



TESIS DOCTORAL

**LA FINANCIACIÓN DE LA
POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN**

FRANCISCO GALÁN PABLO

(Licenciado en Derecho)

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO**

Director: DR. RAFAEL GARCÍA PÉREZ

Tutor: DR. MIGUEL REQUENA Y DÍEZ DE REVENGA

2015



TESIS DOCTORAL

**LA FINANCIACIÓN DE LA
POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN**

FRANCISCO GALÁN PABLO

(Licenciado en Derecho)

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO**

Director: DR. RAFAEL GARCÍA PÉREZ

Tutor: DR. MIGUEL REQUENA Y DÍEZ DE REVENGA

2015

ÍNDICE

Abreviaturas	I
Tablas y Gráficos	III
INTRODUCCIÓN.....	1

PRIMERA PARTE

LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE DOBLE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

CAPÍTULO I – LA PROGRESIVA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL PROCESO DE EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SU SISTEMA DE FINANCIACIÓN..... 21

1. EL DESARROLLO DE UN SISTEMA PROPIO DE FINANCIACIÓN (1958-1975).....	23
1.1. La configuración inicial de las Comunidades Europeas.....	23
1.2. El sistema de financiación en los Tratados constitutivos	26
1.3. La primera modificación del sistema de financiación	28
2. LA CRISIS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1975-1987) 31	
2.1. La crisis financiera de las Comunidades Europeas (1975-1987)	31
2.2. La primera modificación de los Tratados constitutivos: el Acta Única Europea (1986) 32	
3. LA SEGUNDA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN: EL «PAQUETE DELORS I» (1988-1992)	34
4. LA CONSOLIDACIÓN DE LA REFORMA: EL «PAQUETE DELORS II» (1993-1999).....	36
4.1. El Tratado de Maastricht y la creación de la Unión Europea.....	36
4.2. La consolidación del sistema de perspectivas financieras	38
5. UN SISTEMA PRESUPUESTARIO ESTABLE: LA «AGENDA 2000» (2000-2006).....	40
5.1. El desarrollo de la Unión Europea.....	40
5.2. El sistema de financiación en el período 2000-2006.....	42
6. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ACTUALIDAD	45
6.1. Las novedades del Tratado de Lisboa	45
6.2. La modificación de las partidas de gasto en la Unión Europea.....	47
7. LAS PRINCIPALES PARTIDAS DE GASTO DE LA UNIÓN EUROPEA	51

CAPÍTULO II – LA PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA DISTINCIÓN ENTRE LA ACCIÓN EXTERIOR Y LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN..... 57

1. LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL COMO FUNDAMENTO DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA	58
2. LOS ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	61

2.1. Las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores.....	61
2.1.1. <i>La cooperación para el desarrollo</i>	62
2.1.2. <i>La política comercial y la aplicación de sanciones económicas</i>	64
2.2. La Cooperación Política Europea.....	66
3. EL TRATADO DE MAASTRICHT Y LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	69
3.1. La creación de la Política Exterior y de Seguridad Común.....	69
3.2. Las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores en el Tratado de la Comunidad Europea.....	73
4. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y LAS IMPLICACIONES MILITARES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	75
5. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA.....	77
5.1. Los primeros pasos de la Política Europea de Seguridad y Defensa (1999-2002).....	77
5.2. La consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (2003-2007).....	80
6. LA MAYOR COORDINACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO EXTERIOR TRAS EL TRATADO DE LISBOA.....	84
6.1. La Acción Exterior de la Unión Europea	85
6.2. La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa	87
6.2.1. <i>El mantenimiento de los elementos esenciales de la Política Exterior y de Seguridad Común</i>	87
6.2.2. <i>La nueva Política Común de Seguridad y Defensa</i>	89

CAPÍTULO III – EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN..... 95

1. LOS ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DESDE EL PUNTO DE VISTA PRESUPUESTARIO	95
2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE MAASTRICHT	102
3. LA ACTUACIÓN DE CARA AL EXTERIOR EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERÍODO 1993-1999.....	104
3.1. Consideraciones previas acerca de la estructura presupuestaria	104
3.2. Las Subsecciones B7 y B8 del presupuesto de gastos de la Comisión en el período 1993-1999.....	106
4. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	110
4.1. Las primeras actuaciones derivadas de la Política Exterior y de Seguridad Común y sus problemas de financiación.....	110
4.2. La Administración de la ciudad yugoslava de Mostar (AMUE)	115
4.2.1. <i>Fundamento y desarrollo de la operación</i>	115
4.2.2. <i>Análisis presupuestario</i>	116
4.2.3. <i>Principales consideraciones extraídas por el Tribunal de Cuentas</i>	119

4.3. La Unidad Electoral de Observación de las elecciones en Palestina.....	120
5. EL CONFLICTO INSTITUCIONAL DERIVADO DE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN.....	125
6. LA DEFINITIVA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN.....	128

SEGUNDA PARTE
LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA
DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

CAPÍTULO IV – LA INSERCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA..... 145

1. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERÍODO 2000-2003	146
1.1. Los gastos administrativos de la Política Exterior y de Seguridad Común en el período 2000-2003	147
1.2. Las Subsecciones B7 y B8 del presupuesto de gastos de la Comisión en el período 2000-2003.....	149
2. LA NUEVA CONSIDERACIÓN DE LOS CRÉDITOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN A PARTIR DE 2004	152
2.1. Las políticas de gasto como eje de los créditos operativos del presupuesto de gastos de la Comisión.....	152
2.2. La Política Exterior y de Seguridad Común como actividad adscrita a la «política de relaciones exteriores».....	155
3. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERÍODO 2004-2013.....	158
3.1. La indeterminación de los gastos administrativos derivados de la Política Exterior y de Seguridad Común como consecuencia de la nueva estructura presupuestaria.....	160
3.2. Los créditos operativos asociados a la Política Exterior y de Seguridad Común en el período 2004-2013	163
4. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL ACTUAL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020.....	168
5. LA INDETERMINACIÓN COMO PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DE LOS CRÉDITOS ASOCIADOS A LA ACCIÓN EXTERIOR Y A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN	173

CAPÍTULO V – LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN..... 181

1. LA CLASIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN SEGÚN LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y BUENA GESTIÓN FINANCIERA	181
2. LAS ÁREAS DE GASTO DERIVADAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN .	185
3. ANÁLISIS PRESUPUESTARIOS DE LOS PRINCIPALES GASTOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN IMPUTADOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA	188

3.1. Aspectos presupuestarios de la financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común con cargo al Presupuesto General de la Unión Europea	188
3.2. La «no proliferación y desarme» en el Presupuesto General de la Unión Europea	190
3.3. Los gastos ocasionados por los Representantes Especiales de la Unión Europea.....	193
3.4. Los gastos derivados de las misiones civiles de gestión de crisis	197
3.4.1. Problemas derivados de una inadecuada planificación de las misiones.....	199
3.4.2. Problemas derivados de la propia gestión de los gastos de la misión.....	203
4. LOS GASTOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN COMO GASTOS EN «SEGURIDAD».....	208

CAPÍTULO VI – LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN 213

1. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA	214
2. EL PRESUPUESTO COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO FINANCIERO DE LA UNIÓN EUROPEA ..	217
2.1. El procedimiento de aprobación del presupuesto en la actualidad	217
2.2. Contenido y principios generales	221
3. LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	225
3.1. Competencias en materia de ejecución del presupuesto.....	225
3.2. El procedimiento de ejecución de ingresos	227
3.3. El procedimiento de ejecución de gastos.....	229
4. EL CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	231
4.1. El control interno y la figura del auditor interno	232
4.2. El control externo realizado por el Tribunal de Cuentas	233
5. LA GESTIÓN ECONÓMICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN.....	235

TERCERA PARTE

CONTRIBUCIONES DIRECTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

CAPÍTULO VII – LAS AGENCIAS DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA 255

1. LAS AGENCIAS DESCENTRALIZADAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	255
1.1. Agencias ejecutivas y agencias descentralizadas	255
1.2. Aspectos básicos del régimen jurídico de las agencias descentralizadas	259
1.3. Estructura y gobierno de las agencias	262
1.3.1. El Consejo de Administración.....	263
1.3.2. El Director de la agencia.....	264
1.3.3. Otros órganos	265

1.4. Funcionamiento, planificación y control de las agencias	266
2. EL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA (IESUE)	269
3. EL CENTRO DE SATÉLITES DE LA UNIÓN EUROPEA (CSUE)	274
4. LA ESPECIAL CONFIGURACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (AED)	279
5. LA ESCUELA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (EESD).....	288

CAPÍTULO VIII – EL MECANISMO ATHENA DE FINANCIACIÓN DE OPERACIONES MILITARES..... 297

1. LA ARTICULACIÓN DE UN MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE OPERACIONES MILITARES EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA	297
1.1. La primera aproximación a la financiación de operaciones militares	297
1.2. La financiación de las primeras operaciones militares de la Unión Europea	302
1.2.1. <i>El marco de referencia inicial</i>	302
1.2.2. <i>La operación CONCORDIA como primera operación militar</i>	304
1.2.3. <i>La operación ARTEMIS (RD Congo): la primera operación militar en solitario de la Unión Europea</i>	307
1.3. El resultado de las primeras operaciones militares desde el punto de vista de su financiación.....	309
2. EL MECANISMO ATHENA: CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO.....	311
2.1. La creación del mecanismo ATHENA y su evolución.....	311
2.2. El régimen jurídico aplicable al mecanismo ATHENA	313
2.3. Personalidad y capacidad jurídica de ATHENA	314
2.4. La «cadena financiera» de una operación militar	316
2.4.1. <i>La organización del mecanismo ATHENA</i>	316
2.4.2. <i>Los órganos económico-financieros de una operación militar</i>	318
2.5. Régimen jurídico del personal al servicio de ATHENA	320
3. EL CONTROL DE LAS OPERACIONES MILITARES	321

CAPÍTULO IX – LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL MECANISMO ATHENA. 325

1. EL PRESUPUESTO ATHENA.....	325
2. LOS COSTES COMUNES GESTIONADOS POR ATHENA	328
3. CONTRIBUCIONES Y DEVOLUCIONES	331
3.1. Cálculo de las cuotas	331
3.2. Financiación anticipada.....	335
4. LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS EN EL MECANISMO ATHENA.....	338
4.1. La ordenación del gasto.....	339
4.2. La ordenación del pago	341
5. EL MECANISMO ATHENA EN LA PRÁCTICA	343
5.1. Operaciones militares concluidas.....	344

5.1.1. Misión de Apoyo de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en Sudán-Darfur (AMIS II)	344
5.1.2. Operación militar de la Unión Europea en apoyo a la misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (EUFOR RD Congo).....	346
5.1.3. Misión militar de la Unión Europea en la República del Chad y República Centroafricana (EUFOR Tchad/RCA).....	348
5.1.4. Operación militar de la Unión Europea en apoyo a las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia (EUFOR Libia)	350
5.1.5. Misión de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUFOR RCA) .	351
5.2. Operaciones militares actualmente en curso	352
5.2.1. Operación militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (EUFOR ALTHEA).....	352
5.2.2. Misión naval de la Unión Europea contra la piratería (EU NAVFOR Somalia – Operación ATALANTA)	355
5.2.3. Misión de entrenamiento de la Unión Europea en Somalia (EUTM Somalia)..	358
5.2.4. La Misión de entrenamiento de la Unión Europea en Mali (EUTM Mali).....	361
5.2.5. La Misión de asesoramiento en la República Centroafricana (EUNAM RCA) y la Operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED).....	363

CONCLUSIONES.....	371
--------------------------	------------

ANEXOS

Anexo 1 – Gastos de la Unión Europea entre 1958 y 2013	383
Anexo 2 – Evolución de los créditos del PGCE 1958-1992	387
Anexo 3 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 1993 y 1999	389
Anexo 4 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 2000 y 2006	397
Anexo 5 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 2007 y 2013	405
Anexo 6 – Resumen de los PGUE de los ejercicios 2014 y 2015.....	413
Anexo 7 – Créditos derivados de la PESC en el período 2000-2015.....	415
Anexo 8 – Listado de actuaciones del Consejo en materia de «no proliferación y desarme» con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE.....	423
Anexo 9 – Listado de actuaciones del Consejo sobre nombramiento y prórroga de los Representantes Especiales de la UE con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE.....	429
Anexo 10 – Listado de actuaciones del Consejo sobre misiones civiles con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE.....	437
Anexo 11 – Agencias «descentralizadas» según la rúbrica presupuestaria del marco financiero plurianual 2014-2020	445
Anexo 12 – Proyecto de presupuesto ATHENA correspondiente al ejercicio 2011.....	449

Anexo 13 – Presupuesto ATHENA correspondiente al ejercicio 2012	453
Anexo 14 – Anexos I a IV de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015	457
Anexo 15 – Cuotas de los Estados miembros participantes a la financiación de ATHENA en el período 2013-2015	461
BIBLIOGRAFÍA	463

Abreviaturas

<i>ACP</i>	África, Caribe y Pacífico
<i>AED</i>	Agencia Europea de Defensa
<i>AR</i>	Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión
<i>AUE</i>	Acta Única Europea
<i>CECA</i>	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<i>CEE/CE</i>	Comunidad Económica Europea / Comunidad Europea
<i>CMUE</i>	Comité Militar de la Unión Europea
<i>COPS</i>	Comité Político y de Seguridad
<i>CPE</i>	Cooperación Política Europea
<i>CSUE</i>	Centro de Satélites de la Unión Europea
<i>EES</i>	Estrategia Europea de Seguridad
<i>EESD</i>	Escuela Europea de Seguridad y Defensa
<i>EMUE</i>	Estado Mayor de la Unión Europea
<i>EURATOM</i>	Comunidad Europea de la Energía Atómica
<i>FED</i>	Fondo Europeo de Desarrollo
<i>FEOGA</i>	Fondo de Orientación y Garantía Agrícola
<i>GATT</i>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
<i>GNO</i>	Gastos no obligatorios
<i>GO</i>	Gastos obligatorios
<i>IESUE</i>	Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea
<i>IVA</i>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<i>LoI</i>	« <i>Letter of Intent</i> » (Carta de Intenciones)
<i>OCCAR</i>	Organización conjunta de cooperación en materia de armamento
<i>ONU</i>	Organización de las Naciones Unidas
<i>OTAN</i>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<i>PAC</i>	Política Agrícola Común
<i>PCSD</i>	Política Común de Seguridad y Defensa
<i>PESC</i>	Política Exterior y de Seguridad Común
<i>PESD</i>	Política Europea de Seguridad y Defensa
<i>PGCE</i>	Presupuesto General de las Comunidades Europeas
<i>PGUE</i>	Presupuesto General de la Unión Europea
<i>PNB</i>	Producto Nacional Bruto
<i>PTU</i>	Países y Territorios de Ultramar
<i>REUE</i>	Representante Especial de la Unión Europea
<i>RNB</i>	Renta Nacional Bruta
<i>SEAE</i>	Servicio Europeo de Acción Exterior
<i>SG/AR</i>	Secretario General del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común
<i>TCECA</i>	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<i>TCEE/TCE</i>	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea / Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
<i>TEURATOM</i>	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
<i>TFUE</i>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE Tratado de la Unión Europea
UE Unión Europea
UEO Unión Europea Occidental

Tablas y Gráficos

Índice de Tablas

Tabla 1 – Porcentaje de ingresos por período de perspectivas financieras (1988-2013).....	34
Tabla 2 – Perspectivas financieras 1988-1992 (millones de ecus-precios 1988)	35
Tabla 3 – Perspectivas financieras 1993-1999 (millones de ecus-precios 1992)	39
Tabla 4 – Perspectivas financieras 2000-2006 para la Europa de los 15 (millones de euros-precios 1999)	43
Tabla 5 – Perspectivas financieras 2000-2006 para la Europa de los 21 (millones de euros-precios 1999)	44
Tabla 6 – Perspectivas financieras 2007-2013 (millones de euros-precios 2004).....	49
Tabla 7 – Marco financiero plurianual 2014-2020 (UE-28 en millones de euros-precios 2011)50	
Tabla 8 – Porcentajes por categoría de gasto de la UE (1958-2006)	53
Tabla 9 – Evolución de la asociación con terceros Estados en vías de desarrollo (PTU-ACP) y su financiación a través del Fondo Europeo de Desarrollo.....	64
Tabla 10 – Operaciones de la UE concluidas.....	81
Tabla 11 – Operaciones de la UE en curso.....	82
Tabla 12 – Evolución de los gastos derivados de las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores en el Presupuesto General de las Comunidades Europeas por área de actuación (1969-1992).....	97
Tabla 13 – Comparativa de las líneas de gasto correspondiente a los dos períodos de perspectivas financieras (1988-1999)	103
Tabla 14 – Evolución de los «gastos operativos» del conjunto de la UE (1993-1999).....	107
Tabla 15 – Desarrollo de la Subsección B7 del presupuesto de gastos de la Comisión (1993-1999)	108
Tabla 16 – Desarrollo de la Subsección B8-«Política Exterior y de Seguridad Común» (1995-1999)	110
Tabla 17 – Primeras Acciones Comunes de la PESC tras la entrada en vigor del TUE	114
Tabla 18 – Presupuesto combinado de la AMUE (Julio 1994-Julio 1996).....	117
Tabla 19 – Cuentas definitivas de la Unidad de Observación de las Elecciones en Palestina (ecus)	123
Tabla 20 – Rúbricas de gasto del período de perspectivas financieras 2000-2006	146
Tabla 21 – Desarrollo de los créditos de la Sección II-Consejo, en el período 2000-2003 (euros)	148
Tabla 22 – Desarrollo de los gastos operativos de la Comisión en el período 2000-2003 (euros)	149
Tabla 23 – Evolución de los créditos derivados de la Acción Exterior (Subsección B7) y de la PESC (Subsección B8) en el período 2000-2003 (euros)	151
Tabla 24 – Comparativa entre las políticas establecidas por el TFUE y los Títulos correspondientes a gastos operativos del PGUE.....	154
Tabla 25 – Comparativa de las líneas de gasto correspondiente a los dos períodos de perspectivas financieras que abarcan el período 2000-2013.....	159
Tabla 26 – Desarrollo de los créditos de la Sección II-Consejo en el período 2004-2006 (euros)	160
Tabla 27 – Desarrollo de los créditos de la Sección II-Consejo en el período 2007-2013 (euros)	161
Tabla 28 – Desarrollo de los créditos de la Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior en el período 2007-2013 (euros).....	161

Tabla 29 – Desarrollo del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del período 2004-2013 (euros)	163
Tabla 30 – Desarrollo de los créditos de los Títulos 19 a 23 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión en el período 2004-2006 (euros).....	165
Tabla 31 – Desarrollo de los créditos de los Títulos 19 a 23 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión en el período 2007-2013 (euros).....	166
Tabla 32 – Esquema de las principales líneas de gasto del marco financiero plurianual 2014-2020	168
Tabla 33 – Desarrollo de los créditos de la Sección X-SEAE de los ejercicios 2014 y 2015 (euros)	169
Tabla 34 – Presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión en los ejercicios 2014 y 2015 (euros)	170
Tabla 35 – Desarrollo de los créditos de los Títulos 19 a 23 en los ejercicios 2014 y 2015 (euros)	172
Tabla 36 – Evolución de los créditos de la PESC en el presupuesto comunitario (1995-2015)	175
Tabla 37 – Áreas de actuación de la Rúbrica 4-«Una Europa global» del marco financiero plurianual 2014-2020, y su dotación presupuestaria para el ejercicio 2014 (millones de euros)	177
Tabla 38 – Desglose de créditos derivados de la PESC de los ejercicios comprendidos en 2000 y 2006.....	183
Tabla 39 – Desglose de créditos derivados de la PESC de los ejercicios comprendidos entre 2007 y 2013.....	184
Tabla 40 – Desglose de créditos derivados de la PESC de los ejercicios 2014 y 2015.....	184
Tabla 41 – Evolución de los créditos de pago de las distintas áreas de actuación de la PESC (2000-2015).....	185
Tabla 42 – Presupuesto total de las operaciones civiles de gestión de crisis (euros)	198
Tabla 43 – Evolución de la financiación MOA (2005-2006).....	199
Tabla 44 – Evolución de la financiación de la EUSSR Guinea-Bissau (2008-2010).....	200
Tabla 45 – Evolución de la financiación de las misiones civiles desplegadas en la República Democrática del Congo (EUPOL Kinshasa, EUPOL RD Congo y EUSEC RD Congo)	202
Tabla 46 – Asistencia de la UE al Estado de Derecho en Kosovo 2007-2011 (millones de euros)	206
Tabla 47 – Créditos del Capítulo 19.06-«Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial» (2007-2013).....	209
Tabla 48 – Créditos del Capítulo 21.05-«Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IEP): amenazas mundiales y transregionales y amenazas incipientes» del presupuesto de gastos de la Comisión (2014-2015)	210
Tabla 49 – Título 19-«Instrumentos de política exterior» del presupuesto de gastos de la Comisión (2014-2015)	211
Tabla 50 – Propuesta de clasificación de los créditos según la Rúbrica del marco financiero plurianual 2014-2020 y la estructura presupuestaria del Reglamento Financiero 2012.....	242
Tabla 51 – Evolución de los presupuestos financiados en común en el seno de la OTAN en el período 2011-2014 (millones de euros).	251
Tabla 52 – Comparativa estructuras y medios entre la OTAN y la UE	252
Tabla 53 – Contribuciones de los Estados miembros al presupuesto del IESUE (2008-2014)	274
Tabla 54 – Presupuesto del CSUE de los ejercicios 2014-2015 (euros)	279
Tabla 55 – Presupuesto de la Agencia Europea de Defensa 2009-2015 (miles de euros).....	286
Tabla 56 – Listado de posibles costes comunes del Informe de la Presidencia de 22 de junio de 2002.....	301

Tabla 57 – Presupuesto de gastos comunes de las operaciones militares financiados a través de ATHENA en el período 2012-2015 (millones de euros)	344
Tabla 58 – Evolución de la Misión de Apoyo de la UE a AMIS II.....	346
Tabla 59 – Créditos de compromiso de la Operación ALTHEA del período 2009-2012 (euros)	354
Tabla 60 – Créditos de compromiso y pago de la Operación ATALANTA del período 2011-2012 (euros)	358
Tabla 61 – Créditos de compromiso de la EUTM Somalia del período 2010-2012 (euros)....	361
Tabla 62 – Comparación las principales características de las distintas fases que componen el ciclo presupuestario del Presupuesto General de la UE y del mecanismo ATHENA.....	367

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Organigrama institucional de la PESC/PCSD después del Tratado de Lisboa	91
Gráfico 2 – Configuración de la actuación exterior de la UE tras el Tratado de Lisboa.....	92
Gráfico 3 – Evolución de los créditos de las Acciones Exteriores en el conjunto del Presupuesto General de las Comunidades Europeas (1958-1992)	96
Gráfico 4 – Porcentaje de cada una de las áreas correspondientes a las Acciones Exteriores de las Comunidades Europeas (1969-1992)	98
Gráfico 5 – Configuración del sistema de doble financiación de la PESC	130
Gráfico 6 – Organigrama de la OCCAR	135
Gráfico 7 – Porcentaje de los créditos operativos de la UE en el período 2000-2003	150
Gráfico 8 – Comparativa de la configuración actual de la Acción Exterior y de la PESC tras el Tratado de Lisboa con la estructura de créditos de la Sección III-Comisión en los PGUE del período 2004-2013	157
Gráfico 9 – Porcentaje de los créditos de la Sección III-Comisión del período 2004-2013	164
Gráfico 10 – Porcentaje de los créditos de la Sección III-Comisión (2014-2015).....	171
Gráfico 11 – Gastos totales por áreas de la PESC (2000-2015).....	186
Gráfico 12 – Evolución de los gastos derivados de la PESC (2000-2015)	187
Gráfico 13 – Procedimiento de aprobación del Presupuesto General de la Unión Europea	218
Gráfico 14 – Esquema general de la estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior subordinada al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad	239
Gráfico 15 – Organigrama del Instituto Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE)	272
Gráfico 16 – Organigrama del Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE).....	277
Gráfico 17 – Organigrama de la Agencia Europea de Defensa (AED).....	283
Gráfico 18 – Organigrama del Instituto Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE)	289
Gráfico 19 – «Cadena financiera» de una operación militar	319
Gráfico 20 – Costes comunes asociados a cada una de las fases de una operación militar.....	328

INTRODUCCIÓN

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) constituye uno de los elementos más característicos y, al mismo tiempo, más complejos de la Unión Europea (UE), por lo que ha sido fuente de constante preocupación por parte de la doctrina en el ámbito del Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales.

No obstante, dentro del conjunto de elementos que conforman la PESC, uno de los aspectos menos conocidos, y sin embargo esencial, es el correspondiente a su «financiación».

Cuando hablamos de «financiación» o «sistema de financiación», lo hacemos en un sentido amplio, abarcando todo aquél conjunto de actuaciones que suponen la obtención de ingresos, su gestión y su posterior aplicación a aquellos fines u objetivos que se hubieran establecido.

En este sentido, la PESC, al igual que cualquier otro tipo de actividad pública o privada, va a necesitar de unos recursos económicos que permitan afrontar los gastos derivados de su puesta en práctica, con la particularidad de que, en este caso, nos encontramos con dos fuentes de financiación.

De este modo, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, se establece una distinción fundamental que se ha mantenido hasta la actualidad: por un lado, con cargo al presupuesto comunitario se van sufragar tanto los «gastos administrativos» o gastos de funcionamiento, como los «gastos operativos», es decir, aquellos directamente vinculados a la puesta en marcha de las distintas actuaciones que se puedan dictar en esta materia; y por otro, los gastos derivados de operaciones con implicaciones militares o de defensa, así como en aquellos otros supuestos específicos establecidos por unanimidad por el Consejo, que son financiados directamente por los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto.

Para aquellos familiarizados con la gestión presupuestaria (en mi caso concreto en funciones de control como miembro del Cuerpo Militar de Intervención), la existencia de estas dos fuentes de financiación supone, en principio, una vulneración de dos principios básicos en el ámbito del Derecho Presupuestario, como son: de un lado, el «principio de unidad», por el que todos los ingresos y gastos deben incluirse en un solo presupuesto; y de otro, el «principio de transparencia», asociado al control de toda índole, pero especialmente un control democrático, bien sea indirectamente, a través de la institución parlamentaria, o bien de forma directa, de cara a que todos los ciudadanos tengan acceso a las cuentas públicas y, en consecuencia, facilitar el conocimiento de las decisiones en materias fiscales y económicas.

Para ilustrar las posibles dificultades prácticas que pueden surgir del establecimiento de dos fuentes distintas de financiación de la PESG, podemos llamar la atención sobre diversos aspectos de la institución presupuestaria en el ámbito de la UE.

Un primer foco de atención lo encontramos en las más de treinta operaciones lideradas por la UE desde el año 2003 en las que se distingue, fundamentalmente, entre operaciones «civiles», cuyos gastos se imputan al presupuesto comunitario, y operaciones «militares», cuyos gastos corren a cargo de los Estados miembros y que son gestionados a través de un «mecanismo» denominado ATHENA; de este modo, aunque esta distinción se viene aplicando de forma normal, la práctica demuestra que la línea divisoria entre ambos tipos de misiones se ha ido difuminando con el paso del tiempo, máxime si tenemos en cuenta que, en algunas ocasiones, junto a una operación de carácter militar, se nos presenta otra de carácter civil.

Por lo que respecta a esos gastos que se imputan al presupuesto comunitario, debemos tener en cuenta la complejidad de los procedimientos y la propia figura del presupuesto como principal instrumento financiero de la UE; de hecho, en su elaboración y ejecución se mezclan elementos de toda índole (políticos, económicos, etc.), no en vano va a ser el fruto de un delicado equilibrio entre las necesidades comunitarias y las preferencias de los veintiocho Estados miembros.

También en relación con el presupuesto comunitario, nos encontramos con una problemática añadida derivada de la actual regulación del Título V del Tratado de la Unión Europea, que recibe la denominación «*Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común*»; de este modo, nos encontramos con dos apartados formalmente

separados, aunque su inclusión dentro del mismo Título implica la existencia de una relación entre esa «acción exterior», que se identifica con las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores, y la PESC, teniendo en cuenta, además, que ambos apartados van a ser financiados con cargo al presupuesto de la UE.

Como vemos, las ramificaciones que conlleva el establecimiento de dos fuentes tan distintas de financiación para las actuaciones derivadas de la PESC son varias y de gran complejidad; de hecho, tal y como señalaba Antonio Missiroli¹, al hilo del análisis de la financiación de las operaciones de la PESC, nos encontramos con una materia muy compleja puesto que se sitúa en la frontera entre lo administrativo, lo legal/procedimental, lo presupuestario y cuestiones tradicionalmente políticas.

En este sentido, esa complejidad se deriva de la propia naturaleza del presupuesto, no en vano se suele decir que tiene tres vertientes:

1. En primer lugar, la vertiente «económica» que se manifiesta en el hecho de que constituye el instrumento a través del cual se articula toda la actividad de carácter financiero de una entidad, puesto que pone en relación los gastos autorizados, con una previsión de ingresos con los que sufragar dichos gastos, asignando así los recursos disponibles a los fines que se hayan podido establecer.
2. En segundo lugar, a la vista de lo que acabamos de señalar, es evidente que el presupuesto tiene una vertiente «política»; de hecho, en numerosas ocasiones se identifica el presupuesto estatal como el «programa económico» del gobierno que lo elabora, precisamente por esa asignación de recursos a los fines establecidos, constituyendo así un extraordinario control sobre sus políticas.
3. Finalmente, tenemos la vertiente «jurídica» ya que, normalmente, el presupuesto se manifiesta a través de una auténtica norma jurídica, regulándose de forma específica y pormenorizada todo el «ciclo presupuestario», es decir, las diferentes fases de elaboración, aprobación, ejecución y control, por las que atraviesa el presupuesto.

Teniendo en cuenta la distinción entre una financiación para la parte «civil» y otra para la «militar», la lógica nos dicta que existe un trasfondo político en esta distinción, puesto que la actuación de la UE en relación a los elementos militares derivados de la PESC siempre ha merecido las máximas cautelas.

¹ MISSIROLI, A. *Euros for ESDP: financing EU operations* (Occasional Papers N° 45), IESUE, Paris, 2003, pág. 5.

Sin embargo, nuestra aproximación a esta materia va a tener un carácter eminentemente jurídico, si bien es cierto que los aspectos económicos van a ser una constante a lo largo de todo nuestro desarrollo.

En concreto, vamos a abordar el análisis de este doble sistema de financiación aprovechando las técnicas que los órganos de control interno aplican en su trabajo diario, aportando así un valor añadido por mi experiencia en dichas labores.

En este sentido y con carácter general, las funciones de los órganos de control interno se reconducen a dos grandes apartados: por un lado, verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en la normativa vigente; y por otro, determinar si los procedimientos y el conjunto de actuaciones en materia de gestión se adecúan a los principios de buena gestión, esto es, a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Evidentemente, el grado de cumplimiento de la normativa vigente por parte de los órganos de gestión comunitarios queda fuera de lugar, por lo que esta investigación se orienta al cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia. De este modo, tal y como hemos señalado, la existencia de dos fuentes distintas de financiación para los gastos derivados de la puesta en marcha de la PESG es una auténtica anomalía desde el punto de vista presupuestario ya que, *a priori*, supone una vulneración de los principios de unidad y transparencia.

Esto nos permite plantear la hipótesis que pretende verificar esta investigación: la existencia de dos sistemas de financiación de naturaleza tan distinta (comunitaria y estatal) para financiar las actividades derivadas de la PESG vulnera los principios presupuestarios de unidad y transparencia, por lo que resulta ineficaz para lograr los objetivos establecidos por la UE en esta materia.

De esta manera, el primer paso de nuestro análisis consiste en establecer el régimen jurídico de ambos sistemas, de cara a realizar una comparación entre ambos desde el punto de vista «jurídico-presupuestario». Gracias a esta comparación estaremos en disposición de determinar si, al margen de consideraciones de otra índole, existen razones de tipo presupuestario mantener la separación entre ambos sistemas o, por el contrario, debería plantearse su unificación.

Sin embargo, no se trata de una mera cuestión teórica, sino que tiene evidentes consecuencias prácticas por el hecho de que son dos aproximaciones totalmente diferentes a la hora de utilizar créditos presupuestarios (unos procedentes del presupuesto

de la UE y otros de los presupuestos de los Estados miembros), aunque también hay evidentes cuestiones de carácter práctico como la coordinación y seguimiento de las distintas actuaciones derivadas de la PESCE.

En consecuencia, el establecimiento de estos dos sistemas, nos lleva a preguntarnos en qué medida afecta a la ejecución práctica de las actuaciones de la UE en esta materia, si es eficaz a la hora de conseguir los objetivos marcados y, en última instancia, si permite un adecuado control sobre la PESCE en su conjunto.

Como ya hemos puesto de manifiesto, el hito fundamental que supuso la aparición de este sistema de doble financiación de la PESCE es el Tratado de Ámsterdam (1997), de ahí que una primera cuestión consiste en determinar las circunstancias que rodearon este cambio que se ha mantenido hasta la actualidad.

Una vez establecidos estos elementos, el siguiente objetivo consiste en realizar una comparación entre ambos sistemas, de ahí que nos centremos en analizar su régimen jurídico, es decir, cómo articula cada uno de ellos, tanto la obtención de recursos, como el ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y control).

En el seno de este análisis de carácter jurídico, también debemos tener en cuenta la especificidad que constituye el hecho de que los gastos de carácter militar se gestionen a través del denominado «mecanismo» ATHENA; de este modo, también analizamos cuál es la naturaleza y el régimen jurídico de este «mecanismo», así como su integración en el conjunto de las instituciones comunitarias.

Sin embargo, ya hemos advertido del contenido económico que se desprende del presupuesto, de ahí que en nuestro desarrollo hayamos incorporado un contenido práctico.

De este modo, al hilo de ese desarrollo de carácter jurídico, vamos a aportar también la información que podemos extraer del presupuesto, información que es pública, pero que hay que buscar e interpretar; en este sentido, tanto la estructura presupuestaria, como los importes consignados en cada línea de crédito, son importantes puesto que, por encima de declaraciones formales o desarrollos normativos, el funcionamiento real, la puesta en marcha de los objetivos y actividades del conjunto de la UE dependen, en última instancia, de los recursos económicos que se les asignen.

Este análisis de carácter práctico se vuelve así fundamental, principalmente en relación a la financiación con cargo al presupuesto comunitario, toda vez que nos permitirá determinar cuándo aparecen los créditos derivados de la PESCE, para qué tipo de gastos

están previstos, cómo se integran en el seno del presupuesto y cuál es su relación con el resto de líneas presupuestarias, en particular, con las derivadas de esas competencias en materia de relaciones exteriores.

Ahora bien, debemos destacar que esto no es un análisis de carácter económico, ya que supondría una aproximación totalmente diferente y un tratamiento de los datos distinto al que vamos a efectuar.

Desde un punto de vista metodológico, la especialidad de la materia en la que nos encontramos, nos obliga a aunar dos vertientes o ramas distintas, pero indisolublemente unidas: por un lado, tenemos una vertiente «jurídico-política», derivada de las especialidades que tiene la PESC; y por otro, la vertiente «jurídico-económica», puesto que estamos analizando un apartado tan específico como es el de su financiación, el cual, además, solo tiene sentido en el campo más amplio de la financiación del conjunto de la UE.

En definitiva, la unión de estas dos vertientes de análisis se traduce en la necesidad de conjugar en un mismo análisis el Derecho Internacional y el Derecho Presupuestario, lo cual posiblemente constituye la principal dificultad de esta investigación.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, el método de investigación utilizado es básicamente jurídico, mediante el análisis del acervo comunitario, tanto de la PESC en general, como de su sistema de financiación, en particular.

En este punto debemos hacer referencia a la tradicional distinción existente en el Derecho Comunitario entre un «Derecho originario», formado por los Tratados constitutivos de la UE con sus sucesivas modificaciones, y un «Derecho derivado», es decir, las distintas normas de desarrollo que emanan de las instituciones europeas (Reglamentos, Directivas y Decisiones); no obstante, teniendo en cuenta la especialidad de la materia en la que nos encontramos debemos realizar algunas precisiones.

Debido a su carácter intergubernamental, el Título V del Tratado de la Unión Europea, establece unas formas específicas de actuación por parte del Consejo en materia de la PESC (Posiciones Comunes, Acciones Comunes y Decisiones), que se apartan de la regla general.

Todas esas actuaciones expresamente previstas en el Tratado de la Unión Europea revisten, a fin de cuentas, un carácter jurídico; pero junto a ellas, también existen otro tipo de documentos que emanan del Consejo (informes, declaraciones, etc.), cuyo contenido

es netamente político y que constituyen la base de la configuración actual de la UE y de la PESC.

Por su parte, el ámbito presupuestario tiene un contenido netamente jurídico y son los propios Tratados constitutivos (y el Tratado de la Unión Europea no es una excepción), los que establecen el régimen jurídico básico, es decir, los elementos fundamentales del sistema de financiación de la UE.

A partir de aquí, el desarrollo de este régimen básico se produce a través de normas de Derecho derivado, aunque los propios Tratados constitutivos apartan su procedimiento de aprobación de los cauces normales y establecen reglas específicas para cada uno de ellos.

De este modo, las especificidades se extienden al marco financiero plurianual como base del sistema de presupuestación de la UE, al presupuesto anual, así como al reglamento financiero que establece el régimen jurídico de la elaboración y ejecución del presupuesto, alejándolos también del régimen general.

Dicho esto, quedan algunos puntos por aclarar en cuanto a nuestro análisis práctico del presupuesto.

En primer término, conviene destacar que los datos, las tablas y los gráficos que vamos a ofrecer tienen como objetivo visualizar de una forma clara dos aspectos: por un lado, una tendencia o continuidad en el tiempo de una forma de actuación, o al contrario, un cambio en la misma; y por otro lado, el peso específico que tiene nuestro objeto de estudio dentro del conjunto del presupuesto.

Por otro lado, el presupuesto de la UE tiene una particularidad importante que debemos resaltar y que se ha mantenido desde sus comienzos hasta la actualidad, como es el hecho de que su estructura está basada en dos principios fundamentales: uno orgánico, según el cual, se establece una Sección independiente por cada institución u órgano comunitario con presupuesto diferenciado (hasta diez Secciones distintas en la actualidad); y el otro, de carácter funcional, puesto que los créditos se desglosan teniendo en cuenta su destino o finalidad.

Haciendo un inciso en nuestra exposición, debemos señalar que esta estructura se diferencia de la estructura presupuestaria española ya que ésta tiene un criterio más, el de carácter económico que clasifica los créditos en función de la naturaleza del gasto que se pretende contraer (gastos de personal, inversiones, vida y funcionamiento, etc.); no obstante, si bien esta clasificación añadida resulta esencial para un adecuado control del

presupuesto ya que permite saber «quién gasta», «para qué gasta» y «en qué se gasta», puede tener como resultado una restricción en las posibilidades de actuación y el margen de maniobra que se deja al gestor de los créditos.

En otro orden de cosas, se debe tener en cuenta que el presupuesto es algo vivo: una cosa es el presupuesto inicialmente aprobado en cada anualidad y otra muy distinta es cómo se acaba ejecutando. Precisamente la forma de ejecutar el presupuesto es el apartado más interesante de toda la gestión ya que el presupuesto nos muestra el importe máximo de los gastos autorizados y una previsión de los ingresos necesarios para sufragarlos, pero luego se tiene que llevar a la práctica: el gasto se transforma en la nómina de personal, en una subvención que se otorga, un servicio que se contrata, etc., y al final, todos esos gastos se tienen que pagar, por lo que se tienen que haber recaudado los ingresos pertinentes.

De cara al control de la gestión, la comparación entre el presupuesto inicialmente aprobado y su efectiva ejecución resulta esencial para medir la eficacia del gestor, pero en nuestro caso esa labor requeriría un esfuerzo adicional de comparación que perjudicaría el seguimiento de toda la exposición; por ello, nos hemos limitado a manejar los datos del presupuesto inicialmente aprobado para cada ejercicio, rechazando tanto las posibles modificaciones que se hubieran podido producir, como el resultado final de ejecución.

Al margen de estas consideraciones, utilizando la terminología de los órganos de control, en esta investigación se nos ha planteado una auténtica «limitación al alcance» que ha marcado el sentido de la misma.

De este modo, a la hora de ejecutar el presupuesto, junto a las propias normas jurídicas en materia de financiación y al propio presupuesto, todos los órganos de gestión generan una cantidad ingente de documentación (proyectos, memorias, informes, presupuestos, contabilidad, etc.), imprescindible tanto para su elaboración, como para su ejecución y control; se trata de documentación interna que no es de acceso público ya que su difusión se limita a los órganos de gestión y de control responsables, por lo que para un actor externo es muy difícil, por no decir imposible, saber exactamente qué tipo de documentación se está utilizando, cuál es la que ofrece más información y quién es el responsable de la misma.

Esta documentación que sería de valor inestimable para realizar esta investigación es donde hemos encontrado un verdadero obstáculo, sobre todo en lo relativo a las operaciones militares de la UE.

En este sentido, tal y como ya hemos señalado, la gestión de aquellos gastos derivados de operaciones militares se lleva a cabo a través de un «mecanismo» denominado ATHENA; a efectos de completar y ofrecer la mayor información posible, nos pusimos en contacto con la secretaría de dicho organismo solicitando los presupuestos de los últimos años o, en su caso, los cauces procedimentales que fueran necesarios para acceder a dicha documentación. A día de la fecha, no hemos recibido contestación a esa solicitud.

Además, el acceso a determinados informes y documentación de las misiones tiene un carácter restringido al haber sido declarado su contenido como confidencial; en este sentido, es cierto y comprensible que determinados aspectos de la gestión deban quedar en un ámbito restringido por motivos de seguridad, pero ello no es obstáculo para que el resultado general de la gestión efectuada sea de público conocimiento, permitiendo así un debate sobre la conveniencia, oportunidad y magnitud de este tipo de gastos².

La ausencia de información por parte de los órganos de gestión directamente responsables de los gastos militares nos ha obligado a buscar fuentes indirectas, pero también, en última instancia, ha supuesto un replanteamiento de toda la investigación.

De este modo, aunque también habíamos pensado en acudir a la Comisión Europea como encargada de la gestión y ejecución del presupuesto comunitario, decidimos adoptar una visión mucho más general de la cuestión, de tal forma que nuestro análisis se basa en la información a la que cualquier ciudadano de la UE puede acceder de forma libre y sin cortapisas.

El alcance de la investigación se vuelve así mucho más limitado, pero también mucho más realista, ya que demuestra las dificultades que existen para acceder a una información veraz y pormenorizada, tanto del presupuesto comunitario, como específicamente de la PESC; de hecho, lo que encontramos son declaraciones, datos generales y orientaciones, pero en ningún caso información desagregada que pueda resultar útil si se quiere profundizar en el análisis de estas cuestiones.

² La terminología anglosajona habla de «*legitimacy*» y «*accountability*» a la hora de referirse a los controles políticos, de oportunidad y de gestión en estas cuestiones.

Esta información pormenorizada es esencial para el control de la actividad presupuestaria y política de cualquier entidad, lo cual es aplicable también a la UE, siendo especialmente relevante la labor que pudiera efectuar el Parlamento Europeo en sus funciones de control presupuestario y político.

De este modo, debido al volumen de reuniones del Parlamento y, en concreto, de la Comisión Permanente de Seguridad y Defensa, hemos realizado un sondeo de distintas actuaciones de esta institución y, efectivamente, en sus debates se analizan cuestiones importantes al respecto de la PESC; no obstante, las escasas referencias encontradas relativas a su financiación se realizan en base a esos datos genéricos accesibles para el público en general, por lo que carece del grado de detalle que nos hubiera interesado para esta investigación.

En este sentido, si la información fuese detallada y se tuviesen conocimientos adecuados sobre los mecanismos de gestión, el presupuesto y la contabilidad se convierten en las mejores herramientas para efectuar un control riguroso y exhaustivo sobre las actividades de cualquier institución.

Ante la ausencia de información detallada por parte del Parlamento Europeo, nuestro interés se vuelve hacia el Tribunal de Cuentas Europeo, institución creada en 1975 para el control externo de la gestión en el ámbito de la UE, y aquí sí que hemos encontrado una ayuda inestimable para nuestra investigación.

Los problemas surgidos en cuando a la financiación de las primeras actuaciones en materia de la PESC fueron analizados por el Tribunal de Cuentas que extrajo una serie de conclusiones esenciales que sirvieron para el establecimiento del sistema de doble financiación, vigente hasta la actualidad.

No obstante, tras estos primeros informes (el último de 2001), el Tribunal de Cuentas no ha vuelto a emitir un informe específicamente relacionado con la PESC, quizá por la escasa cuantía de sus créditos; de esta manera, las únicas referencias a la PESC se producen en aquellos informes dedicados a aspectos derivados de esa «acción exterior», es decir, de los créditos relacionados con las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores, por lo que los considera incluidos dentro de éste marco más amplio de actuación.

Por otro lado, no debemos olvidar el punto de vista doctrinal sobre esta cuestión y que se convierte en uno de los mayores obstáculos para esta investigación.

Ya hemos señalado cómo Antonio Missiroli³ establecía la dificultad de analizar una materia que se encuentra a mitad de camino entre diversas disciplinas (presupuestario, político, legal-procedimental), lo cual podía explicar la ausencia de literatura doctrinal sobre la financiación de operaciones, a pesar de constituir un elemento esencial que afecta a la credibilidad de toda la UE.

Efectivamente, una de las principales características de nuestro análisis es la ausencia de literatura doctrinal en España que se haya dedicado a esta cuestión, pero no sólo de la financiación de operaciones, ya que también podemos extenderla al conjunto de los aspectos financieros y presupuestarios de la UE.

En este sentido, existen pocos autores españoles que se hayan dedicado a analizar el presupuesto comunitario desde un punto de vista estrictamente jurídico; de hecho, el que puede ser considerado como el último manual sobre la financiación y el presupuesto comunitarios en nuestro país, es de un autor extranjero, Daniel Strasser, publicado en el año 1993⁴.

Desde entonces, muchas han sido las novedades acontecidas y pocos los análisis doctrinales al respecto, salvo alusiones incidentales al hilo de manuales de tipo general⁵; por este motivo, a la hora de establecer el sistema de financiación del conjunto de la UE, su evolución y estructura actual, nos hemos centrado en el manual que elabora cada cierto tiempo la propia Comisión Europea al respecto⁶.

No ocurre lo mismo en la rama económica, que sí presta atención al presupuesto, pero lógicamente, desde unas premisas totalmente distintas, ya que se centra bien en sus efectos macroeconómicos, o bien en aspectos parciales como los ingresos sobre los que se asienta la financiación del presupuesto comunitario; en cualquier caso, en muchas ocasiones, el análisis que realizan de la normativa reguladora es realmente ejemplar e instructivo, a pesar de que no es su campo de especialidad.

Si escasas son las referencias al conjunto del sistema de financiación de la UE, más escasas son las referencias a la financiación de la PESC; además, casi todas ellas se

³ MISSIROLI, *Op. Cit.*, pág. 5.

⁴ STRASSER, D. *La Hacienda de Europa: el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas (3ª Edición en español)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

⁵ Como ejemplo, de este análisis incidental véase el Capítulo 12 de MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea (6ª Edición)*, Tecnos, Madrid, 2010, págs. 269 a 285.

⁶ COMISIÓN EUROPEA. *European Union Public Finance (5ª Edición)*, 2014.

refieren a la gestión de operaciones y, en su mayoría, publicadas alrededor del año 2003, es decir, muy cercanas en el tiempo a la puesta en marcha esas primeras misiones lideradas por la UE, por lo que todavía no se tenía muy claro qué iba a suceder.

Muy lejano en el tiempo es el análisis que efectuaba la profesora Robles Carrillo⁷ acerca de los inicios de la financiación de la PESC, en el que ya se establecían unas disfuncionalidades que aún hoy perduran y que constituyen una de las bases por las que se entiende el nacimiento del actual sistema de doble financiación.

También ha resultado esencial la visión de conjunto del sistema de financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz en general ofrecido de la profesora Fajardo del Castillo⁸, y específicamente, el análisis de las operaciones de gestión de crisis de la UE realizado por el profesor Acosta Sánchez⁹.

Por lo que se refiere a la doctrina extranjera, lo cierto es que el apartado correspondiente a la financiación de la PESC también resulta bastante limitado, de tal suerte que las bases de todas las consideraciones doctrinales se encuentran en el propio Antonio Missiroli¹⁰, así como en el análisis realizado por Annegret Bendiek y Hannah Whitney-Steele¹¹; de hecho, todas las conclusiones que estos autores extrajeron en su análisis de las primeras operaciones de la UE se mantienen vigentes en la actualidad.

Por lo que respecta a la estructura expositiva en que se organiza la investigación, debemos señalar que ésta depende, en gran medida, de esa distinción entre la financiación de gastos «civiles» y «militares», así como del momento crucial que supone su inclusión a través del Tratado de Ámsterdam de 1997.

De este modo, la Primera Parte está dedicada al análisis del proceso que conduce a la configuración del sistema de doble financiación de la PESC.

En primer término, ofrecemos una síntesis del proceso de evolución del sistema de financiación del conjunto de la UE, lo cual nos permite comprender una terminología y

⁷ ROBLES CARRILLO, M. «La financiación de la PESC», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, N° 1, 1995, págs. 101-146.

⁸ FAJARDO DEL CASTILLO, T. «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz», en LIÑAN, D. / ROLDÁN, J. (eds.): *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, Madrid, 2009, págs. 99-158.

⁹ ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008, págs. 272 a 287.

¹⁰ MISSIROLI, *Op. Cit.*, pág. 5.

¹¹ BENDIEK, A. y WHITNEY-STEELE, H. «The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy: solving the Conundrum», *German Institute for International Security Affairs*, 2006.

unos conceptos presupuestarios básicos; además, este análisis nos permitirá poder apreciar las grandes partidas de gasto que ha tenido la UE a lo largo de todo este proceso (capítulo primero).

Como consecuencia del establecimiento de esas grandes partidas de gasto en el ámbito de la UE, llegaremos a uno de los elementos más controvertidos y polémicos de la UE, como es la separación entre la PESC, de carácter intergubernamental, y la «Acción Exterior», según la nueva terminología del Tratado de Lisboa, y que recoge el conjunto de competencias netamente comunitarias en materia de relaciones exteriores.

Entramos así de lleno en la vertiente «jurídico-política» que nos lleva a analizar los antecedentes de la PESC, así como su puesta en marcha y desarrollo posterior hasta llegar a la configuración actual en el Tratado de Lisboa, siempre en relación con esas competencias en materia de relaciones exteriores (capítulo segundo).

Debemos advertir de antemano que se trata de un análisis extremadamente complejo y, aunque se trata de un elemento esencial para nuestro desarrollo, se aleja de nuestro objeto de estudio, por lo que nos limitaremos a ofrecer los elementos esenciales que se desprenden de las sucesivas modificaciones en los Tratados constitutivos; tanto es así que a muchos se les antojará un análisis escaso y sin referencias doctrinales al respecto de una cuestión tan esencial, pero lo cierto es que nuestro objetivo es ofrecer una visión general que nos permita entender el posterior análisis presupuestario.

En definitiva, los dos primeros capítulos están orientados a establecer una serie de conceptos, términos y procedimientos, de cara al análisis presupuestario que se inicia a continuación.

De esta manera, una vez aclarados todos esos conceptos esenciales, el paso siguiente es analizar el período inmediatamente posterior a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, puesto que las circunstancias que rodean el nacimiento de la PESC condicionaron la aparición del sistema de doble financiación en el Tratado de Ámsterdam y que ha perdurado hasta la actualidad (capítulo tercero).

A partir de aquí, nuestro análisis se bifurca: por un lado, en la Segunda Parte analizaremos la financiación de la PESC con cargo al presupuesto comunitario; y por otro, la financiación estatal de los gastos militares que será objeto de análisis en la Tercera Parte.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que nos centramos en lo que es la financiación «directa», es decir, bien las aportaciones que se realizan por la propia UE a través de su presupuesto (Segunda Parte), o bien a través de aportaciones dinerarias directas por parte de los Estados miembros (Tercera Parte), toda vez que, según veremos en nuestro desarrollo, las implicaciones derivadas de la puesta en marcha de la PESD/PCSD conllevan cuantiosos gastos para los Estados miembros en materia de adquisición de material y equipo, cuya cuantificación es imposible.

La Segunda Parte está dedicada, por tanto, al análisis de la financiación estrictamente comunitaria de la PESD, es decir, aquella que se imputa al presupuesto comunitario.

En primer lugar, nuestro interés se centra en determinar cómo se articulan los créditos derivados de la PESD en el presupuesto comunitario y, en concreto, cuál es su ubicación dentro del mismo (capítulo cuarto). A través de este análisis podremos identificar los créditos de la PESD, cuál es su consideración jurídica y cómo se relacionan con el resto de créditos del presupuesto de la UE.

Una vez identificados los créditos asociados a la PESD dentro del presupuesto comunitario, el siguiente paso es identificar qué se financia con ellos, es decir, cuáles son exactamente los gastos «civiles» asociados a la PESD y cuáles son los problemas que se plantean en su gestión (capítulo quinto).

El último paso consiste en realizar un repaso de la normativa comunitaria en materia de financiación actualmente vigente, principalmente mediante el análisis de las fases de elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto comunitario (capítulo sexto); en este caso, nos encontramos ante una exposición puramente descriptiva de esas normas, haciendo hincapié en aquellos elementos que, desde mi experiencia, resultan cruciales a efectos de gestión, de cara a su comparación con la normativa establecida para el apartado militar.

La Tercera Parte está dedicada a analizar las aportaciones dinerarias directas que realizan los Estados miembros a la PESD en el que se distinguen dos elementos totalmente distintos.

Por un lado, el primer elemento a tener en cuenta son las agencias u organismos especialidades que han surgido en el ámbito de la PESD/PCSD ya que, a pesar de no encontrarse entre los gastos de carácter militar, su financiación se realiza también por los Estados miembros a través de aportaciones dinerarias directas (capítulo séptimo).

Por otro lado, los costes comunes que generan las operaciones militares, cuya gestión se ha encomendado al ya mencionado mecanismo ATHENA; en este caso, enlazamos dos capítulos: el primero dedicado al análisis de su régimen jurídico general (capítulo octavo), mientras que en el segundo analizamos su especial forma de gestionar esos costes comunes (capítulo noveno).

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, las principales aportaciones de esta investigación son tres: (i) en primer lugar, destacar la existencia de un problema en cuanto a la financiación del conjunto de la PESC aún no resuelto; (ii) en segundo término, ofrecer un análisis del régimen jurídico de estos dos sistemas de financiación y, al mismo tiempo, acercándonos a un elemento interesante pero poco conocido, como es el presupuesto comunitario; (iii) y en tercer lugar, la propia comparación de ambos sistemas, teniendo en cuenta, además, que se realiza desde un punto de vista estrictamente «jurídico-presupuestario», puesto que consiste en un análisis de eficacia en términos presupuestarios, prescindiendo de valoraciones políticas (aunque sea un elemento que subyace a lo largo de todo nuestro desarrollo), y de consideraciones de tipo económico.

Aprovecho estas últimas líneas para mostrar mi agradecimiento al Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y, por extensión, a la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por ofrecerme la oportunidad de elaborar y presentar esta tesis doctoral, cumpliendo así uno de mis anhelos personales.

También quiero agradecer al personal de Intervención Delegada Central en el Ejército de Tierra y, especialmente, a mis compañeros destinados en la Intervención Delegada en el Mando de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra el apoyo recibido.

Por supuesto, deseo expresar mi más profunda admiración y respeto a mi director de tesis, el Doctor Rafael García Pérez, profesor titular de la Universidad de Santiago de Compostela; a pesar de la distancia que nos separa, siempre ha estado ahí para atenderme y para guiarme en esta investigación, muchísimas gracias por tu apoyo, sin el cual no habría podido finalizar esta investigación.

Para terminar, un agradecimiento muy especial a mis tíos y mi prima, a mis padres, Máximo y María Francisca, y a mi pareja, Cristina: gracias por su apoyo, comprensión, paciencia y cariño.

PRIMERA PARTE

LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE DOBLE FINANCIACIÓN
DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

A la hora de realizar un análisis como el que nos ocupa acerca de la financiación de la PESC, debemos tener en cuenta las dificultades metodológicas que entraña el conjugar dos vertientes contrapuestas, pero al mismo tiempo relacionadas, como son la vertiente «jurídico-política», acerca de la configuración de la misma PESC, y la vertiente «jurídico-económica», sobre los aspectos presupuestarios y económicos derivados de la misma.

Esta circunstancia nos obliga a realizar un mayor esfuerzo a la hora de intentar establecer un punto de partida que nos permita desarrollar un discurso coherente para que el lector pueda entender cuál es la configuración del sistema de financiación de la PESC, la cual por otra parte, solo tiene sentido en el marco más amplio de la financiación de la UE.

Adelantándonos a nuestro desarrollo, debemos señalar que el punto de inflexión en nuestra investigación se corresponde con el Tratado de Ámsterdam de 1997, momento a partir del cual, como veremos, se produce un desdoblamiento de su financiación al distinguir entre los gastos administrativos y los gastos operativos derivados de la PESC, que se imputan al presupuesto general de la UE, mientras que los gastos derivados de las operaciones militares tengan una financiación estatal.

De esta forma, en un primer momento nos planteamos la posibilidad de realizar un análisis cronológico, estableciendo primero los antecedentes que llevaron al cambio en 1997, para después ir recogiendo de forma secuencial los elementos esenciales presentes en cada momento hasta la actualidad.

Sin embargo, nos encontramos ante dos sistemas de financiación totalmente distintos, por lo que, aunque existen vínculos comunes a ambos sistemas, principalmente en lo referente al desarrollo de las instituciones y procedimientos de gestión de crisis, lo cierto es que debemos analizar los dos sistemas por separado; sólo así estaremos en posición de determinar cuáles son las características de uno y otro sistema a nivel presupuestario, de cara a realizar una posterior comparación entre ambos.

En consecuencia, la mejor forma de actuación es establecer los elementos esenciales que permitan comprender el análisis presupuestario de la PESC que subyace en el fondo de esta investigación, de ahí la extraña estructura que presenta esta Primera Parte.

De este modo, teniendo en cuenta la conjugación de vertientes o ramas que confluyen en este análisis, en el capítulo primero nos centramos en la vertiente «jurídico-económica», ofreciendo una síntesis del proceso de evolución del sistema de financiación del conjunto de la UE.

A través de este análisis, no sólo profundizamos en el proceso de evolución de la UE desde una perspectiva totalmente distinta a la habitual, sino que también nos permite introducir una serie de conceptos, normas, términos y procedimientos que van a resultar cruciales en nuestro desarrollo posterior.

Los elementos esenciales que se desprenden de este primer capítulo nos llevan, irremediablemente, a analizar la vertiente «jurídico-política» de nuestro estudio; de hecho, nos conduce a uno de los elementos más complicados en el ámbito de la UE, como es la separación entre la PESC y las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores.

A pesar de la importancia y complejidad de la cuestión, en el capítulo segundo nos centramos en el análisis de los antecedentes y la evolución de la PESC, así como su relación con esas competencias en materia de relaciones exteriores; pero lo haremos fijándonos sólo a través de las sucesivas modificaciones de los Tratados constitutivos, sin ofrecer ninguna valoración al respecto, puesto que el objetivo último es determinar los elementos esenciales que permitan comprender nuestro desarrollo posterior.

Para terminar esta Primera Parte de nuestro análisis, el capítulo tercero se centra en las primeras actuaciones de la UE en materia de la PESC tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1992), pero desde un punto de vista estrictamente presupuestario.

Concretamente, analizamos el presupuesto de la UE correspondiente al período 1993-1999, ya que los créditos allí establecidos nos llevan a interesarnos por esas primeras manifestaciones de la PESC, principalmente con respecto al conflicto de los Balcanes, toda vez que los condicionantes y los resultados de esas actuaciones tuvieron importantes repercusiones que han marcado el posterior desarrollo de la PESC y, en concreto, fueron cruciales para el establecimiento de ese sistema de doble financiación de la PESC a partir del Tratado de Ámsterdam (1997).

CAPÍTULO I – LA PROGRESIVA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL PROCESO DE EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SU SISTEMA DE FINANCIACIÓN

En este primer capítulo de nuestro análisis nos centramos en los aspectos «jurídico-económicos»; a en el ámbito de la UE, lo cual nos lleva a plantearnos cómo se articula su sistema de financiación.

A estos efectos, partimos de un concepto esencial que nace en el ámbito económico, como es el concepto de «actividad financiera», que puede definirse como el «*conjunto de operaciones y tareas que ésta realiza en orden a obtener recursos financieros, administrarlos y, finalmente, aplicarlos a la consecución de los fines que constitucionalmente tiene asignados*»¹.

Desde un punto de vista jurídico, el análisis de esa actividad financiera se realiza por la rama del Derecho Financiero, tradicionalmente dividida en dos grandes apartados: por un lado, el Derecho Tributario que estudia el área relativa a la obtención de recursos; y por otro, el Derecho Presupuestario que se dedica al estudio de la realización de gastos por parte de los entes públicos, centrándose sobre todo en el análisis del «presupuesto» como instrumento que sirve de nexo de unión entre los gastos a realizar y los ingresos que van a ser necesarios para cubrir dichos gastos.

Pues bien, esta genérica definición de actividad financiera nace en el ámbito estatal, aunque su aplicación práctica se podría extender a cualquier otro tipo de institución pública o privada, pudiendo hacerlo extensivo a las Organizaciones Internacionales ya que pocas funciones se pueden desarrollar si no se dispone de los recursos económicos para poder ponerlas en práctica.

Evidentemente el caso de la UE no es una excepción, si bien es cierto que ostenta unas características propias y distintas del resto de Organizaciones Internacionales ya que, en

¹ FUENTES VEGA, S. (Coord.). *El gasto público: ejecución y control (2ª Edición)*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), 1999, pág. 21.

numerosas ocasiones, recibe el calificativo de Organización «supranacional» o «de integración»; en este sentido, no debemos olvidar que nos encontramos ante una Organización de integración económica, que ha conseguido niveles insospechados en este terreno, sobre todo con la consecución de la denominada Unión Económica y Monetaria, y que, en la actualidad, abarca veintiocho Estados miembros, algunos de los cuáles se encuentran a la cabeza de los más desarrollados del mundo.

No vamos a discutir aquí sobre la existencia o no de un auténtico «Derecho presupuestario comunitario», aspecto éste interesante desde el punto de vista puramente doctrinal, sino que vamos a partir de una premisa básica como es la constatación de que la UE, desde sus orígenes, asume una serie de «funciones», o mejor dicho «competencias», cuya puesta en práctica necesita de una serie de recursos económicos, habiéndose articulado los instrumentos financieros necesarios para ello.

En este primer capítulo vamos a mostrar precisamente ese proceso de evolución desde el punto de vista presupuestario, lo cual implica analizar el sistema de financiación del conjunto de la UE, lo cual nos permite apreciar cómo los principales hitos del proceso de evolución del conjunto de la UE vienen marcados por la complejidad derivada de la progresiva asunción de competencias por parte de las instituciones comunitarias; de este modo, siguiendo al profesor Graciano Regalado, podemos distinguir cinco fases perfectamente diferenciadas²:

1. Políticas tradicionales, nacidas al amparo de los Tratados constitutivos de 1957.
2. Políticas comunes, incorporadas por el Acta Única Europea en 1986.
3. Nuevas políticas derivadas del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea en 1992.
4. Políticas incorporadas por el Tratado de Ámsterdam en 1997.
5. Finalmente, las nuevas políticas recogidas en el fracasado intento de Constitución europea que, en mayor o menor medida, han pasado al actual Tratado de Lisboa de 2007.

Como contrapartida, y haciendo un paralelismo casi perfecto con las etapas que acabamos de marcar, el progresivo aumento de competencias provoca un consiguiente aumento en los gastos, por lo que es necesario buscar fuentes alternativas de financiación;

² GRACIANO REGALADO, J.C. «Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las ampliaciones y perspectivas financieras», *Documentos Instituto de Estudios Fiscales*, Nº 3, 2005, págs. 133-158.

de este modo, siguiendo a la propia Comisión Europea, podemos distinguir siete etapas bien definidas, a saber³:

1. Una primera etapa entre 1958 y 1975, de desarrollo de un sistema propio de financiación.
2. La segunda etapa de crisis en el seno de las Comunidades Europeas entre 1975 y 1987.
3. La tercera etapa de reforma del sistema de financiación que abarcaría entre los años 1987 y 1992, con el denominado «Paquete Delors I».
4. La cuarta etapa de consolidación de la reforma con el denominado «Paquete Delors II», entre 1993 y 1999.
5. La quinta etapa de establecimiento de un sistema presupuestario estable de cara a la ampliación y la denominada «Agenda 2000», entre los años 2000 y 2006.
6. La sexta etapa se correspondería con el período 2007-2013, teniendo en cuenta los cambios acontecidos en aplicación del Tratado de Lisboa.
7. Finalmente, habría que hablar de un nuevo período que abarcaría el período 2014-2020, sobre un presupuesto consensuado en tiempos de crisis para la «Europa 2020».

Pasamos, por tanto, a analizar el proceso de evolución del conjunto de la UE tomando como referencia los hitos esenciales que han marcado su sistema de financiación.

1. EL DESARROLLO DE UN SISTEMA PROPIO DE FINANCIACIÓN (1958-1975)

1.1. La configuración inicial de las Comunidades Europeas

Como sabemos, el origen de la UE se sitúa en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de desarrollo generalizado de Organizaciones Internacionales, sobre todo tras la creación de la ONU, reconociéndose que el precedente inmediato fue la denominada «Declaración Schuman», de 9 de mayo de 1950⁴, en la que el entonces Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, proponía la puesta en común de la producción franco-alemana del carbón y del acero, pero dejando la puerta abierta a la incorporación de otros países.

³ COMISIÓN EUROPEA. *European Union Public Finance (5ª Edición)*, 2014 (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en.pdf).

⁴ La idea de tal declaración fue concebida y elaborada por Jean Monet, comisario del Plan de Modernización y Equipamiento del gobierno francés.

La consecuencia de tal declaración fue la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), mediante la firma del Tratado de París, de 18 de abril de 1951 (TCECA)⁵, en el que los seis países firmantes (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), fijaron como objetivo el «contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común [de las industrias del carbón y del acero], a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros» (artículo 2 del TCECA), estableciéndose en su artículo 3 un conjunto heterogéneo de facultades pero siempre relacionadas con ese objetivo principal.

Para la consecución de dicho objetivo, el artículo 7 del TCECA constituyó las siguientes instituciones: una Alta Autoridad, encargada de asegurar la consecución de los objetivos fijados y asistida por un Comité Consultivo; una Asamblea Común, compuesta por representantes de los pueblos de los Estados miembros; un Consejo Especial de Ministros cuya misión era armonizar la acción de la Alta Autoridad con la de los Gobiernos de los Estados miembros; y un Tribunal de Justicia encargado del respeto al nuevo ordenamiento jurídico emanado de la Comunidad en la interpretación y aplicación del TCECA y de los reglamentos de desarrollo.

El éxito de esta primera Comunidad fue inmediato, precisamente debido a su especial atribución de competencias, llevando a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), instituidas a través de los Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957 (TCEE y TEURATOM).

De manera muy parecida al anterior, la EURATOM se estableció con el fin de «contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países» (artículo 1, in fine, del TEURATOM), constituyéndose también cuatro instituciones básicas, esto es, una Asamblea, un Consejo, una Comisión y un Tribunal de Justicia (artículo 3.1º del TEURATOM), a las que se unen cuatro más como son el Comité Económico y Social, el Comité Científico y Técnico, la Agencia y las denominadas Empresas Comunes, configurando así un panorama más complejo.

⁵ Su entrada en vigor se produjo el 23 de julio de 1952, con un período de vigencia de cincuenta años.

Sin embargo, la verdadera novedad se introduce con la CEE al establecerse como objetivo principal de esta Comunidad lo siguiente (artículo 2 del TCEE):

«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran».

La creación de este objetivo tan amplio se materializa en una larga lista de competencias, cuya diversidad va a ser el punto de arranque de un largo proceso de evolución hasta la actual configuración de la UE (artículo 3 del TCEE):

- a. «La supresión entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente;*
- b. El establecimiento de un arancel aduanero común y de una política comercial común respecto de terceros Estados;*
- c. La supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales;*
- d. El establecimiento de una política común en el sector de la agricultura;*
- e. El establecimiento de una política común en el sector de los transportes;*
- f. El establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común;*
- g. La aplicación de procedimientos que permitan coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y superar los desequilibrios de sus balanzas de pagos;*
- h. La aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común;*
- i. La creación de un Fondo Social Europeo, con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida;*
- j. La constitución de un Banco Europeo de Inversiones, destinado a facilitar la expansión económica de la Comunidad mediante la creación de nuevos recursos;*
- k. La asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de incrementar los intercambios y promover en común el desarrollo económico y social».*

Dentro de este conjunto de facultades previstas por el TCEE se suelen distinguir dos grandes apartados: por un lado, las «políticas comunes», entre las que se incluyen la política agrícola (artículos 38 a 47 del TCEE), la política comercial (artículos 110 a 116 del TCEE), los transportes (artículos 74 a 84 del TCEE) y el establecimiento de un régimen contra el falseamiento de la competencia (artículos 85 a 94 del TCEE), sectores todos ellos que se explican por su especial incidencia en la futura integración económica; junto a ellas se incluyen las «políticas coordinadas», es decir, otro conjunto de ámbitos de actuación en los que la CEE no asumía la competencia en sí, sino que se limitaba a una coordinación de las políticas nacionales principalmente en materia económica (artículo 6 del TCEE) y social (artículos 117 a 122 del TCEE).

Sin embargo, la CEE fue mucho más allá toda vez que, para el cumplimiento de un objetivo tan amplio como el marcado en el artículo 2, se estableció la posibilidad de

actuación de la Comunidad cuando «resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto» (artículo 235 del TCEE), lo que supone un medio indirecto de expandir las competencias comunitarias y que ha dado lugar a múltiples conflictos entre la Comunidad y los Estados miembros.

En cualquier caso, en lo que respecta al apartado institucional, como en los casos anteriores, la CEE se dota de cuatro instituciones básicas como son la Asamblea, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia (artículo 4 del TCEE); sin embargo, al igual que ocurría con la EURATOM, nos vamos a encontrar con otras entidades como el Banco Europeo de Inversiones (artículos 129 y 130 del TCEE) o el Comité Económico y Social (artículos 193 a 198 del TCEE).

1.2. El sistema de financiación en los Tratados constitutivos

Comenzamos el análisis del sistema de financiación por la regulación establecida en los Tratados constitutivos, aunque más bien debemos hablar de «sistemas de financiación», en plural, toda vez que cada Tratado instituye un sistema autónomo para cada Comunidad.

En primer término tenemos el TCECA con una regulación financiera dispersa a lo largo de todo su texto, en la que se hablaba expresamente de un «estado provisional general», que recogería los «gastos de carácter administrativo», esto es, aquellos necesarios para el mantenimiento de las instituciones (artículo 78.2 del TCECA). Su aprobación por parte de una comisión formada por los presidentes de cada una de las instituciones, constituía la autorización a la Alta Autoridad para percibir los ingresos correspondientes (artículo 78.3 del TCECA), que estaban constituidos por las «exacciones sobre la producción del carbón y del acero», la contratación de «empréstitos» y las posibles adquisiciones que se hicieran a título gratuito (artículo 49 del TCECA).

Junto a los gastos administrativos, se incluían también unos «gastos de carácter operativo» (artículos 54 a 56 del TCECA), esto es, aquellos derivados del ejercicio de sus funciones por parte de la Comunidad, gastos a los que no se hace referencia, aunque en la práctica pronto aparecerá un Anexo a ese informe anual que recibirá el nombre de «Presupuesto de la Comunidad», en el que se incluirán los recursos que le corresponden y su destino.

Por lo que se refiere a la EURATOM, las normas financieras se recogen Título Cuarto del Tratado (artículos 171 a 183 del TEURATOM), en las que ya se hace referencia expresa al término «presupuesto», aunque distinguiéndose entre el «presupuesto de funcionamiento», que comprende los gastos de administración así como los gastos relativos al control de seguridad y a la protección sanitaria (artículo 174.1 del TEURATOM), y el «presupuesto de investigación y de inversiones» (artículo 174.2 del TEURATOM).

Como contrapartida y teniendo en cuenta el principio de equilibrio presupuestario, el artículo 172 distingue tres tipos de recursos para atender las necesidades de la EURATOM: en primer término, se estableció como principal fuente de ingresos las aportaciones financieras de los Estados miembros, de acuerdo con una clave de reparto fijada, aunque modificable por acuerdo unánime del Consejo, si bien es cierto que se establecía la posibilidad de cambiar esas aportaciones por «exacciones percibidas por la Comunidad en los Estados miembros» (artículo 173 del TEURATOM); junto a dichas aportaciones se incluían «otros ingresos», sin identificar su alcance o contenido; y finalmente, los empréstitos, cuya finalidad era sufragar el presupuesto de investigación e inversiones.

Llegamos así al Título II de la Quinta parte del TCEE (artículos 199 a 209 del TCEE), en el que se recoge el conjunto de normas financieras aplicables a la CEE, con la novedad de que «todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del Fondo Social Europeo» (artículo 199 del TCEE), se incluirán en un solo «presupuesto».

Por su parte, se establecen como ingresos las contribuciones de los Estados miembros que constituyen la fuente principal de ingresos, aunque distinguiendo dos claves de reparto, una para cubrir los gastos generales y otra destinada a sufragar el Fondo Social Europeo (artículo 200 del TCEE), pudiendo ser modificadas por unanimidad del Consejo.

No obstante, también aquí se recoge la posibilidad de que dichas contribuciones se sustituyan por «recursos propios», especialmente por «ingresos procedentes del arancel aduanero común» tras su establecimiento, para lo cual la Comisión presentaría las oportunas propuestas al Consejo (artículo 201 del TCEE).

Por último, debemos tener en cuenta aquí la importantísima figura que constituye el Reglamento Financiero, cuya primera versión fue aprobada por Reglamento de 15 de

noviembre de 1960⁶; su importancia es capital en el ámbito de la gestión económico financiera ya que regulará, en sus diferentes versiones que se aprobarán a lo largo del tiempo, aspectos tan relevantes como la presentación y estructura del presupuesto, el procedimiento de ejecución presupuestaria, la contratación, la contabilidad e inventarios, la responsabilidad de agentes y encargados de la gestión, etc.

1.3. La primera modificación del sistema de financiación

Con esta situación de partida, la evolución posterior intenta simplificar la cuestión financiera a través de un conjunto de modificaciones esenciales la primera de las cuales tuvo lugar a través del denominado Tratado de Bruselas o Tratado de Fusión de Ejecutivos, de 8 de abril de 1965⁷, en el que no solo simplifica el entramado institucional al constituirse un Consejo y una Comisión única, sino que también se modifican las disposiciones financieras de los Tratados constitutivos; por su parte, en el ámbito financiero, se produce la integración de los presupuestos administrativos de las tres Comunidades en el Presupuesto General de la CEE, que pasa a denominarse Presupuesto General de las Comunidades Europeas (PGCE), convirtiéndose así en el principal instrumento financiero de las Comunidades Europeas⁸.

Debemos recordar aquí la primera crisis institucional, la denominada «crisis de la silla vacía», cuyo origen se encuentra en 1965, concretamente en la postura contraria de Francia a las propuestas de la Comisión de reforma del sistema de financiación como consecuencia del incremento de los gastos como consecuencia de la puesta en marcha del Mercado Único y de la Política Agrícola Común (PAC); la solución llegaría a través del denominado Compromiso de Luxemburgo, de 30 de enero de 1966, en el que se establecía la posibilidad de que un Estado miembro vetara las decisiones que creía afectarían a sus intereses nacionales.

A efectos de nuestro análisis, la Comisión reanuda sus trabajos de modificación del sistema de financiación, proponiendo nuevas soluciones que se plasmarán en dos normas esenciales del año 1970, aunque ambas entraron en vigor al año siguiente.

⁶ Con fecha 15 de noviembre de 1960, se aprobaron dos Reglamentos Financieros, uno para la CEE y otro para la EURATOM (DO de 29.12.1960).

⁷ DO N° 152, de 13.07.1967.

⁸ Para dar forma a esta integración se aprobó un nuevo Reglamento Financiero a través del Reglamento N° 68/313/CEE, EURATOM, CECA, de 30 de julio de 1968 (DO L199, de 10.08.1968).

La primera norma aprobada fue la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970⁹, por la que se sustituye el sistema de ingresos basado en contribuciones de los Estados miembros, por un sistema de «recursos propios», y que entró en vigor en enero de 1971, aplicándose un régimen transitorio hasta su definitiva implantación en enero de 1975. Con esta Decisión se implantan tres tipos de ingresos con los que financiar las Comunidades Europeas:

1. En primer lugar, tenemos los denominados «derechos de aduana», es decir, un arancel común a todos los Estados miembros sobre las importaciones de países no comunitarios.
2. En segundo lugar, las «exacciones agrícolas» que se constituyen en impuestos variables que gravan las importaciones de productos agrarios desde terceros países y cuya finalidad es contribuir a la protección y regulación de los mercados comunitarios.
3. Finalmente, como recurso adicional se introduce el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), que es un impuesto de carácter indirecto cuyo objetivo último es gravar el consumo de bienes y servicios a través de la tributación de los incrementos de valor que sufre ese bien o servicio a lo largo de las distintas etapas de su proceso económico, destinado a convertirse en el más importante tanto por sus implicaciones prácticas como por su potencial recaudatorio, fijándose inicialmente la contribución en el 1% de la recaudación.

En cualquier caso, lo importante es que nos encontramos ante auténticos «*ingresos de naturaleza fiscal que le corresponden a la Comunidad por derecho propio sin necesidad de aprobación de las autoridades nacionales*»¹⁰, aunque dichas autoridades participan en su gestión y recaudación.

La otra gran norma de carácter financiero es el Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970¹¹, el cual, a través de una nueva modificación de los preceptos relativos al sistema de financiación de los Tratados constitutivos, unifica el procedimiento de aprobación de los presupuestos de cada Comunidad y, al mismo tiempo, se integra el presupuesto de

⁹ DO L94, de 28.04.1970.

¹⁰ LANGA MORA, E. y VALBUENA REYERO, M. «La actividad financiera de la Unión Europea: Presupuesto y perspectivas financieras 2007-2013». *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales (Facultad de Derecho de la Universidad Complutense)*, Nº 3, 2006, pág. 295.

¹¹ DO L2, de 02.01.1971.

investigación e inversiones de la EURATOM en el seno del PGCE, configurándose así un nuevo y único procedimiento de aprobación presupuestaria.

Dentro de esta unificación de procedimientos destaca, sin lugar a dudas, una distinción fundamental entre los denominados Gastos Obligatorios (GO) y los Gastos No Obligatorios (GNO), diferenciación que condiciona de forma esencial el procedimiento para la aprobación del PGCE: son GO aquellos que se derivan directamente de los Tratados y de los actos adoptados en virtud de éstos, sobre los cuales el Consejo va a tener la última palabra y que abarcan la mayoría de los gastos comunitarios al incluir aspectos como la PAC o la política de pesca; por su parte, y como categoría residual, el resto de gastos se consideran GNO en los que el Parlamento sí va a poder introducir modificaciones.

También aquí, una vez sentadas las bases en 1970 y tras un período transitorio que abarca hasta 1975, se produce una nueva modificación del sistema, ésta vez a través del Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975¹², por el cual se vuelven a reformar las disposiciones financieras y presupuestarias de los Tratados originarios, conformando una regulación en la que la responsabilidad en materia presupuestaria se reparte entre el Parlamento y el Consejo¹³.

De esta manera y de forma muy genérica, el procedimiento presupuestario implantado comienza con la presentación de un proyecto de presupuesto por parte de la Comisión que recopila las propuestas realizadas por cada institución, pasando después por distintas fases o «lecturas», tanto en el Consejo como en el Parlamento, en las que tanto los plazos como las posibilidades de actuación, varían si nos encontramos ante GO, en los que la última palabra la tiene el Consejo, o ante GNO en los que el Parlamento tiene preeminencia.

Si tenemos en cuenta la regulación, y a pesar de las grandes posibilidades de actuación del Consejo, podemos afirmar que el Parlamento sale reforzado, no sólo por esa preeminencia en los GNO, sino también por la posibilidad de rechazar el proyecto de presupuesto y por corresponderle la aprobación final de la gestión presupuestaria realizada por la Comisión.

¹² DO L359, de 31.12.1977.

¹³ Resaltar que las distintas modificaciones tuvieron lugar sin alterar la numeración de los Tratados constitutivos, principalmente en lo que interesa a nuestro análisis, los artículos 199 a 209 del TCEE.

Señalar también que este Tratado de Bruselas de 1975 añade una institución más al entramado institucional como es el Tribunal de Cuentas, cuya misión es el examen de las cuentas de todos los gastos y los ingresos de las Comunidades Europeas.

Por su parte, en materia de gestión, debemos resaltar que se sucedieron nuevas versiones del Reglamento Financiera, la primera aprobada a través del Reglamento N° 73/91/CEE, CECA, EURATOM, de 25 de abril de 1973¹⁴, que sería sustituido posteriormente por el Reglamento de 21 de diciembre de 1977¹⁵, y que constituye la versión más longeva de la historia puesto que, a pesar de sus continuas modificaciones, estaría vigente hasta el año 2002.

2. LA CRISIS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1975-1987)

2.1. La crisis financiera de las Comunidades Europeas (1975-1987)

A pesar del aparente éxito con el que se concluía la etapa anterior, nuevos problemas aparecieron derivados de la puesta en práctica del sistema de financiación que enrarecieron aún más las relaciones en el seno de las Comunidades Europeas a finales de los años setenta y principios de los ochenta del siglo pasado.

En primer término, nos encontramos con los problemas institucionales derivados del procedimiento presupuestario establecido al final de la etapa anterior con una nueva regulación en la que es esencial la distinción entre GO y GNO, ambigua y sin mecanismos para solventar las posibles diferencias entre Consejo y Parlamento.

En segundo lugar, los gastos continuaron incrementándose durante los años ochenta, sobre todo los créditos derivados de los fondos estructurales, en parte debido a las sucesivas adhesiones de Estados entre los cuales se encontraban Grecia, España y Portugal, países económicamente débiles que *«fueron beneficiarios netos del presupuesto comunitario, es decir, que recibieron más del presupuesto de lo que pagaron»*¹⁶.

Frente a este aumento de los gastos el sistema de recursos propios quedó pronto obsoleto por el descenso de los ingresos debido a la crisis económica de los años ochenta que afectó a la actividad económica, descendiendo los ingresos del IVA, mientras que,

¹⁴ DO L116, de 01.05.1973.

¹⁵ DO L356, de 31.12.1977.

¹⁶ DESMOULIN, C.D. *Droit budgétaire de l'Union européenne*, L.G.D.J. Montchrestien, Paris, 2011, pág. 36.

por otro lado, tuvo lugar un descenso de la recaudación de los derechos de aduana, debido a los acuerdos en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)¹⁷, así como de las exacciones agrícolas como consecuencia de la reducción de las importaciones de productos alimenticios.

Finalmente debemos tener en cuenta el diferente reparto de la carga financiera entre los Estados miembros, sobre todo Reino Unido y Alemania¹⁸, que provocaron no pocas tensiones en el seno de las Comunidades Europeas.

De esta manera, en el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 se establecieron algunos acuerdos importantes en materia de financiación: por un lado, se elevó el nivel del IVA al 1,4%, cuya aplicación comenzó en 1986, mientras que, por otro, se acordó que «cualquier Estado miembro que soporte una carga presupuestaria excesiva en relación a su prosperidad relativa podrá beneficiarse, cuando llegue el momento, de una corrección», corrección aplicada al Reino Unido mediante la Decisión del Consejo de 7 de mayo de 1985¹⁹.

Sin embargo, las tensiones seguían siendo evidentes, tanto es así que se necesitaron mecanismos complementarios de financiación para cubrir el déficit presupuestario de los años 1985 y 1986 a través de anticipos reembolsables, aunque fue insuficiente para el año 1987, llegando así a la última gran reforma del sistema de financiación.

2.2. La primera modificación de los Tratados constitutivos: el Acta Única Europea (1986)

Ya hemos hablado de la «crisis de la silla vacía» como la primera crisis institucional de importancia, aunque es solo una muestra de las tensiones que se producirán en los años siguientes, tanto de forma vertical (entre los Estados y las Comunidades), como horizontal

¹⁷ El GATT tiene su origen en distintas reuniones y conferencias celebradas entre 1946 y 1947, desarrollándose su primera versión a la que se adscribieron veintitrés países en la que, mediante reuniones de sus miembros se mantienen negociaciones basadas en el principio de no discriminación y reciprocidad con el objetivo de reducir los aranceles existentes. Su efectividad fue decreciendo a partir de los años setenta del siglo pasado hasta su sustitución entre 1986 y 1994 por la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque se mantiene como tratado dentro de esta nueva organización internacional.

¹⁸ Por lo que se refiere al Reino Unido, tenía una estructura económica por la que apenas recibía ayudas agrícolas pero contribuía mucho por IVA por lo que desde los años setenta se intentaba buscar un mecanismo compensatorio de esas diferencias (Consejos Europeos de Dublín de marzo de 1975 y noviembre de 1979) hasta el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984. Por su parte, Alemania también solicitó desde 1981 una reducción de su aportación a las Comunidades al tratarse del principal contribuyente en base al recurso por IVA.

¹⁹ DO L128, de 14.05.1985.

(entre las propias instituciones comunitarias); no obstante, el desarrollo comunitario siguió adelante y la mejor muestra de ello es la incorporación de nuevos Estados miembros²⁰, pero sin que apenas variara el esquema político-institucional de las Comunidades Europeas y eso que ya habían transcurrido varias décadas desde su fundación.

Estas circunstancias motivaron que en los años ochenta se produjera un cambio de mentalidad cuyo resultado fue la ratificación del Acta Única Europea (AUE) en 1986²¹, que sentó las bases para la futura UE a través de la modificación de los Tratados constitutivos.

Por lo que se refiere al apartado institucional, se modifica el proceso de toma de decisiones, ampliándose las posibilidades del voto por mayoría cualificada en el Consejo, se crea el Tribunal de Primera Instancia y se institucionaliza la figura del Consejo Europeo.

En relación a éste último, hay que señalar que, aunque los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros venían manteniendo reuniones informales desde 1974, el Consejo Europeo se establece como institución de las Comunidades Europeas a partir del AUE, estableciéndose reuniones al menos dos veces al año de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión, y cuya misión es definir el conjunto de objetivos y prioridades de los Estados miembros; no tiene nada que ver, por tanto, con la figura del Consejo como institución comunitaria que en los Tratados originarios se establecía su composición por «los representantes de los Estados miembros...cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros» (artículo 146 TCEE).

Por lo que se refiere a las competencias, el AUE amplía las ya existentes hasta la fecha mediante el establecimiento de nuevas medidas para la consecución del mercado interior (artículos 13 a 19 del AUE) así como para la cooperación en materia de política económica y monetaria (artículo 20 del AUE), aunque los verdaderos logros se sitúan en materia social al ampliarse sus objetivos y competencias (artículos 21 y 22 del AUE), añadiéndose un Título V al TCEE relativo a la Cohesión Económica y Social.

²⁰ La adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido tuvo lugar en 1973, la de Grecia en 1981 y, finalmente, España y Portugal cuyo ingreso efectivo se produjo en 1986.

²¹ Luxemburgo 17 de febrero y La Haya 28 de febrero de 1986 (DO L169, de 29.06.1987).

Junto a estas medidas, se van a incorporar una serie de novedades a través de nuevos Títulos del TCEE como son los relativos a la investigación y desarrollo tecnológico (Título VI) y medio ambiente (Título VII), aunque en lo que a nuestro análisis se refiere es esencial la institucionalización de la Cooperación Política Europea (CPE) como forma de coordinación política en las relaciones internacionales convirtiéndose en el antecedente inmediato de la PESC (Título III, artículo 30 del AUE).

3. LA SEGUNDA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN: EL «PAQUETE DELORS I» (1988-1992)

Teniendo en cuenta las dificultades financieras de la etapa anterior, en 1988 se inicia un nuevo período en la financiación de las Comunidades Europeas a través de la Decisión del Consejo 88/376/CEE, EURATOM, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad²²; en ella se establece un nuevo tipo de ingreso para las Comunidades Europeas, la Renta Nacional Bruta (RNB), que sirve de complemento al resto de ingresos de la UE ya que su cálculo se realiza por diferencia entre los gastos que han sido aprobados y el resto de los ingresos previstos, y que se convierte en poco tiempo en la principal fuente de financiación del presupuesto comunitario (Tabla 1).

Tabla 1 – Porcentaje de ingresos por período de perspectivas financieras (1988-2013)

INGRESOS	1988-1992	1993-1999	2000-2006	2007-2013
Recursos propios	94,2	93,9	90,5	92,8
Recursos tradicionales	25,6	17,8	13,1	12,5
IVA	58,9	44,9	23,1	11,9
RNB	9,7	31,2	54,3	68,4
Corrección Reino Unido y Otros	0,0	-0,1	-0,6	0,0
Otros ingresos	5,8	6,1	9,5	7,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia según los datos reflejados en el Anexo 3 del *EU Budget 2006. Financial Report*, para el período 1988-2006 (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2006-pbKVAI07001/>), y en el Anexo 2.b del *EU Budget 2013. Financial Report*, para el período 2007-2013 (<http://bookshop.europa.eu/en/financial-report-2013-pbQHAB14001/>).

²² DO L185, de 15.07.1988.

Sin embargo, la modificación del sistema de ingresos de las Comunidades Europeas no fue la única novedad introducida en el año 1988, ya que este mismo año se aprueba la Decisión del Consejo 88/377/CEE, de 24 de junio de 1988, sobre disciplina presupuestaria²³, aunque el verdadero impulso del sistema de financiación lo constituye la aprobación del Acuerdo Interinstitucional de disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, de 29 de junio de 1988²⁴, también denominado «Paquete Delors I» y que incluía las denominadas perspectivas financieras para el período 1988-1992 (Tabla 2).

Tabla 2 – Perspectivas financieras 1988-1992 (millones de ecus-precios 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA GARANTÍA	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600
2. ACCIONES ESTRUCTURALES	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
3. POLÍTICAS DE 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
Parte: 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
Parte: 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
Gastos Obligatorios	33.698	32.607	32.810	32.980	33.400
Gastos No Obligatorios	11.605	14.278	16.090	17.970	19.400
Créditos de pago necesarios	43.779	45.300	46.900	48.600	50.100
Gastos Obligatorios	33.640	32.640	32.740	32.910	33.110
Gastos No Obligatorios	10.139	12.696	14.160	15.690	16.990
Créditos de pago en % del 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 % del PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Fuente: Acuerdo Interinstitucional, de 29 de junio de 1988 (DO L185, de 15.07.1988).

²³ DO L185, de 15.07.1988.

²⁴ DO L185, de 15.07.1988.

Nos encontramos ante una auténtica novedad ya que se trata de un acuerdo entre las tres autoridades presupuestarias (Parlamento, Consejo y Comisión) en el que, por consenso, se determina el importe total de los gastos a realizar por las Comunidades Europeas durante el período de tiempo correspondiente, en función de las distintas áreas de gasto que se pretenden realizar, incluyendo también la forma de realizar los ajustes necesarios en cada momento, concretándose con posterioridad en cada presupuesto anual el importe exacto dedicado a cada rúbrica conforme a las directrices establecidas.

El éxito de este primer Acuerdo Interinstitucional fue tal, que ha motivado la aprobación sucesiva de este tipo de acuerdos en períodos de siete años y que constituyen la base del sistema de financiación de la UE en la actualidad²⁵.

4. LA CONSOLIDACIÓN DE LA REFORMA: EL «PAQUETE DELORS II» (1993-1999)

4.1. El Tratado de Maastricht y la creación de la Unión Europea

Como sabemos, el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992 (TUE)²⁶, es uno de los hitos esenciales en el proceso de evolución de la UE, y su importancia reside en que supone una revisión total de las Comunidades Europeas, a través de sendas reformas de sus Tratados constitutivos; en concreto, a partir de este momento la CEE pasa a denominarse Comunidad Europea (CE).

De esta manera, en aras a la consecución de ese objetivo último de integración política, la nueva UE se fundamentará en las «Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado» (artículo A del TUE), manteniéndose vigentes cada una de ellas con su propia personalidad jurídica²⁷, y estableciendo los tres Pilares básicos de actuación que todos conocemos.

El Primer Pilar o Pilar Comunitario viene a ser el heredero de las anteriores Comunidades Europeas, manteniéndose la distinción entre «políticas comunes», las mismas que en los Tratados originarios, y «otras formas de acción» en las que, bajo las más diversas denominaciones se amplía la capacidad de actuación de las instituciones

²⁵ La propia Comisión establece los beneficios del Acuerdo en la COM(92) 82, de 12.03.1992.

²⁶ Publicado en el DO C191, de 29.07.1992, su entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 1993. Debemos señalar que para dicha entrada en vigor, era necesaria la unanimidad de todos los Estados miembros, por lo que, para cumplimentar los distintos requisitos nacionales, se produjeron varios referendums (Irlanda, Francia y Dinamarca, ésta última lo aprobó en segunda votación en mayo de 1993) y reformas constitucionales (Francia, Alemania, España y Portugal).

²⁷ En concreto, la CEE pasará a denominarse Comunidad Europea (CE), mientras que su Tratado constitutivo pasará a ser el TCE a partir de entonces.

europas, aplicándose eso sí el principio de subsidiariedad, toda vez que «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá... sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados» (artículo G del TUE).

Dentro de este Pilar destacan las siguientes novedades:

1. En materia económica destaca la inclusión del objetivo de la Unión Económica y Monetaria, que daría lugar a la creación de una moneda única, el euro²⁸.
2. En segundo lugar, el progreso social y económico dentro de la realización del mercado interior, en el que destaca la creación del Fondo de Cohesión destinado a la ayuda financiera de proyectos de medio ambiente y redes transeuropeas.
3. El progreso en otros ámbitos incluye la asunción de competencias en materias como «una política medio ambiente», «el fortalecimiento de la competitividad de la industria», «el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico», «el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas», la «contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud», la «contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros», una «política en el ámbito de la cooperación al desarrollo», la «contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores» y «medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo».
4. Aunque no se trata de una competencia en sí, debemos hacer mención de la creación de la «ciudadanía común» para los nacionales de los Estados miembros por su importancia jurídico-política.

Junto a este Primer Pilar, el TUE instauro otros dos Pilares totalmente novedosos en las relaciones internacionales, ambos de carácter netamente intergubernamental; así el Título V del Tratado de Maastricht recoge el Segundo Pilar correspondiente a la «Política Exterior y de Seguridad Común», mientras que el Título VI dedica su regulación al Tercer Pilar de «Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior», del que se deriva la cooperación en ámbitos tan dispares como la política de asilo, la inmigración,

²⁸ La implantación de la Unión Económica y Monetaria se basaba en una serie de fases progresivas hasta la implantación de la moneda única (el euro, cuya entrada en vigor se produce en el 2002) en las que se establecían una serie de criterios de obligatorio cumplimiento por los Estados que pretendieran incorporarse a dicha Unión y que se referían a la estabilidad de precios dentro de unos parámetros, al déficit público, a la deuda pública y a los tipos de cambio.

cooperación judiciales en materia civil y penal, aduana, cooperación frente a diversas formas de delincuencia, etc.

Como es fácilmente comprensible, estos dos últimos Pilares constituyen una verdadera revolución en el ámbito del Derecho Internacional, puesto que aspectos tan arraigados en la soberanía nacional de los Estados como la justicia o la política exterior, a pesar de mantener un carácter intergubernamental, pasan a ser tratados abiertamente en una instancia supranacional, otorgándoles una perspectiva mucho más amplia, pero también mucho más compleja.

Por su parte, desde el punto de vista institucional, el Tratado de Maastricht destaca sobre todo por el incremento de competencias del Parlamento Europeo²⁹, así como por el reconocimiento de la importancia de las regiones en Europa a través de la constitución del Comité de las Regiones con carácter consultivo.

4.2. La consolidación del sistema de perspectivas financieras

En primer término debemos señalar que los importantes cambios llevados a cabo en el TUE, no tuvieron su reflejo en cuanto al sistema de financiación, toda vez que a pesar de la nueva redacción y/o derogación de los artículos 199 a 209 del ahora Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), lo cierto es que las modificaciones introducidas fueron mínimas; de este modo, por un lado, el ahora Presupuesto General de la UE (PGUE) conserva los elementos esenciales establecidos por la gran reforma de 1975, principalmente en lo referente a la distinción entre GO y GNO.

Por su parte, el sistema de recursos propios permanece inalterado conservando la estructura establecida en 1988, actualizada a través de la Decisión del Consejo 94/728/CE, EURATOM, de 31 de octubre de 1994³⁰.

En este período y tras la experiencia favorable anterior, se celebró un segundo Acuerdo Interinstitucional, esta vez de 29 de octubre de 1993³¹, y que incluía las perspectivas financieras para el período 1993-1999 («Paquete Delors II»), dando así cobertura a las

²⁹ Ese incremento de competencias del Parlamento se debe a la instauración del procedimiento de «codecisión» que supone la posibilidad de adoptar actos conjuntamente con el Consejo, así como por el procedimiento de «investidura» de la Comisión.

³⁰ DO L293, de 12.11.1994.

³¹ DO C331, de 07.12.1993.

novedades introducidas en el Tratado de Maastricht (Tabla 3), seguido de la Decisión del Consejo 94/724/CE, de 31 de octubre, sobre disciplina presupuestaria³²

Tabla 3 – Perspectivas financieras 1993-1999 (millones de ecus-precios 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Línea directriz agrícola	35.230	35.095	35.722	36.364	37.023	37.679	38.389
2. Acciones estructurales	21.277	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000
- Fondo de Cohesión	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
- Fondos estructurales	19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400
3. Políticas internas	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100
4. Acciones exteriores	3.950	4.000	4.280	4.560	4.830	5.180	5.600
5. Gastos administrativos	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900
6. Reservas	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
- Reserva monetaria	1.000	1.000	500	500	500	500	500
- Acciones externas (ayuda emergencia)	200	200	300	300	300	300	300
- Acciones externas (garantías de préstamos)	300	300	300	300	300	300	300
Total de créditos para compromisos:	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.959	84.089
Créditos para pagos necesarios	65.908	67.036	69.150	71.290	74.491	77.249	80.114
Créditos para pagos (% del PNB)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Margen para imprevistos (% del PNB)	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Límite máximo de los recursos propios (% del PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Total gasto exterior	4.450	4.500	4.880	5.160	5.430	5.780	6.200

Fuente: Anexo I del Acuerdo Interinstitucional, de 29 de octubre de 1993 (DO C331, de 07.12.1993).

Sin embargo, en esta nueva etapa nos encontramos un incremento de gastos derivados de las nuevas políticas, pero también existe un empeoramiento de la situación económica, lo cual, unido a la ampliación a quince Estados en 1995, supuso la necesidad de realizar continuos ajustes tanto en las perspectivas financieras aprobados, como en los presupuestos aprobados en cada ejercicio.

³² DO L293, de 12.11.1994.

5. UN SISTEMA PRESUPUESTARIO ESTABLE: LA «AGENDA 2000» (2000-2006)

5.1. El desarrollo de la Unión Europea

A pesar de lo revolucionario de las disposiciones contenidas en el Tratado de Maastricht, su puesta en práctica inmediatamente posterior a su entrada en vigor muestra la insuficiencia del Tratado lo cual supuso la necesidad de aprobar una serie de modificaciones en los años siguientes que complementarían o desarrollarían lo allí establecido.

No obstante, debemos tener presente el contexto internacional en el que nos desenvolvemos, con una nueva ampliación a quince Estados con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia³³, así como las repercusiones de la caída del Muro de Berlín y el desmoronamiento de la Unión Soviética que ponía fin a la Guerra Fría; de este modo, dos circunstancias van a afectar directamente a la UE: por un lado, más de una decena de países de Europa del Este mostraron su intención de ingresar en la UE y, al mismo tiempo, comienza el conflicto en los Balcanes sin que la UE pudiera o supiera responder, perjudicando así enormemente las expectativas puestas en la nueva PESC.

Las carencias del Tratado de Maastricht obligaron a su modificación casi inmediata con la promulgación del Tratado de Ámsterdam en 1997³⁴, que amplió las competencias de la UE en varios sentidos: se creó una política comunitaria del empleo, se amplía en cierta medida el alcance y contenido de la PESC, y finalmente, se «comunitarizan» parte de las materias que antes correspondían al Tercer Pilar de Justicia e Interior, incluyendo la integración del Acuerdo de Schengen en el marco institucional y jurídico de la UE³⁵.

Ahora bien, dentro del Tratado de Ámsterdam se incluye otra opción más, la denominada «cooperación reforzada» al permitir que los Estados que quieran profundizar más en la integración puedan hacer «uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el presente Tratado y en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea», aunque con condiciones (artículo 43 del TCE³⁶), quedando el resto

³³ Su Acta de Adhesión entró en vigor el 1 de enero de 1995.

³⁴ El Tratado de Ámsterdam, aunque fue firmado el 2 de octubre de 1997, no entró en vigor hasta el 1 de mayo de 1999 (DO C340, de 10.11.1997).

³⁵ El acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985 por Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, incorporándose con posterioridad el resto de países de la UE excepto Reino Unido e Irlanda. Bajo este acuerdo se suprimen los controles de fronteras entre sus miembros, creando una frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada a todo ellos (Espacio Schengen) con arreglo a procedimientos idénticos.

³⁶ Señalar que, para dar mayor coherencia a las reformas introducidas tanto en el Tratado de la Unión Europea como en los Tratados constitutivos, se vuelven a numerar todos los artículos.

de países al margen hasta que lo consideren oportuno, lo cual supone una vía para evitar bloqueos en las instituciones comunitarias, aplicándose al Primer y al Tercer Pilar de la Unión³⁷.

Sin embargo, el propio Tratado de Ámsterdam preveía la reunión de una Conferencia Intergubernamental a efectos de poder solventar aquellos problemas derivados de una posible ampliación cuyos trabajos se iniciarán en febrero de 2000 y cuyo resultado final fue el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001³⁸, aunque su entrada en vigor no llegó hasta el 1 de febrero de 2003.

Las reformas introducidas por el Tratado de Niza en el ámbito institucional son más bien técnicas, sobre todo en cuanto al peso específico de los Estados miembros de cara a una ampliación (ponderación de votos en el Consejo, composición de la Comisión y del Parlamento Europeo), si bien es cierto que se amplía el procedimiento de codecisión, se flexibilizan las cooperaciones reforzadas y se amplía la posibilidad de la utilización de la mayoría cualificada.

El resto de disposiciones se refieren a aspectos puntuales, debiendo resaltar, entre otras cuestiones, las relativas a la inclusión en el ordenamiento comunitario de los derechos fundamentales³⁹, la vertiente civil de la PESC, la cooperación judicial en materia penal, etc.

En esta etapa también se produce la gran ampliación de la UE tras las negociaciones con diversos países del centro y este de Europa que comenzaron en 1998, firmándose el 16 de abril de 2003 el primer Tratado en el que se adhirieron República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, que entraría en vigor el 1 de mayo de 2004; por su parte, el 25 de abril de 2005 se firmó el Tratado de Adhesión de Rumanía y Bulgaria, mientras que el último país en incorporarse sería Croacia, a partir del 1 de julio de 2013, conformando la actual UE con veintiocho Estados miembros.

³⁷ En el ámbito de la PESC se establece el principio de «abstención constructiva» (artículo 23 del Tratado de Ámsterdam), de tal suerte que, aunque las decisiones se deben adoptar por unanimidad, «en caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal», en cuyo caso «no estará obligado a adoptar la decisión, pero admitirán que ésta sea vinculante para la Unión».

³⁸ DO C80, de 10.03.2001.

³⁹ En este sentido se incluye como Anexo al Tratado la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada por el Consejo Europeo, el Parlamento y la Comisión el 7 de diciembre de 2000.

Finalmente no conviene olvidar aquí el fracasado intento de crear una Constitución Europea y es que, habiendo sido aprobado su Tratado en octubre de 2004⁴⁰, con importantes novedades, aunque tras su ratificación por dieciocho de los veintisiete Estados miembros, fue rechazado en referéndum por Francia y Holanda, quedando así en entredicho el proceso de integración europea.

5.2. El sistema de financiación en el período 2000-2006

A pesar de las sucesivas reformas del TUE original acontecidas en este período, el sistema de financiación se mantuvo inalterado, sobre todo en cuanto al procedimiento de aprobación del PGUE, mientras que los ingresos fueron actualizados a través de la Decisión del Consejo 2000/597/CE, EURATOM, de 29 de septiembre de 2000⁴¹, detallando determinados aspectos técnicos del sistema de recursos propios implantado en 1988⁴².

Ahora bien, este período está marcado por el informe elaborado por la Comisión denominado «*Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia*» en el que, tras el mandato recibido tras el mandato del Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995, se establecieron una serie de propuestas de reforma de cara a la ampliación de la UE a partir de 1999 y que afectaban a aspectos tales como la PAC, las políticas estructurales, los instrumentos de preadhesión y el nuevo marco financiero, propuestas que serían adoptadas por el Consejo Europeo de Berlín de 24 de marzo de 1999. En este contexto surge el nuevo Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999⁴³, que incluyó las perspectivas financieras del período 2000-2006, cuya principal característica consiste en distinguir los datos entre la Europa con quince y con veintiún Estados miembros en previsión de la futura ampliación (Tablas 4 y 5).

Finalmente, no conviene olvidar en materia de gestión la importancia del Reglamento Financiero, aprobado en esta ocasión mediante el Reglamento (CE, EURATOM) N° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002⁴⁴, cuya importancia va a ser capital para nuestro desarrollo posterior.

⁴⁰ «Tratado Constitucional» de 29 de octubre de 2004 (DO C310, de 16.12.2004).

⁴¹ DO L253, de 07.10.2000.

⁴² Entre otras cuestiones se actualizan los tipos por IVA en diversos ejercicios, se establece un nuevo mecanismo para calcular la compensación del Reino Unido, etc.

⁴³ DO C172, de 18.06.1999.

⁴⁴ Publicado en el DO L248, de 16.09.2002, fue modificado hasta en tres ocasiones por los Reglamentos N° 1995/2006, de 13 de diciembre de 2006 (DO L390, de 13.12.2006), N° 1525/2007, de 17 de diciembre

Tabla 4 – Perspectivas financieras 2000-2006 para la Europa de los 15 (millones de euros-precios 1999)

Créditos de compromiso	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICULTURA	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Gastos de la política agrícola común (excluido el desarrollo rural)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Desarrollo rural y medidas complementarias	4.200	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. ACCIONES ESTRUCTURALES	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondos de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. POLITICAS INTERNAS	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600
4. MEDIDAS EXTERIORES	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. ADMINISTRACIÓN	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
6. RESERVAS	900	900	650	400	400	400	400
Reserva Monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Reserva para ayudas de emergencia	200	200	200	200	200	200	200
Reserva para garantía de préstamos	200	200	200	200	200	200	200
7. AYUDA DE PREADHESIÓN	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
Instrumentos estructurales de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Phare (países candidatos)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
TOTAL CRÉDITOS COMPROMISO	92.025	93.475	93.955	93.215	91.735	91.125	90.660
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	89.600	91.110	94.220	94.880	91.910	90.160	89.620
Créditos de pago en % del PNB	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
DISPONIBLE PARA LA ADHESIÓN (créditos de pago)			4.140	6.710	8.890	11.440	14.220
Agricultura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Otros gastos			2.540	4.680	6.440	8.510	10.820
LÍMITE MÁXIMO DE LOS CRÉDITOS DE PAGO	89.600	91.110	98.360	101.590	100.800	101.600	103.840
Límite máximo de los créditos de pago en % del PNB	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Margen para imprevistos	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
Límite máximo de los recursos propios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Fuente: Anexo I del Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999 (DO C172, de 18.06.1999).

de 2007 (DO L343, de 27.12.2007) y N° 1081/2010, de 24 de noviembre de 2010 (DO L311, de 26.11.2010).

Tabla 5 – Perspectivas financieras 2000-2006 para la Europa de los 21 (millones de euros-precios 1999)

Créditos de compromiso	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICULTURA	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Gastos de la política agrícola común (excluido el desarrollo rural)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Desarrollo rural y medidas complementarias	4.200	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. ACCIONES ESTRUCTURALES	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondos de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. POLITICAS INTERNAS	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600
4. MEDIDAS EXTERIORES	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. ADMINISTRACIÓN	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
6. RESERVAS	900	900	650	400	400	400	400
Reserva Monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Reserva para ayudas de emergencia	200	200	200	200	200	200	200
Reserva para garantía de préstamos	200	200	200	200	200	200	200
7. AYUDA DE PREADHESIÓN	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
Instrumentos estructurales de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Phare (países candidatos)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
8. AMPLIACIÓN			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Agricultura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Acciones estructurales			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Políticas internas			730	760	790	820	850
Administración			370	410	450	450	450
TOTAL CRÉDITOS COMPROMISO	92.025	93.475	100.405	102.245	103.345	105.325	107.440
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO			98.360	101.590	100.800	101.600	103.840
<i>incluida ampliación</i>	89.600	91.110	<i>4.140</i>	<i>6.710</i>	<i>8.890</i>	<i>11.440</i>	<i>14.220</i>
Créditos de pago en % del PNB	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Margen para imprevistos	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
Límite máximo de los recursos propios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Fuente: Anexo II del Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999 (DO C172, de 18.06.1999).

6. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ACTUALIDAD

6.1. Las novedades del Tratado de Lisboa

El marco jurídico general en la actualidad está recogido en el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007⁴⁵, en el que aparece una nueva configuración de la UE que, al igual que ocurría con el de Ámsterdam y el de Niza, viene a mantener el Tratado de la UE, conservando su denominación y con los aspectos esenciales de la UE que sustituye y sucede a la CE, aunque con una nueva numeración y una reordenación de todos sus preceptos; por su parte, el TCE pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y regulará todo lo relativo a instituciones, procedimientos y competencias, ambos con el mismo valor jurídico (artículo 1 del Tratado de Lisboa).

Del análisis del texto del Tratado se puede concluir que se introducen importantes novedades como la supresión de la estructura de Pilares para establecerse una única Unión que sustituye así a las anteriores Comunidades Europeas, así como un intento de incrementar la eficacia y la transparencia de la UE toda vez que la estructura institucional básica no modifica su esquema.

Sin embargo, en lo que a nuestro esquema de desarrollo se refiere, es importante destacar la mejor delimitación de las competencias entre la UE y los Estados que se rigen por el principio de atribución (artículo 5 del Tratado de Lisboa)⁴⁶, distinguiéndose cuatro categorías:

1. En primer lugar tenemos las «competencias exclusivas», aquellas en las que «sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión» (artículo 2.1 del TFUE), estableciéndose una lista cerrada de dichas competencias (artículo 3.1 del TFUE): unión aduanera; establecimiento de normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera

⁴⁵ DO C306, de 17.12.2007.

⁴⁶ El principio de atribución supone que la UE actúa dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Estados para el ejercicio de sus funciones (artículo 5.2º del Tratado de Lisboa), pero con limitaciones: por un lado, la UE ejercerá sus atribuciones en aquellos campos que no sean de su exclusiva competencia sólo en caso, y en la medida, que los objetivos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados (principio de subsidiariedad); por otro, el contenido y la forma de dichas actuaciones no excederán de lo necesario para alcanzar dichos objetivos (principio de proporcionalidad).

común y la política comercial común. Asimismo se establece la «competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas» (artículo 3.2 del TFUE).

2. En segundo lugar, las «competencias compartidas» son aquellas en las que tanto la UE como los Estados concurren, pudiendo legislar y dictar actos jurídicamente vinculantes, pero de forma restrictiva a favor de la UE ya que, por un lado, «los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya»; y por otro, «los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya» (artículo 2.2º del TFUE), estableciéndose una lista de las principales competencias compartidas en el artículo 4 del TFUE: mercado interior; política social en aquellos aspectos definidos por el Tratado; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; medio ambiente; protección de los consumidores; transportes; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; y asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública según lo establecido en el Tratado. Además la UE podrá llevar a cabo acciones y una política común en los ámbitos de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, sin que puedan suponer un impedimento para el desarrollo de su propia política por parte de los Estados (artículo 4.4 del TFUE).
3. En tercer lugar se atribuye a la UE la competencia para llevar a cabo «acciones de apoyo, coordinación o complemento», sin que ello suponga la asunción de las competencias de los Estados en la materia (artículo 2.5 del TFUE) entre las que se incluyen (artículo 6 del TFUE): protección y mejora de la salud humana; industria; cultura; turismo; educación, formación profesional, juventud y deporte; protección civil; y cooperación administrativa.
4. Finalmente el TFUE habla del ejercicio por parte de la UE de otras competencias como son la coordinación de las políticas económicas y de empleo (artículo 2.3 del TFUE), estableciendo expresamente que «la Unión dispondrá de competencia... para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa» (artículo 2.4 del TFUE) y cuya regulación se contiene en los artículos 21 a 46 del Tratado de Lisboa.

Ahora bien, el sistema de atribución de competencias regulado en Lisboa se cierra con la posibilidad que se otorga a la UE de expandir estas competencias al establecerse en el artículo 352 del TFUE, a semejanza del antiguo artículo 235 TCEE, excluida la PESC:

«Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuestas de la Comisión y previa aprobación del Parlamento. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuestas de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo».

6.2. La modificación de las partidas de gasto en la Unión Europea

Hay que decir que las directrices generales del sistema de financiación actualmente vigente tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se recogen en el Título II de la Sexta Parte (artículos 310 a 325), mientras que su desarrollo a través del correspondiente Reglamento Financiero (artículo 322 del TFUE), se manifiesta a través del actual Reglamento (UE, EURATOM) N° 966/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012⁴⁷.

Establecida la normativa básica aplicable, comenzamos nuestro análisis haciendo referencia al artículo 310.1 del TFUE, según el cual, «todos los ingresos y gastos de la Unión deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes al ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto», establecido según el procedimiento del artículo 314 por el Parlamento Europeo y el Consejo, debiendo «estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos», habiéndose introducido cambios en el procedimiento de aprobación que aparece ahora recogido en los artículos 313 a 316 del TFUE.

Debemos señalar que continúa siendo una regulación de bastante complejidad en la que se han introducido mejoras al suprimirse la diferenciación entre GO/GNO y disminuirse las tensiones institucionales al articularse la figura de un «Comité de Conciliación» para el caso de disputas entre el Parlamento y el Consejo (artículo 314.5° del TFUE), aunque en el fondo todavía se mantiene un cierto predominio del Consejo.

Por lo que se refiere al sistema de ingresos, el artículo 311 del TFUE mantiene que «la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus

⁴⁷ DO L298, de 26.10.2012.

políticas», estableciéndose a renglón seguido que, «sin perjuicio de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios».

Hay que decir que, con carácter general, se mantiene la estructura genérica marcada en 1988, estableciéndose la necesidad de la adopción por el Consejo por unanimidad una decisión al respecto que «podrá establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente» (artículo 311 del TFUE).

Tras la Decisión del Consejo 2007/436/CE, EURATOM, de 7 de junio de 2007⁴⁸, que actualizaba el sistema de recursos propios, en la actualidad ha sido sustituida por la Decisión del Consejo 2014/335/UE, EURATOM, de 26 de mayo de 2014⁴⁹, estableciendo los siguientes tipos de recursos consignados en el PGUE, incluyendo normas específicas para su aplicación en el período 2014-2020 (artículo 2):

1. Los «recursos propios tradicionales», consistentes en «exacciones, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, derechos del arancel aduanero común y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de la UE en los intercambios comerciales con terceros países», «derechos de aduana sobre los productos regulados en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero», así como «cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar».
2. La aplicación de un tipo uniforme válido para todos los Estados miembros a las bases imponibles del IVA armonizadas, determinadas con arreglo a normas de la UE y teniendo en cuenta que la base imponible a estos efectos «no excederá del 50% de la RNB para cada Estado miembro».
3. La aplicación de un tipo uniforme, determinado con arreglo al procedimiento presupuestario en función del total de todos los demás ingresos, a la suma de las RNB de todos los Estados miembros.
4. Aquellos otros que ingresos «procedentes de cualquier otro gravamen que se establezca, en el marco de una política común, con arreglo al TFUE, siempre y cuando se hubiere seguido el procedimiento establecido en el artículo 311 del TFUE del mismo».

⁴⁸ DO L163, de 23.06.2007.

⁴⁹ DO L168, de 07.06.2014.

Por otro lado, debemos señalar que continuamos con el sistema de perspectivas financieras al establecerse la necesidad de un marco financiero plurianual para «garantizar la evolución ordenada de los gastos de la UE dentro del límite de sus recursos propios» (artículo 312.1 del TFUE).

En este período nos encontramos, en primer término, con el cuarto Acuerdo Interinstitucional de disciplina presupuestaria y buena gestión financiera de 17 de mayo de 2006, y que incluye las perspectivas financieras para el período 2007-2013⁵⁰, con una nueva clasificación de las grandes partidas de gasto más acorde con las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa (Tabla 6).

Tabla 6 – Perspectivas financieras 2007-2013 (millones de euros-precios 2004)

Créditos de Compromiso	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Crecimiento Sostenible	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
Incluidos gastos de mercado y pagos directos	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
3a. Libertad, seguridad y justicia	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3b. Ciudadanía	599	568	590	593	595	597	598	4.140
4. La UE como actor mundial	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Administración	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
6. Compensaciones	419	191	190	-	-	-	-	800
Total de créditos de compromiso	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
en porcentaje de la RNB	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
Total de créditos de pago	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
en porcentaje de la RNB	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Margen disponible	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Límite máx. recursos propios en porcentaje de la RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fuente: Anexo I del Acuerdo Interinstitucional, de 17 de mayo de 2006 (DO C139, de 14.06.2006).

⁵⁰ DO C139, de 14.06.2006.

A partir de aquí el marco financiero plurianual se aprobará mediante un procedimiento legislativo especial en el que intervienen, primero el Parlamento, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, y después el Consejo que, por unanimidad, establecerá un Reglamento (artículo 312.2 del TFUE); además, tendrá una duración mínima de cinco años y en él se fijarán «los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos», pudiéndose establecer «cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual» (artículo 312.3 del TFUE).

Tabla 7 – Marco financiero plurianual 2014-2020 (UE-28 en millones de euros-precios 2011)

Créditos de Compromiso	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Crecimiento inteligente e integrador	60.283	61.725	62.771	64.238	65.528	67.214	69.004	450.763
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
1b. Cohesión económica, social y territorial	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179
Incluido: Gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	41.585	40.989	40.421	39.837	39.079	38.335	37.605	277.851
3. Seguridad y ciudadanía	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686
4. Europa global	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5. Administración	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
Incluido: Gastos administrativos de las instituciones	6.649	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.590	49.798
6. Indemnizaciones	27	0	0	0	0	0	0	27
TOTAL DE CRÉDITOS DE COMPROMISO	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988
como porcentaje de la RNB	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%

TOTAL DE CRÉDITOS DE PAGO	128.030	131.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
como porcentaje de la RNB	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Margen disponible	0,25%	0,25%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
Límite máx. recursos propios en porcentaje de la RNB	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Fuente: Anexo I del Reglamento (UE, EURATOM) N° 1311/2013, de 2 de diciembre de 2013 (DO L347, de 20.12.2013).

En consecuencia, a través de este nuevo procedimiento, se aprobará el Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2013⁵¹, entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión que recoge un conjunto de normas sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, mientras que el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 se recogerá en el Reglamento (UE, EURATOM) N° 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013⁵², y que supone una continuidad con respecto al período inmediatamente anterior ya que, aunque modificando algunas denominaciones, podemos afirmar que se mantienen las grandes partidas de gasto existentes en el marco financiero anterior (Tabla 7).

7. LAS PRINCIPALES PARTIDAS DE GASTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Hasta ahora hemos analizado el proceso de evolución del conjunto de la UE tomando como hilo conductor su progresiva asunción de competencias y su correspondencia con las modificaciones acontecidas en su sistema de financiación.

De este modo, aunque es difícil realizar una valoración de todo este proceso de evolución, coincidimos plenamente con la profesora Cervera Valtierra cuando hace referencia a la «Hacienda Pública comunitaria»⁵³, y la identifica con unas especiales características, a saber:

1. En primer término, destaca la «autonomía financiera», al disponer de su propio presupuesto, distinto del de los Estados miembros, que se nutre de unos recursos financieros de titularidad comunitaria.
2. En segundo lugar, el «dinamismo», debido a esa adaptación que tiene lugar conforme van surgiendo los cambios.
3. En tercer lugar, la existencia de una «arquitectura institucional», manifestada en la denominada «autoridad presupuestaria», compuesta en la actualidad por el Parlamento y el Consejo como instituciones que intervienen en el procedimiento de aprobación del presupuesto, sin olvidarnos, eso sí, de la Comisión cuyo papel como impulsora del proyecto de presupuesto y ejecutora del mismo.

⁵¹ DO C373, de 20.12.2013.

⁵² DO L347, de 20.12.2013.

⁵³ CERVERA VALTIERRA, M. «Economía y Hacienda Pública: Contribución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la configuración del Derecho Presupuestario europeo», *Noticias de la Unión Europea*, N° 249, 2005, págs. 53 a 64.

4. Finalmente, la «complejidad» de todo el sistema debido a la existencia de múltiples fuentes normativas tanto de Derecho originario, como de Derecho derivado; fuentes a la que hay que sumar los elementos políticos que subyacen en el fondo de algunas cuestiones.

Ahora bien, nuestro análisis quedaría incompleto si no ofreciéramos una visión más práctica del mismo para lo cual acudimos a los datos que nos proporciona la propia Comisión Europea acerca de las grandes áreas de gasto de la UE, concretamente en el período comprendido entre 1958 y 2013⁵⁴.

A efectos metodológicos, hay que resaltar las dificultades que entraña un análisis presupuestario comparativo teniendo en cuenta el lapso tan grande tiempo a tomar en consideración que influye no sólo en los objetivos o políticas desarrollados, sino también en las divisas utilizadas; por ello, para facilitar su comprensión y teniendo en cuenta la homogeneidad de dichas partidas, hemos calculado los porcentajes de cada una de ellas para el período comprendido entre 1958 y 2006, ofreciendo así una visión general del conjunto de gastos de la UE a lo largo de su historia, así como el peso específico de cada partida dentro del conjunto (Tabla 8).

En primer término, tal y como hemos visto, en sus primeros años de vida podemos constatar la existencia de un presupuesto independiente por cada Comunidad, tal y como se recoge en sus respectivos Tratados constitutivos; sin embargo, en el ejercicio 1968 y como consecuencia del Tratado de Bruselas o Tratado de Fusión de Ejecutivos de 8 de abril de 1965, tanto los distintos presupuestos administrativos, como el presupuesto de investigación e inversiones de la EURATOM, se integraron en el PGCE (PGUE a partir de 1992) que se convierte en el principal instrumento financiero de las Comunidades Europeas⁵⁵.

Junto a los presupuestos de las tres Comunidades, la Comisión recoge un cuarto instrumento financiero, el denominado Fondo Europeo de Desarrollo (FED), instrumento creado por el TCEE en 1957 para la ayuda al desarrollo de los denominados Países y Territorios de Ultramar (PTU), y que se configura como un instrumento totalmente independiente financiado por contribuciones de los propios Estados miembros.

⁵⁴ Ver Anexo 1.

⁵⁵ Subsiste eso sí el presupuesto de operaciones de la CECA que se mantendría vigente hasta el año 2002, año en el que expirará el TCECA por el transcurso de los cincuenta años de vigencia del mismo.

Tabla 8 – Porcentajes por categoría de gasto de la UE (1958-2006)

	1958-1975	1976-1987	1988-1992	1993-1999	2000-2006
CEE/CE	90,1	96,4	96,6	97,5	97,6
FEOGA Garantía	70,7	64,7	56,4	49,7	47,1
Fondos Estructurales	4,9	14,4	22,9	31,5	30,4
— <i>FEOGA Orientación</i>	1,2	2,3	3,8	4,2	2,3
— <i>Fondo Europeo de Desarrollo Regional</i>	0,5	7,2	8,4	13,8	12,2
— <i>Fondo Social Europeo</i>	2,8	4,9	6,7	7,9	6,7
— <i>Fondo de Cohesión</i>	-	-	-	2,4	2,6
— <i>Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca</i>	-	-	-	0,5	0,4
— <i>Fin programas anteriores</i>	-	-	-	-	4,0
Investigación	2,0	2,9	3,3	3,6	4,0
Acciones Exteriores	2,4	3,2	3,1	4,9	4,7
Administración	6,0	4,7	4,8	5,2	5,8
Otros	4,0	6,6	6,2	2,7	2,8
Preadhesión	-	-	-	-	2,8
Fondo Europeo de Desarrollo (FED)	5,5	2,7	2,8	2,1	2,3
CECA	2,3	0,8	0,6	0,4	0,1
EURATOM	2,1	-	-	-	-
TOTAL:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Anexo 2 Informe financiero correspondiente al ejercicio 2006 (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2006-pbKVAI07001/>).

Centrándonos en el PGCE/PGUE, en el capítulo anterior hemos ido ofrecido los elementos generales que identificaban el procedimiento de aprobación seguido en cada etapa, aunque en este punto es necesario resaltar algunas características que lo identifican.

En primer término, en relación a la estructura presupuestaria, podemos afirmar que el PGCE/PGUE se fundamenta en dos principios esenciales: por un lado, tenemos un principio de carácter «orgánico», toda vez que, desde sus comienzos, se recoge una Sección independiente por cada institución u órgano comunitario con presupuesto diferenciado; y por otro lado, un principio de carácter «funcional», es decir, su desglose se realiza según el destino o finalidad de cada uno de los gastos.

Debemos resaltar el hecho de que falta un criterio adicional que sí está presente en la legislación presupuestaria de algunos países de nuestro entorno, incluyendo el caso español; se trata del criterio de carácter económico, de tal forma que el presupuesto no sólo determina quién gasta (criterio orgánico) y para qué se gasta (criterio funcional), sino que también se determina la naturaleza del gasto a efectuar, es decir, si son gastos de personal, gastos de funcionamiento, subvenciones, gastos de inversión, etc. (criterio económico). A través de esta vía se da mayor información sobre el presupuesto, aunque, en última instancia, puede restringir mucho la gestión ya que los conceptos quedan muy detallados y el margen de maniobra del gestor puede quedar demasiado restringido.

De esta manera, mientras que la estructura orgánica se ha mantenido a lo largo del tiempo, salvo por el incremento del número de Secciones como consecuencia del aumento de las instituciones comunitarias⁵⁶, la estructura funcional ha sufrido constantes cambios debido no solo al incremento de los gastos a medida que se han ido asumiendo nuevas competencias, sino también como consecuencia de los cambios en los objetivos a alcanzar y que se manifiesta en el proceso de aprobación del presupuesto de cada ejercicio.

Por otro lado, debemos señalar que la mayor parte de los gastos son de carácter «operativo», de tal manera que, al contrario que el resto de Organizaciones Internacionales cuyo presupuesto se dedica casi en su totalidad al mantenimiento de sus instituciones, la UE dedica la mayor parte de sus recursos a los gastos derivados de la puesta en marcha de sus funciones o competencias⁵⁷. Además, desde sus orígenes, esos créditos de carácter operativo van a quedar integrados única y exclusivamente en el seno de la Sección III, correspondiente a la Comisión, no en vano se configura como el órgano ejecutivo comunitario.

⁵⁶ En este sentido, el conjunto de instituciones u órganos se ha ampliado desde las cuatro instituciones básicas originarias que se corresponden con las primeras Secciones del estado de gastos (Parlamento, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia), hasta las diez Secciones que existen en la actualidad, a saber: Sección I-Parlamento; Sección II-Consejo Europeo y Consejo; Sección III-Comisión; Sección IV-Tribunal de Justicia; Sección V-Tribunal de Cuentas; Sección VI-Comité Económico y Social Europeo; Sección VII-Comité de las Regiones; Sección VIII-Defensor del Pueblo Europeo; Sección IX-Supervisor Europeo de Protección de Datos; y Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior.

⁵⁷ En este sentido, si observamos la partida correspondientes «Administración» vemos cómo, salvo en la primera etapa entre 1958 y 1967, nunca ha sobrepasado el 6% del total de gastos de la UE, por lo que, a sensu contrario, el conjunto de gastos operativos es elevadísimo alcanzando más del 90% del total de gastos a lo largo de todo el proceso evolutivo de la UE.

Dentro del conjunto de gastos operativos destacan, sin lugar a dudas, las políticas derivadas de los Tratados originarios, principalmente la PAC y los denominados Fondos Estructurales.

Por lo que respecta a la PAC hay que hablar del denominado FEOGA, en particular la denominada Sección Garantía, creada en 1962 con el objetivo de financiar los gastos de ejecución de la política de mercados y precios, aunque es a partir de 1965 cuando se le asigna un Título independiente, y que se convertirá en la partida más elevada de las Comunidades Europeas en los años venideros.

Por su parte, el FEOGA Sección Orientación, cuya aparición se produce en 1968, está dedicado a las ayudas para la modernización de explotaciones, la transformación y la comercialización, de ahí que no se puedan considerar gastos derivados de la PAC y se engloben en el ámbito de los Fondos Estructurales.

Precisamente el conjunto de los Fondos Estructurales constituyen gastos derivados de la política regional y, por lo tanto, encaminados a reducir las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones y Estados miembros, debiendo hacer mención especial de las siguientes partidas:

1. El Fondo Social Europeo fue creado por el propio TCEE «con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida» (artículo 3, apartado i, del TCEE).
2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional que, a partir de 1975, se encargará de corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad y especialmente los que son consecuencia de una estructura preponderantemente agraria, de los cambios industriales y del subempleo estructural, lo que supone otorgar subvenciones a fondo perdido en determinadas zonas afectando a los más variados ámbitos como transportes, energía, medio ambiente, infraestructuras, reconversión industrial, etc.
3. El Fondo de Cohesión que fue creado por el Tratado de Maastricht establecido con la finalidad de reducir las deficiencias económicas y sociales de aquellos Estados miembros menos desarrollados y estabilizar su economía, pudiendo beneficiarse de este fondo aquellos países cuyo PNB per cápita fuera inferior al noventa por ciento de la media comunitaria.

4. Finalmente tenemos el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca que fue constituido para alcanzar el equilibrio entre los recursos pesqueros y su explotación, reforzar la competitividad y el desarrollo de las zonas que dependen de la pesca.

Al margen de estas grandes partidas de gasto, existen otras partidas, de menor entidad, pero igualmente importantes, como son la Investigación, las Acciones Exteriores y la Preadhesión.

Ahora bien, de cara a nuestro análisis, en ningún momento la Comisión hace referencia a la PESC, lo cual es realmente sorprendente si tenemos en cuenta la importancia desde el punto de vista jurídico-político que ostenta; en consecuencia, ¿dónde se encuentran los créditos asociados a la PESC?

La respuesta viene determinada por esa partida a la que la propia Comisión Europea denominada «Acciones Exteriores», cuya entrada en el presupuesto se fija a finales de los años sesenta del siglo pasado, y que no llega al 4% del total de gastos que hemos identificado; en concreto, el nexo de unión se sitúa en la actual regulación contenida en el TUE tras la ratificación del Tratado de Lisboa, cuyo Título V, denominado «*Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común*», dividido a su vez en dos Capítulos, el primero que regula las «*Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión*», mientras que el segundo se dedica a las «*Disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común*».

En consecuencia, de la regulación actual se infiere la necesaria relación que existe entre Acción Exterior y PESC, lo cual nos lleva a uno de los principales problemas a los que se enfrenta la doctrina internacionalista; en definitiva, el análisis de la financiación de la PESC nos remite, irremediabilmente, a uno de los aspectos más controvertidos del conjunto de la UE como es la relación existente entre la propia PESC y el resto de competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores.

CAPÍTULO II – LA PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA DISTINCIÓN ENTRE LA ACCIÓN EXTERIOR Y LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Tras analizar el proceso de evolución del sistema de financiación de la UE, hemos visto cómo, en ningún momento, se hace referencia expresa a la PESC, aunque sí hemos identificado una gran partida de gastos a la que la propia Comisión denomina «Acciones Exteriores».

Aunque exactamente no sabemos cuál el contenido de esta gran partida de gastos, por su denominación parece conectarse directamente con la actual regulación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que nos conecta directamente la PESC con la denominada «Acción Exterior»; de este modo, podemos traer a colación las palabras del profesor Herrero de la Fuente cuando señala que la práctica totalidad de la doctrina de Derecho comunitario, *«ha expuesto hasta ahora la acción exterior de la Comunidad/Unión Europea, abordando por separado la PESC y las relaciones exteriores de las Comunidades Europeas, distinguiendo entre estas últimas según su base competencial»*¹.

Es este segundo capítulo nos centramos, por tanto, en el aspecto «jurídico-político» de la PESC y su relación con la Acción Exterior, haciendo un examen global de su proceso de evolución y su configuración actual.

Debemos señalar que la metodología utilizada en este capítulo se basa única y exclusivamente en la regulación de los Tratados constitutivos y sus sucesivas modificaciones, sin aportar ningún tipo de referencia doctrinal al respecto; existen dos razones para haber elegido esta opción de análisis: en primer término, no cabe duda que se trata de una cuestión muy difícil y un análisis en profundidad de la cuestión nos alejaría del elemento presupuestario que es nuestro verdadero objeto de estudio; por otro lado, al ofrecer una visión tan simple nos sirve para establecer sus elementos esenciales de cara a

¹ HERRERO DE LA FUENTE, A. «Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 18, 2010, pág. 161.

nuestro futuro desarrollo presupuestario que nos mostrará la realidad y las consecuencias derivadas de esta distinción.

Pasamos, por tanto, a analizar esos aspectos «jurídico-políticos» derivados de la PESC, aunque para ello debemos comenzar hablando de un concepto esencial en el ámbito de las Organizaciones Internacionales como es el de su «subjektividad» o «personalidad jurídica» en el ámbito internacional.

1. LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL COMO FUNDAMENTO DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Con carácter general y desde un punto de vista jurídico, esa «subjektividad» internacional supone la atribución de la titularidad de derechos y obligaciones a los denominados «sujetos» de Derecho Internacional; como es natural, los Estados son los sujetos por excelencia en el Derecho Internacional, mientras que las Organizaciones Internacionales estarían en un segundo plano, ostentando dicha personalidad con un carácter derivado, como consecuencia de las funciones que le han atribuido sus Estados miembros en el Tratado fundacional.

Esta atribución de personalidad jurídica a las Organizaciones Internacionales debe entenderse en un doble nivel: *ad intra*, en el ámbito interno de los propios Estados miembros de la organización, y *ad extra*, en sus posibles relaciones con otros Estados no miembros y otras Organizaciones Internacionales.

En lo que respecta al ámbito interno de sus Estados miembros, en las Organizaciones Internacionales es natural el reconocimiento de la personalidad jurídica y, por tanto, las más amplias posibilidades de actuación en su territorio puesto que son los mismos Estados los que han decidido crear la Organización en cuestión, aunque en el caso de la UE esta vertiente interna tiene un calado mucho más profundo ya que, desde sus orígenes y como consecuencia de esa especial atribución de competencias, las instituciones comunitarias gozan de una independencia o autonomía a la hora de dictar las decisiones para la consecución de los objetivos marcados para el conjunto de los Estados miembros.

Manteniéndonos en el ámbito jurídico, como consecuencia de esa autonomía, las instituciones comunitarias dictan un conjunto de normas jurídicas que conforman un auténtico ordenamiento jurídico compuesto por un «Derecho originario», formado por los Tratados constitutivos y sus sucesivas modificaciones, y por un «Derecho derivado»,

formado por el resto de normas jurídicas, de distinto alcance y contenido, emanadas de las instituciones comunitarias², y que se caracteriza por dos notas esenciales: en primer lugar, tenemos el «principio de efecto directo», es decir, el conjunto de normas jurídicas emanadas de las Comunidades van a ser directamente aplicables en los ordenamientos internos de los Estados miembros³; y, en segundo lugar, tenemos el «principio de primacía», es decir, que las normas emanadas de las Comunidades Europeas en su ámbito de competencias van a prevalecer sobre las normas internas de los Estados miembros⁴.

La otra vertiente de la subjetividad o personalidad jurídica internacional se manifiesta hacia el exterior y le confiere un conjunto de derechos y obligaciones que posibilitan la actuación de las Organizaciones Internacionales en la esfera internacional que es la que interesa a efectos de nuestro análisis y que comprende, fundamentalmente, su régimen de privilegios e inmunidades así como su posible responsabilidad internacional derivada de las actuaciones que lleve a cabo, la capacidad de celebración de acuerdos internacionales, el derecho de legación (tanto activo mediante el envío de representantes ante otros sujetos de Derecho Internacional, como pasivo) y su participación en la actividad de otras Organizaciones Internacionales.

Realizadas estas consideraciones, vamos a exponer brevemente la configuración inicial que se estableció en los Tratados constitutivos, comenzando por el artículo 6 del TCECA que establece de forma categórica que «la Comunidad tendrá personalidad

² Según el artículo 189 del TCEE, son actos jurídicamente vinculantes el Reglamento (de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable a cada Estado miembro), la Directiva (obligatoria para los Estados destinatarios en cuanto a los resultados a conseguir, dejando en manos de las autoridades nacionales la forma y medios para conseguirlos) y la Decisión (obligatoria también en todos sus elementos de forma individualizada por contraposición al Reglamento).

³ En la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 5 de febrero de 1963 (*Expeditie Onderneming van Gend & Loos vs. Administración fiscal holandesa*, Asunto 26-62), el Tribunal señaló lo siguiente: «ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que, en consecuencia, el Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico; que esos derechos nacen, no sólo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también en razón de obligaciones que el Tratado impone de manera perfectamente definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias».

⁴ En este caso, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 15 de julio de 1964 (*Flaminio Costa vs. E.N.E.L.*, Asunto 6/64) señaló lo siguiente: «Considerando que del conjunto de estos elementos se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad; que la transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad».

jurídica», estableciendo a renglón seguido tanto su vertiente interna en los Estados miembros, como externa, al señalar que «en las relaciones internacionales, la Comunidad gozará de la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines».

Más complicada es la situación en los Tratados de Roma de 1957 ya que tanto el TEURATOM (artículos 184 y siguientes), como el TCEE (artículos 210 y siguientes), se centran en la personalidad jurídica de ambas Comunidades en el territorio de sus Estados miembros, quedando en el aire su manifestación de cara a terceros sujetos de Derecho Internacional.

No obstante, sí prevé la especial relación de estas Comunidades con otras Organizaciones Internacionales como el Consejo de Europa (artículos 200 del TEURATOM y 230 del TCEE), la Organización Europea de Cooperación Económica⁵ (artículos 201 del TEURATOM y 231 del TCEE) y las Naciones Unidas (artículo 229 del TCEE), aunque más importante es la inclusión de la posibilidad de que ambas Comunidades puedan celebrar acuerdos o convenios de carácter internacional, distinguiéndose aquí dos posibilidades: en primer término, tendríamos aquellos acuerdos o convenios referidos a su propio ámbito de competencias, que serán negociados y concluidos por la Comisión de acuerdo con las directrices emanadas del Consejo (artículos 101 a 106 del TEURATOM y artículo 228 del TCEE); *a sensu contrario* y de forma enigmática, se prevé la posibilidad de celebrar otros acuerdos o convenios, al margen de la previsión anterior, residenciando en esta ocasión tal facultad directamente en el Consejo (artículo 206 del TEURATOM y 238 del TCEE).

Como vemos, se trata de dos configuraciones idénticas aunque, como es lógico, la atribución de competencias tan amplias en el caso de la CEE pronto va a marcar una diferencia sustancial, en esta ocasión a través de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 31 de marzo de 1971⁶, sobre el Acuerdo Europeo relativo al trabajo de los conductores de vehículos que efectúan transportes internacionales por

⁵ La Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) fue creada en 1948 con el objetivo de administrar las ayudas del Plan Marshall y que estaba compuesta inicialmente por Portugal, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Noruega, Grecia, Suecia, Suiza, Turquía, Irlanda e Islandia (España ingresó en 1958). En 1961 tras la incorporación de Estados Unidos y Canadá que no eran países europeos, la OECE pasó a convertirse en la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 31 de marzo de 1971 (Comisión de las Comunidades Europeas vs. Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto 22-70).

carretera (AETR), en la que, por aplicación de los artículos 210 y 238 del TCEE, se otorga a la CEE la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales para la consecución de una competencia que tuviera asignada. Sin embargo, el Tribunal reconoció también la posibilidad de la aplicación en materia de relaciones exteriores del artículo 235 del TCEE, esto es, aquellas competencias subsidiarias o no recogidas en el Tratado pero necesarias para lograr los objetivos de la Comunidad.

Establecido el marco inicial de partida acerca de la personalidad jurídica de las Comunidades Europeas originarias y su *vis expansiva*, debemos señalar que las modificaciones más importantes de los Tratados originarios, concretamente el AUE y, sobre todo, el TUE, no modificaron la esencia de esas previsiones, de tal forma que, a pesar de la creación de la UE, ésta no gozaba de personalidad jurídica propia, sino que se mantuvieron intactas las de las tres Comunidades originarias.

Esta configuración se ha prolongado hasta el actual artículo 47 del TUE surgido tras la ratificación del Tratado de Lisboa que establece ya de forma clara, aunque escueta, que «la Unión tendrá personalidad jurídica», al subsistir una sola Organización tras la desaparición de las Comunidades originarias, pudiendo mantener las consideraciones que acabamos de realizar, aunque referidas ya a la UE.

2. LOS ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

2.1. Las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores

Del análisis realizado hasta el momento se desprende la personalidad jurídica internacional de cada una de las tres Comunidades Europeas originarias y cómo se ha mantenido esta distinción hasta el actual Tratado de Lisboa. Sin embargo, el hecho de que la UE goce de personalidad jurídica no supone ningún problema de fondo, por lo que la verdadera cuestión se traslada a otro terreno, tal y como ya fue expuesto por la profesora Abellán Honrubia en el análisis que realizaba, antes de la ratificación del Tratado de Maastricht, de la puesta en marcha de una «política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», al señalar lo siguiente⁷:

«Las Comunidades Europeas, como unidad de integración económica, se proyectan hacia el exterior en una amplia gama de relaciones internacionales; esto es un hecho evidente, no sometido a discusión. Tampoco se duda de la pertinencia de este hecho en el ordenamiento jurídico internacional: tanto en los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas como la práctica internacional confirman la

⁷ ABELLAN HONRUBIA, V. «Presupuestos de una Política Común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, Nº 1, 1992, págs. 14-15.

personalidad jurídica de la Comunidad, cuyo contenido se concreta en el derecho de legación activa y pasiva, la capacidad de concluir acuerdos internacionales y para relacionarse con las organizaciones internacionales. La discusión se centra en determinar respecto de qué materias y en qué medida las Comunidades Europeas pueden ser titulares de derechos y obligaciones en el orden jurídico internacional; esto es, qué competencias han sido atribuidas a la Comunidad en materia de relaciones exteriores, y cuál ha sido la práctica seguida por la misma en dicha materia».

El problema, por tanto, es determinar si dentro de ese conjunto de funciones asignadas, existen competencias específicas que los Estados miembros atribuyan a la Comunidad en materia de relaciones internacionales, y en caso afirmativo, cómo se insertan en el conjunto de competencias que tiene asignadas, comenzando así nuestro análisis por las previsiones contenidas en los Tratados constitutivos.

El caso de la CECA es bastante simple, ya que tan sólo el artículo 3.f del TCECA establece como función genérica la de «fomentar el desarrollo de los intercambios internacionales y velar por el respeto de unos límites equitativos en los precios practicados en los mercados exteriores», que se encuentra perfectamente conectada con el resto de funciones de la Comunidad.

Otro tanto pasa con la EURATOM, esta vez en el artículo 2.h. del TEURATOM que recoge expresamente como función la de «establecer con los demás países y con las Organizaciones Internacionales aquellas relaciones que promuevan el progreso en la utilización pacífica de la energía nuclear», como vemos, también conectada con el resto de funciones de la Comunidad.

En el caso de la CEE, como hemos visto, es mucho más complicado debido a la heterogeneidad de funciones que suponen una posibilidad real de actuaciones de cara al exterior, tal y como expuso el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su fundamentación; ahora bien, al margen de las genéricas posibilidades de actuación de la CEE derivadas del reconocimiento de su personalidad jurídica como Organización Internacional que es, la propia profesora Abellán Honrubia recoge tres aplicaciones prácticas de la CEE en el ámbito de las relaciones exteriores como son las «relaciones comerciales», la «cooperación al desarrollo» y la «aplicación de sanciones económicas»⁸.

2.1.1. La cooperación para el desarrollo

En este apartado debemos acudir al artículo 3.k del TCEE que establece, entre las funciones de la Comunidad, «la asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de

⁸ ABELLAN, *Op. Cit.*, págs. 18-23.

incrementar los intercambios y promover en común el desarrollo económico y social», que se regula en la Cuarta Parte del TCEE (artículos 131 a 136 del TCEE). Nos encontramos, por tanto, ante un mandato específico a la CEE para impulsar la asociación con antiguas colonias de países europeos, los Países y Territorios de Ultramar (PTU)⁹, con objeto de promover el «desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto» (artículo 131 del TCEE).

Tras una primera etapa de mera asociación, en 1963 comienza una nueva etapa a través de la firma del Convenio de Yaundé entre las Comunidades Europeas y los PTU, de tal manera que, a partir de este momento, basada en una serie de convenios que articularán las relaciones entre ambos, complementados con los posibles acuerdos bilaterales que se puedan llevar a efecto por los propios Estados.

Sin embargo, el acceso a la independencia de muchos de esos países que conformaban los PTU, unido a la incorporación de Reino Unido a las Comunidades Europeas, supuso la ampliación de su esfera de influencia que ahora abarca nuevos países de África, Caribe y Pacífico (ACP), iniciándose una nueva etapa a partir de la ratificación del Convenio de Lomé en 1973.

Estos convenios, que se han ido sucediendo a lo largo del tiempo con una duración aproximada de cinco años, articulan las relaciones UE/ACP en base a tres apartados como son el comercio (por ejemplo, a través del acceso de forma preferente de exportaciones de estos países al mercado comunitario con exención de los derechos de aduana), las ayudas (a través de diversos fondos y programas) y los aspectos políticos; concretamente, la aplicación práctica de las ayudas a estos países se canaliza a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y del Banco Europeo de Inversiones.

En este punto nos interesa resaltar la figura del FED, al que ya hemos aludido, y que se configuró desde sus orígenes como un instrumento totalmente independiente financiado por contribuciones de los propios Estados miembros, aunque la fórmula de contribución es distinta a la que veremos para el caso de las Comunidades Europeas, ya que se tienen en cuenta otros criterios como la especial relación de determinados Estados miembros con los países beneficiarios.

⁹ En el Anexo IV del TCEE se enumeran el conjunto de PTU a los que se aplican estas disposiciones.

Tabla 9 – Evolución de la asociación con terceros Estados en vías de desarrollo (PTU-ACP) y su financiación a través del Fondo Europeo de Desarrollo

Convenio	Fondo Europeo Desarrollo	Financiación (Mill. €)	Países Europeos	Países no Europeos
Asociación	Primer FED (1957-1963)	569	-	-
Yaundé I (1963-1969)	Segundo FED (1964-1970)	730	6	18
Yaundé II (1969-1975)	Tercer FED (1970-1975)	887	6	18
Lomé I (1975-1979)	Cuarto FED (1975-1980)	3.053	9	46
Lomé II (1979-1985)	Quinto FED (1980-1985)	4.207	9	58
Lomé III (1985-1990)	Sexto FED (1985-1990)	7.882	10	65
Lomé IV (1990-1995)	Séptimo FED (1990-1995)	11.583	12	68
Lomé IV revisado (1995-2000)	Octavo FED (1995-2000)	13.151	15	70
Acuerdo de Cotonú (2000-2020) con revisiones cada cinco años	Noveno FED (2000-2007)	14.300	15	77
	Décimo FED (2008-2013)	22.000	25	77
	Undécimo FED (2014-2020) ¹⁰	34.275	27	79

Fuente: VAN REISEN, M. *ACP 3D. Future perspectives for the ACP Group (Final Report)*, Bruselas, 2012, pág. 33 (<http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/Pacific%20CONFERENCE%20-%20VanReisen.pdf>).

Finalmente, también debemos señalar que, a pesar de que formalmente se trata de un instrumento independiente, tanto la normativa de desarrollo de los aspectos financieros como su control son totalmente comunitarios; si a ello añadimos su importancia en términos cuantitativos, queda perfectamente justificado que la Comisión haya intentado en diversas ocasiones desde su creación incluir el FED dentro del presupuesto general, aunque sin conseguirlo debido a la oposición por parte del Consejo.

2.1.2. La política comercial y la aplicación de sanciones económicas

Por lo que se refiere a la «Política comercial común», o simplemente «Relaciones comerciales», se contiene en la Tercer Parte, del Título II, del Capítulo 3 del TCEE

¹⁰ Los datos ofrecidos correspondientes al Undécimo FED eran provisionales a fecha de elaboración del trabajo del que hemos extraído los datos. Una vez aprobado para el período 2014-2020, el FED tendrá una financiación de 305.000 millones de euros para todo el período, más 26.000 millones más en préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

(artículos 110 a 116), destacando el artículo 113 del TCEE que se expresa en los siguientes términos:

1. *«Tras la expiración del período transitorio, la política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, y, entre ellas, las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones.*

2. *Para la ejecución de esta política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo.*

3. *En caso de que deban negociarse acuerdos con terceros países, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias.*

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle.

4. *En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente artículo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada».*

En definitiva, nos encontramos con una consecuencia derivada de la creación de un mercado común y la unión aduanera, así como sus repercusiones sobre el comercio internacional, distinguiéndose normalmente dos vertientes o formas de actuación: por un lado, tenemos una «política autónoma» que se manifiesta en aquellas medidas de carácter unilateral adoptadas por la CEE, y por otro, aquella «política convencional», basada en los distintos acuerdos suscritos con países y grupos de países.

Como puede observarse, la regulación del artículo 113 del TCEE recoge una alusión específica a la posibilidad de celebrar acuerdos con terceros Estados por la propia Comisión bajo las directrices del Consejo, lo cual no supone más que la constatación de la genérica previsión del artículo 228 del TCEE para la celebración de acuerdos en su ámbito de competencias. Si a ello añadimos el clima de liberalización comercial que tuvo lugar con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), encontramos la explicación a la multitud de acuerdos con terceros Estados y, en su caso, Organizaciones Internacionales, que las Comunidades Europeas fueron celebrando con el paso del tiempo, acuerdos que abarcan diferentes aspectos técnicos, financieros, comerciales e, incluso, políticos.

Por otro lado, otra de las consecuencias de la «Política Comercial Común» es la cuestión de si la CEE podía aplicar sanciones económicas a terceros países por motivos no estrictamente comerciales, entrando así en el ámbito del artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas que, dentro del Capítulo VII relativo a la «*Acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*», dispone que el Consejo de Seguridad podrá disponer medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada,

incluyendo la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones de todo tipo, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Parece que la aplicación de este tipo de sanciones no encaja bien dentro de la previsión genérica del artículo 113 del TCEE; de hecho, el propio TCEE en su artículo 224 preveía la posibilidad de que un Estado miembro pudiera verse obligado a adoptar medidas contrarias al mercado común, «en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional»¹¹.

En cualquier caso, tanto la configuración de la política comercial, como la práctica desarrollada por las Comunidades Europeas, fueron tan amplias que la propia profesora Abellán Honrubia reconocía que la «*neta distinción de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros se ha ido diluyendo en la práctica paralelamente a la formación del Consejo Europeo y la consolidación de la cooperación política europea*»¹², lo que introduce importantes novedades en su actuación en la esfera internacional.

2.2. La Cooperación Política Europea

Tal y como ya hemos señalado, la realidad incuestionable es que la creación de las Comunidades Europeas en general y de la CEE en particular, con su amplitud de funciones y la instauración de un mercado común, supone una vertiente hacia el exterior que supera con creces su propia personalidad jurídica como Organización Internacional; tanto es así que la necesidad de adoptar posiciones y decisiones comunes en el ámbito de las relaciones internacionales fue casi inmediata, optándose por un método de carácter intergubernamental a través de la Cooperación Política Europea (CPE).

El origen se sitúa en las reuniones que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros venían celebrando desde 1961, aunque sin duda el verdadero impulso tuvo lugar en la Cumbre de La Haya, celebrada los días 1 y 2 de diciembre de 1969, en la cual se encargó a los Ministros de Asuntos Exteriores de los entonces seis Estados miembros, la elaboración de un informe sobre la integración política con el objetivo de «estudiar la

¹¹ En este sentido, ver Cuestión Escrita nº 526/75 al Consejo de las Comunidades Europeas sobre la «Implementación de sanciones contra Rhodesia», de 20 de noviembre de 1975 (DO C89, de 16.04.1976).

¹² ABELLAN, *Op. Cit.*, pág. 22.

mejor manera de avanzar en el campo de la unificación política en el contexto de ampliación» de las Comunidades Europeas.

El resultado fue la adopción el 27 de octubre de 1970 del denominado Informe Luxemburgo o Informe Davignon I, que estableció un sistema de consultas entre Estados con reuniones a nivel Ministro de Asuntos Exteriores (en esta primera configuración con dos reuniones al año), siempre bajo la presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores del país que ostentara la presidencia del Consejo y cuya preparación se asignó a un Comité formado por los directores de asuntos políticos de los Estados miembros¹³.

El paso siguiente se sitúa en el año 1973 en el que destaca, primero el Informe Copenhague o Informe Davignon II, que mantenía la configuración anterior aunque con pequeñas modificaciones¹⁴, y segundo, la Declaración sobre la Identidad Europea adoptada en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Copenhague los días 14 y 15 de diciembre. Por su parte, en 1974 tuvo lugar la Cumbre de París, celebrada los días 9 y 10 de diciembre, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de los nueve países miembros deciden dar un carácter más oficial a las Cumbres que venían manteniendo de forma esporádica, reuniéndose, junto a sus Ministros de Asuntos Exteriores, tres veces al año y cada vez que lo consideren necesario, configurándose así el que después sería el Consejo Europeo.

En los años siguientes se sucedieron nuevos hitos como el Informe Tindemans, de 29 de diciembre de 1975¹⁵, o el Informe de Londres, adoptado por los Ministros de Asuntos Exteriores el 13 de octubre de 1981, que no introdujeron modificaciones sustanciales¹⁶,

¹³ Como vemos, este Comité Político es un órgano al margen de la estructura comunitaria, aunque se establece la posibilidad de invitar a la Comisión, así como un coloquio semestral con el Parlamento.

¹⁴ Aprobado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros el 23 de julio de 1973, las modificaciones más significativas era el aumento a cuatro reuniones por año de los Ministros de Asuntos de Asuntos Exteriores, la creación de un Grupo de Corresponsales Europeos (formado por funcionarios encargados de la cooperación política en cada Ministerio) y de diversos Grupos de Trabajo (encargados de profundizar en cuestiones específicas), la mayor implicación de los Estados miembros al aludir específicamente a las funciones de las embajadas de los Estados miembros, el incremento de las funciones de la Presidencia y una mayor relación con las instituciones comunitarias (principalmente con el Parlamento al recogerse cuatro coloquios al año).

¹⁵ En la propia Cumbre de París de 1974 se encargó al entonces Primer Ministro belga, Leo Tindemans, la elaboración de un informe que definiera el término «Unión Europea», en la que se incluían un conjunto de recomendaciones en varios campos como la conversión de la cooperación política en una auténtica política exterior que incluyera aspectos de seguridad mediante un acuerdo jurídico vinculante, el desarrollo de las políticas económicas y sociales o el concepto de «ciudadanía europea», todo ello basado en un fortalecimiento de las instituciones comunitarias.

¹⁶ Éste último Informe de Londres incluía como novedad más importante la regulación de un «procedimiento de crisis», según el cual el Comité Político o a nivel Ministro podía reunirse en un plazo de cuarenta y ocho horas a petición de tres Estados miembros, encomendándose a los Grupos de Trabajo el análisis de las crisis potenciales y la manera de enfocarlas.

finalizando este período con la denominada Declaración solemne de Stuttgart, de 19 de julio 1983, en la que se establece como objetivo el refuerzo y desarrollo de la CPE en todos los campos.

Como sabemos, el resultado final de este largo proceso de evolución fue la promulgación del Acta Única Europea (AUE), cuyo Preámbulo resalta la voluntad de «transformar el conjunto de relaciones entre sus Estados en una Unión Europea», basándola, «por una parte, en unas Comunidades que funcionen con arreglo a normas propias y, por otra, en la Cooperación Europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión con los medios de acción necesarios».

El resultado es la institucionalización definitiva de la CPE en el Título III del AUE (artículo 30), cuya configuración se basa en los procedimientos e instituciones que hemos ido detallando; de esta manera, el sistema sigue siendo eminentemente intergubernamental basado en informaciones y consultas «sobre cualquier asunto de política exterior que ofrezca un interés general, con el fin de asegurar que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz por medio de la concertación, la convergencia de sus posiciones y la realización de acciones comunes» (apartado 2.a), pero sin vinculación jurídica alguna, esto es, basado en la buena voluntad de los Estados intervinientes.

Ahora bien, a efectos de nuestro análisis es conveniente resaltar el apartado 6 del artículo 30 del AUE en el cual se introducen los aspectos relativos a la seguridad en el ámbito de la CPE al disponer lo siguiente:

- a) «Las Altas Partes Contratantes estiman que una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior. Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad;*
- b) las Altas Partes Contratantes están decididas a preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad. A tal fin, actuarán tanto en el plano nacional como en el marco de las instituciones y órganos competentes;*
- c) las disposiciones del presente Título no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica».*

En el apartado institucional, se mantiene el Consejo como eje central, designándose reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores, con asistencia de un miembro de la Comisión, ya plenamente asociada a la CPE, cuatro veces al año, si bien se establece que se podrán tratar cuestiones de política exterior en las reuniones del Consejo Europeo (apartado 3, puntos a y b). Asimismo, la participación del Parlamento Europeo asumiendo

la Presidencia la obligación de información de los asuntos de política exterior (apartado 4).

Por otro lado la Presidencia de la CPE sigue siendo ejercida por el país que ejerza en esos momentos la Presidencia del Consejo, pero incrementándose sus posibilidades de actuación al corresponderle «la iniciativa, la coordinación y la representación de los Estados miembros ante terceros países para las actividades pertenecientes a la Cooperación Política Europea», así como «la gestión de la Cooperación Política Europea y, en particular, de la fijación del calendario de las reuniones de su convocatoria, así como de su organización» (apartado 10.b).

En cualquier caso, se sigue manteniendo la estructura de apoyo basada en el Comité Político (apartado 10.c), el Grupo de Representantes Europeos (apartado 10.e) y los Grupos de Trabajo (apartado 10.f), a los cuáles se añade una Secretaría con sede en Bruselas, que «asistirá a la Presidencia en la preparación y ejecución de las actividades de la Cooperación Política Europea, así como en las cuestiones administrativas» (apartado 10.g) y cuyos miembros gozan los privilegios e inmunidades que los miembros de las misiones diplomáticas de los Estados miembros (apartado 11).

Hasta el momento hemos reseñado las novedades introducidas por el AUE en relación a la CPE, aunque también supuso la asunción de nuevas competencias mediante la modificación del TCEE, algunas de las cuales suponen una nueva dimensión de cara al exterior como la «investigación y desarrollo tecnológico» (nuevo artículo 130N del TCEE) y el «medio ambiente» (nuevo artículo 130R del TCEE); en ambos casos el reflejo de cara al exterior es el establecimiento de la posibilidad de celebrar acuerdos con terceros sujetos de Derecho Internacional, lo cual nos indica que nos encontramos ante unas políticas netamente interna de la CEE cuya amplitud se prevé que exceda los límites comunitarios, por lo que no podemos equipararlas con la «Cooperación para el desarrollo» o la «Política comercial común», ya que el fundamento y razón de ser de estas últimas es esa vertiente hacia terceros.

3. EL TRATADO DE MAASTRICHT Y LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

3.1. La creación de la Política Exterior y de Seguridad Común

Del conjunto de los antecedentes analizados, vemos la existencia de una confluencia entre las competencias derivadas de las relaciones exteriores de las Comunidades

Europeas y la CPE. Todo ello conduce al hito fundamental en el proceso de evolución de la UE, que no es otro que la articulación de la PESC como Segundo Pilar, tal y como se recoge en el Título V del Tratado de Maastricht, y cuyos elementos esenciales analizamos a continuación.

Según su artículo J.1, apartado 1, «la Unión y sus Estados miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común, que se regirá por las disposiciones del presente título y abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad», lo cual nos induce a pensar en dos ámbitos netamente diferenciados, como son la política exterior y la política de seguridad; no obstante, analicemos más en profundidad su regulación.

En primer término, la forma de actuación de la UE en materia de la PESC viene recogida en el propio artículo J.1, apartado 3, en el que se distingue, por un lado, una «cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de una política, de conformidad con las disposiciones del artículo J2», y por otro, el «desarrollo gradual, de conformidad con las disposiciones del artículo J3, de acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes en común».

Por lo que se refiere a la «cooperación entre los Estados miembros», ésta se basa en los procedimientos desarrollados por la CPE a través de diversos cauces como la información entre los mismos sobre cualquier cuestión que revista un interés general, su concertación a través de «posiciones comunes» en el seno del Consejo, la coordinación de su actuación en las Organizaciones Internacionales (artículo J.2) y su actuación a través de la cooperación de sus representaciones diplomáticas y consulares (artículo J.6).

Por otro lado, tendríamos el desarrollo de las «acciones comunes», cuyo espíritu parece ir más allá de la mera cooperación intergubernamental y es que, según dispone el artículo J.3, «basándose en las orientaciones generales del Consejo Europeo, el Consejo decidirá que una cuestión de política exterior y de seguridad sea objeto de una acción común», y que, en todo caso, «serán vinculantes para los Estados miembros».

Establecidas las formas de actuación, el esquema institucional de la PESC se basa en el desarrollo que hemos visto de la CPE, asignando en primer término funciones a la Presidencia como representante de la UE en estas cuestiones (artículo J.5); en segundo lugar, desarrollando la forma de proceder del Consejo Europeo y del Consejo (artículo J.8); y finalmente, a través de la regulación de la actuación del Comité Político, órgano

específico al que se le atribuye el seguimiento de la situación internacional en el ámbito de la PESC, la emisión de dictámenes y la supervisión de la ejecución de las políticas acordadas (artículo J.8.5).

Por su parte, se prevé la plena asociación de la Comisión a los trabajos de la PESC (artículo J.9), incluyendo la posibilidad de plantear cualquier cuestión relacionada con la misma al Consejo (artículo J.8.3); mientras tanto, al Parlamento Europeo se le reserva un papel un tanto más secundario al establecerse en el artículo J.7 lo siguiente:

«La Presidencia consultará con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguridad común y velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. La Presidencia y la Comisión mantendrán regularmente informado al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión

El Parlamento Europeo podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo. Cada año procederá a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común».

Establecidos los objetivos marcados para la PESC y su funcionamiento general, debemos desentrañar su contenido para lo cual acudimos de nuevo al artículo J.1.1, en el que se establecía que «la Unión y sus Estados miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común»; se trata de una evolución del artículo 30 del AUE, en el que se establecía de una «mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad», previsión que, unida a la redacción del artículo J.4.1 del Tratado de Maastricht, implica el reconocimiento de una naturaleza multidimensional de la seguridad¹⁷.

No olvidemos que estamos en una fase de las relaciones internacionales muy delicada; una vez finalizada la Guerra Fría que enfrentaba a los bloques oriental y occidental, surgen nuevas amenazas mucho más difíciles de predecir, incluyendo «las consecuencias adversas de las inestabilidades que puedan derivarse de las graves dificultades económicas, sociales y políticas, incluyendo las rivalidades étnicas disputas territoriales,

¹⁷ En este sentido, a la profesora Álvarez Verdugo, se pueden sistematizar hasta cinco dimensiones de la seguridad: (i) la militar, que «comprende tanto las capacidades militares de los Estados como la percepción de amenaza que los Estados tienen unos de otros»; (ii) la política, «relacionada con la estabilidad del Estado, el sistema de gobierno y las bases internas de su legitimidad»; (iii) la económica, que es la «capacidad de acceder a los recursos, las finanzas y los mercados necesaria para mantener unos niveles aceptables de bienestar de la población y de poder del Estado»; (iv) la social, o «capacidad de las sociedades para hacer frente a las amenazas y vulnerabilidades que afectan a su cultura y a su identidad como comunidad»; (v) y la medioambiental, que es la «capacidad para mantener la biosfera local y planetaria en tanto que soporte físico necesario para desarrollar la existencia humana» (ALVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2003, págs. 31 y 32).

a las que se enfrentan muchos países en Europa central y oriental»¹⁸; consecuencias a las que se puede hacer frente a través de múltiples instrumentos (políticos, económicos, diplomáticos, etc.).

Ligado al término seguridad aparece el concepto de defensa que hasta ese momento se circunscribía al concepto de «legítima defensa», recogido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas como preparación y, en su caso, reacción militar frente a un ataque armado contra el territorio de un Estado; sin embargo, con la asunción de un marco más amplio del término de seguridad derivado de los nuevos riesgos y amenazas, los aspectos estrictamente militares se suman al resto de posibles instrumentos con los que hacer frente a los nuevos riesgos para la seguridad.

Los aspectos de seguridad según esta nueva concepción tienen su evidente inclusión en el Tratado de Maastricht y así se desprende de la lectura de los grandes objetivos establecidos en el artículo J.1.2, incluyendo aspectos de defensa; en este apartado se asigna un papel a la Unión Europea Occidental (UEO)¹⁹, al solicitarle «que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa», teniendo en cuenta que los miembros de ésta última organización son los países pertenecientes a la UE.

No obstante, como es lógico, la inclusión de esos aspectos de defensa en la redacción del artículo J.4.1 no esté exenta de polémica, sobre todo teniendo en cuenta las diferencias sobre la cuestión entre los Estados miembros, diferencias que subyacen en el resto de apartados del mismo artículo J.4. Destaca en este sentido, el artículo J.4.3. en el que se establece que «las cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa y que se rijan por el presente artículo no estarán sometidas a los procedimientos que se definen en el artículo J.3»; esto es, se excluye expresamente los aspectos relativos a la defensa del marco natural de actuación más genuino de la PESC como son las acciones comunes,

¹⁸ Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza los días 7 y 8 de noviembre de 1991.

¹⁹ La UEO se crea mediante el Tratado de Bruselas de 15 de marzo de 1948, sobre Colaboración Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva. Su actividad durante los primeros años fue escasa, no en vano existían otras Organizaciones que cumplían los mismos cometidos como la OCDE o el Consejo de Europa, cobrando nueva relevancia a partir de la ratificación del Tratado de Maastricht. Sin embargo, a partir de la Declaración de Marsella de 13 de noviembre de 2000, los Estados miembros de la UEO, también miembros de la UE, decidieron transferir sus funciones a ésta, aunque formalmente siga existiendo como Organización.

dejando así un vacío en la forma de llevar a la práctica la actuación de la UE en este campo en aras de la soberanía y los intereses estatales.

Precisamente, por el respeto a esa libertad de decisión de los Estados en cuanto a su seguridad y defensa, el artículo J.4.4 establece que «la política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros»; sin embargo, a renglón seguido, se recoge la idea de algunos Estados de que la defensa europea debía quedar bajo el amparo de la OTAN, al señalar que «respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco»; todo ello sin perjuicio de la posibilidad de desarrollar «una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica» (artículo J.4.5).

Finalmente debemos señalar que, a pesar de que en el análisis de los aspectos de seguridad nos hayamos centrado en la regulación de la PESC, parece evidente que si tomamos como referencia la amplitud de la nueva concepción del término seguridad, también abarcaría aspectos derivados del Tercer Pilar de Cooperación en los ámbitos de Justicia y los Asuntos de Exterior²⁰.

3.2. Las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores en el Tratado de la Comunidad Europea

Como acabamos de ver, del artículo J.1 del TUE parece desprenderse que la PESC engloba dos ámbitos diferenciados como son la «política exterior» y la «política de seguridad», incluyéndose dentro de éste último un apartado específico relativo a la defensa; sin embargo, el Tratado de Maastricht introduce también modificaciones en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, cambios que suponen que la cuestión se complique aún más.

Así, dentro del artículo G del Tratado de Maastricht da origen a un nuevo artículo 3 del TCE en el que destacamos, por un lado, la «política comercial común» (punto b), y

²⁰ En este sentido, el artículo K.1 del TUE, comienza la regulación de este Tercer Pilar estableciendo una serie de puntos de interés entre los Estados como el asilo, la inmigración y las fronteras exteriores, las toxicomanías, la lucha contra el fraude internacional, la cooperación judicial civil y penal, la cooperación aduanera, así como la cooperación policial contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia internacional, aspectos éstos últimos que llevan a la creación de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

por otro, «la asociación de los países y territorios de Ultramar», a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social (punto r), extremos que ya venían recogidos en el TCEE original; a ellos se añade un nuevo apartado como es la «política en el ámbito de la cooperación al desarrollo» (punto q), de forma separada e independiente de la cooperación con los países PTU/ACP.

Nos encontramos así con una situación insólita ya que, a pesar de haberse establecido la PESC de carácter intergubernamental con el objetivo de abarcar «todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad», no sólo deja vigentes dentro del Pilar Comunitario el conjunto de competencias en materia de relaciones exteriores, que constituyeron los orígenes de esa actuación de cara al exterior de las entonces Comunidades Europeas, sino que eleva a la categoría de política la cooperación al desarrollo para países no asociados que venía realizando.

Por lo que se refiere a la «*Política comercial común*», se producen algunos cambios en su regulación (Título VII de la Tercera Parte del TCE, artículos 110 a 116 del TCE, aunque algunos de ellos se derogan), modificaciones que no alteran el contenido original ya analizado.

Por su parte, la nueva «*Política de cooperación al desarrollo*» se encuentra recogida en el Título XVII de la Tercera Parte del TCE (artículos 130U a 130Y del TCE), se separa expresamente de la cooperación con los países PTU/ACP, considerándola como «complementaria» y «coordinada» con la de los Estados miembros, estableciéndose como objetivos el «desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho», así como el «respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales». Asimismo, se reconoce la posibilidad de celebrar convenios o acuerdos internacionales tanto con terceros Estados como con Organizaciones Internacionales que se negociarán conforme a lo establecido en el artículo 228 del TCE.

Finalmente tenemos la «*Asociación con los Países y Territorios de Ultramar*» (Cuarta Parte del TCE, artículos 131 a 136), la cual se mantiene con las mismas líneas generales, estableciéndose en el Anexo II el conjunto de PTU a los cuáles es aplicable esta Cuarta Parte del TCE; se trata de un listado que nada tiene que ver con el originariamente establecido en el TCEE en 1957, puesto que la mayoría pasaron a engrosar las filas de los países ACP con los que la UE cuenta con los correspondientes convenios de asociación.

4. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y LAS IMPLICACIONES MILITARES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Con la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997 se produjeron importantes modificaciones que incluyeron a la PESC, con una nueva redacción de todo el Título V (artículos 11 a 28 según la nueva numeración del TUE); por su parte, las competencias en materia de relaciones exteriores que hemos visto hasta el momento se mantuvieron intactas en lo que a este Tratado de se refiere.

Centrándonos en la PESC, comienza el artículo 11 estableciendo los grandes objetivos de la PESC de manera muy parecida al establecido en Maastricht, aunque con una nueva redacción de algunos de sus apartados; sin embargo, las novedades importantes se recogen en el artículo 12 que enumera las formas de actuación de la UE en esta materia distinguiendo:

1. La «definición de los principios y de las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común», que sigue siendo competencia del Consejo Europeo, «incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (artículo 13.1 del TUE).
2. La «aprobación de estrategias comunes», que serán definidas por el Consejo «en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común», incluyendo «sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros» (artículo 13.2 del TUE).
3. Por su parte, la «adopción de acciones comunes» sigue quedando en manos del Consejo, desarrollándose su forma de actuar en el artículo 14, incluyendo la posibilidad de actuación de los Estados miembros en solitario por razones de urgencia y ante la ausencia de una Decisión del Consejo.
4. La «adopción de posiciones comunes», también responsabilidad del Consejo, definiendo «el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático» (artículo 15 del TUE).
5. Finalmente, se mantiene el necesario «fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política» (artículos 16, 19 y 20 del TUE).

La estructura institucional mantiene sus ejes en la Presidencia del Consejo (artículo 21 del TUE), con un Comité Político como órgano de asistencia (artículo 25 del TUE),

mientras que la Comisión sigue asociada a los trabajos (artículo 27 del TUE); no obstante se añade una nueva e importante figura como es el Secretario General del Consejo y Alto Representante de la PESC (SG/AR), regulada en el artículo 26 del TUE)²¹.

En términos procedimentales, sí se incluyen importantes novedades como la celebración de acuerdos internacionales (artículo 24 del TUE), aunque sin duda hay que destacar una nueva configuración de la adopción de decisiones en las que prima la unanimidad²², así como la inclusión de la denominada «abstención constructiva» (artículo 23.1 del TUE), que permite desbloquear posibles obstáculos a la adopción de decisiones del Consejo en materia de la PESC, siendo Dinamarca el único Estado miembro que optó por no participar en su desarrollo mediante el correspondiente Protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam.

En lo que se refiere a los aspectos de seguridad, el larguísimo artículo 17 del TUE comienza de la misma forma que en Maastricht señalando que «la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión», pero a continuación cambia sus términos pasando de una «definición en el futuro de una política de defensa común», a una «definición progresiva de una política de defensa común», incluyendo además la posibilidad real de «una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo»; es decir, como puede apreciarse, se da un paso más, al menos en la intención, al establecer una posible y progresiva definición de una política de defensa común.

Siguiendo este desarrollo se hace referencia expresa a la Unión Europea Occidental (UEO), dándole un papel esencial como «parte integrante del desarrollo de la Unión», y que incluso podría integrarse en la UE si así lo decidiera el Consejo; no obstante el Tratado nunca olvida el terreno en el que nos movemos y sigue manteniendo «el carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros», las obligaciones de los distintos países pertenecientes a la OTAN e introduce en el apartado 4 del artículo 17, el concepto de «cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica».

²¹ Según el artículo 26 del TUE, el SG/AR «asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la política exterior y de seguridad común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros». Este cargo fue ocupado por el español D. Javier Solana desde 1999 hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

²² Salvo en los casos previstos en el artículo 23.2 del TUE.

Volviendo a la UEO, señala el artículo 17 que proporcionará a la UE «el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto del apartado 2», introduciéndose uno de los elementos más importantes en el desarrollo de la PESC, toda vez que en su apartado 2 establece que «las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz»; es decir, la UE asume como propias las denominadas Misiones Petersberg que fueron recogidas por el Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992.

En este contexto fueron esenciales las conclusiones emitidas con ocasión de la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, celebrada los días 3 y 4 de diciembre de 1998; de este modo, ante la incapacidad de la UE de resolver el conflicto de los Balcanes sin la ayuda de los Estados Unidos a través de la OTAN, los dos países establecieron las necesidades europeas en materia de seguridad al señalar que «la Unión Europea debe tener capacidad de acción autónoma, apoyada en unas fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su empleo y la disposición para hacerlo, para responder ante crisis internacionales». Con estas previsiones, se produce un paso adelante en el seno de la PESC admitiendo en su seno aspectos puramente militares o de defensa, incluyendo una referencia expresa a la «cooperación en materia de armamento», que respalde esa política de defensa común.

En definitiva, esta declaración, junto con la asunción de los aspectos militares en el seno de la PESC a través del Tratado de Ámsterdam, fueron los orígenes de una nueva etapa en el desarrollo de la PESC, dando lugar a la denominada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

5. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

5.1. Los primeros pasos de la Política Europea de Seguridad y Defensa (1999-2002)

Realizadas todas estas precisiones, vamos a analizar el proceso de evolución de la PESC/PESD, comenzando por el papel fundamental que jugaron los distintos Consejos Europeos que se celebrarán entre los años 1999 y 2002; de esta manera, las conclusiones de la Presidencia sobre lo allí debatido, van a ser clarificadores de varios aspectos, uno de los cuales se refiere a las «Relaciones Exteriores», en el que detallarán las distintas esferas de actuación de la UE en esta materia dividiéndolas por países, regiones, organismos internacionales y otras actuaciones de carácter más específico en función de

las circunstancias concurrentes en cada momento, incluyendo, claro está, la configuración de la PESD.

Comienza este período con el Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999²³, en el que se acepta, y se asume lo establecido en la Declaración de Saint-Malo sobre capacidades militares para el cumplimiento de las Misiones Petersberg; por su parte, en materia institucional, comienza a pensarse en la creación de unos órganos específicos de gestión de crisis en el ámbito de la UE mientras que, por otro lado, se establece el punto de partida de las nuevas relaciones UE-OTAN.

En segundo término, hay que hablar del Consejo Europeo de Helsinki, celebrado los días 10 y 11 de diciembre de ese año 1999²⁴, profundiza mucho más en la PESD, distinguiéndose ya entre la «vertiente militar» de la gestión de crisis y la «vertiente civil»:

1. En lo que a la «vertiente militar», se mantiene la necesidad de establecer nuevos órganos y estructuras políticas y militares de gestión de crisis, se establece la posibilidad de participación de terceros Estados y, sobre todo, se recoge el denominado «*Helsinki Headline Goal*», que en materia de capacidades militares, establecía como objetivo que los Estados miembros, cooperando voluntariamente y a más tardar en 2003, «deben estar en condiciones de desplegar en el plazo de sesenta días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 personas capaces de ejercer toda la gama de misiones de Petersberg».
2. Por lo que respecta a la «vertiente civil», se recoge la necesidad de establecer un mecanismo no militar de gestión de crisis, habiendo comenzado los trabajos para determinar los inventarios de recursos en materias como la policía civil, la asistencia humanitaria, la rehabilitación administrativa y jurídica, la búsqueda y salvamento, la observación de elecciones y de la situación de los derechos humanos, etc.

En el año 2000 tenemos el Consejo Europeo de Santa María da Feira, celebrado los días 19 y 20 de junio²⁵, que recoge el refuerzo de la PESD distinguiéndose, por un lado, la vertiente militar sin aportar mayores novedades salvo para recoger los avances experimentados en los compromisos anteriores, y por otro la vertiente civil en la que se establece un objetivo para los Estados antes de 2003 de suministrar «hasta 5.000 agentes de policía para misiones internacionales en operaciones dirigidas a la prevención de

²³ Informe sobre la PESD, incluido en el Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia.

²⁴ Informe sobre la PESD incluido en el Anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia.

²⁵ Informe sobre la PESD incluido en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia.

conflictos y a la gestión de crisis», así como «a designar y desplegar hasta 1.000 agentes de policía en un plazo de treinta días».

El siguiente fue el Consejo Europeo de Niza, celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000²⁶, en el que se otorga un impulso fundamental de la vertiente militar de la PESD con el establecimiento de un mecanismo de evaluación de capacidades y dando el visto bueno definitivo a las nuevas estructuras y órganos de gestión de crisis que verán la luz al año siguiente.

Volvemos así a hacer referencia al Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, que modificó una serie de artículos del Título V del TUE, incluyendo el nacimiento de una capacidad militar operativa propia de la UE al desaparecer la referencia a la UEO y la creación de la estructura orgánica de la PESD, con una alusión explícita al Comité Político y de Seguridad. Precisamente poco antes de la firma del Tratado de Niza, se crearon esos órganos de gestión de crisis que venían perfilándose en los distintos Consejos Europeos y que se han mantenido hasta nuestros días, a saber:

1. El Comité Político y de Seguridad (COPS), que fue creado mediante la Decisión del Consejo 2001/78/PESC, de 22 de enero²⁷, es el único al que hace referencia expresa el Tratado de Niza y viene a sustituir al anterior Comité Político presente desde la CPE; está compuesto por miembros de los Ministerios de Asuntos Exteriores y su cometido es el control y la dirección política de las posibles misiones de gestión de crisis.
2. El Comité Militar de la UE (CMUE), creado por la Decisión del Consejo 2001/79/PESC, de 22 de enero²⁸, compuesto por los Jefes de Estado Mayor de los Estados miembros o sus representantes.
3. Finalmente, el Estado Mayor de la UE (EMUE) que fue creado por la Decisión del Consejo 2001/80/PESC, de 22 de enero²⁹, y está compuesto por militares que aportan los elementos necesarios de asesoramiento para las misiones encomendadas.

Junto a estos órganos de dirección, en ese mismo año 2001 se crean dos organismos independientes en materia de la PESD, como son: el Centro de Satélites de la UE (CSUE)

²⁶ Informe sobre la PESD incluido en el Anexo VI de las Conclusiones de la Presidencia.

²⁷ DO L27, de 30.01.2001.

²⁸ DO L27, de 30.01.2001.

²⁹ Publicada en el DO L27, de 30.01.2001, posteriormente fue modificada por la Decisión del Consejo 2005/395/PESC, de 10 de mayo (DO L132, de 26.05.2005).

mediante la Acción Común del Consejo 2001/555/PESC, de 20 de julio³⁰, cuyo objetivo es la explotación y producción de los datos resultantes del análisis de imágenes obtenidas por satélite y tiene su sede en Torrejón de Ardoz; y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE), creado por la Acción Común del Consejo 2001/554/PESC, de 20 de julio³¹, como organismo independiente con sede en París de apoyo a la PESC a través de actividades análisis y recomendación, investigación, conferencias y seminarios, etc.

En cuanto a los Consejos Europeos de ese año 2001 son los de Gotemburgo (15 y 16 de junio) y de Laeken (14 y 15 de diciembre), ambos profundizan aún más en la PESD: en el ámbito militar la atención se centra en la puesta en marcha de las nuevas estructuras militares, la evaluación de capacidades y el plan de acción ante las deficiencias detectadas, la preparación de los primeros ejercicios y el incremento de la cooperación con la OTAN, mientras que en el ámbito civil se fijan como ámbitos de actuación el Estado de Derecho, la Administración Civil y la Protección Civil.

El año 2002 podríamos decir que es un año de transición ya que los Consejos Europeos de Sevilla (21 y 22 de junio) y de Copenhague (12 y 13 de diciembre) recogen los esfuerzos que se venían realizando en materia de la PESD, pero sobre todo, se dedican a la previsión de iniciar al año siguiente una serie de operaciones de gestión de crisis sobre el terreno de mucha mayor envergadura como serán las de Macedonia y Bosnia.

5.2. La consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (2003-2007)

Otro punto de inflexión se produce el 12 de diciembre de 2003 con la aprobación por el Consejo Europeo del documento «Una Europa segura en un mundo mejor», elaborado por el SG/AR, y que es considerado como la Estrategia Europea de Seguridad (EES). Este documento identifica como amenazas más importantes para la seguridad de la UE el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada, recogiendo a continuación las líneas generales de lo que debería ser la actuación de la UE, destacando dos elementos esenciales: por un lado, frente a la amenaza de invasión a lo largo de la Guerra Fría, se plantea un nuevo escenario con amenazas que suponen la intervención en escenarios distantes; por otro lado, ya no sólo es necesaria una intervención militar, sino que se tienen

³⁰ DO L200, de 25.07.2001.

³¹ DO L200, de 25.07.2001.

que aunar esfuerzos en otros ámbitos para frenar dichas amenazas tales «como actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo», configurando así el acercamiento multidimensional a la gestión de crisis que se ha convertido en la principal seña de identidad de la PESD.

También en el año 2003 se produce el lanzamiento de las primeras operaciones de envergadura en el exterior lideradas por la UE, dando así un contenido más visible a la PESC/PESD más allá de meras declaraciones formales, predominando las misiones de carácter civil (Tablas 10 y 11).

Tabla 10 – Operaciones de la UE concluidas

Operación	Tipo	Duración
Operación militar de la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia (CONCORDIA)	Militar	2003
Operación militar de la UE en la República Democrática del Congo (ARTEMISA)	Militar	2003
Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUPM)	Civil	2003-2012
Misión de policía de la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia (EUPOL PROXIMA)	Civil	2004-2005
Misión de la UE de fortalecimiento del Estado de Derecho en Georgia (EUJUST THEMIS)	Civil	2004-2005
Acción de la UE en apoyo a la Misión de la Unión Africana en Sudán/Darfur (AMIS II)	Civil-Militar	2005-2006
Misión de monitorización de la UE en Aceh-Indonesia (MOA)	Civil	2005-2006
Misión de policía de la UE en Kinshasa (EUPOL Kinshasa)	Civil	2005-2007
Misión de la UE de fortalecimiento del Estado de Derecho en Irak (EUJUST LEX Irak)	Civil	2005-2013
Equipo de asesoramiento policial de la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia (EUPAT)	Civil	2006
Operación militar de la UE en apoyo a la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral (EUFOR RD Congo)	Militar	2006
Misión de policía de la UE en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo)	Civil	2007-2014
Misión militar de la UE en la República del Chad y República Centro-Africana (EUFOR TChad/RCA)	Militar	2008-2009
Misión de la UE de apoyo a la Reforma del Sector Seguridad en Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)	Civil	2008-2010
Operación militar de la UE en apoyo a las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia (EUFOR Libia)	Militar	2011
Misión de la UE para aumentar la seguridad en el aeropuerto de Sudán del Sur (EUAVSEC)	Civil	2012-2014
Misión de la UE en la República Centro-Africana (EUFOR RCA)	Militar	2014-2015

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior en septiembre de 2015 (<http://www.eeas.europa.eu/csdp/>).

Tabla 11 – Operaciones de la UE en curso

Operación	Tipo	Inicio
Operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR ALTHEA)	Militar	2004
Misión de la UE de asistencia en el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah)	Civil	2005
Misión de la UE para la reforma del Sector Seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD CONGO)	Civil	2005
Misión de la UE de policía y fortalecimiento del Estado de Derecho en los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS Territorios Palestinos)	Civil	2006
Misión de policía de la UE en Afganistán (EUPOL Afganistán)	Civil	2007
Misión de la UE de asistencia de fronteras en Moldavia y Ucrania (EUBAM Moldova y Ucrania)	Civil	2007
Misión de la UE de fortalecimiento del Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo)	Civil	2008
Misión de observación de la UE en Georgia (EUMM Georgia)	Civil	2008
Misión naval de la UE contra la piratería (EU NAVFOR ATALANTA)	Militar	2008
Misión de entrenamiento de la UE en Somalia (EUTM Somalia)	Militar	2010
Misión de la UE en Níger (EUCAP Sahel Níger)	Civil	2012
Misión de la UE de reconstrucción de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR)	Civil	2012
Misión de la UE de asistencia en la frontera Libia (EUBAM Libia)	Civil	2013
Misión de entrenamiento de la UE en Mali (EUTM Mali)	Militar	2013
Misión de la UE en Mali (EUCAP Sahel Mali)	Civil	2014
Misión de Asesoramiento de la UE para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania)	Civil	2014
Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la UE en la República Centroafricana (EUNAM RCA)	Militar	2015
Misión Militar de la UE en el Mediterráneo Meridional (EUNAVFOR MED)	Militar	2015

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior en septiembre de 2015 (<http://www.eeas.europa.eu/csdp/>).

Por otro lado, desde el Tratado de Ámsterdam y Saint-Malo, se ha venido haciendo referencia a un tema muy genérico como es el de las «capacidades»; ahora bien, ¿qué se entiende por «capacidades»? A priori, podríamos pensar que se refiere a sistemas de armamento, pero la realidad es mucho más amplia ya que se trata de definir los objetivos a conseguir a medio y largo plazo, estableciendo con qué medios se cuentan y cuáles son las carencias para así realizar una planificación adecuada de todo tipo de recursos, tanto humanos como materiales.

Estas consideraciones no sólo son aplicables a los aspectos puramente militares, sino que también pueden predicarse de los aspectos civiles derivados de la PESD, de ahí que debamos distinguir entre ambos apartados.

Por lo que se refiere a las «capacidades civiles» hay que decir que su desarrollo se centra en el marco instaurado por el Consejo Europeo de Santa María da Feira (Junio de 2000) que se basa en los siguientes aspectos:

1. Las denominadas «misiones de policía» en sus diferentes facetas.
2. El «fortalecimiento del Estado de Derecho» ayudando a las autoridades locales para implementar un auténtico sistema judicial y penal con policías, jueces, fiscales y otros expertos.
3. El apartado denominado de «administración civil» mediante el envío de expertos que ayuden a cimentar las instituciones del Estado.
4. Otro aspecto es la «protección civil» en el que se incluyen equipos de coordinación, equipos de intervención y otros medios que pueden ser desplegados en un breve espacio de tiempo según las necesidades.
5. Las «misiones de observación» en sus diferentes modalidades.
6. Finalmente, los denominados «Enviados Especiales de la Unión Europea».

Por su parte, en cuanto a las «capacidades militares», recordemos que el Consejo Europeo en 1999 estableció el *Helsinki Headline Goal* con una serie de objetivos a cumplir antes de 2003; sin embargo, el desarrollo de estos objetivos encontró un conjunto de deficiencias que llevaron al establecimiento por el Consejo Europeo de junio de 2004 de un nuevo objetivo, el *Headline Goal 2010* que englobaba un conjunto heterogéneo de medidas a conseguir y marcando un calendario específico para cada una de ellas, señalando a continuación las más importantes:

1. El establecimiento de una célula cívico-militar en el seno del EMUE con la capacidad de establecer rápidamente un centro de operaciones para una operación en particular.
2. Determinación del conjunto de carencias de equipamiento militar a resolver.
3. En parte derivado del punto anterior, se establece la necesidad de crear una Agencia en el terreno del desarrollo de capacidades, la investigación, la adquisición y el armamento, cosa que se produjo a través Acción Común del Consejo

2004/551/PESC, de 12 de julio de 2004³², se creó la Agencia Europea de Defensa (AED).

4. Finalmente, se crea el concepto de «*Battlegroup*»³³.

6. LA MAYOR COORDINACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO EXTERIOR TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Tras el fracasado proyecto de constitución, el siguiente punto fundamental es la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa y su nueva configuración del Título V del TUE, que recibe la denominación «*Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común*», dividido a su vez en dos Capítulos, el primero correspondiente a «*Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión*» (artículos 21 y 22 del TUE), mientras que el segundo contiene las «*Disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común*»(artículos 23 a 46 del TUE).

Como vemos, la estructura del actual Título V del TUE establece como primer foco de atención la propia PESC que, en términos muy parecidos a la regulación anterior, «abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común» (artículo 24.1 del TUE), de carácter intergubernamental y regulada íntegramente en el TUE.

Junto a la PESC nos encontramos con la genérica «Acción Exterior», término equivalente al que hemos establecido en el Capítulo I como uno de los gastos que ha asumido la UE a lo largo de su evolución desde la década de los sesenta del siglo pasado, pero que ya encuentra un arraigo jurídico; en este sentido, el artículo 21.1 del TUE señala que «la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo», haciendo referencia expresa a la democracia, el Estado de Derecho, a los derechos humanos y libertades fundamentales, la dignidad humana, los principios de

³² DO L245, de 17.07.2004.

³³ Los «*Battlegroup*» son unidades militares nacionales o multinacionales compuestas por unos mil quinientos hombres, incluidos elementos de combate y apoyo, con capacidad de despliegue en un máximo de quince días y sostenimiento durante treinta días, extensivos a cuatro meses mediante rotaciones, y que están operativas por turno rotatorio desde 2007.

igualdad y solidaridad y el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional, estableciéndose a continuación una larga lista de objetivos (artículo 21.2 del TUE).

Lo más interesante a efectos de nuestro análisis viene recogido en el artículo 21.3 del TUE que señala que «la Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en el apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como los aspectos exteriores de sus demás políticas».

En consecuencia, dentro de la Acción Exterior debemos incluir tanto las competencias expresamente recogidas en la Quinta Parte del TFUE (artículos 205 a 222), a las cuáles se suman los «aspectos exteriores de sus demás políticas», en referencia a esas competencias implícitas y competencias subsidiarias a las que hemos ido haciendo referencia.

Sin embargo, este esquema quedaría incompleto si no tuviésemos en cuenta un tercer elemento no previsto en el artículo 21.3 del TUE que es la tradicional Asociación de los Países y Territorios de Ultramar, regulada en la Cuarta Parte del TFUE (artículos 198 a 204 del TFUE) y que, a grandes rasgos, mantiene el sistema de asociación con estos países, si bien es cierto que se actualiza su número (Anexo II del TFUE) que no tiene nada que ver con el listado original del TCEE.

6.1. La Acción Exterior de la Unión Europea

Tal y como hemos señalado, la Acción Exterior tras el Tratado de Lisboa encuentra su configuración inicial en el Capítulo 1 del Título V del TUE cuyos elementos generales ya hemos adelantado, quedando únicamente la previsión del artículo 22 del TUE, que da preponderancia absoluta al Consejo Europeo que «determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión».

El paso siguiente, por tanto, consiste en analizar la Quinta Parte del TFUE, formada por siete Títulos en los que se regulan las distintas posibilidades de actuación de la UE en materia de relaciones exteriores, pudiendo distinguir competencias expresas de otro tipo de actuaciones derivadas de las relaciones de la UE con terceros sujetos de Derecho internacional.

Por lo que se refiere a las competencias expresas, nos encontramos con la «*Política comercial común*» (Título II) y la «*Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria*» (Título III):

1. La manifestación hacia el exterior de la «*Política comercial común*» (artículos 206 y 207 del TFUE) es la ya tradicional posibilidad de celebrar acuerdos con terceros Estados y Organizaciones Internacionales, regulándose de forma específica su forma de tramitación, al margen de lo establecido en el Título V («*Acuerdos internacionales*») de esta misma Quinta Parte del TFUE.
2. Por su parte, la «*Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria*» (artículos 208 a 214 del TFUE), recoge en su seno tres grandes apartados, todos ellos complementarios de las actuaciones llevadas a cabo por los Estados miembros:
 - a. La «*Cooperación para el desarrollo*» cuyo objetivo es la reducción y erradicación de la pobreza, competencia que será complementaria de la de los Estados miembros (Capítulo 1, artículos 208 a 211 del TFUE).
 - b. Distinta de la anterior pero coherente con la misma, tenemos la «*Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países*», esta vez para países distintos de los países en desarrollo (Capítulo 2, artículos 212 y 213 del TFUE).
 - c. Finalmente, la «*Ayuda humanitaria*», cuyo objetivo es «prestar asistencia y socorro a las poblaciones de terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones» (Capítulo 3, artículo 214 del TFUE).

Al margen de estas competencias, el resto de la regulación contenida en esta Quinta Parte del TFUE se dedica a otros aspectos derivados de las relaciones de la UE con terceros sujetos de Derecho internacional como son las «*Medidas restrictivas*» (Título IV, artículo 215 del TFUE), la regulación del procedimiento general de adopción de «*Acuerdos internacionales*» (Título V, artículos 216 a 219 del TFUE), las «*Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión*» (Título VI, artículos 220 y 221 del TFUE) y la novedad que constituye la denominada «*Cláusula de solidaridad*» (Título VII, artículo 222 del TFUE)³⁴.

³⁴ La «cláusula de solidaridad» constituye una auténtica novedad en la UE ya que se prevé en caso «de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano» que afectara a un Estado miembro y la reacción es que «la Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros» (artículo 222.1 del TFUE).

Como puede observarse, nos encontramos ante una regulación mucho más homogénea del conjunto principal de las posibilidades de actuación de la UE en materia de relaciones exteriores, pero tal y como señala el mismo artículo 21.3 del TUE antes mencionado, es necesaria una coherencia mucho mayor que será posible gracias a la instauración de un marco institucional único, sobre todo con la aparición del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión (AR) y la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cuya regulación se detalla dentro del siguiente apartado relativo a la PESC.

6.2. La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa

6.2.1. El mantenimiento de los elementos esenciales de la Política Exterior y de Seguridad Común

La configuración actual de la PESC que se contiene en el Capítulo 2 del Título V del TUE mantienen las líneas generales que la han caracterizado hasta el momento, comenzando por el artículo 24.1 del TUE que se expresa en términos muy parecidos a lo ya establecido en Ámsterdam, incluyendo la referencia a la «definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común».

El mismo artículo 24.1 del TUE fija de forma genérica la actuación de cada una de las instituciones comunitarias que se desarrollarán de forma más pormenorizada en los siguientes preceptos.

Como manifestación del carácter intergubernamental de la PESC, el propio artículo 24.1 establece que el Consejo Europeo y el Consejo son los responsables de la definición y aplicación de la PESC, estableciéndose expresamente la regla de la unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa³⁵, y excluyéndose la posibilidad de adoptar actos legislativos.

En primer término, corresponderá al Consejo Europeo la determinación de los intereses estratégicos de la Unión, la fijación de los objetivos y la definición de las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos con repercusiones en el ámbito de la defensa (artículo 26.1 del TUE).

³⁵ Concretamente el artículo 31.2 del TUE establece los casos en los que el Consejo adoptará sus decisiones por mayoría cualificada.

Basándose en las orientaciones generales, el Consejo «elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política» (artículo 26.2 del TUE), distinguiéndose dos tipos de posibles decisiones (artículo 25 del TUE): por un lado, tenemos aquellas decisiones que supongan una «acción» de la UE, desarrollándose de forma muy pormenorizada en el artículo 28 del TUE el procedimiento para la adopción de este tipo de decisiones «cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión», en la que se fijarán «los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración»; por otro lado, nos encontramos con las «posiciones», en las que el Consejo definirá «el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático»(artículo 29 del TUE).

El procedimiento genérico a seguir en materia de la PESC de consultas, cuestiones y adopción de decisiones se recoge de forma expresa en los artículos 30 a 33 del TUE, previéndose específicamente el caso en que un Estado miembro muestre su oposición a la decisión «por motivos vitales y explícitos de política nacional» (artículo 31 del TUE).

Por su parte, la ejecución de la PESC se encomienda a los Estados y a la figura del AR, que se convierte en una figura clave tanto de la PESC, como de la Acción Exterior.

En lo referente a los Estados, se mantienen las grandes líneas de actuación de coordinación ante organismos internacionales y la actuación a través de sus diferentes representantes diplomáticas en el extranjero, en coordinación con las delegaciones de la propia UE (artículos 34 y 35 del TUE).

En lo referente a la figura del AR, hay que decir que aparece a lo largo de toda la regulación del Título V del TUE, principalmente como impulsor y/o coordinador de los procedimientos en materia de la PESC, estableciéndose expresamente en el artículo 27.1 del TUE que «presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo», configurándose como el interlocutor o representante de la UE de cara a terceros sujetos de Derecho internacional (artículo 27.2 del TUE).

Sin embargo, junto a su labor asociada al Consejo y a la PESC, el AR también va a configurarse como un Vicepresidente de la Comisión (artículo 17 del TFUE), nombrado por el Consejo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión

(artículo 18.1 del TFUE), y sus responsabilidades se extienden al ámbito de las relaciones exteriores y la coordinación de la Acción Exterior de la UE con arreglo a los mismos procedimientos de la Comisión. Con esta configuración se da entrada a la propia Comisión en la ejecución de la PESC, a pesar de la falta de referencias expresas a la misma a lo largo del Título V del TUE, y al mismo tiempo parece que se pretenda dar una mayor coherencia al conjunto de la Acción Exterior al constituirse una sola figura que coordine la parte intergubernamental y la parte comunitaria.

Para el ejercicio de sus funciones, el artículo 27.3 del TUE señala que el AR se apoya en el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que estará compuesto por funcionarios de la Secretaría General del consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicio de las diplomacias nacionales³⁶.

Junto al SEAE, dentro de la Quinta Parte del TFUE, el artículo 221 hace también referencia a las «delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales» que, bajo la autoridad del AR, asumen la representación de la UE.

También aparece regulada la figura del Comité Político y de Seguridad (COPS) en el artículo 38 del TUE, como órgano de asesoramiento en materia de la PESC, sin perjuicio de las competencias del AR, y como órgano de control político y dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

Finalmente, el artículo 36 del TUE establece que la consulta periódica del AR al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, pudiendo formular preguntas y recomendaciones, estableciéndose un debate sobre estos asuntos dos veces al año, mientras que la actuación la actuación del Tribunal de Justicia está totalmente excluida de la PESC salvo para los supuestos previstos en los artículos 40 y 263, párrafo 4, del TUE.

6.2.2. La nueva Política Común de Seguridad y Defensa

Llegamos así a las novedades introducidas en materia de seguridad por el Tratado de Lisboa, configurándose una nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que, según lo recogido en el artículo 42.1 del TUE, «forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común»; de hecho, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con

³⁶ Su organización y funcionamiento se recoge en la Decisión del Consejo 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010 (DO L201, de 03.08.2010).

asunción de las nuevas tareas que vamos a exponer en materia de seguridad y defensa incidió en la definitiva cesación de funciones por parte de la UEO a partir del 30 de junio de 2011.

Un primer foco de atención lo constituyen las Misiones de gestión de crisis que amplía con mucho el esquema inicial basado en las Misiones Petersberg, puesto que recoge expresamente que abarcarán actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, así como misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos, pudiendo incluso contribuir a la lucha contra el terrorismo (artículo 43.1 del TUE).

El lanzamiento de estas misiones se realiza por decisión del Consejo en la que define los objetivos, el alcance y las normas generales de ejecución, correspondiendo al AR y al COPS la coordinación de los aspectos civiles y militares de estas misiones (artículo 43.2 del TUE). Asimismo el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades correspondientes, de tal manera que la gestión de la misión se acordará entre dichos Estados en coordinación con el AR (artículo 44.1 del TUE).

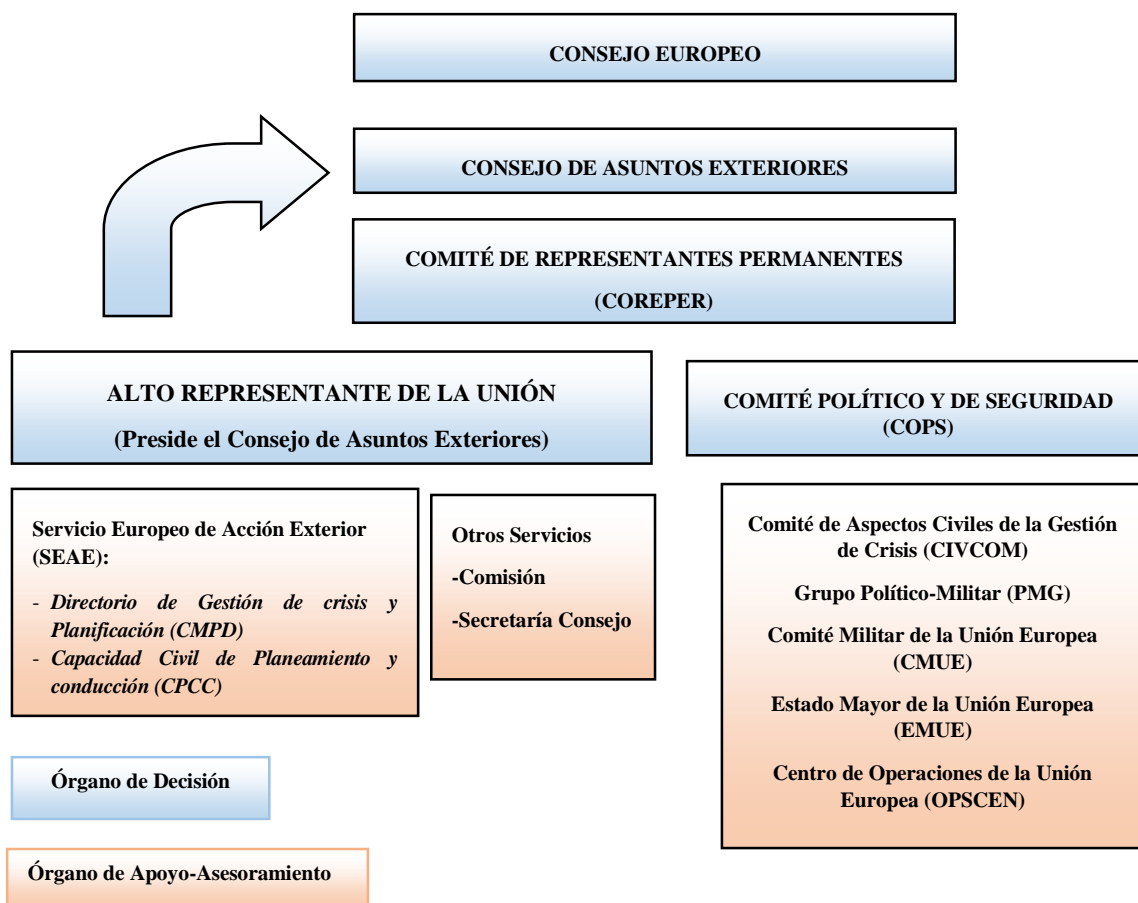
En este esquema, vuelve a constarse la importancia de las capacidades aportadas por los Estados miembros, tanto civiles como militares, y que éstos se comprometen a mejorar, a efectos de poder llevar a la práctica estas misiones, estableciéndose como eje central de la mejora de estas capacidades la AED (artículo 45 del TUE).

Por su parte, el artículo 42.6 del TUE dispone específicamente que «los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente», que se rige por lo dispuesto en el artículo 46 del TUE, sin una aparente conexión con la «cooperación reforzada», regulada en el Título III de la Sexta Parte del TFUE (artículos 326 a 334) y sin que el Protocolo acerca de la misma, anexo al Tratado de Lisboa, aclare su alcance y contenido más concreto.

El segundo foco de atención lo encontramos en el desarrollo de una «Política Común de Defensa», que eventualmente pueda conducir a una defensa común y que el artículo

42.2 del TUE mantiene en términos muy parecidos a los ya utilizados con anterioridad; sin embargo, el artículo 42.7 del TUE recoge una alusión específica a una «cláusula de asistencia mutua», al señalar que «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas», si bien es cierto que su novedad e importancia se diluyen ya que se establece «sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» y manteniendo la especialidad de los compromisos adquiridos por los Estados miembros pertenecientes a la OTAN.

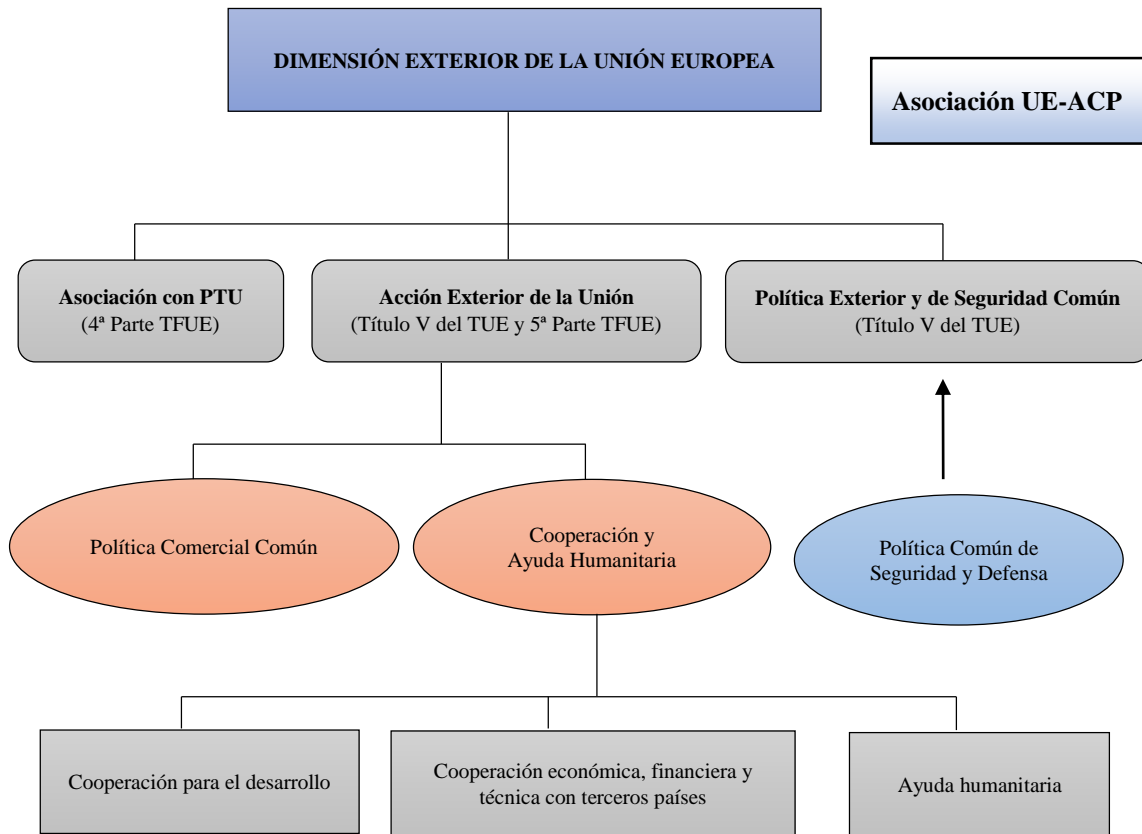
Gráfico 1 – Organigrama institucional de la PESC/PCSD después del Tratado de Lisboa



Fuente: REHRL, J. y WISSERTH, H. (Eds.), *CSDP Handbook*, European Security and Defense College, Viena, 2010, pág. 39.

En definitiva, a la luz de las últimas modificaciones efectuadas por el Tratado de Lisboa, al margen de su consideración como auténtica Organización Internacional y los aspectos exteriores derivados del ejercicio de las funciones que tiene genéricamente encomendadas, la actuación de cara al exterior de la UE se basa en cuatro grandes áreas (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Configuración de la actuación exterior de la UE tras el Tratado de Lisboa



Fuente: Elaboración propia a partir de la estructura del TUE y del TFUE.

En primer término, como no podía ser de otra manera, tenemos la «*Política Exterior y de Seguridad Común*», regulada en el Título V del TUE y de carácter netamente intergubernamental, dentro de la cual se configura de forma específica la PCSD como un apartado específico para afrontar la gestión de crisis en el ámbito de la UE.

En segundo lugar, la «*Acción Exterior*», constituida por la «*Política comercial común*» y la «*Cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria*», que son competencias de la propia UE y reguladas en la Quinta Parte del TFUE.

En tercer lugar, nos encontraríamos «*Cooperación con países asociados*», derivada de los acuerdos de asociación UE-PTU, recogidos en la Cuarta Parte del TFUE, a la cual se uniría la cooperación con los países ACP, basada en los correspondientes convenios de asociación realizados con esos países (actualmente plasmada en el Acuerdo de Cotonú, firmado el 23 de junio de 2000 y con una duración prevista hasta 2020) de los que nada se dice explícitamente ni en el TUE, ni en el TFUE.

Como podemos observar, todo el proceso de evolución que hemos analizado, así como la configuración actual nos deja un panorama complejo en el que nos encontramos una serie de áreas, formalmente separadas, aunque indisolublemente unidas, dentro de un marco más amplio que es la actuación de la UE de cara al exterior.

Todos estos elementos van a tener su reflejo en el apartado presupuestario, centrándonos en el siguiente capítulo en los primeros estadios de la financiación de la PESC, teniendo presente que el resultado va a determinar la definitiva configuración de su sistema de financiación.

CAPÍTULO III – EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

1. LOS ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DESDE EL PUNTO DE VISTA PRESUPUESTARIO

Antes de comenzar el análisis de los inicios del sistema de financiación de la PESC, es preciso hacer un breve repaso, desde una perspectiva presupuestaria, de los elementos más característicos del período que abarca desde 1958 hasta 1992¹.

Tal y como señalábamos en el primero capítulo, la partida de gasto que interesa a efectos de nuestro análisis debe ser la correspondiente a las «Acciones Exteriores», siendo la propia Comisión la que fijaba su aparición en el Presupuesto General de las Comunidades Europeas (PGCE) en el año 1966².

Para contextualizar su aparición, debemos remontarnos a los primeros años de creación de las Comunidades Europeas originarias; de este modo, los primeros presupuestos de la CEE nos muestran una estructura muy simple, tanto es así que todos sus créditos eran considerados de carácter administrativo, si bien es cierto que ya se distinguían una serie de «Títulos Especiales» en los que ya se intuye cierta clase de gastos operativos.

El primer punto de inflexión en el presupuesto de la CEE lo encontramos en el ejercicio 1965, con un incremento más que apreciable de los créditos presupuestarios como consecuencia de la creación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA); a partir de este momento se introduce una nueva estructura presupuestaria que se adapte a estas nuevas necesidades y que será posteriormente ratificado mediante la aprobación del Reglamento Financiero de 1968³.

¹ En el Anexo 2 incluimos el resumen de los distintos presupuestos aprobados desde 1958 (año del primer presupuesto de la CEE aprobado), hasta 1992, visualizando así la evolución del Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

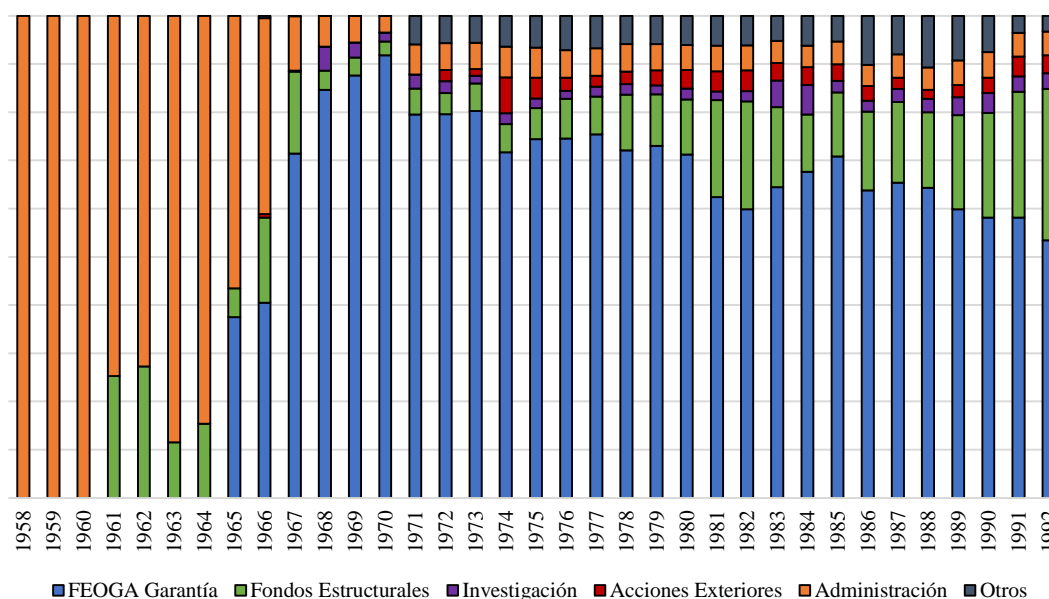
² Ver apartado 7 del Capítulo I.

³ Reglamento N° 68/313/CEE, EURATOM, CECA, de 30 de julio de 1968.

En esta nueva estructura presupuestaria, surge el Capítulo XXXVIII-«Desarrollo de Ultramar», que forma parte del Título IV del presupuesto de la Comisión que está dedicado a los «Gastos operativos derivados de la puesta en marcha de políticas comunes»; efectivamente, en estos momentos ya se habla expresamente de gastos operativos, incluyendo un apartado que nos remite directamente a las relaciones con los Países y Territorios de Ultramar (PTU) y, por tanto, a la «Cooperación para el desarrollo».

Sin embargo, su escasa cuantía en el marco del conjunto del presupuesto hace que pasen prácticamente desapercibidos y no merezca la pena detenerse en su análisis ya que en 1969 surge el Título Especial C, que recibe la denominación de «Ayuda alimentaria»; este nuevo Título constituye la base de esa partida correspondiente a las «Acciones Exteriores», y aunque varíe su numeración y/o denominación, permanecerá en el presupuesto comunitario hasta 2004, con un promedio del 3% del total de gastos presupuestados a lo largo de todo este período (Gráfico 3)⁴.

Gráfico 3 – Evolución de los créditos de las Acciones Exteriores en el conjunto del Presupuesto General de las Comunidades Europeas (1958-1992)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anexo 2 Informe financiero correspondiente al ejercicio 2006 (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2006-pbKVAI07001/>).

⁴ En este sentido debemos señalar que el resumen que hemos recogido en el Anexo 2 desde 1958 a 1992, muestra cómo cambia su identificación a lo largo del tiempo. De este modo, ese Título Especial C se convierte a partir de 1972 en el Título 9-«Ayuda alimentaria y otros gastos»; a partir de 1975 pasa a ser el Título 9-«Cooperación con los países en vías de desarrollo y otros gastos»; y solo se volverá a modificar en 1992, año en que pasa a identificarse como la Subsección B7.

No obstante, y a pesar de estos cambios, se pueden establecer un conjunto de áreas bien definidas de actuación que se pueden englobar en esas «Acciones Exteriores» y pasamos a detallar (Tabla 12 y Gráfico 4).

Tabla 12 – Evolución de los gastos derivados de las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores en el Presupuesto General de las Comunidades Europeas por área de actuación (1969-1992)

Área	1969 (uce)	1970 (uce)	1971 (uce)	1972 (uce)	1973 (uce)	1974 (uce)
Ayuda alimentaria y humanitaria	p.m. ⁵	16.443.000	20.000.000	36.823.000	48.177.000	135.000.000
Otros gastos	-	-	-	6.618.000	157.578.794	23.208.900
TOTAL:	p.m.	16.443.000	20.000.000	43.441.000	205.755.794	158.208.900

Área	1975 (uce)	1976 (uce)	1977 (uce)	1978 (uce)	1979 (uce)	1980 (uce)
Ayuda alimentaria y humanitaria	226.000.000	206.000.000	178.400.000	223.710.000	287.336.000	395.344.000
Medidas horizontales de cooperación	-	7.122.000	10.192.000	14.156.900	15.689.000	55.202.000
Cooperación económica, financiera y técnica	2.607.000	23.500.000	66.270.000	142.696.000	191.910.900	164.420.000
Otros gastos	37.021.044	23.558.893	-	-	-	5.467.000
TOTAL:	265.628.044	260.180.893	254.862.000	380.562.900	494.935.900	620.433.000

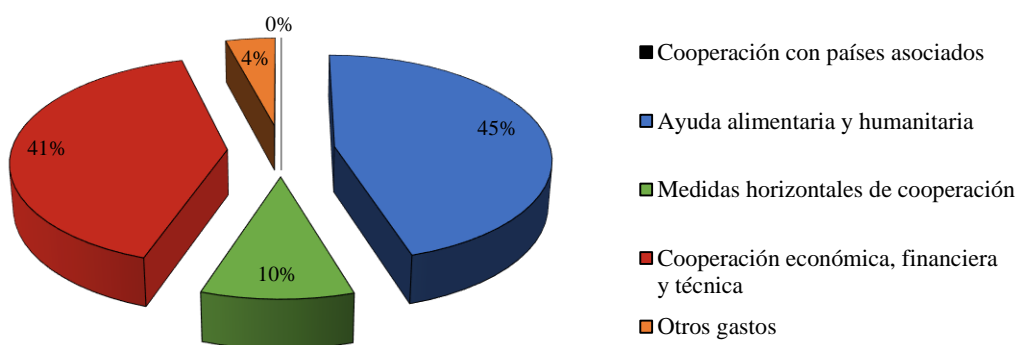
Área	1981 (ecu)	1982 (ecu)	1983 (ecu)	1984 (ecu)	1985 (ecu)	1986 (ecu)
Cooperación con países asociados	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Ayuda alimentaria y humanitaria	366.431.000	499.600.000	557.950.000	502.100.000	507.861.900	548.267.100
Medidas horizontales de cooperación	15.850.000	26.955.000	89.295.000	95.170.000	81.200.000	87.235.050
Cooperación económica, financiera y técnica	183.600.000	236.035.000	271.577.000	239.878.000	391.884.200	445.031.050
<i>Mediterráneo y Oriente medio</i>	-	113.800.000	126.457.000	106.073.000	244.134.200	233.035.800
<i>América latina y Asia</i>	-	-	-	-	-	203.495.250
<i>Cooperación con otros países</i>	183.600.000	122.235.000	145.120.000	133.805.000	147.750.000	8.500.000
Otros gastos	37.750.000	40.721.000	47.690.900	56.000.000	58.240.000	61.000.000
TOTAL:	603.631.000	803.311.000	966.512.900	893.148.000	1.039.186.100	1.141.533.200

⁵ La nomenclatura «p.m.» o «pro memoria» se establece para aquellas líneas que la Autoridad Presupuestaria incluye en el Presupuesto pero sin que se especifique su importe, lo cual puede deberse a múltiples motivos (por ejemplo, cuando no se pueda realizar una adecuada estimación de su importe), pudiendo recibirlos a posteriori, normalmente a través de la correspondiente transferencia de crédito.

Área	1987 (ecu)	1988 (ecu)	1989 (ecu)	1990 (ecu)	1991 (ecu)	1992 (ecu)
Cooperación con países asociados	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Ayuda alimentaria y humanitaria	597.600.000	352.400.000	460.400.000	511.250.000	563.847.000	555.800.000
Medidas horizontales de cooperación	124.232.237	160.425.000	166.972.500	203.700.000	254.142.000	312.619.999
Cooperación económica, financiera y técnica	444.446.729	348.170.000	402.257.000	723.090.000	1.350.215.000	1.375.800.000
<i>Mediterráneo y Oriente medio</i>	<i>150.986.678</i>	<i>62.000.000</i>	<i>139.000.000</i>	<i>138.100.000</i>	<i>211.200.000</i>	<i>277.600.000</i>
<i>América latina y Asia</i>	<i>284.020.000</i>	<i>269.050.000</i>	<i>247.100.000</i>	<i>271.850.000</i>	<i>329.100.000</i>	<i>363.200.000</i>
<i>Europa oriental y antigua URSS</i>	-	-	-	-	<i>309.915.000</i>	<i>705.000.000</i>
<i>Cooperación con otros países</i>	<i>9.440.051</i>	<i>17.120.000</i>	<i>16.157.000</i>	<i>313.140.000</i>	<i>500.000.000</i>	<i>30.000.000</i>
Otros gastos	63.640.738	21.850.000	2.000.000	1.550.000	47.976.000	29.672.000
TOTAL:	1.229.919.704	882.845.000	1.031.629.500	1.439.590.000	2.216.180.000	2.273.891.999

Fuente: Elaboración propia a partir de los créditos y créditos de pago correspondientes a los distintos Títulos correspondientes a la Acción Exterior incluidos en el PGCE de los ejercicios comprendidos entre 1969 y 1992, publicados en el DO.

Gráfico 4 – Porcentaje de cada una de las áreas correspondientes a las Acciones Exteriores de las Comunidades Europeas (1969-1992)



Fuente: Elaboración propia a partir de los créditos y créditos de pago correspondientes a los créditos derivados de las «Acciones Exteriores» incluidos en el PGCE de los ejercicios comprendidos entre 1969 y 1992, publicados en el DO.

De este modo, la inclusión de ese Título Especial C («Ayuda alimentaria») en el presupuesto comunitario a partir de 1969 se conecta con la firma por parte de la CEE del Acuerdo internacional sobre el trigo en el marco de la denominada «Ronda Kennedy» en 1967, y que supone el compromiso por parte de los signatarios de proporcionar ayuda alimentaria en forma de grano a los países en desarrollo.

Inicialmente era una cuestión que estaba vinculada a la Política Agrícola Común (PAC), puesto que se utilizaban los excedentes comunitarios que se generaban, aunque su desarrollo posterior distinguió entre la «ayuda de urgencia», prevista en caso de catástrofes, y la «ayuda alimentaria» en sentido estricto, pudiendo ésta última incluirse en el marco de proyectos mucho más amplios.

En cualquier caso, la primera área de actuación de las Acciones Exteriores que aparece en el tiempo es «Ayuda alimentaria y humanitaria», que supone aproximadamente el 45% del total presupuestado para un período tan amplio de tiempo (1969-1992).

Tras un período inicial en el que su cuantía es más bien escasa, el siguiente punto de inflexión se produce en 1972, que tiene lugar con la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, celebrada en París los días 19 y 20 de diciembre de ese mismo año 1972, en la que se da un paso adelante al establecerse en su comunicado final lo siguiente:

«La Comunidad, consciente del problema que plantea la persistencia del subdesarrollo en el mundo, afirma su voluntad de acrecentar, en el marco de una política global con respecto a los países en vías de desarrollo, su esfuerzo de ayuda y de cooperación hacia los pueblos menos afortunados, teniendo particularmente en cuenta las preocupaciones de los países para con los que la geografía, la historia y los compromisos que la Comunidad ha firmado, le crean responsabilidad específicas».

No olvidemos que nos encontramos en pleno desarrollo de la Cooperación Política Europea (CPE), hablándose ya en este momento de una «política global con respecto a los países en vías de desarrollo»; esto supone la existencia de un ámbito mucho más amplio que la asociación con los Países y Territorios de Ultramar (PTU) y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que venía produciéndose hasta este momento, lo cual supone un aumento más que evidente de los gastos.

No obstante, a la hora de hablar de la cooperación para el desarrollo, es preciso distinguir dos grandes áreas de gasto:

1. En primer lugar, lo que hemos denominado «Cooperación económica, financiera y técnica», que engloba aquellos créditos destinados a sufragar los gastos derivados

de los distintos «acuerdos de cooperación» que las Comunidades Europeas venían celebrando desde los años setenta con terceros países. Se trata de un nuevo enfoque de las relaciones con terceros sujetos más global y multidisciplinar en el que se incluyen aspectos culturales, económicos, comerciales, industriales, políticos, etc.; en cualquier caso, los créditos se recogerán en el PGCE en función de zonas geográficas concretas, primero para la cooperación con los países de la cuenca mediterránea, después para los países de Asia y América Latina, y ya a finales de los ochenta, con la caída del Muro de Berlín, aparecerá la cooperación con los países del centro y del este de Europa

2. En segundo lugar, tenemos aquellos otros créditos que hemos denominado «*Medidas horizontales de cooperación*», es decir, gastos derivados de aquellas actuaciones que no van dirigidas a un país en concreto (medidas de lucha contra las drogas, gastos realizados a través de Organizaciones No Gubernamentales, etc.).

En este punto debemos volver a traer a colación las relaciones de las Comunidades Europeas con los PTU/ACP, que conforman el área que hemos denominado «*Cooperación con países asociados*»; en este sentido, debemos recordar que la articulación de estas relaciones se basa en los distintos convenios de asociación celebrados con estos países y su articulación a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), al que hemos calificado como un instrumento financiero de carácter independiente.

No obstante, debemos resaltar que, desde etapas muy tempranas, la Comisión ha intentado incluir el FED en el seno del PGCE, aunque sin conseguirlo por la fuerte oposición del Consejo; a pesar de ello, a principios de la década de los ochenta del siglo pasado, se consignaron créditos presupuestarios previsión de una hipotética integración de este instrumento en el PGCE, tal y como venían reclamando el Parlamento y la Comisión, de tal forma que, aunque no tenga efectos presupuestarios al no asignarles crédito alguno, sí aporta interesantes datos presupuestarios acerca del FED, sobre todo para el Parlamento que, hasta ese momento, se mantenía totalmente al margen de su gestión.

Finalmente también se identifican otro conjunto de créditos de distinto alcance y contenido, y por tanto, de difícil sistematización, de ahí que los hayamos incluido en una categoría genérica como «*Otros gastos*».

El conjunto de áreas de actuación consignadas en el PGUE nos remiten directamente a diferentes manifestaciones de la cooperación para el desarrollo, que era una de las políticas comunitarias en materia de relaciones exteriores que se derivaba de los Tratados constitutivos como antecedentes de la PESC; ahora bien, ¿qué ocurre con la otra competencia política comercial común, la otra gran competencia en materia de relaciones internacionales que debería aparecer en este período?

Como ya hemos señalado, la política comercial común es una consecuencia lógica de la creación de un mercado común y la unión aduanera, así como sus repercusiones sobre el comercio internacional, dividiéndose en dos grandes apartados.

El primero de estos apartados era la denominada «política autónoma», y es que la CEE realizaba todo tipo de medidas sobre importaciones (política de aranceles y regímenes de importación) y exportaciones, defensa comercial, medidas relacionadas con la producción y el comercio, etc., destacando el denominado «Sistema de Preferencias Generalizadas», que se configura como un instrumento comercial para favorecer a los países en vías de desarrollo mediante el acceso preferente y no recíproco de determinados productos de esos países al mercado comunitario.

Tenemos, por tanto, un primer y evidente enlace con la cooperación para el desarrollo, pero no es el único, ya que la otra vertiente, la «política convencional», se ha desarrollado a través de los distintos acuerdos suscritos con países y grupos de países, difíciles de sistematizar por su amplitud y que se corresponderían con esos acuerdos globales de cooperación financiera y técnica a los que acabamos de hacer referencia.

En definitiva, nos encontramos en una actuación tan amplia y extensa que no se sabe dónde acaba la cooperación al desarrollo en sentido estricto y dónde empieza la política comercial, confirmándose así la afirmación del profesor Fuentetaja Pastor cuando señalaba que la cooperación al desarrollo «*desborda la perspectiva meramente de cooperación al desarrollo para incardinarse más bien en la Política Comercial*»⁶.

Esta situación tiene su reflejo en términos presupuestarios, puesto que su desarrollo nos lleva a la existencia de una auténtica política comunitaria de cooperación para el desarrollo, la cual adquiere un carácter global mucho antes de su consagración en el Tratado de Maastricht.

⁶ FUENTETAJA PASTOR, J.A. «La cooperación al desarrollo de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 9, 2005, págs. 164.

2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE MAASTRICHT

Tal y como hemos señalado, el hito fundamental que marca es creación de la PESC a través de la ratificación del Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, cuya entrada en vigor se produce el 1 de enero de 1993; resaltamos esta obviedad ya que, con este juego de fechas, entramos de lleno en la aplicación del segundo Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993, por el que se recogen las perspectivas financieras correspondientes al período 1993-1999, y que es constituye nuestro hilo conductor a lo largo de este capítulo.

Este período corresponde a la consolidación sistema de perspectivas financieras⁷, en el que la regulación básica del sistema de financiación se recoge en el Título II de la Quinta Parte del ahora TCE (artículos 199 a 209), si bien es cierto que la entrada en vigor del Tratado de Maastricht no tuvo serias repercusiones sobre el conjunto, manteniéndose las características generales establecidas en la gran reforma de 1975, incluyendo la distinción fundamental entre Gastos Obligatorios (GO) y Gastos No Obligatorios (GNO), de cara a la aprobación del ahora Presupuesto General de la UE (PGUE).

Dentro de este esquema, recordemos también que se mantiene el mismo sistema de recursos propios según la actualización establecida por la Decisión del Consejo 88/376/CEE, EURATOM, de 24 de junio de 1988.

Ahora bien, a pesar de que el conjunto de las modificaciones introducidas en 1992 no afectaron a lo que es el sistema de financiación, sí debemos destacar la nueva redacción del artículo 199 del TCE que sí hace referencia expresa a la PESC (y por añadidura a la Cooperación en materia de Justicia y los Asuntos de Interior), y establece lo siguiente:

«Los gastos administrativos que causen a las instituciones las disposiciones del Tratado de la Unión relativas a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior correrán a cargo del presupuesto. Los gastos operativos que originen la ejecución de dichas disposiciones podrán correr a cargo del presupuesto en las condiciones que establezcan las citadas disposiciones».

Teniendo en cuenta este precepto, acudimos a las disposiciones del Título V del TUE relativas a la PESC y encontramos el artículo J.11, apartado 2, que establece lo siguiente:

2. «Los gastos administrativos que las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ocasionen a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas.

⁷ Ver apartado 4.2 del Capítulo I.

El Consejo podrá igualmente:

- bien decidir por unanimidad que los gastos operativos ocasionados por la ejecución de las disposiciones antes mencionadas corran a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, en cuyo caso se aplicará el procedimiento presupuestario previsto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;
- bien declarar que tales gastos siguen corriendo a cargo de los Estados miembros, eventualmente según una clave de reparto que habrá de determinarse».

Como podemos observar, este precepto configura una financiación con cargo al PGUE de los gastos administrativos o de funcionamiento de las instituciones de la PESC; por su parte, en el caso de los gastos operativos de su puesta en marcha, será el Consejo el que tenga la última palabra que podrá decidir su imputación bien al propio PGUE, o bien su financiación directa por los Estados miembros de acuerdo con una clave de reparto que deberá determinarse.

Establecido el marco genérico regulado en el TUE/TCE, debemos bajar un escalón en nuestro análisis, para lo cual acudimos al marco de financiación en el que nos encontramos; para ello, vamos a analizar los cambios que se producen en este segundo Acuerdo Interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, que recoge las perspectivas financieras para el período 1993-1999, con respecto al anterior (Tabla 13).

Tabla 13 – Comparativa de las líneas de gasto correspondiente a los dos períodos de perspectivas financieras (1988-1999)

Perspectivas financieras 1988-1992	Perspectivas financieras 1993-1999
1. FEOGA Garantía	1. Línea directriz agrícola
2. Acciones estructurales	2. Acciones estructurales
3. Políticas de dotación plurianual	- Fondo de cohesión
4. Otras políticas	- Fondos estructurales
5. Reembolsos y administración	3. Políticas internas
6. Reserva monetaria	4. Acciones exteriores
	5. Gastos administrativos
	6. Reservas
	- Reserva monetaria
	- Acciones exteriores (ayuda de emergencia)
	- Acciones exteriores (garantía de préstamos)

Fuente: Acuerdo Interinstitucional, de 29 de junio de 1988 (DO L185, de 15.07.1988) y Acuerdo interinstitucional, de 29 de octubre de 1993 (DO C331, de 07.12.1993).

De este modo, el nuevo Acuerdo introduce nuevos conceptos de gasto que permiten dar cobertura a las novedades incorporadas por el Tratado de Maastricht como son las

«Políticas internas», las «Reservas» y, ya de forma explícita, las «Acciones exteriores» (Rúbrica 4); se constata así la relación entre la partida de gastos que nace a finales de los años sesenta del siglo pasado y la presupuestación plurianual de la UE, fijándose unos importes para esta Rúbrica 4-«Acciones Exteriores» de aproximadamente un 6% del total de los gastos autorizados para este período.

No obstante, a renglón seguido, se establece expresamente el concepto «Total gasto exterior», incrementándose las cantidades asignadas en la Rúbrica 4 con las correspondientes a las «Reservas» (Rúbrica 6), que incluyen tanto la «Ayuda de emergencia», como de «Garantía de préstamos»⁸; asimismo, en su Anexo III presenta las «condiciones de gestión de los gastos relativos a la ayuda alimentaria», en las que se establece que esta ayuda se financia por una doble vía: a través de la «línea directriz agrícola» (Rúbrica 1) y a través de las propias «Acciones Exteriores» (Rúbrica 4).

Por lo tanto, el marco general nos muestra unas «Acciones Exteriores», que superan el 6% del total de gastos previstos para el período 1993-1999; gastos que pueden incrementarse con cargo a «Reservas» y que, por otra parte, pueden financiar la «Ayuda humanitaria».

3. LA ACTUACIÓN DE CARA AL EXTERIOR EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERÍODO 1993-1999

3.1. Consideraciones previas acerca de la estructura presupuestaria

Establecidas estas consideraciones generales, vamos a realizar nuestra aproximación a la configuración inicial de la financiación de la PESC de forma práctica, a través del análisis de los créditos establecidos en el PGUE para este período⁹, aunque para ello debemos tener en cuenta una serie de elementos.

⁸ La «Reserva de Ayuda de Emergencia» a terceros países «tiene por objeto permitir una respuesta rápida a las necesidades concretas de ayuda que resultan de acontecimientos imprevisibles durante la elaboración del presupuesto y, prioritariamente, para acciones de carácter humanitario» (Apartado E, punto 15 del Acuerdo Interinstitucional), mientras que la «Reserva para Garantía de Préstamos a terceros países», «tiene por objeto proporcionar fondos a las líneas presupuestarias que financian el Fondo de garantía y los eventuales pagos complementarios que sea preciso efectuar en caso de impago por parte del deudor» (Apartado E, punto 15 del Acuerdo Interinstitucional).

⁹ En el Anexo 3 incluimos el resumen de los PGUE aprobados para el período 1993-1999, coincidiendo con las perspectivas financieras aprobadas.

En primer término, acudimos al artículo 19 del Reglamento Financiero de 1977¹⁰, vigente en estos momentos, interesándonos lo que establecen sus apartados 1 a 3, ya que establecen la estructura del PGUE en ese período al señalar lo siguiente:

1. *«El presupuesto constará de:*

- *un estado general de ingresos,*
- *secciones divididas en estado de ingresos y de gastos del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y del Defensor del Pueblo.*

La sección de la Comisión constará de:

- *una parte A correspondiente a los gastos de personal y de funcionamiento administrativo de la institución.*
- *los ingresos y los gastos de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas figurarán anejos a esta parte;*
- *una parte B correspondiente a los gastos de operaciones, que, en función de las necesidades, incluirá varias subsecciones.*

2. *Dentro de cada sección, los ingresos y los gastos se clasificarán, de acuerdo con su naturaleza o afectación, en títulos, capítulos, artículos y partidas.*

3. *La nomenclatura presupuestaria se fijará, por lo que se refiere al reparto entre ingresos y gastos, en títulos, capítulos y artículos, dentro del marco del procedimiento presupuestario».*

Aunque el precepto contiene las directrices generales acerca de la estructura presupuestaria, lo cierto es que será el presupuesto aprobado en cada ejercicio el que determine, en última instancia, la división de los distintos créditos presupuestarios; en consecuencia, la estructura presupuestaria depende de la Comisión, que elabora el proyecto de presupuesto, y sobre todo, la Autoridad Presupuestaria, esto es, el Parlamento y el Consejo, que son las dos ramas intervinientes en su proceso de aprobación.

De este modo, tal y como ya hemos apuntado con anterioridad, aunque la estructura orgánica se ha mantenido a lo largo del tiempo, aumentando únicamente con la incorporación de nuevas instituciones, lo cierto es que cada presupuesto puede introducir cambios en la numeración y/o denominación de su estructura funcional (Títulos, Capítulos y Artículos), lo cual dificulta cualquier análisis que se pretenda realizar a medio y largo plazo.

Por otro lado también debemos tener en cuenta que todas las Secciones presupuestarias incluyen créditos administrativos, esto es, créditos de funcionamiento de la propia institución; la excepción es la Sección III-Comisión en la que se distingue una Parte A, que incluye esos créditos administrativos, y una Parte B, que recoge los distintos créditos

¹⁰ El Reglamento Financiero, de 21 de diciembre de 1977, al que ya hemos aludido, sufrió continuas modificaciones a lo largo de sus más de veinte años de vigencia, habiéndose utilizado para nuestro análisis la versión consolidada de fecha 01.01.2000 y publicada en el DO (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01977Q1231-20000101&rid=4>).

operativos con los que afrontar los gastos derivados de las distintas competencias asignadas al conjunto de la UE.

De hecho, en el período que nos ocupa, la Parte B estará dividida en «Subsecciones», según los objetivos a alcanzar en cada momento, teniendo en cuenta además que los créditos operativos suelen articularse como «créditos disociados»; de este modo, al establecerse acciones que normalmente abarcan más de un ejercicio económico, se distingue entre «créditos de compromiso», destinados a cubrir el coste de las obligaciones contraídas que abarquen más de un ejercicio, y «créditos de pago», que cubren los pagos resultantes de la ejecución de aquellos compromisos contraídos bien en ese ejercicio, o bien en ejercicios anteriores.

3.2. Las Subsecciones B7 y B8 del presupuesto de gastos de la Comisión en el período 1993-1999

Establecidas estas consideraciones, debemos volver al artículo J.11 del TUE en el que se distinguía entre gastos administrativos y gastos operativos derivados de la puesta en marcha de la PESC; sin embargo, a pesar de la diferenciación tan clara que hace el precepto, lo cierto es que las cosas se tornan aún más complicadas ya que la realidad es mucho más compleja de lo que pudiéramos suponer.

Por lo que se refiere a los gastos administrativos, hay que decir que, *a priori*, no sabemos qué se va a incluir dentro de esta categoría ya que, en estos momentos, la PESC se basa principalmente en la cooperación entre los Estados miembros, por lo que debieran ser ellos los que asumieran la mayor parte de los gastos; no obstante, su carácter intergubernamental nos induce a pensar que el eje principal de esos gastos administrativos deberían ser asumidos por el Consejo aunque, una vez analizada la Sección II-Consejo del PGUE en éste período, en ningún momento encontramos créditos asociados a la PESC.

Mucho mayor es la confusión en cuanto a los gastos operativos, sobre todo cuando señala que el Consejo podrá declarar que estos gastos «siguen corriendo a cargo de los Estados miembros», lo cual significa que existían y eran abonados por los Estados, pero no los identifica, dejando un amplio margen para la interpretación.

Centrándonos en el análisis del PGUE, concretamente en la Parte B del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión, nos encontramos un constante incremento de los

gastos, aunque solo la PAC (Subsección B1) y los Fondos Estructurales (Subsección B2), ya superan el 80% del total presupuestado (Tabla 14).

Tabla 14 – Evolución de los «gastos operativos» del conjunto de la UE (1993-1999)

Subsección	1993 (ecus)	1994 (ecus)	1995 (ecus)	1996 (ecus)	1997 (ecus)	1998 (ecus)	1999 (euros)
B1. FEOGA Garantía	34.943.000.000	37.450.000.000	37.424.000.000	41.258.500.000	41.233.000.000	40.737.000.000	40.735.000.000
B2. Fondos Estructurales	20.709.827.000	20.675.577.000	22.790.950.000	26.005.632.000	26.632.895.000	28.594.690.000	30.658.450.000
B3. Acciones sociales	465.152.000	526.890.000	493.745.000	782.855.000	736.145.000	691.750.000	736.001.000
B4. Energía y medio ambiente	242.566.000	174.496.000	187.350.000	191.020.000	199.256.000	182.240.000	198.430.000
B5. Mercado interior, industria y redes	290.636.000	454.953.000	512.382.000	593.152.000	686.838.000	781.831.000	876.540.000
B6. Investigación y desarrollo	2.201.543.000	2.501.498.000	2.716.000.000	3.096.604.000	3.110.359.000	2.985.667.000	2.990.190.000
B7. Cooperación al desarrollo	2.856.277.000	3.137.250.443	3.945.331.000	4.466.436.000	4.686.485.000	4.315.047.500	4.145.170.000
B8. Política Exterior y de Seguridad Común	-	-	6.500.000	46.250.000	1.000.000	20.250.000	22.950.000
B8/B0. Reservas	412.779.000	1.475.237.000	4.444.500.000	1.319.370.000	795.997.000	867.280.000	692.670.000
Total:	62.121.780.000	66.395.901.443	72.520.758.000	77.759.819.000	78.081.975.000	79.175.755.500	81.055.401.000

Fuente: Parte B del presupuesto de gastos de la Comisión correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 1993 y 1999 (PGUE incluidos en el Anexo 3).

Sin embargo, a efectos de nuestro análisis destacamos en primer término la Subsección B7, primero denominada «Cooperación con los países en vías de desarrollo y otros países terceros», aunque a partir de 1996 cambiará por la más genérica de «Acciones exteriores», y que representa aproximadamente el 5,3% del total de los gastos presupuestados en este período (Tabla 15).

De este modo, si analizamos el desarrollo presupuestario de la Subsección B7 en este período, podemos inferir un paralelismo casi perfecto con las distintas áreas de actuación que estaban presentes en el PGCE antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y que constituían esa gran partida de gastos denominada «Acciones Exteriores».

En primer lugar, la «Cooperación con los países asociados», que se manifiesta en una línea presupuestaria específica (Título B7.1), destinada a recoger la eventual integración

del FED en el PGUE, pero que continúa sin tener efectos presupuestarios al no tener créditos asociados.

Tabla 15 – Desarrollo de la Subsección B7 del presupuesto de gastos de la Comisión (1993-1999)

Título	1993 (ecus)	1994 (ecus)	1995 (ecus)	1996 (ecus)	1997 (ecus)	1998 (ecus)	1999 (euros)
Título B7.0. Política Exterior y de Seguridad Común	p.m.	p.m.	-	-	-	-	-
Título B7.1. Fondo Europeo de Desarrollo	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Título B7.2. Ayuda alimentaria y humanitaria	570.832.000	527.000.000	750.000.000	744.500.000	772.450.000	754.950.000	710.850.000
Título B7.3. Cooperación con países de América Latina, Asia y África	354.168.000	364.500.000	375.000.000	477.000.000	468.100.000	455.400.000	541.030.000
Título B7.4. Cooperación con países mediterráneos y oriente medio	340.148.000	401.433.567	408.752.000	517.503.000	633.700.000	557.735.000	545.700.000
Título B7.6/B7.5. Cooperación con países de Europa Central y Oriental y Estados independientes de la antigua URSS	692.573.000	720.000.000	1.310.200.000	1.656.500.000	1.766.593.000	1.454.387.500	1.315.610.000
Título B7.5/B7.6. Otras medidas de cooperación	497.636.000	668.657.239	507.333.000	306.233.000	312.250.000	292.170.000	277.600.000
Título B7.7. Cooperación con terceros Estados/Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos	29.003.000	14.744.637	38.996.000	80.200.000	64.925.000	75.800.000	77.100.000
Título B7.8. Aspectos exteriores de ciertas políticas comunitarias	162.917.000	228.915.000	232.050.000	358.500.000	324.467.000	386.605.000	331.280.000
Título B7.9. Reserva	209.000.000	212.000.000	323.000.000	326.000.000	344.000.000	338.000.000	346.000.000
Total:	2.856.277.000	3.137.250.443	3.945.331.000	4.466.436.000	4.686.485.000	4.315.047.500	4.145.170.000

Fuente: Créditos de pago de la Subsección B7 del presupuesto de gastos de la Comisión correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 1993 y 1999.

En segundo lugar, tenemos el Título B7.2-«Ayuda alimentaria y humanitaria», cuya importancia ha caído bruscamente ya que en este período supone aproximadamente el 17% del total de créditos de pago presupuestados.

En tercer lugar, la «Cooperación económica, financiera y técnica», con diversos créditos que cambiaron de denominación y contenido, basada en esos acuerdos globales de cooperación, en función de distintas áreas geográficas, que supusieron aproximadamente el 55% del total de créditos de pago presupuestados.

Por su parte, bajo la denominación «Otras medidas de cooperación», con un 10% del total de créditos de pago presupuestados, y que incluye las distintas medidas de cooperación horizontal como la cooperación vía Organizaciones No Gubernamentales, la lucha contra las drogas, los programas de salud, etc., créditos que cambiaron su denominación y/o numeración según el ejercicio.

En quinto lugar, se nos presentan tendríamos los Títulos B7.7 y B7.8, que alcanzaron el 9% del total de créditos de pago presupuestado y cuya importancia reside que suponen un plus en las relaciones internacionales, distinguiéndose dos apartados importantes:

1. El primero acogería en los primeros estadios la «Cooperación con terceros Estados» y posteriormente se dedicará exclusivamente a la «Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos», creada en 1994 por el Parlamento Europeo con el objetivo de promocionar los derechos humanos, la democratización y la prevención de conflictos en asociación con organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales.
2. En segundo término, incluimos también el Título B7.8-«Aspectos exteriores de ciertas políticas comunitarias», cuyo objetivo es afrontar un conjunto heterogéneo de gastos derivados del ejercicio por parte de la UE de sus funciones en ámbitos de su competencia pero que tengan implicaciones en la esfera internacional tales como conferencias, tratados, etc., incluyendo por primera vez y de forma separada, los gastos derivados de la «Política comercial común», que alcanzaron apenas superó el 1% del total de créditos de pago presupuestados.

Finalmente no olvidemos el Título B7.9-«Reservas» que influyen en el total presupuestado, concretamente un 7% del total, aunque se mantiene en un segundo plano ya que se incluyen para atender aquellas necesidades imprevistas que pudieran presentarse.

Fijándonos en el desarrollo de esta Subsección B7, vemos cómo en 1993 aparece el Título B7.0, que recibe la denominación «Política Exterior y de Seguridad Común»; es decir, junto a los créditos tradicionalmente vinculados a las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores (Primera Pilar), se incluirían los créditos asociados a la PESC (Tercer Pilar), situación que solo duró dos ejercicios y sin que se consiguiera importe alguno, por lo que no tuvo ninguna trascendencia práctica. No obstante, a partir de 1995 se articula una nueva Subsección B8, también bajo la denominación «Política Exterior y de Seguridad Común», abriéndose una perspectiva totalmente nueva: los

créditos de la PESC se sitúan al mismo nivel que los créditos derivados de las competencias en materia de relaciones exteriores, lo cual concuerda con la estructura de Pilares instaurada por Maastricht, como si se quisiera separar su contenido de forma tajante, aunque la realidad nos muestra que el total de gastos presupuestados de esta Subsección B8 no llega al 1% del total de gastos presupuestados en este período.

4. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

4.1. Las primeras actuaciones derivadas de la Política Exterior y de Seguridad Común y sus problemas de financiación

Es el momento de profundizar más en los gastos asociados a la PESC incluidos dentro de la Subsección B8-«Política Exterior y de Seguridad Común»; de esta manera, de un primer vistazo al desarrollo de los distintos créditos que conforman dicha Subsección, podemos intuir los problemas que va a plantear su ejecución, de tal forma que, aunque cuantitativamente escasos, existen demasiadas diferencias entre unos créditos y otros, y dentro del mismo crédito, de un ejercicio a otro (Tabla 16).

Tabla 16 – Desarrollo de la Subsección B8-«Política Exterior y de Seguridad Común» (1995-1999)¹¹

SUBSECCIÓN B8 PRESUPUESTO 1995 (ecus)

Título/Capítulo	Ejercicio 1995		Ejercicio 1994		Ejecución 1993	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8.1. Política Exterior y de Seguridad Común	11.500.000	6.500.000	20.000.000	10.000.000	14.150.000,00	0,00
B8.1.0. Política Exterior y de Seguridad Común	11.500.000	6.500.000	20.000.000	10.000.000	14.150.000,00	0,00
<i>B8.1.0.0. Acción Común de la UE en Mostar</i>	<i>10.000.000</i>	<i>5.000.000</i>	<i>20.000.000</i>	<i>10.000.000</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.1.0.1. Acción Común de la UE a favor de un pacto de estabilidad</i>	<i>1.000.000</i>	<i>1.000.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.1.0.1. Acción Común de la UE para la Conferencia de 1995 sobre el Tratado de No Proliferación</i>	<i>500.000</i>	<i>500.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.1.0.3. Otras acciones de la UE para la PESC</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>14.150.000,00</i>	<i>0,00</i>

¹¹ En esta Tabla se aprecian dos elementos fundamentales de carácter presupuestario: por un lado, nos indica el «ciclo presupuestario» puesto que recoge los créditos asignados al ejercicio para el cual se aprueban (ejercicio N), los créditos definitivos del ejercicio inmediatamente precedente (ejercicio N-1) y, finalmente, la «ejecución» del presupuesto aprobado dos años antes (ejercicio N-2); y por otro, nos muestra su carácter plurianual al distinguir entre «créditos de compromiso» y «créditos de pago».

SUBSECCIÓN B8 PRESUPUESTO 1996 (ecus)

Título/Capítulo/Artículo	Créditos 1996		Créditos 1995		Ejecución 1994	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8.0. Política Exterior y de Seguridad Común	32.000.000	46.250.000	11.500.000	31.500.000	20.000.000,00	24.145.343,51
B8.0.1. Política Exterior y de Seguridad Común	32.000.000	46.250.000	11.500.000	31.500.000	20.000.000,00	24.145.343,51
<i>B8.0.1.0. Acción Común de la UE en Mostar</i>	<i>32.000.000</i>	<i>36.250.000</i>	<i>10.000.000</i>	<i>30.000.000</i>	<i>20.000.000,00</i>	<i>24.145.343,51</i>
<i>B8.0.1.1. Acción Común de la UE a favor de un Pacto de Estabilidad</i>	-	-	<i>1.000.000</i>	<i>1.000.000</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.0.1.2. Acción Común de la UE para la Conferencia de 1995 sobre el Tratado de No Proliferación</i>	-	-	<i>500.000</i>	<i>500.000</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.0.1.3. Otras actuaciones de la UE relativas a la PESC</i>	<i>p.m.</i>	<i>10.000.000</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.0.1.4. Acción Común de la UE para la reconstrucción de las repúblicas surgidas de la antigua Yugoslavia</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>

SUBSECCIÓN B8 PRESUPUESTO 1997 (ecus)

Título/Capítulo/Artículo	Ejercicio 1997		Ejercicio 1996		Ejecución 1995	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8.0. Política Exterior y de Seguridad Común	0	1.000.000	32.000.000	46.250.000	84.660.000,00	75.576.240,20
B8.0.1. Política Exterior y de Seguridad Común	0	1.000.000	32.000.000	46.250.000	84.660.000,00	75.576.240,20
<i>B8.0.1.0. Acción Común de la UE en Mostar</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>32.000.000</i>	<i>36.250.000</i>	<i>60.000.000,00</i>	<i>63.250.000,00</i>
<i>B8.0.1.3. Otras actuaciones de la UE relativas a la PESC</i>	<i>p.m.</i>	<i>1.000.000</i>	<i>p.m.</i>	<i>10.000.000</i>	<i>24.660.000,00</i>	<i>12.326.240,20</i>

SUBSECCIÓN B8 PRESUPUESTO 1998 (ecus)

Título/Capítulo/Artículo	Ejercicio 1998		Ejercicio 1997		Ejecución 1996	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8.0. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000	20.250.000	p.m.	1.000.000	56.487.000,00	51.405.129,26
B8.0.1. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000	20.250.000	p.m.	1.000.000	56.487.000,00	51.405.129,26
<i>B8.0.1.0. Apoyo a la transición democrática y a los procesos electorales</i>	<i>5.000.000</i>	<i>3.000.000</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>5.000.000,00</i>	<i>2.161.600,00</i>
<i>B8.0.1.1. Enviados especiales de la UE</i>	<i>5.000.000</i>	<i>3.300.000</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>4.387.000,00</i>	<i>1.567.589,26</i>
<i>B8.0.1.2. Desarme</i>	<i>4.500.000</i>	<i>3.000.000</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>12.100.000,00</i>	<i>7.160.000,00</i>
<i>B8.0.1.3. Prevención de conflictos y apoyo a los procesos de paz</i>	<i>10.000.000</i>	<i>8.000.000</i>	<i>p.m.</i>	<i>1.000.000</i>	<i>35.000.000,00</i>	<i>40.515.940,00</i>
<i>B8.0.1.4. Acciones preparatorias</i>	<i>500.000</i>	<i>500.000</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	-	-
<i>B8.0.1.5. Acciones de urgencia</i>	<i>5.000.000</i>	<i>2.450.000</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	-	-

SUBSECCIÓN B8 PRESUPUESTO 1999 (euros)

Título/Capítulo/Artículo	Ejercicio 1999		Ejercicio 1998		Ejecución 1997	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8.0. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000	22.950.000	30.000.000	20.250.000	18.090.000,00	24.568.571,68
B8.0.1. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000	22.950.000	30.000.000	20.250.000	18.090.000,00	24.568.571,68
<i>B8.0.1.0. Apoyo a la transición democrática y a los procesos electorales</i>	<i>3.000.000</i>	<i>2.400.000</i>	<i>5.000.000</i>	<i>3.000.000</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.0.1.1. Enviados especiales de la UE</i>	<i>5.000.000</i>	<i>3.300.000</i>	<i>5.000.000</i>	<i>3.300.000</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.0.1.2. Desarme</i>	<i>5.750.000</i>	<i>3.000.000</i>	<i>4.500.000</i>	<i>3.000.000</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.0.1.3. Prevención de conflictos y apoyo a los procesos de paz</i>	<i>12.000.000</i>	<i>10.000.000</i>	<i>10.000.000</i>	<i>8.000.000</i>	<i>0,00</i>	<i>1.000.000,00</i>
<i>B8.0.1.4. Acciones preparatorias</i>	<i>250.000</i>	<i>250.000</i>	<i>500.000</i>	<i>500.000</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>B8.0.1.5. Acciones de urgencia</i>	<i>4.000.000</i>	<i>4.000.000</i>	<i>5.000.000</i>	<i>2.450.000</i>	<i>18.090.000,00</i>	<i>23.568.571,68</i>

Fuente: Subsección B8 del Presupuesto de gastos de la Comisión para los ejercicios comprendidos entre 1995 y 1999, publicados en el DO.

En cualquier caso, se pueden distinguir dos fases diferenciadas: una que abarca los ejercicios desde su aparición en 1995 a 1997; y otra los dos últimos ejercicios (1998-1999), en la que empiezan a configurarse determinados créditos que serán esenciales de cara al futuro como las correspondientes a los «Enviados especiales de la Unión Europea», el «Desarme» o las «Acciones preparatorias».

No obstante, nuestra atención en estos momentos se centra en la aplicación práctica de esa primera fase ya que los elementos que allí se establecieron fueron esenciales para el desarrollo posterior de la financiación de la PESC, de ahí que debamos analizarlas de forma más pormenorizada.

Como ya hemos señalado, la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993, se produce en un contexto internacional totalmente nuevo con la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, con nuevos retos y amenazas manifestados de forma evidente en la guerra en los Balcanes, cuyo origen puede situarse en la invasión por parte del ejército nacional yugoslavo de Eslovenia y Croacia tras sus declaraciones de independencia en junio de 1991.

En consecuencia, el conflicto en los Balcanes comienza cuando todavía se encontraba vigente la CPE; en este sentido, siguiendo al profesor Acosta Sánchez, en materia de seguridad y crisis internacionales, «se caracterizó por ser un mecanismo que meramente

*mostraba la postura de los Estados miembros a través de sus Declaraciones»*¹². Sin embargo, en este caso se trataba de un conflicto muy cercano geográficamente, por lo que en 1991 se inició la denominada Misión de Observación de la Comunidad Europea en los Balcanes (MOCC), que puede considerarse la primera misión de la UE y que se mantuvo activa hasta 2007, aunque en 2001 pasase a denominarse Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE)¹³.

En este contexto internacional y nada más entrar en vigor el Tratado de Maastricht, la UE puso en marcha un conjunto de actuaciones en forma de posiciones y acciones comunes en diversos campos de actuación derivados del artículo J.3 del Tratado de Maastricht, en las que el apartado referente a su financiación juega un papel primordial, de tal forma que, siguiendo a la profesora Robles Carrillo, podemos distinguir varios tipos de actuación (Tabla 17).

En primer término, nos encontramos con un grupo de Decisiones sin gastos aparejados por lo que no plantearon problemas en su ejecución como la primera Decisión relativa al Pacto de Estabilidad¹⁴, y la preparación Conferencia del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1995¹⁵.

En segundo lugar, tendríamos aquellas Decisiones en las que la financiación es compartida entre el PGUE y los Estados, constatándose la división tajante de costes como en la Decisión relativa al envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa (Punto 5 de la Decisión del Consejo 93/604/PESC) y la Decisión relativa al apoyo de la transición democrática y multirracial en Sudáfrica (artículo 2 de la Decisión del Consejo 93/678/PESC).

¹² ACOSTA SÁNCHEZ, M. «La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la misión de observación de la Unión Europea (MOUE) en los Balcanes (1991-2007)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 15, 2008, pág. 17.

¹³ Basada en los Acuerdos de Brioni, la configuración jurídica de la MOCC se plasmó a través de un Memorando de Entendimiento firmado Belgrado el 13 de julio de 1991 entre la Comunidad y sus Estados miembros más la Comisión por un lado y las autoridades de Yugoslavia, Croacia y Eslovenia por otro. Con posterioridad sería sustituida por la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) a través de la Acción Común del Consejo 2000/811/PESC, de 22 de diciembre de 2000 (DO L328, de 23.12.2000) que ejercería sus funciones entre los años 2000 y 2007.

¹⁴ A través de esa Decisión se inicia el proceso para la celebración de una Conferencia diplomática con el objetivo de prevenir conflictos en Europa como el que estaba asolando los Balcanes.

¹⁵ El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares entró en vigor en 1970 con el objetivo de restringir la posesión de armas nucleares, adoptándose en la Conferencia de 1995 la extensión de su vigencia de forma indefinida; por su parte, en el presupuesto se incluyó el Artículo B8.0.1.2-«Actuación común de la Unión Europea para la Conferencia de 1995 sobre el Tratado de No Proliferación», que no tuvo créditos aparejados, no en vano la propia Decisión del Consejo 94/509/PESC, en su artículo 4, preveía que no tuviera gastos de funcionamiento.

Sin embargo, los verdaderos problemas surgirán como consecuencia de la actuación de la UE en Bosnia y Herzegovina, así como en el conflicto palestino, por lo que merecen un estudio más pormenorizado.

Tabla 17 – Primeras Acciones Comunes de la PESC tras la entrada en vigor del TUE

Acción Común	Decisión	Fundamento
Apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina	Decisión 93/603/PESC, de 8 de noviembre, referente a la acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina (DO L286, de 20.11.1993)	J.3
	Decisión 93/729/PESC, de 20 de diciembre, por la que se completa la acción común de apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina (DO L339, de 31.12.1993)	J.3 J.11
	Decisión 94/158/PESC, de 7 de marzo de 1994, por la que se prorroga la Decisión 93/603/PESC (DO L70, de 12.03.1994)	J.3
	Decisión 94/308/PESC, de 16 de mayo, por la que se adopta y se prorroga la aplicación de la Decisión 93/603/PESC (DO L134, de 30.05.1994)	J.3 J.11
	Decisión 94/510/PESC, de 27 de julio de 1994, por la que se completa la Decisión 93/603/PESC (DO L205, de 08.08.1994)	J.3 J.5 J.11
Envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa	Decisión 93/604/PESC, de 9 de noviembre de 1993, sobre la acción común relativa al envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa (DO L286, de 20.11.1993)	J.3
Apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica	Decisión 93/678/PESC, de 6 de diciembre de 1993, relativa al apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica (DO L316, de 17.12.1993)	J.3
Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad	Decisión 93/728/PESC, de 20 de diciembre de 1993, relativa a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad (DO L339, de 31.12.1993)	J.3 J.11
	Decisión 94/367/PESC, de 14 de junio de 1994, relativa a la prosecución de la acción común referente a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad (DO L165, de 01.07.1994)	J.3 J.11
Apoyo al proceso de paz en Oriente Medio	Decisión 94/276/PESC, de 19 de abril de 1994, relativa a la acción común en apoyo del proceso de paz en Oriente Medio (DO L119, de 07.05.1994)	J.3 J.11
Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares	Decisión 94/509/PESC, de 25 de julio de 1994, sobre la acción común relativa a la preparación de la Conferencia de 1995 de los Estados Partes en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (DO L205, de 08.08.1994)	J.3 J.11

Fuente: ROBLES CARRILLO, M. «La financiación de la PESC», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, N° 1, 1995, pág. 104.

4.2. La Administración de la ciudad yugoslava de Mostar (AMUE)

4.2.1. Fundamento y desarrollo de la operación

Tal y como hemos señalado, el conflicto en los Balcanes se había iniciado en 1991, extendiéndose e intensificándose en los años siguientes, conflicto frente al cual la UE, ya institucionalizada la PESC; de esta manera, según la Decisión del Consejo 93/603/PESC, de 8 de noviembre de 1993¹⁶, referente a la Acción común, adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del TUE, relativa al apoyo al envío de la ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina, la UE mantenía «la búsqueda de una solución negociada y duradera al conflicto de la antigua Yugoslavia, así como el envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina». Esta primera Decisión tenía como período de vigencia hasta el 31 de marzo de 1994, aunque se ampliará hasta en dos ocasiones, primero hasta el 30 de septiembre de 1994¹⁷, y después hasta el 31 de diciembre de 1994¹⁸.

La Decisión del Consejo 93/603/PESC, a pesar de fijar las medidas a adoptar por la UE, no recogía la financiación de dichas medidas que sería concretada, en cumplimiento de lo establecido en el artículo J.11 del TUE, por la Decisión del Consejo 93/729/PESC, de 20 de diciembre de 1993¹⁹, estableciéndose un presupuesto de 48,30 millones de ecus para el período de vigencia de aquella Decisión, que debía ser financiado a partes iguales entre el PGUE (24,15 millones) y los Estados (24,15 millones), quedando pendiente la determinación del modelo de financiación para éstos últimos.

En este contexto surge la que sería la segunda operación de la UE, la Administración de la Ciudad Yugoslava de Mostar (AMUE); de este modo, en febrero de 1994 las partes en conflicto acuerdan una desmilitarización de la ciudad en el marco de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR)²⁰, desplegada en la zona, mientras que la UE asume la administración de la ciudad con participación de la UEO²¹ y que durará hasta 1996.

¹⁶ DO L286, de 20.11.1993.

¹⁷ Decisión del Consejo 94/158/PESC, de 7 de marzo de 1994 (DO L70, de 12.03.1994).

¹⁸ Decisión del Consejo 94/308/PESC, de 16 de mayo de 1994 (DO L134, de 30.05.1994).

¹⁹ DO L339, de 31.12.1993.

²⁰ La UNPROFOR (febrero 1992-marzo 1995) fue creada por la Resolución del Consejo de Seguridad 743 (1992), de 21 de febrero de 1992, para monitorizar la desmilitarización de zonas en Croacia, extendiendo con posterioridad su mandato a Bosnia-Herzegovina no solo como observadores sino también para ayudar en la distribución de ayuda humanitaria.

²¹ Su regulación se realiza a través también de un Memorando de Entendimiento firmado en Ginebra el 5 de julio de 1994, por los Estados miembros de la UE y de la UEO, así como por las partes en conflicto.

La primera referencia a la AMUE se incluye en la ya mencionada Decisión 94/308/PESC, de 16 de mayo de 1994, en la que no solo se amplía la vigencia de la ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina hasta el 31 de diciembre de 1994, sino que además permitía «la utilización, hasta un importe de 32 millones de ecus, de la dotación financiera de 48,30 millones de ecus fijada (...) con vistas a prestar asistencia en un primer momento a la administración de la ciudad de Mostar por parte de la Unión Europea» (Punto 1), puntualizándose que de esos 32 millones presupuestados, 17 corresponderían a la parte de los Estados miembros que debían contribuir en función de su PNB.

En consonancia con la propia Decisión 94/308/PESC, la operación estaba prevista hasta el 31 de diciembre de 1994, siendo prorrogada en dos ocasiones, primero hasta el 31 de diciembre de 1995 a través de la Decisión del Consejo 94/790/PESC, de 12 de diciembre de 1994²², y la segunda hasta el 22 de julio de 1996 a través de la Decisión del Consejo 95/517/PESC, de 4 de diciembre de 1995²³.

Correlativamente a cada una de estas Decisiones de prórroga, el Consejo dictó la correspondiente Decisión acerca de la financiación correspondiente a ese período; así, a través de la Decisión del Consejo 95/23/PESC, de 6 de febrero de 1995²⁴, se fijó un presupuesto para 1995 de 80 millones de ecus con cargo al PGUE, dividido hasta en nueve esferas de actuación, mientras que la Decisión del Consejo 95/552/PESC, de 19 de diciembre de 1995²⁵, fijó para 1996 un presupuesto de 32 millones de ecus, también con cargo al PGUE.

4.2.2. Análisis presupuestario

Establecidas las líneas generales de cómo se desarrolló la AMUE, vamos a intentar una aproximación a su financiación para lo cual vamos a apoyarnos en el Informe Especial N° 2/96 del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre las cuentas del Administrador y de la AMUE²⁶, que nos ofrece una visión única de la gestión llevada a cabo por esta operación (Tabla 18).

Comencemos en primer lugar por una cuestión evidente y es el cambio en la forma de financiación de la operación toda vez que en el primer ejercicio el presupuesto se reparte

²² DO L326, de 17.12.1994.

²³ DO L298, de 11.12.1995.

²⁴ DO L33, de 13.02.1995.

²⁵ DO L313, de 27.12.1995.

²⁶ DO C287, de 30.09.1996.

entre el PGUE y las aportaciones estatales casi a partes iguales, mientras que en los otros dos ejercicios siguientes la financiación corre íntegramente a cargo del PGUE.

Tabla 18 – Presupuesto combinado de la AMUE (Julio 1994-Julio 1996)

Ingresos AMUE presupuestados previstos	1994	1995	1996	Total	%
1. Contribuciones Estados miembros	17,0	-	-	17,0	11,8
2. Presupuesto General Unión Europea	15,0	80,0	32,0	127,0	88,2
Total:	32,0	80,0	32,0	144,0	100,0
Financiación realmente recibida por la AMUE a 31.10.1995	Reservado 1994	Reservado del 1.1.95 al 31.10.95	Deuda del 1.11.95 al 22.7.96	Total	%
Financiación presupuestada:					
1. Contribuciones Estados miembros:					
- Presupuesto 1994	12,7	4,9	-	17,6	12,1
- Devolución exceso	-	-0,6	-	-0,6	-0,4
2. Presupuesto General de la Unión Europea:					
- Presupuesto 1994	9,4	3,0	3,0	15,0	10,4
- Presupuesto 1995	-	35,8	44,2	80,0	55,4
- Presupuesto 1996	-	-	32,0	32,0	22,2
Ingresos no presupuestados:					
3. Otras contribuciones:					
3.1. Contribución del Ministerio de Asuntos Exteriores Alemán – 30.8.1994	0,1	-	-	0,1	0,1
3.2. Contribución belga al proyecto de ferrocarril de la UE – 11.4.1995	-	0,3	-	0,3	0,2
Total:	21,8	43,4	79,2²⁷	144,4	100,0

Fuente: Tabla 1 del Informe Especial N° 2/96 del Tribunal de Cuentas (DO C287, de 30.09.1996).

A este respecto el propio Tribunal señala en el Párrafo 65 de su Informe cómo, de los 17 millones a abonar por los Estados miembros del importe presupuestado para 1994, a 31 de diciembre de ese año Francia y Reino Unido todavía no habían hecho efectivas sus respectivas contribuciones, lo cual suponía un total de 4,9 millones de ecus (un 15,2% del total presupuestado para ese año).

A mayor abundamiento, el propio Tribunal, en una nota aparte, destaca cómo el último pago recibido correspondiente a 1994 se realizara el 2 de marzo de 1995, circunstancia a

²⁷ Con respecto a este importe de 79,2 millones de ecus el Tribunal de Cuentas señala en una nota aparte que comprende 20 millones del presupuesto de 1995 (que recordemos era de 80 millones) ni comprometido ni pagado, a lo cual hay que unir 27,2 millones de los presupuestos de 1994 y 1995 comprometidos y no pagados, y 32 millones del presupuesto de 1996.

la que se añaden diversos errores en las transferencias efectuadas por los Estados, citándose expresamente que Bélgica no llegó a su cuota mientras que Irlanda y España la sobrepasaron.

Todas estas circunstancias explican, sin lugar a dudas, el cambio en la forma de financiación por parte del Consejo, atribuyendo la totalidad de los presupuestos para 1995 y 1996 al PGUE.

Sin embargo, junto a los problemas surgidos en la financiación estatal que obligaron a cambiar la forma de financiación de la operación, nos encontramos con los problemas que se plantearon en la financiación comunitaria de la AMUE y que el Tribunal de Cuentas recoge en los Párrafos 32, 33 y 34 de su Informe.

Comenzamos por el año 1994 que, recordemos, tenía un presupuesto aprobado de 32 millones de ecus, de los cuales 15 millones debían ser financiados a través del PGUE, cantidad esta que tuvo dos fuentes de financiación distintas:

1. En primer término, 10 millones que se cargaron a la línea presupuestaria B7.0.1.0-«Gastos operativos de la Política Exterior y de Seguridad Común», señalando el propio Tribunal, en nota aparte, que esta cantidad se correspondía con «los 14,15 millones de ecus procedentes de 1993 en virtud de la primera Decisión referencia a la acción común de la PESC relativa al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina», mientras que los restantes «4,15 millones de ecus, fue utilizado en el puente aéreo de Sarajevo de la entidad británica *Overseas Development Organisation* (ODA)».

Si recordamos nuestro análisis, el Título B7.0-«Política Exterior y de Seguridad Común», no tuvo créditos asociados ni pagos ejecutados, remitiéndose el propio presupuesto del ejercicio 1993 al Capítulo B0.4.0-«Reservas y créditos provisionales»; de hecho, la verdadera ejecución tuvo lugar a través del nuevo Artículo B8.0.1.0-«Acción común de la Unión Europea en Mostar», cuyos datos de ejecución nos muestran, precisamente, un compromiso en el ejercicio 1993 de cara a 1994 por importe de 14,15 millones de ecus.

2. Por su parte, los otros 5 millones se asignaron de los créditos de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria²⁸, lo cuáles son un auténtico misterio y es que el propio

²⁸ Creada en 1992 esta Dirección es la encargada de la ayuda humanitaria y la protección civil en el seno de la Comisión Europea.

Tribunal señala que fueron establecidos de antemano para el denominado *International Management Group-Infrastructure for Bosnia and Herzegovina* (IMG-IBH)²⁹, quedando así fuera del ámbito de control del Administrador de la AMUE. En este sentido, fue el propio Administrador el que se negara a aceptar que los fondos vinieran establecidos de antemano, por lo que la situación fue modificada, señalando el Tribunal que la Comisión «encontró fondos alternativos», pero sin especificar nada más, por lo que se desconoce la procedencia de esos fondos, aunque sería lógico pensar que se utilizara el crédito correspondiente a reservas.

En lo que se refiere al ejercicio 1995, el presupuesto viene identificado por el propio Tribunal distinguiendo, por un lado, «20 millones de ecus procedentes del segundo presupuesto suplementario de 1994 aprobado por el Parlamento para el hospital de Mostar», y los otros 60 millones que se componen «de 10 millones de la línea presupuestaria de operaciones (B8-100) y 50 millones de la reserva», ésta última transferida el 18 de julio de 1995. Estos datos se corresponden perfectamente con los créditos comprometidos y correspondientes a la ejecución presupuestaria del Artículo B8.0.1.0-«Acción Común de la Unión Europea en Mostar» en 1995.

No obstante lo anterior, con respecto al presupuesto de 1995, hay que tener en cuenta lo establecido por el Tribunal en los Párrafos 66 y 67 que intentan aclarar la compleja situación que se originó en el ejercicio 1995, toda vez que el Consejo estableció que la totalidad del presupuesto se liberase en tres tramos, transferidos de forma sucesiva por la Comisión según el funcionamiento que venía siendo habitual y considerándolos como proyectos independientes, dificultando así la labor de la AMUE y retrasándose los pagos a proveedores.

Asimismo, para el ejercicio 1996 (siete meses) el presupuesto ascendió a 32 millones de ecus, que también coincide con el importe comprometido para ese ejercicio.

4.2.3. Principales consideraciones extraídas por el Tribunal de Cuentas

De este análisis presupuestario se desprende un procedimiento extremadamente complejo, con diversas fuentes de financiación y diversos responsables sobre la misma

²⁹ El IMG fue establecido en 1994 a iniciativa de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para hacer frente a los problemas técnicos y de infraestructuras originados por la guerra en Bosnia, financiándose por la Comisión Europea a través de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria, la propia ACNUR y diversos Estados.

cuestión, mezclándose el Primer Pilar Comunitario, principalmente a través de la intervención de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria con sus propios créditos que ésta maneja, con las estructuras institucionales del Segundo Pilar de la PESC.

En este sentido, las conclusiones del Tribunal de Cuentas son muy críticas, no con la gestión realizada por sus responsables que tuvieron que ejercer sus funciones en una situación extremadamente compleja y peligrosa, sino con la forma misma de llevar a efecto la misión toda vez que las debilidades de control interno de gestión detectadas tuvieron su origen en «las deficiencias en la forma en que fue establecida la EUAM» (Párrafo 69 del Informe).

El propio Tribunal fija el origen de dichas deficiencias señalando la falta de procedimientos operativos estandarizados (Punto 70), y la independencia de cada departamento en su actuación sin unidad de criterio (Punto 71), destacando asimismo que los encargados de la gestión no tuvieron ni la capacidad, ni la autoridad, ni los recursos necesarios para ejercer sus funciones y coordinar la gestión (Puntos 72, 73 y 74).

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias el Tribunal de Cuentas recogió tres recomendaciones esenciales (Párrafos 91 a 93 del Informe):

91. «Se necesita una estructura permanente efectiva para la gestión de las Acciones Conjuntas de la PESC. Esto requerirá un Acuerdo Interinstitucional.

92. Además, en el área de la PESC, la planificación debería asegurar que la adecuada gestión financiera, los procedimientos contables y los sistemas estuvieran establecidos desde el comienzo, con suficiente personal cualificado. La estructura permanente a la que hace referencia el párrafo 91 anterior, debería identificar o desarrollar las herramientas y procedimientos básicos para cualquier acción futura.

93. Los procedimientos para nombrar personal externo para Acciones Conjuntas debería asegurar la selección entre diversos candidatos y la oportunidad del jefe de la organización de participar en el proceso de selección de su equipo».

4.3. La Unidad Electoral de Observación de las elecciones en Palestina

La segunda actuación de la PESC con problemas en cuanto a su financiación es el apoyo del proceso de paz en Oriente próximo que se inicia con la Decisión 94/276/PESC, de 19 de abril³⁰, dentro de la cual la UE se marcan una serie de pautas o líneas de actuación que debemos tener en cuenta:

1. En primer lugar y de forma muy genérica, el artículo 2 de la Decisión establecía que, de conformidad con los procedimientos comunitarios pertinentes, el Consejo

³⁰ DO L119, de 07.05.1994.

estudiaría las propuestas de la Comisión «para la rápida aplicación de programas de ayuda al desarrollo de los Territorios Ocupados y de un presupuesto operativo palestino, en estrecha consulta con los palestinos y en coordinación igualmente estrecha con otros donantes», así como la «ayuda a las otras partes de las negociaciones bilaterales a medida que éstas evolucionen sustancialmente hacia la paz», lo cual hace pensar en una acción humanitaria o de ayuda para el desarrollo.

2. En segundo lugar, nos encontramos con el críptico artículo 3 que, con el fin de contribuir a la creación de una Fuerza de Policía Palestina, establece tres apartados cuya redacción sólo genera más dudas:
 - a. El primero establece de forma escueta que «la Unión Europea suministrará ayuda», sin mayores precisiones.
 - b. El segundo recoge la intervención de los Estados miembros y señala que «la Presidencia, en estrecha colaboración con la Comisión, facilitará la coordinación mediante un intercambio de información entre los Estados miembros sobre la ayuda bilateral que proporcionen».
 - c. Finalmente, de forma mucho más contundente pero no menos extraña, señala que la utilización con carácter urgente de «fondos liberados del presupuesto comunitario, por un importe máximo de 10 millones de ecus».
3. En tercer lugar, el artículo 4 establece que «a petición de las partes, la Unión Europea participará en la protección del pueblo palestino mediante una presencia temporal internacional en los Territorios Ocupados», que bien pudiera haber significado la puesta en marcha de una nueva operación, aunque sin mayores especificaciones que dejar en manos de una Decisión posterior del Consejo las disposiciones operativas y financieras derivadas de este precepto.
4. Finalmente, el artículo 5 recoge la puesta en práctica de «un programa coordinado de ayuda para preparar y observar las elecciones en los Territorios Ocupados previstas», dejándose para una Decisión posterior las cuestiones operativas y financieras.

Como vemos, nos encontramos con una compleja Decisión que intentaba abarcar un conjunto heterogéneo de objetivos, la mayoría de ellos en colaboración con los Estados miembros; de este conjunto de objetivos, nos vamos a centrar en aquél del que tenemos

constancia expresa que es el relativo a la observación de las elecciones palestinas, para lo cual nos vamos a apoyar en el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Nº 4/96³¹.

De esta manera, debemos remitirnos a la Decisión 95/205/PESC, de 1 de junio de 1995³², por la cual se establece que «la Unión Europea contribuirá a preparar y observar las elecciones palestinas previstas... con un importe de 10 millones de ecus», que debía financiarse con cargo al PGUE, detallándose con posterioridad esta contribución a través de la Decisión 95/403/PESC, de 25 de septiembre de 1995³³, en la cual se establece la denominada «unidad electoral europea», compuesta «por un máximo de 300 observadores, 30 de los cuáles serán nombrados por el Parlamento Europeo»; asimismo se determina que los gastos ocasionados por esta unidad electoral, se imputarían al importe máximo de 10 millones previamente aprobado, «con excepción de los gastos de viaje de ida y vuelta a los territorios de que se trate y de los seguros, que correrán a cargo, respectivamente, de los Estados miembros o de las instituciones que los hayan nombrado».

Establecidos estos precedentes, el propio Tribunal nos muestra cómo la Comisión se hizo cargo de los aspectos financieros y logísticos, creándose una unidad especial «*task force*» (Punto 4 del Informe), que se encargaría de la organización de la misión europea de observación compuesta por 285 observadores y coordinar la actuación del resto de 390 observadores, de 18 países no pertenecientes a la UE, delegaciones de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (Punto 7 del Informe).

A efectos de gestión, la Comisión tras desechar la incorporación de expertos en logística a esa «*task force*» por ser una opción demasiado cara, y ante el rechazo por parte de la Agencia Europea de Cooperación de hacerse cargo de la gestión por diversos motivos, finalmente las labores logísticas se encomendaron a una empresa externa mediante el correspondiente contrato (Punto 8 del Informe), firmado el 28 de septiembre de 1995 con la empresa *Crown Agents* que presentó la ofertad de honorarios más baja (Punto 9 del Informe).

Como vemos, se trata de una forma descentralizada de gestión del conjunto de los gastos de esta unidad que, según el Punto 13 del Informe, ascendieron a un total de 4.628.918 ecus, casi la mitad de lo inicialmente presupuestado, debido a que el período

³¹ DO C57, de 24.02.1997.

³² DO L130, de 14.06.1995.

³³ DO L238, de 06.10.1995.

electoral se acortó de cuatro a tres meses, y a una sobreestimación de las necesidades presupuestarias, cuestión esta última que se intenta explicar debido a los errores en la estimación del proyecto que se iniciara en 1994 (Puntos 22 y 23 del Informe).

En cuanto a la financiación de la unidad de observación, el Punto 12 del Informe del Tribunal establece que estos gastos se financiaron con cargo a la línea presupuestaria B8.1.0.3-«Otras acciones comunes de la Unión Europea para la política exterior y de seguridad común», numeración que recordemos solo estuvo vigente en el ejercicio 1995, remitiéndose el PGUE de dicho ejercicio al correspondiente apartado de Reservas (Capítulo B0.4.0), autorizándose por el Parlamento la correspondiente transferencia desde la línea B0.4.0.4.1, a la B8.1.0.3, en julio de 1995.

Tabla 19 – Cuentas definitivas de la Unidad de Observación de las Elecciones en Palestina (ecus)

	Gastos reales	Presupuesto total	Presupuesto pendiente
01. Grupo de apoyo logístico	515.067,00	505.684,00	-9.383,00
02. Unidad electoral europea	1.377.610,96	2.919.500,00	1.541.889,04
03. Observadores internacionales	1.556.241,92	3.158.800,00	1.602.558,08
04. Jefe de la oficina de Ramallah	273.471,71	487.428,00	213.956,29
05. Oficina regional-Gaza	49.924,20	133.704,00	83.779,80
06. Oficina regional-Belén	17.542,66	133.704,00	116.161,34
07. Oficina regional-Nablús	26.061,82	133.704,00	107.642,18
08. Oficina regional-Jericó	11.576,83	133.704,00	122.127,17
09. Transporte	417.589,07	964.222,00	546.632,93
10. Personal local	210.768,29	428.660,00	217.891,71
11. Otros	173.064,04	0,00	-173.064,04
	4.628.918,50	8.999.110,00	4.370.191,50
Gastos accesorios	0,00	1.000.890,00	1.000.890,00
Total:	4.628.918,50	10.000.000,00	5.371.081,50

Fuente: Anexo 2 del Informe Especial Nº 4/96 del Tribunal de Cuentas (DO C57, de 24.02.1997).

Sin embargo, esta transferencia de créditos resulta uno de los principales ejemplos de la descoordinación en materia de la PESC tal y como se detalla en los Puntos 18 y 19 del Informe del Tribunal; de esta manera, el Parlamento impuso como condición que «antes

de la transferencia debía llegarse a un acuerdo sobre la fecha efectiva de las elecciones», fecha que, por otra parte, era una de las mayores incógnitas de todo el proceso y sólo se dio a conocer seis semanas antes de su celebración.

En consecuencia, la no liberación de los créditos presupuestarios correspondientes determinaba la imposibilidad de afrontar los gastos de preparación de la unidad, de ahí que el Consejo, preocupado por la situación, aprobase el 25 de septiembre de 1995 la Decisión 95/403/PESC, ya examinada, que recogía los aspectos operativos de la unidad de observación, aunque tal actuación no tuvo los efectos prácticos deseados, ya que el Acuerdo de Washington para la celebración de las elecciones tuvo lugar tan solo tres días después, el 28 de septiembre de 1995.

Esta situación tuvo consecuencias negativas para la gestión y provocó que hubiera diversos gastos que debieron sufragarse al margen de la Subsección B8, a saber:

1. En primer término, hubo una serie de gastos correspondientes a la unidad de observación desde el nombramiento del jefe de la unidad en julio de 1995, hasta la firma del contrato de servicios logísticos en septiembre, que ascendieron a la cantidad de 14.386 ecus y que fueron financiados por el gobierno sueco, aunque reembolsados con posterioridad con cargo a los fondos de la unidad en mayo de 1996, de forma similar a lo que ocurrió con la AMUE (Punto 21 del Informe).
2. Por su parte, la cuestión de la unidad de observación de las elecciones en Palestina se enmarca en el proceso más amplio del proceso de paz, por lo que ya a finales de 1994, existía un proyecto cuyos gastos, que ascendían a 190.000 ecus, fueron financiados con cargo a la línea presupuestaria B7.5.2-«Iniciativa Europea para la Democracia y la protección de los Derechos Humanos» (Punto 26, apartado a, del Informe).
3. Asimismo, en septiembre de 1995 se firmó un contrato de servicios para la celebración de un seminario para la unidad de observación a celebrar en Madrid por importe de 73.880 ecus, pero como no se sabía la disponibilidad del montante principal, se financió con cargo a la línea B7.7.1.1-«Acciones comunitarias vinculadas al acuerdo de paz celebrado entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP)».

Como consecuencia de lo anterior, el propio Tribunal señala de forma contundente que la complejidad y falta de transparencia de las medidas presupuestarias, fue «consecuencia directa de las condiciones impuestas por el Consejo y el Parlamento a la utilización de los

fondos de la PESC, que se tradujeron en la falta de fondos disponibles de la línea PESC (B8.1.0.3) en el momento en que se necesitaban para las operaciones» (Punto 27).

Al margen de esta «falta de transparencia» en cuanto a la gestión presupuestaria y la puesta a disposición de los fondos necesarios, el Tribunal establece en sus conclusiones que las cuentas examinadas reflejan la veracidad de la gestión efectuada (Punto 41 del Informe) y que la actuación de la unidad de observación fue un éxito (Punto 42 del Informe).

Sin embargo, también llamó la atención acerca de diversos fallos de gestión que se debían subsanar como las irregularidades no justificadas en el procedimiento seguido por la Comisión en la concesión del contrato de servicio de apoyo logístico (Párrafo 43 del Informe), la necesidad de adaptar los contratos a cada situación en concreto sin cláusulas estándar e insistiendo en la necesidad de escoger a personalidad cualificado para la gestión de este tipo de acciones (Párrafo 44 del Informe) y la necesidad de que cada acción común lleve aparejada una adecuada financiación con los recursos disponibles desde las primeras fases de la actuación (Párrafo 45).

5. EL CONFLICTO INSTITUCIONAL DERIVADO DE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Los problemas de financiación de estas primeras Decisiones relativas a la PESC fueron evidentes, la mayor parte como consecuencia de la «improvisación» con la que se iniciaron este tipo de actuaciones, así como de la diversidad de fuentes de financiación; sin embargo, estos problemas originaron, a su vez, una auténtica lucha institucional entre el Consejo y el Parlamento Europeo acerca de la financiación de la PESC.

Tal y como hemos visto, las dificultades prácticas para conseguir una financiación adecuada hicieron que el Consejo pusiera sus miras en el PGUE, ya que suponía un fácil acceso a los créditos, aunque si se optaba por esta vía se encontraban con la intervención del Parlamento toda vez que los gastos derivados de la PESC tenían la consideración de GNO.

Para mantener el control sobre este tipo de gastos, el Consejo intentó que este tipo de gastos fueran declarados como gastos administrativos interpretando que, junto a los gastos que normalmente se consideran administrativos, es decir, los de gestión corriente incluyendo sueldos, dietas y gastos de viaje, se incluyeran también aquellos otros gastos

que pueden considerarse administrativos sobre la base de una decisión del Consejo y en función de determinadas circunstancias³⁴.

A esta situación se añade la vigencia del denominado «pacto de caballeros», establecido entre el Parlamento y el Consejo en 1970³⁵, que establecía que cada institución no podía interferir en la aprobación de los gastos administrativos de la otra, salvo cuando el estado de gastos presentado fuera contrario a las disposiciones comunitarias.

En cualquier caso, la aceptación de la interpretación extensiva que hace el Consejo, impedía la intervención del Parlamento en el procedimiento de aprobación de los gastos operativos derivados de la PESC, evitándose así lo que se ha dado en llamar la «comunitarización» de la PESC³⁶.

Por su parte, el Parlamento no sólo no tenía la intención de dejar que se aplicase esta interpretación, sino que además aspiraba a aumentar sus reducidas competencias en el Segundo Pilar de la UE y amenazó con declarar la no aplicación del Pacto de Caballeros ante lo que consideraba una extralimitación por parte del Consejo.

En este contexto, es esencial el Dictamen del Tribunal de Cuentas 1/1997, de 10 de abril, sobre la gestión de los gastos de la PESC, emitido a petición del Parlamento Europeo³⁷, en el que el Tribunal hizo un análisis genérico de la gestión presupuestaria de las distintas acciones comunes llevadas a cabo hasta la fecha, resaltando un conjunto de irregularidades importantes que acaban por resumirse en las conclusiones establecidas en los Párrafos 46 a 49 que exponemos a continuación:

46. *«Es conveniente racionalizar los procedimientos presupuestarios y financieros de la PESC con el fin, por un lado, de que las operaciones se realicen de forma rápida y eficaz, y, por otro lado, que se respete el reglamento financiero y se asegure la buena gestión financiera.*

47. *La transparencia y la coherencia de los créditos presupuestarios deben estar aseguradas:*

a) *Deben definirse criterios claros acerca de la fuente de financiación comunitaria;*

b) *Deben establecerse estados financieros y cuentas consolidadas para cada medida, indicando el total de recursos comunitarios invertidos así como las contribuciones de los Estados miembros y otros donantes;*

c) *Los gastos derivados de los trabajos preparatorios y de lanzamiento deben considerarse como gastos operativos y financiados a través de créditos operativos.*

48. *Los medios financieros deben ser puestos a disposición a tiempo para permitir una actuación eficaz. Deben englobar los trabajos preliminares que son necesarios para la adopción de una acción común así*

³⁴ ROBLES, *Op. Cit.*, págs. 116 a 128.

³⁵ Acta del Consejo de 22 de abril de 1970.

³⁶ LIÑAN NOGUERAS, D. «La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, Nº 3, 1992, pág. 816.

³⁷ Resolución comunicada al Tribunal de Cuentas de 29 de abril de 1996 por el Secretario General del Parlamento Europeo en nombre del Presidente.

como los trabajos ulteriores que precedan a la puesta en marcha de la operación propiamente dicha. Deberían aprobarse otras disposiciones que permitieran asegurar la financiación en tiempo utilizando fondos comunitarios.

49. En virtud de las responsabilidades que le competen en materia de ejecución del presupuesto de acuerdo con el artículo 205 del Tratado de la CE, la Comisión tiene un papel importante que jugar en la realización de las medidas relevantes para la PESC y que tengan una incidencia presupuestaria. Esto significa que para reforzar la eficiencia es necesaria una definición más precisa de las modalidades de participación de la Comisión en la determinación de las disposiciones financieras, jurídicas y operativas relativas a la puesta en marcha de estas medidas. Esto no va a resolver todas las dificultades prácticas ligadas a las características inherentes a las acciones relevantes de la PESC, pero deberían contribuir a mejorar la situación».

En cualquier caso, las presiones del Parlamento tuvieron éxito, de tal forma que, en la práctica, el mecanismo indirecto para controlar la PESC por parte del Parlamento ha sido en base a aspectos presupuestarios, concretamente a través de los diversos Acuerdos Interinstitucionales de disciplina presupuestaria, comenzando por el de 6 de mayo de 1999, que incluía las perspectivas financieras del período 2000-2006³⁸.

En este punto conviene resaltar el avance conseguido por el Parlamento incluido en el Párrafo 40 de dicho Acuerdo Interinstitucional que señala lo siguiente:

«Una vez al año, la Presidencia del Consejo consultará al Parlamento Europeo sobre un documento del Consejo que recogerá los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC, incluidas sus implicaciones financieras para el presupuesto general de las Comunidades Europeas. Además, la Presidencia informará regularmente al Parlamento Europeo de la evolución y de la ejecución de las acciones PESC.

Cada vez que adopte, en el ámbito de la PESC, una decisión que implique gastos, el Consejo comunicará inmediatamente y en cada caso al Parlamento Europeo una estimación de los costes previstos (ficha de financiación), y más concretamente los que se refieran al calendario, el personal, la utilización de locales y de otras infraestructuras, los equipamientos de transporte, las necesidades de formación y las disposiciones de seguridad.

Una vez por trimestre, la Comisión informará a la Autoridad Presupuestaria de la ejecución de las acciones PESC y de las provisiones financieras para el resto del ejercicio».

Es decir, a través de una disposición de carácter presupuestario, el Parlamento consiguió ampliar considerablemente las competencias, inicialmente asignadas por el artículo J.7 del Tratado de Maastricht en materia de la PESC, debiendo llamar la atención sobre ese documento o informe anual elaborado por la presidencia del Consejo en el que, desde 1999, se recoge de forma muy detallada no solo las acciones llevadas a cabo por el Consejo en función de distintos criterios de actuación (zonas geográficas, asuntos,

³⁸ En este sentido, ver MITTAG, J. «Escaping the Legitimacy-Accountability-Trap? Perspectives of Parliamentary Participation in European Security and Defense Policy», *Discussion Paper C161 Center for European Integration Studies*, 2006 (http://aei.pitt.edu/6833/1/dp_c161_Mittag.pdf); y MAURER, A., ANDREAS, D. y VOLKEL, C. «Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor», *Archives of European Integration*, Universidad de Pittsburgh, 2005 (<http://aei.pitt.edu/3072/>).

reuniones, organizaciones,...), sino que establece también las actuaciones previstas en un futuro inmediato al respecto.

Teniendo en cuenta los antecedentes que acabamos de ver, el paso siguiente de nuestro análisis es tomar en consideración la gran modificación del sistema de financiación de la PESC y que forma parte del conjunto de importantes novedades introducidas por el Tratado de Ámsterdam.

6. LA DEFINITIVA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Sin embargo, el punto crucial de nuestro estudio se produce con la ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1997 ya que, a pesar de que se mantengan los ejes fundamentales del sistema de financiación del conjunto de la UE presentes en 1992 (Título II de la Quinta Parte del TCE, artículos 268 a 280), limitándose a pequeñas modificaciones sobre la redacción original, lo cierto es que la asunción de la dimensión militar de la PESC supone un cambio radical en lo que a su financiación se refiere.

En este sentido, el nuevo artículo 28 del TUE se expresa en los siguientes términos:

1. «Los gastos administrativos que las disposiciones relativas a las materias a que se refiere el presente título ocasionen a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas.

2. Los gastos operativos derivados de la aplicación de dichas disposiciones también correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa.

Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo J.13 no estarán obligados a contribuir a su financiación.

3. El procedimiento presupuestario establecido en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se aplicará a los gastos que corran a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas».

Aunque la redacción sea muy parecida a la contenida en el antiguo artículo J.11 establecido en Maastricht, lo cierto es que se incorpora un elemento esencial, al establecerse como regla general que el conjunto de gastos se financien a través del PGUE, tanto administrativos como operativos, excepto los gastos «relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa», así como aquellos otros supuestos en que el Consejo lo decida por unanimidad, que serán financiados por los Estados en base a su producto nacional bruto, es decir, en función de su capacidad económica.

Se produce así la más importante de las características del sistema de financiación de la PESC, puesto que se establecen dos formas de financiación en función del tipo de gastos: por un lado, con cargo al PGUE se harán efectivos los gastos administrativos, de mantenimiento de las instituciones correspondientes y la mayoría de los gastos operativos derivados de la aplicación de la PESC/PESD, a los que genéricamente denominaremos «gastos civiles»; mientras que, por otro lado, los Estados miembros asumirán los gastos operativos que se originen como consecuencia de misiones con implicaciones militares o de defensa, así como cualquier otra misión que el Consejo Europeo decida por unanimidad excluir del PGUE.

Esta distinción fundamental será la base de todo nuestro desarrollo posterior, aunque a continuación estableceremos el proceso fundamental de evolución de la PESC hasta nuestros días, tanto es así que esta previsión se ha mantenido inalterada en el tiempo sin modificación alguna, salvo la actualización que ha tenido lugar a través del actual artículo 41 del TUE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual, en términos semejantes aunque ampliando su contenido, establece lo siguiente:

1. «Los gastos administrativos que la aplicación del presente capítulo ocasione a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de la Unión.

2. Los gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa.

Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. En cuanto a los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 31 no estarán obligados a contribuir a su financiación.

3. El Consejo adoptará una decisión por la que se establezcan los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en particular los preparativos de una de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el artículo 43. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Los preparativos de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42 y en el artículo 43 que no se imputen al presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros.

El Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuestas del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad las decisiones que establezcan:

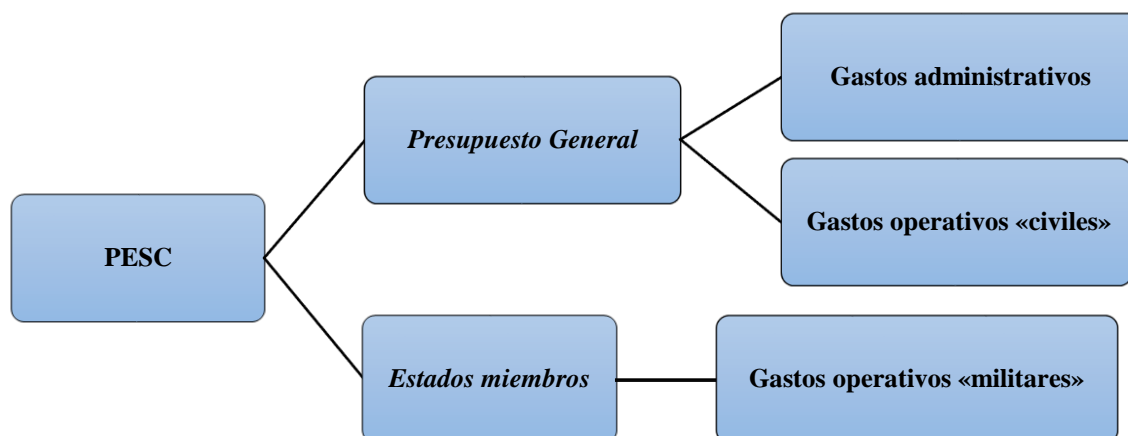
- a) las modalidades de constitución y de financiación del fondo inicial, en particular los importes financieros asignados al mismo;*
- b) las modalidades de gestión del fondo inicial;*
- c) las modalidades de control financiero.*

Cuando la misión prevista de conformidad con el apartado 1 del artículo 42 y el artículo 43 no pueda imputarse al presupuesto de la Unión, el Consejo autorizará al Alto Representante a utilizar dicho fondo. El Alto Representante informará al Consejo acerca de la ejecución de este mandato».

Como vemos, el sistema es idéntico al instaurado en 1997, aunque mucho más desarrollado, sobre todo en lo que se refiere al rápido acceso a los créditos que, según

veíamos, era uno de los principales defectos puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en relación a las primeras manifestaciones en materia de la PESC.

Gráfico 5 – Configuración del sistema de doble financiación de la PESC



Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación del artículo 41 del TUE.

El establecimiento de dos fuentes de financiación tan distintas para la PESC nos obliga a analizarlas por separado, puesto que no tienen nada que ver, de ahí que en la Segunda Parte analicemos la parte correspondiente a la «financiación comunitaria», mientras que la «financiación estatal» será nuestro objeto de estudio en la Tercera Parte.

A pesar de que la separación entre gastos «civiles» y «militares» es tajante en los Tratados, la realidad práctica nos muestra que esta separación sea quizá demasiado formal toda vez que, teniendo en cuenta las misiones desarrolladas por la UE desde 2003, podemos observar cómo al lado de una operación de carácter militar se nos presenta otra de carácter civil; en este sentido, debemos hacer mención expresa del actual artículo 43.1 del TUE que establece lo siguiente:

«Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las

operaciones de estabilización al término de conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo a terceros países para combatirlo en su territorio».

Como vemos, el propio TUE habla de «actuaciones conjuntas», no en vano a la hora de hacer frente a la gestión de crisis y gestión de conflictos hacen falta actividades de toda índole (políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo), tal y como ya establecía la EES en 2003, de ahí que, en la práctica, los aspectos militares y civiles actúen a la par¹.

Al margen de estas cuestiones y antes de pasar a analizar cada sistema por separado, es conveniente hacer una reflexión acerca de qué es exactamente nuestro objeto de análisis a partir de este momento; en este sentido, traemos aquí a colación una premisa fundamental como es el hecho de que la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz se realiza mediante dos tipos de aportaciones²: bien directamente a través del presupuesto de la propia Organización, o bien a través de aportaciones de los Estados miembros, pudiendo ser éstas últimas de carácter monetario (pagos directos) o en especie (envío de personal y material, apoyo logístico, transportes, etc.).

A pesar de que esta genérica previsión ha sido establecida por la doctrina para las operaciones de mantenimiento de la paz, parece plausible aplicarla al esquema de financiación de la PESC implantado desde 1997, toda vez que los gastos administrativos y los gastos operativos «civiles» se abonan directamente a través del PGUE, mientras que los gastos operativos «militares» se financian mediante aportaciones directas estatales.

Es evidente, por tanto, que nuestro análisis a partir de este momento se va a centrar en estas aportaciones de carácter «directo»; ahora bien, ¿qué ocurre con las contribuciones en especie?

Recordemos el artículo 42.3 de la actual versión del TUE, el cual, en el ámbito de la PCSD, señala lo siguiente:

«Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el

¹ GARCIA PÉREZ, R. «Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Universidad del País Vasco, 2010, pág. 38.

² SKÖNS, E. «International Financing of Peace Operations», *Paper prepared for the International Task Force on Global Public Goods*, SIPRI, 2005.

armamento (en lo sucesivo denominada Agencia Europea de Defensa), determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares».

De esta manera, las contribuciones en especie nos sumergen en el complejo y difuso terreno de las «capacidades», esto es, de los compromisos asumidos por los Estados miembros en el ámbito internacional, la cooperación en armamento y la adquisición de material y equipo.

Tal y como señalábamos en el capítulo segundo, en los primeros estadios del proceso de evolución de la PESD nos encontramos con una serie de hitos que implican el compromiso por parte de los Estados de incrementar esas «capacidades», siendo las más importantes en volumen e importancia las de carácter militar, toda vez que las capacidades civiles se centran en la aportación de los recursos humanos con la cualificación necesaria de cara a su empleo en las diferentes opciones de gestión civil de crisis en los términos establecidos en el Consejo Santa María da Feira de junio de 2000³.

Centrándonos en las capacidades de carácter militar, a la hora de reflejar esos compromisos en el ámbito europeo se suele hacer referencia a tres iniciativas como son el Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO), la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) y la Carta de Intenciones («*Letter of Intent*» o LoI), a las que suele añadir la labor efectuada por la Agencia Europea de Defensa (AED).

La primera iniciativa que aparece en el tiempo es el denominado Grupo Independiente de Programas de Armamento (GEIP) y que nace en 1976 promovido por una serie de países europeos miembros de la OTAN de cara a una colaboración en materia de equipos de defensa; se trataba de una colaboración técnica, no de una auténtica Organización Internacional, basada en dos características fundamentales como eran la unanimidad en la adopción de acuerdos y el hecho de que no eran vinculantes jurídicamente, sino que su cumplimiento quedaba a la discreción de sus miembros.

A partir de 1992, esta iniciativa pasó a denominarse GAEO, integrándose en la UEO como órgano responsable de la cooperación en armamento en el seno de la UE, con unos

³ Ver apartado 5.1 del Capítulo II.

objetivos muy claros: apertura a la competencia de los mercados nacionales de defensa, refuerzo de la base tecnológica e industrial europea y cooperación en I+D.

Para incrementar la eficiencia, en 1996 se creó la Organización de Armamento de Europa Occidental (OAE0), organismo subsidiario de la UEO, dotado de personalidad jurídica, pero limitado a administrar las actividades de investigación y tecnología llevadas a cabo en el marco del GAEO.

No obstante, al asumir la UE las funciones de la UEO, el GAEO quedó vacío de contenido, de ahí que se considere a la AED el heredero natural de éste, y cuyo contenido analizaremos en la Tercera Parte.

En segundo lugar, tenemos la OCCAR que nace mediante la firma de un Memorando de Entendimiento (*MoU*), el 12 de noviembre de 1996, por parte de los Ministros de Defensa de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, aunque posteriormente se eleva a la categoría de Convenio internacional, el 9 de septiembre de 1998, que entraría en vigor el 28 de enero de 2001. Se constituye así una auténtica Organización Internacional dotada de personalidad jurídica, a la que posteriormente se unirían Bélgica (2003) y España (2005), y cuyo objetivo es gestionar bajo los principios de economía y eficiencia una serie de programas de armamento entre los países firmantes, mejorando así la eficacia y el coste de dichos programas.

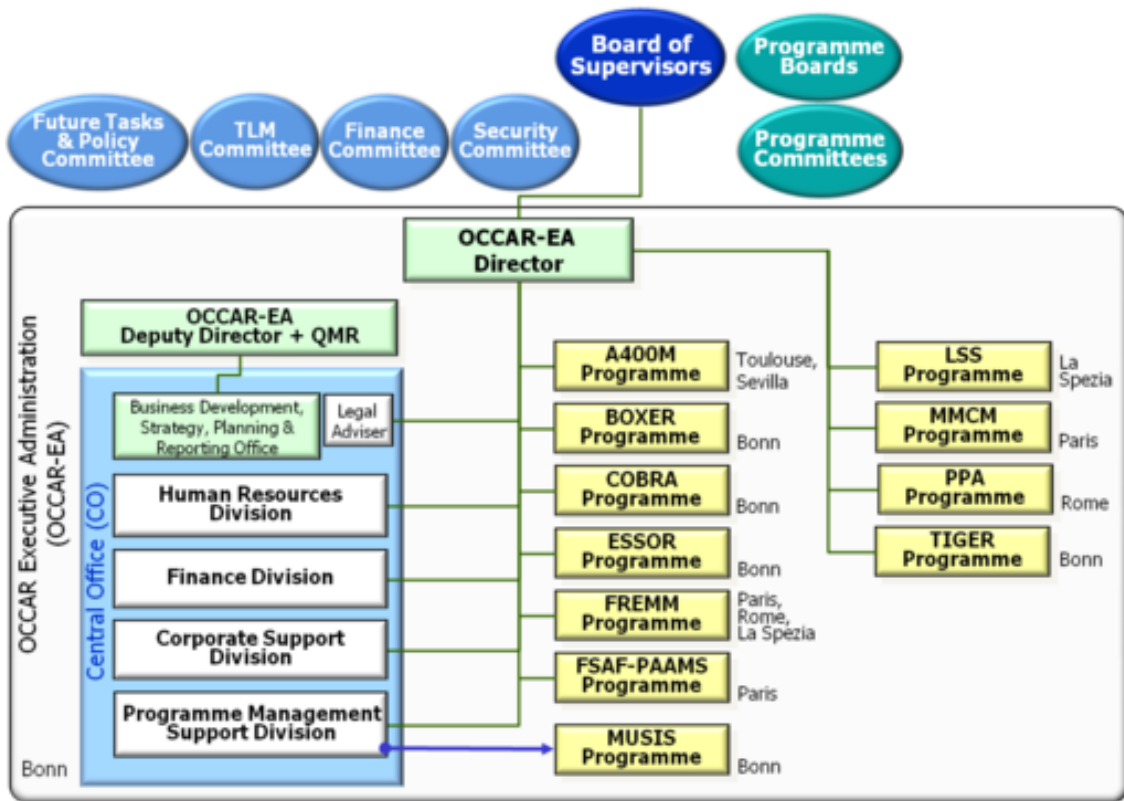
Como decimos, se trata de una auténtica Organización Internacional, compuesta por un conjunto de órganos dedicados a la gestión diaria de los distintos programas bajo la supervisión de una Junta Directiva (*Board of Supervisors*), formada por los Ministros de Defensa de los seis países miembros de la OCCAR (Gráfico 6).

Se trata, por tanto, de una Organización Internacional un tanto especial ya que su función es la de gestionar programas multinacionales de armamento, abarcando en la actualidad los siguientes:

1. El programa A400M que es un avión de transporte estratégico con 170 unidades previstas (53 Alemania, 50 Francia, 27 España, 10 Turquía, 22 Reino Unido, 7 Bélgica y 1 Luxemburgo), con un coste aproximado de 152 millones la unidad y cuya entrega se alargará hasta 2024.
2. Por su parte, el programa BOXER es un blindado multipropósito con Alemania y Holanda como contratistas principales y más de 400 vehículos solicitados; las entregas previstas hasta 2017 y su coste aproximado es de 1.429 millones de euros.

3. El COBRA es un programa de radar de localización de objetivos de largo alcance que entró en servicio el año 2005; los países participantes son Francia, Alemania, Inglaterra y Turquía, con un coste de más de 600 millones de euros.
4. El *European Secure Software Defined Radio* (ESSOR) es un programa conjunto con la AED, esencial para la interoperabilidad actual de los ejércitos, y en el que participan Francia, Italia, España, Finlandia, Polonia y Suecia, con un coste aproximado de 130 millones de euros.
5. La fragata multipropósito (FREMM) es un programa basado en las necesidades establecidas por Francia e Italia para las marinas de estos países, con el objetivo de construir 22 unidades y un coste aproximado de 11.126 millones de euros.
6. En el programa FSAF-PAAMS (misil y munición superficie-aire) participan Francia, Italia y Reino Unido, y su coste aproximado es de 3.000 millones de euros.
7. El programa LSS consiste en un buque logístico para Italia, incorporado a la OCCAR en 2015, estando prevista su entrega en 2019.
8. También en 2015 se ha incorporado el programa MMCM, de medidas contra-minas, en el que participan Francia y Reino Unido.
9. El programa MUSIS, por su parte, es un sistema de imágenes multinacional por satélite, es decir, un programa de satélites de reconocimiento en el que participan Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia e Italia, de cara a la sustitución de los actualmente en funcionamiento.
10. El programa del patrullero polivalente de altura (PPA) también es un proyecto de la marina italiana, incorporado a la OCCAR en 2015, estando prevista su entrega hasta 2023.
11. El programa TIGRE es una nueva generación de helicópteros multipropósito, optando cada país participante por una configuración específica, estando previstas 180 unidades (80 Alemania, 80 Francia en dos versiones y 24 España también en dos versiones), cuya producción se alargará hasta el 2015 y un coste estimado 7.740 millones de euros.

Gráfico 6 – Organigrama de la OCCAR



Fuente: Página web de la OCCAR (<http://www.occar.int/295>).

Finalmente, la tercera iniciativa nace en julio de 1998 con la firma de la *LoI* por los Ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, que son los seis principales países productores de armamento en Europa, con objeto de facilitar la reestructuración de la industria europea de defensa y conseguir así una base industrial más potente y competitiva.

La *LoI* se organiza en seis subcomités de gestión y un comité ejecutivo, encargado de salvaguardar el Tratado, adoptando una serie de convenios en distintas materias para facilitar dicha reestructuración, que son:

1. Seguridad de Suministro, en un intento de garantizar dicho suministro en los momentos de crisis, emergencia o conflicto armado.
2. Exportaciones, simplificando las transferencias de artículos y servicios de defensa entre los países firmantes.
3. Investigación y Tecnología, a través del diseño de un sistema de transferencia de información entre los Estados, redacción de un código de conducta en las

relaciones estatales y entre empresas, o el estudio métodos de negociación, financiación y adjudicación de contratos.

4. Tratamiento de información técnica.
5. Armonizaciones, a través del intercambio de datos de planificación en la obtención de armamento y servicios de defensa.
6. Seguridad de la información que abarcan aspectos como estudios de niveles de clasificación, autorizaciones de seguridad, acceso a información clasificada o la transmisión de dicha información.

Como podemos observar, los Estados miembros de la UE han asumido la necesidad de un esfuerzo adicional a la hora de poner en práctica la PESC/PCSD a través de diferentes iniciativas, principalmente en el campo de las capacidades militares y la industria de armamento, ámbito en el que desarrolla su función la AED que será objeto de análisis en la Tercera Parte.

Todas estas iniciativas multinacionales, al margen de los esfuerzos que cada país está llevando a cabo de forma particular, constituyen un panorama mucho más complejo en materia de financiación ya que, para completar el conjunto de la financiación de la PESC, deberían tenerse en cuenta todos los esfuerzos que incluyen la adquisición y mantenimiento de material y equipo, adiestramiento y formación de personal, así como todas aquellas otras actividades conexas relacionadas con los recursos humanos y materiales que los Estados ponen a disposición de la UE para la gestión de crisis, sean éstas de carácter militar o civil.

En este sentido, los datos que hemos ofrecido con anterioridad son solo una muestra de la amplitud de esta cuestión, siendo imposible precisar el montante total de los recursos que resultan verdaderamente necesarios para la puesta en marcha de la PESC; se trata de una cuestión importante que es objeto de preocupación por parte de los distintos Ministerios de Defensa de los países implicados⁴, si bien es cierto que sería conveniente

⁴ En este sentido, en el ámbito del Ministerio de Defensa se han publicado varios libros sobre esta cuestión que pueden ser consultados como, por ejemplo: VV.AA. *La industria Europea de Defensa: pasado, presente y futuro* (Cuadernos de Estrategia N° 121), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2003; VV.AA. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa* (Monografía del CESEDEN N° 105), Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2008; VV.AA. *La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional* (Documento de Seguridad y Defensa N° 32), Escuela de Altos Estudios de la Defensa, 2010.

un análisis más en profundidad, tanto desde un punto de vista jurídico, como económico, sobre la cuestión.

No obstante, estas disquisiciones que pueden abrir una nueva vía de investigación, nos aleja de lo que es nuestro objeto de estudio: la financiación «directa» de la PESG que incluye, por un lado, aquellos gastos administrativos u operativos imputados al PGUE, y por otro, las aportaciones dinerarias realizadas por los Estados como consecuencia de operaciones de carácter militares.

SEGUNDA PARTE

LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA
DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

En esta Segunda Parte de nuestro análisis, nos centramos en la financiación estrictamente comunitaria de la PESC, esto es, aquella que se realiza a través del Presupuesto General de la UE (PGUE) y que debe cubrir tanto los gastos administrativos, como el conjunto los gastos operativos derivados de la PESC y que hemos identificado como gastos de carácter «civil».

No obstante, antes de pasar a examinar de forma concreta esta fuente de financiación debemos señalar algunos elementos esenciales que vamos a encontrarnos en nuestro desarrollo.

En primer término, tal y como hemos visto, el sistema de financiación del conjunto de la UE está en continua evolución, adaptándose a medida que se asumen cada vez más competencias por parte de las instituciones comunitarias, mostrándonos un sistema de financiación totalmente singular: por un lado, los procedimientos y formas utilizados se encuentran a mitad de camino entre un Estado y una Organización Internacional; y por otro, nos encontramos con tensiones no sólo entre los Estados miembros, sino también entre las propias instituciones comunitarias.

Si nos centramos en el ámbito específico de la PESC, y ante la imposibilidad de examinar todas las actuaciones dictadas por el Consejo en este ámbito, acudimos a los informes anuales elaborados por la presidencia del Consejo sobre los principales aspectos y opciones fundamentales, incluidas sus implicaciones financieras para el PGUE¹; a través del análisis de estos informes anuales podemos observar la heterogeneidad del conjunto de la actuación de la UE en materia de la PESC y cómo ha ido evolucionando con el paso del tiempo.

¹ Recordemos que estos informes anuales a través de los cuáles el Parlamento puede participar, aunque de manera indirecta, en el desarrollo de la PESC, fueron introducidos en el Punto 40 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, incluyéndose con posterioridad también en el Punto 43 del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 y en el Punto 25 del Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2013. Todos estos informes, en sus diferentes versiones, se encuentran disponibles en formato digital en centro de documentación del Consejo (<http://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/>).

De este modo, haciendo un resumen de todas estas actuaciones, podríamos dividir las en tres grandes apartados: en primer lugar, aspectos generales y relaciones multilaterales (por ejemplo, derechos humanos, conferencias sectoriales, etc.); en segundo lugar, relaciones bilaterales bien con Estados (normalmente agrupados por regiones geográficas) o con otras Organizaciones internacionales; y finalmente, actuaciones derivadas del desarrollo de la PCSD.

Con esta previsión queremos volver a llamar la atención sobre el hecho de que toda la actuación de cara al exterior de la UE abarca diferentes facetas formalmente separadas, aunque interconectadas entre sí, de manera que es casi imposible distinguir dónde acaba la actuación estrictamente comunitaria (Acción Exterior) y dónde comienza la vertiente intergubernamental (PESC); en este sentido, es perfectamente razonable que todo el proceso de evolución haya dado como resultado la actual regulación del Tratado de Lisboa, que implica la aplicación de los mismos principios a toda esa dimensión exterior de la UE (artículo 21.3 del TUE), así como las nuevas y ampliadas funciones del Alto Representante (AR) asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como órgano de apoyo.

Esta confusión entre la faceta comunitaria y la faceta intergubernamental (los antiguos Primer y Tercer Pilar de la UE) ya se ha dejado notar en el ámbito presupuestario en los primeros compases del sistema de financiación de la PESC, tal y como se desprende del análisis que hemos realizado hasta el momento, aunque la realidad es que se va a ir haciendo cada vez más evidente conforme vayamos avanzando en nuestro desarrollo.

Por otro lado, debemos destacar aquí que el instrumento principal para nuestro análisis, el PGUE, nos ofrece unas cifras globales, de tal forma que, salvo raras excepciones, los importes vienen recogidos de forma genérica y sin pormenorizar; teniendo en cuenta que los créditos presupuestarios pueden ser utilizados para varias actuaciones al mismo tiempo (piénsese, por ejemplo, que varias operaciones de carácter civil se van a imputar al mismo crédito), existe una insuficiencia en los datos que nos permita identificar cuáles son exactamente los gastos que se atribuyen a cada actuación en materia de la PESC.

Sin embargo, esta falta de información no sólo afecta al PGUE, sino que tampoco hemos podido obtener más documentación que sea accesible para el público en general que emanen de instituciones comunitarias sobre esta cuestión, salvo algunos informes de

carácter genérico con destino al Parlamento²; esto no quiere decir que no exista, sino que se trata de documentación interna y es necesario conocer los mecanismos de gestión para saber qué y dónde buscar.

Dentro de esta falta de documentación, destacamos la falta de informes que emanen del Tribunal de Cuentas en su función de control que hagan referencia de forma pormenorizada a la PESC, a pesar de que han transcurrido quince años desde el último informe que sirvió de base para el establecimiento del actual sistema de financiación; de hecho, en todo este período las únicas referencias son al hilo de otros análisis más generales sobre otros aspectos derivados de las competencias en materia de relaciones exteriores, quizá por el hecho de que los créditos asociados a la PESC no suponen un importe excesivamente elevado en el conjunto del PGUE; no obstante, sólo con esas escasas referencias podemos extraer una serie de conclusiones más que interesantes para nuestra investigación.

A pesar de todas estas circunstancias, en esta Segunda Parte analizamos la financiación de la PESC a partir de los datos que nos ofrece el PGUE, así como la información accesible para cualquier ciudadano de la UE ajeno a las estructuras de gestión comunitarias.

A partir de esta premisa, nuestro primer objetivo consiste en identificar cuáles son los créditos incluidos en el PGUE que se utilizan para afrontar los gastos administrativos y aquellos gastos operativos de carácter «civil» derivados de la PESC, aspecto éste que analizamos en el capítulo cuarto.

Advertimos de antemano que se trata de un análisis que puede resultar difícil de entender, sobre todo para aquellos que no estén familiarizados con la terminología y los procedimientos de carácter presupuestario, ya que nos adentraremos en la estructura del PGUE; sin embargo, la identificación de estos créditos y la determinación de consideración jurídica actual constituyen dos elementos fundamentales en nuestro análisis debido a sus implicaciones.

El siguiente objetivo consiste en analizar, de forma concreta, qué tipo de gastos se afrontan con estos créditos previamente identificados, cuestión que abordamos en el

² En este sentido, es particularmente interesante el análisis sobre el coste de la PESC realizado por la Unidad de Apoyo Presupuestario (Dirección General de Políticas Internas de la UE) para el Parlamento Europeo en octubre de 2006 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/371843/IPOL-JOIN_ET\(2006\)371843_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/371843/IPOL-JOIN_ET(2006)371843_EN.pdf)).

capítulo quinto, profundizando, allí donde sea posible, en las implicaciones jurídicas y presupuestarias de cada uno de dichos gastos (capítulo quinto).

Finalmente, para terminar la financiación comunitaria, en el capítulo sexto haremos una síntesis de la gestión económico-financiera actualmente vigente en la UE; de este modo, aunque ya hemos apuntado algunas cuestiones en el capítulo primero, éstas tenían un carácter más general, por lo que aquí profundizaremos en los aspectos directamente relacionados con la ejecución presupuestaria.

En este caso nos encontramos ante un análisis puramente jurídico, de tal forma que, como si de un manual de Derecho Presupuestario se tratase, hacemos una síntesis de la normativa vigente sobre el PGUE y el ciclo presupuestario, es decir, de las fases de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, así como de su control.

Volvemos aquí a llamar la atención sobre el carácter externo de esta investigación, tomando como referencia única y exclusivamente las normas contenidas en el TFUE y en el Reglamento Financiero actualmente vigente, sin acudir a procedimientos, normas y formalidades de carácter interno, ya que no son accesibles por parte del público en general.

CAPÍTULO IV – LA INSERCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El primer elemento a tener en cuenta a la hora de analizar la financiación comunitaria de la PESC, consiste en determinar cómo se encuadran los créditos asociados a la misma en el seno del Presupuesto General de la UE (PGUE), es decir, cuáles son los créditos específicamente consignados para hacer frente a los gastos derivados de su puesta en marcha.

A través de la identificación de los créditos específicamente establecidos para la PESC estaremos en condiciones de analizar, por un lado, cómo se integran estos créditos en el PGUE, toda vez que su ubicación puede resultar muy relevante a efectos presupuestarios; y por otro lado, nos permite determinar qué gastos en concreto van a ser financiados a través de esta vía.

Recordemos por un momento el análisis realizado en el capítulo tercero, el cual abarcaba el período 1993-1999 que concluía con una referencia al Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, cuyo apartado H (puntos 39 y 40) estaba especialmente dedicado a la PESC con las importantes novedades que incorporaba¹.

Retomamos así nuestro análisis, distinguiendo dos etapas consecutivas de Acuerdos Interinstitucionales que fijaron las perspectivas financieras en los períodos 2000-2006 y 2007-2013, etapas a las que se añade el actual el marco financiero plurianual previsto para el período 2014-2020.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, lo lógico sería realizar un análisis de carácter cronológico distinguiendo estas tres etapas; sin embargo, en este período se produjo la aprobación del Reglamento (CE, EURATOM) N° 1605/2002, de 25 de junio de 2002, que introduce unos cambios tan radicales en la estructura presupuestaria que van a afectar de

¹ Ver apartado 5 del Capítulo III.

forma de directa a nuestro análisis, de ahí que sea preciso centrarse primero en los cuatro primeros ejercicios que transcurren entre el año 2000 y el 2003, para después ofrecer una explicación de esta modificación y las consecuencias que acarrea.

1. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERÍODO 2000-2003

Siguiendo con el análisis de carácter presupuestario, ya hemos señalado que el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, abre el nuevo período de perspectivas financieras correspondiente al período 2000-2006; período en el que se desarrolla una intensa actividad por parte de la UE, sobre todo como consecuencia de las sucesivas incorporaciones de nuevos Estados miembros.

En este sentido, el propio Acuerdo distingue entre los gastos con quince Estados miembros (Anexo I) y con una UE ampliada a veintiún Estados (Anexo II), al margen de la incorporación de una nueva Rúbrica 7-«Ayuda a la preadhesión», permaneciendo el resto de categorías de gastos con respecto al período inmediatamente anterior, incluyendo la Rúbrica 4-«Medidas exteriores», que no llega al 5% de los gastos previstos (Tabla 20)².

Tabla 20 – Rúbricas de gasto del período de perspectivas financieras 2000-2006

1. Agricultura
- Gastos de la política agrícola común (excluido el desarrollo rural)
- Desarrollo rural y medidas complementarias
2. Acciones estructurales
- Fondos estructurales
- Fondos de Cohesión
3. Políticas internas
4. Medidas exteriores
5. Administración
6. Reservas
- Reserva monetaria
- Reserva de ayudas de emergencia
- Reserva para garantía de préstamos
7. Ayuda de preadhesión
- Agricultura
- Instrumentos estructurales de preadhesión
- Phare (países candidatos)

Fuente: Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999 (DO C172, de 18.06.1999).

² Ver Tablas 4 y 5.

Establecido el marco general que constituyen las perspectivas financieras 2000-2006, el paso siguiente es analizar de forma más concreta los PGUE para este período³.

En primer término, debemos volver a dejar constancia de que el sistema de financiación del conjunto de la UE se mantiene en los mismos términos que tras la ratificación del Tratado de Maastricht, sobre todo en lo que se refiere al procedimiento de aprobación del PGUE.

También se mantiene el sistema de recursos propios implantado en 1988, esta vez a través de la actualización que tuvo lugar con la Decisión del Consejo 2000/597/CE, EURATOM, de 29 de septiembre de 2000.

En consecuencia, en términos presupuestarios el nuevo período de perspectivas financieras es una continuación del período inmediatamente anterior, aunque con algunas novedades en lo que a la PESC se refiere.

Como ya sabemos, el artículo 28 del TUE (en su versión tras el Tratado de Ámsterdam) distingue entre los gastos administrativos y los gastos operativos derivados de la PESC, de ahí que debamos analizar cada uno de ellos por separado.

No obstante, antes de pasar a dicho análisis, debemos volver a recordar la estructura presupuestaria en la que cada institución comunitaria constituye una Sección independiente del PGUE en la que se recogen sus gastos de carácter administrativo, a excepción de la Sección III-Comisión que se divide en una Parte A, en la que se establecen los gastos administrativos de esta institución, y una Parte B, dedicada a los gastos de puesta en marcha de las distintas políticas de la UE (artículo 19 del Reglamento Financiero de 1977).

1.1. Los gastos administrativos de la Política Exterior y de Seguridad Común en el período 2000-2003

Centrándonos en los gastos administrativos, según veíamos en el capítulo tercero, en el período 1993-1999 no existía ningún crédito en el seno del PGUE con esos gastos de funcionamiento derivados de la puesta en marcha de la PESC, situación que va a cambiar de forma radical en este nuevo período como consecuencia de la creación de nuevos órganos que conformarán el desarrollo de la PESC.

³ En el Anexo 4 incluimos el resumen de los PGUE aprobados para este período 2000-2006.

De esta manera, como sabemos, a partir del año 2001 se crean un conjunto heterogéneo de órganos civiles y militares que conforman un complejo organigrama cuyo eje central estaba constituido por el Secretario General y Alto Representante, así como por el Comité Político y de Seguridad, a los que se irían uniendo nuevos órganos de asesoramiento y apoyo como el Comité Militar de la UE o el Estado Mayor de la UE (EMUE).

Pues bien, a la hora de buscar los créditos de carácter administrativo derivados de la PESC, se nos vuelve aquí a plantear la necesidad de centrarnos en la Sección II-Consejo, y que incluye la totalidad de los gastos de vida y funcionamiento de esa institución (personal, inmuebles, etc.).

De este modo, a partir del ejercicio 2002, coincidiendo con la creación de esos órganos de asesoramiento y apoyo, se introduce un nuevo Título 3-«Gastos derivados del ejercicio de misiones por la institución», cuyo desarrollo nos indica que su finalidad es afrontar los gastos derivados de la creación del EMUE, incluyendo los «gastos de personal»⁴, los «gastos de infraestructura» y los «gastos de vida y funcionamiento» (Tabla 21).

Tabla 21 – Desarrollo de los créditos de la Sección II-Consejo, en el período 2000-2003 (euros)

Título/Capítulo	2000	2001	2002	2003
Título 1. Personal vinculado a la institución	220.517.000	228.559.000	238.626.000	254.081.000
Título 2. Inmuebles, material y otros gastos de funcionamiento	127.304.000	137.663.000	134.980.000	156.886.000
Título 3. Gastos derivados del ejercicio de funciones por la institución	-	-	12.806.000	18.046.000
<i>Capítulo 3.1. Régimen pecuniario del EMUE en el marco de la PESD y de los expertos nacionales en comisión de servicio</i>	-	-	1.211.000	5.827.000
<i>Capítulo 3.2. Gastos de funcionamiento del EMUE en el marco de la PESD</i>	-	-	1.140.000	1.137.000
<i>Capítulo 3.3. Gastos específicos de infraestructura derivados de la aplicación de la PESD</i>	-	-	9.255.000	9.826.000
<i>Capítulo 3.4. Gastos de reuniones y convocatorias</i>	-	-	1.200.000	1.220.000
Título 10. Otros gastos	p.m.	1.000.000	15.470.000	2.660.000
Total:	347.821.000	367.222.000	401.882.000	431.673.000

Fuente: Presupuesto de gastos de la Sección II-Consejo correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 2000 y 2003 publicados en el DO (Anexo 4).

⁴ En relación a los «gastos de personal», su principal objetivo es financiar a los expertos y militares nacionales destinados en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo, primero con un carácter provisional cuyo régimen jurídico se recogía en la Decisión 2000/178/PESC del Consejo, de 28 de febrero de 2000 (DO L57, de 02.03.2000), y después regulado de forma más permanente por la Decisión 2003/479/CE del Consejo, de 16 de junio de 2003 (DO L160, de 28.06.2003), sustituida con posterioridad por la Decisión 2007/829/CE del Consejo, de 5 de diciembre de 2007 (DO L327, de 13.12.2007).

Se constata así lo particular de la financiación de la PESC ya que, desde una perspectiva ajena a la UE, debe resultar bastante extraño que los gastos operativos militares se financien directamente por los Estados miembros, mientras que los gastos para afrontar el día a día del órgano de asesoramiento militar de la UE se abonen a través del PGUE.

1.2. Las Subsecciones B7 y B8 del presupuesto de gastos de la Comisión en el período 2000-2003

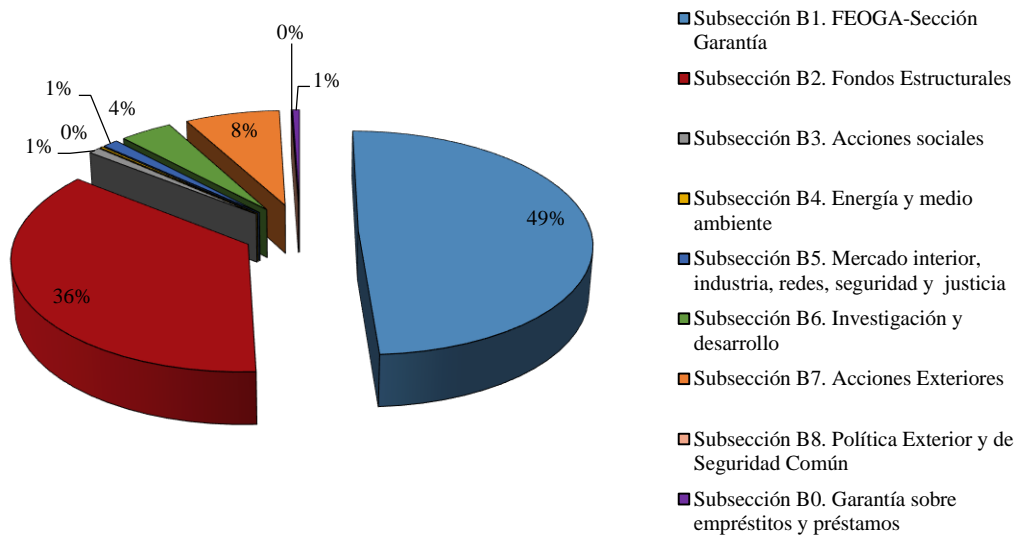
Por lo que se refiere a los gastos operativos, estos cuatro primeros años del período que estamos examinando mantienen la misma estructura presupuestaria que veíamos para el período anterior; de este modo, el eje central de los gastos de la UE continúan siendo el FEOGA y los Fondos Estructurales, no en vano la suma de las Subsecciones B1 y B2 representa 85% del total de créditos de pago presupuestados (Tabla 22 y Gráfico 7).

Tabla 22 – Desarrollo de los gastos operativos de la Comisión en el período 2000-2003 (euros)

Subsección	2000	2001	2002	2003
Subsección B1. FEOGA-Sección Garantía	41.469.000.000	43.697.700.000	44.480.180.000	44.762.450.000
Subsección B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	31.803.547.244	31.773.965.000	32.287.100.000	33.330.476.500
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	708.045.000	762.658.500	888.220.000	879.610.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	143.900.000	191.200.000	189.310.000	250.832.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas, espacio de libertad, seguridad y justicia	997.062.000	1.036.762.000	1.124.222.000	1.165.694.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	3.600.000.000	3.610.000.000	3.751.687.600	3.650.000.000
Subsección B7. Acciones Exteriores	5.206.463.539	6.082.441.000	7.387.044.500	7.687.634.450
Subsección B8. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000	35.000.000	35.000.000	50.000.000
Subsección B0. Garantía sobre empréstitos y préstamos	725.259.740	475.347.500	335.162.000	366.169.050
Total:	84.683.277.523	87.665.074.000	90.477.926.100	92.142.866.000

Fuente: Créditos de pago de la Parte B del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondientes a los PGUE aprobados en el período 2000-2003 publicados en el DO (Anexo 4).

Gráfico 7 – Porcentaje de los créditos operativos de la UE en el período 2000-2003



Fuente: Créditos de pago de la Parte B del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondientes a los PGUE aprobados en el período 2000-2003 publicados en el DO (Anexo 4).

Por su parte, la Subsección B7-«Acciones Exteriores» se constituye en la tercera Subsección en términos cuantitativos, con aproximadamente el 8% del total de gastos presupuestados en este período; muy lejos queda el resto de Subsecciones, incluyendo la Subsección B8-«Política Exterior y de Seguridad Común», que apenas supone el 0,5% del total de los créditos de pago presupuestados.

Centrándonos en la Subsección B7, el desarrollo de los distintos Títulos que la conforman se mantiene con respecto al período inmediatamente anterior, aunque con la novedad correspondiente a los gastos derivados del proceso de ampliación en el que nos encontramos (Tabla 23).

1. Como ya hemos señalado, la principal novedad en este período se encuentra con la inclusión en el año 2000 del Título B7.0-«Estrategia de Preadhesión» para recoger el conjunto de créditos directamente vinculados al proceso de ampliación de la UE llevado a cabo en este período y que se convierte en la segunda fuente de gastos en este período.
2. En segundo lugar, tenemos el Título B7.1-«Fondo Europeo de Desarrollo» que, según ya hemos indicado, se incluye ante una eventual inclusión del FED en el seno del PGUE y al que venimos calificando como «Cooperación con países asociados», aunque sin créditos asociados.

3. En tercer lugar, el Título B7.2-«Ayuda alimentaria y humanitaria».
4. En cuarto lugar, la que continúa siendo el área más importante, la «Cooperación económica, financiera y técnica» derivada de los distintos acuerdos globales de cooperación que se agrupan por áreas geográficas (Títulos B7.3, B7.4 y B7.5).
5. Junto a estas áreas, nos encontramos otros créditos de menor entidad como son el Título B7.6-«Otras medidas de cooperación», el Título B7.7-«Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos», el Título B7.8-«Aspectos exteriores de determinadas políticas comunitarias» y el Título B7.9-«Reservas».

Mientras tanto, como ya hemos señalado, los gastos derivados de la PESC se recogen en la Subsección B8-«Política Exterior y de Seguridad Común», y a pesar de continuar al mismo nivel que la Acción Exterior, lo cierto es que su dotación es muy escasa con respecto al resto.

Tabla 23 – Evolución de los créditos derivados de la Acción Exterior (Subsección B7) y de la PESC (Subsección B8) en el período 2000-2003 (euros)

Subsección/Título	2000	2001	2002	2003	%
Subsección B7. Acciones Exteriores	5.206.463.539	6.082.441.000	7.387.044.500	7.687.634.450	99,43
Título B7.0. Estrategia de preadhesión	1.696.000.000	2.114.210.000	2.615.482.000	2.767.025.000	34,67
Título B7.1. Fondo Europeo de Desarrollo	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	0,00
Título B7.2. Ayuda alimentaria y humanitaria	829.468.150	873.000.000	862.655.000	888.540.000	13,03
Título B7.3. Cooperación con los países en desarrollo de Asia, de América Latina y del África austral, incluida Sudáfrica	632.040.590	757.000.000	931.946.000	939.723.000	12,30
Título B7.4. Cooperación con los terceros países mediterráneos, del cercano oriente y de oriente medio	435.387.900	457.350.000	678.540.000	720.624.000	8,64
Título B7.5. Cooperación con los Estados socios de Europa Oriental y de Asia Central y los países de los Balcanes occidentales	742.334.980	936.991.000	1.332.838.000	1.298.538.000	16,26
Título B7.6. Otras acciones de cooperación	360.773.550	368.040.000	411.160.500	464.827.000	6,05
Título B7.7. Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos	81.917.779	81.800.000	100.740.000	107.500.000	1,40
Título B7.8 Aspectos exteriores de determinadas políticas comunitarias	225.540.590	286.050.000	240.683.000	278.629.450	3,89
Título B7.9 Reserva	203.000.000	208.000.000	213.000.000	222.228.000	3,19
Subsección B8. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000	35.000.000	35.000.000	50.000.000	0,57
Título B8.0. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000	35.000.000	35.000.000	50.000.000	0,57
Total:	5.236.463.539	6.117.441.000	7.422.044.500	7.737.634.450	100,00

Fuente: Créditos de pago de las Subsecciones B7 y B8 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondientes a los PGUE aprobados en el período 2000-2003 publicados en el DO (Anexo 4).

2. LA NUEVA CONSIDERACIÓN DE LOS CRÉDITOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN A PARTIR DE 2004

2.1. Las políticas de gasto como eje de los créditos operativos del presupuesto de gastos de la Comisión

Tal y como hemos destacado, en el ejercicio 2004 se produce un cambio radical en la estructura presupuestaria como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento Financiero aprobado por Reglamento N° 1605/2002, concretamente a raíz de su artículo 41 en el que se establecía lo siguiente:

- 1. «Corresponde a la Autoridad Presupuestaria clasificar los ingresos de la Comisión y los ingresos y gastos de las demás instituciones en títulos, capítulos, artículos y partidas según la naturaleza o destino de los mismos.*
- 2. El estado de gastos de la sección de la Comisión se presentará conforme a una nomenclatura aprobada por la Autoridad Presupuestaria e incluirá una clasificación por destino del gasto.
Cada título corresponderá a una política comunitaria y cada capítulo, por regla general, a una actividad.
Cada título podrá incluir créditos de operaciones y créditos administrativos.
Los créditos administrativos se integrarán en un capítulo único de un mismo título».*

Esta estructura se ha mantenido en el artículo 44 del Reglamento Financiero actualmente vigente, aprobado por Reglamento N° 966/2012, de 25 de octubre, cuyos apartados 1 y 2 se expresan en términos muy parecidos al caso anterior:

- 1. «Corresponderá al Parlamento Europeo y al Consejo clasificar los ingresos de la Comisión y los ingresos y gastos de las demás instituciones en títulos, capítulos, artículos y partidas según la naturaleza o destino de los mismos.*
- 2. El estado de gastos de la sección de la Comisión se presentará conforme a una nomenclatura aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo e incluirá una clasificación por destino del gasto.
Cada título corresponderá a una política y cada capítulo, por regla general, a una actividad.
Cada título podrá incluir créditos de operaciones y créditos administrativos.
Los créditos administrativos se integrarán en un capítulo único de un mismo título».*

Como podemos observar, la estructura presupuestaria es una tarea que se asigna expresamente a la Autoridad Presupuestaria, esto es, al Parlamento y al Consejo, estableciéndose según la naturaleza o destino de cada ingreso o gasto.

Al mantenerse la tradicional estructura orgánica que se caracteriza por establecer una Sección por cada institución comunitaria, y que viene a recoger todos los gastos administrativos asociados a la misma, aunque, como viene siendo habitual, se exceptúa de este esquema la Comisión ya que sus créditos también van a recoger el conjunto de créditos operativos o de puesta en marcha de las competencias comunitarias.

Por lo tanto, la clave reside en la estructura funcional de los créditos de la Comisión, que se dividirán en títulos, y éstos a su vez, en capítulos, uno de los cuales, además,

incluirá los créditos administrativos. Ahora bien, dentro de este esquema nos interesa específicamente la previsión de que «cada título corresponderá a una política y cada capítulo, por regla general, a una actividad».

Para comprender la importancia de esta previsión debemos tener en cuenta el momento crucial en el que se produce, esto es, en mitad del proceso de ratificación del proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, con las importantes novedades que éste introducía, muchas de las cuáles quedarían finalmente incorporadas al actual Tratado de Lisboa.

De este modo, vamos a tomar en consideración la división en Títulos del PGUE del período que transcurre entre 2004 y 2013, comparándola con la estructura de las distintas políticas comunitarias asumidas por la UE y recogidas en la Tercera Parte del TFUE; al realizar esta comparación podemos comprobar cómo, efectivamente, el PGUE contiene gastos que se derivan de las distintas políticas asumidas por la UE, aunque en raras ocasiones exista una correlación absoluta entre la política recogida en un Título específico del TFUE, con su equivalente Título en el presupuesto de gastos de la Comisión (Tabla 24)⁵.

De esta comparación podemos inferir que la Autoridad Presupuestaria, en función de las políticas asumidas y teniendo en cuenta el marco establecido en las perspectivas financieras aprobadas para ese período en concreto, es la que decide qué gastos merecen un tratamiento presupuestario diferenciado. Se identifica así cada Título del presupuesto de gastos de la Comisión con lo que podemos denominar «política de gasto», esto es, aquel conjunto de gastos más o menos homogéneos, derivados de la puesta en marcha de las distintas políticas comunitarias y a los que la Autoridad Presupuestaria, en el marco del procedimiento presupuestario anual, les otorga un carácter independiente en atención a su entidad cuantitativa y/o cualitativa.

Esta nueva articulación de los gastos operativos por políticas de gasto nos lleva a un auténtico problema en nuestro análisis ya que cambia por completo el esquema que hemos visto hasta este momento en el que los créditos derivados de la PESC, aunque escasos

⁵ En este sentido, podemos encontrarnos con algunos casos en los que una política independiente en el TFUE, se divide en varios Títulos presupuestarios, como por ejemplo, la política de «Agricultura y pesca» (Título III del TFUE), que se corresponde con los Títulos 05-«Agricultura y desarrollo rural» y 11-«Pesca» del PGUE; y al contrario, en otros supuestos, otras políticas recogidas por separado TFUE, se funden en un solo Título presupuestario, como es el caso de la política de «Empleo» (Título IX del TFUE), la política «social» (Título X del TFUE) y el «Fondo Social Europeo» (Título XI del TFUE), que se unen presupuestariamente en el Título 04-«Empleo, asuntos sociales e inclusión».

cuantitativamente hablando, estaban perfectamente identificados y al mismo nivel que otras partidas como el FEOGA, los Fondos Estructurales o la Acción Exterior.

Tabla 24 – Comparativa entre las políticas establecidas por el TFUE y los Títulos correspondientes a gastos operativos del PGUE

Estructura de las distintas políticas desarrolladas por la UE en el Tratado por el que se (TFUE)	Estructura del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondiente al ejercicio 2004
<p>TERCERA PARTE. Políticas y acciones internas de la Unión</p> <p>Título I. Mercado interior</p> <p>Título II. Libre circulación de mercancías</p> <p>Título III. Agricultura y pesca</p> <p>Título IV. Libre circulación de personas, servicios y capitales</p> <p>Título V. Espacio de libertad, seguridad y justicia</p> <p>Título VI. Transportes</p> <p>Título VII. Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de legislaciones</p> <p>Título VIII. Política económica y monetaria</p> <p>Título IX. Empleo</p> <p>Título X. Política social</p> <p>Título XI. Fondo Social Europeo</p> <p>Título XII. Educación, formación profesional, juventud y deporte</p> <p>Título XIII. Cultura</p> <p>Título XIV. Salud pública</p> <p>Título XV. Protección de los consumidores</p> <p>Título XVI. Redes transeuropeas</p> <p>Título XVII. Industria</p> <p>Título XVIII. Cohesión económica, social y territorial</p> <p>Título XIX. Investigación y desarrollo tecnológico y espacio</p> <p>Título XX. Medio ambiente</p> <p>Título XXI. Energía</p> <p>Título XXII. Turismo</p> <p>Título XXIII. Protección civil</p> <p>Título XXIV. Cooperación administrativa</p>	<p>Título 01. Asuntos económicos y financieros</p> <p>Título 02. Empresa</p> <p>Título 03. Competencia</p> <p>Título 04. Empleo, asuntos sociales e inclusión</p> <p>Título 05. Agricultura y desarrollo rural</p> <p>Título 06. Energía y transporte</p> <p>Título 07. Medio ambiente</p> <p>Título 08. Investigación</p> <p>Título 09. Sociedad de la información</p> <p>Título 10. Investigación directa</p> <p>Título 11. Pesca</p> <p>Título 12. Mercado interior</p> <p>Título 13. Política regional</p> <p>Título 14. Fiscalidad y unión aduanera</p> <p>Título 15. Educación y cultura</p> <p>Título 16. Prensa y comunicación</p> <p>Título 17. Sanidad y protección de los consumidores</p> <p>Título 18. Justicia y asuntos de interior</p> <p>Título 19. Relaciones exteriores</p> <p>Título 20. Comercio</p> <p>Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP</p> <p>Título 22. Ampliación</p> <p>Título 23. Ayuda humanitaria</p> <p>Título 24. Lucha contra el fraude</p> <p>Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico</p>
<p>CUARTA PARTE. Asociación con los Países y Territorios de Ultramar</p>	<p>Título 26. Administración</p>
<p>QUINTA PARTE. Acción Exterior de la Unión</p> <p>Título I. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión</p> <p>Título II. Política comercial común</p> <p>Título III. Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria</p> <p>Título IV. Medidas restrictivas</p> <p>Título V. Acuerdos internacionales</p> <p>Título VI. Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión</p> <p>Título VII. Cláusula de solidaridad</p>	<p>Título 27. Presupuestos</p> <p>Título 28. Auditoría</p> <p>Título 29. Estadísticas</p> <p>Título 30. Pensiones</p> <p>Título 31. Reservas</p>

Fuente: Elaboración propia tomando como referencia la estructura de las Partes Tercera, Cuarta y Quinta del TFUE, y la estructura en Títulos del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión incluido en el PGUE para el ejercicio 2004.

De este modo, una vez analizada la estructura de Títulos del presupuesto de gastos de la Comisión de los ejercicios comprendidos entre 2004 y 2013⁶, en ningún momento podemos identificar un Título que corresponde a la PESC; en consecuencia, ¿dónde se encuentran los créditos derivados de su puesta en marcha?

2.2. La Política Exterior y de Seguridad Común como actividad adscrita a la «política de relaciones exteriores»

En este punto debemos realizar un esfuerzo adicional por determinar dónde se ubican los créditos asociados a la PESC, aunque enseguida llama la atención la terminología utilizada por los Títulos 19 a 23, todos ellos vigentes en el período 2004-2013, y cuyo contenido pasamos a detallar⁷.

En primer lugar, el Título 19-«Relaciones exteriores» que recoge los créditos derivados de la «Política de Relaciones Exteriores», esto es, aquella «orientada al apoyo de los objetivos de la política exterior de la UE a través de los programas y proyectos de la cooperación, ayuda al desarrollo, prevención de conflictos y derechos humanos», incluyendo también «la promoción de la identidad de la UE en el escenario internacional, principalmente mediante la aplicación de la PESC».

En segundo lugar, el Título 20-«Comercio» cuyo objetivo es «contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión gradual de restricciones al comercio internacional y a la reducción de las barreras aduaneras»; se trata, como ya hemos constatado, de uno de los pilares más importantes de las relaciones económicas de la UE con el resto del mundo e incluye los gastos derivados de los principales aspectos del comercio de bienes y servicios (barreras aduaneras y no aduaneras, medidas de protección comercial, especialmente en los casos de dumping y subvenciones, créditos de exportación, etc.), así como la propiedad intelectual, la inversión y la competencia, esto es, los gastos derivados de la «Política comercial común».

En tercer lugar, tenemos el Título 21-«Desarrollo y relaciones con los países ACP», el cual «abarca una amplia gama de actividades que van desde las relaciones políticas y la

⁶ En el Anexo 4, ya mencionado, se incluye el resumen de los PGUE en el período de perspectivas financieras 2000-2006; por su parte, en el Anexo 5 está dedicado al resumen de los PGUE del siguiente período de perspectivas financieras 2007-2013.

⁷ El contenido de los distintos Títulos que reflejamos a continuación está extraído de los objetivos generales fijados para cada uno de ellos en el presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondiente al ejercicio 2004 (2004/132/CE, EURATOM, DO de 23.02.2004).

elaboración de estrategias hasta la programación y ejecución de programas de cooperación» (Rúbrica 4 de las perspectivas financieras); aunque formalmente incluya una referencia expresa a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) y los Países y Territorios de Ultramar (PTU), así como al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), lo cierto es que éste último continúa en este período sin integrarse en el PGUE, permaneciendo como un instrumento independiente basado en las aportaciones de los Estados miembros de acuerdo a una escala específica de cuotas.

En cuarto lugar, el Título 22-«Ampliación» que contiene los créditos del proceso de adhesión de nuevos Estados, manifestándose en acciones, medidas e iniciativas, para que los países candidatos a la adhesión pudieran lograr los objetivos marcados.

Finalmente, el Título 23-«Ayuda humanitaria» cuyo objetivo es proporcionar ayuda a las víctimas de desastres humanitarios en todo el mundo, estableciéndose de forma muy pormenorizada sus líneas y principios de actuación (necesidades humanitarias identificadas, «crisis olvidadas» no atendidas por otros donantes, situaciones de inestabilidad post-crisis, etc.).

Como vemos, sólo por su denominación y contenido, ya podemos intuir que nos encontramos ante el mismo tipo de créditos que hemos visto con anterioridad concentrados en la Subsección B7 del presupuesto de gastos de la Comisión, pero que ahora se despliegan como Títulos independientes y, por tanto, como auténticas «políticas de gasto».

Además, también podemos afirmar que cada uno de ellos se corresponde con una de las distintas áreas en que se divide la Acción Exterior, tal y como se recoge en el Tratado de Lisboa actualmente vigente⁸.

No obstante, siguen faltando los créditos asociados a la PESC, aunque los objetivos establecidos en el Título 19-«Relaciones exteriores» ya nos dan una pista de su ubicación al hacer referencia de forma particular a «la promoción de la identidad de la UE en el escenario internacional, principalmente mediante la aplicación de la PESC».

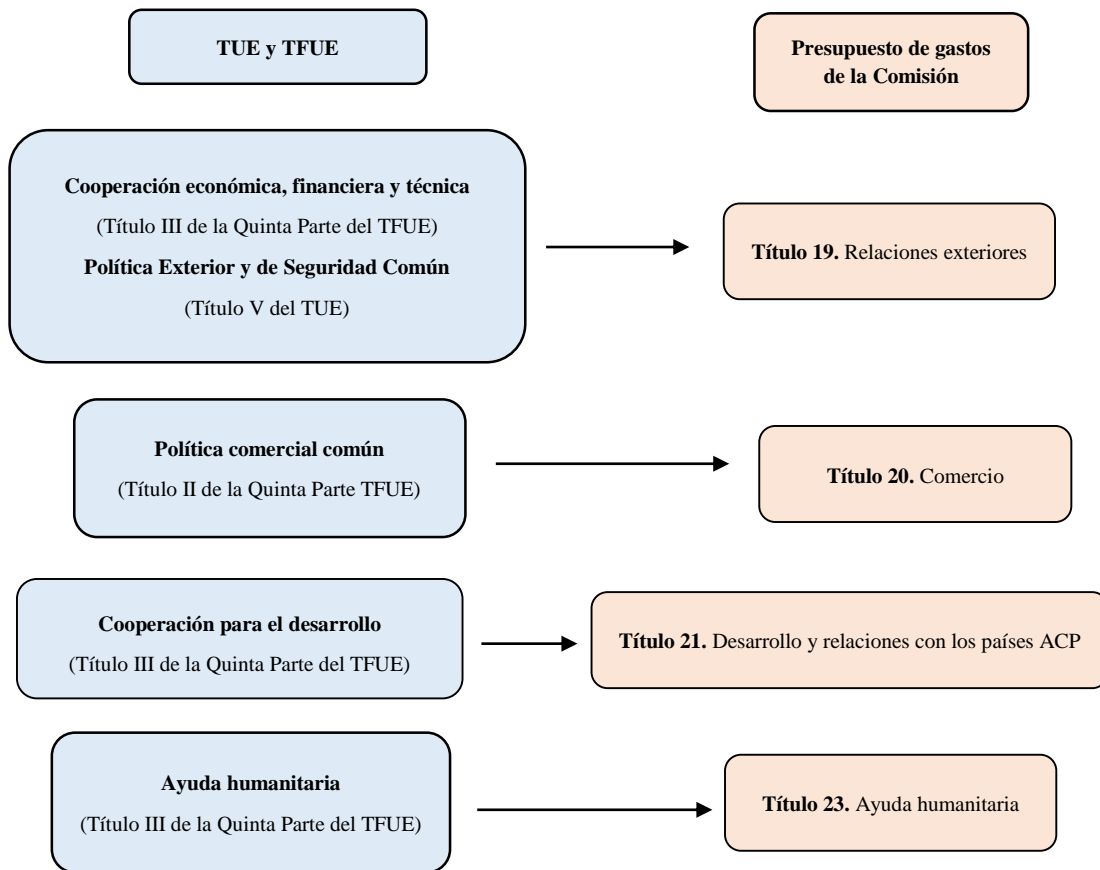
Para comprender su emplazamiento actual debemos retroceder al Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, concretamente al Punto 39, apartado segundo, según el cual «el importe total de los gastos operativos de la PESC se consignará

⁸ Ver apartado 6 del Capítulo II.

íntegramente en el mismo capítulo del presupuesto (PESC)»; esta misma previsión se contiene en el Acuerdo interinstitucional, de 17 de mayo de 2006 (Punto 42, apartado segundo), y nos indica la existencia de un «capítulo» específico destinado a la PESC.

De este modo, a partir del ejercicio 2004 se habilitará el Capítulo 19.03-«Política exterior y de seguridad común», en el seno del Título 19, teniendo en cuenta además que ambos Acuerdos Interinstitucionales recogen que «su importe corresponderá a las necesidades reales previsibles con un margen razonable para las acciones no previstas», y sin destinar ningún importe para reservas.

Gráfico 8 – Comparativa de la configuración actual de la Acción Exterior y de la PESC tras el Tratado de Lisboa con la estructura de créditos de la Sección III-Comisión en los PGUE del período 2004-2013



Fuente: Elaboración propia tomando como referencia la estructura de las Partes Tercera, Cuarta y Quinta del TFUE, y la estructura en Títulos del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del PGUE aprobado para 2013 (2013/102/UE, EURATOM, DO de 08.03.2013).

En consecuencia, mientras que con anterioridad los créditos se mantenían separados por Pilares (Subsección B7 para los créditos de las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores, de la Subsección B8 para la PESC), lo cual era lógico teniendo en cuenta su diferente contenido y formas de actuación; en la actualidad, los créditos de la PESC han pasado a formar parte de la «política de relaciones exteriores» (Título 19 del presupuesto de gastos de la Comisión).

De hecho, tal y como acabamos de ver, cada una de las antiguas áreas en las que dividíamos los créditos derivados de las competencias en materia de relaciones exteriores, ha pasado a ser una auténtica «política de gasto», no en vano cada uno de los Títulos se identifica con un apartado de la Acción Exterior según la nueva regulación del Tratado de Lisboa; la nota discordante es la establecida por el Título 19-«Política de relaciones exteriores» que abarca elementos muy dispares, por lo que merece un tratamiento más en profundidad que realizaremos en el siguiente apartado.

En definitiva, desde un punto de vista presupuestario, los gastos derivados de la PESC han bajado de categoría y han pasado a considerarse como una «actividad» dentro del marco más amplio de la «política de relaciones exteriores», a la que sí hemos identificado como una auténtica política de gasto en los términos previstos en el actual artículo 44.2 del Reglamento Financiero de 2012.

Ahora bien, las novedades no sólo se circunscriben a los gastos operativos, sino que desde el Reglamento N° 1605/2002, la Parte A del presupuesto de gastos de la Comisión que desde 1981 venía recogiendo los gastos administrativos de esta institución, ha desaparecido; de esta forma, a partir de este momento los gastos de funcionamiento dejan de ser globales y van a estar asignados de forma individualizada a cada Título y, por tanto, a cada política de gasto en concreto.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, sobre todo esta nueva adscripción de la PESC a la «política de relaciones exteriores», el paso siguiente es analizar, en concreto, su inserción dentro del conjunto del PGUE en el período 2004-2013.

3. LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PERÍODO 2004-2013

Una vez establecidas las novedades introducidas por el Reglamento N° 1605/2002, es preciso retomar nuestro análisis en el punto que lo habíamos dejado, esto es, en el

ejercicio 2004, aún en el período de perspectivas financieras 2000-2006; no obstante, debido a la homogeneidad de la estructura presupuestaria, vamos a realizar el análisis de forma conjunta con el período de perspectivas financieras 2007-2013, aprobado por el Acuerdo Interinstitucional, de 17 de mayo de 2006.

En este sentido, este nuevo Acuerdo Interinstitucional establece nuevas categorías de gasto mucho más acordes con el Tratado de Lisboa, incluyendo la Rúbrica 4, denominada «La UE como actor mundial», y que supera ampliamente el 5,5% del total de gastos previstos para este nuevo período (Tabla 25).

Tabla 25 – Comparativa de las líneas de gasto correspondiente a los dos períodos de perspectivas financieras que abarcan el período 2000-2013

Perspectivas financieras 2000-2006	Perspectivas financieras 2007-2013
1. Agricultura - Gastos de la política agrícola común (excluido el desarrollo rural) - Desarrollo rural y medidas complementarias 2. Acciones estructurales - Fondos estructurales - Fondos de Cohesión 3. Políticas internas 4. Medidas exteriores 5. Administración 6. Reservas - Reserva monetaria - Reserva de ayudas de emergencia - Reserva para garantía de préstamos 7. Ayuda de preadhesión: - Agricultura; - Instrumentos estructurales de preadhesión; - Phare (países candidatos)	1. Crecimiento sostenible 1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo 1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo 2. Conservación y gestión de los recursos naturales (incluidos gastos de mercado y pagos directos) 3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia 3a. Libertad, seguridad y justicia 3b. Ciudadanía 4. La UE como actor mundial 5. Administración 6. Compensaciones

Fuente: Acuerdo Interinstitucional, de 6 de mayo de 1999 (DO C172, de 18.06.1999) y Acuerdo Interinstitucional, de 17 de mayo de 2006 (DO C139, de 14.06.2006).

Por otro lado, también debemos recordar que la ratificación del Tratado de Lisboa en 2007 va a incorporar importantes novedades al conjunto de la UE y, concretamente, para su sistema de financiación; en este sentido, debemos volver a recordar el establecimiento de un nuevo procedimiento de aprobación del PGUE, cuyo desarrollo más pormenorizado realizaremos más adelante⁹, mientras que el sistema de recursos propios ha sido renovado por la Decisión del Consejo 2007/436/CE, EURATOM, de 7 de junio de 2007, que sería

⁹ Ver apartado 2.1 del Capítulo VI.

sustituída por la Decisión del Consejo 2014/335/UE, EURATOM, de 26 de mayo de 2014.

3.1. La indeterminación de los gastos administrativos derivados de la Política Exterior y de Seguridad Común como consecuencia de la nueva estructura presupuestaria

Al comienzo de este período, el conjunto de gastos administrativos es idéntico al período inmediatamente anterior, es decir, que la Sección II-Consejo recoge los créditos de funcionamiento correspondientes al EMUE, cambiando totalmente la estructura con la creación del SEAE. De esta manera, a partir de 2011 el PGUE incorpora la nueva Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior, que asumirá el papel preponderante en estos temas, tanto es así que no sólo incorpora los gastos administrativos del propio SEAE, sino que, en detrimento de los gastos del Consejo, también incorporará los gastos administrativos derivados de la aplicación de la PESC/PCSD (Tablas 26, 27 y 28).

Tabla 26 – Desarrollo de los créditos de la Sección II-Consejo en el período 2004-2006 (euros)

Título/Capítulo	2004	2005	Título/Capítulo	2006
Título 1. Personas vinculadas a la institución	281.576.200	307.970.699	Título 1. Personas vinculadas a la institución	313.326.953
Título 2. Inmuebles, material y otros gastos de funcionamiento	212.304.000	207.806.704	Título 2. Inmuebles, equipo y gastos de funcionamiento	214.018.000
Título 3. Gastos derivados del ejercicio de funciones por la institución	29.926.000	50.066.000	Título 3. Gastos derivados del ejercicio por parte de la institución de funciones específicas	59.408.000
<i>Capítulo 3.1. Régimen pecuniario del EMUE creado en el marco de la PESC y de los expertos nacionales en comisión de servicios, así como de los consejeros especiales, en el marco de actividades conexas</i>	6.727.000	9.327.000	<i>Capítulo 3.0. Personal</i>	11.970.000
<i>Capítulo 3.2. Gastos de funcionamiento del EMUE en el marco de la PESC</i>	833.000	974.000	<i>Capítulo 3.1. Inmuebles y gastos accesorios</i>	8.365.000
<i>Capítulo 3.3. Gastos específicos de infraestructura derivados de la aplicación de la PESC</i>	21.728.000	39.065.000	<i>Capítulo 3.2. Informática, equipo y mobiliario</i>	38.045.000
<i>Capítulo 3.4. Gastos de reuniones y convocatorias</i>	638.000	700.000	<i>Capítulo 3.3. Gastos de funcionamiento</i>	1.028.000
Título 10. Otros gastos	1.000.000	2.500.000	Título 10. Otros gastos	5.000.000
Total:	524.806.200	568.343.403	Total:	591.752.953

Fuente: Presupuesto de gastos de la Sección II-Consejo correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 2004 y 2006 publicados en el DO (Anexo 4).

Tabla 27 – Desarrollo de los créditos de la Sección II-Consejo en el período 2007-2013 (euros)

Título/Capítulo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Título 1. Personas vinculadas a la institución	329.380.000	324.540.000	334.133.000	347.482.000	312.888.627	318.287.000	323.802.000
Título 2. Inmuebles, equipo y gastos de funcionamiento	220.906.212	215.968.268	231.909.000	243.598.000	241.837.973	213.633.000	209.009.300
Título 3. Gastos derivados del ejercicio por parte de la institución de sus funciones específicas	40.392.000	36.707.000	34.310.000	35.939.000	2.536.000	-	-
<i>Capítulo 3.0. Personal</i>	<i>11.144.000</i>	<i>10.622.000</i>	<i>10.676.000</i>	<i>10.979.000</i>	-	-	-
<i>Capítulo 3.1. Inmuebles y gastos accesorios</i>	<i>8.436.000</i>	<i>8.283.000</i>	<i>8.825.000</i>	<i>8.803.000</i>	<i>2.536.000</i>	-	-
<i>Capítulo 3.2. Informática, equipo y mobiliario</i>	<i>19.672.000</i>	<i>16.456.000</i>	<i>13.439.000</i>	<i>14.850.000</i>	-	-	-
<i>Capítulo 3.3. Gastos de funcionamiento</i>	<i>1.140.000</i>	<i>1.346.000</i>	<i>1.370.000</i>	<i>1.307.000</i>	-	-	-
Título 4. Gastos relativos al grupo de reflexión	-	-	1.060.000	533.000	-	-	-
Título 10. Otros gastos	2.850.000	17.500.000	1.440.000	6.000.000	6.000.000	2.000.000	2.700.000
Total:	593.528.212	594.715.268	602.852.000	633.552.000	563.262.600	533.920.000	535.511.300

Fuente: Presupuesto de gastos de la Sección II-Consejo correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 2007 y 2013 publicados en el DO (Anexo 5).

Tabla 28 – Desarrollo de los créditos de la Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior en el período 2007-2013 (euros)

Título/Capítulo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Título 1. Personal de la sede	-	-	-	-	140.222.897	142.872.462	145.782.132
<i>Capítulo 1.1. Retribuciones y otros derechos del personal estatutario</i>	-	-	-	-	<i>114.789.892</i>	<i>115.732.000</i>	<i>117.534.890</i>
<i>Capítulo 1.2. Retribuciones y otros derechos del personal exterior</i>	-	-	-	-	<i>13.973.056</i>	<i>15.625.900</i>	<i>17.064.422</i>
<i>Capítulo 1.3. Otros gastos de gestión de personal</i>	-	-	-	-	<i>1.943.208</i>	<i>2.359.828</i>	<i>2.117.000</i>
<i>Capítulo 1.4. Misiones</i>	-	-	-	-	<i>8.581.450</i>	<i>7.723.305</i>	<i>7.723.305</i>
<i>Capítulo 1.5. Medidas de ayuda al personal</i>	-	-	-	-	<i>935.291</i>	<i>1.431.429</i>	<i>1.342.515</i>
Título 2. Edificios, material y gastos de funcionamiento de la sede	-	-	-	-	43.834.361	44.558.963	50.031.255
Título 3. Delegaciones	-	-	-	-	279.947.334	297.573.000	312.949.106
Título 10. Otros gastos	-	-	-	-	-	3.772.000	-
Total:	-	-	-	-	464.004.592	488.776.425	508.762.493

Fuente: Presupuesto de gastos de la Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 2007 y 2013 publicados en el DO (Anexo 5).

Ahora bien, la creación de esta nueva Sección X (SEAE) perjudica las posibilidades de identificar los créditos administrativos asociados a la PESC ya que, salvo algunas referencias expresas¹⁰, es prácticamente imposible separar los créditos administrativos derivados de la PESC/PCSD, de los específicamente establecidos para el SEAE.

Para empeorar las cosas, también hemos determinado cómo, en el seno de cada Título del presupuesto de gastos de la Comisión se puede establecer una categoría correspondiente a sus gastos administrativos; esto supone que, a diferencia de períodos anteriores en los que los créditos administrativos de la Comisión se aprobaban en bloque y de forma independiente, ahora se consignan dentro de cada política de gasto.

De este modo, a lo largo del período 2004-2013, en el seno del Título 19-«Relaciones exteriores» se incluye el Capítulo 19.01-«Gastos administrativos de la política de relaciones exteriores»; no obstante, la mayor parte de estos créditos están asignados a la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, de tal suerte que su amplitud y heterogeneidad, hacen que sea prácticamente imposible un examen en profundidad sobre cuáles son exactamente los créditos asignados a la PESC¹¹.

En definitiva, los créditos de carácter administrativo asociados a la PESC se recogen en dos apartados: por un lado, en el Capítulo 19.01-«Gastos administrativos de la política de relaciones exteriores», junto al resto de gastos administrativos de la «Política de relaciones exteriores» (Título 19 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión); y por otro, en la Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior.

En cualquiera de los dos supuestos, las escasas referencias explícitas a la PESC se corresponden con gastos de personal, confundándose el resto de gastos con los recogidos para el conjunto de la Acción Exterior.

¹⁰ De hecho, las únicas referencias a la PESC/PCSD las encontramos dentro del Capítulo 1.2-«Retribuciones y otros derechos del personal exterior», en cuyo seno podemos identificar la Partida 1.2.0.5-«Indemnizaciones de los expertos nacionales militares en comisión de servicios», la Partida 1.2.0.6-«Indemnizaciones de los expertos nacionales en comisión de servicio en el marco de la PCSD/PESC» y la Partida 1.2.0.7-«Consejeros especiales en el ámbito de la PCSD/PESC».

Teniendo en cuenta el desglose de estas Partidas presupuestarias, es preciso volver a llamar la atención sobre el régimen jurídico aplicable a los expertos nacionales destinados en comisión de servicio, esta vez en el SEAE, actualmente recogido en la Decisión de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de 23 de marzo de 2011 (DO C12, de 14.01.2012).

¹¹ En concreto, en este período tan solo encontramos la Partida 19.01.04.14-«Política exterior y de seguridad común (PESC) – Gastos de gestión administrativa», cuyo objetivo es «financiar la ayuda a la ejecución de proyectos de alta complejidad en el ámbito de la no proliferación y la eliminación de armas de destrucción masiva, en que la Comisión carece de la experiencia científica necesaria», según el PGUE correspondiente al ejercicio 2006 (2006/179/CE, EURATOM, publicado en el DO de 15.03.2006).

3.2. Los créditos operativos asociados a la Política Exterior y de Seguridad Común en el período 2004-2013

En cuanto a los créditos operativos, el problema se traslada a realizar un examen coherente de la nueva estructura presupuestaria puesto que consta de más de treinta Títulos en el período 2004-2013, haciendo prácticamente imposible su análisis conjunto; por ello, hemos reconducido el análisis y solo hemos tenido en cuenta los diez Títulos cuantitativamente más importantes puesto que constituyen más del 90% del total presupuestado (Tabla 29 y Gráfico 9).

Como es tradición, las políticas de gasto más importantes en este período continúan siendo la «Agricultura y desarrollo rural» (Título 05) y la «Política regional» (Título 13), que constituyen más del 70% del total presupuestado.

En lo que a nuestro análisis se refiere, dentro de los diez Títulos cuantitativamente más importantes encontramos tres: el Título 19-«Relaciones exteriores» (2,93%), el Título 22-«Ampliación» (1,34%) y el Título 23-«Desarrollo y relaciones con los países ACP» (1,15%). Mucho más lejos quedan el Título 24-«Ayuda humanitaria» (0,63%) y el Título 20-«Comercio» (0,1%).

Tabla 29 – Desarrollo del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del período 2004-2013 (euros)

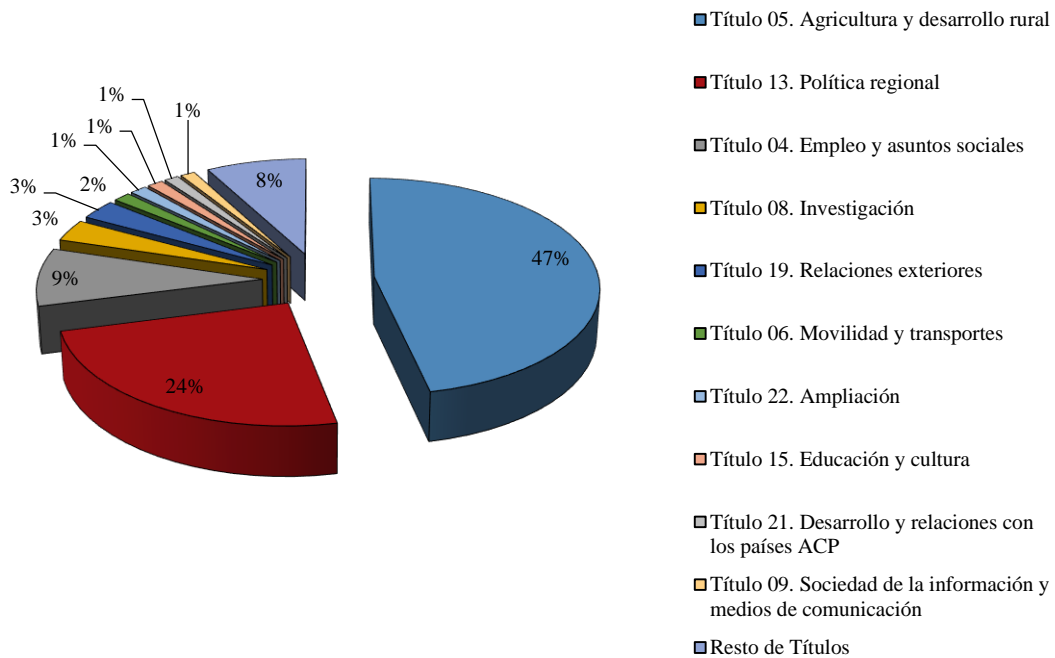
Título	2004	2005	2006	2007	2008
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	47.854.070.524	52.486.564.930	54.771.872.118	52.415.384.068	52.457.968.333
Título 13. Política regional	18.469.617.841	20.917.881.260	22.787.886.649	27.128.984.977	30.652.560.565
Título 04. Empleo y asuntos sociales	8.188.532.808	9.068.021.862	10.079.727.089	11.656.373.696	11.133.785.571
Título 08. Investigación	2.312.520.198	2.572.158.105	3.258.137.779	2.693.253.302	4.112.317.887
Título 19. Relaciones exteriores	3.318.069.612	3.810.847.290	3.292.144.211	2.942.432.302	3.298.923.845
Título 06. Movilidad y transportes	1.145.276.312	1.347.897.041	1.291.334.247	1.184.430.518	1.709.718.996
Título 22. Ampliación	1.880.638.520	2.149.859.892	2.104.300.825	1.804.649.473	1.832.096.091
Título 15. Educación y cultura	783.920.054	971.709.286	949.786.637	1.156.966.336	1.342.149.563
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.166.037.323	1.316.129.274	1.237.372.714	1.148.711.330	1.178.651.477
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunica.	979.959.785	1.086.072.112	1.416.306.168	1.174.019.466	1.549.385.105
Resto de Títulos	6.271.428.176	8.217.317.999	8.321.237.120	9.614.823.279	8.405.359.780
Total:	92.370.071.153	103.944.459.051	109.510.105.557	112.920.028.747	117.672.917.213

SEGUNDA PARTE – LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Título	2009	2010	2011	2012	2013
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	51.476.927.732	56.776.956.322	55.269.004.060	55.879.670.842	56.343.710.495
Título 13. Política regional	24.569.643.256	28.767.371.131	33.317.212.140	35.538.190.839	37.433.527.516
Título 04. Empleo y asuntos sociales	11.201.717.411	8.546.105.577	9.163.443.236	9.074.731.712	10.428.697.045
Título 08. Investigación	4.960.143.801	4.138.251.404	4.117.083.880	4.102.440.608	4.808.336.202
Título 19. Relaciones exteriores	3.575.276.344	3.628.209.402	3.378.255.172	3.276.409.777	3.089.423.857
Título 06. Movilidad y transportes	2.478.016.089	3.260.093.793	1.141.803.775	1.079.420.609	983.961.494
Título 22. Ampliación	1.659.080.862	1.203.497.586	1.012.513.363	921.317.913	832.084.571
Título 15. Educación y cultura	1.361.386.073	1.442.377.342	1.996.401.080	2.112.018.336	2.373.191.082
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.679.167.751	1.607.609.507	1.392.926.690	1.309.859.220	1.206.905.319
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunica.	1.354.654.271	1.593.029.781	1.334.275.234	1.356.450.156	1.388.776.211
Resto de Títulos	8.931.894.646	9.036.065.864	10.975.911.333	10.973.696.115	10.421.124.897
Total:	113.247.908.236	119.999.567.709	123.098.829.963	125.624.206.127	129.309.738.689

Fuente: Créditos de pago del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión incluidos en los PGUE aprobados para los ejercicios comprendidos entre 2004 y 2013 publicados en el DO (Anexos 4 y 5).

Gráfico 9 – Porcentaje de los créditos de la Sección III-Comisión del período 2004-2013



Fuente: Créditos de pago del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondientes a los PGUE aprobados en el período 2004-2013 publicados en el DO (Anexos 4 y 5).

Como ya hemos señalado, el conjunto de estos cinco Títulos, que suponen aproximadamente el 6,12% del total presupuestado en el período 2004-2013, se corresponden con la antigua Subsección B7, y se encuentran perfectamente coordinados con la regulación actual de la Acción Exterior establecida en el Tratado de Lisboa (Tablas 30 y 31).

El más interesante a efectos de nuestro análisis es el Título 19, ya que recoge los créditos derivados de la PESC con la consideración presupuestaria de «actividad» (Capítulo 19.03) en el seno de la «política de relaciones exteriores».

Tabla 30 – Desarrollo de los créditos de los Títulos 19 a 23 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión en el período 2004-2006 (euros)

Título/Capítulo	2004	2005	2006	%
Título 19. Relaciones exteriores	3.318.069.612	3.810.847.290	3.292.144.211	47,15
Capítulo 19.01. Gastos administrativos de la Política de relaciones exteriores	404.486.612	417.610.187	393.735.211	5,50
Capítulo 19.02. Relaciones multilaterales y asuntos generales de la política de relaciones exteriores	89.153.000	88.248.500	91.530.000	1,22
Capítulo 19.03. Política exterior y de seguridad común	62.600.000	53.600.000	60.700.000	0,80
Capítulo 19.04. Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos	112.625.000	139.717.000	142.927.000	1,79
Capítulo 19.05. Relaciones con los países de la OCDE no miembros de la UE	16.890.000	17.000.000	16.671.000	0,23
Capítulo 19.06. Relaciones con Europa oriental, el Cáucaso y las Repúblicas de Asia Central	469.200.000	563.650.000	483.000.000	6,86
Capítulo 19.07. Relaciones con los Balcanes occidentales	611.250.000	489.000.000	-	4,98
Capítulo 19.08. Relaciones con Oriente medio y el Mediterráneo meridional	752.550.000	921.298.353	977.641.500	12,00
Capítulo 19.09. Relaciones con América latina	262.315.000	442.050.000	382.500.000	4,92
Capítulo 19.10. Relaciones con Asia	477.000.000	623.150.000	712.121.500	8,20
Capítulo 19.11. Estrategia y coordinación de la Política de relaciones exteriores	17.800.000	20.430.000	22.725.000	0,28
Capítulo 19.49. Gastos de gestión administrativa de los programas comprometidos con arreglo al anterior Reglamento Financiero	42.200.000	35.093.250	8.593.000	0,39
Título 20. Comercio	74.699.527	77.789.128	82.208.988	1,06
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.166.037.323	1.316.129.274	1.237.372.714	16,83
Título 22. Ampliación	1.931.538.520	2.149.859.892	2.104.300.825	27,99
Título 23. Ayuda humanitaria	510.297.794	515.747.911	516.240.983	6,98
Total:	7.000.642.776	7.870.373.495	7.232.267.721	100,00

Fuente: Créditos de pago de los Títulos 19 a 23 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondiente a los PGUE aprobados para los ejercicios comprendidos entre 2004 y 2006 (Anexo 4).

Tabla 31 – Desarrollo de los créditos de los Títulos 19 a 23 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión en el período 2007-2013 (euros)

Título/Capítulo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	%
Título 19. Relaciones exteriores	2.942.432.302	3.298.923.845	3.575.276.344	3.628.209.402	3.378.260.278	3.276.409.777	3.089.423.857	48,07
Capítulo 19.01. Gastos administrativos de la Política de relaciones exteriores	379.654.859	391.201.845	419.345.075	435.309.871	153.049.074	165.501.593	163.646.024	4,37
Capítulo 19.02. Cooperación con terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo	31.167.289	40.000.000	35.000.000	50.000.000	47.608.950	57.684.001	31.629.412	0,61
Capítulo 19.03. Política exterior y de seguridad común	120.400.000	179.320.000	234.000.000	225.000.000	271.643.337	302.277.340	316.294.119	3,42
Capítulo 19.04. Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos	123.733.000	163.402.000	139.902.000	148.400.000	132.678.814	142.748.116	119.504.504	2,01
Capítulo 19.05. Relaciones y cooperación con terceros países industrializados	19.500.000	20.000.000	21.297.000	17.713.000	19.843.580	20.154.828	18.285.754	0,28
Capítulo 19.06. Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial	117.248.621	194.300.000	253.786.269	256.305.160	257.199.807	258.779.119	218.612.706	3,23
Capítulo 19.08. Política europea de vecindad y relaciones con Rusia	1.023.000.000	1.184.000.000	1.357.973.000	1.384.200.000	1.405.163.553	1.341.926.745	1.315.771.867	18,68
Capítulo 19.09. Relaciones con América latina	310.000.000	321.500.000	332.810.000	309.484.268	297.175.489	280.953.257	275.863.267	4,41
Capítulo 19.10. Relaciones con Asia, Asia Central y Oriente Medio	792.648.533	778.100.000	755.357.000	769.397.103	765.332.304	677.438.920	605.451.673	10,66
Capítulo 19.11. Estrategia y coordinación de la Política de relaciones exteriores	23.295.000	27.000.000	25.806.000	32.400.000	28.565.370	28.945.858	24.364.531	0,39
Capítulo 19.49. Gastos de gestión administrativa de los programas comprometidos con arreglo al anterior RF	1.785.000	100.000	-	-	-	-	-	0,00
Título 20. Comercio	68.384.245	77.063.278	78.014.772	81.917.119	104.422.321	101.676.083	102.177.332	1,27
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.148.711.330	1.178.651.477	1.679.167.751	1.607.609.507	1.392.926.690	1.309.859.220	1.206.905.319	19,74
Título 22. Ampliación	1.804.649.473	1.832.096.091	1.659.080.862	1.203.497.586	1.012.513.363	921.317.913	832.084.571	19,21
Título 23. Ayuda humanitaria	749.652.036	773.191.540	796.716.719	820.363.155	838.516.019	842.147.753	828.664.270	11,71
Total:	6.713.829.386	7.159.926.231	7.788.256.448	7.341.596.769	6.726.638.671	6.451.410.746	6.059.255.349	100,00

Fuente: Créditos de pago de los Títulos 19 a 23 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondiente a los PGUE aprobados para los ejercicios comprendidos entre 2007 y 2013 (Anexo 5).

Tal y como ya hemos señalado, a partir de 2004 el Título 19 se recogen los créditos de la «política de relaciones exteriores» que tiene como finalidad «apoyar los objetivos de las relaciones exteriores de la Unión Europea con programas y proyectos en los sectores de la cooperación, la ayuda al desarrollo, la prevención de conflictos y los derechos humanos»; asimismo, «en paralelo a la cooperación al desarrollo, está la promoción de la identidad de la Unión Europea a escala internacional, en particular, a través de la política exterior y de seguridad común»¹².

Se trata de unos objetivos amplios, pero perfectamente identificados con los créditos que se incluyen en este Título 19 («Cooperación económica, financiera y técnica» o «Política Exterior y de Seguridad Común», entre otros); no obstante, en el ejercicio 2010, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cambian esos objetivos con una redacción que no se volverá a repetir en ejercicios posteriores, pero que nos dan una idea de la amplitud que se pretende dar a esta «política de relaciones exteriores»¹³:

«Contribuir a la aplicación de las disposiciones de la Estrategia Europea de Seguridad para mantener la paz, prevenir conflictos, y reforzar la seguridad internacional, de conformidad con los objetivos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos al respeto de las fronteras exteriores.

Promover, junto con los países socios, una vecindad segura, estable y próspera basada en valores e intereses compartidos.

Consolidar y promover la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.

Promover un sistema internacional basado en la cooperación multilateral reforzada y la buena gobernanza global.

Desarrollar una política exterior de la energía para la Unión Europea, con el fin de:

- contribuir al desarrollo sostenible,*
- garantizar el abastecimiento de energía para la Unión Europea,*
- contribuir al desarrollo de las medidas internacionales necesarias para preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, y fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales.*

Apoyar el desarrollo sostenible a nivel económico, social y ambiental de los países socios y más particularmente de los países en desarrollo, con el objetivo esencial de erradicar la pobreza.

Prestar ayuda a las personas y a los países y regiones enfrentados a desastres naturales o artificiales (de conformidad con la visión y el marco establecidos por la declaración de diciembre de 2005 sobre la política de desarrollo de la Unión)».

Como es fácilmente comprensible, nos encontramos ante unos objetivos excesivamente amplios, más aun si tenemos en cuenta que el desarrollo de los créditos presupuestarios se mantiene constante a lo largo de todo el período 2004-2013; de hecho, la mayor novedad se produce con la inclusión a partir de 2007 del Capítulo 19.06-

¹² Redacción contenida en el Título 19-«Relaciones exteriores» del PGUE para el período 2004-2009.

¹³ Título 19 del presupuesto de gastos de la Comisión del ejercicio 2010 (2011/125/UE, EURATOM, publicado en el DO de 15.03.2011).

«Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial», cuyo análisis más pormenorizado dejamos para el capítulo siguiente.

En cualquier caso, nos cuestionamos la conveniencia de esta forma de actuación debido a la indeterminación que supone el establecer unos objetivos tan amplios.

4. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL ACTUAL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020

El último apartado de este capítulo se corresponde con el nuevo marco financiero plurianual correspondiente al período 2014-2020 en el que ahora nos encontramos; para ello, nos basaremos en los PGUE de los ejercicios 2014 y 2015, teniendo presente que cualquier comentario que podamos realizar queda en entredicho a expensas del desarrollo que pueda realizarse en el futuro.

En primer término, debemos volver a hacer referencia al artículo 312 del TFUE que institucionaliza lo que es el marco financiero plurianual en la actualidad, cuyo procedimiento de aprobación es distinto: por un lado, tenemos la aprobación del Acuerdo interinstitucional, esta vez de 2 de diciembre de 2013, sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera; por otro lado, lo que es el marco financiero en sí, aprobado a través de un procedimiento legislativo especial, y que en la actualidad viene recogido en el Reglamento (UE, EURATOM) N° 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013 (Tabla 32).

Tabla 32 – Esquema de las principales líneas de gasto del marco financiero plurianual 2014-2020

1. Crecimiento inteligente e integrador
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo
1b. Cohesión económica, social y territorial
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales (incluidos gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos)
3. Seguridad y ciudadanía
4. Europa global
5. Administración
6. Indemnizaciones

Fuente: Reglamento (UE, EURATOM) N° 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013 (DO L347, de 20.12.2013).

Tal y como ya pusimos de manifiesto, este nuevo marco financiero es una continuidad con respecto al período inmediatamente anterior al contemplarse el mismo desglose de partidas, dentro de las cuáles y a efectos de nuestro análisis interesa la Rúbrica 4 («Europa global»), que supone más del 6,1% del total de créditos de compromiso autorizados para este período.

Por lo que respecta al conjunto del sistema de financiación de la UE, se aplican las mismas reglas y procedimientos a los que hemos hecho referencia, todos ellos derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y cuyo desarrollo veremos en profundidad más adelante¹⁴.

Centrándonos en el PGUE, nuestro primer foco de atención son los gastos administrativos derivados de la PESC, encontrándonos en la misma situación que en el período anterior con dos fuentes de financiación: por un lado, la Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior (Tabla 33); y por otro, los gastos administrativos asociados a cada «Título» del presupuesto de gastos de la Comisión, es decir, a cada «política de gasto», y concretamente al Título 19, ahora denominado «Instrumentos de política exterior».

Tabla 33 – Desarrollo de los créditos de la Sección X-SEAE de los ejercicios 2014 y 2015 (euros)

Título/Capítulo	2014	2015
Título 1. Personal de la sede	150.191.631	152.596.000
<i>Capítulo 1.1. Retribuciones y otros derechos del personal estatutario</i>	<i>120.071.519</i>	<i>121.879.000</i>
<i>Capítulo 1.2. Retribuciones y otros derechos del personal exterior</i>	<i>18.095.807</i>	<i>18.615.000</i>
<i>Capítulo 1.3. Otros gastos de gestión de personal</i>	<i>2.377.000</i>	<i>2.307.000</i>
<i>Capítulo 1.4. Misiones</i>	<i>7.723.305</i>	<i>8.123.000</i>
<i>Capítulo 1.5. Medidas de ayuda al personal</i>	<i>1.924.000</i>	<i>1.672.000</i>
Título 2. Edificios, material y gastos de funcionamiento de la sede	62.707.930	66.338.500
Título 3. Delegaciones	305.728.886	383.920.386
Título 10. Otros gastos	p.m.	p.m.
Total:	518.628.447	602.836.886

Fuente: Presupuesto de gastos de la Sección X-SEAE correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 2014 y 2015 publicados en el DO (Anexo 6).

¹⁴ Ver Capítulo VI.

En los dos ejercicios que llevamos de este nuevo marco financiero, volvemos a encontrarnos con la misma dificultad a la hora de determinar con exactitud los gastos administrativos de la PESC ya que, independientemente de que hablemos de la Sección X¹⁵ o del Título 19 de la Sección III, se confunden con el resto de gastos administrativos que en ellas se contemplan.

Por lo que se refiere a los créditos de la Sección III-Comisión, destacamos de nuevo los diez Títulos más importantes cuantitativamente hablando que suponen más del 90% del total presupuestados en estos dos ejercicios 2014-2015, en los que se sigue la tónica general puesto que el Título 05-«Agricultura y desarrollo rural» y el Título 13-«Política regional y urbana» acaparan más del 70% del conjunto de los gastos en estos dos ejercicios (Tabla 34 y Gráfico 10).

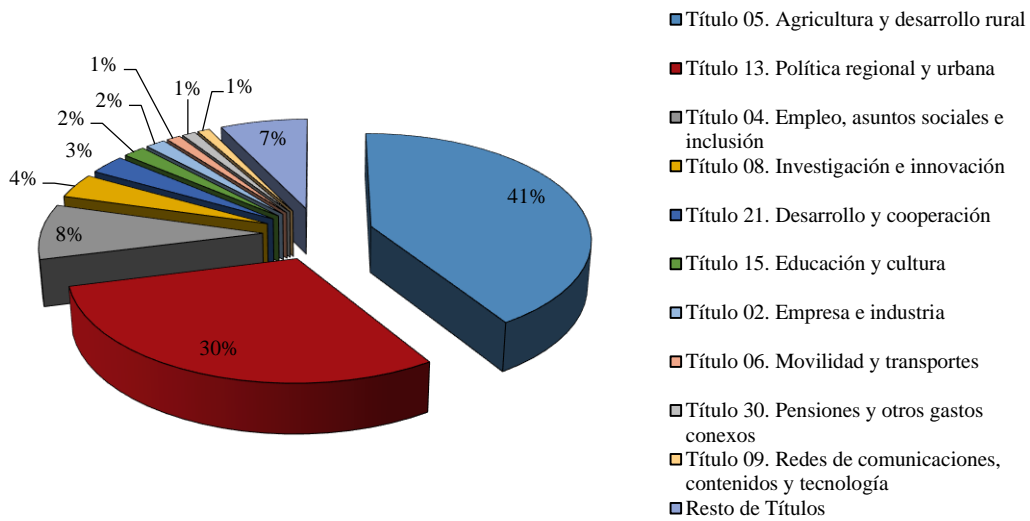
Tabla 34 – Presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión en los ejercicios 2014 y 2015 (euros)

Títulos	2014	2015
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	55.635.020.579	54.942.151.061
Título 13. Política regional y urbana	40.223.363.359	40.720.763.984
Título 04. Empleo, asuntos sociales e inclusión	11.621.742.555	10.929.478.715
Título 08. Investigación e innovación	4.107.277.022	5.987.288.220
Título 21. Desarrollo y cooperación	3.658.319.989	4.307.721.853
Título 15. Educación y cultura	2.241.707.412	2.661.096.749
Título 02. Empresa e industria	2.105.143.666	2.266.389.455
Título 06. Movilidad y transportes	1.003.284.934	2.056.297.929
Título 30. Pensiones y otros gastos conexos	1.449.531.000	1.567.119.435
Título 09. Redes de comunicaciones, contenidos y tecnología	961.129.100	1.726.822.969
Resto de Títulos	8.966.445.651	10.382.231.530
Total:	131.972.965.267	137.547.361.900

Fuente: Créditos de pago del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015 (Anexo 6).

¹⁵ En estos dos ejercicios, en el seno de la Sección X (SEAE), las únicas referencias a la PESC son la Partida 1.2.0.4-«Personal interino y consejeros especiales» y la Partida 1.2.0.5-«Expertos nacionales militares en comisión de servicio». En este último caso, el propio PGUE se remite a estos efectos a la Decisión de la Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de 4 de febrero de 2014, por la que se fija el régimen aplicable a los expertos nacionales destinados en comisión de servicio en el SEAE.

Gráfico 10 – Porcentaje de los créditos de la Sección III-Comisión (2014-2015)



Fuente: Créditos de pago del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondientes a los PGUE aprobados en los ejercicios 2014 y 2015 (Anexo 6).

Sin embargo, en lo que a nuestro análisis se refiere, se produce un cambio esencial, toda vez que, dentro de estos diez Títulos cuantitativamente más importantes, tan solo se mantiene el Título 21, que ahora recibe la más genérica denominación «Desarrollo y cooperación», con aproximadamente el 2,96% del total de créditos presupuestados para estos dos últimos ejercicios.

Los otros cinco Títulos quedan mucho más rezagados: así el Título 22-«Ampliación» supone un 0,7% del total presupuestado; el Título 23-«Ayuda humanitaria y protección civil» un 0,69%; el Título 19-«Instrumentos de política exterior» supone tan solo un 0,39% del total presupuestado; y finalmente, el Título 20-«Comercio» con un 0,09% del total.

Estos cinco Títulos, suponen aproximadamente el 4,81% del total de créditos de pago presupuestados en los ejercicios 2014-2015, evidenciando un descenso en el importe de estas «políticas de gasto» con respecto a períodos anteriores.

Sin embargo, lo realmente sorprendente es la bajada del Título 19-«Instrumentos de política exterior», coincidiendo con el desarrollo del Título 21-«Desarrollo y cooperación»; para comprender este cambio de orientación, el desglose de los créditos asociados a estos Títulos en estos dos últimos ejercicios (Tabla 35).

Tabla 35 – Desarrollo de los créditos de los Títulos 19 a 23 en los ejercicios 2014 y 2015 (euros)

Título/Capítulo	2014	2015	%
Título 19. Instrumentos de política exterior	463.169.988	577.841.739	8,02
Capítulo 19.01. Gastos administrativos de la Política «Instrumentos de política exterior»	24.059.883	22.966.858	0,36
Capítulo 19.02. Instrumentos para la estabilidad - Respuesta en caso de crisis y prevención de crisis	151.959.402	177.697.519	2,54
Capítulo 19.03. Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)	234.475.000	267.656.623	3,87
Capítulo 19.04. Misiones de observación electoral (IEDDH)	22.125.916	30.162.748	0,40
Capítulo 19.05. Cooperación con terceros países en el marco del Instrumento de Asociación (IA)	17.763.663	67.121.090	0,65
Capítulo 19.06. Divulgación de información sobre las relaciones exteriores de la Unión	12.786.124	12.236.901	0,19
Título 20. Comercio	115.403.729	123.790.917	1,84
Título 21. Desarrollo y cooperación	3.658.319.989	4.307.721.853	61,39
Capítulo 21.01. Gastos administrativos de la política de desarrollo y cooperación	385.388.840	335.602.644	5,56
Capítulo 21.02. Instrumento de cooperación al desarrollo (ICD)	1.638.168.193	2.077.785.314	28,64
Capítulo 21.03. Instrumento europeo de vecindad (IEV)	1.388.280.950	1.582.277.534	22,89
Capítulo 21.04. Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos	87.115.739	113.853.650	1,55
Capítulo 21.05. Instrumento de estabilidad - Amenazas mundiales y transregionales	47.337.395	47.852.049	0,73
Capítulo 21.06. Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (ICSN)	54.564.789	58.767.211	0,87
Capítulo 21.07. Asociación Unión Europea / Groenlandia	18.924.882	33.637.321	0,41
Capítulo 21.08. Desarrollo y cooperación a escala mundial	22.815.000	34.887.896	0,44
Capítulo 21.09. Finalización medidas Instrumento de los Países Industrializados	15.724.201	23.058.234	0,30
Título 22. Ampliación	903.886.742	975.768.540	14,49
Título 23. Ayuda humanitaria y protección civil	850.884.342	998.541.483	14,25
Total:	5.991.664.790	6.983.664.532	100,00

Fuente: Créditos de pago de los Títulos 19 a 23 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión correspondiente a los PGUE aprobados para los ejercicios 2014 y 2015 publicados en DO (Anexo 6).

Lo primero que llama la atención es que los créditos derivados de la «Cooperación económica, financiera y técnica» han desaparecido del Título 19, y aunque mantiene el «Instrumento de Asociación» (Capítulo 19.05), su importe es más bien escaso.

Por su parte, en el Título 21 encontramos el Capítulo 21.02-«Instrumento de cooperación al desarrollo (ICD)» y el Capítulo 21.03-«Instrumento europeo de vecindad (IEV)», que asumen el mayor porcentaje de créditos.

En definitiva, nos encontramos ante auténtico cambio de orientación en términos presupuestarios, de tal forma que, aun manteniéndose los condicionantes jurídico-políticos del Tratado de Lisboa y con la misma estructura presupuestaria, en el proceso presupuestario se la necesidad de incidir más en una «política» concreta, trasladando el peso específico de toda la actuación de cara al exterior de la UE a la «Cooperación para el desarrollo».

En cuanto a los créditos asociados al desarrollo de la PESC, continúan inscribiéndose en el Capítulo 19.03, que mantiene su denominación y ubicación en el seno del Título 19, mientras que, en términos cuantitativos, supone aproximadamente el 3,87% del total de estos cinco Títulos que estamos examinando para estos dos ejercicios 2014-2015.

5. LA INDETERMINACIÓN COMO PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DE LOS CRÉDITOS ASOCIADOS A LA ACCIÓN EXTERIOR Y A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Una vez analizada cuál es la ubicación de los créditos asociados a la PESC en el seno del PGUE, es conveniente realizar algunas aclaraciones importantes al respecto.

Comencemos por la propia consideración jurídica de estos créditos.

Conectando el análisis del capítulo tercero con este capítulo cuarto, hemos visto cómo los créditos asociados a la PESC en el período 1995-2003 se incluían en la Subsección B8 del presupuesto de gastos operativos de la Comisión; esto implicaba situarlos al mismo nivel que otras partidas como el FEOGA (Subsección B1) o los propios créditos derivados de las competencias en materia de relaciones exteriores (Subsección B7), y ello a pesar de que cuantitativamente eran muy inferior al resto.

No existe una razón clara para tal ubicación, aunque a lo largo de nuestro desarrollo hemos apuntado a la explicación más plausible, como es la vigencia de la estructura de Pilares implantada por el Tratado de Maastricht; de esta forma, quedaban perfectamente diferenciados los créditos derivados del Primer Pilar o Pilar Comunitario (B7), de los créditos del Tercer Pilar de carácter intergubernamental, la PESC (B8).

No obstante, en los primeros compases de la PESC hemos visto cómo la línea que separa ambos Pilares es muy difusa, afectando también al ámbito presupuestario.

En 2004, a raíz de la aplicación del Reglamento Financiero aprobado en 2002, la estructura presupuestaria cambia radicalmente, quizá pensando ya en la ratificación del proyecto de Constitución, aunque éste nunca se llevase a cabo.

En cualquier caso, la realidad nos muestra que la nueva estructura presupuestaria, mucho más amplia que la anterior, afecta de forma radical al panorama existente hasta ese momento; de esta forma, cada «Título» del presupuesto de gastos de la Comisión se convierte en una «política de gasto» a la que hemos definido como aquel conjunto de gastos más o menos homogéneos, derivados de la puesta en marcha de las distintas políticas comunitarias y a los que la Autoridad Presupuestaria (Consejo y Parlamento), en el marco del procedimiento presupuestario anual, les otorga un carácter independiente en atención a su entidad cuantitativa y/o cualitativa.

No sabemos cuál es el criterio que sigue la Autoridad Presupuestaria para determinar las «políticas de gasto» en concreto, toda vez que no existe una correspondencia absoluta entre las competencias comunitarias recogidas en la nueva regulación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y los «Títulos» del presupuesto de gastos, existiendo demasiadas diferencias cuantitativas entre unos y otros para poder realizar un análisis más detallado (sólo los dos Títulos presupuestarios dedicados a la Política Agrícola Común y a los Fondos Estructurales ya superan el 70% del total del presupuesto de gastos de la Comisión).

Centrándonos en nuestro ámbito, hemos identificado cinco Títulos que nos interesan (Títulos 19, 20, 21, 22 y 23), que se corresponden casi a la perfección con los créditos que anteriormente se incluían en esa Subsección B7, y con las áreas en que se dividen las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Acción Exterior).

En cuanto a los créditos derivados de la PESCA, éstos se incluyen en el Capítulo 19.03, ubicado dentro del Título 19, lo que supone que, a efectos presupuestarios, ha bajado de categoría; ya no se sitúa al mismo nivel que lo hacía antes, sino que pasa a considerarse una «actividad» (artículo 44.2 del Reglamento Financiero 2012) que se integra en el marco más amplio de una «política de gasto», aunque la consideración de ésta última varía en función del período en el que nos encontremos.

De este modo, en el período 2004-2013 el Título 19 se denomina «Relaciones Exteriores», que abarca múltiples objetivos como la cooperación económica, financiera

y técnica (cooperación al desarrollo), los derechos humanos o la propia PESC; es decir, los créditos asociados a la PESC se «difuminan» junto al resto de créditos directamente derivados de las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores.

Por su parte, en los ejercicios 2014-2015, el Título 19 pasa a denominarse «Instrumentos de política exterior», cambiando su contenido: todos los créditos de la cooperación económica, financiera y técnica pasan al Título 21, unificando así toda la cooperación al desarrollo; mientras que el Título 19 parece querer mantener aquellos aspectos en los que el peso político es mucho más acentuado, incluyendo la propia PESC.

Aun así, los créditos para la PESC se siguen manteniendo el Capítulo 19.03, como decimos, «difuminados» junto a otros créditos; la pregunta que nos hacemos es por qué se ha optado por esta adscripción y no se ha establecido un Título específico para la PESC, opción que no es descabellada teniendo en cuenta que muchos de los Títulos, a pesar de que su importe es muy inferior al conjunto de la PESC.

Tabla 36 – Evolución de los créditos de la PESC en el presupuesto comunitario (1995-2015)

1995-2003	2004-2013	2014-2015
<p>Subsección B7 – Acciones Exteriores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliación - Fondo Europeo de Desarrollo - Ayuda alimentaria y humanitaria - Cooperación económica, financiera y técnica - Otros aspectos de las relaciones exteriores <p>Subsección B8 – Política Exterior y de Seguridad Común</p>	<p>Título 19 – Relaciones Exteriores</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gastos administrativos y generales - Cooperación económica, financiera y técnica - Política Exterior y de Seguridad Común - Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) - Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial <p>Título 20 – Comercio</p> <p>Título 21 - Desarrollo y relaciones con los países ACP</p> <p>Título 22 – Ampliación</p> <p>Título 23 – Ayuda humanitaria</p>	<p>Título 19 – Instrumentos de política exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gastos administrativos y generales - Instrumentos para la estabilidad - Respuesta en caso de crisis y prevención de crisis - Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) - Misiones de observación electoral (IEDDH) - Cooperación con terceros países en el marco del Instrumento de Asociación (IA) <p>Título 20 – Comercio</p> <p>Título 21 – Desarrollo y cooperación</p> <p>Título 22 – Ampliación</p> <p>Título 23 – Ayuda humanitaria y protección civil</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PGUE en el período 1995-2015.

Hasta aquí hemos extraído nuestras conclusiones analizando el PGUE; sin embargo, la gestión en el ámbito de la UE es mucho más complicada de lo que a simple vista parece y para comprenderlo nos vamos a remitir al Informe del Tribunal de Cuentas denominado «*Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE*», emitido el 25 de julio de 2014¹⁶.

En este Informe, el Tribunal de Cuentas hace un repaso general por la gestión presupuestaria en el ámbito de la UE, y lo hace teniendo en cuenta la base del sistema de presupuestación, esto es, distinguiendo las distintas categorías de gasto en que se divide el marco financiero plurianual 2014-2020 actualmente vigente; evidentemente, el apartado que nos interesa es la Rúbrica 4-«Una Europa global» y su análisis comienza con un desglose por categorías muy genéricas, la mayoría de las cuáles son denominadas «Instrumentos» (Tabla 37)¹⁷.

Si nos fijamos bien en el desglose que realiza el Tribunal, nos daremos cuenta que no todas estas categorías se corresponden con los créditos concretos del PGUE que hemos visto a lo largo de nuestro desarrollo, lo cual conduce a confusión. También aquí nos podemos preguntar por la racionalidad esta estructura, por qué no se ha optado por un solo Título que abarque toda la «Europa global» y que de ahí cuelguen todas las áreas o instrumentos, o al contrario, por qué cada de estas áreas tiene un Título presupuestario propio, si tan importantes son.

El segundo punto de confusión está en las propias cifras ya que el marco financiero plurianual, con una dotación de más de sesenta y seis mil millones de euros para este período, no tiene en cuenta el Fondo Europeo de Desarrollo que supone treinta mil millones más para este período; es decir, para esta Rúbrica se destinan en total más de noventa mil millones de euros en el período 2014-2020.

En cualquier caso, dentro de este conjunto se incluye también un apartado específico para la «Política Exterior y de Seguridad», con una previsión de 2.339 millones para el

¹⁶ Señala el propio Tribunal de Cuentas la novedad de estos «informes panorámicos» ya que tratan un tema de forma genérica, como si de una auditoría operativa se tratase, analizando las áreas de riesgo para la gestión y los procedimientos utilizados, aplicando la experiencia y conocimiento acumulados para ofrecer soluciones (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_02/QJ0614039ESN.pdf).

¹⁷ El análisis de la Rúbrica «Una Europa global» se desarrolla en las páginas 79 a 90 del Informe del Tribunal de Cuentas.

período 2014-2020 y una asignación de 315 millones de euros para el ejercicio 2014, lo que supone aproximadamente el 4% del total de la Rúbrica en ambos casos¹⁸.

Tabla 37 – Áreas de actuación de la Rúbrica 4-«Una Europa global» del marco financiero plurianual 2014-2020, y su dotación presupuestaria para el ejercicio 2014 (millones de euros)

	Maco Financiero Plurianual 2014-2020	Presupuesto 2014 (final)
Presupuesto General	66.262¹⁹	8.335
Instrumento de ayuda de Preadhesión (IPA)	11.699	1.574
Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	15.433	2.113
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)	19.662	2.310
Instrumento de asociación con terceros países (PI)	955	113
Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	1.333	179
Instrumento de Estabilidad (IE)	2.339	315
Ayuda humanitaria	6.622	905
Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)	2.339	315
Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)	225	31
Ayuda macrofinanciera (AMF)	565	76
Garantías de la UE para operaciones de préstamo	1.193	59
Mecanismo de Protección Civil (MPC) y Centro Europeo de Reacción Urgente (ERC)	145	20
Contribución del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (CVAH)	148	13
Otras acciones y programas	1.167	151
Organismos descentralizados	154	21
Margen	2.286	143
Fondo Europeo de Desarrollo (al margen del Presupuesto)	30.506	-

Fuente: Informe del Tribunal de Cuentas «*Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE*», de 25 de julio de 2014, pág. 79.

¹⁸ Los datos aquí establecidos no coinciden con los que recogemos en la Tabla 35 para el ejercicio 2014; la razón es que el Tribunal utiliza «créditos de compromiso» y nosotros «créditos de pago», aunque ambos se encuentran recogidos en el Anexo 7.

¹⁹ En relación a este importe, el Tribunal de Cuentas recuerda que el marco financiero plurianual fue aprobado con precios de 2011, mientras que las cifras aquí transcritas se corresponden con precios actualizados de la propia Dirección General de Presupuestos de la Comisión.

Dicho esto, a pesar de los múltiples aspectos que cubre esta Rúbrica, el Tribunal de Cuentas centra su atención en aquellos aspectos derivados de la cooperación al desarrollo, no en vano la UE junto con los Estados miembros es el mayor donante del mundo y contribuye con más de la mitad de la «Ayuda al Desarrollo».

En primer término, señala el Tribunal cómo existen tres actores involucrados en la gestión de la ayuda al desarrollo: la Comisión (principalmente a través de la Dirección General de Cooperación Internacional, aunque también a través de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil), el SEAE y el propio Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

De esta manera, la Comisión gestiona tanto los créditos del Presupuesto General de la UE (PGUE), como los del FED; con respecto a esta gestión el Tribunal señala una serie de cuestiones importantes.

Por un lado, destaca que «las acciones de ayuda exterior se llevan a cabo en un entorno complejo, en muchas regiones de grandes dimensiones con diferentes niveles de desarrollo o gobernanza»; a esta situación se añade el hecho de que «en los últimos años ha crecido el interés internacional por tener mayor influencia en las regiones ACP (África Caribe y Pacífico), lo que provoca cierta competencia entre donantes en un entorno ya de por sí complejo».

Continúa el Tribunal con su argumentación señalando lo siguiente:

«En este entorno complejo, en la eficacia (rendimiento) del gasto de la UE repercuten principalmente una concepción de los programas compleja, objetivos poco claros, una inadecuada evaluación de las necesidades y la deficiente sostenibilidad de los proyectos debido a la falta de apropiación en la gestión de éstos, así como:

- a) Un mecanismo de ejecución lento o inadecuado debido a la concepción de los programas y la organización de los proyectos;*
- b) Procedimientos inadecuados para el establecimiento de prioridades y la selección de los programas y proyectos;*
- c) Cuestiones de gobernanza y otros factores políticos;*
- d) Una gestión incoherente de la Comisión con diferentes objetivos políticos;*
- e) Una coordinación deficiente de las actividades, en particular en la gestión descentralizada o compartida;*
- f) Prioridades poco claras o falta de priorización en los objetivos;*
- g) Vínculos poco claros entre objetivos y actividades;*
- h) Falta de indicadores que permitan medir el logro de la economía, la eficiencia y la eficacia».*

Por otra parte, la creación del SEAE no ha facilitado las cosas ya que, no sólo colabora con la Comisión en la gestión presupuestaria, por lo que la coordinación debería ser

fundamental, sino que también ha tenido problemas en su puesta en marcha²⁰; en cualquier caso la colaboración entre ambas instituciones resulta fundamental para una adecuada gestión de los recursos.

A pesar de que todas estas consideraciones que hace el Tribunal de Cuentas se refieran a la ayuda al desarrollo, lo cierto es que se pueden extender a toda la actuación de la Rúbrica «Una Europa global», y por tanto, a la PESC, y la principal conclusión de este análisis es la misma que veíamos en el capítulo anterior: solapamiento de instituciones, objetivos poco claros, procedimientos lentos o inadecuados, etc., todo ello en el marco de la complejidad de la situación política en la que se pretende desarrollar las distintas actividades, más aún si se trata de países en conflicto.

Como consecuencia de estos fallos en la gestión, el Tribunal introduce una frase lapidaria y que debería estar presente en toda la gestión que se pueda efectuar en cualquier ámbito, pero en especial en la materia que nos ocupa:

«La falta de cumplimiento de los objetivos, o unos resultados decepcionantes con respecto a los fondos facilitados pueden menoscabar la credibilidad y reputación de la UE y, no menos importante, pueden poner en peligro su capacidad para ofrecer una optimización de recursos en proyectos futuros».

²⁰ En este sentido, ver el Informe Especial del Tribunal de Cuentas N° 11/2014, sobre «La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior».

CAPÍTULO V – LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

1. LA CLASIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN SEGÚN LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y BUENA GESTIÓN FINANCIERA

Una vez identificada la ubicación de los créditos asociados a la PESC en el seno del Presupuesto General de la UE (PGUE), es el momento de analizar cuál es su contenido concreto, es decir, cuáles son los gastos en concreto que van a ser financiados a través del presupuesto comunitario.

De la regulación del actual artículo 41 del TUE se infiere que el PGUE se hará cargo de los gastos administrativos o de puesta en funcionamiento de la PESC, así como de aquellos gastos que no se deriven de operaciones militares o con repercusiones en el ámbito de la defensa, y a los que hemos identificado como gastos operativos «civiles».

Por lo que se refiere a los gastos administrativos, en el capítulo precedente hemos visto cómo quedaban incluidos en dos apartados específicos del PGUE: por un lado, había unos gastos incluidos en la Sección X, correspondiente al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE); y por otro, también se incluían créditos de carácter administrativo en el seno del Título 19, concretamente en el Capítulo 19.01, junto al resto de gastos administrativos de lo que hoy se denomina «Instrumentos de política exterior».

En cualquiera de los dos casos, salvo algunas excepciones relativas a gastos de personal y de muy escasa cuantía, es imposible separar de una manera rápida e inequívoca los gastos administrativos derivados de la PESC del resto de gastos administrativos de la Acción Exterior, de ahí que hayamos aparcado un análisis más en profundidad sobre los mismos.

En consecuencia, nos vamos a centrar en los gastos operativos «civiles», no en vano son los más importantes, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativo.

En primer término, si recordamos nuestro análisis de los comienzos de la PESC, ya destacábamos cómo en los ejercicios 1998 y 1999 surgían nuevos créditos presupuestarios en el seno de la Subsección B8, concretamente los correspondientes a «Enviados especiales de la Unión Europea», el «Desarme» y las «Acciones preparatorias»¹, créditos todos ellos de muy escasa cuantía pero que se mantendrán y desarrollarán a partir del año 2000 con la entrada en vigor del nuevo período de perspectivas financieras.

De este modo, los distintos Acuerdos Interinstitucionales van a ser esenciales en nuestro análisis, toda vez que las tres instituciones implicadas van a determinar en cada uno de ellos los distintos tipos de gastos que se derivan de la PESC.

Acudimos, por tanto, al Punto 39 del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999, el cual se expresaba en los siguientes términos:

- «Dentro del capítulo PESC del presupuesto, los artículos en los que deberán consignarse las acciones PESC podrían expresarse del modo siguiente:*
- *observación y organización de elecciones/participación en procesos de transición democrática,*
 - *enviados de la Unión,*
 - *prevención de conflictos/procesos de paz y de seguridad,*
 - *ayuda financiera a los procesos de desarme,*
 - *contribuciones a conferencias internacionales,*
 - *acciones urgentes».*

Una vez dicho esto, acudimos al desarrollo de los créditos asociados a la PESC en el período 2000-2006 (Subsección B8/Capítulo 19.03), mostrándonos cómo, a pesar de los cambios en su numeración y/o denominación, se mantiene en líneas generales la división que establecía el Acuerdo Interinstitucional (Tabla 38).

El siguiente Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006 es muy parecido al anterior, puesto que su Punto 42 establece la misma enumeración, aunque en esta ocasión la relación tiene un carácter potestativo:

- «Dentro del capítulo PESC del presupuesto, los artículos en los que deberán consignarse las acciones PESC podrían expresarse del modo siguiente:*
- *operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, control y aplicación de la paz y procedimientos de seguridad,*
 - *no proliferación y desarme,*
 - *medidas de emergencia,*
 - *acciones preparatorias y de seguimiento,*
 - *representantes especiales de la Unión Europea».*

¹ Ver apartado 4.1 del Capítulo III.

En este caso, el desglose de créditos del Capítulo 19.03 en este período nos lleva a la misma conclusión que en el caso anterior, aunque cada vez se van desglosando más los créditos asociados a las distintas «operaciones de gestión de crisis» que van a ser financiadas con cargo al PGUE (Tabla 39).

Igual ocurre en el Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2013, en cuyo Punto 24 se establece también el desglose de créditos de la PESC para el período 2014-2020 en los siguientes términos:

«Dentro del capítulo presupuestario de la PESC, los artículos en los que deban consignarse las acciones PESC podrían expresarse conforme a las líneas siguientes:

- *misiones individuales principales contempladas en el artículo 49, apartado 1, letra g), del Reglamento Financiero,*
- *operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, y control y aplicación de los procedimientos de paz y de seguridad,*
- *no proliferación y desarme,*
- *medidas de emergencia,*
- *acciones preparatorias y de seguimiento,*
- *representantes especiales de la Unión Europea».*

De este modo, en los inicios de este nuevo marco financiero plurianual en el que nos encontramos, nos volvemos a encontrar con la misma situación, aunque con una mayor identificación de las «operaciones de gestión de crisis», pero también con una agrupación de créditos que con anterioridad estaban separados (Tabla 40).

Tabla 38 – Desglose de créditos derivados de la PESC de los ejercicios comprendidos en 2000 y 2006

PERÍODO 2000-2003 (Subsección B8)	PERÍODO 2004-2006 (Capítulo 19.03)
Título B8-0. Política Exterior y de Seguridad Común	Capítulo 19.03. Política Exterior y de Seguridad Común
Capítulo B8-0.1. Política Exterior y de Seguridad Común	
Artículo B8-0.1.0. Prevención de conflictos y gestión de crisis	Artículo 19.03.01. Prevención de conflictos y gestión de crisis
Artículo B8-0.1.1. No proliferación y desarme	Artículo 19.03.02. No proliferación y desarme
Artículo B8-0.1.2. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización	Artículo 19.03.03. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización
Artículo B8-0.1.3. Enviados especiales de la Unión Europea	Artículo 19.03.04. Medidas de emergencia
Artículo B8-0.1.4. Acciones de urgencia	Artículo 19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento
Artículo B8-0.1.5. Acciones preparatorias y estrategias comunes	Artículo 19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea

Fuente: Créditos de la Subsección B8 y el Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión de los PGUE aprobados para los ejercicios comprendidos entre el 2000 y el 2006 (Anexo 7).

Tabla 39 – Desglose de créditos derivados de la PESC de los ejercicios comprendidos entre 2007 y 2013

PERÍODO 2007-2010	PERÍODO 2011-2013
Capítulo 19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	Capítulo 19.03. Política Exterior y de Seguridad Común
Artículo 19.03.01. Seguimiento y aplicación de los procesos de paz y seguridad	Artículo 19.03.01. Operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, supervisión y procesos de seguridad
-	<i>Partida 19.03.01.01. Misión de observación en Georgia</i>
-	<i>Partida 19.03.01.02. EULEX Kosovo</i>
-	<i>Partida 19.03.01.03. EUPOL Afganistán</i>
-	<i>Partida 19.03.01.04. Otras medidas y operaciones de gestión de crisis</i>
Artículo 19.03.02. No proliferación y desarme	Artículo 19.03.02. No proliferación y desarme
Artículo 19.03.03. Resolución de conflictos y otras medidas de estabilización	-
Artículo 19.03.04. Medidas de emergencia	Artículo 19.03.04. Medidas de emergencia
Artículo 19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	Artículo 19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento
Artículo 19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	Artículo 19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea
Artículo 19.03.07. Misiones de policía	-

Fuente: Créditos del Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión de los PGUE aprobados para los ejercicios comprendidos entre el 2007 y el 2013 (Anexo 7).

Tabla 40 – Desglose de créditos derivados de la PESC de los ejercicios 2014 y 2015

Período 2014-2015
Capítulo 19.03. Política exterior y de seguridad común
Artículo 19.03.01. Ayuda para la preservación de la estabilidad mediante las misiones de la política exterior y de seguridad común (PESC) y los Representantes Especiales de la Unión Europea
<i>Partida 19.03.01.01. Misión de observación en Georgia</i>
<i>Partida 19.03.01.02. EULEX Kosovo</i>
<i>Partida 19.03.01.03. EUPOL Afganistán</i>
<i>Partida 19.03.01.04. Otras medidas y operaciones de gestión de crisis</i>
<i>Partida 19.03.01.05. Medidas de emergencia</i>
<i>Partida 19.03.01.06. Acciones preparatorias y de seguimiento</i>
<i>Partida 19.03.01.07. Representantes Especiales de la Unión Europea</i>
Artículo 19.03.02. Apoyo a la no proliferación y el desarme

Fuente: Créditos del Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión de los PGUE aprobados para los ejercicios comprendidos entre el 2014 y 2015 (Anexo 7).

2. LAS ÁREAS DE GASTO DERIVADAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Tal y como acabamos de ver, el conjunto de créditos derivados de la PESC a lo largo de todo este período (Subsección B8/Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Comisión), varían de forma constante su numeración y/o denominación, aunque en líneas generales mantienen la división establecida por los distintos Acuerdos Interinstitucionales, de ahí que podamos agruparlos en las siguientes áreas de actuación: «operaciones de gestión de crisis», «no proliferación y desarme», «Representantes Especiales de la UE», «acciones preparatorias y de seguimiento» y «medidas de emergencia» (Tabla 41, y Gráficos 11 y 12).

En primer término, tenemos las «operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, supervisión y procesos de seguridad», en la que incluimos los gastos operativos derivados de todas aquellas operaciones de gestión de crisis de carácter civil lideradas por la UE, cuyos importe superó el 80% del total de créditos de pago presupuestados para este período.

Siguiendo el esquema establecido en el Consejo Europeo de Santa María da Feira, en consonancia con las capacidades civiles establecidas en el desarrollo de la PESC/PCSD, nos encontramos con las más variadas posibilidades como son las «Misiones de Policía», el «Fortalecimiento del Estado de Derecho», la «Administración Civil», la «Protección Civil» o las «Misiones de Observación».

Tabla 41 – Evolución de los créditos de pago de las distintas áreas de actuación de la PESC (2000-2015)

Área	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prevención de conflictos y gestión de crisis	19.500.000	15.500.000	19.300.000	36.000.000	42.500.000	29.530.000	35.300.000
No proliferación y desarme	1.200.000	12.000.000	10.000.000	11.500.000	10.500.000	10.000.000	17.000.000
Representantes Especiales de la UE	4.750.000	3.000.000	-	-	3.100.000	6.000.000	7.000.000
Acciones preparatorias y de seguimiento	750.000	500.000	700.000	500.000	500.000	300.000	400.000
Medidas de emergencia	3.800.000	4.000.000	5.000.000	2.000.000	6.000.000	7.770.000	1.000.000
Total PESC:	30.000.000	35.000.000	35.000.000	50.000.000	62.600.000	53.600.000	60.700.000

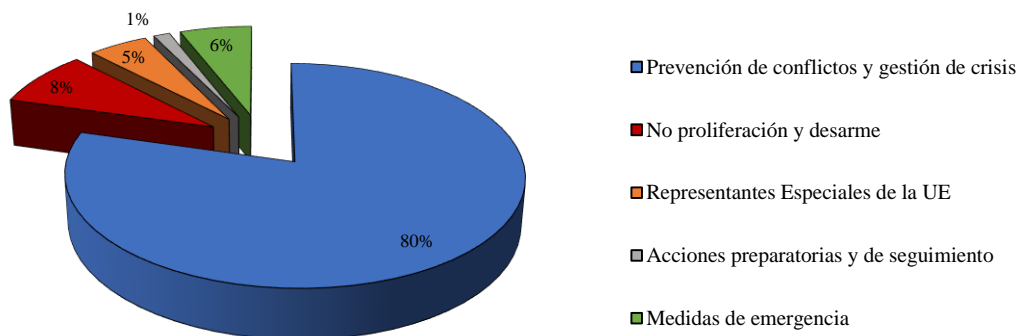
SEGUNDA PARTE – LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Área	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prevención de conflictos y gestión de crisis	70.800.000	141.000.000	200.190.000	188.150.000	234.970.163	254.334.614	253.035.295
No proliferación y desarme	20.800.000	11.000.000	10.190.000	12.000.000	11.426.148	14.557.025	17.791.544
Representantes Especiales de la UE	11.200.000	12.000.000	17.170.000	17.350.000	238.045	238.640	15.814.706
Acciones preparatorias y de seguimiento	2.600.000	3.320.000	2.450.000	3.500.000	5.965.401	4.510.291	4.942.096
Medidas de emergencia	15.000.000	12.000.000	4.000.000	4.000.000	19.043.580	28.636.770	24.710.478
Total PESC:	120.400.000	179.320.000	234.000.000	225.000.000	271.643.337	302.277.340	316.294.119

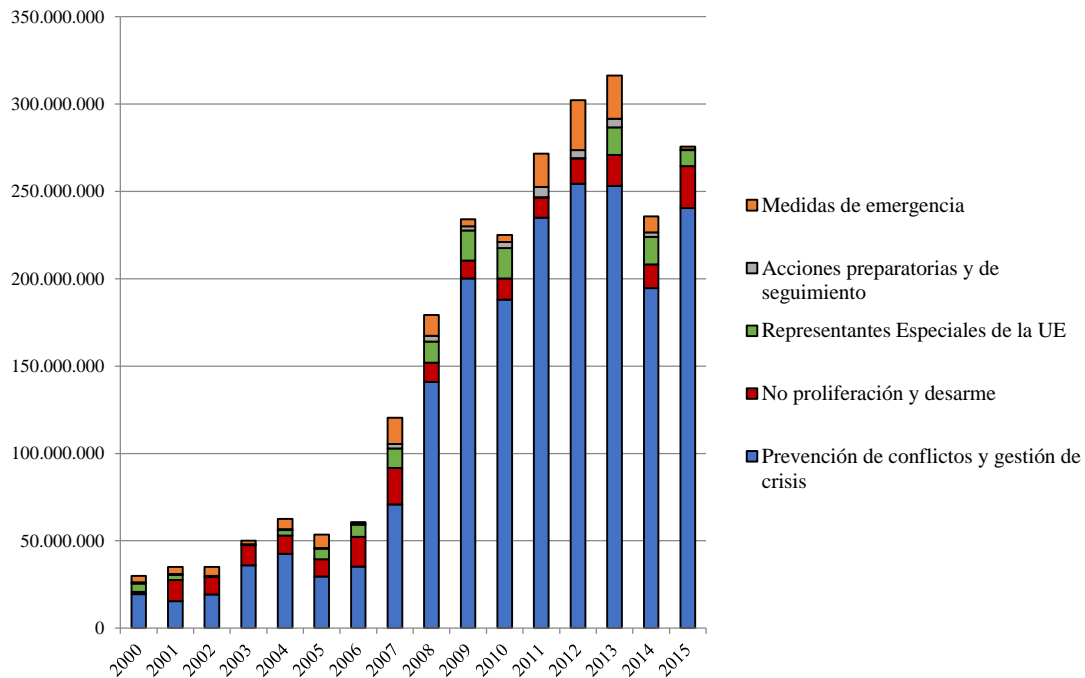
Área	2014	2015
Prevención de conflictos y gestión de crisis	193.500.000	232.404.768
No proliferación y desarme	13.500.000	24.075.019
Representantes Especiales de la UE	15.750.000	9.153.836
Acciones preparatorias y de seguimiento	2.625.000	275.268
Medidas de emergencia	9.100.000	1.747.732
Total PESC:	234.475.000	267.656.623

Fuente: Créditos de pago de la Subsección B8/Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III- Comisión de los PGUE aprobados para el período 2000-2015 (Anexo 7).

Gráfico 11 – Gastos totales por áreas de la PESC (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Tabla 39 (Anexo 7).

Gráfico 12 – Evolución de los gastos derivados de la PESC (2000-2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Tabla 39 (Anexo 7).

Téngase en cuenta, además, que las primeras operaciones de envergadura surgen a partir del año 2003 y que su desarrollo en apenas una década ha sido especialmente relevante, de ahí que haya sido el apartado con más modificaciones, agrupando o separando los distintos créditos en función de las circunstancias concurrentes en cada momento.

En segundo lugar, tenemos la «no proliferación y desarme», crédito que ya aparece en 1998 y que se ha mantenido constante a lo largo del tiempo, para cubrir los gastos derivados de medidas adoptadas en el seno de la UE que contribuyan a la no proliferación ni del armamento nuclear, ni del armamento convencional (minas antipersonas, armas ligeras y de pequeño calibre, etc.), y cuyos créditos alcanzan el 8% del total presupuestado.

En tercer lugar, hay que hablar de los «Representantes Especiales de la UE», designados por el Consejo y «provisto de un mando en relación con cuestiones políticas concretas» (artículo 33 del Tratado de Lisboa), que desde 1996 vienen ejerciendo sus funciones en zonas especialmente conflictivas como un instrumento más de la PESC, y que suponen aproximadamente el 5% del total de créditos de pago presupuestados.

En cuarto lugar, las «acciones preparatorias y de seguimiento» vienen a cubrir los gastos de dichas actuaciones previas a una intervención de la UE del tipo que sea, incluyendo las gestiones previas anteriores al lanzamiento de una operación de gestión de crisis, con apenas el 1% del total de créditos de pago presupuestados.

Finalmente, las «medidas de emergencia» que, como su nombre indica, se destinan a financiar medidas imprevistas que puedan presentarse a lo largo del ejercicio, que han alcanzado el 6% del total de créditos de pago presupuestados.

Tal y como se desprende de los datos antecedentes, existen demasiadas diferencias en el importe de los créditos asignados a cada una de éstas áreas. Evidentemente, las áreas de menor entidad tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativo, son las «acciones preparatorias y de seguimiento» y las «medidas de emergencia», que no requieren mayores explicaciones sobre su contenido; nos interesan, sin embargo, las otras tres categorías que requieren un análisis más en profundidad, sobre todo en lo que a las «operaciones de gestión de crisis» se refiere.

3. ANÁLISIS PRESUPUESTARIOS DE LOS PRINCIPALES GASTOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN IMPUTADOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. Aspectos presupuestarios de la financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común con cargo al Presupuesto General de la Unión Europea

Antes de analizar las tres principales áreas de gasto que se deriva de la PESC y que se imputan al PGUE, debemos tener en cuenta un elemento fundamental como es su norma de creación, esto es, la actuación Consejo de la que deriva ese gasto.

Con carácter general, la actuación en materia de la PESC tiene dos niveles: por un lado, «el Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común» (artículo 26.1 del TUE); y por otro, «basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política» (artículo 26.2 del TUE). Se trata, en definitiva, de dos niveles de carácter político, uno para los objetivos genéricos y las estrategias a llevar cabo, y otro más concreto y determinado, aunque ninguno de ellos tiene que llevar, necesariamente, gastos aparejados.

Por su parte, el artículo 28.1 del TUE establece que «cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo adoptará las decisiones necesarias», que «fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya de facilitar la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración»; además, «si se produjera un cambio en las circunstancias con clara incidencia sobre un asunto objeto de tal decisión, el Consejo revisará los principios y objetivos de dicha decisión y adoptará las decisiones necesarias».

Cuando se habla de «acción» y «medios» ya presupone la existencia de un gasto, de tal manera que estas «acciones operativas» incluyen ya «disposiciones financiera» en las que se fija el montante máximo de gastos autorizados, al que se denomina «importe de referencia».

El problema en el ámbito comunitario es, precisamente, la especial forma de presupuestación existente, toda vez que la actuación del Consejo establece un máximo autorizado en el período concreto de vigencia que expresamente se determine, pero éste puede ser inferior o superior al año natural, lo cual puede generar disfunciones en la medida que el PGUE sí coincide con el año natural y, por tanto, debe acomodarse a esas cifras máximas autorizadas o la previsión que establezca el Consejo en cada caso.

Por otra parte, en la mayoría de los casos el Consejo se limita a establecer ese techo de gastos autorizado, pero de forma genérica, sin que trascienda su contenido concreto; son raras, por tanto, las ocasiones, principalmente en las primeras operaciones civiles de gestión de crisis iniciadas alrededor de 2003, en las que sí se han detallado los montantes máximos a realizar por conceptos (dietas, gastos de viaje, gastos corrientes o de funcionamiento, etc.).

En cualquier caso, al no haber accedido a documentos que precisen más el contenido concreto de los gastos realizados en cada caso, nuestro interés se centrará en esas autorizaciones genéricas, así como otro tipo de información que hayamos podido conseguir de forma indirecta.

Asimismo, en la mayoría de los casos, se incluye una referencia genérica de cara a que los procedimientos utilizados para ejecutar los gastos cumplan con los requisitos de publicidad y concurrencia en materia de adquisición de aquellos elementos necesarios para la misión, así como la compatibilidad de los equipos que se adquieran con los estándares comunitarios.

Por otro lado, y a efectos de una mejora en el acceso inicial a los créditos en caso de actuaciones inmediatas, debemos tener en cuenta el denominado Mecanismo de Reacción Rápida, aprobado por Reglamento (CE) N° 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001², que puede cubrir distintos aspectos de una intervención civil como «situaciones de crisis efectiva o incipiente», «situaciones que amenacen el orden público, la seguridad y la integridad de las personas», «situaciones que puedan degenerar en conflicto armado o amenacen con desestabilizar el país» o «si dichas situaciones pueden oponerse a los beneficios de las políticas y programas de asistencia y cooperación, a su eficacia o a las condiciones de su buena ejecución».

En cualquier caso, para la aplicación de este Mecanismo la acción en cuestión debe tener un carácter inmediato de tal forma que no pueda iniciarse en el marco de los Reglamentos y programas existentes, mientras que su plazo de ejecución no puede superar los seis meses.

Como vemos, se trata de un mecanismo cuya excepcionalidad se debe a las situaciones a las que pretende hacer frente y la inmediatez del procedimiento para hacerlas frente, de ahí que el papel preponderante sea de la Comisión, informando de ello al Consejo.

Asimismo, su financiación se basa en subvenciones a fondo perdido y será la Autoridad Presupuestaria deberá fijar el importe máximo global para la financiación de este tipo de intervención, siempre dentro del marco financiero plurianual; de este modo, este procedimiento, aunque excepcional, se encuadra dentro del conjunto de actuaciones que podemos predicar del PGUE.

Establecidas estas premisas, pasamos, por tanto, a analizar las tres principales áreas de gasto de la PESC: «no proliferación y desarme», «representantes especiales» y «operaciones de gestión de crisis».

3.2. La «no proliferación y desarme» en el Presupuesto General de la Unión Europea

En primer término, hay que llamar la atención sobre la Decisión del Consejo 94/509/PESC, de 25 de julio³, a la que ya hemos hecho referencia en nuestro análisis de los primeros estadios de la financiación de la PESC, por la cual se establecían las pautas para la preparación de la conferencia en 1995 de los Estados Partes en el Tratado de No

² DO L57, de 27.02.2001.

³ DO L205, de 08.08.1994.

Proliferación de Armas Nucleares⁴, manifestando así el interés de la UE por estos temas desde un primer momento.

Ahora bien, la cuestión del armamento nuclear es solo una de las muchas facetas en las que podemos dividir esta cuestión; en este sentido, en el Anexo 8 incluimos el conjunto de actuaciones emanadas del Consejo en materia de «No proliferación y desarme» con implicaciones para el PGUE, destacando el amplio abanico de posibilidades que incluyen diversos ámbitos de actuación, pero también una multiplicidad de actores que pueden ser tanto Estados, como Organizaciones Internacionales.

De este modo, a efectos de nuestro análisis vamos a establecer tres grandes categorías, como son: en primer lugar, aquellas actuaciones relativas a las «armas de destrucción masiva»; en segundo lugar, aquellas otras actuaciones correspondientes a la «lucha contra el tráfico y la acumulación de armas de pequeño calibre»; y finalmente, el «control a la exportación de material y equipo militar».

Por lo que se refiere a las armas de destrucción masiva, ya hemos visto cómo, desde sus inicios, la PESC ha centrado su atención en estas cuestiones, tanto es así, que la «proliferación de armas nucleares» se recoge como uno de los riesgos a los que se enfrenta la UE en la propia Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

En la actualidad, se encuentra vigente, precisamente, la «Estrategia de la UE contra la proliferación de las armas de destrucción masiva», aprobada por el Consejo el 9 de diciembre de 2003⁵, en la que se destaca que «el impulso de la proliferación corresponde a unos pocos países y agentes no estatales, pero representa una amenaza real»; la propagación de las tecnologías de la información y la ayuda mutua entre los países implicados hacen que esta situación quede fuera de los controles existentes, de ahí la preocupación.

A estos efectos, la actuación de la UE abarca multitud de elementos cuyo objetivo es «perseguir la aplicación y la universalización de las normas existentes en materia de desarme y no proliferación»; de este modo, su implicación se desarrolla en el mantenimiento y aplicación del Tratado de No Proliferación, así como de otros convenios como el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT), todo ello en el

⁴ El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares fue firmado en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968, reuniéndose de nuevo una conferencia el 11 de mayo de 1995, por la cual, expirado su plazo de vigencia inicial de veinticinco años, se decidió su vigencia indefinida.

⁵ Documento del Consejo 15708/03, de 10 de diciembre de 2003.

marco de una actuación multilateral en colaboración con la ONU y otras Organizaciones Internacionales como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) o la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ).

La segunda faceta a destacar se corresponde con las actuaciones correspondientes a combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre.

Una de sus primeras manifestaciones es la Acción Común 1999/34/PESC, de 17 de diciembre⁶, ya establecía las directrices generales de la actuación de la UE en esta materia, incluyendo en su anexo un listado del conjunto de armas que entran dentro de su esfera de actuación; ésta Acción Común sería sustituida con posterioridad por la Acción Común 2002/589/PESC, de 12 de julio⁷, aunque continúa con las directrices generales establecidas en la anterior.

A estas actuaciones se sumaría con posterioridad la «Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones», aprobada por el Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2006⁸.

Dicha Estrategia se basa en la necesidad de actuar ante «la facilidad cada vez mayor con que elementos ajenos a las estructuras del Estado pueden acceder a las existencias de armas pequeñas y ligeras, en su mayoría procedentes de la guerra fría», situación preocupante en ciertas zonas geográficas como América Latina, los Balcanes, Oriente Medio, Asia Central y Oriental, pero sobre todo en África.

La multiplicidad de actuaciones a realizar impide un estudio más pormenorizado de las mismas, aunque se puede identificar, por un lado, una actuación genérica en el marco de las relaciones multilaterales y bilaterales, principalmente en apoyo de la labor de la ONU, así como una labor diplomática en las relaciones con los países fabricantes; y por otro, actuaciones más concretas y determinadas, bien en zonas geográficas o proyectos en concreto.

Muy relacionado con esta estrategia se encuentra la tercera faceta que hemos identificado como es el «control a la exportación de material y tecnología militar», representada en este caso por la Posición Común del Consejo 2008/944/PESC, de 8 de

⁶ DO L9, de 15.01.1999.

⁷ DO L191, de 19.07.2002.

⁸ Documento del Consejo 5319/06, de 13 de enero de 2006.

diciembre⁹, aunque en esta ocasión es una actuación a realizar por los propios Estados miembros responsables de la concesión de la correspondiente «licencia de exportación», la cual sólo podrá otorgar «cuando exista conocimiento previo fiable del uso final en el país de destino final»¹⁰.

En lo que a nuestro análisis se refiere, nos encontramos con una variedad de importes y posibilidades, aunque todas las actuaciones en esta materia tienen la particularidad de acudir a una figura muy parecida a la «subvención»¹¹.

De este modo, se fija un importe de referencia que se transfiere, bien para el apoyo en general a las actuaciones de un organismo, o bien para un proyecto determinado y concreto, de tal forma que todas las actuaciones de gestión corresponderán al organismo de que se trate, si bien es cierto que en su ejecución deberán observarse las reglas generales de publicidad y concurrencia; para ello, la mayor parte de las actuaciones del Consejo fijan la necesidad de establecer un acuerdo o convenio de financiación, momento a partir del cual comienzan a contar los plazos de vigencia que expresamente se establezcan.

Por su parte, la Comisión es la encargada de velar por el correcto cumplimiento de dichos convenios, así como la correcta ejecución de todos los actos de gestión por parte del tercero intermediario al que se confieren los fondos comunitarios.

3.3. Los gastos ocasionados por los Representantes Especiales de la Unión Europea

La figura del Representante Especial de la UE (REUE) se recoge por primera vez en el artículo 18.5 del Tratado de Ámsterdam (1997), el cuál establecía que «siempre que lo considere necesario, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas», previsión ésta que ha pasado al actual artículo 33 del Tratado de Lisboa.

⁹ DO L335, de 13.12.2008.

¹⁰ En este sentido, también hay que hacer referencia al Reglamento (CE) N° 1334/2000 del Consejo, de 22 de junio (DO L159, de 30.06.2000), por el que se establece el régimen comunitario de control de las exportaciones de productos y tecnologías de doble uso, es decir, aquellos que pueden destinarse a usos tanto civiles, como militares.

¹¹ En el Anexo 8 incluimos el conjunto de actuaciones emanadas del Consejo con implicaciones financieras para el PGUE.

A pesar de esta escueta descripción, la figura del REUE es mucho más compleja de lo que podría pensarse, sobre todo por las labores de carácter diplomático y político que han tenido que afrontar en situaciones de crisis de todo tipo¹².

Su primera aplicación práctica tuvo lugar con el nombramiento de lo que llamaba un «Enviado Especial» a la Región de los Grandes Lagos, designado por la Acción Común 1996/250/PESC, de 25 de marzo¹³; a partir de ese momento, casi una veintena de REUE, bien en países concretos (Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Sudán, etc.), bien en zonas geográficas (Grandes Lagos, Asia Central, etc.), e incluso, de forma general para determinados asuntos (proceso de paz en Oriente Próximo)¹⁴.

Debido al carácter especial del REUE, el Consejo ha venido estableciendo las directrices generales de su nombramiento y régimen jurídico¹⁵, cuya última actualización ha sido aprobada mediante Documento del Consejo 7681/14, de 13 de marzo.

Con carácter general, «el REUE, asistido por el SEAE y actuando en apoyo y en estrecha coordinación con el Consejo y el Alto Representante, deberá contribuir a la unidad, coherencia y efectividad de la acción y representación exterior de la Unión», y en particular, «mejorar la efectividad de la respuesta de la UE a las situaciones de crisis, así como a la ejecución de las políticas estratégicas de la UE».

En cuanto al procedimiento para su nombramiento, el Consejo invita al AR/VC a presentar una propuesta de nombramiento que será examinada por el COPS, mientras que el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores evaluará los aspectos jurídicos, institucionales y financieros del mandato; una vez determinados todos estos aspectos, el Alto Representante invitará a los Estados, a través del COPS, a que presenten candidatos, realizándose el proceso de selección en colaboración con el SEAE.

La forma de realizar el nombramiento y prórroga de los REUE se venía produciendo a través de la correspondiente «Acción Común» del Consejo, en los términos del antiguo artículo 14 del TUE, acudiéndose a la figura de la «Decisión» del artículo 23.2 del TUE

¹² GREVI, G. *Pioneering foreign policy: The EU Special Representatives* (Chaillot Paper Nº 106), IESUE, Paris, pág. 10.

¹³ DO L87, de 04.04.1996.

¹⁴ En el Anexo 9 incluimos el listado de aquellas actuaciones del Consejo en las que se nombra, o se prorroga el nombramiento, de los distintos REUE y que han tenido implicaciones financieras para el PGUE.

¹⁵ De este modo, la primera aproximación a dicho régimen jurídico fue el Documento del Consejo 7089/00, de 20 de marzo de 2000; a partir de aquí, se han sucedido diversos documentos internos sobre la cuestión, destacando aquí el Documento 13833/03, de 28 de octubre de 2003 y el Documento 11328/1/07, de 24 de julio de 2007.

para aquellos casos de sustitución del REUE a lo largo de su mandato, o bien en caso de prórroga sin modificar los elementos esenciales del mismo; sin embargo, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se realiza a través de la figura de la «Decisión», tal y como aparece previsto en el actual artículo 28.1 del TUE.

Con carácter general, el nombramiento se realiza por un año y se renueva por el mismo período, si bien es cierto que su permanencia máxima en el cargo será de cuatro años, salvo excepciones justificadas.

Otro elemento interesante es que para el REUE se fija una «asignación de 14.500,00 euros mensuales, más asignaciones, la cual estará sujeta al método de actualización de remuneraciones, con arreglo a lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios de la UE».

El Consejo también señala expresamente que «todos los compromisos financieros enunciados en el acto jurídico del Consejo se detallarán en una declaración de incidencia presupuestaria que se elaborará sobre la base de un proyecto preparado por los servicios de la Comisión» y se evaluará por el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores, con vistas a su aprobación por el Comité de Representantes Permanentes y el Consejo junto con el acto jurídico.

En cualquier caso, volvemos a recordar que la gestión de los gastos, incluidos en el apartado correspondiente del presupuesto de gastos de la Comisión, se rige por el propio contrato entre el REUE y la Comisión, y rendirá cuentas ante ésta de todos los gastos que realice con cargo al PGUE. La firma de dicho contrato implica su consideración como «asesor especial» de la Comisión, aplicándose el régimen de «otros agentes» establecido en el Reglamento Nº 31 de la CEE y 11 de la EURATOM, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la CEE y de la EURATOM¹⁶.

No obstante, el Tribunal de Cuentas ha vuelto a ayudarnos en nuestra investigación, también en ésta ocasión de forma indirecta, a través del Informe Especial Nº 11/2014, «*Instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*», en el que los Puntos 35 a 39 están específicamente dedicados, precisamente, a las relaciones entre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y los REUE.

¹⁶ El régimen jurídico se contiene, en vigor desde el 1 de enero de 1962 (DO 45, de 14.06.1962)

Señala así el Tribunal de Cuentas que «inicialmente, los representantes especiales desempeñaban un importante papel al contribuir a coordinar la política exterior entre el Consejo y la Comisión, pero tras la creación del SEAE esta función dejó de tener objeto», aunque el propio SEAE los considera un instrumento útil y se han mantenido «teniendo en cuenta sus tareas especiales en problemas regionales y crisis puntuales», si bien es cierto que su número se ha reducido.

A efectos de gestión, nos interesan las consideraciones que hace el Tribunal de Cuentas en el Punto 39 de su Informe N° 11/2014, cuando señala que «los representantes especiales están financiados por el presupuesto operativo de la UE gestionado por la Comisión», es decir, a través de la Subsección B8/Capítulo 19.03 que hemos identificado.

De hecho, el Tribunal sigue recalcando la necesaria relación entre los REUE y el SEAE al señalar que, «en momentos de limitación presupuestaria dota al SEAE de recursos adicionales significativos al margen de su presupuesto administrativo», es decir, da por supuesto que la gestión del SEAE asume a la de los REUE; de hecho, establece que la financiación de los REUE en 2012 ascendió a 27.897.5000 euros, lo que equivale al 5,7% del gasto total del SEAE de ese mismo ejercicio.

A continuación llama la atención sobre un defecto de gestión en el que no habíamos reparado, como es el hecho de que «la mayoría de los presupuestos asignados a los REUE corresponden a gastos de personal y logísticos, que pueden considerarse gastos administrativos por naturaleza, pero que en la actualidad están gestionados como gastos operativos debido a su financiación con cargo al presupuesto de la PESC»; efectivamente, al no disponer de datos de los gastos en concreto financiados con cargo a la Subsección B8/Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Comisión, no habíamos tenido en cuenta la distinción entre gastos administrativos y operativos, pero es cierto que aquellos gastos de tipo administrativo (personal, vida y funcionamiento, logística, etc.), no deberían imputarse a créditos de carácter operativo.

Como consecuencia de lo anterior, también llama la atención sobre otra consecuencia de esta imputación a créditos operativos, como es el hecho de que toda vez que la gestión efectuada por los REUE queda excluida «del marco administrativo y de gestión establecido para el SEAE, en particular en términos de dotación de personal, salarios y elaboración de informes»; es decir, que los contratos o convenios de todo tipo establecidos por cada REUE pueden ser distintos entre sí, y éstos, a su vez, distintos de

las pautas que se hayan establecido en el SEAE, lo que contribuye aún más a la incertidumbre en este tipo de gastos.

No obstante, el Tribunal de Cuentas va más allá en su desarrollo lógico y establece que, dejando en manos de los REUE todas estas labores, también «les obliga a cumplir obligaciones administrativas y financiera adicionales, reduciendo su disponibilidad para la elaboración de políticas», es decir, que tiene una repercusión negativa en su quehacer diario y en el cumplimiento mismo de su mandato.

En definitiva, el argumento del Tribunal de Cuentas es favorable a la integración de los REUE en el seno del SEAE, por un lado, porque la creación de esta nueva institución ha dejado vacío de contenido su trabajo, y por otro, desde el punto de vista de gestión ya que los REUE aprovecharían la organización y los sistemas de gestión del propio SEAE, librándose de cargas administrativas superfluas y ocupar todo su tiempo en el mandato que tienen asignado.

3.4. Los gastos derivados de las misiones civiles de gestión de crisis

Llegamos así a la partida más importante de la PESC que es la correspondiente a los gastos operativos derivados de la veintena de misiones civiles de gestión de crisis iniciadas por la UE hasta la fecha.

Ya hemos señalado cómo las actuaciones del Consejo en materia de la PESC, salvo raras excepciones, se limitan a establecer el máximo de gastos autorizados para un período concreto, sin detallar su contenido, por lo que poca información más podemos obtener; de hecho, tenemos constancia de la existencia de una norma elaborada por la Comisión que establece el Reglamento Financiero para las misiones PESC, de 26 de junio de 2012, a la que no hemos podido tener acceso.

Esto nos deja en una situación comprometida, toda vez que nuestro análisis se hubiese limitado a ofrecer los datos de los importes de referencia establecidos en las distintas actuaciones del Consejo (Tabla 42).

No obstante, gracias a fuentes externas, principalmente el Tribunal de Cuentas, así como algún artículo doctrinal en el que se profundiza más en la gestión financiera de alguna operación en concreto, podemos extraer algunas cuestiones problemáticas que se han planteado en el desarrollo de dichas operaciones, unas como consecuencia de una planificación inadecuada de la misión y otras como consecuencia de la propia gestión.

Tabla 42 – Presupuesto total de las operaciones civiles de gestión de crisis (euros)

Operaciones concluidas	Duración	Presupuesto Total
Misión de Observación de la UE en los Balcanes (MOUE)	2000-2007	31.706.798
Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUPM)	2003-2012	146.310.000
Misión de policía de la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia (EUPOL PROXIMA)	2004-2005	23.250.000
Misión de la UE de fortalecimiento del Estado de Derecho en Georgia (EUJUST THEMIS)	2004-2005	4.357.873
Misión de monitorización de la UE en Aceh-Indonesia (MOA)	2005-2006	10.830.000
Misión de policía de la UE en Kinshasa (EUPOL Kinshasa)	2005-2007	9.945.000
Misión de la UE de fortalecimiento del Estado de Derecho en Irak (EUJUST LEX Irak)	2005-2013	132.358.000
Equipo de asesoramiento policial de la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia (EUPAT)	2006	15.000.000
Misión de policía de la UE en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo)	2007-2014	46.248.087
Misión de la UE de apoyo a la Reforma del Sector Seguridad en Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)	2008-2010	7.281.000
Misión de la UE para aumentar la seguridad en el aeropuerto de Sudán del Sur (EUAVSEC)	2012-2014	12.500.000
Operaciones en Curso	Inicio	Presupuesto Total
Misión de la UE de asistencia en el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah)	2005	31.600.000
Misión de la UE para la reforma del Sector Seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD CONGO)	2005	74.755.000
Misión de la UE de policía y fortalecimiento del Estado de Derecho en los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS Territorios Palestinos)	2006	69.690.000
Misión de policía de la UE en Afganistán (EUPOL Afganistán)	2007	462.770.000
Misión de la UE de asistencia de fronteras en Moldavia y Ucrania (EUBAM Moldova y Ucrania)	2007	Comisión
Misión de la UE de fortalecimiento del Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo)	2008	813.620.000 (+ 62.748.000)
Misión de observación de la UE en Georgia (EUMM Georgia)	2008	168.450.000 (+2.466.000)
Misión de la UE en Níger (EUCAP Sahel Níger)	2012	24.355.000
Misión de la UE de reconstrucción de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR)	2012	52.730.000
Misión de la UE de asistencia en la frontera Libia (EUBAM Libia)	2013	56.500.000
Misión de la UE en Mali (EUCAP Sahel Mali)	2014	16.900.000
Misión de Asesoramiento de la UE para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania)	2014	15.780.000

Fuente: Elaboración propia a partir de las actuaciones del Consejo con implicaciones financieras para el PGUE publicadas en el DO (Anexo 10).

3.4.1. Problemas derivados de una inadecuada planificación de las misiones

Uno de los principales defectos que se han identificado en estas misiones son los derivados de una inadecuada planificación de la propia misión, los cuales se ven agravados por la inmediatez de la situación a la que se pretende hacer frente.

Para ilustrar esta descoordinación tenemos el ejemplo de la Misión de Observación en Aceh (MOA), establecida en colaboración con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), con el objetivo de vigilar el cumplimiento de determinados aspectos del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Indonesia y el Movimiento de Liberación de Aceh en agosto de 2005, y su lanzamiento se produjo a través de la Acción Común 2005/643/PESC, de 9 de septiembre de 2005¹⁷, desarrollando sus funciones desde el 15 de septiembre de 2005 hasta el 15 de diciembre de 2006.

Tabla 43 – Evolución de la financiación MOA (2005-2006)

Actuación del Consejo	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Acción Común 2005/643/PESC, de 9 de septiembre de 2005 (DO L234, de 10.09.2005)	9.000.000 €	15.03.2006
Acción Común 2006/407/PESC, de 7 de junio de 2006 (DO L158, de 10.06.2006)	300.000 €	15.09.2006
Acción Común 2006/607/PESC, de 7 de septiembre de 2006 (DO L246, de 08.09.2006)	1.530.000 €	15.12.2006

Fuente: Elaboración propia a partir de las actuaciones emanadas del Consejo y publicadas en el DO.

A pesar de ser una misión pequeña (apenas 10 millones de euros y poco más de un año de duración), estuvo repleta de dificultades ya que, para poder hacer realidad la misión, se estableció una financiación compartida entre el PGUE y contribuciones estatales, aunque tal acuerdo no está expresamente recogido en la Acción Común 2005/643/PESC.

De este modo, al iniciarse los preparativos en el período de vacaciones de agosto, no estaba claro cómo se iba a financiar la misión, solicitándose a los participantes que llevaran 7.000 euros en metálico para hacer frente a sus propios gastos (algunos, incluso, llevaron el dinero o se pagaron el billete de avión); también se abrió una cuenta corriente en Banda Aceh de cara a recibir contribuciones voluntarias por parte de los Estados

¹⁷ DO L234, de 10.09.2005.

miembros, siendo esenciales las aportaciones de Finlandia, Suecia y Reino Unido para la puesta en marcha y, por tanto, para el éxito de la misión¹⁸.

Otro supuesto parecido es el correspondiente a la Misión de la UE de apoyo a la Reforma del Sector Seguridad en Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau); en este caso, nos encontramos con un país pequeño (no llega al millón y medio de habitantes) y con un escaso desarrollo económico, pero con una historia muy convulsa (dictadura, guerra civil, gobiernos militares, etc.).

El Gobierno surgido de las elecciones de 2005 intenta impulsar una reforma en el sector de la seguridad y solicita ayuda a la UE que establece la misión a través de la Acción Común 2008/112/PESC, de 12 de febrero de 2008¹⁹, que comenzaría su actuación en junio de 2008, hasta septiembre de 2010.

El objetivo consistía en asesorar a las autoridades de cara a una revisión total del sector seguridad, en todas sus facetas (militar, policía, judicatura, etc.); este amplísimo objetivo en un clima de violencia e inestabilidad política (incluyendo el asesinato del Presidente electo, violaciones del orden constitucional, detenciones ilegales, etc.) y la falta de personal, supusieron un auténtico reto que, finalmente, supuso la clausura de la misión sin llegar a conseguir sus objetivos.

Tabla 44 – Evolución de la financiación de la EUSSR Guinea-Bissau (2008-2010)

Actuación del Consejo	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Acción Común 2008/112/PESC, de 12 de febrero de 2008 (DO L40, de 14.02.2008)	5.650.000 €	31.05.2009
Acción Común 2009/841/PESC, de 17 de noviembre de 2009 (DO L303, de 18.11.2009)	1.530.000 €	31.05.2010
Decisión del Consejo 2010/298/PESC, de 25 de mayo de 2010 (DO L127, de 26.05.2010)	630.000 €	30.09.2010

Fuente: Elaboración propia a partir de las actuaciones del Consejo publicadas en el DO.

En lo que a financiación se refiere, a pesar de que estaban previstos nuevos procedimientos de contratación más ágiles, lo cierto es que los comienzos fueron caóticos:

¹⁸ BRAUD, P-A. y GREVI, G. *The EU mission in Aceh: implementing peace* (Occasional Paper), N° 61, IESUE, Paris, 2005, pág. 24.

¹⁹ DO L40, de 14.02.2008.

tuvieron que alquilar vehículos durante los primeros meses hasta conseguir los suyos propios, la reforma de la sede de la misión se alargó en el tiempo y tuvieron que trabajar desde el hotel, mientras que, tras experiencias pasadas, el personal llevó sus propios portátiles hasta que se recibieron los oficiales²⁰.

Otro supuesto distinto de los anteriores está constituido por el solapamiento de funciones, debiendo hablar aquí de la Misión de la UE para la Reforma del Sector Seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo).

La situación en la Región de los Grandes Lagos y la RDC venía siendo una constante preocupación por parte de la UE, habiendo desplegado ya la operación ARTEMIS (2003), de carácter militar, aunque con posterioridad desplegaría otras dos misiones de carácter civil, como son:

1. La Misión de Policía de la UE en Kinshasa (EUPOL Kinshasa), instituida por Acción Común 2004/847/PESC, de 9 de diciembre de 2004²¹, con el objetivo de supervisar la creación y funcionamiento de una unidad integrada de policía en el país, y que estaría vigente entre 2005 y 2007.
2. La Misión de Policía de la UE en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo), establecida a través de la a través de la Acción Común 2007/405/PESC, de 12 de junio²², con el objetivo de contribuir a la reforma y reestructuración del sector policial y su interacción con la justicia, y que estaría vigente desde julio de 2007 a septiembre de 2014.

No obstante, a solicitud de las autoridades congoleñas, la UE inicia una nueva operación de asesoramiento en el ámbito de la reforma del sector seguridad que se inicia en junio de 2005, tras la aprobación de la Acción Común 2005/355/PESC, de 2 de mayo de 2005²³, y que ha venido prorrogándose anualmente hasta la actualidad

En consecuencia, nos encontramos que, durante un período de tiempo esta nueva misión se ha venido solapando con otras dos misiones civiles anteriores, y aunque éstas han finalizado a día de hoy, lo cierto es que durante todo este período de tiempo ha habido al menos dos misiones sobre el terreno, cada una con su propio presupuesto y objetivos.

²⁰ HEELY, D. «EU SSR Guinea-Bissaur», en GREVI, G. / HELLY, D./ KEOHANE, D. (eds.) *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, IESUE, Paris, 2009, pág. 372.

²¹ DO L367, de 14.12.2004.

²² DO L151, de 13.06.2007.

²³ DO L112, de 03.05.2005.

Tabla 45 – Evolución de la financiación de las misiones civiles desplegadas en la República Democrática del Congo (EUPOL Kinshasa, EUPOL RD Congo y EUSEC RD Congo)

Actuación del Consejo	Misión	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Acción Común 2004/847/PESC, de 9 de diciembre de 2004 (DO L367, de 14.12.2004)	EUPOL Kinshasa	4.370.000 €	Fase planeamiento y 2005
Acción Común 2005/355/PESC, de 2 de mayo de 2005 (DO L112, de 03.05.2005)	EUSEC RD Congo	1.600.000 €	02.05.2006
Acción Común 2005/822/PESC, de 21 de noviembre de 2005 (DO L305, de 24.11.2005)	EUPOL Kinshasa	-	30.04.2006
Acción Común 2006/300/PESC, de 21 de abril de 2006 (DO L111, de 25.04.2006)	EUPOL Kinshasa	3.500.000 €	31.12.2006
Acción Común 2006/303/PESC, de 25 de abril de 2006 (DO L112, de 26.04.2006)	EUSEC RD Congo	4.750.000 €	30.06.2007
Acción Común 2006/913/PESC, de 7 de diciembre de 2006 (DO L346, de 09.12.2006)	EUPOL Kinshasa	2.075.000 €	30.06.2007
Acción Común 2007/405/PESC, de 12 de junio de 2007 (DO L151, de 13.06.2007)	EUPOL RD Congo	5.500.000 €	30.06.2008
Acción Común 2007/406/PESC, de 12 de junio de 2007 (DO L151, de 13.06.2007)	EUSEC RD Congo	9.700.000 €	30.06.2008
Acción Común 2008/485/PESC, de 23 de junio de 2008 (DO L164, de 25.06.2008)	EUPOL RD Congo	6.920.000 €	30.06.2009
Acción Común 2008/491/PESC, de 26 de junio de 2008 (DO L168, de 28.06.2008)	EUSEC RD Congo	8.450.000 €	30.06.2009
Acción Común 2009/509/PESC, de 25 de junio de 2009 (DO L172, de 02.07.2009)	EUSEC RD Congo	-	30.09.2009
Acción Común 2009/769/PESC, de 19 de octubre de 2009 (DO L274, de 20.10.2009)	EUPOL RD Congo	5.150.000 €	30.06.2010
Decisión del Consejo 2010/329/PESC, de 14 de junio de 2010 (DO L149, de 15.06.2010)	EUPOL RD Congo	2.020.000 €	30.09.2010
Decisión del Consejo 2010/565/PESC, de 21 de septiembre de 2010 (DO L248, de 22.09.2010)	EUSEC RD Congo	12.600.000 €	30.09.2011
Decisión del Consejo 2010/576/PESC, de 23 de septiembre de 2010 (DO L254, de 29.09.2010)	EUPOL RD Congo	6.430.000 €	30.09.2011
Decisión del Consejo 2011/537/PESC, de 12 de septiembre de 2011 (DO L236, de 13.09.2011)	EUPOL RD Congo	7.150.000 €	30.09.2012
Decisión del Consejo 2011/538/PESC, de 12 de septiembre de 2011 (DO L236, de 13.09.2011)	EUSEC RD Congo	13.600.000 €	30.09.2012
Decisión del Consejo 2012/514/PESC, de 24 de septiembre de 2012 (DO L257, de 25.09.2012)	EUPOL RD Congo	6.750.000 €	30.09.2013
Decisión del Consejo 2012/515/PESC, de 24 de septiembre de 2012 (DO L257, de 25.09.2012)	EUSEC RD Congo	11.000.000 €	30.09.2013
Decisión del Consejo 2013/467/PESC, de 23 de septiembre de 2013 (DO L252, de 24.09.2013)	EUPOL RD Congo	6.328.086,95 €	30.09.2014
Decisión del Consejo 2013/468/PESC, de 23 de septiembre de 2013 (DO L252, de 24.09.2013)	EUSEC RD Congo	8.455.000 €	30.09.2014
Decisión del Consejo 2014/674/PESC, de 25 de septiembre de 2014 (DO L282, de 26.09.2014)	EUSEC RD Congo	4.600.000 €	30.06.2015

Fuente: Elaboración propia a partir de las actuaciones del Consejo publicadas en el DO.

Al margen de estas disfunciones, el mayor problema a que se enfrenta una misión como EUSEC RD Congo es, precisamente, su amplitud ya que abarca aspectos puramente policiales y judiciales, con la reforma de las estructuras militares del país, incluyendo cambios en los procedimientos de pago de los miembros de sus Fuerzas Armadas.

Esta amplitud ha sido la fuente de otro problema surgido en esta misión debido a la negativa de la Comisión a financiar actuaciones en el ámbito militar; de este modo, con un presupuesto inicial de 1,6 millones de euros y frente a los 4,37 millones presupuestados para EUPOL RD Congo, fue necesario que el propio Mecanismo ATHENA, cuyo análisis se desarrolla en la Tercera Parte, aportara los fondos que faltaban²⁴.

3.4.2. Problemas derivados de la propia gestión de los gastos de la misión

Junto a aquellos problemas específicamente vinculados a una inadecuada planificación de las misiones, nos encontramos aquellos otros directamente relacionados con la gestión presupuestaria de estas misiones.

En primer término, en el apartado correspondiente a «disposiciones financieras» del conjunto de actuaciones del Consejo por la que se establecen este tipo de misiones, establece una referencia genérica al señalar todos ellos que el «jefe de misión» responde de la gestión efectuada ante la Comisión.

Al contrario que en el caso de los REUE, nos hemos encontrado ninguna referencia oficial a este extremo, aunque Ruíz Campillo²⁵ nos indica que nos encontramos ante un supuesto idéntico, es decir, que los jefes de misión efectúan la ejecución del presupuesto asignado en base a un contrato con la Comisión, en virtud del cual adquieren la consideración de «asesor especial», aplicándose el mismo régimen establecido por el Reglamento N° 31 de la CEE y 11 de la EURATOM; en consecuencia, también se les puede aplicar las mismas consideraciones acerca del establecimiento de unas funciones administrativas de gestión que le suponen un esfuerzo adicional al margen de su trabajo principal como es la dirección de la misión.

Por otra parte, el principal problema de gestión que nos encontramos es el carácter finalista de la propia estructura presupuestaria, que nos indica qué operaciones cubre,

²⁴ CLÉMENT, C. «EUSEC RD Congo», en GREVI, G. / HELLY, D./ KEOHANE, D. (eds.) *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, IESUE, Paris, 2009, pág. 249.

²⁵ RUIZ CAMPILLO, X. *Las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa: evolución 2003-2006* (Tesis Doctoral), Universidad Complutense de Madrid, 2007, pág. 311.

pero no en qué se gastan los créditos. Tal y como ya hemos señalado, nos encontramos ante una forma de presupuestación que beneficia la gestión, puesto que se tiene un amplio margen de maniobra en cuanto a la utilización de los créditos, pero que dificulta su seguimiento y control, pudiendo traer aquí a colación las reservas que expresó el Tribunal de Cuentas respecto a los REUE, toda vez que la mayor parte de los gastos presupuestados eran de carácter administrativo, aunque su imputación final se hiciese a créditos de carácter operativo.

Sin embargo, la indeterminación en este caso es mucho mayor, ya que, mientras en el resto de los casos existía un solo crédito presupuestario que abarca todos los gastos de cada área, en el caso de las operaciones civiles los créditos presupuestarios se separaban en función de la naturaleza de la misión de que se tratase; de este modo, durante bastante tiempo se distinguió entre misiones de «observación», misiones de «resolución de conflictos y estabilización» y misiones «policiales». La práctica demostró que, a pesar de su contenido y finalidad, las misiones acaban siendo «multidisciplinares», de ahí que sea inútil su diferenciación a efectos presupuestarios, de tal forma que, a partir de 2011, los créditos se hayan agrupado en la misma partida del presupuesto de gastos de la Comisión²⁶.

No obstante, la confusión sigue aumentando si tenemos en cuenta las diversas fuentes de financiación de estas operaciones que ha encontrado la doctrina.

En primer término, Missiroli identificaba varias fuentes de financiación de las primeras operaciones lideradas por la UE dentro del propio PGUE, cuando señalaba lo siguiente²⁷

«En realidad, la financiación de las escasas operaciones exteriores llevadas a cabo hasta hace muy poco (todas de naturaleza puramente “civil”) ha sido a menudo confusa, combinando a) fondos destinados formalmente a programas regionales del “primer pilar” (PHARE, TACIS, MEDA, CARDS) y otros recursos incluidos en la línea presupuestaria B.7 de “acciones exteriores”, incluyendo los programas de retirada de minas y desmovilización, desarme y reintegración (DDR), b) el uso de fondos de reserva y c) cesiones y contribuciones nacionales más o menos explícitas.

Semejante costumbre de hacer juegos malabares con las líneas de asignación no contribuye a aumentar la transparencia ni facilita los exámenes rigurosos o la delimitación de responsabilidades. También dificulta mucho la planificación de operaciones completas y duraderas, y hace que ésta tienda especialmente a intereses nacionales específicos. Sin embargo, los procedimientos para recurrir a la línea presupuestaria de la PESC propiamente dicha son tan tortuosos y lentos que terminan contribuyendo en última instancia a esta situación, lo que conlleva retrasos y un gasto insuficiente».

²⁶ Ver Anexo 7.

²⁷ MISSIROLI, A. *Financiación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)*, Análisis del Real Instituto Elcano, Nº 61, 2003, pág. 3.

Por su parte, Annegret Bendiek y Hannah Whitney-Steele²⁸ identificaron hasta tres fuentes de financiación distintas de las operaciones civiles ya que, aparte de los créditos de la PESC del PGUE, también han sido financiadas por el FED y a través de aportaciones de los Estados, en éste último caso cuando el Consejo así lo decida.

Esta indeterminación o falta de transparencia quedaba patente en los inicios de la puesta en marcha de las operaciones de gestión de crisis en torno al año 2003, aunque el desarrollo posterior continúa en la misma línea.

Para realizar esta afirmación nos basamos en el Tribunal de Cuentas, concretamente en su Informe Especial N° 18/2012, sobre la «*Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho*», cuyos Puntos 12 y 13 establecen lo siguiente:

12. «En los últimos diez años, la comunidad internacional ha invertido cuantiosos recursos para el mantenimiento de la paz, la reconstrucción, el desarrollo institucional, el desarrollo económico y la asistencia al Estado de Derecho en Kosovo. Durante el período 1999-2007, Kosovo recibió 3 500 millones de euros en ayuda de donantes, dos terceras partes de los cuales de la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE. Una conferencia de donantes celebrada en 2008 se comprometió a destinar una ayuda adicional de 1 200 millones de euros para el período 2009-2011, de los cuales 508 millones de euros procedían de la Comisión. Globalmente, Kosovo es el principal beneficiario per cápita de la ayuda de la UE en todo el mundo11.

13. En el período 2007-2011, más de la mitad de la asistencia de la UE se asignó al Estado de Derecho en Kosovo, principalmente a través de la misión de la PCSD pero también a través del IPA».

De la argumentación del Tribunal se infiere que la asistencia de la UE para el apoyo al Estado de Derecho en Kosovo se realiza a través de tres vías: por un lado, a través de la Misión de la UE de fortalecimiento del Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo), como desarrollo de la PCSD y cuya financiación se realiza con cargo a los créditos de la PESC (Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Comisión); en segundo lugar, a través del IPA o Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (Título 22 del presupuesto de gastos de la Comisión dedicado a la «Ampliación»; y finalmente, a través del denominado Instrumento de Estabilidad (Capítulo 19.06 del presupuesto de gastos de la Comisión).

En consecuencia, se mantiene aún hoy en día la confusión de funciones, de tal suerte que, para una misma finalidad, se utilizan créditos muy distintos, constituyendo una auténtica novedad la figura del Capítulo 19.06 del presupuesto de gastos de la Comisión, aunque su contenido será objeto de examen en el apartado siguiente.

²⁸ BENDIEK, A. y WHITNEY-STEELE, H. «The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy: solving the Conundrum», *German Institute for International Security Affairs*, 2006, pág. 2.

Tabla 46 – Asistencia de la UE al Estado de Derecho en Kosovo 2007-2011 (millones de euros)

Instrumento	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
EULEX (incluido equipo de planificación) <i>Línea presupuestaria 19.03.01.02</i>	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
Instrumento Preadhesión (Estado de Derecho en sentido amplio) <i>Línea presupuestaria 22.02.02 y 22.02.04.01</i>	9,3	44,52	12,05	14,20	12,40	91,47
Instrumento de Estabilidad <i>Línea presupuestaria 19.06.01.01</i>	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
Total de la asistencia de la UE al Estado de Derecho en sentido amplio	85,80	169,52	133,27	134,95	156,40	679,94
Total de la asistencia de la UE a Kosovo	231,70	331,10	238,22	198,95	212,70	1.212,67
Porcentaje total de asistencia al Estado de Derecho sobre el total de la asistencia de la UE	37%	51%	56%	68%	74%	56%

Fuente: Cuadro 1 del Informe Especial del Tribunal de Cuentas N° 18/2012, pág. 11.

Sin embargo, aún podemos hacer referencia a una misión más que introduce aún más confusión en lo a gestión de misione se refiere; se trata de la Misión de la UE de asistencia de fronteras en Moldova y Ucrania (EUBAM Moldova y Ucrania) y su origen se encuentra en la Acción Común 2005/776/PESC, de 7 de noviembre²⁹, por la que se modificaron algunos aspectos de la Acción Común 2005/265/PESC, de 23 de marzo³⁰, por la que se nombra un REUE en Moldova; concretamente, se incrementan sus funciones al incluir entre éstas el «elevar la eficacia de los controles fronterizos y aduaneros y de las actividades de vigilancia fronteriza en Moldova y Ucrania a lo largo de la frontera común, con atención particular al tramo correspondiente a Trans-Dniéster, en particular mediante una misión fronteriza de la UE».

Se trata de una misión en la cual se mezclan aspectos puramente técnicos, que caen en el ámbito de la Comisión, que ya venía manteniendo conversaciones sobre la frontera desde 2003; sin embargo, al tratarse de un conflicto con aspectos políticos y, al mismo tiempo, implicar al REUE en la zona, es clara la implicación que debía tener el Consejo. Finalmente la cuestión se resuelve de tal suerte que es una misión en la que la Comisión

²⁹ DO L292, de 08.11.2005.

³⁰ DO L81, de 30.03.2005.

es la encargada de su financiación, gestión y ejecución, aunque con la colaboración y el control político del Consejo³¹.

Es por eso que su financiación no se encuentra entre los créditos asignados a la PESC, sino que se utilizan otros créditos, principalmente a través del programa TACIS y el Instrumento Europeo de Vecindad³²; no obstante, en sus orígenes, ante la inmediatez de su despliegue, se utiliza por primera vez el Mecanismo de Reacción Rápida establecido por el Reglamento (CE) N° 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001.

Finalmente, también han existido voces acerca de la insuficiencia de medios para las misiones de la PESC, sobre todo en sus comienzos³³; de hecho, los propios Estados manifestaron su preocupación al respecto, cuya mejor manifestación la encontramos en la Carta remitida por D. Javier Solana como Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE al Primer Ministro Británico Tony Blair tras la reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en Hampton Court³⁴.

En dicha Carta se expresaba la necesidad de «*incrementar la financiación de la PESC*», así como «*mejorar la manera de financiar más rápidamente las operaciones civiles*», puesto que eran auténticos obstáculos para la capacidad de acción de la UE. Concretamente, en cuanto a la necesidad de incrementar las asignaciones para la PESC y las Operaciones Civiles se señalaba lo siguiente:

«En Hampton Court se llegó a un acuerdo general sobre la necesidad de aumentar de manera significativa los fondos necesarios para sufragar los gastos comunes de las operaciones de gestión de crisis de la UE y otras medidas de la PESC. La cifra de 300 millones de euros anuales sugerida por un Jefe de Gobierno recibió un amplio apoyo. Dadas las aspiraciones y capacidades de la Unión, esta cifra parece razonable».

Tal y como hemos visto en el desarrollo de este capítulo, los gastos derivados de la PESC sólo superaron esa cifra en los ejercicios 2012 y 2013, además de forma global, para el conjunto de todo el Capítulo 19.03 y no solo para las misiones civiles; no obstante,

³¹ DURA, G. «EUBAM Moldova-Ukraine», en GREVI, G. / HELLY, D./ KEOHANE, D. (eds.) *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, IESUE, Paris, 2009, pág. 279.

³² En este sentido, el Reglamento (CE, EURATOM) N° 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre (DO L12, de 18.01.2000), señala en su síntesis que «el programa comunitario TACIS fomenta de la democratización, la consolidación del Estado de Derecho y la transición a la economía de mercado de los nuevos Estados independientes constituidos tras la desmembración de la Unión Soviética»; su período de vigencia sería desde el 2000 hasta el 2006, siendo sustituido con posterioridad por el Reglamento (CE) N° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO L310, de 09.11.2006).

³³ BENDIEK, *Op. cit.* págs. 4 y 5.

³⁴ Documento del Consejo N° 15780/05, de 14 de diciembre de 2005.

a pesar de esta puntualización, del análisis realizado los verdaderos problemas no parecen emanar de unos recursos insuficientes, sino de una deficiente planificación y coordinación entre los diversos instrumentos a disposición de la UE.

4. LOS GASTOS DERIVADOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN COMO GASTOS EN «SEGURIDAD»

Una vez analizadas las distintas áreas de actuación en materia de la PESC que se imputan al PGUE, parece que el único denominador común son las actuaciones del Consejo, las cuales se enmarcan en la regulación del Título V del TUE, es decir, a través de los procedimientos y actuaciones específicas que hemos visto en el marco de la PESC.

Sin embargo, si nos fijamos bien existe otro elemento común y es que todos estos créditos a un apartado muy específico como es el de la «seguridad» en un sentido amplio del término; efectivamente, la totalidad de las actuaciones del Consejo en materia de la PESC cuyos gastos se imputan al PGUE, están siempre relacionadas con situaciones o zonas de conflicto, requiriéndose una actuación por parte de la UE derivada específicamente de la PESD/PCSD.

A pesar de esta evidencia, la cuestión planteada no es tan sencilla como pudiera parecer.

En primer término, podría argumentarse que el caso de los REUE no entra dentro de esta categoría, puesto que nos encontramos ante una situación mucho más genérica al establecerse que mandato es de carácter político y los créditos se insertan, a fin de cuentas, en el seno de la «Política de Relaciones Exteriores»; sin embargo, también hemos recalcado que su nombramiento suele estar asociado a una zona de conflicto importante; de hecho, en la mayoría de las ocasiones en que se decide el lanzamiento de una operación, los REUE se incluyen dentro de estructura, bien manteniendo el control político de la misma, o bien asegurando la coordinación de las funciones de ambas, por lo que es innegable su vinculación con el apartado relativo a la «seguridad».

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta que los Asuntos de Justicia y de Interior, el antiguo Tercer Pilar de la UE, también tienen mucho que ver con la «seguridad» ya que estamos hablando de terrorismo, seguridad interna, protección de fronteras, etc. Ahora bien, la diferencia fundamental con los gastos derivados de la PESC es que todos estos aspectos han sido incorporados como competencias propias de la UE y se recogen en la

Tercera Parte del TFUE, incluyéndose una serie de Títulos en el Presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión específicamente previstos para estas cuestiones.

Sin embargo, tal y como hemos visto en el apartado anterior, nuestro análisis se complica aún más si tenemos en cuenta que la aparición de un conjunto de créditos al margen del Capítulo 19.03 que dificultan enormemente la cuestión.

En este sentido, en el período 2007-2013 aparece el Capítulo 19.06, que en el ejercicio 2013 recibía la denominación de «Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial». El desarrollo de este nuevo Capítulo es realmente sorprendente ya que hace referencia a cuestiones que tradicionalmente han estado incluidas en la PESC (aspectos nucleares, armas ligeras o protección civil), junto con otros elementos que parecen más bien de la «Cooperación para el desarrollo» (Tabla 47).

Tabla 47 – Créditos del Capítulo 19.06-«Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial» (2007-2013)

Artículo/Partida	Denominación
Artículo 19.06.01	Capacidad de respuesta y preparación frente a situaciones de crisis
<i>Partida 19.06.01.01</i>	<i>Capacidad de respuesta y preparación frente a situaciones de crisis (Instrumento de Estabilidad)</i>
<i>Partida 19.06.01.02</i>	<i>Finalización de la cooperación anterior</i>
Artículo 19.06.02	Acciones encaminadas a proteger a países y a sus poblaciones de amenazas tecnológicas graves
<i>Partida 19.06.02.01</i>	<i>Acciones en el ámbito de la atenuación de riesgos y preparación en relación con materiales o agentes químicos, nucleares y biológicos (Instrumento de Estabilidad)</i>
<i>Partida 19.06.02.03</i>	<i>Política de la Unión de lucha contra la proliferación de armas ligeras</i>
Artículo 19.06.03	Medidas de carácter transregional en materia de delincuencia organizada, trata de seres humanos, protección de infraestructuras importantes, amenazas a la salud pública y lucha antiterrorista (Instrumento de Estabilidad)
Artículo 19.06.04	Asistencia en el ámbito nuclear
Artículo 19.06.06	Cooperación consular
Artículo 19.06.07	Proyecto piloto — Apoyo a las medidas de vigilancia y protección de los buques de la Unión que navegan en zonas en las que la piratería constituye una amenaza
Artículo 19.06.08	Acción preparatoria — Acción urgente en respuesta a la crisis económica y financiera en los países en desarrollo
Artículo 19.06.09	Proyecto piloto — Programa para las actividades desempeñadas por las ONG en favor de la paz

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE correspondiente al ejercicio 2013 (2013/102/UE, EURATOM, DO de 08.03.2013).

Algo parecido va a ocurrir en los PGUE correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 ya que, en el seno del Título 21-«Desarrollo y cooperación», se incluye el Capítulo 21.05-«Instrumento de estabilidad: Amenazas mundiales y transregionales», cuyo objetivo es cubrir las ayudas para hacer frente a amenazas mundiales y transregionales y a amenazas incipientes, tal y como se definen en el artículo 5 del Reglamento (UE) N° 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz (Tabla 48)³⁵.

Tabla 48 – Créditos del Capítulo 21.05-«Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IEP): amenazas mundiales y transregionales y amenazas incipientes» del presupuesto de gastos de la Comisión (2014-2015)

Artículo/Partida	Denominación
Artículo 21.05.01	Amenazas mundiales y transregionales y amenazas incipientes
Artículo 21.05.51	Finalización de las medidas en el ámbito de las amenazas mundiales para la seguridad (anteriores a 2014)
Artículo 21.05.77	Proyectos piloto y acciones preparatorias
Partida 21.05.77.01	<i>Proyecto piloto – Apoyo a las medidas de vigilancia y protección de los buques de la Unión que navegan en zonas en las que la piratería constituye una amenaza</i>
Partida 21.05.77.02	<i>Acción preparatoria – Acción urgente en respuesta a la crisis económica y financiera en los países en desarrollo</i>

Fuente: Aprobación definitiva (UE, EURATOM) 2015/339 del PGUE para el ejercicio 2015 (DO L69, de 13.03.2015).

Pero en la actualidad también tenemos la propia clasificación por capítulos de los créditos del Título 19 ya que engloba aspectos también relacionados con la seguridad en un sentido amplio (Tabla 49).

En particular llaman la atención dos capítulos de forma específica, que son:

1. El Capítulo 19.02-«Instrumento para la estabilidad-Respuesta en caso de crisis y prevención de crisis», destinado a cubrir una ayuda técnica y financiera para reaccionar ante situaciones de emergencia, crisis o de crisis incipiente.
2. El Capítulo 19.04-«Misiones de observación electoral», que quedan al margen del resto de misiones que hemos analizado; de hecho, se insertan dentro de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), creada en 1994 por el Parlamento Europeo con el objetivo de promocionar los derechos humanos, la

³⁵ DO L77, de 15.03.2014.

democratización y la prevención de conflictos en asociación con organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales.

Tabla 49 – Título 19-«Instrumentos de política exterior» del presupuesto de gastos de la Comisión (2014-2015)

Título/Capítulo	Denominación
Capítulo 19.01	Gastos administrativos de la Política «Instrumentos de política exterior»
Capítulo 19.02	Instrumento para la estabilidad - Respuesta en caso de crisis y prevención de crisis
Capítulo 19.03	Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)
Capítulo 19.04	Misiones de observación electoral (IEDDH)
Capítulo 19.05	Cooperación con terceros países en el marco del Instrumento de Asociación (IA)
Capítulo 19.06	Divulgación de información sobre las relaciones exteriores de la Unión

Fuente: Aprobación definitiva (UE, EURATOM) 2015/339 del PGUE para el ejercicio 2015 (DO L69, de 13.03.2015).

Se evidencia así la confusión de los aspectos de «seguridad» que existe entre estos capítulos.

Siendo benevolentes en nuestra interpretación, podríamos decir que nos encontramos ante esa aproximación integral, no sólo del conjunto de toda la actuación de la UE de cara al exterior, sino específicamente de la «gestión de crisis» en el ámbito comunitario, tal y como ya fue recogida en la Estrategia Europea de Seguridad (2003); en este sentido, podría pensarse que mientras el Capítulo 19.03 intenta dar respuesta a las crisis una vez producidas en el marco intergubernamental que constituye el Título V del Tratado de Lisboa, los otros Capítulos que hemos examinado se encargan de prevención a largo plazo de situaciones que pueden derivar en un posterior conflicto, así como para hacer frente a posibles catástrofes naturales, todo ello en el marco de actuación comunitaria en sentido estricto.

Sin embargo, del análisis que hemos efectuado hasta el momento se desprende la existencia de una contradicción o, mejor dicho, una confusión entre la actuación puramente comunitaria y la intergubernamental; pero es que ya no sólo se trata de una mera coincidencia entre la PESC y la «cooperación para el desarrollo», como veíamos en el capítulo tercero, sino que se trata de algo de una auténtica participación del conjunto

de instituciones comunitarias en los aspectos de seguridad que, en principio debían estar reservados al Consejo.

De hecho, parece que el mantenimiento de un capítulo específico denominado «Política exterior y de seguridad común» se debe al hecho de que son gastos establecidos por el Consejo a través de los procedimientos y formas de actuación previstos en el Título V del TUE, mientras que el resto serían actuaciones directamente comunitarias.

De este modo, a pesar de la apariencia formal, con un capítulo presupuestario específicamente establecido para la financiación de la PESC (actualmente el Capítulo 19.03), lo cierto es que del conjunto de la actuación de la UE en esta materia se infiere una «confusión» y «falta de transparencia» como característica esencial del sistema de financiación como consecuencia de dos elementos que son básicos: (i) la interconexión entre los aspectos comunitarios e intergubernamentales en materia de relaciones exteriores y, en particular, en situaciones de crisis; (ii) la nueva consideración de los créditos derivados de la PESC como una «actividad» que se inserta en el marco más amplio de otras «políticas de gasto» más generales.

CAPÍTULO VI – LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

En este último capítulo relativo a la financiación comunitaria de la PESG, nuestro objetivo es hacer una síntesis del régimen jurídico presupuestario tras la ratificación del Tratado de Lisboa en 2007; aunque ya hemos hecho referencia a algunos de sus elementos esenciales¹, es preciso realizar una síntesis de este régimen jurídico puesto que es el que está actualmente en vigor y, además, nos permitirá profundizar en los aspectos puramente presupuestarios de cara a su comparación con el régimen establecido para las operaciones militares.

A la hora de realizar este repaso del régimen jurídico actualmente vigente, debemos tener en cuenta una de las características de la «Hacienda Pública comunitaria»², como es su «complejidad», pudiendo realizar varias reflexiones al respecto.

En primer lugar, nos encontramos disposiciones de Derecho originario, contenidas en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que es la base de todo el sistema de financiación de la UE, aunque se trate de una regulación bastante ambigua, lo cual deja un gran margen para su continua adaptación y concreción.

Por otro lado, en esa concreción juegan intereses políticos evidentes, cuya mejor manifestación la encontramos en el propio marco financiero plurianual con la intervención de las tres instituciones implicadas en todo el proceso presupuestario desde su elaboración, hasta su definitiva aprobación; ahora bien, la figura de cada una de estas instituciones es bien distinta: por un lado, la Comisión y el Parlamento que mantienen una postura pro-comunitaria; frente a ellos, el Consejo siempre será el defensor de los intereses estatales.

¹ Ver apartado 6 del Capítulo I.

² Según la terminología que se utiliza en CERVERA VALTIERRA, M. «Economía y Hacienda Pública: Contribución de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la configuración del Derecho Presupuestario europeo», *Noticias de la Unión Europea*, Nº 249, 2005, págs. 53 a 64.

Además, es curioso que la articulación de los principales elementos del régimen jurídico-financiero de la UE se realice a través de procedimientos legislativos denominados «especiales», esto es, al margen de lo recogido en el Capítulo 2, del Título I, de la Sexta parte del TFUE (artículos 288 a 299); se les otorga así un carácter específico, incluso podría decir, autónomo, no en vano es la base para la verdadera ejecución de las políticas comunitarias a través de los correspondientes gastos.

En cualquier caso, el nexo de unión entre ingresos y gastos es el «presupuesto», habiendo concretado ya cómo el Presupuesto General de la UE (PGUE) es el principal instrumento financiero de la UE, de ahí que debamos realizar un esfuerzo adicional para comprender su régimen jurídico vigente en la actualidad.

1. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Recordemos, en primer lugar, que los aspectos financieros del conjunto de la UE se recogen en el TFUE, concretamente en el Título II de la Sexta Parte (artículos 310 a 325).

Según el artículo 310.1, párrafo primero, del TFUE, «todos los ingresos y gastos de la Unión deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes al ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto»; por su parte, el párrafo segundo señala expresamente que «el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo al artículo 314», estableciéndose así un procedimiento legislativo especial de aprobación del PGUE.

Sin embargo, el PGUE no es la única fuente normativa que nos encontramos en el ámbito financiero, para lo cual debemos hacer referencia, necesariamente, a los numerosos preceptos relativos a la «disciplina presupuestaria»³, aunque sin duda el principal es el artículo 312 del TFUE que regula el marco financiero plurianual, cuyo objetivo es «garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios» (artículo 312.1 del TFUE), en el que destacan los siguientes elementos característicos:

³ Así, el artículo 310.1, párrafo tercero, establece que «el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos», mientras que el artículo 310.4 señala que «a fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del marco financiero plurianual a que se refiere el artículo 312».

1. En primer lugar, su duración mínima será de cinco años y sus límites deberán ser respetados por el presupuesto anual (artículo 312,1, párrafos segundo y tercero, del TFUE).
2. Su establecimiento se realizará a través de un «Reglamento» aprobado a través de un procedimiento legislativo especial en el que el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación por mayoría del Parlamento (artículo 312.2 del TFUE).
3. Además, en él se fijarán «los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos», pudiéndose establecer «cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual» (artículo 312.3 del TFUE).
4. Finalmente, llegado el vencimiento del marco financiero anterior, sin haberse aprobado el correspondiente reglamento, se prorrogarán los límites máximos y disposiciones correspondientes al último año hasta que se adopte (artículo 312.4 del TFUE).

Como vemos se trata de la constatación del procedimiento de concertación a través de los Acuerdos interinstitucionales que venían produciéndose desde 1988; de hecho, a pesar de que se recoja en el TFUE, la aprobación del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006, que incluía las perspectivas financieras para el período 2007-2013, fue anterior a su entrada en vigor, por lo que la primera manifestación de este nuevo procedimiento ha tenido lugar con posterioridad, a través de la aprobación del marco financiero para el período 2014-2020 a través del Reglamento (UE, EURATOM) N° 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013.

No obstante, a pesar de esta nueva forma de presentación del marco financiero plurianual en base a un procedimiento legislativo especial, lo cierto es que se mantiene la cooperación entre las tres principales instituciones; por ello, al mismo tiempo que el citado Reglamento, también se aprobara el Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, que recoge un conjunto de normas sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, en base al artículo 295 del TFUE⁴.

⁴ Según este precepto, «el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación», señalando a renglón seguido que

Ahora bien, aunque el marco financiero plurianual suponga una concertación de los gastos, es evidente que va a tener consecuencias a la hora de determinar los ingresos; en este sentido, el artículo 311, párrafo primero, del TFUE mantiene que «la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas», estableciéndose a renglón seguido que, «sin perjuicio de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios».

Hay que decir que, con carácter general, se mantiene la estructura genérica marcada en 1988, estableciéndose que será el Consejo, a través de un procedimiento especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, el que establezca «nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente» (artículo 311, párrafo tercero, del TFUE).

A pesar de la aparente sencillez del sistema implantado en 1988, en el período que abarca desde el año 2000 hasta la actualidad, la realidad es que se trata de un sistema muy complejo en el que tienen mucho la actuación de los Estados miembros estatales juega un papel fundamental; tanto es así se han sucedido diversidad de actualizaciones del sistema hasta la actualmente vigente Decisión del Consejo 2014/335/UE, EURATOM, de 26 de mayo de 2014.

Finalmente, en materia de gestión económica, es esencial la figura del Reglamento Financiero, recogida actualmente en el artículo 322 del TFUE; en este sentido, ya hemos hecho referencia a las importantes novedades que tuvieron lugar con la aprobación del Reglamento (CE, EURATOM) N° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, y que han sido asumidas por el actualmente Reglamento (UE, EURATOM) N° 966/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 (en adelante Reglamento Financiero 2012).

No obstante, al respecto de la figura del Reglamento Financiero en general, debemos señalar que, a pesar de sus sucesivas versiones los elementos esenciales que constituyen la base de la gestión económico-financiera; nos estamos refiriendo a aspectos tales como las competencias en materia de ingresos y gastos, el procedimiento de ejecución de ambos, los principios esenciales en materia de contratación, subvenciones, contabilidad e inventarios, así como el control en el ámbito comunitario.

«a tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante».

Todas estas previsiones, aunque han ido adaptándose a las nuevas circunstancias al mismo ritmo que el conjunto de la financiación comunitaria, lo cierto es que sus elementos más característicos y sus principios fundamentales han permanecido inalterables desde su primera versión aprobada a través del Reglamento de 15 de noviembre de 1960.

2. EL PRESUPUESTO COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO FINANCIERO DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. El procedimiento de aprobación del presupuesto en la actualidad

Con carácter general, el actual artículo 14 del TUE establece expresamente que «el Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria», dándonos a entender que ambas instituciones conforman lo que se denomina «Autoridad Presupuestaria», sin perjuicio, eso sí, de las facultades de la Comisión en lo que se refiere a la elaboración y ejecución del PGUE.

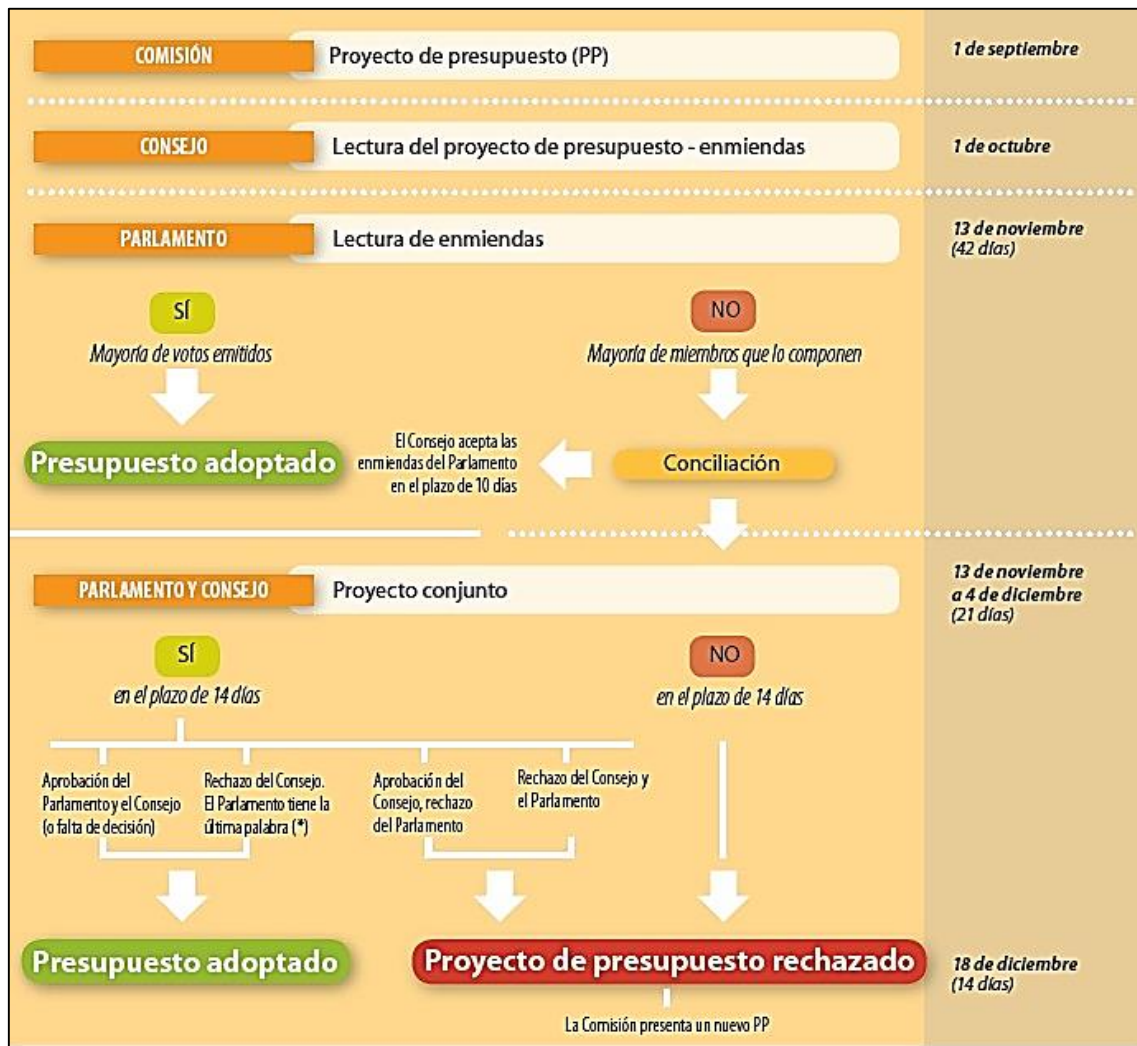
En este sentido, como ya hemos señalado, el artículo 310.1, párrafo segundo, del TFUE establece que «el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo al artículo 314», un largo precepto en el que se establece un procedimiento legislativo especial muy complicado, cuyos elementos esenciales pasamos a detallar a continuación.

Como ya es tradición, antes del uno de julio de cada año, cada institución, exceptuando el Banco Central Europeo, elaborará sus previsiones de gastos para el ejercicio siguiente, previsiones que serán recogidas por la Comisión que elaborará el proyecto de PGUE, con la previsión de ingresos y gastos, pudiendo contener previsiones divergentes con respecto a las de las instituciones.

Señalar que, dentro de este proyecto se incluirá un «Documento de trabajo» en el que se expondrán, de forma exhaustiva, «todos los gastos administrativos y de operaciones relacionados con la acción exterior de la Unión, incluidas las actividades de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa, y financiados con cargo al presupuesto»; también se añadirán los gastos administrativos globales del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para el ejercicio precedente, desglosando por delegaciones y administración, así como los gastos de operaciones por zonas geográficas, áreas temáticas, delegaciones de la UE y misiones (artículo 38.7 del Reglamento Financiero 2012).

Una vez recopilados los datos y siempre antes del uno de septiembre, la Comisión «presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta que contenga el proyecto de presupuesto», estableciéndose la posibilidad de que la Comisión modifique ese proyecto hasta la convocatoria, en su caso, del «Comité de Conciliación».

Gráfico 13 – Procedimiento de aprobación del Presupuesto General de la Unión Europea



Fuente: Documento «Una ojeada al presupuesto de la Unión Europea 2010» (<http://bookshop.europa.eu/es/una-ojeada-al-presupuesto-de-la-uni-n-europea-pbKV3009259/>).

A pesar de que el proyecto se envía a las dos instituciones, como viene siendo habitual, el primero en pronunciarse será el Consejo que adoptará su posición y la transmitirá al Parlamento antes del uno de octubre de cada año, informando de las razones que motivan esa posición.

A continuación se le otorga al Parlamento un plazo de cuarenta y dos días para que se pronuncie, quedando aprobado tanto si aprueba la posición del Consejo, como si no se pronuncia. Ahora bien, en ese mismo plazo, el Consejo podrá introducir enmiendas por mayoría de los miembros que lo componen, devolviéndose el proyecto al Consejo y a la Comisión.

Si el Consejo aceptara dichas enmiendas en el plazo de diez días, el PGUE quedaría aprobado.

Por su parte, si el Consejo no aceptara las enmiendas del Parlamento, y aquí es donde aparece la novedad más importante, el Presidente del Parlamento de acuerdo con el Presidente del Consejo convocarán un «Comité de Conciliación»; dicho Comité estará compuesto «por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo», con participación de la Comisión, con el objetivo de «alcanzar, en un plazo de veintiún días a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada [tanto del Parlamento como del Consejo] sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo» (artículo 314.5 del TFUE).

En el caso de que, pasado ese plazo de veintiún días, ese Comité de conciliación no hubiera llegado a un texto conjunto, la Comisión deberá presentar un nuevo proyecto.

Por el contrario, llegado a ese texto conjunto, tanto el Parlamento como el Consejo tendrán un plazo de catorce días para aprobarlo, si bien es cierto que la regulación del procedimiento que sucedería a continuación resulta bastante complicada puesto que el resultado final depende de la actuación de cada una de las instituciones implicadas, de ahí que tengamos las siguientes posibilidades:

1. El PGUE se entenderá aprobado conforme al texto del acuerdo del Comité de Conciliación, tanto si ambas instituciones aprueban el texto, como si no adoptan decisión alguna o, en un tercer caso, si una de las dos lo aprueba y la otra no adopta ninguna decisión.
2. Por el contrario, tras el texto conjunto del Comité de Conciliación, el Parlamento Europeo, por mayoría de sus miembros, y el Consejo, podrán rechazar el texto; si esto ocurre, o si una de estas instituciones rechaza el texto y la otra no adopta decisión alguna, la Comisión estará obligada a presentar un nuevo proyecto.

3. Una tercera opción es que Parlamento, por mayoría de sus miembros, rechace el texto conjunto, a pesar de que lo apruebe el Consejo, en cuyo caso la Comisión deberá también presentar un nuevo proyecto.
4. En el caso de que el Parlamento adopte el texto conjunto pero el Consejo lo rechace, el propio Parlamento podrá, por mayoría de sus miembros y tres quintas partes de los votos emitidos, confirmar en su totalidad, o en parte, las enmiendas que hubiera presentado al proyecto original para lo que dispone de otro plazo de catorce días. Si no se confirmara una de dichas enmiendas, se mantendrá la posición adoptada en el Comité de Conciliación con respecto a la línea presupuestaria objeto de enmienda y el Presupuesto se considerará definitivamente aprobado sobre esta base.

En cualquier caso, una vez haya concluido el procedimiento, el Presidente del Parlamento Europeo declarará que el PGUE ha quedado definitivamente aprobado.

Como acabamos de ver, se trata de una regulación de bastante complejidad en la que se evidencian síntomas de mejora de la posición del Parlamento, como son el aumento de las posibilidades de oposición del Parlamento y la supresión de la distinción entre Gastos Obligatorios (GO) y Gastos No Obligatorios (GNO), así como una aparente disminución de las tensiones institucionales, mediante la creación de ese Comité de Conciliación; sin embargo, en el fondo de esta regulación todavía se mantiene un cierto predominio del Consejo, aunque será la práctica en los próximos años la que determine finalmente los aciertos o errores del sistema implantado.

Finalmente, hay que señalar la regulación de la prórroga del PGUE establecida en el artículo 316 del TFUE, según el cual, llegado el comienzo del ejercicio sin que se hubiera aprobado definitivamente, se podrán efectuar gastos por capítulos con el límite de la doceava parte de sus créditos según lo dispuesto en el Reglamento Financiero 2012; no obstante, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá autorizar que se efectúen gastos por encima del límite de la doceava parte comunicándolo al Parlamento.

Ahora bien, aunque el TFUE no dice nada al respecto, en el Reglamento Financiero 2012 se establece la posibilidad de que la Comisión presente anteproyectos de presupuestos rectificativos «en caso de que surjan circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas» (artículo 37.1 del Reglamento Financiero 2012), lo que supone, en última instancia, una modificación del presupuesto anual previamente aprobado, siendo la última opción tras el análisis de la posible reasignación de créditos.

2.2. Contenido y principios generales

Al igual que en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, el artículo 6 del Reglamento Financiero 2012 recoge un conjunto de principios esenciales, los cuales no sólo van a informar todos los aspectos presupuestarios y de gestión, sino que van a tener importantes consecuencias (Título II de la Primera Parte del Reglamento Financiero 2012).

A) Principio de unidad y veracidad presupuestaria.

El principio de unidad supone que todos los ingresos y todos los gastos deberán estar comprendidos en el Presupuesto, tal y como se deduce del artículo 7 del Reglamento Financiero 2012 en el que se establece lo siguiente:

1. «El presupuesto comprenderá:
 - a) los gastos e ingresos de la Unión, incluidos los gastos administrativos que supongan para las instituciones la aplicación de las disposiciones del TUE en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común, así como los gastos de operaciones que supongan la aplicación de las citadas disposiciones cuando éstos corran a cargo del presupuesto;
 - b) los ingresos y los gastos de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
2. El presupuesto registrará las garantías de las operaciones de empréstitos y préstamos contraídos por la Unión, incluidas las operaciones del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y del Mecanismo de la Balanza de Pagos, de conformidad con el artículo 48, apartado 1, letra d)».

A esta genérica previsión, se une el principio de veracidad que impone una serie de límites previstos en los tres primeros apartados del artículo 8 del Reglamento Financiero 2012, según el cual, «no podrá efectuarse ingreso ni gasto alguno sino mediante imputación a una línea presupuestaria» (limitación cualitativa), «no podrá efectuarse ningún compromiso de gastos ni ordenamiento de pagos que exceda de los créditos autorizados» (limitación cuantitativa) y «no podrá consignarse en el presupuesto ningún crédito si no corresponde a un gasto que se considere necesario».

B) Principio de anualidad.

La otra limitación presupuestaria existente es temporal ya que «los créditos consignados en el presupuesto se autorizarán por un ejercicio presupuestario» (artículo 9 del Reglamento Financiero 2012), y es que la duración del PGUE coincide con el año natural (artículos 313 del TFUE y 9, *in fine*, del Reglamento Financiero 2012).

Ahora bien, la aplicación práctica de este principio requiere una serie de elementos importantes en cuanto a la gestión presupuestaria, el primero de los cuáles se encuentra

en el artículo 10 del Reglamento Financiero 2012, y es la distinción entre «créditos disociados» y «créditos no disociados», a los que ya hemos hecho referencia.

De este modo, con carácter general, las actuaciones a llevar a cabo pueden ser de carácter plurianual, esto es, de un «compromiso jurídico»⁵ que se realiza en un ejercicio, pueden derivarse pagos a realizar en ejercicios posteriores; de ahí que se distinga entre «créditos de compromiso», que «financiarán el coste total de los compromisos jurídicos contraídos durante el ejercicio presupuestario» (artículo 10.2 del Reglamento Financiero 2012), y «créditos de pago», que «financiarán los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos jurídicos contraídos durante el ejercicio presupuestario o en ejercicios anteriores» (artículo 10.3 del Reglamento Financiero 2012).

Por su parte, el artículo 11 del Reglamento Financiero 2012 establece la aplicabilidad de este principio, muy en relación con la contabilización de las operaciones de ingresos y gastos:

1. Por un lado, «los ingresos se contabilizarán en un ejercicio determinado tomando como base los importes percibidos durante ese ejercicio», si bien es cierto que «podrá efectuarse el ingreso anticipado de los recursos propios correspondientes al mes de enero del ejercicio siguiente».
2. Por su parte, el artículo 11.3 del Reglamento Financiero 2012 establece que los créditos consignados en el PGUE, «sólo podrán utilizarse para cubrir los gastos que se comprometan y paguen en ese ejercicio, así como para pagar los importes adeudados por compromisos que se remontan a ejercicios anteriores». Para efectuar la imputación se toma como base la fecha del compromiso jurídico o del pago, que deberá ser anterior al 31 de diciembre (artículo 11, apartados 4 y 5, del Reglamento Financiero 2012)⁶.

Una de las principales consecuencias del principio de anualidad, una vez vista su imputación y contabilización, es que «los créditos que no se hubieren utilizado al término

⁵ El concepto de «compromiso jurídico» se examinará en el apartado correspondiente a la ejecución presupuestaria. Baste decir en este momento que se trata del vínculo jurídico del cuál deriva el gasto a realizar y, por tanto, la obligación de pago.

⁶ Se establecen dos excepciones: los «compromisos presupuestarios globales», que cubren el coste total de los correspondiente compromisos jurídicos individuales contraídos hasta el 31 de diciembre del ejercicio siguiente (artículo 86.4 del Reglamento Financiero 2012); y los «convenios de financiación» con terceros Estados (artículo 189.2 del Reglamento Financiero 2012).

del ejercicio presupuestario en el que fueron consignados serán anulados» (artículo 13.1 del Reglamento Financiero 2012).

No obstante, los créditos podrán ser prorrogados bien automáticamente, cuando correspondan a obligaciones contraídas conforme a las normas de cierre del ejercicio presupuestario, o bien mediante la adopción de una decisión específica por parte de la institución correspondiente, antes del 15 de febrero del ejercicio siguiente, según el procedimiento y los límites recogidos en el artículo 13, apartados 2 y 3, del Reglamento Financiero 2012. Igualmente podrán ser prorrogados los ingresos según las especificidades previstas en el artículo 14 del Reglamento Financiero 2012.

En caso de que, llegado el comienzo de ejercicio, todavía no se hubiera adoptado el correspondiente Presupuesto, se aplicará el artículo 315 del TFUE en toda su extensión (régimen de doceavas partes provisionales), recogándose normas específicas en cuanto a compromisos y pagos (artículo 16 del Reglamento Financiero 2012).

C) Principio de equilibrio.

El principio de equilibrio supone que debe existir una correspondencia entre ingresos y gastos (artículos 310 del TFUE y 17 del Reglamento Financiero 2012), incluyéndose una cláusula especial en el artículo 18 del Reglamento Financiero 2012 al establecerse que «el saldo de cada ejercicio se consignará en el presupuesto del ejercicio siguiente como ingreso o como crédito de pago, según se trate de un excedente o un déficit, a través de la tramitación del correspondiente presupuesto rectificativo».

D) Principio de unidad de cuenta.

Según el principio de unidad de cuenta, tanto el Presupuesto como el marco presupuestario plurianual se establecerán en euros, salvo determinadas necesidades de tesorería que podrán establecerse en otras monedas (artículos 320 del TFUE y 19 del Reglamento Financiero 2012).

E) Principio de universalidad.

En virtud del principio de universalidad, los ingresos previstos deberán cubrir el conjunto de créditos de pago, rigiendo por tanto el principio de no afectación y no compensación, es decir, que los ingresos no estarán destinados a cubrir un gasto en

particular, salvo en determinados supuestos expresamente establecidos (artículos 20 y 21 del Reglamento Financiero 2012).

F) Principio de especialidad.

Volvemos aquí a recordar el principio de unidad y veracidad en el que establecíamos las limitaciones a que está sujeto el presupuesto y que sólo tienen sentido si tenemos en cuenta su propia estructura, cuyo contenido genérico recogemos aquí.

De esta manera, debemos decir que los créditos se estructuran en función de un criterio orgánico, según las distintas instituciones con capacidad de gasto, estableciéndose en el artículo 316 del TFUE que «los gastos del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo y del Consejo, de la Comisión, así como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea figurarán en partidas separadas del presupuesto, sin perjuicio de un régimen especial para determinados gastos comunes»; a su vez, «los créditos se especificarán por capítulos, que agruparán los gastos según su naturaleza o destino», según lo que establezca el correspondiente Reglamento Financiero.

En este sentido, el artículo 43 del Reglamento Financiero 2012 establece que el presupuesto comprenderá «un estado general de ingresos y gastos», así como «una sección por institución, a excepción del Consejo Europeo y del Consejo que compartirán la misma sección, con el estado de ingresos y gastos».

Por su parte, el artículo 44 del Reglamento Financiero 2012 pormenoriza la estructura de ingresos y gastos que debe presentar el presupuesto anual, interesándonos sobre todo sus apartados 1 y 2 que señalan lo siguiente:

1. «Corresponderá al Parlamento Europeo y al Consejo clasificar los ingresos de la Comisión y los ingresos y gastos de las demás instituciones en títulos, capítulos, artículos y partidas según la naturaleza o destino de los mismos.

2. El estado de gastos de la sección de la Comisión se presentará conforme a una nomenclatura aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo e incluirá una clasificación por destino del gasto.

Cada título corresponderá a una política y cada capítulo, por regla general, a una actividad.

Cada título podrá incluir créditos de operaciones y créditos administrativos.

Los créditos administrativos se integrarán en un capítulo único de un mismo título».

A pesar de ello, también se recoge la posibilidad de efectuar transferencias de créditos, pero con el alcance y limitaciones expresamente establecidos para cada caso concreto (artículos 25 a 29 del Reglamento Financiero 2012).

G) Principio de buena gestión financiera.

El principio de buena gestión financiera presupone que los créditos se utilizarán de acuerdo con los principios de economía, eficacia y eficiencia (artículos 310.5 del TFUE y 30 del Reglamento Financiero 2012).

Se trata de un principio informador ampliamente asumido en los países de nuestro entorno, pero que en el ámbito de la UE se transforma en dos previsiones específicas: por un lado, la necesidad de una «ficha de financiación obligatoria» en caso de propuestas o iniciativas que se presenten a la Autoridad legislativa (artículo 31 del Reglamento Financiero 2012); y por otro, el establecimiento de un control interno eficaz y eficiente (artículo 32 del Reglamento Financiero 2012).

H) Principio de transparencia.

Finalmente, el principio de transparencia que debe regir en todo el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto, así como en la rendición de las cuentas, debiendo, en todo momento, ser objeto de publicación (artículos 34 y 35 del Reglamento Financiero 2012).

3. LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. Competencias en materia de ejecución del presupuesto

Una vez aprobado, comienza la fase de ejecución del PGUE que corresponde a la Comisión con la cooperación de los Estados miembros, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera y según lo establecido en el correspondiente Reglamento Financiero (artículo 317 del TFUE).

Con carácter general, la Comisión es la principal encargada de la ejecución presupuestaria, no en vano su Sección presupuestaria es la más importante al recoger los créditos operativos; no obstante, se reconoce autonomía presupuestaria al resto de instituciones que pueden ejecutar los créditos recogidos en su respectiva Sección.

Ahora bien, se pueden distinguir tres tipos de ejecución (artículos 58 a 60 del Reglamento Financiero): (i) en «régimen de gestión directa», a través de sus propios servicios, delegaciones y a través de las denominadas «Agencias ejecutivas»⁷; (ii) en

⁷ El artículo 62 del Reglamento Financiero 2012 define las «Agencias ejecutivas» son personas jurídicas de Derecho comunitario creadas por Decisión de la propia Comisión encargadas de un programa o proyecto comunitario y reguladas mediante Reglamento del Consejo nº 58/2003, de 19 de diciembre 2002 (DO L11, de 16.01.2003).

«régimen de gestión compartida» con los Estados miembros; (iii) y finalmente, en «régimen de gestión de indirecta» a través de terceros países, organizaciones internacionales y otros organismos de Derecho público o privado.

Hay que decir que la regulación está pensada, principalmente para la «ejecución directa», que puede considerarse como una «actuación netamente administrativa», parecida a la ejecución presupuestaria de cualquier Estado miembro al estar compuesta por una serie de fases sucesivas, altamente formalista y llevada a cabo por funcionarios de la propia Unión⁸.

Dentro de la ejecución presupuestaria directa cobran especial los sujetos intervinientes; concretamente nos referimos a las figuras del «ordenador» y del «contable», cuyas funciones están separadas y son incompatibles entre sí (artículos 64 a 77 del Reglamento Financiero 2012).

El ordenador es el responsable de la ejecución tanto de los ingresos como de los gastos, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera, garantizando la legalidad y la regularidad de los mismos, y recogándose un conjunto heterogéneo de facultades para el ejercicio de su misión (artículo 66 del Reglamento Financiero de 2012).

Según el artículo 65.1 del Reglamento Financiero 2012, «cada institución ejercerá las funciones de ordenador», que podrán ser objeto de delegación, determinando las condiciones que debe reunir esta figura, sus competencias delegadas y sus posible subdelegación (artículo 65.3 del Reglamento Financiero 2012).

Con carácter general, en el ámbito de la Comisión, las funciones de ordenador para la ejecución de políticas y la consecución de objetivos están delegadas en los Directores Generales y Jefes de Servicio; además, se establece la posibilidad de que, en el caso del SEAE, los «jefes de delegación» puedan ser ordenadores subdelegados, que dependerán a todos los efectos de la Comisión (artículo 65.6 en relación al artículo 67 del Reglamento Financiero 2012).

Por su parte, cada institución deberá nombrar un contable cuyas funciones son, por un lado, la gestión de la tesorería que incluye, entre otras funciones, «la correcta ejecución de los pagos», «el cobro de los ingresos» y la «recaudación de los títulos de crédito

⁸ En este sentido ver MORENO MOLINA, A. «Los medios económicos de la Administración Pública Comunitaria: la ejecución presupuestaria», en VV.AA, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, págs. 355 a 383.

devengados»; y por otro, «la teneduría de la contabilidad», que incluye la preparación y presentación de las cuentas; también aquí se especifican las funciones del contable del SEAE, que será el propio Contable de la Comisión, y se circunscribirán a dicha sección del Presupuesto y ejecutadas por esta entidad (artículo 68.1 del Reglamento Financiero 2012).

Junto a estas dos figuras principales, el artículo 70 del Reglamento Financiero 2012 hace referencia a una tercera figura, la del «administrador de anticipos», cuyas funciones se limitan al cobro de ingresos que no sean recursos propios y para el pago de cantidades de escasa cuantía, correspondiendo al contable de la institución de que se trate proveer de los fondos necesarios.

Debido a su especial posición en el manejo y gestión de los fondos de la UE, las personas que realicen estas funciones de ordenador, contable o administrador de anticipos, se someten a un riguroso régimen de responsabilidad fijado en los artículos 71 a 75 del Reglamento Financiero 2012.

Ahora bien, en lo que a nuestro análisis se refiere, se hace mención expresa de la «gestión indirecta» para la PESC, y concretamente a «las personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en el marco de la PESC, de conformidad con el título V del TUE, y que estén identificadas en el acto de base»; es decir, será cada actuación del Consejo (Acciones Comunes o Decisiones) la que determine a quién corresponde la gestión en concreto, por lo que, a priori, no podemos identificar sin ningún género de duda la persona o personas responsables de la gestión en materia de la PESC.

3.2. El procedimiento de ejecución de ingresos

Dentro del procedimiento de ejecución de los ingresos debemos distinguir entre los «recursos propios» y el «resto de ingresos».

En cuanto a los «recursos propios», tal y como hemos señalado, se regulan en la Decisión del Consejo 2007/436/CE, EURTOM, y se consignan en el PGUE (artículo 76.1 del Reglamento Financiero 2012); en este caso son los Estados miembros los encargados de su recaudación «con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adaptadas en su caso, a los requisitos de la normativa

comunitaria», y que serán puestos a disposición de la UE (artículo 8 de la Decisión del Consejo 2007/436/CE, EURATOM)⁹.

En cuanto al «resto de ingresos», todos ellos derivan del correspondiente «título de crédito», por el cual una institución comunitaria se constituye en acreedora de un derecho frente a un tercero; en este caso, el procedimiento de ejecución de los ingresos se regula en el propio Reglamento Financiero 2012 con dos fases diferenciadas.

La primera fase supone el conjunto de actuaciones dirigidas a determinar un crédito a favor de la UE. De esta manera, en primer lugar el artículo 78.1 del Reglamento Financiero 2012 define el «devengo» como el acto por el que el ordenador competente comprueba la existencia de una deuda de un tercero a favor de la institución correspondiente, su veracidad e importe y las condiciones en que ésta es exigible; una vez establecidas estas condiciones, el ordenador librará al contable la correspondiente «orden de cobro» (artículo 79 del Reglamento Financiero 2012).

La segunda fase es la «recaudación» propiamente dicha, de tal modo que el contable, a la vista de las órdenes de ingreso expedidas, procederá al cobro de los títulos de crédito correspondientes y que podrá efectuarse mediante la correspondiente compensación en caso de que el deudor, a su vez, «fuere titular de títulos de crédito ciertos, líquidos y exigibles frente a las Comunidades» (artículo 80.1 del Reglamento Financiero 2012).

Hay que tener en cuenta que los títulos de crédito tienen un plazo de prescripción de cinco años, debiendo el contable actuar con la debida diligencia y proteger los citados títulos de crédito. En este sentido, el contable deberá extremar las precauciones en el caso de que el ordenador delegado pretenda «renunciar al cobro de títulos de crédito devengados», debiendo comprobar que dicha pretensión está motivada y se ajusta tanto a las normas establecidas, como al principio de buena gestión financiera (artículo 80.2 del Reglamento Financiero 2012).

Finalmente, teniendo en cuenta el principio de prudencia contable, el artículo 83 del Reglamento Financiero 2012 establece que «los ingresos recaudados en concepto de multas, multas coercitivas y sanciones, así como los intereses correspondientes, no se registrarán como ingresos presupuestarios definitivos mientras las decisiones correspondientes puedan ser anuladas por el Tribunal de Justicia».

⁹ En este sentido, la forma y plazos de puesta a disposición de los recursos propios se rige por el Reglamento (CE, EURATOM) N° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo (DO L130, de 31.05.2000).

3.3. El procedimiento de ejecución de gastos

Por lo que se refiere a los gastos a realizar por la UE hay que tener presente lo dispuesto en el artículo 310.3 del TFUE en el que se establece que el fundamento último de cualquier gasto de la UE está constituido por un «acto base», esto es, «un acto jurídicamente vinculante de la Unión que otorgue fundamento jurídico a su acción y a la ejecución del correspondiente gasto», y que con carácter general, se identifica con los actos adoptados por la autoridad legislativa que revistan la forma de Reglamento, Directiva o Decisión¹⁰.

Esto supone que la Comisión u órgano delegado correspondiente, solo podrá ejecutar aquéllos gastos que, previamente, hayan sido aprobados por un acto jurídicamente vinculante de una Autoridad legislativa (artículo 54.1 del Reglamento Financiero 2012), con determinadas excepciones expresamente previstas; entre dichas excepciones hay que hacer mención expresa de las «medidas preparatorias» en el ámbito de la PESC, y concretamente, de las operaciones de gestión de crisis, que deberán ser acordadas por el Consejo a propuesta del Alto Representante (artículo 54.2 del Reglamento Financiero 2012).

Sin embargo, el acto base sólo establece la aprobación de gastos a futuro, estableciéndose a lo largo de todo el Reglamento Financiero la posibilidad de que la Comisión, como órgano ejecutivo que es, pueda dictar «actos delegados», a efectos de ejecución presupuestaria, en prácticamente todas las materias, teniendo en cuenta, eso sí, las condiciones recogidas en el artículo 210 del propio Reglamento Financiero 2012.

En cualquier caso, los distintos gastos, previamente autorizados, deberán ser objeto de concreción a través del correspondiente procedimiento, de tal forma que «todo gasto será objeto de un compromiso, una liquidación, un ordenamiento y un pago» (artículo 84.1 del Reglamento Financiero 2012), articulándose así cuatro fases consecutivas.

Comencemos con la primera de ellas, el «compromiso» y dentro del cual hay que distinguir dos apartados: el «compromiso presupuestario» y el «compromiso jurídico».

¹⁰ Como ya hemos señalado, los «actos jurídicos de la UE vienen regulados en el Capítulo 2, del Título I, de la Sexta parte del TFUE (artículos 288 a 299); concretamente el artículo 288 del TFUE establece que «para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes».

En primer lugar, el «compromiso presupuestario», es decir, «la operación mediante la cual se reservan los créditos necesarios para ejecutar pagos posteriores como consecuencia de compromisos jurídicos» (artículo 85.1 del Reglamento Financiero), y que deberá realizarse por el ordenador competente antes de realizar cualquier actuación de cara a terceros (artículo 77.1 del Reglamento Financiero 2012).

El compromiso presupuestario podrá ser individual (cuando pueda determinarse el beneficiario y el importe del gasto), global (cuando al menos uno de los elementos no esté determinado) o provisional (cuando no esté determinado ninguno de los dos).

Asimismo podrán realizarse compromisos presupuestarios que abarquen varios ejercicios, siempre que se divida en tramos y así esté expresamente previsto en el acto base.

El ordenador, antes de proceder a adoptar el compromiso presupuestario, deberá comprobar la exactitud de la imputación presupuestaria, la disponibilidad de los créditos, la adecuación del gasto a la normativa vigente y el cumplimiento del principio de buena gestión financiera (artículo 87.1 del Reglamento Financiero 2012).

En segundo lugar, el «compromiso jurídico», que es aquél «acto mediante el cual el ordenador hace nacer o hace constar una obligación de la que se deriva un cargo» (artículo 76.1 del Reglamento Financiero 2012); en definitiva, el compromiso jurídico es la manifestación de una relación jurídica de la institución u órgano comunitario correspondiente con un tercero que genera una obligación con cargo al PGUE.

Esas relaciones jurídicas con terceros pueden revestir múltiples formas, aunque son tres las principales fuentes de gasto, a saber:

1. Los «gastos de personal», tanto permanente como temporal (salarios, indemnizaciones, cotizaciones y prestaciones sociales, etc.).
2. Los «gastos contractuales» derivados de los contratos celebrados por los distintos órganos e instituciones comunitarias con terceros, cuya regulación se contiene en el Título V de la Primera Parte del Reglamento Financiero 2012 (artículos 101 a 120) y que está inspirada en las propias directrices establecidas por la UE sobre contratos públicos para todos los Estados miembros.
3. Los «gastos de transferencia» o «subvenciones», es decir, transferencias monetarias a un tercero, público o privado, sujetas al cumplimiento de determinados objetivos

de utilidad pública, reguladas en el Título VI de la Primera Parte del Reglamento Financiero 2012 (artículos 121 a 137).

La segunda de las fases es la «liquidación del gasto» en la que el ordenador comprueba la existencia de los derechos del acreedor, la realidad y el importe de los títulos de crédito, así como sus condiciones de exigibilidad (artículo 88 del Reglamento Financiero 2012).

Realizadas las anteriores actuaciones se produce la «ordenación del gasto», en la que el ordenador competente remite al contable la correspondiente orden para el pago de los gastos previamente liquidados (artículo 89 del Reglamento Financiero 2012).

Para terminar, una vez verificada la correspondiente obligación con cargo al PGUE y a la vista de la «orden de gasto» emitida por el ordenador competente, el contable procederá al «pago» propiamente dicho y que, en todo caso, deberá estar «respaldado por la prueba de que la acción es conforme con las disposiciones del acto base o del contrato».

El pago material podrá revestir las siguientes modalidades (artículo 90.1 del Reglamento Financiero 2012): el pago de todos los importes adeudados; en su caso, una prefinanciación que podrá estar eventualmente fraccionada en varios pagos; uno o más pagos intermedios; el pago del saldo de los importes adeudados.

Además, el pago deberá efectuarse con arreglo a los fondos disponibles (artículo 91 del Reglamento Financiero 2012) y en los plazos establecidos, si bien es cierto que puede suspender en los casos expresamente previstos (artículo 92 del Reglamento Financiero 2012).

Este es el marco genérico del procedimiento de ejecución en el ámbito de la UE, si bien es cierto que el propio Reglamento Financiero, en su Segunda Parte, hace mención específica de las particularidades de algunos de los gastos comunitarios, incluyendo las «Acciones Exteriores» (Título IV, artículos 184 a 194), que mantiene en líneas generales el esquema de gestión que hemos visto, con algunas especificidades, como por ejemplo, en cuanto a la utilización de fondos fiduciarios.

4. EL CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA

El control es uno de los elementos esenciales que se desprenden de la regulación de cualquier gestión económico-financiera, principalmente de las instituciones públicas y, por tanto, también en el caso de la UE.

Para la consecución de esas funciones de control se articulan una serie de mecanismos, tanto internos por los propios servicios de la Comisión, como de carácter externo por parte del Tribunal de Cuentas, que se complementan con la regulación de contabilidad, rendición de cuentas e inventarios (Título IX de la Primera Parte del Reglamento Financiero, artículos 141 a 147).

4.1. El control interno y la figura del auditor interno

Por lo que se refiere al «control interno», las bases se encuentran en el seno del principio de buena gestión al que ya hemos aludido; concretamente, el artículo 32.2 del Reglamento Financiero 2012 establece lo siguiente:

«A efectos de la ejecución del presupuesto, el control interno se define como un procedimiento aplicable a todos los niveles de la cadena de gestión y concebido para ofrecer garantías razonables acerca de la consecución de los siguientes objetivos.

- a) la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones;*
- b) la fiabilidad de la información;*
- c) la salvaguardia de los activos y la protección de datos;*
- d) la prevención, la detección, la corrección y el seguimiento de fraudes e irregularidades;*
- e) la gestión adecuada de los riesgos en materia de legalidad y regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas y las características de los pagos de que se trate».*

De esta manera, y con independencia de las funciones de verificación que se atribuyen al ordenador y al contable a lo largo del procedimiento de ejecución, se articula la figura del «auditor interno» (Capítulo 9, del Título IV de la Primera Parte del Reglamento Financiero 2012, artículos 98 a 100).

Según el artículo 98 del Reglamento Financiero 2012, «cada institución creará una función de auditoría interna», nombrándose a un auditor interno que «será responsable ante ésta de la verificación del buen funcionamiento de los sistemas y procedimientos de ejecución del presupuesto».

En el caso de la Comisión esta estructura se torna más compleja debido a que asume las más importantes facultades de ejecución, distinguiéndose así entre el «Servicio de Auditoría Interna» que centraliza estas funciones; las denominadas «Capacidades de Auditoría Interna», independientes de aquél y presentes en cada Dirección General o Servicio; y el «Comité de Progresos de Auditoría», con labores de asesoramiento al Colegio de Comisarios.

Por su parte, en el caso de los Jefes de Delegación del SEAE, «estarán sujetos a las competencias de verificación del auditor interno de la Comisión», que actuará también como «auditor interno del SEAE» (artículo 98.2 del Reglamento Financiero 2012).

Las funciones concretas del auditor interno se recogen en el artículo 99 del Reglamento Financiero 2012, aunque todas ellas se reconducen a la emisión de dictámenes independientes sobre la calidad de los sistemas de gestión y control, formulando recomendaciones para mejorar las condiciones de ejecución de las operaciones y promover la buena gestión financiera.

Todas esas actuaciones se extienden al conjunto de actividades y servicios de la institución a la que esté adscrito, por lo que deberá tener acceso completo e ilimitado a toda la información necesaria, tanto en la propia institución como en los Estados miembros o en terceros países.

El conjunto de actuaciones realizadas será objeto de un informe anual por parte del Auditor, estableciéndose la necesidad de que la institución de que se trate lleve a cabo un seguimiento de las recomendaciones que hubieran sido efectuadas.

Por su parte, la propia institución remitirá anualmente a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria un informe en el que se resuman el número y el tipo de auditorías internas efectuadas, las recomendaciones formuladas y el curso que se haya dado a esas recomendaciones (artículo 99.5 del Reglamento Financiero 2012).

Como es lógico, se recoge la necesidad de independencia de la figura del auditor interno (artículo 100 del Reglamento Financiero 2012), siendo incompatible con las funciones de ordenador y contable.

4.2. El control externo realizado por el Tribunal de Cuentas

Frente al control interno efectuado por las propias instituciones de la UE, hay que hablar también de un «control externo», principalmente a través del control efectuado por el Tribunal de Cuentas (Sección séptima, Capítulo 1, Título I, de la Sexta Parte del TFUE, artículos 285 a 287, en relación con el Título X de la Primera Parte del Reglamento Financiero 2012, artículos 158 a 167).

Con carácter general, según el artículo 285 del TFUE, el Tribunal de Cuentas «estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro», que «ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión»; sus miembros serán elegidos «entre

personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos Estados a las instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función» (artículo 286.1 del TFUE), por un período de seis años, y éstos, a su vez, elegirán al Presidente de entre sus miembros por un período de tres años, renovable (artículo 286.2 del TFUE).

El Tribunal de Cuentas «examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión», así como «de cualquier órgano u organismo creado por la Unión», y «presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea» (artículo 287.1 del TFUE).

En este sentido, el artículo 318 del TFUE establece que «la Comisión presentará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo las cuentas del ejercicio cerrado relativas a las operaciones del presupuesto», a las que se adjuntan un balance financiero y un informe de evaluación de las finanzas de la UE basado en los resultados obtenidos.

Si recordamos nuestro desarrollo, al hablar de la figura del contable en el proceso de ejecución presupuestaria se le atribuyó la llevanza y teneduría de la contabilidad que se rige por una serie de principios generalmente aceptados en el ámbito internacional (artículos 141 y siguientes del Reglamento Financiero 2012)¹¹.

De esta manera, los contables de las distintas instituciones y organismos remitirán, a más tardar el uno de marzo de cada ejercicio, sus cuentas provisionales así como los distintos informes de gestión del ejercicio precedente tanto al Tribunal de Cuentas como al Contable de la Comisión; éste último consolidará todas las cuentas en una sola para su posterior remisión al Tribunal de Cuentas antes del 31 de marzo siguiente al cierre del ejercicio. Asimismo, los distintos informes de gestión de los contables serán remitidos al Parlamento Europeo y al Consejo.

A la vista de estas cuentas provisionales, el Tribunal de Cuentas formulará las observaciones correspondientes antes del 15 de junio, elaborándose a renglón seguido las cuentas definitivas por cada institución que serán remitidas de nuevo al Contable de la Comisión y al Tribunal de Cuentas antes del uno de julio.

¹¹ En este sentido, la contabilidad deberá reflejar la imagen fiel de la situación y de la gestión económica, distinguiéndose entre los denominados «estados financieros», que recogen la situación patrimonial y financiera de las distintas instituciones de la UE, y los «estados de ejecución presupuestaria», que recapitula todas las operaciones presupuestarias del ejercicio y su resultado.

Se fijan así las cuentas consolidadas definitivas que serán aprobadas por la Comisión y remitidas al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas antes del 31 de julio del ejercicio presupuestario siguiente.

El ciclo se cierra finalmente con la previsión del artículo 319 del TFUE, que establece que «el Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto», examinando como vemos, tanto las cuentas como el balance financiero y el informe de evaluación; todo ello a la vista del correspondiente «informe anual del Tribunal de Cuentas, acompañado de las respuestas de las instituciones controladas a las observaciones», que aquél hubiera planteado.

5. LA GESTIÓN ECONÓMICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

A lo largo de este capítulo hemos establecido los elementos esenciales del denominado «ciclo presupuestario», que abarca la elaboración, aprobación, ejecución y el control del presupuesto en el ámbito de la UE.

En este punto debemos volver a destacar que el presupuesto es algo vivo, una vez ha sido aprobado comienza su fase de ejecución, los gastos se transforman en contratos, en nóminas, en subvenciones, etc., y todo ello requiere de sus trámites procedimentales propios, así como su posterior contabilización; de hecho, las fases de ejecución que hemos detallado se asemejan a las presentes en nuestro propio país, más aún si tenemos en cuenta que toda la normativa en materia de contratación pública y subvenciones está marcada por las directrices que marca la propia UE.

Uno de los elementos más interesantes de todo el desarrollo que hemos visto y que, de hecho, se aparta del régimen español, es la posibilidad que tiene la Comisión de ejecutar el presupuesto de tres formas distintas (artículo 58.1 del Reglamento Financiero 2012):

1. En «régimen de gestión directa», bien a través de sus propios servicios (incluyendo las delegaciones de la UE bajo la responsabilidad del jefe de delegación), o bien a través de las agencias ejecutivas que se establezcan.
2. En «régimen de gestión compartida» con los Estados miembros.
3. O en «régimen de gestión indirecta», enumerándose un conjunto heterogéneo de posibilidades, incluyendo «terceros países u organismos que éstos hayan designado», «organizaciones internacionales y sus agencias», «organismos de Derecho público», etc. Entre todas estas posibilidades de gestión indirecta

destacamos la referencia expresa a «las personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en el marco de la PESC, de conformidad con el título V del TUE, y que estén identificadas en el acto de base».

Un «acto de base» es «un acto jurídico que ofrece un fundamento jurídico a una acción y a la ejecución de los gastos correspondientes consignados en el presupuesto» (artículo 2.d del Reglamento Financiero 2012); de este modo, prácticamente todas las actuaciones establecidas en el Título V del TUE para la PESC se consideran un acto de base, con excepción de «recomendaciones» y «dictámenes».

La única excepción a este régimen general son los gastos derivados de las «medidas preparatorias» del Título V del TUE, medidas «que se limitarán a un breve período de tiempo y su objetivo será establecer las condiciones para la actuación de la Unión de acuerdo con los fines de la PESC y para la adopción de los instrumentos jurídicos necesarios» (artículo 54.2.d del Reglamento Financiero 2012).

Es decir, con carácter general, y en consonancia con nuestro análisis del capítulo precedente, las actuaciones del Consejo (Acciones Comunes o Decisiones) es el fundamento último de toda la gestión presupuestaria en el ámbito de la PESC, aunque como hemos visto su contenido se suele limitar a establecer el techo máximo de gastos autorizados durante un período de tiempo¹².

A partir de aquí, y dadas las escasas referencias existentes en el Reglamento Financiero 2012 a la gestión presupuestaria en el ámbito de la PESC, debemos reconstruir cómo es dicha gestión a partir de otros elementos, distinguiendo así entre las formas y órganos de gestión, así como otras cuestiones jurídicas derivadas de la misma gestión de gastos de la PESC.

En este punto nos interesa destacar principalmente la forma que reviste esa «ejecución indirecta» a la que, necesariamente, debe hacer referencia la propia actuación del Consejo; de este modo, en el capítulo precedente hemos podido distinguir dos formas totalmente distintas de gestión: por un lado, en el caso de las actuaciones asociadas a la «no proliferación y desarme» las disposiciones financieras nos hablaban de una aportación monetaria que nos recordaba a la subvención; por otro lado, en el caso de los Representantes Especiales de la UE (REUE) y de las misiones de gestión civil de crisis,

¹² En este sentido, también hemos apuntado ya cómo está genérica previsión, que puede ser inferior o superior al año natural, puede generar disfuncionalidades en relación al presupuesto comunitario que tiene la vigencia normal de un ejercicio económico.

se hacía referencia expresa a una persona en concreto, el propio REUE o el jefe de la misión, quedando en ambos casos sometidos al control de la Comisión y respondiendo ante esta de la gestión efectuada.

Por lo que se refiere a las cantidades establecidas en materia de «no proliferación y desarme», acudimos aquí al propio Reglamento Financiero 2012 para determinar si, efectivamente, nuestra intuición se corresponde con la realidad y se trata de una subvención (Título VI de la Primera Parte del Reglamento Financiero 2012, artículos 121 a 137).

De este modo, señala el artículo 121.1 del Reglamento Financiero 2012 lo siguiente:

«Se entenderá por subvenciones las contribuciones financieras directas a cargo del presupuesto que se conceden a título de liberalidad con objeto de financiar cualquiera de las actividades siguientes:

a) una acción destinada a promover la realización de un objetivo de alguna de las políticas de la Unión;

b) el funcionamiento de un organismo que persiga un objetivo de interés general de la Unión o un objetivo que forme parte y apoye alguna de las políticas de la Unión («subvenciones de administración»).

Las subvenciones serán objeto bien de un convenio por escrito, bien de una decisión de la Comisión notificada al solicitante de una subvención seleccionado».

Si analizamos las distintas actuaciones del Consejo en esta materia, podemos apreciar cómo las cuantías se establecen bien para una acción genérica (por ejemplo, el apoyo a las actividades de una Organización Internacional sobre la materia), o bien para un proyecto determinado y concreto.

En cualquiera de los dos supuestos, se establece expresamente la necesidad de aplicar los principios de publicidad y concurrencia, vigentes en la UE y sus Estados miembros, así como el establecimiento de un acuerdo o «convenio» en materia de financiación; de hecho, normalmente se establece que el plazo de vigencia comience a contar desde la fecha de firma de dicho convenio y que, en caso de no llevarse a efecto en un período de tiempo, no podrán liberarse las cantidades.

Consecuentemente, las características fundamentales en este tipo de actuaciones nos indican la existencia de una figura que ostenta los elementos genéricos de una subvención y, por lo tanto, se aplicará su régimen jurídico general.

Por su parte, aquellas otras actuaciones correspondientes a los REUE y las misiones de carácter civil, se caracterizan por una gestión indirecta total.

En este sentido, el REUE o el jefe de la misión se convierten en los responsables de la gestión de todos los recursos presupuestarios que se pongan a su disposición, siendo

responsables ante la Comisión de la gestión efectuada; en este sentido, lo más interesante es que ambos firman un contrato con la propia Comisión como «asesores especiales» de ésta, aplicándose el régimen de «otros agentes» establecido en el Reglamento N° 31 de la CEE y 11 de la EURATOM, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la CEE y de la EURATOM¹³.

La diferencia fundamental consiste en que mientras el REUE es nombrado por el propio Consejo, el jefe de misión civil suele ser nombrado con posterioridad a la autorización de inicio de la operación a través de una Decisión del COPS, en virtud de las facultades de control político y dirección estratégica que se le confieren. Además, el régimen jurídico de los REUE ha quedado mucho más detallado a través de los correspondientes documentos del Consejo, siendo el Documento del Consejo 7681/14, de 13 de marzo, su última actualización.

No obstante lo anterior, también hemos visto cómo el propio Tribunal de Cuentas en su Informe Especial N° 11/2014 («*La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*»), establecía que la creación del SEAE ha venido a dejar sin sentido la figura del REUE; de este modo, a pesar de su importancia en términos políticos (artículo 33 del TUE), se plantea la posibilidad de integrar a todos estos REUE en el seno del propio SEAE, unificando así los procedimientos y los criterios de gestión.

Esta previsión inicialmente prevista para los REUE, también podría plantearse para el caso de los jefes de una misión civil, toda vez que nos encontramos casi ante el mismo supuesto, sobre todo lo que se refiere a labores de gestión.

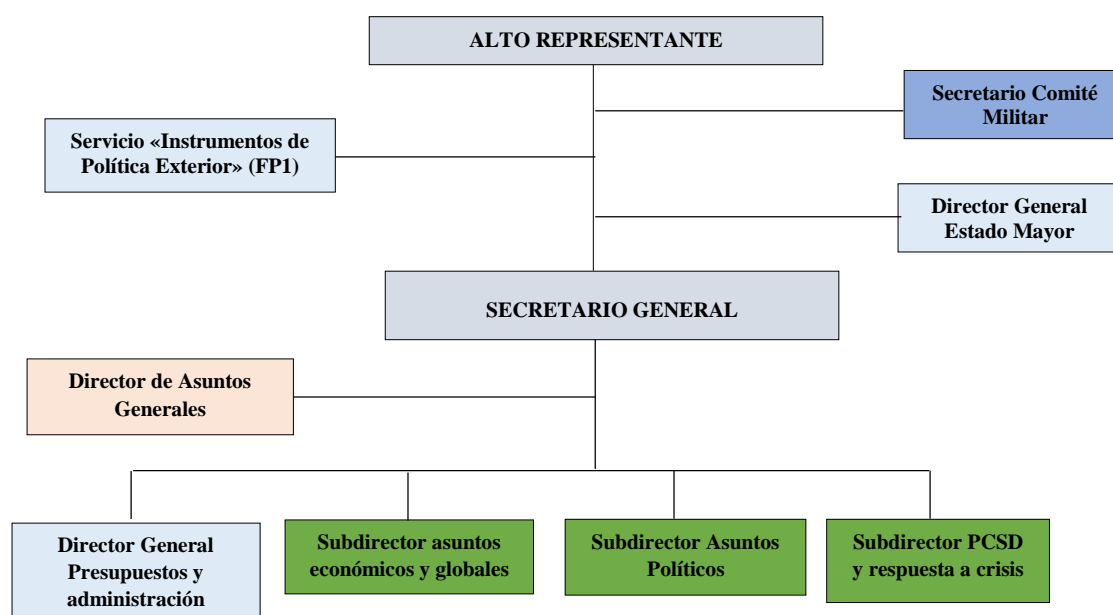
No obstante, en el marco de este debate, encontramos otro órgano específicamente de gestión que viene a complicar aún más la compleja estructura financiera de la PESC; nos estamos refiriendo al denominado «Instrumento de política exterior», que es un órgano de la Comisión pero bajo la autoridad directa del AR en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, dedicado a la puesta en marcha de diversas áreas de la política exterior, en colaboración con el SEAE y las Delegaciones de la UE.

En concreto, sus funciones se extienden a la gestión de los créditos incluidos dentro del Título 19-«Instrumentos de política exterior» del presupuesto de gastos de la Comisión, y concretamente el presupuesto de la propia PESC (Capítulo 19.03), el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (Capítulo 19.02), la Cooperación con

¹³ El régimen jurídico se contiene, en vigor desde el 1 de enero de 1962 (DO 45, de 14.06.1962)

terceros países en el marco del Instrumento de Asociación (Capítulo 19.05), las Misiones de Observación Electoral (Capítulo 19.04) y Divulgación de información sobre las relaciones exteriores de la UE (Capítulo 19.06). Asimismo está encargado de la puesta en marcha de otros instrumentos de regulación de la política exterior como la imposición de sanciones por parte de la UE, el proceso Kimberley sobre diamantes conflictivos o la regulación anti-tortura.

Gráfico 14 – Esquema general de la estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior subordinada al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad



Fuente: Resumen de la estructura organizativa del SEAE (http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf).

Es decir, que este órgano va a gestionar la totalidad de los créditos del Título 19, aunque las relaciones concretas con estas formas de «gestión indirecta», y que abarcan casi la totalidad del Capítulo 19.03, no quedan muy claras, ya que se limita a señalar que su labor se extiende a ofrecer apoyo y asesoramiento en la utilización de los fondos tanto por parte de los REUE, como de las misiones de la PCSD, así como gestionar las subvenciones en el campo de la «no proliferación y desarme».

A lo largo de estos tres capítulos que conforman la Segunda Parte de nuestra investigación, hemos ofrecido el conjunto de elementos imprescindibles para conocer cómo es la financiación de la PESC con cargo al Presupuesto General de la UE (PGUE).

Sin embargo, del análisis que hemos realizado se infieren una serie de deficiencias que podemos dividir en dos grandes apartados: por un lado, existen problemas en cuanto a la actual clasificación de los créditos presupuestarios; y por otro, también se detectan problemas en cuanto a la estructura organizativa de los responsables en materia de gestión.

Por lo que se refiere a la estructura y clasificación de los créditos presupuestarios, hemos detectado una falta de transparencia o confusión más que evidente.

En primer término, hemos observado cómo en el proceso evolutivo de estos créditos se produce un cambio radical:

1. En un primer período que abarca desde 1995 a 2003, los créditos asociados a la PESC se mantienen en la Subsección B8 del presupuesto de gastos de la Comisión, es decir, separados y al mismo nivel que el resto de créditos operativos, incluyendo aquellos derivados de las competencias en materia de relaciones exteriores que se establecen en la Subsección B7.
2. A partir de 2004, con la entrada en vigor del Reglamento Financiero de 2002, cada «título» del presupuesto de gastos de la Comisión se convierte en una «política de gasto» que engloba gastos más o menos homogéneos, aunque el criterio para determinar qué se encuadra dentro de cada uno se deja al arbitrio de la Autoridad Presupuestaria (Parlamento y Consejo), en el marco del procedimiento presupuestario anual. En esta nueva estructura presupuestaria, los créditos derivados de la PESC se contienen en el Capítulo 19.03, integrados dentro del Título 19 junto a otros gastos asociados a esas competencias en materia de relaciones exteriores, y que inicialmente estaba dedicado a las «Relaciones exteriores» (2004-2013), aunque en la actualidad su denominación ha cambiado por la de «Instrumentos de política exterior».

Teniendo en cuenta estas consideraciones, parece que la estructura de Pilares establecida en el Tratado de Maastricht mantenía separados los créditos de la PESC del resto; por su parte, en previsión de la ratificación del proyecto de «Constitución para Europa» en 2004, la lógica imponía una nueva aproximación a la cuestión, aunque su fracaso alargó la situación hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que eliminaba la estructura de Pilares.

En este contexto, parece que los créditos que en la actualidad están directamente asociados a la PESC (Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Comisión) se identifican con gastos en «seguridad» al englobar los gastos derivados de la «no proliferación y desarme», los «Representantes Especiales de la UE» (REUE) y las «misiones civiles de gestión de crisis».

Sin embargo, existen otros créditos presupuestarios que inciden en cuestiones de «seguridad» en un sentido amplio del término; en concreto, desde un punto de vista práctico, hemos visto cómo el Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto que, junto a la Misión de fortalecimiento del Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo) que se financia con cargo a ese Capítulo 19.03, existen otras partidas que también se utilizan para ese «fortalecimiento del Estado de Derecho», incluyendo créditos del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión, es decir, del Título 22-«Ampliación».

En consecuencia, el único criterio por el cual se mantienen integrados todos estos créditos dentro de un mismo capítulo del presupuesto de gastos de la Comisión es que todos ellos derivan de los especiales procedimientos de actuación establecidos en el Título V para la PESC.

Además, según el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, la Rúbrica «Una Europa global» tiene una asignación prevista con más de sesenta mil millones de euros, de los cuáles los créditos derivados de la PESC suponen aproximadamente el 4% del total (unos 2.339 millones de euros según las cifras actualizadas a 2014 proporcionadas por el Tribunal de Cuentas), por lo que existen muchos otros programas y elementos (Fondo Europeo de Desarrollo, la ayuda humanitaria, etc.) que pueden incidir sobre la misma cuestión, cada uno de los cuáles tiene sus propios criterios y formas de actuación.

En definitiva, la actual estructura presupuestaria es poco clara e induce a confusión, por lo que se requeriría una homogeneización en los criterios a la hora de establecer las

distintas «políticas de gasto» que se corresponden con cada Título del presupuesto de gastos de la Comisión; cualquier actuación en el sentido de aclarar las distintas partidas presupuestarias, supondría una mejora en el establecimiento y ejecución del presupuesto, pero también en su control.

Una forma plausible de hacerlo sería reduciendo esos Títulos a la mínima expresión, asignando uno por cada una de las Rúbricas establecidas en el actual marco financiero plurianual, que cada una fuera una auténtica política de gasto y se pudiese identificar a la perfección los créditos asociados a cada una. A partir de esta estructura genérica, los distintos capítulos podrían variar, aunque la lógica dictaría mantener la actual estructura por áreas establecida por el Tratado de Lisboa, con una previsión especial para los aspectos más sensibles en torno a créditos que sean realmente de «seguridad» y la gestión de crisis (Tabla 50).

Tabla 50 – Propuesta de clasificación de los créditos según la Rúbrica del marco financiero plurianual 2014-2020 y la estructura presupuestaria del Reglamento Financiero 2012

Clasificación en Títulos/Capítulos/Partidas	Denominación/Objeto
Título 1	Crecimiento inteligente e integrador
Título 2	Crecimiento sostenible: recursos naturales
Título 3	Seguridad y ciudadanía
Título 4	Europa global
Capítulo 4.1	Gastos administrativos
Capítulo 4.2	Asociación PTU y ACP
Capítulo 4.3	Cooperación al desarrollo
Capítulo 4.4	Ayuda humanitaria
Capítulo 4.5	«Seguridad» y «Gestión de crisis»
<i>Partida 4.5.1</i>	<i>«No proliferación y desarme»</i>
<i>Partida 4.5.2</i>	<i>«Misiones civiles de gestión de crisis»</i>
<i>Partida 4.5.3</i>	<i>Otros gastos en «seguridad»</i>
Título 5	Administración (quedaría suprimido si cada Título tuviera sus propios gastos administrativos)
Título 6	Indemnizaciones

Fuente: Elaboración propia a la luz de la estructura de áreas de la Acción Exterior/PESC en el Tratado de Lisboa y del Reglamento Financiero 2012.

El problema para implantar una estructura presupuestaria más racional viene determinada, en gran medida, por la amplitud de objetivos que se pretenden conseguir, lo cual se agrava si tenemos en cuenta la estructura organizativa existente, pensada para intentar cubrir esa amplitud de objetivos y que se ha ido estableciendo a medida que surgían nuevas necesidades.

Es evidente, por tanto que, desde un punto de vista organizativo, existen muchos actores implicados sobre una misma cuestión, cada uno de los cuáles cuenta con sus propios créditos presupuestarios.

En lo que a nuestro análisis se refiere y siguiendo al Tribunal de Cuentas, dentro de la Rúbrica «Una Europa global» del actual marco financiero plurianual para el período 2014-2020, existían tres actores implicados en la ayuda al desarrollo por parte de la UE que es la partida de gastos más importante, a saber:

1. La Comisión Europea, principalmente a través de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO).
2. El Fondo Europeo de Desarrollo, que es un instrumento creado ya por el Tratado constitutivo de la CEE en 1957 para la cooperación al desarrollo con países especialmente vinculados a la Comunidad.
3. El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) creado por el Tratado de Lisboa.

Esta superposición de funciones en la ayuda al desarrollo se manifiesta en una programación deficiente, criterios de actuación totalmente dispares y procesos de gestión muy lentos, perjudicando seriamente la puesta en marcha o terminación de los proyectos, así como la consecución de objetivos.

Sin embargo, esta previsión para la ayuda al desarrollo también se puede aplicar a un ámbito más reducido como el de la PESC, en la que los mayores actores son los Representantes Especiales de la UE (REUE) y los jefes de las distintas misiones civiles de gestión de crisis.

En este sentido, hemos visto cómo el Tribunal de Cuentas propone homogeneizar las estructuras y la gestión mediante la integración de esos REUE dentro de la estructura organizativa del SEAE, aunque siguiendo la misma lógica también se podría aplicar a esos jefes de misión.

Teniendo en cuenta que la creación de los REUE se realiza por el Consejo con un «mandato en relación con cuestiones políticas concretas» (artículo 33 del TUE), parece que su figura ha quedado sin sentido tras la aparición del SEAE como órgano de apoyo a todas las labores del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), «compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales» (artículo 27.3 del TUE).

De este modo, la opción de unificar la gestión a través del SEAE no resulta nada descabellada, ya que supondría una mejora de la gestión presupuestaria en tres aspectos:

1. En primer lugar, ahora mismo existen tantos criterios y procedimientos como REUE y misiones, ya que cada uno de ellos es directamente responsable de su propio personal y de la gestión realizada, por lo que si estos gastos se integran en un solo órgano administrativo se homogeneizaría la gestión.
2. En segundo lugar, se aliviaría la carga de trabajo administrativa que se proyecta en los jefes de misión y REUE, y pasarían a ejercer únicamente sus funciones de dirección; ello no significa que no sean responsables o no tengan el control sobre lo que hacer con la financiación recibida, sólo significa que su gestión se deja en manos de un solo órgano, en esta ocasión el SEAE.
3. Además, tal como ha detectado el propio Tribunal de Cuentas, ahora mismo el presupuesto operativo de la PESC engloba muchos gastos que deberían ser considerados gastos administrativos (personal, vida y funcionamiento, etc.), pudiendo trasladar dichos gastos a la Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior del PGUE, dejando los gastos operativos (Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Comisión), para lo que realmente sea la puesta en práctica de las correspondientes políticas.

Sin embargo, todo esto son posibilidades ya que, en última instancia, la superposición de funciones y tareas está a la orden del día, más aún si tenemos en cuenta la figura del servicio «Instrumento de política exterior», que curiosamente recibe la misma denominación que el actual Título 19 del presupuesto de gastos de la Comisión; se trata de un órgano de la Comisión pero bajo la autoridad directa del AR en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, dedicado a la puesta en marcha de diversas áreas de la política exterior, encargándose de la gestión de créditos del citado Título 19, incluyendo

asesoramiento y ayuda a la gestión de los créditos de los REUE y de los jefes de misiones civiles de gestión de crisis.

Además, teniendo en cuenta la complejidad de los procedimientos presupuestarios (tanto de aprobación del PGUE, como de su ejecución) y el mantenimiento de una forma de «gestión indirecta» para la PESC, se hace más que necesario una mejora en las estructuras y procedimientos presupuestarios en esta materia.

Es necesaria una mejora en la coordinación y planificación de la actuación de la UE en materia de relaciones exteriores, tanto las puramente comunitarias, como la PESC; la nueva figura del AR, al cual se le asigna también el papel de Vicepresidente de la Comisión, está orientada en ese sentido.

No obstante, todavía existen demasiados órganos implicados sobre la gestión de los mismos asuntos, por lo que una buena solución sería la centralización de los órganos responsables de la gestión presupuestaria en esta materia; sólo así se podrán detectar las ineficiencias y defectos que puedan surgir, permitiendo una unificación de los criterios de gestión y, en última instancia, descargará de labores puramente administrativas a otros órganos con funciones puramente directivas o políticas.

Finalmente, también habría que racionalizar la estructura presupuestaria, evitando, en la medida de lo posible, la utilización de distintas líneas presupuestarias para la misma finalidad.

Sólo a través de una reforma integral de estas cuestiones se evitarían fallos y duplicidades que perjudican la consecución de los objetivos marcados, y que, en última instancia, influyen en la propia consistencia y credibilidad del conjunto de la UE.

TERCERA PARTE

CONTRIBUCIONES DIRECTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Esta Tercera Parte se centra en aquellos gastos «relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa», los cuales, tal y como señala el actual artículo 41.2 del TUE, «correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto».

A la hora de analizar el gasto militar, enseguida nos viene a la mente el presupuesto de defensa de un país, introduciendo así un elemento muy complejo.

De este modo, desde un punto de vista estrictamente económico, el gasto en defensa se suele considerar como un gasto inherente al Estado, el paradigma de los denominados «bienes públicos puros»¹.

Por su parte, desde un punto de vista presupuestario y/o contable, pensar que el presupuesto militar se circunscribe al presupuesto de los Ministerios de Defensa de los Estados es una reducción muy simple, dado que existen otro tipo de gastos asociados que también pueden considerarse incluidos dentro de un concepto amplio de defensa, tales como los haberes pasivos del personal militar o el presupuesto de fuerzas «paramilitares» (el caso de la Guardia Civil en España).

Al margen de estas consideraciones doctrinales, el gasto en defensa se ha convertido en uno de los principales temas de debate en los países de nuestro entorno debido a múltiples razones, aunque destacan sin lugar a dudas las dos siguientes:

1. En primer lugar, debemos hacer referencia a la gran carga subjetiva asociada a este tipo de gastos, lo cual lleva al espinoso debate sobre la cuantía o, más concretamente, el porcentaje del Producto Interior Bruto que debe destinar el Estado a la defensa, y de si esta cifra es escasa o, por el contrario, es demasiado elevada, pudiendo reconducir parte de esos gastos a otros ámbitos como como la sanidad o la educación.

¹ Los denominados «bienes públicos puros», son aquellos en los que no existe rivalidad en el consumo ya que el beneficio que reporta a la sociedad es indivisible (en el caso del gasto en defensa es la garantía de que la nación no va a ser atacada) y, al mismo tiempo, no se puede excluir a nadie de su consumo vía precio (bien porque sea técnicamente imposible, por los costes que lleva aparejados o porque así lo establezca el ordenamiento jurídico).

2. En segundo término, desde un punto de vista práctico, los gastos en defensa tienen graves problemas de aplicación debido a los elevados costes que acarrea, ya que se mezclan el porcentaje tan grande que suponen los costes de personal sobre el total, el nivel tecnológico que se necesita en los actuales equipos y sistemas, así como el largo período de ejecución de los contratos.

Como vemos, todas estas consideraciones se plantean a nivel estatal, ahora bien ¿pueden ser también aplicables a la UE? Evidentemente, la respuesta a esta pregunta debe ser negativa; no obstante, parece que esa vertiente militar o de defensa incorporada a la PESC hace que nos adentremos en otro nivel, de ahí que parezca conveniente comparar la situación de la UE con la establecida en la Organización Internacional de carácter militar por excelencia, como es la OTAN.

En principio, como consecuencia de su limitado número de cuarteles generales y fuerzas permanentes, la financiación de la Alianza se realiza de manera indirecta, a través de los presupuestos de las Fuerzas Armadas de sus Estados miembros, incluyendo los gastos de despliegue en caso de participación voluntaria en operaciones²; esta afirmación supone la aplicación del principio «*cost lie where they fall*», según el cual cada Estado asume el conjunto de gastos derivados de su participación en las actividades de la Alianza.

De forma paralela a la aplicación de este principio, en el seno de la OTAN también se ha desarrollado la denominada «financiación común» que se utiliza para aquellos gastos que, por sus características, no pueden atribuirse a un solo país, repartiéndose entre todos los Estados miembros conforme a su respectiva capacidad económica³.

Se distinguen así tres presupuestos que van a ser financiados en común con arreglo a esta escala de cuotas (Tabla 51):

1. El presupuesto civil, que recoge los gastos de personal, de funcionamiento y de capital de la sede central de la Organización en Bruselas, las distintas estructuras políticas y diplomáticas, así como programas de índole civil, y que se financian normalmente a través de los presupuestos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros.

² *NATO Handbook*, versión 2006, pág. 57 (<http://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-en-2006.pdf>).

³ La revisión de este sistema tuvo lugar en 2005, a efectos de adaptar las contribuciones a la capacidad de pago de cada país, y cuya última actualización se encuentra disponible en la página web de la OTAN (http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_06/20140611_20140601_NATO_common_funded_budgets_2014-2015.pdf).

2. El presupuesto militar, que es financiado por los Ministerios de Defensa de los Estados miembros, está destinado a cubrir los gastos de la estructura militar de la OTAN, incluyendo los correspondientes a cuarteles generales de la estructura de mandos de la Alianza, los gastos de determinadas agencias y escuelas, así como los gastos de carácter común de los cuarteles generales desplegados en zona de operaciones.
3. Por su parte, el Presupuesto *NATO Security Investment Programme* (NSIP) financia una serie de infraestructuras (edificios, instalaciones, sistemas de información y comunicación, oleoductos, sistemas de mando y control, etc.), considerados de interés y necesarios para el cumplimiento de las misiones de la Alianza que no puedan ser atendidos por los medios nacionales disponibles («*over*») y que superen lo que razonablemente cabría esperar que se cubriera por aportaciones nacionales («*above*»); su abono se produce también a través de los Ministerios de Defensa de los Estados miembros.

Tabla 51 – Evolución de los presupuestos financiados en común en el seno de la OTAN en el período 2011-2014 (millones de euros).

Año	2011	2012	2013	2014
Presupuesto Civil	210,00	211,29	206,06	212,44
Presupuesto Militar	1.383,51	1.393,61	1.579,41	1.510,17
Presupuesto NSIP	686,29	555,11	525,85	538,44
Total	2.279,80	2.160,01	2.311,32	2.261,05

Fuente: Informe anual del Comité de Política de Recursos y Planificación (RPPB) de la OTAN, de 24 de julio de 2015 (http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_09/20150904_150724-AC_335-N_2015_0056_ENG_NHQD11401.pdf).

Al margen de estas consideraciones, también debemos destacar el hecho de que se mantenga una separación tajante entre los diversos presupuestos, de tal manera que no se confundan los gastos derivados de las estructuras políticas, con aquellos otros derivados de las estructuras estrictamente militares, ni con los gastos de inversión.

Es evidente, por tanto, que la UE no encaja bien ni en los esquemas de un Estado, ni de una Organización Internacional típicamente militar como es la OTAN, pudiendo distinguir una serie de elementos que debemos tener en cuenta (Tabla 52).

En primer lugar, los gastos a nivel político y militar se incluyen en el PGUE; concretamente, en la Sección II-Consejo y en la Sección X-Servicio Europeo de Acción

Exterior, teniendo en cuenta, eso sí, que la mayoría de estos gastos son imposibles de separar del resto de actuaciones de dicha institución.

Tabla 52 – Comparativa estructuras y medios entre la OTAN y la UE

Ámbito	OTAN	UE
Nivel Político	Consejo Atlántico Representantes Civiles y Militares	Consejo Europeo COPS
Nivel Militar	Comité Militar Mandos Estratégicos y Regionales	CMUE EMUE
Infraestructuras	NSIP	-
Agencias	Varias (NSPA, NCI, etc.)	AED CSUE IESUE
Operaciones	«Cost lie where they fall» Gastos comunes	«Cost lie where they fall» Gastos comunes

Fuente: Elaboración propia a partir de las estructuras de la OTAN y la UE.

En segundo lugar, el gasto en inversión no existe como tal, ya que, en última instancia, dependen de los compromisos realizados por los Estados miembros para alcanzar las capacidades necesarias que permitan la ejecución de las misiones Petersberg, salvo determinados aspectos derivados de la actuación de la AED, tal y como desarrollaremos en el capítulo siguiente.

Precisamente, en relación con la AED, se nos presenta el caso de las agencias en materia de la PCSD que constituyen un supuesto aparte, puesto que conforman unos «organismos» cuyas particularidades merecen un tratamiento diferenciado, pero cuya financiación se fundamenta en aportaciones por parte de los Estados miembros.

Finalmente, en cuanto a las operaciones militares, se aplica el mismo esquema que la Alianza Atlántica; de esta forma, adelantándonos a nuestro desarrollo posterior, en aplicación del principio «*cost lie where they fall*», cada Estado miembro de la UE deberá asumir los gastos derivados del despliegue que efectúe en el teatro de operación, salvo aquellos que no puedan atribuirse de forma exclusiva a un país que serán financiados en

común de acuerdo con una clave de reparto basada en el PNB, habiéndose articulado para ello el denominado Mecanismo ATHENA.

Encontramos así los dos focos de atención de esta Tercera Parte, como son, por un lado, las «agencias» instituidas por la UE en el ámbito de la PCSD (capítulo séptimo), y por otro, el mecanismo ATHENA como encargado de la gestión de los costes comunes derivados de las operaciones militares de gestión de crisis (capítulos octavo y noveno).

CAPÍTULO VII – LAS AGENCIAS DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

A lo largo del desarrollo de la PESC/PCSD se han creado un conjunto de órganos de carácter político y militar para hacer frente a lo que se ha dado en llamar «gestión de crisis» y que dependen del Consejo a través de dos órganos decisorios como son el Alto Representante (AR) y el Comité Político y de Seguridad (COPS)¹; sin embargo, dentro de ese complejo organigrama se incluyen otros, vamos a llamarles, «organismos», como son la Agencia Europea de Defensa (AED), el Centro de Satélites de la UE (CSUE) y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (IESUE), a los que debemos unir la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD).

La razón de incluir su análisis en esta Tercera Parte se debe al hecho de que su financiación no está contemplada entre los gastos administrativos imputados al Presupuesto General de la UE (PGUE), sino que está basada en aportaciones directas por parte de los Estados miembros.

Ahora bien, al margen del análisis de carácter presupuestario que vamos a realizar, tal y como hemos señalado, nos encontramos ante unos «organismos» que son identificados por la propia Comisión Europea como «agencias descentralizadas»², lo cual nos lleva irremediabilmente a preguntarnos qué son y cuál es la configuración de estas agencias.

1. LAS AGENCIAS DESCENTRALIZADAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. Agencias ejecutivas y agencias descentralizadas

De entrada debemos advertir que la «descentralización» de funciones en el ámbito de la UE no es algo nuevo, pero sí es cierto que en la actualidad se ha convertido en una

¹ Ver Gráfico 1.

² Así se desprende del listado de agencias descentralizadas ofrecido por la Comisión Europea en internet (http://europa.eu/about-eu/agencias/index_es.htm).

fuente de preocupación debido al incremento del número de organismos que reciben la genérica denominación de «agencias».

Con carácter general, en el ámbito de la UE se pueden distinguir dos tipos de agencias como son las «agencias reguladoras», también denominadas «descentralizadas» o «tradicionales», frente a las denominadas «agencias ejecutivas».

Las más fáciles de identificar son las «agencias ejecutivas», a las que ya hemos hecho referencia al hilo de nuestro análisis sobre la gestión presupuestaria en el ámbito de la UE, y que han tenido un impulso importante debido al proceso de reforma interno de la propia Comisión que se inicia en los compases del nuevo siglo³, una de cuyas manifestaciones ha sido, precisamente, una externalización de sus funciones.

El origen de este tipo de agencias lo encontramos en el Reglamento Financiero de 2002⁴, que establecía la posibilidad de la Comisión de ejecutar el PGUE de forma «directa», confiando sus competencias a esas «agencias ejecutivas» (artículos 54.2.a y 55); esta previsión ha sido asumida por el actual artículo 58.1.a) del Reglamento Financiero de 2012⁵, en el que de forma más explícita se establece que la Comisión puede ejecutar el PGUE «de manera directa («régimen de gestión directa»), por medio de sus servicios, incluido su personal en las delegaciones de la Unión bajo la responsabilidad del jefe de delegación correspondiente, de conformidad con el artículo 56, apartado 2, o a través de las agencias ejecutivas a que se refiere el artículo 62».

En consecuencia, nos encontramos ante medios al servicio de la propia Comisión ya que, tal y como señala el artículo 62.1 del mismo Reglamento Financiero de 2012, «las agencias ejecutivas son creadas por decisión de la Comisión y son personas jurídicas de Derecho de la Unión», en las que la Comisión delega las competencias de ejecución, total o parcial, de un programa o proyecto de la UE, de conformidad con el Reglamento (CE) N° 58/2003, de 19 de diciembre de 2002⁶.

³ Dicha reforma se integra en dos sendos Documentos de la Comisión como son «La reforma de la Comisión. Libro Blanco» [COM(2000) 200 final, Bruselas 05.04.2000], y «La gobernanza europea. Un Libro Blanco» [COM(2001) 428 final, Bruselas 25.07.2001].

⁴ Reglamento (CE, EURATOM) N° 1605/2002, de 25 de junio de 2002 (DO L248, de 16.09.2002).

⁵ Reglamento (UE, EURATOM) N° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 (DO L298, de 26.10.2012).

⁶ DO L11, de 16.01.2003.

En base a la normativa anteriormente citada, el propio Tribunal de Cuentas nos ofrece las características básicas de estas agencias en su Informe N° 13/2009⁷, a saber:

1. En primer término, «son organismos comunitarios» y, por tanto, ostentan personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones.
2. Se crean por la Comisión, correspondiéndole a ésta «la responsabilidad de las tareas de naturaleza política y de la supervisión de las actividades delegadas».
3. Su objetivo es «ejecutar por delegación la totalidad o parte de los programas de gasto de la UE», es decir, tienen una función instrumental o de gestión, no en vano su configuración se origina desde una norma de carácter financiero o presupuestario.

Frente a este tipo de agencias, nos encontramos con las «agencias descentralizadas», mucho más difíciles de identificar; de este modo, ya en 1996 la Comisión Europea establecía una definición de «agencia» muy imprecisa al establecer que «una agencia comunitaria es un organismo público establecido con arreglo al Derecho europeo y que goza de personalidad jurídica», señalando a continuación que «al no estar previstas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas o el Tratado de la Unión Europea, estas agencias se establecen por un acto comunitario de Derecho derivado en el que se detallan las funciones de carácter técnico, científico o administrativo, específicas que llevan a cabo»⁸.

Como podemos observar, nos encontramos ante un «cajón de sastre» en el que se han aglutinado el conjunto de los treinta y dos «organismos» con personalidad jurídica, que han proliferado en el seno de la UE hasta la fecha, independientemente de su origen, función o, incluso, denominación (agencia, organismo, autoridad, etc.)⁹.

Las razones para crear una agencia son diferentes en cada caso, aunque la propia Comisión reconocía que, en su mayoría (hasta en quince ocasiones a fecha 2010), la creación de agencias se debía a la aparición de nuevas funciones, mientras que el resto se trataba de funciones que venía ejerciendo bien la Comisión, bien los propios Estados; de esta manera, si analizamos las fechas de creación de las mismas, vemos cómo éstas van

⁷ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo N° 13/2009, titulado «*La delegación de las tareas de ejecución en las Agencias Ejecutivas, ¿ha sido una elección acertada?*» (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR09_13/SR09_13_ES.PDF).

⁸ COMISIÓN EUROPEA. *The Agencies of the European Union*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1996 (<http://bookshop.europa.eu/en/the-agencies-of-the-european-union-pbCM9796386/>).

⁹ En la actualidad treinta y dos, sin contar con las derivadas de la PCSD, y cuyo listado incluimos en el Anexo 14.

unidas a momentos puntuales de incremento de funciones por parte de las instituciones comunitarias, pudiendo distinguirse cuatro fases sucesivas:

1. La creación de las dos primeras agencias reguladoras tuvo lugar en los años setenta del siglo pasado en el ámbito de la política social (CEDEFOP y EUROFOUND), a las cuáles se unirían otras dos en 1990 (AEMA y ETF).
2. Tras la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992 se produce la siguiente fase con la creación de siete agencias, casi todas relacionadas con la consecución del mercado interior (EMA, OEDT, OAMI, EU-OSHA, CdT, OCVV y EUROPOL).
3. La siguiente etapa se produce a partir del ejercicio 2001, con un total de trece agencias creadas (AESA, EMSA, EFSA, EUROJUST, GSA, ENISA, FRONTEX, AFE, ECDC, AECF, CEPOL ECHA y EIGE), justificándose su creación en la reorientación de la labor de la Comisión en la elaboración de políticas, descargándola de cuestiones administrativas¹⁰.
4. Finalmente, las últimas ocho agencias se han creado tras la ratificación del Tratado de Lisboa en 2007 (FRA, ACER, ORECE, ABE, AEMV, AESPJ, EASO y EU-Lisa).

Esta diversidad y heterogeneidad ha hecho que la Comisión intente clarificar las funciones y cometidos de estas agencias reguladoras, labor que comenzó en 2005 con una propuesta de acuerdo interinstitucional que no llegó a prosperar¹¹. No obstante, la necesidad de establecer un marco de referencia hizo que se reiniciaran los trabajos a través de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de marzo de 2008, denominada «*Agencias Europeas: orientaciones para el futuro*»¹²; a partir de aquí se llevó a cabo una importante labor de análisis de los aspectos más importantes de todas y cada una de las más de treinta agencias reguladoras existentes¹³, análisis que finalizó con la «*Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea sobre las agencias descentralizadas*», firmada con fecha 19 de julio de 2012.

¹⁰ ANDOURA, S. y TIMMERMAN, P. «Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited», *European Policy Institutes Network*, Center of European Policy Studies (CEPS), Working Paper N° 19, 2008, págs. 2 y 3 (<http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>).

¹¹ COM(2005) 59, Bruselas 25.02.2005.

¹² COM(2008) 135 final, Bruselas 11.03.2008.

¹³ La evaluación realizada por la Comisión Europea de las agencias descentralizadas se encuentra a disposición del público en internet (http://europa.eu/about-eu/agencies/index_es.htm).

En la actualidad se sigue trabajando en la puesta en práctica de las propuestas de la DC 2012, aunque la verdad es que los resultados son todavía inciertos debido a la complejidad del asunto¹⁴.

Tomando como referencia, precisamente, la labor de evaluación efectuada por la Comisión Europea y la Declaración Conjunta de 2012, a continuación vamos a realizar una aproximación más detallada al régimen jurídico de las agencias descentralizadas.

1.2. Aspectos básicos del régimen jurídico de las agencias descentralizadas

En este apartado haremos referencia a los elementos esenciales de la configuración de las «agencias descentralizadas», como son su denominación y tipología, los problemas derivados de su forma de creación y, finalmente, su sede.

A) Denominación y tipología

Uno de los principales puntos de interés es identificar de forma clara e indubitada las agencias reguladoras debido, precisamente, a esa heterogeneidad de funciones y cometidos, más aún si tenemos en cuenta la diversidad de denominaciones que han recibido (agencia, oficina, fundación, organismo, etc.); la propia Declaración Conjunta de 2012 establece que, para el futuro, se utilice una denominación común («*Agencia de la Unión Europea para...*»), proponiéndose el estudio sobre el cambio de denominación de las ya existentes, evitando así cualquier tipo de confusión.

Debido a esa heterogeneidad, resulta casi imposible realizar una clasificación coherente de las agencias reguladoras en el seno de la UE; de hecho, las dos opciones más coherentes eran clasificarlas, bien según su adscripción a la estructura por «Pilares» que hoy en día ha desaparecido, o bien según las funciones que desarrollaran, siendo ésta última la elegida por la Comisión¹⁵.

Las dificultades de cualquiera de los dos métodos son evidentes, de ahí que nosotros acudamos a la mejor clasificación que se pudiera haber realizado en función de su

¹⁴ En este sentido, ver la COM(2015) 179 final, de 24.04.2015, en la que se publica el «*Informe de situación sobre la aplicación del enfoque común sobre las agencias descentralizadas de la UE*», elaborado por la Comisión.

¹⁵ En este sentido, la COM(2008) 135, establecía cinco categorías: aquellas que adoptan decisiones individuales jurídicamente vinculantes (por ejemplo, ECHA), aquellas que proporcionan asistencia directa a la Comisión o a los Estados miembros en forma de asesoramiento técnico o científico (por ejemplo, EMSA), aquellas otras responsables de tareas operativas (por ejemplo, FRONTEX), aquellas encargadas de recoger, analizar y transmitir información objetiva, fiable y fácil de comprender (por ejemplo, EUROFOUND), y, como categoría residual, otros tipos de agencias con otro tipo de funciones.

financiación. De esta manera, el conjunto de agencias se financian, total o parcialmente, a través del PGUE y sólo existen dos casos de autofinanciación completa; a partir de esta premisa, se pueden clasificar de una forma sencilla desde el punto de vista de la rúbrica correspondiente a las perspectivas financieras de la que obtienen sus ingresos y así se hace en la COM(519) final, de 10 de julio de 2013, distinguiendo las grandes áreas de gasto establecidas para el marco financiero plurianual del período 2014-2020¹⁶.

B) Forma de creación de las agencias descentralizadas

La Declaración Conjunta 2012 hace una referencia muy escueta a uno de los elementos clave de las agencias, como es el de su creación, no en vano es su norma básica reguladora.

Con carácter general, al contrario que las agencias ejecutivas que son creadas por la Comisión, las agencias reguladoras han sido creadas a través del correspondiente Reglamento, bien del Consejo en solitario, o bien con la participación del Parlamento a través del procedimiento de «codecisión» (artículo 308 del TUE o fundamento jurídico específico en la política); dejando a un lado en este momento las agencias de la PCSD, la única excepción son las agencias del antiguo Tercer Pilar de Justicia e Interior que, por ser en aquél momento de carácter intergubernamental, mantuvieron sus propios cauces de creación¹⁷.

La Comisión, por otro lado, llamaba la atención sobre «la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto antes de la presentación de la propuesta de la Comisión»¹⁸, remitiéndose específicamente al punto 47 del Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, de 17 de mayo de 2006, en el que se señalaba lo siguiente:

«Al elaborar la propuesta para la creación de una nueva agencia, la Comisión evaluará las implicaciones presupuestarias de la rúbrica de gastos correspondiente. Sobre la base de esta información y sin perjuicio de los procedimientos legislativos que regulen la creación de la agencia de que se trate, las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria se comprometen, en el marco de la cooperación presupuestaria, a llegar a un acuerdo oportuno sobre la financiación de la agencia en cuestión».

¹⁶ Ver Anexo 11.

¹⁷ En este sentido, las agencias EUROJUST y CEPOL se crearon a través de Decisiones del Consejo, mientras que EUROPOL lo hizo a través de un Acuerdo del Consejo en el que se aplicó un Convenio entre los Estados miembros.

¹⁸ COM(2008) 135, pág. 9.

La propia Declaración Común de 2012 señalaba en su Punto 2 que «la decisión de crear una nueva agencia deberá basarse en las evaluaciones de impacto objetivas de todas las posibilidades pertinentes», añadiendo en el Punto 3 siguiente que «será importante gestionar de la mejor manera posible la fase de puesta en marcha de las agencias cuya responsabilidad incumbirá a la Comisión».

No obstante, a pesar de esta previsión, el nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, de 2 de diciembre de 2013, en su Punto 31 establece expresamente la creación de las agencias a través de un «acto legislativo», recogiendo el procedimiento específico de «negociación tripartita» (Comisión, Consejo y Parlamento), si bien es cierto que dicho procedimiento ya venía ejecutándose en la práctica desde el anterior Acuerdo Interinstitucional.

Dicho procedimiento comienza con la propuesta de creación realizada por la propia Comisión (que incluye, a su vez, una completa evaluación de la futura agencia), que participará activamente asistiendo a la autoridad legislativa; una vez alcanzado el acuerdo de creación de la agencia, éste será confirmado en declaración conjunta y, finalmente, «deberá ser aprobado por el Parlamento Europeo y por el Consejo, cada cual de conformidad con sus propias normas de procedimiento».

Otra preocupación de la Comisión es la posibilidad de incluir en el acto de creación de la agencia una «cláusula de extinción», lo cual, a efectos prácticos, no era un problema de carácter jurídico ya que, de igual manera que se había creado, se podía extinguir. En cualquier caso, la Declaración Conjunta 2012 estableció la necesidad de incluir tal «cláusula de extinción o bien de revisión» en su acto de creación; con ello se pretende, llegado el momento, realizar una evaluación de la agencia para determinar si ha cumplido su misión, si es rentable, si es necesaria su modificación o, en su caso, su fusión con otra agencia, previsiones éstas que también están incluidas en el procedimiento de creación del Punto 31 del Acuerdo Interinstitucional de 2013.

C) Problemas derivados de la sede de la agencia descentralizada

En cuanto a la elección de la sede de la agencia, nos encontramos ante una decisión política, ya que se toma por acuerdo entre los representantes de los Estados miembros, a nivel Jefes de Estado o de Gobierno o del Consejo; de hecho, la propia Declaración

Conjunta 2012 establece que en 2003, en previsión de la futura ampliación, se daba prioridad a que estuvieran ubicadas en el territorio de los nuevos Estados miembros.

Ahora bien, dentro de la elección de la sede deberían tenerse en cuenta una serie de criterios objetivos tales como la garantía de que la agencia pueda crearse en el lugar elegido desde el momento de la entrada en vigor del acto constitutivo; la accesibilidad del lugar; la existencia de centros educativos adecuados para los hijos del personal; así como el acceso apropiado al mercado laboral, a la seguridad social y a los servicios médicos de sus hijos y cónyuges (Punto 6 de la Declaración Conjunta 2012).

Finalmente, dentro de este apartado hay que hablar de las relaciones con el Estado anfitrión ya que cada agencia partía de una situación totalmente distinta y es que, aunque en su mayoría se había establecido un convenio de establecimiento con dicho Estado, su contenido difería de unos casos a otros, de ahí la necesidad de armonizar esta situación. A pesar de esta situación, las agencias deberían estar cubiertas por el Protocolo de Privilegios e Inmunidades de la UE (Protocolo N° 7 anexo al TUE), no obstante lo cual, Declaración Conjunta 2012 recoge dos mandatos:

1. El Estado anfitrión deberá comprometerse, en el momento de la adopción del acto constitutivo de la agencia, a garantizar que concurren todas las condiciones necesarias para su funcionamiento en el momento en que comience su fase operativa y a seguir respondiendo de las necesidades de la agencia para su correcto funcionamiento después de su creación (Punto 8).
2. Todas las agencias deberán celebrar acuerdos relativos a la sede antes de que empiece su fase operativa, mientras que las agencias ya creadas que no lo hubieran celebrado todavía, deberán hacerlo de acuerdo con el ordenamiento jurídico del Estado miembro en cuestión, aunque no se fije plazo para ello, correspondiendo a la Comisión orientar a las agencias sobre las mejoras prácticas a la hora de su establecimiento (Punto 9)¹⁹.

1.3. Estructura y gobierno de las agencias

Como es lógico, la diversidad de agencias reguladoras supone una estructura diferente para cada una de ellas, aunque se pueden apreciar unas ciertas similitudes de algunos

¹⁹ Según la COM(2015) 179, aún quedan siete agencias que no disponen de acuerdos de sede adecuados.

órganos pudiendo así hablar de un «Consejo de Administración», un «Director» y de «otros órganos».

1.3.1. El Consejo de Administración

Por lo que se refiere al Consejo de Administración, la diversidad de formulaciones en cuanto a su número y composición²⁰, así como la duración de su mandato, es tan amplia como la propia denominación que se otorga a este órgano²¹.

Como es fácilmente comprensible, la heterogeneidad de miembros del Consejo de Administración no sólo es un problema burocrático²², sino que afecta a la gestión de la propia agencia ya que los implicados en la actividad o la gestión de la agencia pueden no verse representados adecuadamente en el máximo órgano responsable de las directrices generales de la misma.

Esta diversidad ha hecho que la Declaración común establezca una composición común para las agencias (Punto 10): un representante de cada Estado miembro; dos representantes de la Comisión, sin perjuicio de los acuerdos respecto a las agencias existentes; en su caso, un miembro nombrado por el Parlamento, también sin perjuicio de los acuerdos respecto de las ya existentes; y, finalmente, representantes de las partes interesadas.

Esta formulación general, aunque coherente con la estructura comunitaria, supone la existencia de un número muy elevado de miembros del Consejo de Administración, ya que puede superar la treintena de miembros, que hace que se cuestione la verdadera utilidad de un órgano de esas dimensiones. De esta manera, la Declaración Conjunta 2012 establece que, en caso necesario y a efectos de simplificar el proceso de toma de decisiones, se podrá establecer una estructura en dos niveles: un Consejo de Administración que dicte las directrices generales de la agencia, y un «Comité Ejecutivo»,

²⁰ El número de miembros del Consejo de Administración, así como su composición es variopinta, habiéndose incluido, dependiendo de la agencia, representantes elegidos por el Consejo, representantes de los Estados miembros, de la Comisión, del Parlamento Europeo, de Estados candidatos a la adhesión, de terceros Estados, de otras agencias y/o instituciones e, incluso, particulares.

²¹ La propia denominación Consejo de Administración es solo una reducción ya que éste órgano puede recibir otros nombres como Consejo Administrativo, Consejo de Gobierno, Comité de Gestión, etc.

²² Por ejemplo, la remuneración de los miembros del Consejo de Administración que, aunque normalmente la agencia correspondiente sólo se hace cargo de los gastos en dietas para asistir a las reuniones, lo cierto es que hay diversidad de regímenes.

de pequeño tamaño y en el que figure un representante de la Comisión, que participe más activamente en la supervisión de las actividades de la agencia.

En cualquier caso, los miembros del Consejo de Administración se nombrarán atendiendo a los conocimientos en función de los objetivos asignados a la agencia, con un mandato de cuatro años prorrogables.

Aunque también hay diversidad de regímenes jurídicos, como máximo órgano responsable de la agencia, el Consejo de Administración asume las más importantes funciones de la misma, sobre todo en materias administrativas y presupuestarias.

En cuanto a las reglas de adopción de decisiones, normalmente relacionadas con la propia composición del Consejo de Administración y, por tanto, con el peso específico de cada uno de esos representantes en su seno, nos encontramos otra diversidad de regímenes jurídicos; la propia Declaración Conjunta 2012 asume la necesidad de unificar criterios, de tal manera que la mayoría de las cuestiones sean aprobadas por mayoría, dejando la mayoría cualificada de dos tercios para las más importantes como el nombramiento del Director, la adopción del presupuesto y del programa de trabajo (Punto 13).

1.3.2. El Director de la agencia

La figura del Director, independiente de su denominación en cada agencia en concreto (Director Ejecutivo, Presidente, etc.), es la clave de la gestión del día a día de la agencia, otorgándole en cada acto de creación una serie de funciones muy similares o parecidas principalmente la representación legal de la agencia; los más amplios poderes en materia de gestión financiera y de personal, la preparación y ejecución de todas aquellas actuaciones para el cumplimiento de los objetivos asignados a la agencia; y, finalmente, ser la cabeza visible en las relaciones de la agencia con el resto de instituciones de la UE.

Como no podía ser de otra manera, la forma de designación del Director varía en cada agencia, no solo en el procedimiento, sino también en el órgano responsable, pudiendo variar entre el Consejo de Administración, la Comisión y el Consejo. El Punto 16 de la Declaración Conjunta 2012 señala que, «con el fin de respetar la autonomía de las agencias, corresponderá al Consejo de Administración nombrar a los Directores, basándose en una lista elaborada por la Comisión, según un procedimiento de selección

abierto y transparente», previsión ésta aparentemente taxativa, pero cuya puesta en práctica no queda muy clara en relación a las agencias ya existentes.

En cuanto a la duración de su mandato, éste varía entre tres y cinco años, normalmente renovable, estableciéndose en el Punto 17 de la Declaración Conjunta 2012 dicha posibilidad por parte del Consejo de Administración, previa «evaluación del primer mandato del director teniendo en cuenta tanto los informes de evaluación anuales y los requisitos previstos de la agencia para los próximos años».

Asimismo, se recoge la necesidad de evitar posibles conflictos de intereses (Punto 18 de la Declaración Conjunta 2012) y la previsión de los procedimientos adecuados para los casos de cese del director por falta, rendimiento insatisfactorio o irregularidades graves o recurrentes (Punto 19 de la Declaración Conjunta).

1.3.3. Otros órganos

Junto a los dos órganos de gestión principales, nos encontramos con la absoluta diversidad de órganos de todo tipo en función de la agencia, normalmente de carácter auxiliar y/o consultivo, aunque la Declaración Conjunta se centra en dos en concreto: los «Comités Científicos» y las «Salas de Recurso».

Como ya es costumbre, la regulación de los Comités Científicos es diferente en cada agencia que los contempla, tanto en funciones como en composición, aunque en general son órganos de asesoramiento especializados que, incluso, pueden orientar las decisiones o autorizaciones a llevar a cabo por la Comisión.

La labor efectuada por estos Comités ha sido buena, o así parece desprenderse del Punto 20 de la Declaración Conjunta 2012, que se limita a establecer a recoger tres aspectos puramente procedimentales como el intercambio de información entre las agencias para solucionar posibles problemas comunes, la revisión periódica de los procedimientos de selección y, en relación con dicho procedimiento, la necesidad de que garantice la independencia de sus miembros.

Por su parte, la presencia de esas Salas de Recurso en el seno de las agencias es lógica si tenemos en cuenta que sus decisiones, dependiendo de las funciones que tuviera

asignadas, pueden afectar tanto a Estados como a particulares, todo ello sin perjuicio de los posibles recursos que pudieran plantear al Tribunal de Justicia²³.

No entramos aquí a valorar ante qué tipo de actuación nos encontramos, si es puramente administrativa o, por el contrario, podría considerarse que tienen auténtica naturaleza jurisdiccional, pero lo que sí es cierto es que sus decisiones pueden tener mucho peso y afectar a intereses particulares, aunque la Declaración Conjunta 2012 no incide sobre esta cuestión, limitándose a establecer en su Punto 21 las mismas consideraciones administrativas que respecto a los Comités, con especial hincapié en la independencia de sus miembros.

1.4. Funcionamiento, planificación y control de las agencias

Nos adentramos en los aspectos más conflictivos de todo el régimen de las agencias como es su funcionamiento, ya que su diversidad impide un examen exhaustivo de las mismas; de hecho, la Declaración Conjunta 2012, cuando habla del funcionamiento de las agencias, hace referencia a cuatro elementos totalmente dispares en este apartado, como son el apoyo administrativo que deben recibir (Punto 23), el manejo de información clasificada (Punto 24), la necesidad de reconducir sus relaciones en el ámbito internacional (Punto 25)²⁴ y sus actividades de comunicación (Punto 26).

Por su parte, los Puntos 27 a 32 de la Declaración Conjunta 2012 establecen la necesidad de establecer programas de trabajo tanto plurianuales, como anuales, permitiendo así una mejor planificación de los recursos humanos y financieros de cada agencia.

En el caso de los recursos humanos (Puntos 33 a 35 de la Declaración Conjunta 2012), se pone de manifiesto la necesidad de un adecuado proceso de selección en base a las especialidades del campo en el que la agencia desarrolla su actividad; asimismo se establece la necesidad de unos «planes de política de personal» que permitan una mejor planificación del personal externo e interno, y que deberían ser remitidos a la Comisión de cara a una adecuada presupuestación de los recursos de la agencia.

²³ La configuración y las competencias jurisdiccionales del Tribunal de Justicia se encuentran recogidas en la Sección Quinta, del Capítulo 1, del Título I, de la Sexta Parte del TFUE (artículos 251 a 281).

²⁴ Es interesante este Punto 25 relativo a las relaciones internacionales de las agencias ya que da por hecho la existencia de dichas relaciones, pero no queda muy claro qué es lo que pueden hacer, haciendo referencia exclusivamente a la necesidad de establecer una estrategia coherente de sus actividades y a la participación de la Comisión y otros órganos comunitarios.

Más interesante para nosotros son las referencias a la gestión y procedimientos presupuestarios (Puntos 36 a 45 de la Declaración Conjunta 2012).

En primer término, el artículo 208.1 del actual Reglamento Financiero 2012, establece que la Comisión «estará facultada para adoptar un reglamento financiero marco mediante un acto delegado (...) para organismos creados de conformidad con el TFUE y el Tratado EURATOM, que estén dotados de personalidad jurídica propia y reciban contribuciones con cargo al presupuesto».

Con esta previsión, que ya estaba presente en el artículo 185 del Reglamento Financiero de 2002, se unifica la actuación de todas las agencias financiadas con cargo al PGUE, manteniéndose, eso sí, los principios generales establecidos por el propio Reglamento Financiero.

Al margen del cumplimiento de las disposiciones de la citada regulación, con carácter general, todas estas agencias que reciben financiación del PGUE deberán enviar sus previsiones anuales a la Comisión, que se convierte en la supervisora de toda su actuación financiera, y estarán incluidas en el procedimiento general que hemos analizado²⁵.

Ahora bien, este régimen jurídico se aplica a aquellas agencias que reciben financiación a través del PGUE, pero no a las agencias que se autofinancian; de hecho las dos únicas agencias de este tipo²⁶ han establecido sendos Reglamentos Financieros en virtud de su propia norma de creación.

Por otra parte, la Declaración Conjunta 2012 recoge la necesidad de mejorar la gestión presupuestaria de las agencias, haciendo referencia expresa a la implantación de un presupuesto «basado en la actividad», de cara a mejorar la transparencia puesto que determina para qué solicitan los créditos²⁷.

Otro elemento que llama la atención son los ingresos de las agencias, distinguiendo la Comisión tres supuestos.

1. En el caso de las agencias que se financian íntegramente con cargo al PGUE, uno de los problemas planteados es la existencia de superávits presupuestarios (más

²⁵ Ver apartado 2.1 del Capítulo VI.

²⁶ La Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos) (OAMI) y la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV).

²⁷ En este sentido, ver el Informe Especial del Tribunal de Cuentas N° 5/2008, «*Agencias de la Unión Europea: obtener resultados*».

ingresos que gastos), señalándose que, tal y como era habitual, éstos debían incorporarse al ejercicio siguiente.

2. El segundo lugar tenemos las agencias que se financian íntegramente a través de estos ingresos, en las que los importes a pagar deben determinarse de forma realista, evitando un superávit excesivo²⁸.
3. Por su parte, en el caso de las agencias parcialmente autofinanciadas, los usuarios deberían pagar por el coste total de los servicios realizados por dichas agencias.

El problema de fondo que subyace en estas cuestiones es la determinación, lo más realista posible, de esos ingresos ajenos al PGUE, y, en caso de que coexistan ambos tipos de ingresos, cómo se relacionan entre ellos. En este sentido, es preciso identificar, de la mejor manera posible, dichos ingresos ya que, si tenemos en cuenta que los gastos administrativos (salarios, mantenimiento, etc.) suelen ser estables, se puede producir un superávit o un déficit, en función de la cuantía y el número de esos ingresos, sobre todo si se trata de tasas que deben abonar las empresas.

En relación a este punto, la Declaración Conjunta 2012 también recoge la preocupación por las diferencias existentes entre los planes de trabajo y la planificación de recursos, diferencias que inciden en la gestión presupuestario en tanto que obligan a la cancelación de recursos presupuestados o, al contrario, incorporar créditos de otros ejercicios, situación ésta que se agrava teniendo en cuenta la posible gestión de tesorería como consecuencia de la indeterminación de los ingresos externos.

Además, cualquier modificación de la situación existente, incluyendo circunstancias sobrevenidas como la asunción de nuevas funciones por parte de una agencia ya existente, debe justificarse de la manera debida y por los cauces procedimentales adecuados

Por último, nos vamos a referir a la transparencia y al control de las agencias a la cual se dedican los Puntos 46 a 66 de la Declaración Conjunta 2012.

En el Punto 15 de la Declaración Conjunta 2012 ya se establecía la responsabilidad de los Directores en el procedimiento de rendición de cuentas anual del PGUE; en este sentido, el artículo 208.2 del Reglamento Financiero 2012 establece que «la aprobación de la gestión de la ejecución del presupuesto (...) corresponderá al Parlamento Europeo,

²⁸ Señala la Comisión que la mala determinación de los ingresos por tasas, principalmente de empresas, daba como resultado un déficit o un superávit que había que corregir, por ejemplo, modificando el importe de dichas tasas.

previa recomendación del Consejo», apartándose del régimen general ya que se verifica la actuación de todos y cada uno de estos organismos²⁹.

Al margen del proceso de rendición de cuentas, el control de la gestión se realiza por el auditor interno de la propia Comisión (artículo 208.3 del Reglamento Financiero 2012); asimismo se establece que «un auditor externo independiente comprobará que las cuentas anuales de cada uno de los organismos (...) antes de la consolidación de las cuentas definitivas de la Comisión», señalando a renglón seguido que «el Tribunal de Cuentas elaborará un informe anual específico sobre cada organismo» (artículo 208.4 del Reglamento Financiero 2012).

En general, la mayor parte de las agencias deben elaborar este informe anual referido a la gestión financiera efectuada, manifestándose la necesidad de homogeneizar estos informes anuales, que deberían ser efectuados por el Director de la agencia y transmitido a todos los actores interesados.

Las últimas referencias de la Declaración Conjunta son al establecimiento de un sistema de revisión de las agencias (Puntos 60 a 63), el cual se sigue llevando a cabo en la actualidad; la transparencia y las relaciones con terceros (Puntos 64 y 65); y finalmente, de las actuaciones contra el fraude y la corrupción (Punto 66).

Establecidos los elementos más característicos de las agencias descentralizadas, es el momento de pasar a analizar la configuración específica de las que han sido calificadas como «agencias» y que desarrollan sus funciones en el ámbito de la PCSD, como son el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (IESUE), el Centro de Satélites de la UE (CSUE), la Agencia Europea de Defensa (AED) y la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD).

2. EL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA (IESUE)

La creación del IESUE, con sede en París, se produce a través de la Acción Común 2001/554/PESC del Consejo, de 20 de julio³⁰, derogada por la Decisión 2014/75/PESC

²⁹ En este sentido, señala la Comisión que, en el ejercicio 2008, todas las agencias recibieron comentarios por parte del Parlamento Europeo acerca de la gestión efectuada, aunque fueron especialmente graves en ocho de ellas.

³⁰ Publicada en el DO L200, de 25.07.2001, fue objeto de modificación por la Acción Común 2006/1002/PESC del Consejo, de 21 de diciembre (DO L409, de 30.12.2006).

del Consejo, de 10 de febrero³¹, por la que se regula su régimen jurídico en la actualidad (a partir de ahora Decisión 2014).

Con sede en París, desde un primer momento se estableció la contribución del IESUE para el desarrollo de la PESC y, en concreto, de la PCSD, a través de diversas actividades científicas y divulgativas de carácter general³², en colaboración con los Estados miembros.

El IESUE, que actúa sin ánimo de lucro, está dotado de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos, y en particular, «podrá celebrar contratos, adquirir bienes muebles o inmuebles, o disponer de ellos, y ser parte en actuaciones judiciales», mientras que las autoridades de los Estados miembros adoptarán las medidas para reconocerle dicha capacidad (artículo 4 de la Decisión 2014); asimismo, la responsabilidad contractual queda fijada en función del contrato en concreto de que se trate, siendo el Tribunal de Justicia el competente en la medida en la que esté prevista en las cláusulas de dicho contrato (artículo 14, apartados 1 y 2, de la decisión 2014).

Por lo que respecta a su organización, se dan especialidades que lo alejan, en cierta medida, de la estructura de las agencias que hemos visto en el apartado anterior.

En primer término, lo más interesante es que la función de dirección política se asigna al Comité Político y de Seguridad (COPS), bajo la responsabilidad del Consejo, mientras que el Alto Representante (AR) «asumirá la dirección operativa del Instituto, de conformidad con las responsabilidades del Alto Representante en la PESC y, en particular, en la PCSD» (artículo 3.1 de la Decisión 2014).

Tenemos, por tanto, en la cúspide de la organización al AR, bajo la supervisión política del Consejo a través del COPS, aunque, eso sí, estas actividades «se ejercerán sin menoscabo de la independencia intelectual o la autonomía operativa de que goza el Instituto en el ejercicio de su cometido y funciones» (artículo 3.2 de la Decisión 2014).

³¹ DO L41, de 12.02.2014.

³² En este sentido, el artículo 2, apartados 2 y 3, de la Decisión 2014/75/PESC, establece expresamente entre sus actividades «la realización de un análisis orientado a líneas de actuación específicas, la información, divulgación y debate»; «la organización de encuentros para entablar contactos y talleres, y la recogida de documentación pertinente para los funcionarios y expertos de la Unión y de los Estados miembros»; así como la promoción de «contactos con el mundo académico, grupos de reflexión y agentes relevantes de la sociedad civil en todo el continente europeo y la comunidad atlántica e internacional, sirviendo de intermediario entre las instituciones de la Unión y el mundo de expertos externos, incluidos quienes tienen relación con temas de seguridad».

Al margen de esta «superestructura política» de control, el IESUE presenta una organización parecida a la que hemos visto como genérica para el caso de las agencias, con una «Junta» y un «director» al frente, aunque con particularidades.

Regulada en el artículo 5 de la Decisión 2014, la Junta estará compuesta por un representante designado por cada Estado miembro³³, así como por un representante de la Comisión; además, estará presidida por el AR o su representante, mientras que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se encargará de las labores de secretaría, aspecto éste último bastante sorprendente. También podrán asistir a sus reuniones el Director o su representante, el director general del personal militar y el presidente del Comité Militar de la UE.

Se reunirá, al menos, dos veces al año, así como cuando lo solicite, como mínimo, un tercio de sus miembros. Además, será la propia Junta la que adopte su reglamento interno y decidirá su organización, incluyendo la posibilidad de crear comités o grupos de trabajo.

Como es natural, a la Junta le corresponden las funciones más importantes como aprobar el programa de trabajo anual y a largo plazo, y el presupuesto, siendo el foro de debate sobre cometido, funcionamiento y personal (artículo 5.1 de la Decisión 2014). Asimismo, las decisiones se adoptarán por mayoría, remitiéndose a la mayoría cualificada del TUE (artículo 16, apartados 2 y 3, del TUE).

La propia Junta será la que nombre al director entre los candidatos propuestos por los Estados miembros, pero sobre la base de la recomendación del AR³⁴; evidentemente, los candidatos deberán ostentar «reconocidos y amplios conocimientos y experiencia en el ámbito de las relaciones internacionales, la política de seguridad y la diplomacia, así como con experiencia en investigación en estos temas», mientras que el nombramiento tendrá una duración de tres años, prorrogable por otros dos (artículo 6, apartados 1 y 2, de la Decisión 2014).

Las labores del director son las comunes de trabajo diario del IESUE (elaborar el programa de trabajo anual, administración diaria, asuntos de personal, etc.); no obstante aquí nos fijamos en algunos apartados que tienen un mayor interés a efectos de nuestro análisis.

³³ Éste, a su vez, podrá estar representando o ir acompañado por un suplente.

³⁴ Bajo la supervisión del AR, se establece un «tribunal de preselección» compuesto por tres representantes del SEAE y tres representantes de los Estados miembros de entre el trío de Presidencias (artículo 6.2 de la Decisión 2014).

En primer lugar, el director es el representante legal del IESUE (artículo 6.3 de la Decisión 2014), por lo que hay una serie de funciones directamente vinculadas a tal representación como la contratación de personal (artículo 6.5 de la Decisión 2014), a celebrar contratos y a efectuar gastos dentro de los límites del programa de trabajo y del presupuesto (artículo 6.7 de la Decisión 2014).

Además, es responsable ante la Junta, asignándole la elaboración del informe anual sobre las actividades del IESUE, que deberá remitir, antes del 31 de marzo de cada año, a la Junta (a través del AR) y al Consejo, que lo remitirá al Parlamento, a la Comisión y a los Estados miembros.

Gráfico 15 – Organigrama del Instituto Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE)



Fuente: Elaboración propia a partir de la estructura organizativa establecida en la Decisión del Consejo 2014/75/PESC, de 10 de febrero de 2014.

En cuanto al personal de IESUE, podrán ser tanto analistas, como personal administrativo, con la consideración de personal laboral y podrán ser contratados entre candidatos nacionales de los Estados miembros; también se podrán contratar investigadores o trabajadores en prácticas de forma puntual y por corta duración (artículo 7 de la Decisión 2014). Asimismo, en aplicación de un procedimiento especial, el

Consejo, a propuesta del director, adoptará las decisiones oportunas respecto al personal del IESUE³⁵.

Por otro lado, el artículo 13 de la Decisión 2014 habla de los privilegios e inmunidades del Director y del personal del IESUE, aplicándose con carácter general el Protocolo N° 7 anexo al TUE y al TFUE; ahora bien, también habla de un régimen especial de privilegios para el personal del IESUE y del CESUE, que habría sido establecido por Decisión del Consejo, de 15 de octubre de 2001, pero cuya entrada en vigor no se habría producido, dejando al Estado anfitrión la posibilidad de reconocer lo allí establecido.

Llegamos así al apartado presupuestario, al cual se dedican proporcionalmente bastante más preceptos en la Decisión 2014 que respecto al resto de cuestiones.

El artículo 10.1 de la Decisión 2014 establece que «todos los ingresos y los gastos del Instituto figurarán en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario, que coincidirá con el año civil, y se consignarán en el presupuesto del Instituto, que incluirá la plantilla de personal».

El artículo 10.3 de la Decisión 2014 establece el aspecto más característico del IESUE, como es el referente a los ingresos ya que, con carácter general, «consistirán en contribuciones de los Estados miembros con arreglo a la clave de la Renta Nacional Bruta (RNB)»; no obstante, «previa propuesta del director y aprobación de la Junta, podrán aceptarse contribuciones adicionales procedentes de otras fuentes, en particular de los Estados miembros o de las instituciones de la Unión», con la limitación que deben ser para «proyectos específicos que sean pertinentes para el cometido y las funciones del Instituto».

Como vemos, la financiación es doble: por un lado, se utilizan las contribuciones de los Estados miembros de idéntica forma a como lo hacía ATHENA y el PGUE, puesto que se calculan en función de la RNB; y por otro, se podrán aceptar otro tipo de ingresos para «proyectos específicos», especialmente de los Estados miembros, aunque no se especifica ni su forma, ni su contenido.

Por su parte, el procedimiento presupuestario queda regulado en el artículo 11 de la Decisión 2014.

³⁵ En este sentido, el Reglamento de Personal del IESUE fue aprobado por el Consejo, mediante procedimiento escrito el 21 de diciembre de 2001, habiendo sufrido varias modificaciones, publicándose la última actualización en el DO L235, de 12.09.2005.

En este sentido, antes del 31 de octubre de cada año, el director presentará un proyecto de presupuesto «que cubra los gastos administrativos, los gastos operativos y los ingresos previstos, incluidas las contribuciones adicionales para proyectos específicos»; la Junta deberá aprobar el presupuesto, por unanimidad, antes del 30 de noviembre, y sólo en casos extraordinarios se permiten presupuestos rectificativos.

Antes del 31 de marzo, el director, junto al informe anual de actividades del IESUE, presentará al Consejo y a la Junta la contabilidad detallada de ingresos y gastos del ejercicio presupuestario anterior, siendo la propia Junta la que apruebe la gestión efectuada.

Finalmente, la Junta, previa autorización del Consejo y a propuesta del director, aprobará las disposiciones financieras aplicables al IESUE (artículo 12 de la Decisión 2014)³⁶.

Tabla 53 – Contribuciones de los Estados miembros al presupuesto del IESUE (2008-2014)

Año	Gasto total IESUE	Contribuciones Estados miembros
2008	5.001.236 euros	3.803.490 euros
2009	4.864.313 euros	3.940.423 euros
2010	4.854.779 euros	4.020.812 euros
2011	6.029.821 euros	4.020.812 euros
2012	-	4,02 millones de euros
2013	-	3,99 millones de euros
2014	-	3,99 millones de euros

Fuente: Los datos correspondientes al período 2008-2011 se encuentran en VV.AA. *EUISS Yearbook of European Security 2013*, IESUE, Paris, 2013, pág. 278, mientras que los datos, menos precisos, correspondientes al período 2012-2014, se encuentran en VV.AA. *EUISS Yearbook of European Security 2013*, IESUE, Paris, 2015, pág. 49.

3. EL CENTRO DE SATÉLITES DE LA UNIÓN EUROPEA (CSUE)

Creado en 1992, el Centro de Satélites formaba parte de la estructura de la Unión Europea Occidental (UEO), hasta que el desarrollo de la PESD marcó el traspaso de las

³⁶ En este sentido, la última actualización que hemos podido consultar del Reglamento Financiero del IESUE está incluida Documento del Consejo 10668/08, de 16 de julio de 2008.

funciones que ésta venía ejerciendo a la UE; de esta forma, la asunción de estas funciones vino establecida a través de la Acción Común 2001/555/PESC, de 20 de julio de 2001³⁷, que fijaba su nueva adscripción, bajo la denominación Centro de Satélites de la UE (CSUE), a partir del 1 de enero de 2002³⁸.

Pasamos, por tanto, a establecer los elementos más característicos de su régimen jurídico incluido en la citada Acción Común 2001/555/PESC, teniendo en cuenta las modificaciones que ha sufrido a lo largo del tiempo (en adelante Acción Común 2001)³⁹.

Con sede en Torrejón de Ardoz, la función del CSUE es secundar las decisiones en el ámbito de la PESC, incluidas las operaciones de gestión de crisis, «facilitando, si procede, productos resultantes del análisis de las imágenes y los datos complementarios obtenidos por satélites, incluidos las imágenes aéreas y los servicios relacionados» (artículo 2.1 de la Acción Común 2001).

El artículo 2.2 de la Acción Común 2001 que «en el marco de su misión, el Secretario General y Alto Representante, ante la solicitud correspondiente y si la capacidad del Centro lo permite, impartirá instrucciones al Centro para que proporcione productos o servicios», por lo que, para poder acceder a los servicios proporcionados por el CSUE, es precisa una previa autorización previa del Alto Representante (AR). Los posibles usuarios de la información pueden ser Estados miembros, la Comisión, terceros Estados que hayan aceptado los términos de asociación⁴⁰ o una Organización Internacional, en particular la ONU, la OSCE o la OTAN; de hecho, el COPS podrá dar instrucciones al AR sobre la las solicitudes realizadas por terceros Estados, casos por caso.

En este sentido, el artículo 6 de la Acción Común 2001 regula de forma más detallada esos servicios como la seguridad o la transparencia (todas las solicitudes serán puestas a disposición de la Comisión y los Estados miembros).

Como viene siendo habitual, se le otorga personalidad jurídica, incluyendo la posibilidad de «adquirir bienes muebles o inmuebles, o disponer de ellos, y ser parte en

³⁷ DO L200, de 25.07.2001.

³⁸ En este sentido, tras la cesación de funciones de la UEO a partir del 1 de julio de 2011, se estableció un régimen específico para que el propio CSUE asumiera ciertas funciones administrativas que llevaba a cabo dicha Organización, en particular sobre su personal (artículo 23 bis de la Acción Común 2001/555/PESC).

³⁹ Las tres modificaciones han tenido lugar a través de la Acción Común 2006/998/PESC, de 21 de diciembre de 2006 (DO L405, de 30.12.2006); la Acción Común 2009/834/PESC, de 10 de noviembre de 2009 (DO L297, de 13.11.2009); y la Decisión 2011/297/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2011 (DO L136, de 24.05.2011).

⁴⁰ En el anexo de la Acción Común 2001 se establecen los términos de la citada asociación.

actuaciones judiciales»; asimismo, los Estados miembros adoptarán las medidas para reconocerle dicha personalidad jurídica con arreglo a su legislación nacional (artículo 6 de la Acción Común 2001).

Por su parte, el artículo 18 de la Acción Común 2001 establece «responsabilidad jurídica» del CSUE, que vendrá determinada por el contrato de que se trate, mientras que la responsabilidad de su personal viene determinada por sus disposiciones reguladoras específicas.

En cuanto a su estructura orgánica, nos encontramos ante un supuesto parecido al del IESUE, ya que aquí también nos encontramos con la «dirección política» del Comité Político y de Seguridad (COPS), que orientará las actividades del AR (artículo 3 de la Acción Común 2001); por su parte, el propio AR dirige las operaciones del CSUE y deberá informar al COPS siempre que sea necesario y, como mínimo, una vez cada seis meses (artículo 4 de la Acción Común 2001).

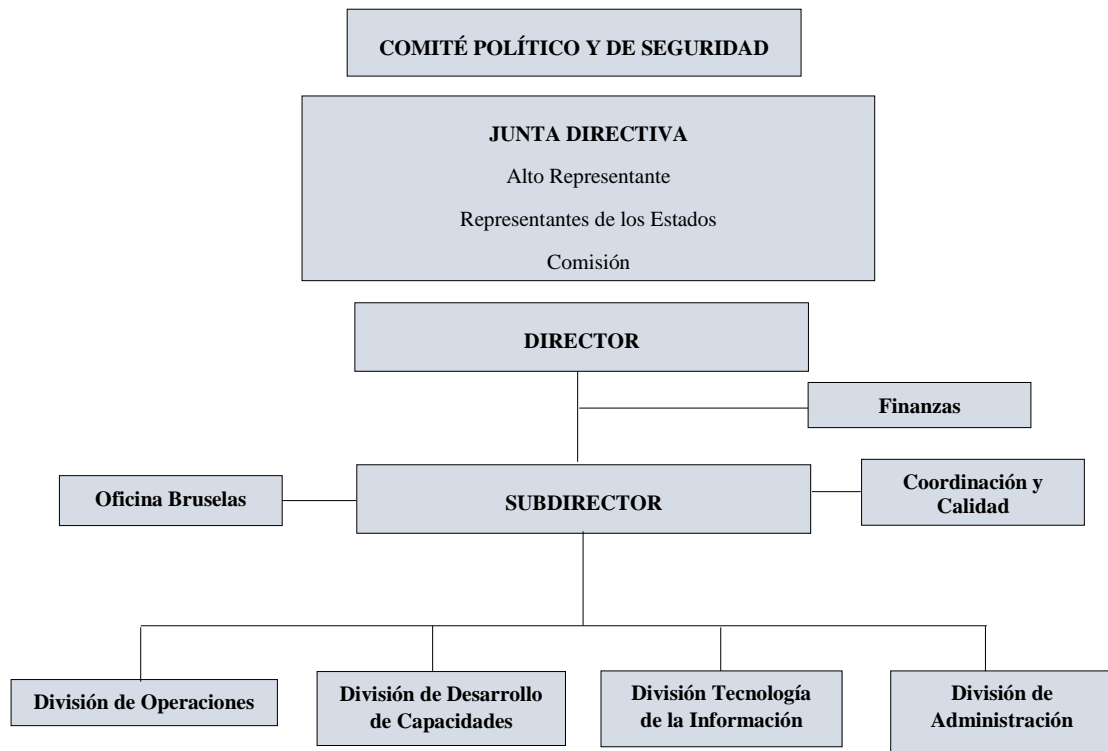
Al margen de esta dirección «política», la estructura organizativa del CSUE consta de una «Junta Directiva» (artículo 7 de la Acción Común 2001) y un «Director» (artículo 8 de la Acción Común 2001).

La Junta Directiva «estará compuesta por un representante de cada Estado miembro y un representante de la Comisión», y estará presidida por el AR, que informará al Consejo sobre la labor de la misma; a las reuniones asistirá el Director o su representante, y podrán asistir el Director General del Estado Mayor y el Presidente del Comité Militar, o sus representantes.

A la Junta Directiva le corresponden las funciones más importantes como el programa de trabajo, anual o a largo plazo, y el presupuesto, siendo también un foro de discusión sobre cualquier tema relacionado con el CSUE; también adoptará su reglamento de funcionamiento interno.

El Presidente convocará a la Junta Directiva al menos dos veces al año y cuando lo solicite un tercio de los Estados miembros, pudiendo establecer grupos de trabajo o comités *ad hoc*; en cuanto a las decisiones, «los representantes de los Estados miembros adoptarán por mayoría cualificada las decisiones», según la ponderación de votos prevista para el Consejo en el artículo 23.2 del TUE.

Gráfico 16 – Organigrama del Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE)



Fuente: Elaboración propia a partir de la estructura organizativa establecida en la Acción Común 2001/555/PESC, de 20 de julio de 2001, así como de los organigramas disponibles en la página web del CSUE (<https://www.satcen.europa.eu/>).

Por su parte, el procedimiento de designación de Director es mucho más sencillo que en el caso anterior, ya que las candidaturas de los Estados miembros se presentarán al AR; éste, a su vez, las remitirá a la Junta Directiva que lo nombrará, junto a un Director adjunto, por un período de tres años, prorrogable por otros dos.

El Director es el responsable del funcionamiento diario del CSUE, correspondiéndole las labores administrativas normales y la gestión diaria; además, como representante legal del CSUE se le asignan las funciones de contratación del resto del personal, celebrar contratos y efectuar los gastos necesarios para su normal funcionamiento.

En este caso, el Director, responsable ante la Junta Directiva, elabora el informe anual que deberá presentar antes del 31 de marzo de cada año sobre las actividades del ejercicio anterior, informe que elevará a la Junta y al Consejo, siendo éste último el que lo remita al Parlamento, a la Comisión y a los Estados miembros.

En cuanto al personal del CSUE, «incluido el Director, estará formado por miembros contratados sobre la base más amplia posible a partir de nacionales de los Estados

miembros», nombrándose en base a sus méritos y unas oposiciones limpias y transparentes (artículo 9 de la Acción Común 2001)⁴¹; por su parte, su régimen de privilegios e inmunidades deberá establecerse en virtud de un acuerdo entre los Estados miembros (artículo 16 de la Acción Común 2001).

Además, se prevé la posibilidad de asignar personal externo en comisión de servicio, sobre todo en caso de crisis (artículo 17 de la Acción Común 2001).

Establecidos los elementos más característicos del régimen jurídico del CSUE, es el momento de pasar a los aspectos presupuestarios, a los cuáles la Acción Común 2001 también dedica bastantes preceptos en comparación con el resto de materias.

Según el artículo 12.1 de la Acción Común 2001, las estimaciones de ingresos y gastos deberán contemplarse en el presupuesto, que coincidirá con el año natural e incluirá una lista de su personal.

Señala el artículo 12.2 de la Acción Común 2001 que «los ingresos del Centro consistirán en contribuciones de los Estados miembros excepto Dinamarca con arreglo a la clave de la renta nacional bruta (PNB), constituyendo los pagos la remuneración por los servicios prestados e ingresos varios»; sin embargo, a mayores, las solicitudes de trabajo formuladas podrán estar sujetas a cargas en concepto de amortización de costes.

En consecuencia, también aquí se establece un doble sistema de financiación: por un lado, las contribuciones de los Estados miembros para el mantenimiento y actividades generales del CSUE; y por otro, para los trabajos que específicamente se le encarguen se podrán aplicar unas tasas de amortización de costes, es decir, por el coste realmente ocasionado sin ningún tipo de beneficio⁴², aunque su determinación se deja al Reglamento Financiero interno⁴³.

El procedimiento de aprobación del presupuesto se basa en un proyecto elaborado por el Director que deberá presentar a la Junta Directiva antes del 30 de septiembre de cada año; la Junta Directiva deberá aprobar el presupuesto antes del 30 de noviembre y sólo en casos excepcionales se podrá autorizar un presupuesto rectificativo (artículo 13 de la Acción Común 2001).

⁴¹ En este sentido, el régimen del personal del CSUE está recogido en la Decisión del Consejo 2009/747/PESC, de 14 de septiembre de 2009 (DO L276, de 21.10.2009).

⁴² De hecho, el artículo 6, *in fine*, establece que el CSUE no podrá tener fines lucrativos.

⁴³ El artículo 15 de la Acción Común 2001 establece que este Reglamento Financiero será propuesto por el Director y aprobado por la Junta Directiva, previo dictamen de conformidad del Consejo.

En este caso, el control de todos los compromisos y pagos, así como su registro y contabilización, se llevará a cabo por un «interventor financiero independiente nombrado por la Junta Directiva» (artículo 14.1 de la Acción Común); asimismo, antes del 31 de marzo de cada año, junto al informe de actividad anual, el Director presentará la contabilidad detallada de los ingresos y gastos del ejercicio precedente a la Junta, encargada de la aprobar la gestión efectuada, y al Consejo, a efectos de información.

Tabla 54 – Presupuesto del CSUE de los ejercicios 2014-2015 (euros)

Concepto	2014	2015
Gastos de personal	10.942.200	11.117.272
Gastos operativos generales	1.796.817	1.866.811
Gastos operativos de misión	2.964.054	4.379.001
Gastos de proyectos externos	1.307.722	280.130
Fondo de contingencia	333.001	333.250
Total Gastos:	17.343.794	17.976.464
Otros ingresos	5.068.595	5.730.805
Contribuciones Estados miembros	12.275.199	12.245.659
Total Ingresos:	17.343.794	17.976.464

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la página web del CSUE (<https://www.satcen.europa.eu/>).

4. LA ESPECIAL CONFIGURACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (AED)

La incorporación de los aspectos militares al Tratado de Ámsterdam (1997) incluía, no sólo la necesidad de una «capacidad de acción autónoma, apoyada en unas fuerzas militares creíbles», sino que también se introduce un elemento importante de cara a su consecución, como es la «cooperación en materia de armamento».

Con estas previsiones, el «Tratado Constitucional», de 29 de octubre de 2004, incorporaba la creación de una «agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento»; no obstante, el fracaso de este proyecto precipitó su creación a través de la Acción Común 2004/551/PESC, de 12 de

julio de 2004⁴⁴, aunque finalmente su presencia quedaría incorporada en el actual artículo 42.3 del TUE tras las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa al pronunciarse en los siguientes términos:

3. «Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada «Agencia Europea de Defensa») determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares».

Tras esta genérica regulación, su régimen jurídico actual fue establecido a través de la Decisión 2011/411/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2011⁴⁵, aunque las novedades producidas con posterioridad implicaron su sustitución por la reciente Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015 (en adelante Decisión 2015)⁴⁶.

En consonancia con la previsión del TUE, la AED «actuará bajo la autoridad del Consejo, en apoyo de la PESC y de la PESD, dentro del marco institucional único de la Unión Europea y sin perjuicio de las responsabilidades de las instituciones de la UE y de los órganos del Consejo» (artículo 1.2 de la Decisión 2015); no obstante, la participación de los Estados miembros en la AED es voluntaria, pudiendo adscribirse con posterioridad aquellos que no vinieran participando (artículo 1, apartados 3 y 4, de la Decisión 2015).

El artículo 2.1 de la Decisión 2015 establece como misión de la AED «apoyar al Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la Unión en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la PESD en su situación actual y conforme vaya evolucionando en el futuro». Se le asignan así un conjunto de funciones y cometidos (artículo 5 de la Decisión 2015), pudiendo distinguir tres aspectos básicos:

1. En primer término, le corresponden las más amplias actividades que contribuyan a la definición de los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros, así como a la armonización de las necesidades operativas; funciona, por tanto, como un órgano de asesoramiento, ejerciendo funciones parecidas a lo que debe hacer un «Estado Mayor» en el ámbito militar.

⁴⁴ DO L245, de 17.07.2004.

⁴⁵ DO L183, de 13.07.2011.

⁴⁶ DO L266, de 13.10.2015.

2. En segundo lugar, «proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos»; en este caso, funcionaría de una manera parecida a la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR), gestionando programas internacionales de armamento.
3. Y finalmente, «contribuir a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares», es decir, en este caso se centra en la regulación del denominado «mercado europeo de defensa», mejorando su competitividad y creando economías de escala que permitan una gestión más eficaz.

Se trata, en definitiva, de funciones amplias y complejas que, además, no pueden afectar a las competencias de los Estados miembros en materia de defensa (artículo 2.3 de la Decisión 2015).

Al igual que en los otros casos, la AED goza de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus funciones, debiendo los Estados miembros garantizar la plena capacidad jurídica con arreglo a su propia legislación (artículo 6 de la Decisión 2015); por su parte, la responsabilidad de la AED queda establecida en función del contrato de que se trate en cada caso (artículo 29.1 de la Decisión 2015).

En cuanto a su régimen de privilegios e inmunidades, el artículo 27 de la Decisión 2015 se remite a la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 10 de noviembre de 2004, aunque todavía no ha entrado en vigor, de ahí que se establezca la necesidad de que el Estado de acogida (Bélgica en este caso), pueda conceder dichos privilegios e inmunidades; en cualquier caso, es de aplicación el régimen general establecido para el conjunto de la UE en el Protocolo N° 7 anexo al propio TUE

La complejidad de las funciones que debe llevar a cabo la AED se manifiesta en su propia estructura.

En primer término, la AED está sometida al Consejo que ejerce las funciones de supervisión política, emitiendo directrices y recibiendo informes de manera periódica (artículo 4 de la Decisión 2015).

Además, se establece que el Director de la AED sea el propio Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), que «será el responsable de la organización y funcionamiento general de la Agencia y garantizará que las directrices y orientaciones del Consejo y las decisiones de la Junta Directiva sean ejecutadas por el Director Ejecutivo, que le informará el respecto» (artículo 7.2 de la Decisión 2015).

El perfil netamente político queda, por tanto, asegurado, al establecer como Director al propio AR, que queda por encima del órgano de gestión diaria que es el Director Ejecutivo; de hecho, se le asignan funciones como la negociación de acuerdos con terceros países, organizaciones o entidades, de acuerdo con las instrucciones recibidas de la Junta Directiva.

Por su parte, el artículo 8.1 de la Decisión 2015 establece que «el órgano de decisión de la Agencia será una Junta Directiva compuesta por un representante de cada Estado miembro participante, facultado para comprometer a su gobierno, y por un representante de la Comisión»; ahora bien, las reuniones de esta Junta Directiva pueden diferir: al menos dos veces al año se deberá reunir a nivel de Ministros de Defensa, pero también podrán reunirse en otras formaciones específicas (directores nacionales de armamento, directores de política de defensa, etc.).

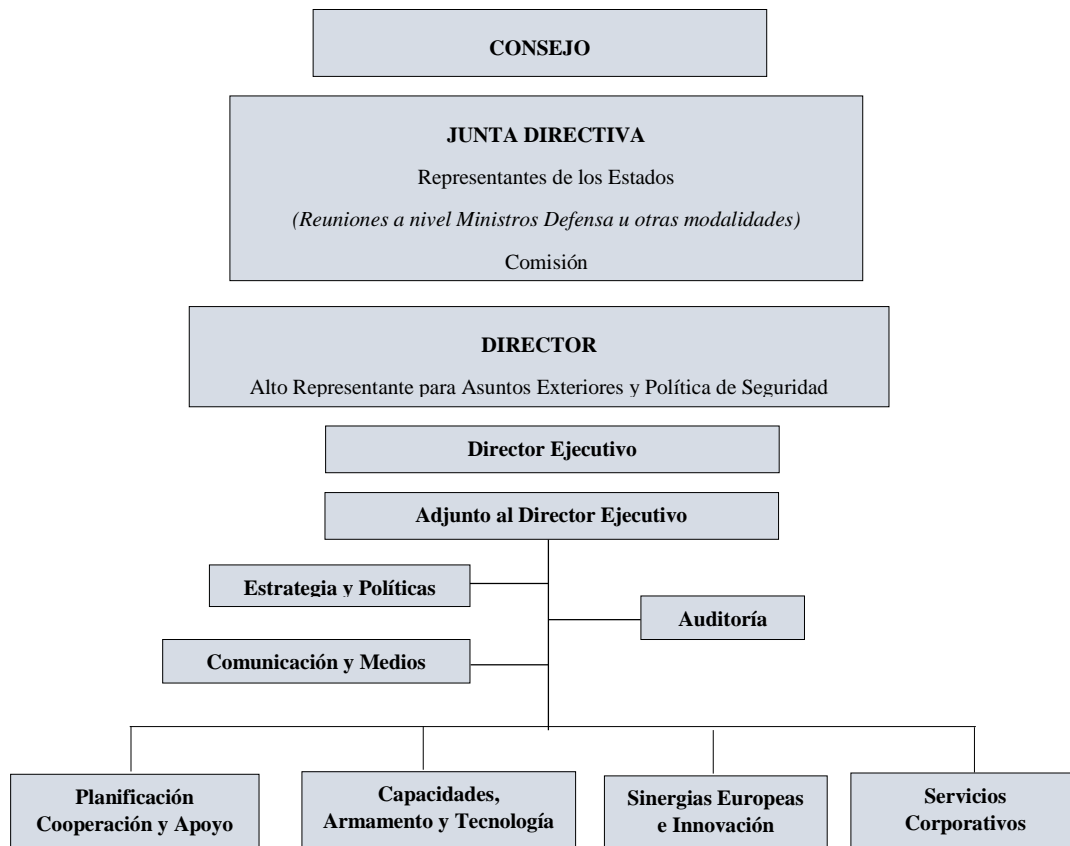
El propio Director de la Agencia convocará y presidirá las reuniones de la Junta Directiva, aunque podrá delegar la presidencia en esas reuniones a nivel de Ministros de Defensa. Además, a sus reuniones asistirá el Director Ejecutivo, el Presidente del Comité Militar de la UE (CMUE) y representantes del SEAE, pudiendo ser invitados el Secretario General de la OTAN, representantes de otras estructuras y organizaciones (OCCAR, *LoI*, etc...) u otras terceras partes.

Evidentemente, a la Junta Directiva le corresponden las funciones más importantes (artículo 9.1 de la Decisión 2015), adoptando sus decisiones por mayoría cualificada, ponderándose los votos de acuerdo con lo previsto en el artículo 16, apartados 4 y 5, del TUE (artículo 9.2 de la Decisión 2015); además, si un representante de un Estado miembro manifestase la intención de oponerse a la adopción de una decisión, lo comunicará de tal forma que el asunto podrá ser remitido para su examen por el Consejo, debiendo éste pronunciarse por unanimidad (artículo 9.3 de la Decisión 2015).

Finalmente, el artículo 10 de la Decisión 2015 regula la figura del Director Ejecutivo que es elegido por la propia Junta Directiva por un período de tres años, prorrogable por

otros dos, incluyendo también la posibilidad de nombrar uno o varios Directores Ejecutivos adjuntos; los Estados miembros presentarán así candidatos, de entre los cuáles el Director, con el auxilio de un grupo asesor en el que estarán representados el SEAE, la propia AED y los Estados miembros, presentará dos a la Junta Directiva. Además, el director será responsable, no ante el Director, sino ante la propia Junta Directiva (artículo 10.6 de la Decisión 2015).

Gráfico 17 – Organigrama de la Agencia Europea de Defensa (AED)



Fuente: Elaboración propia a partir de los organigramas disponibles en la página web de la AED (<http://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/Organisation>).

Al margen de las competencias del Director, el Director Ejecutivo es el representante legal de la AED, pudiendo celebrar contratos y contratar personal (artículo 10.5 de la Decisión 2015), con excepción de los cargos de rango superior que serán nombrados por el Director de la AED (artículo 11.2 de la Decisión 2015).

Por lo que se refiere al personal de la AED, éste se compondrá de (artículo 11.3 de la Decisión 2015):

1. Personal contratado directamente por la propia AED mediante contratos de duración determinada, seleccionados entre nacionales de los Estados miembros, siendo aplicable el estatuto de personal aprobado a través de la Decisión 2004/676/PESC del Consejo, de 24 de septiembre de 2004⁴⁷.
2. Expertos nacionales enviados en comisión de servicio por los Estados miembros participantes para puestos en la estructura organizativa o bien para tareas y proyectos específicos, y cuyo estatuto se regula en la Decisión 2004/677/PESC del Consejo, de 24 de septiembre de 2004⁴⁸.
3. Y finalmente, funcionarios de la UE también en comisión de servicio por un período específico o tareas también específicas.

También se podrá recurrir a personal de terceros países u organizaciones con acuerdos específicos, así como agentes contractuales o expertos enviados en comisión de servicio para la aplicación de uno o más programas o proyectos (artículo 11.4 de la Decisión 2015).

Llegamos así a las Disposiciones Financieras de la AED (artículos 12 a 18 de la Decisión 2015), mucho más exhaustivas que en los casos anteriores, distinguiéndose tres tipos de presupuestos: el «presupuesto general», los «presupuestos de proyectos o programas específicos» y los «presupuestos que se deriven de ingresos adicionales».

En primer término, el presupuesto general de la AED se establece en consonancia con los principios presupuestarios del conjunto de la UE; de hecho, se remite el artículo 12 de la Decisión 2015 se remite directamente al último Reglamento Financiero aprobado por Reglamento (UE, EURATOM) N° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012⁴⁹.

En cuanto al procedimiento de aprobación del presupuesto se distinguen tres fechas totalmente distintas (artículo 13, apartados 1 a 3, de la Decisión 2015): antes del 31 de marzo de cada año, el Director presentará a la Junta Directiva una estimación preliminar del presupuesto del año siguiente; a continuación, antes del 30 de junio, presentará una nueva estimación revisada del presupuesto del año siguiente, así como el proyecto de marco financiero de carácter trienal; y finalmente, antes del 30 de septiembre, presentará el proyecto de presupuesto definitivo, junto al proyecto de marco financiero.

⁴⁷ DO L310, de 07.10.2004.

⁴⁸ DO L310, de 07.10.2004.

⁴⁹ Las características generales de este Reglamento Financiero 2012 han sido analizadas en el Capítulo VI.

La Junta Directiva adoptará por unanimidad el proyecto de presupuesto antes del 31 de diciembre de cada ejercicio y que deberá estar presidida por el propio Director, por un representado por éste o por un miembro de la Junta Directiva; una vez aprobado, el Director Ejecutivo declarará que se ha adoptado y lo comunicará a los Estados miembros (artículo 13.10 de la Decisión 2015).

Si, llegado el 31 de diciembre, no se hubiera aprobado el presupuesto correspondiente, se podrán efectuar gastos de forma mensual, según la estructura presupuestaria y dentro de la doceava parte de los créditos del ejercicio precedente; no obstante, la propia Junta Directiva podrá autorizar, por mayoría cualificada y a propuesta del Director Ejecutivo, gastos que superen esa doceava parte, pero sin exceder el máximo del ejercicio precedente (artículo 10.11 de la Decisión 2015).

Además, se prevé expresamente la posibilidad de aprobar «presupuestos rectificativos», aprobándose de la misma manera que el presupuesto ordinario (artículo 14 de la Decisión 2015).

La propia estructura presupuestaria aparece mucho más detallada en este caso.

En este sentido, el presupuesto incluirá los créditos estimados necesarios para cubrir los costes de funcionamiento, personal y reuniones de la AED, y además, aquellos otros necesarios para recabar asesoría externa, en concreto, análisis operativos (artículo 13.3 de la Decisión 2015).

Los créditos se clasificarán por «títulos y capítulos, agrupando los gastos por tipos o por destino, que se subdividirán en artículos de ser necesario» (artículo 13.7 de la Decisión 2015), pudiendo incluir un capítulo específico de «créditos provisionales», cuando haya incertidumbre sobre el importe de los créditos necesarios o sobre las posibilidades de ejecutar los créditos allí consignados (artículo 13.8 de la Decisión 2015).

Por lo que respecta a los ingresos, estos se componen de «contribuciones que abonarán los Estados miembros participantes en la Agencia en función de la renta nacional bruta (RNB)», así como «otros ingresos» (artículo 13.9 de la Decisión 2015).

En cuanto a las contribuciones de los Estados miembros, el artículo 16 de la Decisión 2015 se remite específicamente a la Decisión 2007/436/CE, EURATOM del Consejo, de 7 de junio de 2007, entendiéndose que ha sido sustituida por la posterior Decisión del Consejo 2014/335/UE, EURATOM, de 26 de mayo de 2014; y en concreto, para su cálculo hay que utilizar los datos que figuran en la columna de «*Recursos propios RNB*»

del cuadro titulado «Resumen de la financiación del presupuesto general por tipo de recurso propio y por Estado miembro» de cada presupuesto aprobado.

Tabla 55 – Presupuesto de la Agencia Europea de Defensa 2009-2015 (miles de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos de Funcionamiento	21.561	22.131	22.031	22.531	23.088	24.131	24.400
Gastos operativos	8.000	8.400	8.500	8.000	7.443	6.400	6.131
Total Gastos	29.561	30.531	30.531	30.531	30.531	30.531	30.531
Deducciones por salarios del personal	1.255	1.268	1.347	1.395	1.423	1.330	1.320
Ingresos financieros	620	550	150	50	51	50	50
Contribuciones de los Estados miembros	27.686	28.731	29.034	29.086	29.057	29.151	29.161
Total Ingresos	29.561	30.531	30.531	30.531	30.531	30.531	30.531

Fuente: Datos contenidos en la página web de la Agencia Europea de Defensa (<http://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/Finance>).

El abono de estas cuotas se producirá en tres tramos, «a más tardar el 15 de febrero, el 15 de junio y el 15 de octubre de cada ejercicio» (artículo 16.2.a de la Decisión 2015), mientras que, en el caso de presupuestos rectificativos, el abono de las cuotas correspondientes se producirá en el plazo de sesenta días desde el envío de la solicitud de contribuciones (artículo 16.2.b de la Decisión 2015).

En cuanto a la ejecución del presupuesto, ésta se regula en el artículo 18 de la Decisión 2015, señalándose que el Consejo adoptó por unanimidad las disposiciones financieras aplicables al presupuesto de la AED a través de la Decisión 2007/643/PESC del Consejo, de 18 de septiembre de 2007⁵⁰.

En otro orden de cosas, «la Junta Directiva podrá decidir, a propuesta del Director Ejecutivo o de un Estado miembro, que los Estados miembros confíen a la Agencia la gestión administrativa y financiera de determinadas actividades en el ámbito de su competencia» (artículo 17.1 de la Decisión 2015).

El segundo tipo de presupuesto previsto queda adscrito a la posibilidad de que determinados ingresos procedentes, bien del Presupuesto General de la UE, o bien de

⁵⁰ DO L269, de 12.10.2007.

terceros Estados o terceras partes, queden afectos a un fin específico (artículo 15 de la Decisión 2015).

Finalmente, el tercer tipo de presupuesto es el regulado en los artículos 19 a 23 de la Decisión 2015, relativos a los «proyectos específicos», dentro de los cuáles se distinguen dos categorías (A y B).

Los proyectos de la «Categoría A» suponen la participación general de todos los Estados miembros participantes (artículo 19 de la Decisión 2015).

El proyecto será presentado a la Junta Directiva por uno o varios Estados o por el Director Ejecutivo, con indicación del valor añadido que se espera aporte a la AED; en principio, todos los Estados participarán en el proyecto, informando de sus intenciones al respecto.

Será la propia Junta Directiva la que apruebe el establecimiento del proyecto, pudiendo decidir la creación de un comité de supervisión, así como las normas específicas aplicables, su presupuesto y la participación de terceros Estados.

Por su parte, la «Categoría B» se refiere a aquellos proyectos en los que la participación es opcional (artículo 20 de la Decisión 2015).

En este caso, uno o varios Estados miembros informarán a la Junta Directiva de la pretensión de crear un proyecto específico, así como del valor añadido que supone para la AED, informándose al resto de los Estados sobre el mismo y procurando la mayor participación posible.

Salvo decisión en contra de la Junta Directiva, el proyecto será considerado como propio de la AED y el resto de Estados podrán adscribirse con posterioridad al mismo.

En cualquiera de los dos supuestos la AED podrá operar bien mediante la celebración de contratos públicos, de conformidad con las normas de adjudicación del conjunto de la UE, o bien a través de las correspondientes subvenciones (artículo 21.1 de la Decisión 2015).

Estos gastos quedarán cubiertos por el presupuesto del proyecto, además de los costes de los costes de funcionamiento, personal y reuniones (artículo 21.2 de la Decisión 2015); además, se prevé la posible participación de la Comisión, sobre todo si parte de su presupuesto se financia con fondos comunitarios.

Finalmente, la Junta Directiva podrá autorizar la participación de terceras partes en estos proyectos, así como sus modalidades de contribución (artículo 23 de la Decisión 2015).

5. LA ESCUELA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (EESD)

La última agencia creada en el ámbito de la PCSD ha sido la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD); instituida inicialmente a través de la Acción Común 2005/575/PESC, de 18 de julio de 2005⁵¹, con posterioridad fue sustituida por la Acción Común 2008/550/PESC, de 23 de junio de 2008⁵².

En estos primeros pasos, la EESD estaba organizada como una red entre institutos, escuelas, academias e instituciones nacionales dentro de la UE que se ocupen de cuestiones relativas a la seguridad y la defensa, incluyendo el propio IESUE, mientras que su financiación se dejaba en manos de los propios Estados miembros, de tal forma que cada una de esas instituciones corría con todos los gastos relativos al personal que se prestara, tales como salarios, dietas y gastos de transporte; por su parte, la Secretaría General del Consejo corría a cargo de aquellos gastos derivados del ejercicio de sus funciones como «secretaría» de la propia EESD, incluyendo los sistemas y redes informáticas.

Estas versiones iniciales han sido sustituidas por la Decisión 2013/189/PESC, de 22 de abril de 2013⁵³, que recoge el actual régimen jurídico de la EESD (en adelante, Decisión 2013).

Según el artículo 2 de la Decisión 2013, el objetivo de la EESD es impartir formación en el ámbito de la PCSD, «con objeto de desarrollar y fomentar entre el personal civil y militar una comprensión común de la PCSD y de distinguir y difundir, entre sus actividades de formación, las mejores prácticas en materia de la PCSD».

Para el ejercicio de tales actividades, cuenta con la capacidad jurídica necesaria, en particular, celebrar contratos y acuerdos administrativos, incluida la capacidad de enviar personal en comisión de servicios, adquirir equipo, en particular material didáctico, de

⁵¹ DO L194, de 27.07.2005.

⁵² DO L176, de 04.07.2008.

⁵³ DO L112, de 24.04.2013.

disponer de cuentas bancarias y de personarse como parte en acciones judiciales (artículo 6 de la Decisión 2013).

En cuanto a su estructura, «la EESD estará organizada en forma de red que reúna los institutos, escuelas, academias, universidades, instituciones y otros agentes, civiles y militares, que se ocupen de aspectos de las políticas de seguridad y defensa en el seno de la Unión», que será determinada por los propios Estados miembros y el IESUE (artículo 5.1 de la Decisión 2013).

Gráfico 18 – Organigrama del Instituto Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE)



Fuente: Elaboración propia a partir de la estructura organizativa establecida en la Decisión del Consejo 2013/189/PESC, de 22 de abril de 2013.

Con carácter general, el funcionamiento de la EESD será competencia del Alto Representante (AR), mientras que su estructura concreta estará formada por los siguientes órganos (artículos 7 a 11 de la Decisión 2013):

1. En primer lugar, una Junta de Dirección, compuesta por un representante de cada Estado miembro, responsable de la coordinación global y de la dirección de las actividades de formación; sus decisiones se adoptan por mayoría cualificada en función del Protocolo 36 al TFUE, relativo a las disposiciones transitorias.
2. En segundo lugar, una Junta Académica Ejecutiva, compuesta por los representantes de los distintos institutos y organismos que forman parte de la red, así como aquellos miembros nombrados por los Estados miembros, que es la encargada de la calidad y la coherencia de las actividades de la EESD.

3. En tercer lugar, el Director que es el encargado de organizar y gestionar todas las actividades de formación. Es nombrado por el AR, previa consulta a la Junta, entre candidatos propuestos por los Estados miembros, siendo considerado miembro del SEAE mientras dure su nombramiento.
4. Finalmente, la Secretaría que es la encargada de la asistencia para el ejercicio de sus funciones, cuyos miembros serán elegidos por el Director; además, cada institución nombrará un punto de contacto que se ocupará de las cuestiones organizativas y administrativas relativas a las actividades de la EESD.

Por su parte, la regulación del régimen de personal de la EESD se encuentra en el artículo 12 de la Decisión 2013, estableciéndose que dicho personal podrá ser, bien personal en comisión de servicios procedente de instituciones de la UE, del SEAE o de otros organismos, o bien expertos nacionales en comisión de servicios, aplicándose la Decisión de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de 23 de marzo de 2011, por la que se fija el régimen aplicable a los expertos nacionales destinados en comisión de servicios en el SEAE⁵⁴; asimismo, podrá recibir becarios y expertos invitados.

En cuanto a su financiación, se recoge un régimen especial que se aparta de sus inicios, estableciéndose cuatro fuentes distintas de financiación:

1. En primer lugar, cada Estado miembro y cada institución u organismo de la UE, incluido el SEAE, correrá con todos los gastos derivados de su participación en las actividades de la EESD, incluyendo sueldos, complementos, gastos de viaje y dietas, así como aquellos gastos relativos al apoyo organizativo y administrativo de sus actividades (artículo 13.1 de la Decisión 2013).
2. En segundo lugar, será el propio SEAE el que acoja tanto al Director, como a la Secretaría de la EESD, de ahí que todos los gastos de locales, tecnologías de la información y sus gastos de comisión de servicios, serán asumidos por aquella institución (artículo 14.1 de la Decisión 2013)⁵⁵.
3. En tercer lugar, también es posible que la EESD reciba contribuciones voluntarias para actividades específicas (artículo 15 de la Decisión 2013).

⁵⁴ DO C12, de 14.01.2012.

⁵⁵ En este sentido, recordemos el análisis que realizábamos en el Capítulo IV cuando, al hablar de los gastos administrativos imputados al Presupuesto General de la UE, señalábamos cómo, a partir de 2011, no podíamos identificar con toda exactitud los gastos derivados de la PESC ya que se confundían con el resto de gastos administrativos previstos en la Sección X-Servicio Europeo de Acción Exterior.

4. Finalmente, la EESD recibirá una aportación anual del Presupuesto General de la UE (PGUE), para sufragar «los costes de apoyo a las actividades de formación de la EESD y los relacionados con los expertos nacionales en comisión de servicios» (artículo 16.1 de la Decisión 2013).

Concretamente, se establecía un importe de referencia inicial de 535.000 euros, modificado con posterioridad por la Decisión 2014/491/PESC del Consejo, de 22 de julio de 2014⁵⁶, que estableció un nuevo importe de 756.000 euros para el período que abarca desde el 1 de agosto de 2014, hasta el 31 de diciembre de 2015.

Lo más curioso es que dichos importes se financian con cargo al Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Comisión, es decir, con cargo a los créditos derivados de la PESC y, concretamente, la Partida 19.03.01.04-«Otras medidas y operaciones de gestión de crisis».

Por su parte, el artículo 17 de la Decisión 2013 establece la aplicación de unas normas financieras que se recogen en el propio Anexo de la Decisión.

En este sentido, se establece que el Director establecerá cada año un proyecto de presupuesto para el ejercicio siguiente, clasificándose los créditos en función de su naturaleza o destino, en capítulos y artículos, sometiéndolo a la Junta antes del 31 de octubre, junto con un informe detallado sobre el presupuesto del ejercicio en curso y de los anteriores.

Por su parte, la Junta aprobará el presupuesto antes del 31 de diciembre, pudiendo aprobarse presupuestos rectificativos en caso de circunstancias imprevistas o imperiosa necesidad; además, en caso de que no estuviera aprobado en plazo, el Director podrá prorrogar los créditos al ejercicio siguiente, previa aprobación de la Junta.

A efectos de gestión, la EESD utilizará, en la medida de lo posible, las estructuras comunitarias existentes y, en particular, la del SEAE.

Podrá tener cuentas bancarias en entidades financieras de primer orden con domicilio social en un Estado miembro, mientras que los pagos requerirán la firma mancomunada del Director y de otro miembro de la EESD.

Será el propio Director el que lleve la contabilidad de ingresos y gastos, así como el inventario de activos, debiendo presentar las cuentas de cada ejercicio antes del 31 de

⁵⁶ DO L218, de 24.07.2014.

marzo del siguiente. Una vez al año se llevará a cabo una auditoría de esas cuentas, pudiendo recurrir a medios externos a tal efecto.

A la vista de la contabilidad y del informe de auditoría, la Junta aprobará la gestión realizada por el Director.

El análisis que hemos realizado nos indica la excesiva amplitud del concepto de «agencia descentralizada» en el ámbito de la UE, toda vez que la treintena de organismos de este tipo han sido creados en diferentes épocas, a través de diversos instrumentos y para ejercer una multiplicidad de funciones; de este modo, aunque muchas de ellas tengan una serie de características comunes, lo cierto es que esta diversidad hace prácticamente imposible su sistematización y su análisis de forma conjunta.

A pesar de los esfuerzos realizados de cara a una homogeneización de su régimen jurídico, principalmente por parte de la Comisión, lo cierto es que todavía existen demasiadas diferencias entre agencias, por lo que debería profundizarse aún más sobre esta cuestión.

Debido a esa amplitud del concepto de «agencia descentralizada» y la indeterminación en cuanto a sus requisitos y características, es perfectamente posible incluir a las agencias derivadas de la PCSD en este ámbito, aunque con puntualizaciones.

En este punto es interesante destacar el punto de vista de María Luisa Sánchez Barrueco al identificar, al hilo de su análisis de la AED, cuatro elementos determinantes para la presencia de una agencia en el ámbito de la UE, como son su constitución por vía legislativa, personalidad jurídica, descentralización de funciones y autonomía financiera⁵⁷.

En primer término, es evidente que todos estos organismos han sido creados a través de un «acto legislativo», en concreto, a través de las distintas actuaciones en materia de

⁵⁷ SÁNCHEZ BARRUECO, M.L. «La naturaleza y estructura orgánica de la AED: una entidad de carácter gubernamental y de geometría variable», en Pérez de las Heras, B. (Coord.). *La Agencia Europea de Defensa: su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea*, Aranzadi, Madrid, 2008, págs. 101 a 120.

la PESD emanadas del Consejo (bien sea una Acción Común, o bien una Decisión); de hecho, la propia AED que originariamente fue prevista en una Acción Común, su existencia ha venido refrendada por el propio Tratado de Lisboa.

En segundo lugar, también hemos visto cómo todos estos organismos gozan de «personalidad jurídica» para el ejercicio de sus funciones y, concretamente, la posibilidad de celebrar contratos, contratar personal y personarse en juicio, por lo que cumplen también este segundo requisito.

En tercer lugar, también es evidente que cada uno de ellos obedece a una «descentralización de funciones»; se trata de organismos dedicados a un fin específico, aunque en esta ocasión debamos realizar alguna apreciación.

Podemos establecer aquí una primera crítica a la existencia de dos instituciones como el IESUE y la EESD, ambas referidas al ámbito académico y al servicio del desarrollo de la PESD/PCSD, pero totalmente diferentes: por un lado, el IESUE parece tener un contenido más bien político, puesto que los requisitos para el nombramiento de su director son bastante exigentes; por su parte, la EESD funciona como una secretaría de coordinación de las actividades docentes, pero integrándose de alguna manera en el seno del SEAE.

En este sentido, y a efectos de racionalización de las estructuras, sería perfectamente razonable que esa «red» de la EESD, a la que pertenecen diversas instituciones y órganos estatales, fuese coordinada a través del IESUE, que fuera éste el encargado de la coordinación de los cursos, conferencias u otras actividades académicas a realizar.

Por su parte, las funciones del CSUE son de prestación de servicios, bien para la propia puesta en marcha de la PESD/PCSD, o bien para terceros cuando así se determine; en cualquier caso constituye un organismo altamente especializado y con funciones de carácter eminentemente técnico, por lo que su independencia queda perfectamente justificada.

Finalmente, tenemos la siempre discutible AED, que se presenta como la más problemática de todas las agencias debido a la amplitud de funciones que debe desempeñar; en este sentido, hemos reconducido todas esas funciones a tres grandes apartados:

1. Un primer apartado sería el fomento de un mercado europeo de defensa, así como la mejora de la base tecnológica de la industria de defensa; en este campo la AED

funciona de manera parecida a la Comisión cuando ejerce sus funciones en materia de regulación del mercado (vigilando la competencia, proponiendo medidas y, en su caso, sanciones ante posibles incumplimientos), teniendo en cuenta, eso sí, las especialidades que comporta la industria de defensa.

2. El segundo apartado sería el impulso y supervisión de proyectos comunes en materia de defensa; en este caso sus funciones se asemejan a las de la OCCAR, es decir, aunando esfuerzos de cara a la consecución de economías de escala y la reducción de costes en proyectos de armamento con varios países implicados.
3. Y finalmente, el apartado más comprometido de todos, puesto que se trata de la coordinación y determinación de las capacidades militares adecuadas para el desarrollo de la PESC/PCSD; se trata, en última instancia, de coordinar los esfuerzos de los Estados miembros, lo que supone un mayor esfuerzo ya que se implica directamente con dichos Estados.

Finalmente, el último elemento a considerar es su «autonomía financiera» y aquí es dónde se encuentra el punto fundamental que interesa a efectos de nuestra investigación; de hecho, su análisis se realiza en esta Tercera Parte como consecuencia de que todos estos organismos tienen como eje de su financiación las aportaciones de los Estados miembros.

Es cierto que todos ellos pueden tener otro tipo de ingresos, incluyendo aportaciones voluntarias o, incluso, tasas por la prestación de servicios como es el caso del CSUE, pero lo cierto es que la mayor parte de sus recursos provienen de cuotas que son abonadas directamente por los Estados miembros.

Evidentemente, estas contribuciones estatales deberán ser proporcionales, aunque el único que establece de forma contundente su forma de cálculo es la AED que se remite directamente al recurso a la RNB previsto para el conjunto de la UE.

Esta financiación directa por parte de los Estados viene a reforzar su carácter intergubernamental, aunque la propia estructura de todos ellos nos indica esa circunstancia, dado que, a pesar de sus diferencias, dependen en última instancia del Consejo.

En consecuencia, debido a la amplitud del concepto, podemos afirmar que estos organismos encuadrados en el seno de la PCSD son auténticas «agencias», aunque se caracterizan por dos elementos fundamentales: por un lado, su forma de creación que se

deriva directamente de las actuaciones del Consejo en materia de la PESC (Título V del TUE) y, por lo tanto, su carácter es intergubernamental, no en vano su estructura implica directamente al Consejo; por otro lado, y en apoyo de ese carácter intergubernamental, todos ellos tienen una especial forma de financiación basada en aportaciones directas por parte de los Estados miembros.

CAPÍTULO VIII – EL MECANISMO ATHENA DE FINANCIACIÓN DE OPERACIONES MILITARES

Una vez analizadas las especificidades que comportan las distintas agencias en el ámbito de la PCSD, es el momento de centrarnos en el apartado más importante que prevé la regulación del TUE, como son los gastos derivados de las operaciones con implicaciones militares.

A estos efectos, nuestro análisis se centra en la figura del mecanismo ATHENA; para ello, en este capítulo octavo determinaremos sus antecedentes y el régimen jurídico actualmente vigente, y que continuará en el capítulo noveno siguiente con el análisis de la gestión que efectúa este mecanismo.

1. LA ARTICULACIÓN DE UN MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE OPERACIONES MILITARES EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1. La primera aproximación a la financiación de operaciones militares

Tal y como hemos visto, la articulación inicial de la PESC en el Tratado de Maastricht en 1992 hacía referencia de manera escueta y tangencial a los aspectos militares o de defensa, y no será hasta las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam en 1997 cuando dichos temas comiencen a tomarse en consideración, constituyendo el verdadero revulsivo para el desarrollo de lo que es hoy la PCSD.

En lo que a nuestro análisis se refiere, el nuevo artículo 28 del TUE surgido tras las modificaciones del Tratado de Ámsterdam es el que determinó el doble sistema de financiación de la PESC, puesto que excluye de la financiación comunitaria aquellos gastos operativos relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa; en estos casos, así como en aquellos otros supuestos que establezca el Consejo por unanimidad, los gastos «correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto».

Sin embargo, las primeras operaciones de envergadura, incluyendo la primera operación militar como tal desarrollada por la UE, no se producen hasta el año 2003¹, por lo que nos encontramos con un período de incertidumbre de seis años que debemos tomar en consideración. En este período que transcurre entre 1997 y 2003 se sucedieron los distintos Consejos Europeos que conformaron la PESD de forma inicial, pero también se llevaron a cabo previsiones acerca de la forma en que debía configurarse el sistema de financiación de las operaciones con implicaciones militares o de defensa, aunque de forma interna en el seno del Consejo.

De esta manera, tras el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, comienza el debate interno sobre la «gestión de crisis» en el seno de la UE cuyo primer exponente lo podemos encontrar en Documento 5633/01, de 24 de enero de 2001, denominado «*Sugerencias de procedimientos para una gestión de crisis global y coherente por parte de la UE*», elaborado por la Secretaría del Consejo.

Se trata de un Documento en el que no sólo se establece un procedimiento con diversas fases de actuación por parte de los distintos órganos de la UE en materia de gestión de crisis, sino que se incluyen cuatro Anexos en referencia a cuatro aspectos importantes, como son: los «*Instrumentos civiles de gestión de crisis*» (Anexo I); las «*Opciones para la financiación de las operaciones militares*» (Anexo II); las «*Cuestiones relativas al reglamento interno del Consejo*» (Anexo III); y el «*Planteamiento del Secretario General-Alto Representante sobre el Centro de Situación de la Unión Europea*» (Anexo IV).

Como puede observarse, dentro del planteamiento de una aproximación integral a la gestión de crisis se incardina el tema de la «financiación de operaciones militares», estableciéndose las pautas principales para el desarrollo posterior de esta cuestión.

Debemos señalar, en primer término, que el mencionado Anexo II es un documento algo caótico ya que, en primer término, se constata la regulación vigente sobre la materia reiterándose las previsiones del TUE, para a continuación, ofrecer una serie de ideas o directrices, aunque sin seguir un orden coherente, por lo que aquí intentaremos ofrecer una visión de conjunto de su contenido.

¹ Dejamos, por tanto, al margen la Misión de Observación de la UE en los Balcanes (recordemos, MOCC desde 1991 hasta su cambio a partir del año 2000 en la MOUE que estuvo vigente hasta 2007) y la Administración europea de la ciudad yugoslava de Mostar (EUAM).

Comenzaremos señalando los tres objetivos que se marca la UE en este apartado correspondiente a la financiación (Punto 2):

1. «Facilitar una financiación rápida, automática, flexible y adecuada, de manera transparente, para la preparación y despliegue de una fuerza militar europea que puede ser importante».
2. «Garantizar un justo reparto de los costes entre Estados miembros».
3. «Garantizar que se responda de los gastos realizados y que estos gastos sean rentables».

Una vez fijados estos objetivos podemos delimitar dos cuestiones principales que se plantea el Documento: por un lado, los costes que se incluyen dentro del sistema de financiación y, por otro, la rapidez de dicho sistema.

En primer término, el Consejo se plantea una cuestión trascendental y es que el Tratado de Ámsterdam marca la financiación por parte de los Estados en proporción al Producto Nacional Bruto (PNB); no obstante, tal y como señala en su Punto 4, el TUE «no indica cuál sería esta proporción», ni tampoco «distingue entre costes comunes derivados de una actividad común o conjunta (por ejemplo, los de cuartel general) y costes de la actividad militar nacional (por ejemplo, munición utilizada por las fuerzas nacionales)». De esta manera, la propia UE se pregunta si dentro de la financiación establecida por el TUE se incluyen «todos» los gastos derivados de una operación, o por el contrario, habría que limitar el número de gastos al mínimo imprescindible.

Aunque no ofrece ninguna solución, sí apunta la postura que debería ser adoptada por el Consejo ya que, por un lado, nos habla de la dificultad de definir y comparar los costes de esa «actividad militar nacional», y por otro, recuerda que la práctica de la OTAN y la UEO «es distinguir entre costes comunes y costes de las contribuciones militares nacionales, dividiéndose los primeros entre Estados miembros y siendo los últimos sufragados directamente por el Estado miembro» (Punto 7).

En definitiva, este primer Documento 5633/01 se decanta por limitar la financiación común a una serie de costes en cada operación a los que denomina «extraordinarios» y, aunque no define cuáles son dichos costes, sí establece un pequeño listado de gastos que pudieran considerarse costes comunes tales como «costes de locales, suministros, material adicional, costes de personal adicionales, aumento de comunicaciones y de transporte» (Punto 8).

La segunda de las preocupaciones de este Anexo es la rapidez en el acceso a los créditos correspondientes y es que, tal y como señala de forma muy acertada, «los costes operativos de las nuevas operaciones militares son imprevisibles y es probable que sean de magnitud distinta de la de los actuales créditos presupuestarios PESC» (Punto 6). Recordemos aquí la mala experiencia sufrida en la Administración de la ciudad yugoslava de Mostar (AMUE)², de tal suerte que el propio Documento señala la necesidad de contar con «un pequeño fondo para imprevistos de manera que los costes operativos iniciales pudieran cubrirse de inmediato sin una larga negociación», gestionado por la Secretaría del Consejo, debiendo quedar también garantizados «la flexibilidad en la revisión y ajuste del presupuesto y el cumplimiento de las normas adecuadas en materia de control de cuentas y control financiero» (Punto 9).

Una vez cubiertos estos costes previos, el resto de «costes comunes de una operación militar concreta, una vez determinados, podrían ser sufragados con cargo a un fondo *ad hoc* constituido por los Estados miembros sobre la base de una clave de reparto» (Punto 10), garantizándose el desembolso efectivo y rápido de las contribuciones de los Estados a dicho fondo.

En definitiva, este primer Documento del Consejo supone la primera reflexión sobre los temas más controvertidos de la financiación de las operaciones militares y su objetivo es determinar las pautas que se van a instaurar para las primeras operaciones militares desarrolladas por la UE:

1. En primer lugar, la regla general, al igual que en la OTAN, va a ser el principio «*cost lie where they fall*», de tal forma que los Estados que envíen contingentes a la operación en concreto, deberán asumir los gastos generados por dicho contingente incluyendo los gastos de personal, transporte, equipamiento, logísticos y el resto de gastos corrientes.
2. Por lo tanto, la financiación en común prevista en el TUE con arreglo al PNB se limitaría a los denominados «costes comunes», estableciendo algunos ejemplos de lo que debería incluirse dentro de este tipo de gastos y que, además, deberían acordarse por el Consejo para cada operación en concreto; a partir de esta premisa, se considera necesario la constitución de un fondo dependiente de la Secretaría del Consejo que se haga cargo de este tipo de gastos, estableciéndose un mecanismo

² Ver apartado 4.2 del Capítulo III.

para hacer frente a los gastos previos y necesarios para el establecimiento de la operación de que se trate.

Teniendo en cuenta estas directrices, el siguiente paso fundamental lo constituye el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, en el que se examina el Informe de la Presidencia sobre la PESD³, y cuyo Anexo II puede considerarse la primera regulación de esta materia y que reproducía, punto por punto, el contenido del Documento 10155/02, aprobado por el Consejo de Asuntos Generales unos días antes, el 17 de junio de ese mismo año.

Esta primera regulación recoge el testigo del Documento 5633/01 en los términos que acabamos de ver, de tal forma que se opta por la regla general de financiación nacional de los costes generados por cada contingente («*cost lie where they fall*»), asumiéndose la financiación común de los denominados «costes comunes» entendidos como aquellos «que no pueden asignarse a Estados concretos que participen en una misión de gestión de crisis» (Punto 2.1).

Además comienza lo que va a ser una constante a lo largo de la existencia del mecanismo de financiación y es la definición de los costes que se consideran comunes a través de una lista que se irá haciendo cada vez más exhaustiva y completa (Tabla 56).

Tabla 56 – Listado de posibles costes comunes del Informe de la Presidencia de 22 de junio de 2002

<p><u>Costes adicionales para cuarteles generales (móviles o fijos):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Gastos de transporte b. Administración c. Personal contratado localmente d. Transporte o viajes en la zona de operaciones del cuartel general e. Cuarteles e infraestructuras de alojamiento f. Información al público g. Representación y hospitalidad <p><u>Costes adicionales relativos a la prestación de apoyo a las fuerzas en su conjunto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Infraestructura b. Equipo adicional c. Marcas de identificación d. Gastos médicos

Fuente: Punto 2.4-a del Anexo II del Documento del Consejo N° 10160/2/02, de 22 de junio de 2002.

³ Documento 10160/2/02, de 22 de junio de 2002.

Sin embargo, esta lista no estaba exenta de controversia ya que del propio Documento parece derivarse una falta de acuerdo sobre qué costes deben considerarse comunes; de esta manera, los denominados «costes relativos a la prestación de apoyo a las fuerza en su conjunto» sólo incluían aquellos gastos que ocasione el despliegue de la fuerza en su posición e indispensables para el desarrollo de la operación, mientras que el Consejo tiene la última palabra al dar comienzo a la misma sobre si «los costes de transporte, acuartelamiento y alojamiento de las fuerzas se financiarán en común».

Por su parte, en el apartado institucional la gestión recae en la Presidencia del Consejo asistido por un comité especial formado por representantes autorizados de los Estados miembros que contribuyan a la financiación de la operación, mientras que se establece la aplicación provisional de esta normativa, debiendo revisarse una vez terminada la primera operación, o a más tardar en junio de 2004.

En definitiva, la propuesta que se realiza sobre los costes comunes y el sistema de financiación de los mismos deberá tenerse en cuenta por el Consejo cuando deba tomar una determinación sobre el lanzamiento de una operación de carácter militar, estableciéndose algunos aspectos que deberán desarrollarse en el futuro y entre los que destacamos:

1. La posibilidad de establecer un fondo inicial para los costes preparatorios comunes.
2. Criterios financieros para el uso de recursos y capacidades OTAN.
3. Criterios para la contribución de terceros países.
4. Mayor precisión en la lista de costes comunes y definiciones que figuran en el Anexo.

1.2. La financiación de las primeras operaciones militares de la Unión Europea

1.2.1. El marco de referencia inicial

A partir de la propuesta inicial del Documento 10160/2/02 examinada en el Consejo Europeo, los trabajos se aceleran en un intento de lanzar las primeras operaciones militares en el año 2003, manifestándose en tres Documentos internos que van a ser esenciales.

El primero de ellos es el Documento 5455/03, de 17 de enero de 2003, dedicado a la contribución de terceros Estados a la financiación de operaciones con implicaciones militares o de defensa.

Con carácter general, la participación de terceros Estados en una operación deberá ser objeto de aprobación por unanimidad por parte del Consejo, debiendo detallarse todos los aspectos derivados de dicha participación en el correspondiente acuerdo que se celebre con dicho, incluyendo las modalidades de financiación que, en todo caso, deberán respetar los siguientes principios:

1. La participación de terceros Estados en operaciones debe implicar también su participación en la financiación.
2. En todo caso, deberá respetarse la autonomía de decisión de la UE, en particular en materia financiera.
3. Los terceros Estados se deben beneficiar de una información lo más amplia posible sobre los diferentes aspectos de la financiación de la operación
4. La participación global de terceros debe limitarse a un porcentaje razonable del coste total de la operación, aunque debe suponer un valor añadido real.

En segundo lugar, el más interesante de todos los documentos, es el Documento 5491/1/03, de 21 de enero de 2003, en el que se establece la propuesta de modelo de «Decisión del Consejo relativa al establecimiento de un mecanismo de financiación operativa para operaciones con implicaciones militares o de defensa».

En este modelo, por tanto, se regula el régimen jurídico de dicho «mecanismo», teniendo en cuenta que se aprobaría para cada operación en concreto, regulándose aspectos tan esenciales como su personalidad jurídica y capacidad de obrar; su estructura orgánica en la que se distinguen unos órganos de dirección (la Presidencia del Consejo y un Comité Especial formado por representantes de los Estados miembros o terceros Estados que participen) y unos órganos de gestión (el Administrador nombrado por el Secretario General/Alto Representante y el comandante de la operación); el conjunto de ingresos y gastos; la posible participación de terceros Estados; las cuentas bancarias a disposición del mecanismo y las responsabilidades de los participantes en la gestión.

Como Anexo I al modelo de Decisión se recoge la propuesta de «Reglamento Financiero» aplicable al Mecanismo, es decir, la regulación de todos los aspectos de gestión y ejecución, a saber:

1. Establecimiento, aprobación y posibles modificaciones del presupuesto.
2. Composición de los ingresos y su ejecución que incluyen posibles intereses de demora, intereses derivados de las cuentas bancarias que se hubieran abierto, el

producto de las posibles ventas de productos y, principalmente, las contribuciones financieras de los Estados miembros que deberán hacerlo con arreglo a la clave de reparto establecida en la Decisión del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, esto es, la clave de reparto de la Renta Nacional Bruta (RNB) establecida con carácter general para la UE que estaba vigente en aquél momento.

3. Composición y ejecución de los gastos, desarrollándose la nomenclatura presupuestaria en el Apéndice 1, distinguiéndose básicamente dos Partes:
 - a. La Parte I en la que constarían como capítulos independientes los «gastos de personal», los «gastos administrativos generales de explotación y mantenimiento», los «gastos de explotación y mantenimiento vinculados a las misiones» y los «gastos de inversión».
 - b. La Parte II recogería como capítulos los «gastos administrativos generales de explotación y mantenimiento», los «gastos de explotación y mantenimiento vinculados a las misiones» y los «gastos de inversión».
4. Aspectos de gestión de los mismos tales como la contabilidad e inventarios, el control, el destino final de bienes y equipos adquiridos en común.
5. Cierre del presupuesto y la revisión de cuentas.
6. Conjunto de modelos muy detallados que deben llevar los encargados de la gestión.

Finalmente, el tercero de los Documentos a tener en cuenta en este momento es el Documento 5493/1/03, de 21 de enero, dedicado a regular la posible financiación anticipada de una operación, recogiendo un sencillo mecanismo de manera que, ante la necesidad de liquidez inmediata, una serie de Estados se comprometen a financiar los gastos comunes por anticipado, recibiendo con posterioridad el reembolso correspondiente de aquellos que hubiesen adelantado mediante las contribuciones del resto de Estados miembros.

Como podemos inferir, cada uno de estos documentos se ocupa de un apartado importante y espinoso sobre la financiación de operaciones militares, constituyendo la base sobre la que se asentará la regulación de las primeras operaciones militares.

1.2.2. La operación CONCORDIA como primera operación militar

Haciendo un breve repaso del contexto de la operación, debemos señalar que Macedonia era independiente desde 1991, pero las tensiones con la población albanesa que vivía en su territorio eran constantes, estallando en la primavera de 2001 que solo se

entiende si tenemos en cuenta la inestabilidad generalizada en la zona de los Balcanes, principalmente la vecina Kosovo.

A resultas de esta situación, la OTAN inició una serie de actuaciones en territorio macedonio para conseguir estabilizar la situación, consiguiendo la firma por representantes de todos los partidos macedonios del denominado Acuerdo de Ohrid en agosto de 2001, estabilizando la situación política del país y aceptando el plan militar de la OTAN.

A lo largo del 2002, la UE mostró especial interés por la situación en Macedonia y a petición del Gobierno del país, sustituyó a la operación que venía manteniendo la Alianza desde 2001, iniciando así su primera operación militar denominada CONCORDIA aprobada a través de la Acción Común 2003/92/PESC, de 27 de enero de 2003⁴, aunque lo hiciera acudiendo a los recursos de la Alianza en el marco de los Acuerdos Berlín Plus⁵.

Como es habitual en el ámbito de la UE, tras la aprobación de la operación mediante la correspondiente Acción Común del Consejo, su entrada en vigor y duración se deja para una Decisión posterior, en este caso, la Decisión 2003/202/PESC del Consejo, de 18 de marzo de 2003⁶, que preveía su entrada en vigor el 31 de marzo de 2003 con una duración de seis meses, aunque con posterioridad sería ampliada hasta el 15 de diciembre de ese año por la Decisión 2003/563/PESC del Consejo, de 29 de julio de 2003⁷.

En lo que a su financiación se refiere, la propia Acción Común 2003/92/PESC preveía en su artículo 9 que el Consejo aprobara un mecanismo financiero para cubrir los gastos comunes de la operación, estableciendo un como importe de referencia la cantidad de 4.700.000 euros; asimismo en dicho artículo se establece expresamente la inclusión de los «costes de acuartelamiento y alojamiento de las fuerzas» para su financiación común, pero excluye «los costes relacionados con el transporte de las fuerzas en su conjunto».


⁴ DO L34, de 11.02.2003.

⁵ Los «Acuerdos Berlín Plus», instrumentados a través de un intercambio de cartas entre el Alto Representante de la UE y el Secretario General de la OTAN, de 17 de marzo de 2003, constituyen la base de la cooperación entre la Alianza Atlántica y la PESD/PCSD en materia de seguridad y defensa; en ellos se incluyen una serie de elementos básicos, como son: (i) acceso a la planificación de la OTAN; (ii) posibilidad de que la UE solicite una «opción de mando europea» (se preveía que el *Deputy Supreme Allied Command Europe* de la Alianza fuera el comandante de una operación europea); (iii) puesta a disposición de la UE de las capacidades y medios de la Alianza; (iv) y finalmente, la forma de desarrollar capacidades militares que sirvan de forma conjunta a ambas Organizaciones.

⁶ DO L76, de 18.03.2003.

⁷ DO L190, de 30.06.2003.

Cuadro resumen de la operación CONCORDIA

	Período:	31 marzo 2003-15 diciembre 2003
	Efectivos:	350
	Países:	13 UE + 14
	Importe de referencia:	6,2 millones de euros

Fuente: GROSS, E. «Operation CONCORDIA (FYROM)», en GREVI, G, HELLY, D. y KEOHANE, D. (Eds.), 2009, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, pág. 173.

En base a este mandato, el mismo día 27 de enero de 2003 el Consejo aprueba la Decisión por la que se instaura el mecanismo operativo para financiar los costes comunes derivados de la operación CONCORDIA en Macedonia, remitida por la Secretaría del Consejo a través del Documento 5561/1/03, de 10 de febrero.

Esta Decisión es la primera plasmación práctica de ese modelo previsto en el Documento 5491/1/03, de 21 de enero de 2003, que hemos analizado, reproduciendo punto por punto dicho modelo, incluyendo el Reglamento Financiero (Anexo 1) y los modelos a elaborar por los responsables de la gestión (Apéndice 1 del Anexo 1).

Por su parte, la Decisión de ampliación de la operación de 29 de julio también incide en los aspectos financieros en el artículo 3 cuyos tres apartados incluyen: en primer lugar, la no aplicación de un determinado apartado del Reglamento Financiero relativo a las transferencias que podía realizar el comandante de la operación (artículo 7.3º del Reglamento Financiero); en segundo lugar, la necesidad de aprobación de un nuevo presupuesto para el período ampliado que debería estar aprobado antes del 30 de septiembre; y finalmente, la autorización al administrador del mecanismo a solicitar contribuciones a los Estados miembros por un importe 800.000 euros.

Junto a la regulación del mecanismo de financiación en sí, para esta operación también se pone en marcha otra de las grandes preocupaciones de la UE en esta materia como es la participación de terceros Estados en una operación liderada por la UE; de esta forma, mediante la Decisión del COPS FYROM/1/2003, de 18 de febrero de 2003⁸, se crea el denominado «Comité de Contribuyentes» como órgano de gestión de la operación en el

⁸ DO C62, de 15.03. 2003.

que estaban representados todos los países que participan en la misma, pertenecieran o no a la UE.

Además hay que hablar de la Decisión del COPS FYROM/2/2003, de 10 de marzo de 2003⁹, sobre la aceptación de contribuciones de terceros Estados a la operación militar de la UE en Macedonia, adoptándose un Acuerdo con cada país según el modelo que también hemos analizado con anterioridad.

1.2.3. La operación ARTEMIS (RD Congo): la primera operación militar en solitario de la Unión Europea

Es difícil resumir en pocas líneas el contexto de esta nueva operación ya que las dificultades en la región africana de los Grandes Lagos y la República Democrática del Congo (RDC) venían de muy atrás en el tiempo, tras años de guerra civil y la intervención de terceros países con intereses en la región. En cualquier caso, a principios de 2003 se incrementa la violencia por un nuevo grupo rebelde denominado «Unión de Patriotas Congoleños» en la región de Ituri, en el Nordeste del país, cuya capital es Bunia.

Ante esta situación el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1484 (2003), por la que se autorizó el desplazamiento de una fuerza multinacional a Bunia en estrecha colaboración con la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC)¹⁰, mostrando la UE su predisposición a aceptar el reto de lanzar una operación fuera del marco del continente europeo.

Esta nueva operación, a la que se denominó ARTEMIS, fue aprobada a través de la Acción Común 2003/423/PESC, de 5 de junio de 2003¹¹, con la particularidad de que es la primera operación basada en recursos europeos, es decir, sin acudir a medios y capacidades OTAN, dirigida a través de los nuevos órganos políticos y militares de reciente creación, y bajo la gestión de un «Estado Marco» que llevaría el peso de la misma, en este caso, Francia.

⁹ DO L170, de 09.07.2003.

¹⁰ Tras el Acuerdo de Lusaka de 10 de julio de 1999, el Consejo de Seguridad autorizó un despliegue inicial que se llevó a cabo en noviembre de ese año (Resolución del Consejo de Seguridad Nº 1258/99), ampliándose a más de cinco mil efectivos a partir de 2000 (Resolución del Consejo de Seguridad Nº 1291 de 24 de febrero de 2000), llegando a tener más de veintidós mil efectivos sobre el terreno (Resolución del Consejo de Seguridad Nº 1856, de 31 de julio de 2007). A partir de 2010, mediante la Resolución del Consejo de Seguridad Nº 1925/2010, la operación pasó a denominarse Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), manteniendo todavía hoy más de veinte mil efectivos sobre el terreno.

¹¹ DO L143, de 11.06.2003.

Cuadro resumen de la Operación ARTEMIS

	Período:	12 junio 2003-1 septiembre 2003
	Efectivos:	2.000
	Países:	14 UE + 3
	Presupuesto:	7 millones de euros

Fuente: HELLY, D. «Operation ARTEMIS (RD Congo)», en GREVI, G., HELLY, D. y KEOHANE, D. (Eds.), 2009, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, París, Instituto Europeo de Estudios de Seguridad, pág. 181.

Desde un punto de vista operativo, se han destacado varios elementos que constituyen no sólo una novedad, sino un auténtico logro como fueron el rápido despliegue en una zona geográficamente alejada, la capacidad de protección de la población civil con pérdidas mínimas y la coordinación con actores humanitarios y otras organizaciones internacionales¹², aunque sus limitados objetivos y el escaso tiempo que estuvo vigente, apenas tres meses, dejan en entredicho estos logros.

En lo que a su financiación se refiere, el artículo 11 de la Acción Común 2003/423/PESC, en su apartado tercero, fijaba como importe de referencia 7.000.000 de euros, mientras que en el apartado segundo excluía de los costes financiados en común los gastos «acuartelamiento y alojamiento para las fuerzas en su conjunto, así como los gastos de transporte del conjunto de las fuerzas».

Por su parte, el apartado primero de dicho artículo señalaba cómo «el Consejo establecerá los procedimientos financieros para cubrir los gastos comunes de la operación», de tal manera que a través del Documento 11416/03, de 16 de julio de 2003, se recomendaba al Consejo la aprobación de la Decisión que se acompañaba en torno a la financiación anticipada en base al esquema recogido en el Documento 5493/1/03, de 21 de enero de 2003, ya examinado.

Asimismo, se recogía una declaración en la cual, Francia, como responsable de la operación, se haría cargo de los gastos de alojamiento y transporte al Cuartel General de la operación en París, de los oficiales de los Estados miembros que participaran, aunque

¹² GREVI, G., HELLY, D. y KEOHANE, D. (Ed.). 2009. «ESDP: the first ten years (1999-2009)», IESUE, París, págs. 183 y 184.

después serían repartidos entre dichos Estados de acuerdo con la regla «*cost lie where they fall*», solicitándose su reembolso.

Por otra parte, al igual que en el caso anterior, los terceros Estados que participan en la operación se reúnen en el denominado Comité de Contribuyentes, creado por la Decisión COPS RDC/2/2003, de 11 de julio de 2003, estableciéndose acuerdos con dichos Estados¹³.

1.3. El resultado de las primeras operaciones militares desde el punto de vista de su financiación

El alcance y significado desde el punto de vista de la financiación de las primeras operaciones militares sólo puede ser estudiado a la luz del Informe de la Presidencia del Consejo contenido en el Documento 11154/03, de 4 de septiembre de 2003, en el que se toman en consideración las enseñanzas derivadas de la operación, destacando una serie de deficiencias a tener en cuenta.

En primer lugar, se hace referencia a la necesidad de adoptar unas nuevas normas financieras, con indicaciones para todos los actores implicados y con una mayor flexibilidad a la situación concreta.

En segundo lugar, se establece la necesidad de mejorar las reglas de estimación de costes toda vez que la Acción Común de 27 de enero que puso en marcha la operación fijó un importe de referencia de 4,7 millones de euros, pero el presupuesto aprobado el 19 de marzo ascendió a 6,2 millones de euros.

La tercera de las deficiencias es la participación de los terceros Estados en el proceso de adopción de decisiones, destacando dos aspectos importantes: por un lado, las decisiones en materia financiera fueron tomadas sólo por los miembros de la UE, de tal forma que Canadá, en base a la contribución financiera solicitada, decidió retirar su participación de la operación; mientras que, por otro lado, los acuerdos con terceros Estados fueron celebrados el 19 de mayo (Islandia, Hungría, Bulgaria, Noruega, Eslovenia, Lituania y Rumanía), el 25 de mayo (República Checa, Letonia, Eslovaquia y Turquía) y el 15 de julio (Estonia).

¹³ En este caso, el modelo a utilizar viene establecido por el Documento del Consejo 11470/03, de 16 de julio de 2003.

Esto quiere decir que ningún pago se podía hacer efectivo antes de julio, con cuatro meses de retraso y la mayoría de los terceros Estados fallaron a la hora de pagar su contribución; por ello, se considera fundamental que las disposiciones financieras derivadas de los acuerdos llevados a cabo con terceros países deberían adoptarse antes de la reclamación de cualquier contribución.

En cuarto lugar, se destaca la imposibilidad de financiar la fase preparatoria, teniendo presente que la Decisión del Consejo de implementar la operación se tomó el 27 de enero sin ningún tipo de fondos, mientras que las primeras contribuciones llegaron el 21 de marzo.

Además, a pesar de que se solicitó un desembolso inicial del 10% de la cantidad de referencia aprobada (470.000 €) antes del 21 de marzo, sólo se consiguieron 62.000 €, elevándose a 297.000 el 31 de marzo. Sin embargo, los costes iniciales para Francia fueron de 600.000 €, mientras que la OTAN proporcionó equipo vital que la UE no pudo adquirir durante la fase de preparación y avaló algunos de los contratos de alojamiento y vehículos.

En consecuencia, uno de los puntos esenciales que señala el informe es la falta de credibilidad desde el punto de vista financiero de la operación, sobre todo en lo que respecta a la OTAN.

A raíz de los datos contenidos en este Informe, se proponen las siguientes actuaciones:

1. Creación de un mecanismo de financiación permanente que debería estar operativo el 1 de marzo de 2004.
2. En cuanto a la regulación de este mecanismo, se deberían tener en cuenta las siguientes consideraciones:
 - a. Proporcionar una estimación temprana de los costes reales de cada operación.
 - b. Recibir los fondos por parte de los Estados en un plazo máximo de treinta días desde el lanzamiento de la operación, estableciéndose un mínimo del 30% de la cantidad de referencia aprobada para atender los gastos previos e ineludibles.
 - c. La negociación con terceros países debería realizarse nada más crear el mecanismo de financiación.

Como puede observarse, las dificultades prácticas de la primera operación militar fueron las que motivaron la creación de un mecanismo permanente de financiación que entrará en vigor en el año 2004.

2. EL MECANISMO ATHENA: CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

2.1. La creación del mecanismo ATHENA y su evolución

Según el análisis que acabamos de realizar, en las dos primeras operaciones lanzadas por la UE en 2003 creaba un mecanismo *ad hoc* para gestionar los gastos derivados de las mismas; sin embargo, a partir de los fallos puestos de manifiesto por el Informe de la Presidencia sobre la operación CONCORDIA y teniendo en cuenta el previsible lanzamiento de una operación de mayor envergadura en Bosnia durante el 2004, se creó el nuevo mecanismo con el fin de gestionar de forma permanente los gastos comunes derivados de todas las operaciones que a partir de ese instante llevase a cabo la UE.

De esta manera, teniendo en cuenta el contenido y estructura de documentos anteriores, se dicta la Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004¹⁴, por la que se crea ATHENA, cuya función es «administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa».

Esta primera versión del mecanismo fue objeto de modificación hasta en tres ocasiones en los años siguientes; concretamente, a través de la Decisión 2004/925/PESC, de 22 de diciembre de 2004¹⁵; la Decisión 2005/68/PESC, de 24 de enero de 2005¹⁶; y la Decisión 2007/91/PESC, de 12 de febrero de 2007¹⁷. De todas estas modificaciones, la última fue bastante importante, de ahí que, para clarificar y racionalizar la regulación del mecanismo, se estableció la Decisión 2007/384/PESC, de 14 de mayo de 2007¹⁸.

A partir de aquí se han sucedido hasta tres versiones diferentes del mecanismo, que fueron aprobadas de forma sucesiva a través de la Decisión 2008/975/PESC del Consejo, de 18 de diciembre de 2008¹⁹; la Decisión 2011/871/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 2011²⁰; y la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015²¹, que es la actualmente vigente.

Dentro de todo ese proceso de continuos cambios y actualizaciones, debemos resaltar que las principales características que estaban presentes en los mecanismos que hemos

¹⁴ DO L63, de 28.02.2004.

¹⁵ DO L395, de 31.12.2004.

¹⁶ DO L27, de 29.01.2005.

¹⁷ DO L41, de 13.02.2007.

¹⁸ DO L152, de 13.06.2007.

¹⁹ DO L345, de 23.12.2008.

²⁰ DO L343, de 23.12.2011.

²¹ DO L84, de 28.03.2015.

visto en las operaciones CONCORDIA y ARTEMISA, han sido recogidas por las diversas versiones de ATHENA y que han permanecido inalteradas hasta la actualidad.

En otro orden de cosas, también debemos señalar que la mayor parte de las modificaciones introducidas son actualizaciones de los procedimientos de gestión en el ámbito comunitario, siendo las más importantes las que afectan a la mayor clarificación y concreción de los costes comunes que van a ser financiados a través de este mecanismo.

En este sentido, en cada nueva Decisión del Consejo se incluyen cuatro Anexos que siempre han tenido el mismo contenido, recogiendo cada uno los siguientes apartados: «*Costes comunes que estarán a cargo de ATHENA siempre que se generen*», «*Costes operativos comunes correspondientes a la fase preparatoria de una operación*», «*Costes operativos comunes correspondientes a la fase activa de una operación*» y «*Costes operativos comunes correspondientes a la conclusión de una operación*».

Específicamente, el Anexo correspondiente a los costes de la fase activa es el que más desarrollo ha tenido, recogiendo en la actualidad un largo listado dividido en tres apartados diferenciados: uno para los costes que siempre estarán a cargo de ATHENA, otro para los costes que serán asumidos si así lo decide el Consejo y otro para los costes que serán asumidos cuando así lo solicite el comandante de la operación y lo apruebe el Comité Especial.

Estos largos listados de costes van identificando de forma cada vez más minuciosa aquellos gastos que van a ser financiados en común, todos ellos de carácter excepcional y que necesitan de una financiación común por no poder ser imputados a un solo Estado; en cualquier caso, nos dan una pista del escaso margen de maniobra que van a tener los órganos de gestión en esta materia, puesto que solo van a poder gestionar aquellos costes que estén dentro de la lista aprobada, sin posibilidad de incluir ningún otro por lo que, *a sensu contrario*, corresponderán a los Estados miembros.

En definitiva, se trata de que cada gasto que se pretenda realizar no sólo esté perfectamente delimitado, sino que también se atenga a la categoría de gastos comunes aprobados por unanimidad por los Estados miembros; tanto es así que, aunque una delimitación tan concreta sea especialmente beneficiosa para un adecuado control de los gastos que se pretenden realizar, la exhaustividad que vamos a ver en este caso es tal que, más que un ánimo de control, parece que nos encontramos con un intento por parte de los Estados de reducir al mínimo indispensable la financiación en común.

2.2. El régimen jurídico aplicable al mecanismo ATHENA

Ahora bien, una vez determinado cómo fue el proceso de creación de este mecanismo, es hora de analizar qué es y cuál es su régimen jurídico.

Tal y como hemos visto, su creación y revisión se realiza a través de las correspondientes Decisiones del Consejo, correspondiendo la última versión a la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015 (a partir de ahora Decisión 2015).

Junto a esta norma principal, la gestión diaria del Mecanismo va a estar regulada por las denominadas «*Financial Rules*» (a partir de ahora las denominaremos Reglas Financieras, diferenciándolas así del Reglamento Financiero que hemos analizado en la financiación comunitaria); estas normas se encuentra a disposición del público en general a través de página web del propio Consejo²², aunque en ningún momento figura el órgano que las ha elaborado.

Con carácter general, estas Reglas Financieras se configuran como una recopilación de normas que pretenden regular hasta el más mínimo detalle de la gestión efectuada por el mecanismo, distinguiéndose seis partes, a saber:

- Parte I. Normas aplicables todos los gastos financiados a través de ATHENA.
- Parte II. Normas de contratación.
- Parte III. Normas aplicables a los gastos financiados a través de ATHENA en operaciones de la UE cuando los Estados miembros aporten los cuarteles generales.
- Parte IV. Normas aplicables a los gastos financiados a través de ATHENA en operaciones de la UE cuando se recurra a medios y capacidades OTAN.
- Parte V. Denominada gastos de misión, se refiere específicamente a los gastos de transporte.
- Parte VI. Normas aplicables a la contratación de personal civil.

Junto a estas normas básicas, hay que hacer referencia a un conjunto de normas secundarias o derivadas que plantean un auténtico reto ya que son documentos de distinto alcance y contenido que emanan de los principales órganos de gestión (Comité Especial y Administrador que analizaremos a continuación), dirigidas a los órganos directamente dependientes de aquéllos, pero cuya existencia solo conocemos por referencias indirectas

²² Documentación disponible en internet (<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/Athena/>).

de otros documentos, de ahí que sean de difícil acceso para cualquiera que quiera profundizar en la cuestión.

Nos encontramos, por tanto, ante una situación bastante complicada ya que, por un lado, no tenemos acceso a determinados documentos por ser normas internas y que podrían ser importantes para nuestro estudio; mientras que, por otro, las normas a las que sí tenemos acceso forman un conjunto heterogéneo, aunque sus elementos esenciales nos van a resultar conocidos después de haber analizado las normas de gestión aplicables al conjunto de la UE.

2.3. Personalidad y capacidad jurídica de ATHENA

Uno de los puntos más interesantes a tener en cuenta es el hecho de que, desde su configuración inicial para las primeras operaciones militares y después con la implantación de un mecanismo permanente, se le dota de la «capacidad jurídica necesaria» para la gestión administrativa que se le encomienda; en particular se le confiere la capacidad «para poseer una cuenta bancaria, adquirir, poseer o enajenar bienes, celebrar contratos o acuerdos administrativos y comparecer ante la justicia» (artículo 3 de la Decisión 2015).

De esta manera, se crea un organismo con personalidad jurídica independiente y capacidad para el ejercicio de sus funciones, lo cual nos recuerda mucho al régimen que hemos visto para las agencias en el ámbito de la PCSD, aunque con una diferencia fundamental ya que, en esta ocasión, se dispone específicamente que actúa «en nombre de los Estados miembros o, en relación con operaciones específicas, de los Estados contribuyentes» (artículo 2.3 de la Decisión 2015). De esta manera, ya no se trata de un organismo meramente intergubernamental como hemos visto en el caso de las agencias, sino que se recalca su dependencia directa de los Estados.

Realizada esta puntualización, tal y como hemos señalado, al mecanismo se le otorga plena capacidad jurídica y de obrar que se va a manifestar a lo largo de toda su regulación: primero, al incluir la posibilidad de llegar a «acuerdos administrativos con Estados miembros, instituciones y órganos de la Unión, terceros Estados y organizaciones internacionales» (Capítulo 3, artículos 11 y 12 de la Decisión 2015); y segundo, a través de la apertura y gestión de cuentas bancarias (Capítulo 4, artículos 13 y 14 de la Decisión 2015).

Por otro lado, dentro de este apartado debemos tener en cuenta la posible responsabilidad jurídica derivada de las actuaciones que pueda llevar a cabo, distinguiéndose los siguientes elementos:

1. En primer término, nos encontramos con una «responsabilidad contractual», derivada de los posibles contratos que se formalicen como consecuencia de la ejecución presupuestaria del mecanismo, que deberá ser cubierta por los Estados contribuyentes o las terceras partes a través del Mecanismo, estableciéndose críticamente que «se regirá por la legislación aplicable a dichos contratos» (artículo 44.3 de la Decisión 2015).

En este sentido, el artículo 28.2, apartado a), de la Parte II de las Reglas Financieras, en el marco de las normas relativas a la contratación, establece expresamente que «cuando sea posible, los contratos financiados a través de ATHENA establecerán que...la legislación aplicable y la jurisdicción competente sean las correspondientes al lugar de establecimiento del Cuartel General de la Operación», por lo que la responsabilidad contractual puede variar de una operación a otra.

2. En segundo lugar, la posible «responsabilidad extracontractual» derivada por los daños ocasionados por los cuarteles generales intervinientes en una operación o por su personal en ejercicio de sus funciones, también será cubierta por los Estados contribuyentes a través de ATHENA según los principios generales comunes a los Estados miembros en esta materia (artículo 44.4 de la Decisión 2015).

En cualquier caso, los Estados no podrán exigir responsabilidades a la UE ni a los Estados miembros, por la actuación de los órganos del mecanismo, ni por la posible responsabilidad, contractual o extracontractual, derivada del ejercicio de sus funciones (artículo 44.5 de la Decisión 2015).

Finalmente, otro de los elementos básicos del régimen jurídico del mecanismo, teniendo en cuenta que nos movemos en el ámbito de las relaciones internacionales, es su régimen de privilegios e inmunidades establecido por Decisión del Consejo 2004/582/CE, de 28 de abril de 2004²³, con un régimen comparable al previsto con carácter general para las misiones diplomáticas de los Estados²⁴.

²³ DO L261, de 06.08.2004.

²⁴ A este respecto, ver la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961 y Protocolo nº 7 anexo al TFUE.

2.4. La «cadena financiera» de una operación militar

La gestión económico-financiera de una operación militar está a cargo de un conjunto de órganos que conforman lo que podemos denominar «cadena financiera», y que se compone de dos ramas bien diferenciadas: una formada por la organización del propio mecanismo ATHENA tal y como aparece regulada en la Decisión 2015; y otra formada por los órganos económico-financieros desplegados en la operación, conectados por tanto con la estructura operativa de la PCSD.

2.4.1. La organización del mecanismo ATHENA

Por lo que se refiere a la estructura organizativa del Mecanismo, el Capítulo 2 de la Decisión 2015 (artículos 5 a 10), recoge los principales órganos de gestión del Mecanismo; de esta manera, según el artículo 5.1 de la Decisión 2015, «ATHENA estará dirigida, bajo la autoridad del Comité Especial, por: a) el administrador; b) el comandante de cada operación, respecto de la operación bajo su mando; c) el contable».

A) El Comité Especial

El Comité Especial es la cúspide de la organización del mecanismo y está «compuesto por un representante de cada Estado miembro participante», invitándose al SEAE y a la Comisión a asistir a sus reuniones, aunque sin tomar parte en las votaciones (artículo 6.1 de la Decisión 2015).

La composición del Comité Especial viene regulada en el artículo 6.3 de la Decisión 2015, de tal manera que, a la hora de debatir la financiación de los costes comunes de una determinada operación, «el Comité Especial estará compuesto por un representante de cada Estado miembro contribuyente», mientras que «los representantes de terceros Estados contribuyentes participarán», aunque sin tomar parte ni asistir a las votaciones²⁵. También asistirá el comandante de la operación o su representante, mientras que el contable solo lo hará «cuando resulte necesario para los trabajos del Comité Especial» (artículo 6.5 de la Decisión 2015), en ambos casos sin tomar parte en la votación.

En cuanto a sus reuniones, el artículo 6.4 de la Decisión 2015 dispone que «la Presidencia del Consejo convocará y presidirá las reuniones», encargándose al

²⁵ Como podemos observar, la preocupación de la UE para que terceros Estados participen no se ve recompensada puesto que se les relega a un segundo plano al no participar en las votaciones que, por otra parte, van a afectar a todos.

administrador de la secretaría del mismo, pudiendo reunirse en un plazo máximo de quince días «previa petición de un Estado miembro participante, del administrador o del comandante de la operación» (artículo 6.6 de la DA2015).

En cualquier caso, las decisiones se adoptan por unanimidad de sus miembros lo cual quiere decir, teniendo en cuenta la regulación que acabamos de analizar, se requerirá la unanimidad de los «Estados miembros contribuyentes», siendo sus decisiones vinculantes (artículo 6.8 de la Decisión 2015).

B) El Administrador

El administrador (y, al menos, un administrador adjunto), es nombrado por el Secretario General del Consejo, tras informar al Comité Especial, por un período de tres años (artículo 7.1 de la Decisión 2015).

A pesar de su forma de nombramiento, se trata de un órgano de trabajo, constituyéndose en el máximo responsable y coordinador de todos los aspectos financieros de las operaciones militares lideradas por la UE (artículo 7, apartados 3 y 6, de la Decisión 2015), pudiendo «adoptar las medidas de ejecución de los gastos financiados a través de ATHENA que considere útiles» (artículo 7.5 de la Decisión 2015), debiendo responder de su gestión ante el Comité Especial.

C) El comandante de la operación

El comandante de la operación, por su parte, «ejercerá en nombre de ATHENA sus atribuciones relativas a la financiación de los costes comunes de la operación bajo su mando» (artículo 8.1 de la Decisión 2015), otorgándole la posibilidad de tomar «medidas de ejecución de los gastos financiados a través de ATHENA que considere útiles» (artículo 8.3 de la Decisión 2015), como un apartado más de sus responsabilidades al ser nombrado para ese puesto.

D) El contable

El contable es también un órgano de trabajo, aunque al igual que el administrador será nombrado por el Secretario General del Consejo por un período de dos años, junto con un contable adjunto (artículo 9.1 de la Decisión 2015).

Sus funciones aparecen desarrolladas en el artículo 9 y se dirigen, por un lado, a la gestión de tesorería y la realización de pagos, y por otro, a la llevanza de la contabilidad y presentación de las cuentas del mecanismo.

Debemos hablar aquí de nuevo del principio de «separación de funciones», recogido de forma genérica en el artículo 10.1 de la Decisión 2015, según el cual «las funciones de administrador o administrador adjunto, por una parte, y de contable o contable adjunto, por otra, serán incompatibles entre sí».

2.4.2. Los órganos económico-financieros de una operación militar

No obstante, junto a los órganos previstos en la Decisión 2015, nos encontramos con los órganos que, pertenecientes a la estructura orgánica de la operación, van a gestionar en el día a día los costes comunes de la operación en concreto de que se trate.

En primer término, hay que hacer referencia al «ordenador» («*authorizing officer*») que se configura como responsable máximo de la gestión de ATHENA ya que van a ser los «responsables de la ejecución de los ingresos y los gastos» (artículo 5.1 de las Reglas Financieras).

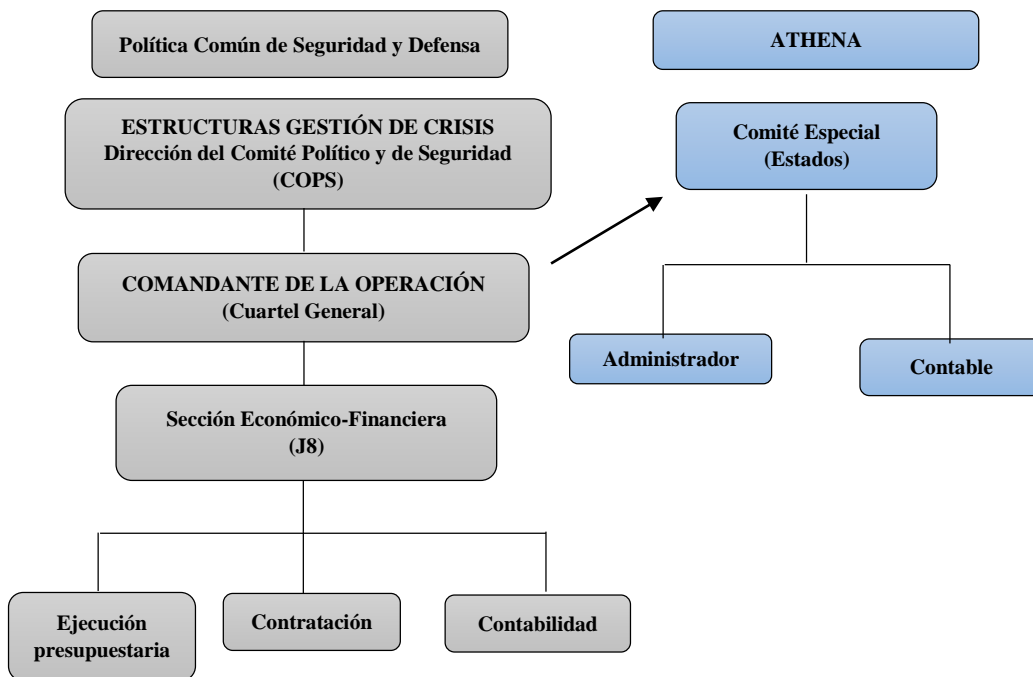
Con carácter general, se establece como ordenadores al comandante de la operación «para los gastos relativos a los costes operativos comunes de la operación bajo su mando» (artículo 34.1 de la Decisión 2015), mientras que el administrador lo hará «para los gastos destinados a sufragar los costes comunes generados por la preparación o continuación de operaciones, así como los costes comunes que no puedan relacionarse con una operación específica» (artículo 33 de la Decisión 2015).

Asimismo, según el artículo 2 de la Parte I de las Reglas Financieras, «cualquier cuartel general cuyos costes comunes sean financiados a través de ATHENA deberá incluir un oficial ordenador por delegación o subdelegación», que, con carácter general, será el responsable de la Sección económico-financiera del cuartel general (J8); la estructura concreta de dicha sección variará en función de la operación de que se trate, aunque básicamente debería dar cobertura a tres funciones básicas que son la «Ejecución presupuestaria», la «Contratación» y la «Contabilidad» (artículo 2.1 de la Parte I de las Reglas Financieras).

En consecuencia, junto a la estructura operativa, basada en un cuartel general con un comandante de operación al frente, que se enmarca dentro del complejo organigrama

derivado de la PCSD y de las operaciones de gestión de crisis, nos encontramos con el conjunto de actuaciones que debe desarrollar el propio comandante de la operación en el marco de las funciones asignadas por la Decisión 2015 como «ordenador» responsable de la ejecución de los costes comunes correspondientes a la fase activa de dicha operación²⁶, desarrollando estas funciones «en colaboración» con la estructura ATHENA.

Gráfico 19 – «Cadena financiera» de una operación militar



Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación contenida en la Decisión 2015 y las Reglas Financieras.

En este sentido, parece evidente que la estructura operativa esté al corriente de la gestión económico-financiera efectuada, de ahí la necesaria correlación entre ambas que realmente existe en la práctica²⁷.

²⁶ En el capítulo siguiente analizaremos con mayor detenimiento dichos costes, pero quedémonos en este momento que nos encontramos ante los gastos comunes originados desde el inicio de la fase activa de la operación que coincide con la fecha en la que el Consejo autorice el comienzo de la misma (normalmente asociado al nombramiento del propio comandante de la operación), hasta su finalización.

²⁷ En este sentido, existe un «Manual de Procedimiento ATHENA» elaborado conjuntamente el EUMS y ATHENA cuya última versión a la que hemos podido acceder de forma total corresponde a marzo de 2009 ([https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/AthenaOperatingManual\(EN\)NoHyp .doc](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/AthenaOperatingManual(EN)NoHyp .doc)).

2.5. Régimen jurídico del personal al servicio de ATHENA

Con carácter general, según el artículo 5.2 de la Decisión 2015, «ATHENA utilizará, en la medida de lo posible, las estructuras administrativas existentes de la Unión», estableciendo a renglón seguido que «ATHENA recurrirá al personal que pongan a su disposición, en función de las necesidades, las instituciones de la Unión, o que destinen en comisión de servicio los Estados miembros».

Por otro lado, el artículo 5.3 de la Decisión 2015 señala que será el Secretario General del Consejo el que asigne la plantilla necesaria del administrador y del contable para el ejercicio de sus funciones, eventualmente a propuesta de un Estado miembro, señalándose en el apartado siguiente que «los órganos y el personal de ATHENA serán movilizados en función de las necesidades operativas».

Como vemos nos encontramos con dos tipos de personal distintos, cada uno con su propio régimen jurídico:

1. Por un lado, tenemos aquel personal de la propia UE que pasa a servir en el Mecanismo, no se sabe si de forma permanente o transitoria, que «seguirán sujetos a la reglamentación y a las normativas que les son aplicables» (artículo 10.4 de la Decisión 2015).
2. Por otro lado, tenemos a otro personal asignado por los propios Estados miembros en comisión de servicio que están sujetos al «régimen aplicable a los expertos nacionales en comisión de servicio» (artículo 10.5 de la Decisión 2015), actualmente representada por la Decisión del Consejo 2007/829/UE, de 5 de diciembre de 2007²⁸, así como por las disposiciones entre las autoridades nacionales y la institución comunitaria de que se trate o ATHENA.

Para finalizar este apartado, hay que hablar de la responsabilidad jurídica del personal al servicio de ATHENA, remitiéndose el artículo 44.1 de la Decisión 2015 a las disposiciones del estatuto de los funcionarios de la UE o el régimen que les sea aplicable, tanto para la responsabilidad disciplinaria o penal de todo el personal, incluyendo al comandante de la operación y al administrador; en caso de falta o negligencia en la ejecución del presupuesto, estableciéndose en el mismo precepto que ATHENA «podrá,

²⁸ DO L327, de 13.12.2007.

por propia iniciativa o a petición de un Estado contribuyente o de una tercera parte, interponer una demanda civil contra los miembros del personal mencionado».

Por su parte, ningún Estado contribuyente podrá «exigir responsabilidades a la Unión o al Secretario General del Consejo por el resultado de la actuación de sus funciones por parte del administrador, el contable o el personal que se les asigne» (artículo 44.2 de la Decisión 2015).

3. EL CONTROL DE LAS OPERACIONES MILITARES

Para terminar, dentro de la cadena financiera del mecanismo ATHENA, hay que hablar del conjunto de actuaciones y órganos de control, regulados en el Capítulo 11 de la Decisión 2015 (artículos 38 a 43).

En primer término, el administrador deberá presentar cada tres meses un informe detallado de ingresos y gastos al Comité Especial, para lo cual deberá contar con la información que le remitan los comandantes de operación (artículo 38 de la Decisión 2015).

En segundo lugar, nos encontramos en la misma situación que hemos visto para el presupuesto comunitario, puesto que se distingue entre un control interno y un control externo²⁹. En ambos casos, el personal deberá contar con la acreditación de seguridad suficiente (artículo 39.1 de la Decisión 2015), y tendrán acceso inmediato y sin previo aviso a cualquier tipo de documentación (artículo 39.2 de la Decisión 2015).

En cuanto al control interno, éste se efectúa por un «auditor interno» (artículo 41 de la Decisión 2015), nombrado por el Secretario General del Consejo, a propuesta del administrador y tras haber informado al Comité Especial, por un período de cuatro años renovable por una sola vez.

Ejercerá sus funciones de control en la ejecución de los gastos y los ingresos del mecanismo, y en particular, evaluará los sistemas de gestión y control, pudiendo realizar una o varias auditorías a lo largo del ejercicio. Las conclusiones de dichas auditorías serán remitidas al administrador y al comandante de la operación, que se encargarán del seguimiento de sus recomendaciones.

²⁹ COSSÍO CAPDEVILA, A., «La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El Mecanismo ATENA». *Revista Española de Control Externo (Tribunal de Cuentas)*, Nº 34, 2010.

Por su parte, el administrador presentará anualmente al Comité Especial un informe sobre las auditorías internas efectuadas, indicando el número y tipo de las mismas, las observaciones y recomendaciones formuladas y el curso que se haya dado a esas recomendaciones.

Por su parte, el control externo se realiza a través de una «Junta de Auditores» (artículo 40 de la Decisión 2015), compuesta por seis miembros elegidos entre candidatos propuestos por los propios Estados y que pertenezcan al supremo órgano de fiscalización nacional; su nombramiento corresponde al Comité Especial por un período de tres años, renovable por una sola vez, y deberán estar disponibles para ejercer sus funciones en caso necesario. Cada año elegirán un presidente de entre sus miembros o prorrogarán su mandato.

Su remuneración correrá a cargo de su órgano de origen, haciéndose cargo ATHENA de los gastos de su misión de conformidad a la normativa aplicable a los funcionarios de la UE de rango equivalente; evidentemente, serán independientes en sus funciones, pudiendo recibir instrucciones únicamente del Comité Especial.

Ejercerán sus funciones durante el ejercicio presupuestario y *a posteriori*, «mediante controles *in situ* y controles de justificantes», comprobando que los gastos «se han ejecutado de conformidad con la legislación aplicable y los principios de buena gestión financiera».

Solo por motivos justificados el Comité Especial podrá decidir, para un caso específico, recurrir a otros órganos de control externo.

En cuanto al control de las cuentas, se distinguen entre un cierre anual y el cierre de las operaciones.

Con respecto al cierre anual (artículo 42 de la Decisión 2015), antes del 31 de marzo, los comandantes pondrán a disposición del contable de ATHENA toda la información correspondiente a la operación bajo su mando.

A continuación, el administrador, en colaboración con el contable y los comandantes de operación, establecerá los estados financieros y el informe anual al Comité Especial y a la Junta de Auditores antes del 15 de mayo.

El Comité Especial recibirá, en el plazo de ocho semanas, el informe de auditoría de la Junta de Auditores y los estados financieros auditados; a más tardar el 30 de septiembre,

el Comité Especial estudiará el informe de auditoría con vistas a la aprobación de la gestión efectuada por el administrador, el contable y el propio comandante de la operación.

Todas las cuentas, inventarios y documentos contables serán depositados y guardados durante el plazo de cinco años, en consonancia con lo dispuesto en el Reglamento Financiero 2012 aplicable al Presupuesto General de la UE (PGUE).

Además, se prevé la posibilidad de que el Comité Especial determine que el «saldo de ejecución» figure en el presupuesto del ejercicio siguiente, bien como ingreso, o bien como gasto, según proceda.

También se prevé un cierre de cuentas respecto de una operación en concreto (artículo 43 de la Decisión 2015); de este modo, el Comité Especial podrá decidir, a propuesta del administrador o de un Estado miembro, que se presenten las cuentas de una operación que se cierra, al menos hasta su fecha de finalización y, si es posible, hasta su fecha de liquidación.

El plazo que se concede al administrador no puede ser, en ningún caso, inferior a cuatro meses desde la fecha de finalización de dicha operación; en caso de que no se pudieran incluir los ingresos y gastos relativos a la liquidación, éstos figurarán en los estados financieros del conjunto del mecanismo y serán analizados por el Comité Especial en el marco del procedimiento anual.

Sobre la base de un dictamen de la Junta de Auditores, el Comité Especial aprobará los estados financieros de la operación presentados, así como la gestión efectuada por el administrador, el contable y de cada comandante de la operación de que se trate.

Hasta este momento, hemos realizado el análisis del régimen jurídico general del mecanismo ATHENA, determinando su carácter, cuando menos, extraño, por tratarse de un organismo ajeno a la estructura establecida para la PCSD y que depende, en última instancia de los Estados miembros.

En el capítulo noveno continuamos profundizando en la figura de ATHENA, aunque esta vez desde una perspectiva totalmente distinta como es la presupuestaria, no en vano analizaremos la estructura y contenido del presupuesto del mecanismo, su sistema de ingresos, los costes comunes que gestiona y el procedimiento de ejecución presupuestaria que ha establecido.

No obstante, también ofreceremos una visión más práctica, analizando, allí donde podamos, los presupuestos de las distintas operaciones militares lideradas por la UE desde 2003 hasta la actualidad.

CAPÍTULO IX – LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL MECANISMO ATHENA

1. EL PRESUPUESTO ATHENA

Una vez establecido el proceso de evolución y los elementos esenciales del régimen jurídico del mecanismo ATHENA, en este capítulo vamos a ofrecer los elementos esenciales que permitan entender la gestión realizada por el mecanismo.

Comenzamos este análisis haciendo referencia a la figura del presupuesto, el cual, según el artículo 18.1 de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015 (en adelante Decisión 2015), «es el acto que prevé y autoriza, para cada ejercicio, el conjunto de ingresos y gastos relativos a los costes comunes administrados por ATHENA».

Este mismo precepto, junto a esta primera definición, establece los «principios presupuestarios» aplicables al Mecanismo, análogos a los que veíamos para el Presupuesto General de la UE (PGUE).

1. En primer término, tenemos el «principio de veracidad» según el cual «todos los gastos se vincularán a una operación específica», excepto aquellos gastos genéricos recogidos en el Anexo I (artículo 18.2 de la Decisión 2015).

Asimismo, «no podrá efectuarse ingreso ni gasto alguno...si no es mediante imputación a una línea presupuestaria y dentro de los límites consignados en dicha línea» (artículo 18.5 de la Decisión 2015), salvo que se trate de gastos expresamente autorizados por el comandante de la operación «en caso de que las vidas del personal que participe en una operación militar de la Unión corran un peligro inminente», informando de ello al administrador y al Comité Especial (artículo 34.5 de la Decisión 2015).

2. En segundo lugar, el «principio de anualidad» ya que los «créditos consignados en el presupuesto deberán ejecutarse durante el ejercicio presupuestario que comenzará el 1 de enero y finalizará el 31 de diciembre del mismo año» (artículo 18.3 de la

Decisión 2015). De este modo, «los créditos destinados a sufragar los costes comunes generados en la preparación o continuación de operaciones que no se hayan comprometido se anularán al final del ejercicio presupuestario», salvo en dos siguientes supuestos en que podrán prorrogarse (artículo 22 de la Decisión 2015):

- a. Los créditos para cubrir los gastos de almacenamiento de material y equipo podrán prorrogarse por una sola vez, cuando el compromiso se hubiera asumido antes del 31 de diciembre del ejercicio.
- b. Los créditos para sufragar costes operativos podrán prorrogarse si son necesarios para una operación cuya liquidación no ha concluido.

Será el propio administrador quien solicite la prórroga de créditos no comprometidos del ejercicio anterior al Comité Especial antes del 15 de febrero, entendiéndose aprobadas salvo que el Comité se pronuncie antes del 15 de marzo. Por su parte, los créditos comprometidos del ejercicio anterior se prorrogarán, informando de ello el administrador al Comité Especial antes del 15 de febrero.

3. Finalmente, el «principio de equilibrio», según el cual «los ingresos y los gastos deberán estar equilibrados» (artículo 18.4 de la Decisión 2015).

En cuanto al procedimiento de aprobación del presupuesto, se establece que el administrador elabore cada año un «proyecto de presupuesto para el ejercicio anual siguiente, con la participación de cada comandante de la operación para su operación respectiva» (artículo 19.1 de la Decisión 2015).

El proyecto incluirá el conjunto de créditos necesarios para cubrir los costes comunes, según el desglose establecido en los Anexos de la Decisión 2015, así como el reembolso de aquellos costes comunes financiados anticipadamente por un Estado.

Por lo que respecta a la estructura presupuestaria, el artículo 19.3 de la Decisión 2015 señala que «los créditos de compromiso y pago¹ se clasificarán por títulos y capítulos que agruparán los gastos según su naturaleza o destino y estarán subdivididos, en caso necesario, en artículos»; de esta manera, cada título corresponderá a una operación más un título específico, que será la parte general, que incluirá los costes comunes para preparar o continuar las operaciones.

¹ La división entre créditos de compromiso y créditos de pago nos remite, directamente, a la existencia de «créditos disociados» como consecuencia de actuaciones de carácter plurianual en los mismos términos que vimos para el PGUE en la financiación comunitaria.

Por otro lado, cada título podrá incluir un capítulo dedicado a «créditos provisionales» para los casos en que «no haya certidumbre, basada en argumentos fundados, sobre la cuantía de los créditos necesarios o el margen para ejecutar los créditos consignados» (artículo 19.4 de la Decisión 2015).

Asimismo, el proyecto de presupuesto incluirá una previsión de los ingresos necesarios para sufragar los gastos y estarán compuestos por contribuciones de los Estados miembros participantes y contribuyentes, y en su caso, los terceros Estados, así como otros ingresos diversos (artículo 19.5 de la Decisión 2015).

En cualquier caso, el administrador presentará el proyecto ante el Comité Especial antes del 31 de octubre de cada año, que deberá aprobarlo a más tardar el 31 de diciembre. Una vez aprobado, el administrador lo notificará a los Estados miembros participantes y a los terceros Estados contribuyentes (artículo 19.6 de la Decisión 2015).

No obstante lo anterior, se establecen posibles «modificaciones presupuestarias» que se realizan a través de dos vías:

1. A través de los correspondientes «presupuestos rectificativos» que se tramitarán por el mismo procedimiento que el anual, «en caso de circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas, incluso cuando una operación se inicie en el transcurso del ejercicio financiero» (artículo 20.1 de la Decisión 2015).
2. A través de «transferencias de créditos» distinguiéndose, a su vez, dos posibilidades (artículo 21 de la Decisión 2015):
 - a. En los tres primeros meses tras el lanzamiento de la operación, el comandante podrá realizar transferencias de artículo a artículo o de capítulo a capítulo, informando de ellos al administrador y al Comité Especial.
 - b. Por su parte, a propuesta del comandante de la operación, el administrador podrá efectuar transferencias de créditos, informando de ello al Comité Especial al menos con una semana de antelación si ello fuera posible; no obstante, se requerirá la autorización del Comité Especial cuando la transferencia implique la modificación del total de créditos previstos en la operación o cuando las transferencias entre capítulos superen el 10% de los créditos consignados en dicho capítulo.

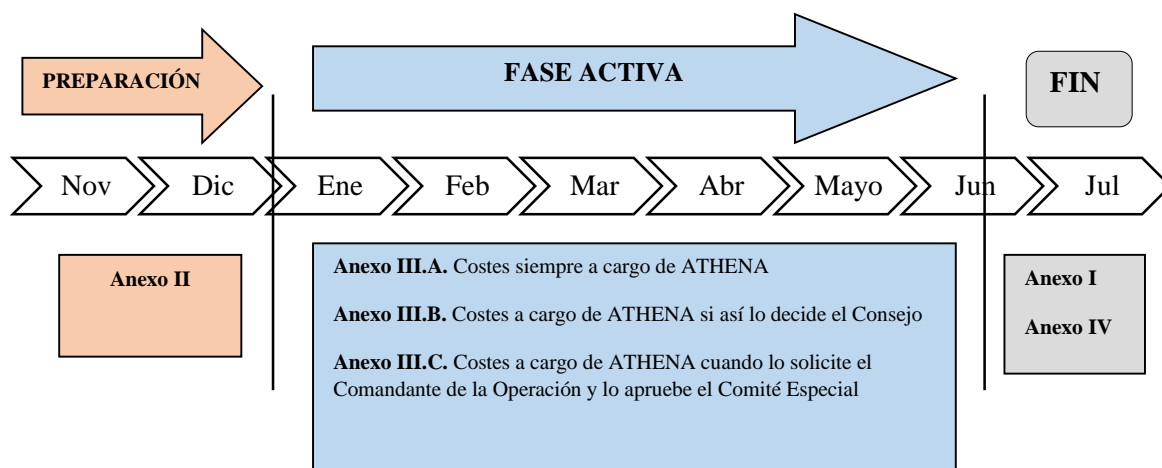
2. LOS COSTES COMUNES GESTIONADOS POR ATHENA

Tal y como hemos visto en el apartado anterior, el presupuesto ATHENA se estructura por operaciones, correspondiendo un Título a cada una de ellas, añadiéndose un Título general para aquellos gastos que no pueden asignarse a una operación en concreto; a su vez, cada uno de los Títulos se divide en Capítulos y Artículos según la naturaleza del gasto que se pretende contraer².

Tomando como base estos datos y teniendo en cuenta la regulación contenida en la Decisión 2015, vamos a intentar ir encajando las diversas piezas para así obtener una visión general de los distintos tipos de gasto que van a ser financiados a través de ATHENA.

De este modo, los distintos tipos de gasto vienen recogidos en el artículo 15 de la Decisión 2015 que, a su vez, se remite a los Anexos, correspondiendo cada uno de ellos a una fase concreta de la operación (Gráfico 20).

Gráfico 20 – Costes comunes asociados a cada una de las fases de una operación militar



Fuente: Ficha 1.3 del «Manual de procedimiento ATHENA», versión de marzo de 2009 ([https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/AthenaOperatingManual\(EN\)NoHyp.doc](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/AthenaOperatingManual(EN)NoHyp.doc)).

Tal y como ya hemos señalado, una nota predominante a lo largo de todas las versiones del mecanismo ha sido la exhaustividad a la hora de determinar los distintos tipos de gasto gestionados por ATHENA; de hecho, el artículo 15.6 de la Decisión 2015 establece

² En los Anexos 12 y 13 incluimos el presupuesto ATHENA correspondiente a los ejercicios 2011 y 2012.

expresamente que «no se considerará elegible como coste común ningún gasto realizado con el fin de cubrir cotes que, de todas maneras, habrían asumido uno más Estados contribuyentes, una institución de la Unión o una organización internacional, con independencia de la organización de la operación».

De este modo, los Anexos de la Decisión 2015 dividen los costes comunes en cuatro grandes apartados³.

En el Anexo I encontramos aquel conjunto de «*Costes comunes que estarán a cargo de ATHENA siempre que se generen*», distinguiéndose dos apartados: por un lado, aquellos costes que el Comité Especial puede decidir incluir en la parte general del presupuesto anual al no poder «vincularse directamente a una operación específica», si bien es cierto que estos costes «deberían incorporarse en la medida de lo posible a artículos que muestren la operación con la cual estén más relacionados».

La parte general también incluirá, «cuando sea necesario», créditos para cubrir gastos como «costes bancarios», «costes de auditoría», «costes comunes relativos a la fase preparatoria de una operación, tal como se definen en el anexo II», los «costes relacionados con el desarrollo y el mantenimiento del sistema de contabilidad y de gestión de bienes de ATHENA», así como aquellos «costes relativos a los acuerdos administrativos y a los contratos marco» que pueda establecer el mecanismo con terceros en virtud del artículo 11 de la Decisión 2015.

Por su parte, en el Anexo II se incluyen los «*Costes operativos comunes relativos a la fase preparatoria de una operación*», y que incluyen gastos como transporte, alojamiento, contratación de personal civil local y, especialmente, el coste de las evacuaciones médicas de urgencia, cuando no pueda prestar el tratamiento médico en el teatro de operaciones; se trata de gastos corren siempre a cargo de ATHENA y se corresponden con aquellos gastos contraídos desde la aprobación del «concepto de gestión de crisis para la operación hasta el nombramiento del comandante de la operación» (artículo 15.2 de la Decisión 2015).

El Anexo III es el más importante y extenso de todos, puesto que está dedicado a los «*Costes comunes relativos a la fase activa de las operaciones*», esto es, «desde la fecha

³ Ver Anexo 14.

en la que se designe al comandante de la operación hasta el día en que el cuartel general de la operación cese su actividad» (artículo 15.3 de la Decisión 2015).

En este sentido, el artículo 15.4 de la Decisión 2015 señala que «durante la fase activa de una acción militar de apoyo, según la defina el Consejo, correrán a cargo de ATHENA como costes operativos comunes los costes comunes que el Consejo determine en cada caso mediante referencia al Anexo III».

Debemos tener en cuenta la versión actual del mecanismo ha ido un paso más allá y se han dividido estos costes en tres apartados:

1. La Parte A que incluye los «*Costes operativos comunes relativos a la fase activa de las operaciones que estarán siempre a cargo de ATHENA*», en la cual, a su vez, se establecen varios apartados:
 - a. Los «costes adicionales de los cuarteles generales (móviles o fijos) para operaciones dirigidas por la Unión».
 - b. Los «costes adicionales relativos a la prestación de apoyo a la fuerza en su conjunto».
 - c. Los «costes adicionales contraídos por la Unión por recurrir a los medios y capacidades comunes de la OTAN puestos a disposición de una operación dirigida por la Unión».
 - d. Los «costes adicionales...incluidos en la lista de costes comunes y puestos a disposición de una operación dirigida por la Unión por un Estado miembro, una institución de la Unión, un tercer Estado o una organización internacional con arreglo a un acuerdo contemplado en el artículo 11», así como los «reembolsos» realizados al amparo de tales acuerdos.
2. La Parte B prevista para aquellos «*Costes operativos comunes relativos a la fase activa de una operación específica que estarán a cargo de ATHENA si así lo decide el Consejo*», y que incluye los «costes de transporte» y/o el «cuartel general multinacional de la fuerza operativa».
3. Y finalmente, la Parte C que recoge los «Costes operativos comunes que estarán a cargo de ATHENA cuando lo solicite el Comandante de la operación y lo apruebe el Comité Especial», y que puede incluir «cuarteles e infraestructuras de alojamiento», «material adicional esencial», «servicios e instalaciones médicas», «obtención de información» y «otras capacidades indispensables».

La Decisión 2015 termina con el Anexo IV, dedicado a los «*Costes operativos comunes relativos a la conclusión de una operación que estarán a cargo de ATHENA*», y que incluyen los «costes generados para dar un destino final a los equipos e infraestructuras financiados en común para la operación», así como «aquellos costes adicionales para establecer las cuentas de la operación»; de hecho, el propio artículo 15.5 de la Decisión 2015 establece que «se considerará concluida la operación cuando el equipo y la infraestructura financiados en común para la operación hayan llegado a su destino definitivo y se hayan aprobado las cuentas para la operación».

Al margen de todo ello, y para finalizar este apartado, debemos tener en cuenta también «los costes comunes de los ejercicios de la Unión se financiarán a través de ATHENA, siguiendo las normas y procedimientos similares a los de las operaciones a las que contribuyan todos los Estados miembros participantes» (artículo 16.1 de la Decisión 2015). Concretamente, se financiarán «los costes adicionales para cuarteles generales móviles o fijos», así como «los costes adicionales generados por el recurso de la Unión a medios y capacidades de la OTAN cuando se faciliten para el ejercicio» (artículo 16.2 de la Decisión 2015); y al contrario, se excluirán las «adquisiciones inmovilizado y bienes de capital, incluidas las relativas a edificios, infraestructuras y equipos»; la «planificación y fase preparatoria de los ejercicios, salvo que lo apruebe el Comité Especial»; y el «transporte, cuarteles y alojamiento de las fuerzas» (artículo 16.3 de la Decisión 2015).

3. CONTRIBUCIONES Y DEVOLUCIONES

3.1. Cálculo de las cuotas

Bajo la genérica denominación «*Contribuciones y devoluciones*», el Capítulo 7 de la Decisión 2015 (artículos 24 a 31) regula un conjunto heterogéneo de posibilidades relacionadas con lo que es la financiación en sí del mecanismo, aunque lo hace con una redacción poco clara, y que aquí intentaremos ir desentrañando.

Para ello, volvamos al artículo 19.5 de la Decisión 2015 en el que, a la hora de hablar del proyecto de presupuesto, señalábamos que incluirá una previsión de los ingresos que estarán compuestos, por un lado, por «contribuciones adeudadas por los Estados miembros participantes y contribuyentes y, cuando proceda, por los terceros Estados contribuyentes»; y por otro, por «ingresos diversos, subdivididos por títulos, que incluyen los intereses percibidos, los ingresos procedentes de las ventas y el saldo de ejecución del ejercicio anterior, después de que lo haya determinado el Comité Especial».

Realizada esta precisión inicial, vamos a realizar nuestra primera aproximación al enigmático artículo 24 de la Decisión 2015, de tal forma que, según su apartado 1, los «créditos de pago destinados a sufragar los costes comunes generados para preparar o continuar operaciones que no estén cubiertos por los ingresos diversos se financiarán con las contribuciones de los Estados miembros participantes».

Está claro, por tanto, que los costes comunes generados por una operación militar se financiarán, primero, a través de esos «ingresos diversos» de los que, *a priori*, nada sabemos; no obstante, el Capítulo VI de la Parte I de las Reglas Financieras (artículos 34 a 36), hace una escueta mención a las «operaciones de ingresos», estableciendo un procedimiento con tres fases que son la determinación por el ordenador de las cantidades a percibir, incluyendo pagos indebidos, con notificación al deudor, tras lo cual emitirá la orden de ingreso que deberá ser ejecutada por el contable.

Tras la determinación de estos otros ingresos, se debe acudir a las «contribuciones de los Estados miembros participantes», esto es, todos los Estados miembros de la UE, excepto Dinamarca (artículo 1, apartado b, de la Decisión 2015)⁴.

Esto para los costes de preparación o continuación de las operaciones ya que el apartado 2 del artículo 24 de la Decisión 2015 señala que «los créditos de pago destinados a sufragar los costes operativos comunes...se financiarán con las contribuciones de los Estados contribuyentes»; de este modo, la financiación de los costes operativos comunes que, a nuestros efectos, podemos identificar con los costes de la fase activa de la operación (Anexo III de la Decisión 2015), se distribuye entre todos los Estados que contribuyen a la operación, tanto si son «Estados miembros participantes», como si se trata de «terceros Estados que contribuyen a la financiación de los costes comunes de la operación en virtud de los acuerdos celebrados con la Unión» (artículo 1, apartado c, de la Decisión 2015).

Por lo que se refiere a los terceros Estados contribuyentes a la operación, debemos recordar aquí la posibilidad que tiene el mecanismo de realizar «acuerdos administrativos» con otras entidades e instituciones; concretamente, se concede al administrador la facultad para negociar estos acuerdos de participación en la financiación de otros Estados, tanto permanentes como *ad hoc*, y que revestirán la forma de «canje de

⁴ Como sabemos, desde la implantación de la «abstención constructiva» en el Tratado de Ámsterdam, Dinamarca ha decidido hacer una declaración formal mediante un Protocolo anexo a los Tratados, excluyendo su participación en la elaboración y desarrollo de la PESC.

notas» entre ATHENA y los servicios correspondientes del Estado en cuestión (artículo 12.1 de la Decisión 2015).

Una vez deducidas estas cantidades, el resto de créditos de pago serán sufragados por los Estados miembros contribuyentes, calculándose sus respectivas cuotas «con arreglo a la clave de reparto basada en el producto nacional bruto contemplada en el artículo 41, apartado 2, del TUE y de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 2014/335/UE, EURATOM del Consejo, o en cualquier otra decisión del Consejo que la sustituya» (artículo 24.4 de la Decisión 2015).

Debemos llamar la atención sobre esta Decisión a la que ya hemos hecho referencia, puesto que se trata de la norma que regula el sistema de recursos propios actualmente vigente; de hecho, siguiendo lo dispuesto en el artículo 24.5 de la Decisión 2015, para el cálculo de las contribuciones debe acudir a la columna «*Recursos propios basados en la RNB*» del cuadro titulado «*Resumen de la financiación del presupuesto general por tipo de recurso propio y por Estado miembro*» incluido en el último PGUE aprobado⁵.

En consecuencia, como podemos comprobar, a la hora de financiar las operaciones militares se acude al propio sistema de financiación del conjunto de la UE.

Por otra parte, debemos advertir que, si analizamos las cuotas a abonar por parte de los distintos Estados miembros contribuyentes en el período 2010-2015, nos encontramos que los cuatro países con mayor Renta Nacional Bruta (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) son también los máximos contribuyentes de ATHENA, constituyendo aproximadamente el 65% del total de la financiación del mecanismo, lo cual significa que al menos el 35% del total de los costes comunes de una operación van a ser repartidos entre los demás Estados miembros.

Señala el artículo 25.4 de la Decisión 2015 que el «administrador remitirá por carta las peticiones de contribución correspondientes a las administraciones nacionales, cuyas señas le habrán sido comunicadas».

Ahora bien, en este punto debemos tener en cuenta varias posibilidades, destacando las dos primeras que podíamos considerar como «normales».

⁵ En el Anexo 15 incluimos el cálculo de las cuotas del mecanismo ATHENA en base a los datos de la columna «*Recursos propios basados en la RNB*», del cuadro titulado «*Resumen de la financiación del presupuesto general por tipo de recurso propio y por Estado miembro*», de cada uno de los PGUE del período 2013-2015.

En primer lugar, según el artículo 17 de la Decisión 2015, «en todas las decisiones del Consejo por las que este decida establecer o prolongar una operación militar de la Unión se fijará un importe de referencia para los costes comunes de dicha operación»; dicho importe será evaluado por el administrador, con asistencia del Estado Mayor de la UE (EMUE) y el comandante de la operación, y se identifica con «importe considerado necesario para cubrir los costes comunes de la operación durante el período previsto», por lo que no tiene, necesariamente, que coincidir con el año natural, pero será esencial para determinar el presupuesto del propio mecanismo que sí es anual.

De este modo, en el momento inicial de lanzamiento de la operación «los Estados miembros contribuyentes abonarán contribuciones iguales al 30% de dicho importe de referencia, a menos que el Consejo decida un porcentaje diferente» (artículo 25.1 de la Decisión 2015), dando así cobertura a los primeros compases de la operación que son los más difíciles.

La segunda posibilidad es la que se refiere al presupuesto anual una vez aprobado, de tal forma que la primera petición debería cubrir las necesidades operativas para ocho meses, mientras que la segunda petición debería cubrir el resto de necesidades operativas, teniendo en cuenta la posibilidad de incorporar el saldo del ejercicio presupuestario precedente (artículo 25.4.a de la Decisión 2015).

Las otras dos posibilidades son de carácter excepcional.

En este sentido debemos tener en cuenta que el Comité Especial podrá solicitar, previa propuesta del administrador, «contribuciones adicionales incluso antes de que se adopte un presupuesto rectificativo para la operación» (artículo 25.2 de la Decisión 2015).

Por su parte, en el caso de que se hubiera adoptado un presupuesto rectificativo, «los Estados miembros pagarán el saldo de las contribuciones que adeuden para dicha operación», si bien es cierto, que si la operación está previsto que dure más de seis meses dentro del ejercicio, el saldo deberá abonarse en dos cuotas: la primera en un plazo de sesenta días a partir del lanzamiento de la operación y la segunda en el plazo que determine el Comité Especial a propuesta del administrador (artículo 25.3 de la Decisión 2015).

En cualquier caso, los Estados tendrán treinta días para hacer efectivas sus contribuciones, salvo en el caso del presupuesto anual que tendrán cuarenta días (artículo 25.5 de la Decisión 2015); no obstante, si los Estados tuvieran un procedimiento

presupuestario o financiero que impidiera el pago de las cuotas en los plazos establecidos, una vez el proyecto de presupuesto hubiera sido remitido al Comité Especial, se podrá realizar una «llamada anticipada de contribución» como pago anticipado de su futura cuota (artículo 25.6 de la Decisión 2015).

Finalmente, todos los gastos bancarios correrán de cuenta de los Estados contribuyentes (artículo 25.7 de la Decisión 2015), mientras que el administrador deberá acusar recibo de las contribuciones recibidas (artículo 25.8 de la Decisión 2015).

3.2. Financiación anticipada

El artículo 26 de la Decisión 2015 regula lo que denomina «financiación anticipada», prevista para «operaciones militares de respuesta rápida de la Unión» en las que los Estados miembros contribuyentes «deberán cubrir todo el importe de referencia»; en consecuencia, parece lógico que este sistema está pensado, principalmente, para los supuestos de actuación de los *Battlegroup*.

En cualquier caso, en estos casos, las contribuciones de los Estados miembros deberán cubrir la totalidad del importe de referencia, pudiendo optar por una de las siguientes posibilidades: «o bien pagarán por anticipado sus contribuciones a ATHENA»; «o bien...pagarán sus contribuciones a los costes comunes de dicha operación en el plazo de cinco días a partir del envío de la petición de contribuciones y hasta el total del importe de referencia, a menos que el Consejo decida otra cosa» (artículo 26.2 de la Decisión 2015).

Como podemos observar, la propia redacción del precepto obstaculiza la adecuada comprensión del sistema.

En primer lugar, de la regulación contenida en el artículo 26.2, parece desprenderse que los Estados miembros, para cubrir los costes de esa operación de respuesta rápida pueden, o bien pagar la cuota que le corresponde por el lanzamiento de esa misión en concreto, o bien pagar la totalidad de cuotas que le corresponden por presupuesto y que adeuden a ATHENA, aunque ésta segunda opción no queda clara de la redacción del precepto.

El lanzamiento de una nueva operación supone incrementar el gasto de ATHENA, estableciéndose un procedimiento especial en el artículo 26.3, según el cual, el Comité Especial, esta vez formado por representantes de todos los Estados que hayan decidido

anticipar sus contribuciones, «consignará unos créditos provisionales en un título específico del presupuesto».

Teóricamente, esta formación del Comité Especial es idéntica a la prevista en el artículo 6.1 de la Decisión 2015, en tanto en cuanto para este tipo de misiones debe anticiparse la totalidad del importe de referencia, por lo que deberían estar presentes todos los Estados miembros, sobre todo teniendo en cuenta que la inclusión de dichos créditos constituye una auténtica modificación presupuestaria.

En cualquier caso, las contribuciones de estos Estados deben cubrir dichos créditos en el plazo de noventa días desde el envío de la petición de contribuciones correspondiente.

No obstante, la institución de la financiación anticipada se junta con la reclamación de las contribuciones normales del mecanismo.

En primer término, cualquier Estado que haya contribuido a una operación por anticipado, podrá autorizar al administrador a que emplee esta contribución para cubrir la que corresponde a otra operación que no sea de respuesta rápida, debiendo reponer el anticipo en el plazo de noventa días a partir del envío de la petición de contribuciones (artículo 26.5 de la Decisión 2015).

Por su parte, el artículo 26.6 de la Decisión 2015 regula el procedimiento para el caso de que se requieran fondos para una operación distinta de las de respuesta rápida, antes de que se hayan recibido suficientes contribuciones para ella, deberá tenerse en cuenta que las contribuciones abonadas por anticipado, podrán utilizarse para una operación «normal», previa aprobación de los Estados miembros que hubieran realizado el anticipo y hasta un 75% de su importe, debiendo reponer las contribuciones abonadas por anticipado, manteniéndose vigente el plazo de noventa días para reponer las contribuciones abonadas por adelantado; por su parte, las contribuciones de aquellos «Estados miembros que no hayan adelantado sus contribuciones», se abonarán en el plazo de cinco días desde la petición de contribuciones realizada por el administrador, previa aprobación de los Estados miembros afectados.

Se introduce en éste último apartado un elemento distorsionador ya que parece permitir que algunos Estados opten por «no realizar la financiación anticipada», lo cual choca con la previsión de que los Estados debían cubrir la totalidad del importe de referencia. Apoya esta tesis el apartado 8 de ese mismo artículo 26 que establece la posibilidad que tienen

los Estados de «cambiar de opción notificándolo al administrador con al menos tres meses de antelación».

En cualquier caso, el comandante de la operación podrá comprometer y gastar las cantidades que se pongan a su disposición (artículo 26.7 de la Decisión 2015).

Para finalizar este apartado, debemos analizar por último la regulación del «reembolso de los anticipos de financiación» establecida en el artículo 27 de la Decisión 2015 que nos sumerge aún más en el desconcierto ya que en su apartado 1 establece que «Un Estado miembro, un tercer Estado o, en su caso, una organización internacional, autorizado por el Consejo a financiar anticipadamente una parte de los costes comunes de una operación, podrá obtener el reembolso por parte de ATHENA, previa petición acompañada de los justificantes necesarios y dirigida al administrador como máximo dos meses después de la fecha de finalización de dicha operación».

La primera duda que nos podemos plantear es si esta «financiación anticipada» es la misma que hemos estado estudiando en los párrafos anteriores ya que, frente a la reclamación a los Estados miembros de la totalidad del importe de referencia que acabamos de ver, el artículo 27 menciona a todos los participantes en la operación (Estados miembros, terceros Estados y Organizaciones internacionales), reclamando nada más y nada menos que los costes comunes, que hubieran sido objeto de financiación anticipada, aportando los justificantes necesarios.

Más aún, en este artículo 27 no se menciona en ningún momento a las «operaciones de respuesta rápida» de la UE, por lo que podemos concluir que se trata de dos supuestos totalmente diferentes.

De hecho la regulación de los siguientes apartados reitera esta tesis de tal suerte que, en esta ocasión, nos encontramos ante una auténtica «prefinanciación» por parte de cualquiera de los intervinientes en una operación liderada por la UE de determinados bienes o servicios que se consideran comunes de acuerdo con los Anexos de la Decisión 2015. Ello significa que la realización de este gasto que correspondería a ATHENA supone una deuda del Mecanismo para con aquél que realizó la adquisición, pudiendo reclamar así el reembolso de ese gasto en concreto.

Bajo estas premisas, sí se comprende la regulación subsiguiente que incluye los siguientes elementos (artículo 27, apartados 2 a 6, de la Decisión 2015):

1. «No se podrá atender ninguna solicitud de reembolso que no haya sido aprobada por el comandante de la operación, si sigue en funciones, y el administrador».
2. «Si se aprueba una solicitud de reembolso por un Estado contribuyente, esta podrá deducirse de la siguiente petición de contribuciones que el Administrador dirija a dicho Estado».
3. «Si no hubiera prevista ninguna petición en la fecha aprobación de la solicitud de reembolso, o si la solicitud aprobada excede la de la contribución prevista, el administrador abonará el importe que haya de reembolsar en un plazo de treinta días, teniendo en cuenta la tesorería de ATHENA y las necesidades de financiación de los costes comunes de la operación de que se trate».
4. «El reembolso será pagadero de conformidad con la presente Decisión, incluso cuando se cancele la operación».
5. «El reembolso incluirá el interés devengado por el importe puesto a disposición mediante la financiación anticipada».

4. LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS EN EL MECANISMO ATHENA

El Capítulo 8 de la Decisión 2015 (artículos 32 a 34) está dedicado a regular el procedimiento de ejecución de los gastos, complementado con el Capítulo V de la Parte I de las Reglas Financieras, que comienza estableciendo el «principio de buena gestión financiera» como básico en materia de ejecución.

Lo primero que debemos señalar es que, de forma idéntica a la regulación que veíamos en el ámbito de la UE, se establecen las competencias en materia de ejecución que se asignan a las figuras del «ordenador» («*authorising officer*») y del «contable» («*accounting officer*»), confirmándose en el artículo 32.3 de la Decisión 2015 otra manifestación del principio de «separación de funciones», al considerarse ambos cargos incompatibles entre sí y teniendo en cuenta que «cualquier pago efectuado con cargo a fondos administrados por ATHENA requerirá la firma conjunta de un ordenador y de un contable». En definitiva, mientras que a los ordenadores se le encomienda la ejecución de ingresos y gastos, los contables son los responsables de la gestión de la tesorería y la contabilidad.

Ahora bien, el artículo 32.4 de la Decisión 2015 introduce una importante novedad al establecer la posibilidad de que «la ejecución de los gastos comunes se confíe a un Estado miembro, una institución de la Unión o, en su caso, una organización internacional», previéndose que dicho Estado, institución u organización aplique sus propias normas de ejecución de gastos. Asimismo, se prevé que cuando el administrador ejecute directamente los gastos, respete las normas aplicables de la sección «Consejo» del PGUE, aunque con posterioridad establece la posibilidad de que el propio administrador eleve una propuesta al Consejo o al Comité Especial sobre normas de ejecución (artículo 32.5 de la Decisión 2015); no obstante, el Comité Especial puede adoptar otras normas de ejecución que difieran de lo dispuesto en el párrafo 4 (artículo 32.6 de la Decisión 2015).

Esta previsión del artículos 32, en sus apartados 4 y 5, es realmente enigmática ya que la propia Decisión 2015 nos ofrece las fases del proceso de ejecución de gastos, complementadas con las previsiones de las Reglas Financieras, por lo que no se entiende la necesidad de someter otro tipo de normas de ejecución de gastos; otra cosa es la verdadera novedad al establecerse la posibilidad de la gestión de los costes comunes a través de un Estado miembro, otra institución comunitaria o una organización internacional, lo cual nos lleva a pensar inmediatamente en el paralelismo existente con la gestión descentralizada que veíamos para la ejecución del PGUE⁶.

Establecidos estos elementos, debemos distinguir dos fases bien diferenciadas en la ejecución presupuestaria como son la «ordenación del gasto», como conjunto de actuaciones dirigidas a determinar una deuda con cargo a ATHENA según los tipos de gasto admisibles establecidos en los Anexos de la Decisión 2015, y la «ordenación del pago», esto es, el abono de la deuda previamente contraída.

4.1. La ordenación del gasto

Señala el artículo 32.2 de la Decisión 15 que «los ordenadores se encargarán de ejecutar los ingresos y gastos de ATHENA de conformidad con los principios de buena gestión financiera y de garantizar su legalidad y regularidad», estableciendo a renglón seguido que «para ejecutar los gastos, contraerán compromisos presupuestarios y compromisos jurídicos, validarán los gastos y ordenarán los pagos y realizarán los actos previos a la ejecución de los créditos».

⁶ Ver apartado 3.3 del Capítulo VI.

En este punto debemos recordar que el administrador ejerce las funciones de ordenador para los «gastos destinados a sufragar los costes comunes generados por la preparación o continuación de operaciones, así como los costes comunes que no puedan relacionarse directamente con una operación específica» (artículo 33 de la Decisión 2015); por su parte, una vez puesta en marcha la operación, las funciones de ordenador se reparten entre el administrador (para los costes directamente ejecutados por ATHENA) y el comandante de la operación (para los créditos asignados a la misma), tal y como señala el artículo 34.1 de la Decisión 2015.

En cualquier caso, el procedimiento en sí distingue los pasos a seguir en función de la fase de la misión en la que nos encontremos.

Por un lado, una vez aprobada la misión y antes de que el importe de referencia se incorpore al presupuesto general, ya hemos señalado que se reclama el 30% de dicho importe en concepto de cuotas a los Estados miembros, pudiendo el administrador o el comandante de la operación, cada uno en su esfera de competencias, a comprometer créditos hasta dicho porcentaje (artículo 34.2 de la Decisión 2015); no obstante, a propuesta de uno de ellos y teniendo en cuenta la necesidad o la urgencia operativas, el Comité Especial podrá aprobar gastos adicionales (artículo 34.2, *in fine*, de la Decisión 2015).

Por otro lado, el artículo 34.5 de la Decisión 2015 señala una excepción a estas reglas al permitir al comandante de la operación realizar gastos que sobrepasen el presupuesto aprobado «en caso de que las vidas del personal que participe en una operación militar de la Unión corran peligro inminente»; en este caso, tras informar al administrador y al Comité Especial, se podrán realizar las transferencias necesarias para la financiación de estos gastos imprevistos.

En cualquier caso, el procedimiento de ejecución de los gastos requiere las siguientes actuaciones por parte del ordenador:

1. El «compromiso presupuestario» que es la operación por la que se reservan los créditos necesarios para cubrir los pagos posteriores como consecuencia de un compromiso jurídico (artículo 25.1 Parte I de las Reglas Financieras); en este sentido, el artículo 13.2 de las Reglas Financieras establece que «con respecto a cualquier medida que pueda generar un gasto con cargo al presupuesto, el ordenador

competente deberá efectuar previamente un compromiso presupuestario antes de adquirir un compromiso jurídico con terceros».

2. Por su parte, el «compromiso jurídico» es el acto por el que el ordenador asume o establece una obligación de la que resulta una deuda (artículo 25.2 Parte I de las Reglas Financieras). En este caso, de igual modo que veíamos en la gestión presupuestaria del PGUE, existen tantos compromisos jurídicos como formas de gasto como, por ejemplo, gastos de personal, indemnizaciones por daños causados, etc., aunque la forma más usual de realizar dichos compromisos es a través del correspondiente contrato⁷.
3. Finalmente, las dos últimas actuaciones dentro de esta fase son dos actos concomitantes, que son la «liquidación o validación del gasto» que es el acto por el que el ordenador verifica la existencia del derecho del acreedor, determina la veracidad de la cantidad que reclama y las condiciones en que se debe el pago (artículo 28 de la Parte I del Reglas Financieras); y la «orden de pago» que es el acto por el que el ordenador, habiendo determinado la veracidad de la deuda contraída, solicita al contable que realice el correspondiente pago al acreedor (artículo 29 de la Parte I de las Reglas Financieras).

Hay que decir que se pueden realizar gastos que afecten a más de un ejercicio presupuesto (por ejemplo, en el caso de obras), dividiéndose la totalidad del gasto en períodos anuales, debiendo reflejarse tal situación en el «compromiso jurídico» del que derive el gasto concreto (artículo 26.3 de la Parte I de las Reglas Financieras).

4.2. La ordenación del pago

Uno de los elementos esenciales de la gestión de cualquier entidad, y ATHENA no es una excepción, es la tesorería puesto que es el medio de pago de las obligaciones contraídas; de hecho, tal y como hemos visto, el procedimiento de ejecución termina con la orden que el oficial ordenador remite al contable para que efectúe el abono de la deuda previamente contraída.

⁷ En el caso del mecanismo ATHENA las normas sobre contratación se recogen en la Parte II de las Reglas Financieras, que son acordes con las reglas básicas de contratación pública establecidas por la UE y de común aplicación para los Estados miembros.

En este sentido, al atribuirle personalidad jurídica al Mecanismo, se incluye la posibilidad de abrir cuentas bancarias (artículo 3 de la Decisión 2015), detallándose su regulación en el Capítulo 4 (artículos 13 y 14).

En materia de cuentas bancarias y manejo de fondos hay que distinguir:

1. Por un lado, tenemos la cuenta o cuentas que abra el administrador con el fin de recaudar los diversos ingresos y contribuciones, y que «se abrirán en una entidad financiera de primer orden con domicilio social en un Estado miembro»; en casos excepcionales podrán abrirse estas cuentas en otros Estados (artículo 13.1 de la Decisión 2015), así como en moneda distinta del euro (artículo 13.2 de la Decisión 2015)
2. Por otro, tenemos las cuentas corrientes que el comandante de la operación está autorizado a abrir y que servirán para recibir las cantidades necesarias para la ejecución de los gastos de la operación (artículo 34.2 de la Decisión 2015).

Sin embargo, la estructura final de la tesorería del mecanismo depende en gran medida de la propia estructura de la misión, puesto que el artículo 18.2 de la Parte I de las Reglas Financieras establece que determinadas personas, previa delegación, pueden administrar los fondos en el mismo teatro de operaciones, distinguiéndose varias posibilidades a tal efecto:

1. Dichos fondos se depositarán preferentemente en euros, en cuentas corrientes o a corto plazo de instituciones financieras de primer orden cuya sede radique en un Estado miembro.
2. Cuando dichas instituciones no operen o no ofrezcan las suficientes garantías en la nación anfitriona, podrán depositarse los fondos en instituciones de terceros Estados con los mismos requisitos que la anterior.
3. También es posible la utilización de cheques de viaje cuando ninguna institución financiera opere en la nación anfitriona o la que opere no ofrezca suficientes garantías, estableciéndose las medidas de seguridad en el artículo 19 de la Parte I de las Reglas Financieras, como su transporte con escolta armada y la utilización de cajas fuertes con limitación del número de personas con acceso a dichos fondos.
4. Cuando en la nación anfitriona no se acepte el euro como moneda de cambio, se podrán utilizar otras divisas distintas.

Por otro lado, también se articula la posible utilización de los denominados «anticipos de tesorería», utilizados como medio de pago excepcional y previsto para los casos siguientes (artículo 37.1 de la Parte I de las Reglas Financieras): en aquellos casos en los que sea materialmente imposible utilizar el procedimiento que acabamos de estudiar o éste sea del todo ineficiente; cuando no sea posible mantener un oficial ordenador y un oficial contable donde se vaya a realizar el gasto; o cuando se necesite realizar numerosos pagos del mismo tipo, cuando cada gasto individual no exceda de cinco mil euros.

Cada contable responsable, en función de las circunstancias concurrentes y basándose en la propuesta del ordenador correspondiente, decidirá la creación de estos anticipos y el nombramiento de la persona responsable de los mismos (artículo 37.3 de la Parte I de las Reglas Financieras), debiendo notificarse al administrador en el plazo de siete días (artículo 37.5 de la Parte I de las Reglas Financieras).

5. EL MECANISMO ATHENA EN LA PRÁCTICA

En este apartado analizaremos de una forma más práctica la financiación de las distintas operaciones militares lideradas por la UE tras la creación de ATHENA; en este sentido, debemos llamar la atención sobre el hecho de que la mayor parte de la información que vamos a reflejar es de carácter genérico y obtenida de forma indirecta, al no haber podido obtener ninguna clase de información por parte de la Secretaría del Mecanismo⁸.

En nuestro desarrollo, y a efectos de claridad expositiva, vamos a distinguir entre las operaciones concluidas y aquellas que aún hoy permanecen abiertas según el orden temporal en el que fueron aprobadas unas y otras.

Antes de pasar a realizar este desarrollo, debemos llamar la atención sobre una circunstancia que ya veíamos al hablar de las operaciones civiles, como es la «falta de transparencia» en la financiación de operaciones, pero en este caso, de carácter militar, volvemos aquí a recordar lo establecido por Bendiek y Whitney-Steele⁹ puesto que también existen diversas fuentes de financiación de las operaciones militares,

⁸ Señalar que se solicitó información a la Secretaría del mecanismo ATHENA acerca de los presupuestos de los últimos años, sin haber obtenido respuesta alguna al respecto. No obstante, en los Anexos 12 y 13 incluimos los presupuestos del Mecanismo para los ejercicios 2011 y 2012, conseguidos de forma indirecta, sin que en ellos conste, en ningún momento, que se trate de información clasificada.

⁹ BENDIEK, A. y WHITNEY-STEELE, H. «The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy: solving the Conundrum», *German Institute for International Security Affairs*, 2006, págs. 2 y 3.

concretamente cuatro: en primer término, el propio mecanismo ATHENA; en segundo lugar, las contribuciones de los Estados miembros, no en vano se aplica el principio «*cost lie where they fall*»; en tercer lugar, la financiación también puede provenir de las «agencias» en materia de la PCSD; y finalmente, existe la posibilidad de una financiación realizada por Estados miembros en colaboración con empresas privadas, otras Organizaciones Internacionales o la propia UE.

Tabla 57 – Presupuesto de gastos comunes de las operaciones militares financiados a través de ATHENA en el período 2012-2015 (millones de euros)¹⁰

OPERACIÓN	2012	2013	2014	2015
Misión de la UE en la República Centro-Africana (EUFOR RCA)	-	-	29,59	-
Operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR ALTHEA)	16,5	15,52	14,33	10,2
Misión naval de la UE contra la piratería (EU NAVFOR ATALANTA)	7,9	7,51	6,9	7,35
Misión de entrenamiento de la UE en Somalia (EUTM Somalia)	3,3	8,58	8,68	8,9
Misión de entrenamiento de la UE en Mali (EUTM Mali)	-	21,07	18,96	27,7
Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la UE en la República Centroafricana (EUNAM RCA)	-	-	-	7,9
Misión militar de la UE en el Mediterráneo Meridional (EUNAVFOR MED)	-	-	-	11,82
TOTAL:	27,7	52,68	78,46	73,87

Fuente: Los datos correspondientes a los ejercicios 2012, 2013 y 2014 están extraídos de la Memoria Anual de los ejercicios 2013 y 2014 del Área de Asuntos Económicos en el Exterior (Subdirección General de Gestión Económica del Ministerio de Defensa), solo disponibles en la intranet del Ministerio de Defensa; por su parte, los datos correspondientes al ejercicio 2015 están extraídos de la última actualización de la «Ficha informativa» de cada operación publicada en la página web del SEAE (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm).

5.1. Operaciones militares concluidas

5.1.1. Misión de Apoyo de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en Sudán-Darfur (AMIS II)

Comenzamos este apartado correspondiente a las operaciones militares concluidas por la Misión de Apoyo de la UE a la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS II)¹¹,


¹⁰ En la presente Tabla no se reflejan, por tanto, los importes correspondientes a los gastos generales y por ejercicios que se hubieran podido incluir en el presupuesto ATHENA de cada ejercicio.

¹¹ La misión se estableció en 2004 en la región de Darfur (Sudán) para supervisar el alto el fuego acordado en Yamena el 8 de abril de 2004.

establecida por la Acción Común 2005/557/PESC, de 18 de julio de 2005¹², tras la solicitud realizada por la propia Unión Africana¹³.

La principal particularidad es que nos encontramos ante una operación mixta puesto que incluía elementos civiles y militares, y aunque el importe correspondiente al componente civil sea más elevado, lo cierto es que su análisis en este apartado nos va a permitir verificar una anomalía esencial en lo que a la financiación de operaciones militares se refiere¹⁴.

Cuadro Resumen de la operación de apoyo a AMIS II

	Período:	18.07.2005 – 31.12.2007
	Efectivos:	30 policías, 15 militares y 2 observadores militares
	Países:	15 UE

Fuente: Resumen de la Operación recogido en Franke, B. «The European Union supporting actions to the African Union missions in Sudán (AMIS) and Somalia (AMISOM)», en GREVI, G, HELLY, D. y KEOHANE, D. (Eds.), 2009, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, págs. 255 y 256.

En este sentido, dentro de la Sección II en la que se regula el componente civil, el artículo 8 establecía la cantidad de 2.120.000 euros como importe de referencia para un período de seis meses, que debieran cargarse al PGUE, aunque con posterioridad sería incrementado a través de sendas decisiones del Consejo en las que también se ampliaba su plazo de vigencia hasta su terminación en diciembre de 2007 (Tabla 58).

Por su parte, en el seno de la Sección III relativa al componente militar, el artículo 11 establecía otro importe de referencia que ascendía a 1.970.000 euros, financiado a través de ATHENA, estableciéndose la posibilidad de que el administrador y el comandante de la operación pudieran comprometer gastos hasta un 100% de dicho importe¹⁵; dicho

¹² DO L188, de 20.07.2005.

¹³ Al margen de esta misión en concreto, la UE también prestó apoyo a otra de las misiones de la Unión Africana, esta vez en Somalia (AMISOM), que se extendió a lo largo del año 2007.

¹⁴ A pesar de que la operación AMIS es la única que formalmente tiene el carácter cívico-militar, debemos recordar aquí el análisis que hemos establecido acerca de la EUSEC RD Congo, cuya amplitud implica también aspectos civiles y militares, habiéndose negado la Comisión a financiar aquellos aspectos puramente militares de la misión (ver apartado 5 del Capítulo VI).

¹⁵ En estos momentos, se encontraba vigente la primera versión del Mecanismo aprobada por Decisión 2004/197/PESC, en cuyo artículo 31.3 se establecía un la posibilidad de que el administrador y el

precepto también establece los costes financiados en común, distinguiendo si se trataba del personal militar («los gastos de los sistemas de comunicaciones e informática, de transporte, evacuación médica y alojamiento» y «distintivos de identificación») o de los observadores militares («gastos de los sistemas de comunicaciones e informática y de evacuación médica» y «distintivos de identificación»).

El problema es que, a diferencia de lo que acabamos de ver para el apartado civil en el que nuevas decisiones prorrogaban la misión y el importe de referencia, durante algún tiempo, en el apartado militar no se producían nuevas autorizaciones, lo cual constituye una auténtica limitación que nos impide valorar adecuadamente los gastos militares financiados a través del Mecanismo ATHENA.

Tabla 58 – Evolución de la Misión de Apoyo de la UE a AMIS II.

Actuación del Consejo	Importe de Referencia	Plazo de vigencia del importe de referencia
Decisión 2005/806/PESC del Consejo, de 21 de noviembre de 2005 (DO L303, de 22.11.2005)	2.200.000 €	30.06.2006
Decisión 2006/486/PESC del Consejo, de 11 de julio de 2006 (DO L192, de 13.07.2006)	SIN INCREMENTO	31.10.2006
Decisión 2006/725/PESC del Consejo, de 17 de octubre de 2006 (DO L296, de 26.10.2006)	1.785.000 €	Previsto hasta el 31.12.2006, entendemos que hubo una prórroga táctica hasta el 30.04.2007
Decisión 2007/244/PESC del Consejo, de 23 de abril de 2007 (DO L106, de 24.04.2007)	2.125.000 €	31.10.2007
Decisión 2007/690/PESC del Consejo, de 22 de octubre de 2007 (DO L282, de 26.10.2007)	SIN INCREMENTO	Previsto hasta el 30.04.2008, aunque finalmente llegaría hasta el 31.12.2007

Fuente: Elaboración propia a partir de las actuaciones del Consejo publicadas en el DO.

5.1.2. Operación militar de la Unión Europea en apoyo a la misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (EUFOR RD Congo)

Desde épocas muy tempranas, la UE tuvo un especial interés por la región de los Grandes Lagos que venía sufriendo una situación de inestabilidad desde los años noventa


comandante de la operación pudieran comprometer una 30% del importe de referencia, salvo que el Consejo fijara un importe superior, como de hecho vemos que ocurre.

del siglo pasado, articulándose sucesivas operaciones en la zona¹⁶. El origen de esta operación se sitúa en la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1671 (2006), en la que se autoriza este despliegue por parte de la UE en apoyo a la misión que venía desarrollando Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), para asegurar el normal desarrollo de las elecciones que iban a tener lugar ese mismo verano de 2006.

En base a dicha Resolución, el Consejo dictó la Acción Común 2006/319/PESC, 27 de abril de 2006¹⁷, con una duración prevista de cuatro meses tras la primera ronda de elecciones, prevista para el 30 de julio de 2006.

Sin embargo, la puesta en marcha en cuanto a preparativos y acciones previas fue anterior, tomando forma a través de la Acción Común 2006/412/PESC, de 12 de junio de 2006¹⁸, en la que se establecía que el comienzo de sus actividades era, precisamente, el mismo día 12 de junio, fecha que es importante toda vez que alarga la misión casi en dos meses más, abarcando los costes previstos todo el período considerado y no sólo los cuatro meses previstos en la primera Acción Común.

Cuadro Resumen de la operación EUFOR RD Congo

	Período:	12.06.2006 – 30.11.2006
	Efectivos:	2.400
	Países:	21 UE + 2
	Presupuesto:	23 millones de euros con cargo a ATHENA, con las contribuciones de Alemania (26 millones de euros) y Francia (27 millones de euros)

Fuente: Resumen de la Operación recogido en Major, C. «The military operation EUFOR RD Congo 2006», en GREVI, G, HELLY, D. y KEOHANE, D. (Eds.), 2009, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, pág. 311.

Las disposiciones financieras vienen recogidas en el artículo 13 de la Acción Común 2006/319/PESC, en la que se regulan los siguientes aspectos de los costes que deberán

¹⁶ Recordemos que la UE ha realizado en esta zona otras operaciones, concretamente, la operación militar ARTEMIS (2003) y las operaciones civiles EUSEC RD Congo (iniciada en 2005 y aún vigente), EUPOL Kinshasa (2005-2007) y EUPOL RD Congo (2007-2014).

¹⁷ DO L116, de 29.04.2006.

¹⁸ DO L163, de 15.06.2006.

ser financiados a través de ATHENA: por un lado, el alojamiento y el transporte de la fuerza quedan fuera de los costes comunes; y por otro lado, se fija un importe de referencia de 16.700.000 euros, estableciéndose la posibilidad de que el administrador y el comandante de la operación pudieran comprometer hasta un setenta por ciento de dicho importe, en vez del treinta por ciento establecido con carácter general.

Llama la atención la cifra tan elevada que corresponde a esta operación que con dos mil cuatrocientos efectivos y unos seis meses de duración suponga casi diecisiete millones de euros, sobre todo teniendo en cuenta que los alojamientos y el transporte no estarían incluidos entre los costes comunes; quizá la razón se encuentre en el despliegue de la misión con un elemento avanzado desplegado en Kinshasa, una fuerza de emergencia en Gabón y una reserva estratégica en Europa, aunque los autores cifran el importe total de los costes de la misión en unos cien millones de euros, cifra difícil de verificar puesto que se mezcla la financiación del mecanismo con las aportaciones realizadas por los Estados participantes¹⁹.

5.1.3. Misión militar de la Unión Europea en la República del Chad y República Centroafricana (EUFOR Tchad/RCA)

Dentro de las situaciones de crisis en el continente africano, la UE también prestó atención a la crisis de Darfur; de este modo, tras la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1778 (2007), comienza la preparación de una misión militar de la UE en la zona del Este del Chad y en el Noreste de la República Centroafricana cuyos objetivos eran los siguientes: protección de la población civil en peligro, sobre todo refugiados y desplazados; facilitar la llegada de ayuda humanitaria y la libertad de movimientos del personal cooperante a través del incremento de la seguridad en la zona; y contribuir a la protección del personal, instalaciones y equipo de Naciones Unidas.


Por ello, la nueva misión de la UE va a colaborar de forma muy estrecha con la Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT)²⁰.

¹⁹ MAJO, C. *EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006* (Occasional Paper N° 72), IESUE, Paris, 2008, págs. 17 a 19.

²⁰ De hecho, tanto la misión de Naciones Unidas como la de la UE tienen su origen en la misma resolución del Consejo de Seguridad, con la particularidad que, tras la retirada de la EUFOR Tchad/RCA en 2009, se autorizó el despliegue de un componente militar de MINURCAT. En cualquier caso, la misión de Naciones Unidas estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2010.

La configuración de la misión tuvo lugar a través de la Acción Común 2007/677/PESC, de 15 de octubre de 2007²¹, aunque su lanzamiento efectivo no se realizó hasta el 28 de enero de 2008 según la Acción Común 2008/101/PESC, de 28 de enero de 2008²².

Cuadro resumen de la operación EUFOR Tchad/RCA

	Período:	15 marzo 2008 – 15 marzo 2009
	Efectivos:	3.700
	Países	23 UE + 3
	Presupuesto:	120 millones de euros de costes comunes, aunque se estima un coste total de 1.000 millones de euros

Fuente: Resumen de la Operación recogido en HELLY, D. «The EU military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic (Operation EUFOR Tchad/RCA), en GREVI, G, HELLY, D. y KEOHANE, D. (Eds.), 2009, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, págs. 339 y 340.

En este caso, las previsiones financieras de la Acción Común se reducen a fijar un «importe de referencia» de 99.200.000 euros, autorizándose al administrador y al comandante de la operación a comprometer un cincuenta por ciento de esa cantidad.

Sin embargo, al igual que ocurre con el resto de operaciones militares, nos encontramos con una laguna en los datos, aunque en esta ocasión, podemos aproximar más la cifra final de costes comunes a 119,6 millones de euros²³, pero sin poder precisar más su contenido.

En cualquier caso, a través de la Acción Común 2009/795/PESC, de 19 de octubre²⁴, se dio por finalizada la misión el día 15 de marzo de ese mismo año, habiéndose replegado las fuerzas y remitiéndose a la entonces vigente Decisión 2008/975/PESC sobre el mecanismo ATHENA, para la auditoría y presentación de las cuentas de la misión.

²¹ DO L279, de 23 de octubre de 2007.

²² DO L34, de 8 de febrero de 2008.

²³ «Ficha resumen» final de la Operación EUFOR Tchad/RCA, marzo de 2009 (http://eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009_factsheet_eufor-tchad-rca_en.pdf).

²⁴ DO L283, de 30.10.2009.

5.1.4. Operación militar de la Unión Europea en apoyo a las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia (EUFOR Libia)

En 2011 se generalizaron un conjunto de revueltas en diversos países árabes, incluyendo en Libia, y que acabaría finalmente con el régimen de Muamar el Gadafi; en concreto la Resolución del Consejo de Seguridad 1973 (2011) autorizó a que los Estados, de forma individual o a través de Organizaciones Internacionales, adoptasen las medidas necesarias para la protección de civiles y zonas pobladas por civiles, pero excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera.

En este sentido, el 31 de marzo de 2011 la OTAN la operación «UNIFIED PROTECTOR» con tres objetivos como eran asegurar el embargo de armas a Libia, establecer una zona de exclusión aérea y la protección de civiles de posibles ataques; evidentemente, a lo largo de esta operación que duró hasta noviembre de ese mismo año 2011, la Alianza participó en diversos ataques de cara al cumplimiento de estos objetivos.

Por su parte, y en apoyo de esta misma Resolución del Consejo de Seguridad, el Consejo aprueba el lanzamiento de la EUFOR Libia a través de la Decisión del Consejo 2011/210/PESC, de 1 de abril²⁵, con dos objetivos: por un lado, contribuir a la circulación y evacuación segura de personas desplazadas; y por otro, prestar ayuda con capacidades específicas a las organizaciones humanitarias.

El artículo 11 de la citada Decisión del Consejo establecía las disposiciones financieras de la Operación señalando únicamente que los costes comunes «se administrarán de conformidad con la Decisión 2008/975/PES» (la regulación de ATHENA vigente en ese momento) y, en segundo lugar, fijando un importe de referencia de 7.900.000 euros y un porcentaje del 30% para ser abonado de forma inmediata por los Estados miembros.

Ahora bien, en su Informe anual al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y opciones fundamentales de la PESC correspondiente a las actuaciones realizadas en 2011²⁶, el propio Consejo señala que «al no haberse pedido apoyo para esos esfuerzos humanitarios, la operación no se llevó a cabo» (página 10 del Documento 14605/12).

Es curioso, por tanto, que esta operación, a pesar de que se cuenta entre las operaciones realizadas por la UE, en realidad nunca llegar a iniciarse, quizá por el hecho de que los

²⁵ DO L89, de 05.04.2011.


²⁶ Documento del Consejo N° 14605/12, de 4 de octubre de 2012.

objetivos planteados necesitaban una actuación sobre el terreno, cosa que la OTAN sí realizó.

5.1.5. Misión de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUFOR RCA)

La Resolución del Consejo de Seguridad 2127 (2013) puso de manifiesto la preocupación por la situación de violencia e inseguridad en la República Centroafricana (RCA), apoyando el despliegue de la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA), por un período de doce meses; por su parte, la Resolución del Consejo de Seguridad 2134 (2014) autoriza a la UE para que establezca una operación militar en el país, por un período de seis meses.

Cuadro resumen de la operación EUFOR RCA

	Período:	Marzo 2014-Marzo 2015
	Efectivos:	750
	Países:	14 UE
	Presupuesto:	31,6 millones de euros

Fuente: Datos extraídos de las noticias sobre la EUFOR RCA de la página web del SEAE (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/news/archives/20150315_en.htm).

A raíz de esta situación, a través de la Decisión del Consejo 2014/73/PESC, de 10 de febrero²⁷, se acuerda el lanzamiento de la operación EUFOR RCA con el fin de «contribuir a proporcionar un entorno seguro, con un traspaso a la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con liderazgo africano». Inicialmente prevista para un período de seis meses, posteriormente se prorrogaría hasta el 15 de marzo de 2015 a través de la Decisión del Consejo 2014/775/PESC, de 7 de noviembre²⁸, en aras a realizar el traspaso de funciones a la nueva Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones en la República Centroafricana (MINUSCA), establecida por Resolución del Consejo de Seguridad 2149 (2014).

²⁷ DO L40, de 11.02.2014.

²⁸ DO L325, de 08.11.2014.

El importe de referencia inicial para la EUFOR RCA era de 25,9 millones de euros, estableciéndose el 50% como porcentaje inicial de contribuciones de los Estados miembros, en los términos del artículo 25.1 de la Decisión del Consejo 2011/871/PESC, vigente en aquél momento. La prórroga de la misión supuso que dicho importe de referencia inicial se aplicase hasta el 15 de diciembre de 2014; a partir de ese día y hasta el 15 de marzo de 2015, el importe de referencia se ampliaría en 5,7 millones de euros.

5.2. Operaciones militares actualmente en curso

5.2.1. Operación militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (EUFOR ALTHEA)

Como ya sabemos, las misiones en Bosnia-Herzegovina se remontan a la inestabilidad en la zona de los Balcanes desde principios de la década de los noventa del siglo pasado; de hecho, ya en 1992 la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia y Croacia (UNPROFOR), estaba presente con más de veintidós mil efectivos de trece países. A partir de 1995 la OTAN se hace cargo de la misión en Bosnia, primero a través de la «*Implementation Force*» (IFOR), sustituida al año siguiente por la «*Stabilization Force*» (SFOR), y que estaría vigente hasta el 2 de diciembre de 2004 cuando es sustituida por la Operación ALTHEA que nos ocupa.

De este modo, tras las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1551 (2004) y 1575 (2004), de 9 de julio y de 22 de noviembre respectivamente, la UE se hace cargo de la misión en Bosnia a través de la operación ALTHEA; esta nueva operación constituía el mayor reto de la PESD en aquellos momentos, puesto que se trataba de una operación militar de envergadura y de larga duración acudiendo a medios y capacidades OTAN en virtud de los Acuerdos Berlín Plus.

El lanzamiento de la operación se realiza a través de la Acción Común 2004/570/PESC, de 12 de julio de 2004²⁹, estableciéndose como objetivo principal el cumplimiento de los denominados «Acuerdos de Dayton»³⁰; con posterioridad, a través de la Decisión del Consejo 2004/803/PESC, de 27 de noviembre de 2004³¹, se fijará su comienzo para el 2 de diciembre de ese mismo año.

²⁹ DO L252, de 28.07.2004.

³⁰ El Acuerdo-Marco General para la Paz en Bosnia y Herzegovina (también denominado «Acuerdos de Dayton»), fue firmado el 21 de noviembre de 1995, poniendo fin a la guerra en Bosnia.

³¹ DO L353, de 27.11.2004.

Cuadro resumen de la operación EUFOR ALTHEA

	Período:	Diciembre 2004 - Actualidad
	Efectivos:	600
	Países:	17 UE + 5
	Presupuesto:	10,2 millones de euros

Fuente: «Ficha informativa» de la EUFOR ALTHEA con datos actualizados a enero de 2015 (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/althea-bih/pdf/factsheet_eufor_althea_en.pdf)

Dentro de esta última Acción Común 2004/571/PESC, el artículo 12 fija las disposiciones financieras de siguiente manera:

1. En primer lugar, los costes comunes serán financiados a través de ATHENA, esta vez ya como mecanismo de carácter permanente.
2. En segundo lugar, excluye de los costes comunes los barracones y alojamiento de la fuerza, así como el transporte de ésta.
3. Los procedimientos de contratación quedan abiertos a todos los licitadores de países miembros de la UE que contribuyan a la operación.
4. Finalmente, se establece un importe de referencia de 71.700.000 €.

De estas disposiciones la que más llama la atención es el importe de referencia, cifrado en más de setenta millones de euros, teniendo en cuenta que desde el 2004 no se han publicado más actuaciones del Consejo en esta materia, constando tan solo aquellas decisiones del Comité Político y de Seguridad (COPS) que afectan a la misión en cuanto al nombramiento de su comandante, o en cuanto a la aceptación de terceros Estados contribuyentes. En este sentido, si acudimos al artículo 16 de la Acción Común 2004/571/PESC que dio origen a la misión, se establece que «el Consejo deberá evaluar la continuidad de la misión a más tardar el 31 de diciembre de 2005», evaluación que se ha venido realizando anualmente, aunque en ningún momento se hace referencia a los aspectos financieros de la misión³².

³² En este sentido, los distintos informes anuales sobre aspectos y opciones fundamentales de la PESC remitidos al Parlamento Europeo, recogen referencias a la renovación de la operación ALTHEA, ofreciendo información dispar de un ejercicio a otro (número de efectivos y países participantes, despliegue, etc.), pero en ningún caso se hace referencia a datos más concretos y actualizados acerca de la operación. Más aún, entre la documentación del Consejo se incluyen informes periódicos sobre la misma, pero de carácter

Debido a la importancia de la operación, y de cara a hacernos una idea de cómo es su financiación, hemos reconstruido su presupuesto correspondiente al período 2009-2012 a partir de los datos que sí hemos podido obtener de fuentes indirectas (Tabla 59).

Tabla 59 – Créditos de compromiso de la Operación ALTHEA del período 2009-2012 (euros)

Capítulo /Artículo	2009	2010	2011	2012
Capítulo 71. Personal	7.381.250	7.400.637	7.278.450	6.193.102
<i>Artículo 7110. Empleo de personal</i>	<i>6.739.900</i>	<i>6.744.000</i>	<i>6.580.100</i>	<i>5.648.790</i>
<i>Artículo 7120. Reclutamiento y separación</i>	<i>32.000</i>	<i>31.750</i>	<i>58.500</i>	<i>20.745</i>
<i>Artículo 7130. Vestuario</i>	<i>16.500</i>	<i>10.187</i>	<i>27.687</i>	<i>15.222</i>
<i>Artículo 7150. Reconocimientos médicos</i>	<i>7.450</i>	<i>7.200</i>	<i>14.800</i>	<i>6.053</i>
<i>Artículo 7160. Enseñanza</i>	<i>49.400</i>	<i>38.500</i>	<i>77.000</i>	<i>21.414</i>
<i>Artículo 7170. Beneficios post-empleo</i>	<i>515.000</i>	<i>548.000</i>	<i>597.000</i>	<i>480.878</i>
<i>Artículo 7180. Indemnización desempleo</i>	<i>21.000</i>	<i>21.000</i>	<i>32.000</i>	<i>-</i>
Capítulo 72 - Suministros y servicios contratados	10.302.064	13.231.915	11.847.224	10.804.359
<i>Artículo 7210. Apoyo general</i>	<i>2.466.450</i>	<i>2.306.265</i>	<i>2.626.200</i>	<i>2.367.282</i>
<i>Artículo 7220. Apoyo a la misión</i>	<i>6.476.411</i>	<i>9.960.575</i>	<i>8.252.998</i>	<i>7.481.877</i>
<i>Artículo 7230. Transporte</i>	<i>1.354.703</i>	<i>960.075</i>	<i>963.026</i>	<i>910.200</i>
<i>Artículo 7240. Ayudas y subvenciones</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
<i>Artículo 7250. Costes diversos</i>	<i>4.500</i>	<i>5.000</i>	<i>5.000</i>	<i>45.000</i>
Capítulo 73. Capital e inversiones	248.000	528.000	268.000	362.000
<i>Artículo 7310. AIS</i>	<i>50.000</i>	<i>50.000</i>	<i>35.000</i>	<i>125.000</i>
<i>Artículo 7320. Comunicaciones</i>	<i>48.000</i>	<i>39.000</i>	<i>32.000</i>	<i>12.000</i>
<i>Artículo 7330. Mobiliario</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>13.000</i>
<i>Artículo 7340. Equipo de misión</i>	<i>25.000</i>	<i>13.000</i>	<i>21.000</i>	<i>25.000</i>
<i>Artículo 7350. Equipo de transporte</i>	<i>39.000</i>	<i>356.000</i>	<i>100.000</i>	<i>110.000</i>
<i>Artículo 7360. Maquinaria</i>	<i>15.000</i>	<i>10.000</i>	<i>10.000</i>	<i>-</i>
<i>Artículo 7370. Equipos instalados</i>	<i>30.000</i>	<i>35.000</i>	<i>45.000</i>	<i>52.000</i>
<i>Artículo 7380. Terrenos y construcciones</i>	<i>41.000</i>	<i>25.000</i>	<i>25.000</i>	<i>25.000</i>
<i>Artículo 7390. Inmovilizado inmaterial</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
Capítulo 74. Créditos provisionales	6.921.540	1.785.000	1.600.000	0
TOTAL:	24.852.854	22.945.552	20.993.674	17.359461

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes indirectas que recogemos en los Anexos 12 y 13.

De lo dicho hasta el momento y teniendo en cuenta los datos antecedentes se pueden extraer una serie de conclusiones interesantes.

confidencial y, por tanto, no accesibles para el público (en este sentido, ver el Documento del Consejo N° 9409/14, de 30 de abril de 2014).

En primer término, se aprecia un descenso en el presupuesto de la operación, de más de setenta millones presupuestados, ha ido bajando de forma constante hasta apenas superar los diez millones de euros³³, lo cual es lógico si tenemos en cuenta que el despliegue inicial era de siete mil efectivos, pasando a mil setecientos en 2011, hasta el actual de apenas seiscientos efectivos sobre el terreno.

En este sentido, también es interesante ver el reparto entre los distintos capítulos del presupuesto ya que, al contrario de lo que suele ser habitual en los Estados miembros, los costes de personal asumidos por esta operación son inferiores al 50% del presupuesto, correspondiendo, eso sí, el mayor porcentaje a los suministros y servicios, no en vano la aplicación del principio «*cost lie where they fall*» implica la aportación por parte de los Estados miembros de la mayor parte de los equipos y material necesarios.

A la vista de todo lo anterior, se puede inferir el coste total que puede suponer un despliegue militar; de este modo, si consideramos para el ejercicio 2012 un presupuesto de 17,3 millones de euros en este sentido sólo para los costes comunes generados por los Cuarteles Generales de la operación en un contingente que ya se había reducido a unos seiscientos efectivos, ya se puede tener una idea general de cuánto puede costar un despliegue de miles de efectivos en el teatro de operaciones para los Estados miembros.

Finalmente, otro elemento a destacar es el hecho de que nos encontramos ante una operación con recurso a capacidades OTAN, de ahí que exista un reparto de costes entre ambos³⁴.

5.2.2. Misión naval de la Unión Europea contra la piratería (EU NAVFOR Somalia – Operación ATALANTA)

El caso de la Operación ATALANTA es especial por tratarse de la primera operación marítima liderada por la UE.

El contexto del que se deriva esta operación son los continuos ataques con pequeñas embarcaciones por parte de piratas que operaban desde las costas de Somalia a cualquier tipo de buque (mercantes, pesqueros, de ayuda humanitaria e incluso de recreo, entre ellos varios españoles) en las aguas del Golfo de Adén, a la salida del Mar Rojo, provocaron la

³³ Téngase en cuenta también los datos incluidos en la Tabla 54.


³⁴ Concretamente, en la documentación examinada a la que hacemos referencia en el Anexo 11, se establece que para 2011 a ATHENA le correspondía un 85,39% del total, mientras que a la OTAN le correspondía un 14,61%, por lo que el importe que hemos establecido debía incrementarse en 0,6 millones de euros.

reacción de la comunidad internacional; de este modo, varias resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³⁵ impulsaron la creación de esta misión principalmente naval, aunque con determinados apoyos desde la costa este de África.

En primer término, se dicta la Acción Común 2008/749/PESC, de 19 de septiembre de 2008³⁶, sobre la coordinación de la acción militar de la UE (EU NAVCO), articulando una «célula de coordinación» con sede en Bruselas para apoyar las acciones de los Estados miembros que despliegan medios militares en el teatro de operaciones.

Las disposiciones financieras correspondientes a esta «célula» se contenían en el artículo 12 de la citada Acción Común, estableciéndose expresamente que los costes comunes corresponderían a los Estados de acuerdo a su Renta Nacional Bruta (RNB), incluyendo comunicaciones, transporte y desplazamientos, y administración; la gestión de estos costes se realizaría a través de ATHENA, con un importe de referencia de sesenta mil euros, autorizándose al administrador y al comandante de la operación a comprometer y pagar gastos en un porcentaje inicial de contribución del 30%, y que corresponde con el porcentaje de contribución inicial (artículo 33.3 de la entonces vigente Decisión del Consejo 2007/384/PESC).

Cuadro resumen de la operación EUNAVFOR-Somalia

	Período:	8 diciembre 2008, hasta la actualidad
	Efectivos:	1.200 (buques en turno rotatorio + personal en tierra + aeronaves de vigilancia y apoyo)
	Países:	20 UE + 2
	Presupuesto:	14,7 millones de euros (2015-2016)

Fuente: «Ficha informativa» de la Operación EUNAVFOR Somalia con datos actualizados a noviembre de 2014

(http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/pdf/factsheet_eunavfor_en.pdf).

Con posterioridad se autoriza la operación militar EU NAVFOR a través de la Acción Común 2008/851/PESC, de 10 de noviembre de 2008³⁷, cuyos objetivos son, por un lado,

³⁵ Resoluciones del Consejo de Seguridad 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) y 1897(2009).

³⁶ DO L252, de 20.09.2008.

³⁷ DO L301, de 12.11.2008.

«la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos que suministran ayuda alimentaria a las poblaciones desplazadas de Somalia», y por otro, «la protección de buques vulnerables que naveguen frente a las costas de Somalia, así como a la disuasión, a la prevención y a la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia»³⁸.

Inicialmente prevista para doce meses, el artículo 14 de la Acción Común 2008/851/PESC establecía un importe de referencia inicial era de 8,3 millones de euros, permitiéndose también un 30% inicial de compromisos y pagos por parte del administrador y del comandante de la operación.

El mandato de la operación ha sufrido diversas modificaciones y ampliaciones con respecto a su configuración inicial, descubriendo también variaciones en las disposiciones financieras, tan habituales en las misiones de carácter civil; de este modo, la Decisión del Consejo 2012/174/PESC, de 23 de marzo de 2012³⁹, establecía un importe de referencia de 14.900.000 euros para el período entre el 13.12.2012 y el 12.12.2014, mientras que la Decisión del Consejo 2014/827/PESC, de 21 de noviembre⁴⁰, estableció un nuevo importe de referencia de 14.775.000 euros para el período que abarca desde el 13.12.2014 hasta el 12.12.2016.

La pregunta que nos hacemos es si las misiones militares comienzan a parecerse a sus homólogas civiles y en cada prórroga de su mandato se establecerán sus respectivos importes de referencia que permitan un mejor seguimiento de la misma.

También aquí vamos a intentar ofrecer una idea general de cómo es un presupuesto de esta operación en concreto, reconstruyendo los datos correspondientes a 2011 y 2012 que hemos obtenido a través de fuentes indirectas, mostrándonos aquí también cómo los gastos de personal son inferiores a lo que es el «apoyo de la misión» (Tabla 60).

La mayor curiosidad que se desprende de estos datos, resulta chocante el cambio en la numeración y denominación de los distintos Capítulos y Artículos con respecto a la operación ALTHEA, como si se quisiera dotar a cada una de su propia autonomía, pero lo cierto es que, desde un punto de vista presupuestario, dificulta enormemente el

³⁸ Una de las curiosidades de esta Operación es que no actúa sola en la zona de operación, sino que también participan una coalición de países con Estados Unidos a la cabeza, la OTAN y otros países de forma individualizada como China, India, Rusia, Japón y Malasia, debiendo coordinar las actuaciones de todos los implicados.

³⁹ DO L89, de 27.03.2012.

⁴⁰ DO L335, de 22.11.2014.

seguimiento de los créditos, así como la transparencia y claridad del conjunto del presupuesto ATHENA.

Tabla 60 – Créditos de compromiso y pago de la Operación ATALANTA del período 2011-2012 (euros)

Capítulo/Artículo	2011		2012	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
Capítulo 01 - Apoyo General	2.146.080	2.123.600	2.034.120	2.304.120
<i>Artículo 0110 – Personal</i>	<i>195.930</i>	<i>186.600</i>	<i>93.400</i>	<i>360.400</i>
<i>Artículo 0120 - Administración y oficinas de apoyo</i>	<i>196.000</i>	<i>196.000</i>	<i>157.920</i>	<i>160.920</i>
<i>Artículo 0130 - Evacuaciones médicas y apoyo</i>	<i>1.478.000</i>	<i>1.478.000</i>	<i>1.500.000</i>	<i>1.500.000</i>
<i>Artículo 0140 - Relaciones públicas</i>	<i>276.150</i>	<i>263.000</i>	<i>282.800</i>	<i>282.800</i>
<i>Artículo 0150 – Varios</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Capítulo 02 - Apoyo a la misión	5.905.251	5.643.087	4.857.900	5.125.900
<i>Artículo 0210 - Transporte y viajes</i>	<i>1.941.150</i>	<i>1.848.714</i>	<i>1.727.900</i>	<i>1.727.900</i>
<i>Artículo 0220 – CIS</i>	<i>2.623.492</i>	<i>2.498.564</i>	<i>2.360.600</i>	<i>2.600.000</i>
<i>Artículo 0230 - Adquisición de información</i>	<i>940.800</i>	<i>896.000</i>	<i>400.000</i>	<i>400.000</i>
<i>Artículo 0240 - Equipo y maquinaria</i>	<i>124.000</i>	<i>124.000</i>	<i>10.000</i>	<i>10.000</i>
<i>Artículo 0260 - Obras de infraestructura</i>	<i>40.000</i>	<i>40.000</i>	<i>100.000</i>	<i>100.000</i>
<i>Artículo 0270 - Instalaciones en tierra, cuarteles</i>	<i>235.809</i>	<i>235.809</i>	<i>259.400</i>	<i>288.000</i>
Capítulo 84 - Créditos provisionales	0	0	1.150.000	1.150.000
<i>Artículo 8410 - Créditos provisionales</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1.150.000</i>	<i>1.150.000</i>
Total:	8.051.331	7.766.687	8.042.020	8.580.020

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes indirectas que recogemos en los Anexos 12 y 13.

5.2.3. Misión de entrenamiento de la Unión Europea en Somalia (EUTM Somalia)

Teniendo en cuenta la situación en Somalia, la UE abrió en 2010 una nueva misión en apoyo del gobierno de transición del gobierno somalí a través una «misión de entrenamiento», como consecuencia de la Resolución del Consejo de Seguridad 1872 (2009), en la que se establecía la necesidad de restablecer, entrenar y equipar a las fuerzas de seguridad somalíes, instando a países y organizaciones a colaborar en tales objetivos.


La misión fue autorizada a través de la Decisión del Consejo 2010/96/PESC, de 15 de febrero de 2010⁴¹, con el objetivo de «contribuir al refuerzo del Gobierno Federal de Transición como gobierno en funciones al servicio de los ciudadanos somalíes» y, en particular, «mediante una formación militar específica y apoyando la formación impartida por Uganda a 2.000 reclutas somalíes»; además, se desarrollará «en estrecha cooperación

⁴¹ DO L44, de 19.02.2010.

y coordinación con los demás agentes de la comunidad internacional, en particular las Naciones Unidas, la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y los Estados Unidos de América».

En lo que a su financiación se refiere, el artículo 10 de la citada Decisión establece que los costes comunes sean financiados por ATHENA, fijando un importe de referencia inicial de 4,8 millones de euros, así como un porcentaje del 60% para el compromisos y pagos a efectuar por el administrador y el comandante de la operación según lo dispuesto en el artículo 32.3 de la Decisión del Consejo 2008/975/PESC, vigente en aquél momento.

Cuadro resumen de la operación EUTM-Somalia

	Período:	7 abril 2010, hasta la actualidad
	Efectivos:	155
	Países:	11 UE + 1
	Presupuesto:	8,9 millones de euros

Fuente: «Ficha informativa» de la Operación EUTM Somalia con datos actualizados a septiembre de 2015 (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet_eutm_somalia_en.pdf).

Aunque tenía prevista su finalización en 2011, tras dos períodos consecutivos de formación de seis meses, lo cierto es que se ha ido prorrogando hasta la actualidad; sin embargo, sólo la última modificación ha introducido cambios en lo que a su financiación se refiere, dejando entrever ese cambio de tendencia que venía siendo una constante hasta el momento.

De este modo, la Decisión (PESC) 2015/441 del Consejo, de 16 de marzo de 2015⁴², por la que se ha prorrogado la operación hasta el 31 de diciembre de 2016, ha recogido dos modificaciones en las disposiciones financieras recogidas en ese artículo 10 inicial.

La primera es muy simple, al igual que ocurre con las misiones civiles, se establece un nuevo importe de referencia, esta vez de 17.507.399 euros, para el período comprendido entre el 01.04.2015 al 31.12.2016. Asimismo, se fija un porcentaje del 30% para el abono anticipado de cuotas (artículo 25.1 de la Decisión 2011/871/PESC, aún vigente en el

⁴² DO L72, de 17.03.2015.

momento de dictarse la Decisión 2015/441), mientras que la autorización al administrador y al comandante de la operación para comprometer y pagar gastos se eleva al 90% (artículo 32.3 de la Decisión 2011/871/PESC).

La segunda modificación sí que introduce una novedad, prevista en otras operaciones que nacieron con posterioridad a ésta, y que aquí se recoge a partir de 2015; nos estamos refiriendo a la creación de una «célula de proyectos para identificar y ejecutar proyectos, que serán financiados por los Estados miembros o terceros Estados que sean compatibles con los objetivos de la misión y contribuyan al logro del mandato», integrada dentro de la propia misión militar.

Además, se faculta al comandante de la operación a aceptar, previa autorización del Comité Político y de Seguridad (COPS), a «recurrir a las contribuciones financieras de los Estados miembros o de terceros Estados para ejecutar proyectos identificados como complemento de otras acciones de la misión militar de la UE de una manera coherente; para ello, el propio comandante de la operación celebrará un «acuerdo» con dichos Estados, en particular sobre los procedimientos ante posibles reclamaciones de terceros por daños causados como consecuencia del uso de esos fondos y excluyendo, claro está, la responsabilidad de la UE y del Alto Representante (AR) como consecuencia de dichas actuaciones.

Se trata de una auténtica novedad en la «célula de proyectos» se refiere, no así la posibilidad de que el comandante de la operación pueda celebrar acuerdos con terceros ya que está expresamente prevista desde hace tiempo en las distintas Decisiones del Consejo que han venido regulando el régimen del mecanismo ATHENA.

Para terminar, en este supuesto también vamos a inferir lo que sería el presupuesto de la operación correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 2010 y 2012, a través de los datos externos que hemos podido recopilar (Tabla 61).

En este supuesto vemos una mayor coordinación y homogeneidad con la nomenclatura de los distintos créditos que veíamos en la operación ATALANTA, de ahí que podamos concluir que el caso de la operación ALTHEA es especial y que, al ser la primera operación militar, ha conservado las características propias desde un primer momento hasta la actualidad.

Por lo demás, poco se puede añadir, salvo resaltar la enorme diferencia de presupuesto entre unos ejercicios y otros; la razón está en que su lanzamiento se produce en 2010 y, por

lo tanto, es el ejercicio con mayores gastos, decayendo en el ejercicio siguiente pues estaba prevista su terminación, aunque su posterior prórroga supuso un incremento del presupuesto para el ejercicio 2012.

Tabla 61 – Créditos de compromiso de la EUTM Somalia del período 2010-2012 (euros)

Capítulo/Artículo	2010	2011	2012
Capítulo 01 - Apoyo General	1.270.000	1.111.961	1.785.145
<i>Artículo 0110 – Personal</i>	<i>140.000</i>	<i>172.400</i>	<i>402.877</i>
<i>Artículo 0120 - Administración y locales de oficinas de apoyo</i>	<i>70.000</i>	<i>33.600</i>	<i>32.000</i>
<i>Artículo 0130 - Evacuaciones médicas y apoyo</i>	<i>950.000</i>	<i>858.461</i>	<i>1.312.268</i>
<i>Artículo 0140 - Relaciones públicas</i>	<i>110.000</i>	<i>47.500</i>	<i>38.000</i>
<i>Artículo 0150 – Varios</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Capítulo 02 - Apoyo a la misión	3.708.000	887.800	1.132.200
<i>Artículo 0210 - Transporte y viajes</i>	<i>210.000</i>	<i>269.700</i>	<i>270.000</i>
<i>Artículo 0220 – CIS</i>	<i>300.000</i>	<i>197.000</i>	<i>293.000</i>
<i>Artículo 0230 - Adquisición de información</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Artículo 0240 - Equipo y maquinaria</i>	<i>460.000</i>	<i>20.000</i>	<i>55.000</i>
<i>Artículo 0250 - Capacidades a nivel teatro de operaciones</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
<i>Artículo 0260 - Obras de infraestructura</i>	<i>2.300.000</i>	<i>77.000</i>	<i>30.000</i>
<i>Artículo 0270 - Instalaciones en tierra, cuarteles</i>	<i>438.000</i>	<i>324.100</i>	<i>484.200</i>
Total:	4.978.000	1.999.761	2.917.345

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes indirectas que recogemos en los Anexos 12 y 13.

Estos vaivenes en el presupuesto de cada ejercicio demuestran las dificultades para llevar a cabo una adecuada presupuestación, más aún si tenemos en cuenta que los importes de referencia, que es el máximo autorizado por el Consejo, varían de una operación a otra y puede abarcar uno o más ejercicios presupuestarios.

5.2.4. La Misión de entrenamiento de la Unión Europea en Mali (EUTM Mali)

La Resolución del Consejo de Seguridad 2071 (2012) expresaba su preocupación por la inestabilidad en el norte de Mali, invitando a sus miembros, en particular a la UE, a que proporcionaran «a las Fuerzas Armadas y de Seguridad de éste país asistencia coordinada, conocimientos especializados, capacitación y apoyo».


A través de la Decisión 2013/34/PESC, de 17 de enero de 2013⁴³, se crea la EUTM Mali con el objetivo de formar y asesorar a las Fuerzas Armadas de Mali bajo control de

⁴³ DO L14, de 18.01.2013.

sus autoridades legítimas, de cara a restablecer su integridad territorial y reducir la amenaza de grupos terroristas en el norte del país.

Por lo que se refiere a sus disposiciones financieras, el artículo 10 de la citada Decisión establece como importe de referencia la cantidad de 12,3 millones de euros para un período aproximado de quince meses; además, se establece como porcentaje para el abono inmediato de cuotas el 50%, pero se autoriza al Comandante de la Operación y al Administrador a comprometer gastos y pagar hasta un 70% del importe de referencia fijado.

Cuadro resumen de la operación EUTM-Mali

	Período:	18 febrero 2013, hasta la actualidad
	Efectivos:	578
	Países:	22 UE + 2
	Presupuesto:	27,7 millones de euros

Fuente: «Ficha informativa» de la Operación con datos actualizados a agosto de 2015 (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet_eutm_mali_en.pdf).

Por su parte, la Decisión del Consejo 2013/729/PESC, de 9 de diciembre⁴⁴, establece por primera vez la integración en el seno de la misión de la figura de la «célula de proyectos», en idénticos términos a los que hemos visto, es decir, proyectos financiados por Estados miembros o terceros Estados beneficiarios para la operación y para los cuáles se autoriza al comandante a realizar los oportunos acuerdos de carácter administrativo con dichos Estados, previa autorización del COPS.

Para finalizar esta operación, destacamos la Decisión del Consejo 2014/220/PESC, de 15 de abril⁴⁵, que fija un nuevo importe de referencia de 27 millones de euros para el período comprendido entre el 19.05.2014 al 18.05.2016.

⁴⁴ DO L332, de 11.12.2013.

⁴⁵ DO L113, de 16.04.2014.

5.2.5. La Misión de asesoramiento en la República Centroafricana (EUNAM RCA) y la Operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)


Para terminar, analizamos de forma conjunta las dos últimas operaciones militares iniciadas por la UE, la EUNAM RCA y la EUNAVFOR MED, ambas iniciadas este ejercicio 2015, por lo que la información que podemos ofrecer es todavía bastante escasa y pendiente de cualquier evolución futura.

Por lo que se refiere a la EUNAM RCA, tras finalizar la misión EUFOR RCA, el Consejo decide el lanzamiento de esta nueva operación a través de la Decisión (PESC) 2015/78, de 19 de enero⁴⁶, para preparar la reforma del sector de seguridad en el país y ayudar a sus Fuerzas Armadas «a gestionar la situación existente y elaborar la capacidad y calidad necesarias para alcanzar el objetivo de modernizarse, a ser más eficaces y responsables».

En cuanto a sus disposiciones financieras, el artículo 11 de la citada Decisión se establece un importe de referencia de 7,9 millones de euros para una duración prevista de doce meses; asimismo, se establece como importe de contribuciones inmediatas del 50%, autorizándose al administrador y al comandante de la operación a comprometer gastos y realizar pagos por un máximo del 70% del importe de referencia.

Por su parte, el artículo 11 prevé también la existencia de una «célula de proyectos en los mismos términos que hemos visto con anterioridad.

Cuadro resumen de la operación EUTM-Somalia

	Período:	12 meses
	Efectivos:	60
	Países:	-
	Presupuesto:	7,9 millones de euros


Fuente: Datos disponibles en la página web del SEAE a fecha septiembre de 2015 (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/background-material/index_en.htm).

⁴⁶ DO L13, de 20.01.2015.

Finalmente, la última operación de carácter militar lanzada por la UE es la EUNAVFOR MED, establecida por la Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015⁴⁷, con el objetivo de «desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas en el Mediterráneo central meridional», estableciéndose tres fases: la primera, de detección y seguimiento de las redes de migración; en la segunda, se procederá a la inspección, apresamiento o desvío de embarcaciones; y en la tercera, podrán adoptarse acciones de eliminación o inutilización de estas embarcaciones.

Con una duración prevista de doce meses, el artículo 11 de la Decisión anterior establece un importe de referencia de 11,82 millones de euros; por su parte, en aplicación del artículo 25.1 de la Decisión ATHENA 2015, se establece el porcentaje de abono de cuotas del 70% del importe de referencia para compromisos y de un 40% de dicho importe de referencia para pagos.

Cuadro resumen de la operación EUNAVFOR MED

	Período:	12 meses
	Efectivos:	9 unidades navales + 9 unidades aéreas
	Países:	22 UE
	Presupuesto:	11,82 millones de euros

Fuente: «Ficha informativa» de la Operación con datos actualizados a octubre de 2015 (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf).

A lo largo de estos dos capítulos hemos visto cómo, desde el primer momento en que la UE comienza a plantearse la posibilidad de liderar operaciones militares, se opta por un sistema en el que los Estados miembros asuman los costes principales del despliegue que vayan a efectuar (principio «*cost lie where they fall*»), dejando la financiación en común en base a su respectiva capacidad económica, tal y como aparece recogida en el

⁴⁷ DO L122, de 19.05.2015.

artículo 41 del TUE (antiguo artículo 28), para aquellos «costes comunes» que se consideran imprescindibles y que no pueden imputarse a un solo Estado.

Se establece, por tanto, un sistema parecido al que rige en la OTAN, pero con una diferencia fundamental, toda vez que la Alianza Atlántica asume como propia la gestión de esos gastos comunes y lo hace a través de sus propios servicios; por su parte, la UE crea ATHENA, un «organismo» con personalidad jurídica propia, que «actuará en nombre de los Estados miembros participantes o, en el caso de operaciones específicas, de los Estados contribuyentes» (artículo 2.3 de la Decisión 2015).

Es decir, en el caso de la UE se ha optado por una separación total de esas funciones, creándose una estructura paralela a la de la propia organización establecida para la gestión de crisis, y que, además, representa directamente a los Estados que participan en la operación, sean miembros de la UE o no.

En su organización, encontramos una estructura compuesta por diversos órganos bajo la dirección de un Comité Especial compuesto por representantes de los Estados miembros, que son los que adoptan las decisiones en última instancia; en este sentido, aunque en los trabajos de este Comité Especial se incluya a los representantes de esos terceros países que hayan decidido adscribirse a la operación, lo cierto es que ni siquiera les está permitido asistir a las votaciones que se efectúen.

El resto de órganos son de gestión diaria del mecanismo, con un administrador y un contable como responsables de la misma. Sin embargo, también se asignan funciones en materia de gestión al comandante de la operación; es decir, el comandante de una operación designado, integrado con su cuartel general en el seno de la estructura de la PCSD para la gestión de esa crisis en concreto, tiene que ejercer labores administrativas y rendir las cuentas pertinentes a un organismo totalmente ajeno a dicha estructura de gestión de crisis.

Por lo tanto, desde un punto de vista puramente organizativo, la creación de este mecanismo es, cuando menos, anómala: por un lado, no podemos identificarla con una agencia más en el ámbito de la PCSD, ya que depende directamente de los Estados; y por otro lado, podría utilizarse un sistema parecido al de la OTAN, de tal suerte que podrían arbitrarse órganos de gestión que se encarguen de estas cuestiones en el seno de la estructura de la PCSD.

La segunda característica es la obsesión del Consejo por establecer de forma detallada y precisa esos «costes comunes», de tal forma que con cada revisión del mecanismo se ha profundizado aún más en su descripción; única y exclusivamente los costes tan detallados que se incluyen en los Anexos de la Decisión 2015 van a ser admitidos para su financiación en común.

Llegado así a lo que es la gestión del mecanismo ATHENA en el que no hemos detallado ninguna anomalía reseñable, quizá por el hecho de que no hemos podido obtener mucha información al respecto.

Sin embargo, a lo largo de toda la descripción que hemos realizado de las normas presupuestarias y de ejecución del gasto del mecanismo ATHENA, es más que probable que el lector haya identificado una serie de conceptos que ya habíamos utilizado con anterioridad al hilo de la exposición que hacíamos sobre la gestión del Presupuesto General de la UE (PGUE)⁴⁸.

Por ello, vamos a realizar aquí la comparación entre ambos sistemas de gestión, pero vamos a hacerlo desde un punto de vista presupuestario; concretamente vamos a tomar como referencia las distintas fases en que se divide el ciclo presupuestario (Tabla 62).

Evidentemente, las fases de elaboración y aprobación son muy diferentes, principalmente por las distintas estructuras existentes en cada caso; aun así podemos identificar algunos elementos esenciales que son comunes.

La fase de elaboración corresponde a los órganos ejecutivos, en el caso del presupuesto comunitario a través de la propia Comisión Europea, mientras que en el caso de las operaciones militares se centra en la figura del administrador; no obstante, en ambos casos el proyecto de presupuesto se fundamenta en las previsiones que aportan el resto de órganos de gestión.

Por lo que respecta a la fase de aprobación, las misiones civiles al incluirse en el presupuesto general siguen el procedimiento normal de aprobación, integrándose dentro del conjunto de créditos comunitarios y sujetándose a todas sus vicisitudes, a pesar de que constituyen tan solo un porcentaje de los mismos.

Sin embargo, el caso de ATHENA es especial ya que la aprobación del presupuesto o de sus modificaciones se realiza por el Comité Especial.

⁴⁸ Ver Capítulo VI.

Un detalle que no hemos mencionado hasta este momento y que merece la pena resaltar aquí, es que, a pesar de determinar que el Comité Especial estará compuesto por representantes de los Estados miembros y especificar de forma exhaustiva sus funciones, las distintas versiones del mecanismo ATHENA no establecen, en ningún momento, cómo se nombran esos representantes o los requisitos que deben ostentar.

Tabla 62 – Comparación las principales características de las distintas fases que componen el ciclo presupuestario del Presupuesto General de la UE y del mecanismo ATHENA

FASE	PRESUPUESTO GENERAL DE LA UE	ATHENA
Elaboración	Comisión	Administrador
Aprobación	Consejo-Parlamento	Comité Especial
Ejecución (órganos competentes)	Comisión «Régimen de gestión «indirecta» Separación de funciones entre ordenador y contable (artículo 64 del Reglamento Financiero 2012)	ATHENA Separación de funciones (artículo 32.3 Decisión 2015): - Ordenador (administrador o comandante) - Contable
Ejecución (ordenación del gasto)	Artículos 85 a 89 del Reglamento Financiero 2012: - Compromiso presupuestario - Compromiso jurídico - Liquidación del gasto - Orden de pago	Artículo 32.2 de la Decisión 2015: - Compromiso presupuestario - Compromiso jurídico - Liquidación del gasto - Orden de pago
Ejecución (compromiso jurídico)	Primera Parte, Título V del Reglamento Financiero 2012: contratación Primera Parte, Título VI del Reglamento Financiero 2012: subvenciones	Parte II de las Reglas Financieras: normativa comunitaria sobre contratación
Ejecución (ordenación del pago)	Pago material (artículo 90 del Reglamento Financiero 2012) Anticipos de Tesorería (artículo 70 del Reglamento Financiero 2012)	Tesorería Cuentas bancarias (artículos 13 y 14 de la Decisión 2015) Pago material (artículo 32. 2 de la Decisión 2015) Anticipos de Tesorería (Parte I de las Reglas Financieras)
Control	Auditor interno Tribunal de Cuentas	Auditor interno Junta de Auditores

Fuente: Elaboración propia a partir de la comparación de la regulación de las distintas fases del ciclo presupuestario del PGUE y de ATHENA.

Esta imprecisión o laguna jurídica nos induce a pensar que en el nombramiento de estos representantes influyen aspectos puramente internos de los Estados y que, por tanto,

se mantiene su carácter eminentemente intergubernamental, dependiendo directamente de consideraciones estatales.

No obstante, las mayores coincidencias las encontramos en el día a día de la gestión, es decir, en la fase de ejecución presupuestaria; de esta manera, tanto el Reglamento Financiero 2012 previsto para la ejecución del PGUE, como la Decisión 2015 establecida para la gestión de ATHENA, hacen referencia a los mismos principios y establecen las mismas fases de ejecución presupuestaria, a saber:

1. En ambos casos se establece el principio de separación de funciones entre los «ordenadores», encargados de la gestión, y los «contables», encargados de la contabilidad y el pago.
2. En ambos casos se establece una primera fase de «ordenación del gasto», que se compone de varias «subfases»:
 - a. El «compromiso jurídico» es aquél acto del «ordenador» que fundamenta la futura obligación de pago, y que se corresponde básicamente con un contrato de trabajo (nóminas, dietas, etc.), con un contrato firmado con un tercero o con una subvención, aunque pueden existir otras posibilidades; de hecho, en cada uno de estos casos, la regulación, aunque pueda ser específica, lo cierto es que se remite a los principios informadores vigentes para el conjunto de la UE.
 - b. El «compromiso presupuestario» es aquel acto, también del «ordenador», por el que se reservan los créditos presupuestarios necesarios de cara al pago de las futuras obligaciones como consecuencia de compromisos jurídicos.
 - c. La «liquidación» y «ordenación del gasto» son aquellas actuaciones del «ordenador» por las que se determina la existencia de una obligación, su importe y su exigibilidad, acabando con un mandamiento de pago al «contable».
3. También en ambos casos se regula la fase de «ordenación del pago», que queda bajo la responsabilidad del «contable», distinguiendo así entre:
 - a. Actuaciones en materia de tesorería, incluyendo el mantenimiento y control de las cuentas bancarias, así como la existencia de unos «anticipos de tesorería», destinados al pago de obligaciones de poca entidad.
 - b. Lo que es el pago material de las obligaciones, de acuerdo con el mandamiento de pago realizado por el «ordenador».

En cuanto a los mecanismos de control, se articulan los mismos mecanismos en uno y otro caso: por un lado, el control interno lo ejerce la figura del «auditor interno», así

denominado tanto para las operaciones civiles como para las operaciones militares; por su parte, el control externo se ejerce a través del Tribunal de Cuentas en el caso del presupuesto comunitario, y a través de una «Junta de Auditores» en el caso del mecanismo ATHENA. De hecho, en ambos casos se establece la necesidad de aprobación de las cuentas, en el caso del presupuesto comunitario por parte del Parlamento, mientras que en el caso de ATHENA a través del Comité Especial, distinguiéndose entre las cuentas de cada anualidad y el cierre de la operación al completo.

Sin embargo, todavía podemos comparar un apartado más y es el relativo a los ingresos, ya que nos ofrece la prueba definitiva; de este modo, la financiación prevista para el mecanismo ATHENA se remite directamente a la Decisión 2014/335/UE, EURATOM del Consejo, de 26 de mayo de 2014, que es la actualización actualmente vigente del sistema de recursos propios del conjunto de la UE. De hecho, para dar firmeza a la previsión del artículo 41 del TUE de repartir los gastos derivados de operaciones militares en función del producto nacional bruto, lo que hace es recurrir a la «*Columna de recursos propios RNB*» del «*Resumen de financiación del presupuesto general por tipo de recurso propio y por Estado miembro*» correspondiente al último Presupuesto General de la UE (PGUE) aprobado; es decir, las cuotas de los Estados miembros de cara a financiar los gastos derivados de operaciones militares se calculan de la misma manera que la principal fuente de ingresos de la UE.

A la vista de todo lo anterior, es evidente que el mecanismo ATHENA se crea al margen de las estructuras de la PCSD pues depende directamente de los Estados, y pretende marcar esa diferencia con respecto a las actuaciones y operaciones de carácter civil.

No obstante, desde un punto de vista presupuestario no existe ninguna razón para que existan dos sistemas diferentes, no en vano tanto los procedimientos, como las figuras utilizadas son idénticas a las establecidas para el conjunto de la UE.

En consecuencia, la distinción entre ambos sistemas de financiación queda en entredicho, pudiendo considerarse superflua e ineficiente; de hecho, la racionalización de estructuras a la que hemos hecho referencia en relación a la financiación comunitaria podría extenderse a este apartado, de tal suerte que la gestión de gastos militares podría integrarse perfectamente en el seno de las estructuras de la PCSD sin que ello suponga una merma de las competencias de los Estados en los aspectos militares.

CONCLUSIONES

La existencia de dos fuentes de financiación de los gastos derivados de la PESC, una para los gastos «civiles», imputados al presupuesto comunitario, y otra para los gastos «militares», que corren a cargo de los Estados miembros a través del denominado mecanismo ATHENA, constituye una vulneración de los principios presupuestarios de unidad y transparencia, de ahí que esta investigación cuestione la efectividad de este doble sistema de financiación.

A la vista de todo el desarrollo realizado, podemos establecer cuatro conclusiones principales.

1. En primer lugar, desde un punto de vista estrictamente «jurídico-presupuestario», hemos realizado una comparación entre la normativa reguladora de la financiación con cargo al Presupuesto General de la UE (PGUE) y la regulación actual del mecanismo ATHENA.

De este modo, en el caso de la financiación comunitaria con cargo al PGUE, hemos realizado una síntesis de los elementos más característicos establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y en el Reglamento Financiero vigente, aprobado por el Reglamento (UE, EURATOM) N° 966/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012; por su parte, en cuanto al apartado correspondiente a las operaciones militares, la gestión está encomendada a un organismo específico que recibe la denominación de mecanismo ATHENA y que viene ejerciendo sus funciones desde 2004, aunque la última actualización de su régimen jurídico viene determinada por la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015.

Al comparar ambas regulaciones, se infiere una identidad en cuanto a los principios y procedimientos que rigen la gestión de ambos sistemas, no en vano, los dos están inspirados en la regulación general establecida para el conjunto de la UE; en concreto, hemos podido comprobar la identidad en los siguientes elementos:

- Aplicación de los mismos principios de buena gestión y de separación de funciones entre «ordenador» y «contable» como responsables de la gestión.
- En ambos casos se establecen las mismas fases del procedimiento de ejecución de gastos y que incluyen, por un lado, la «ordenación del gasto» como conjunto de actuaciones por las cuales se determina la existencia de una obligación de pago, y por otro, la «ordenación del pago», que supone el mantenimiento de la tesorería y el pago efectivo de las obligaciones previamente contraídas.
- También en relación con el control de la gestión, se establecen principios y procedimientos idénticos; de hecho, se establece la misma figura del «auditor interno» en ambos casos, mientras que el control externo se ejerce por un órgano totalmente ajeno a los órganos de gestión (Tribunal de Cuentas, en el caso del PGUE, y Junta de Auditores, en el caso de ATHENA), cuyos componentes son nombrados siguiendo un procedimiento similar.

De hecho, y quizá sea la cuestión más importante en este apartado, la regulación de los ingresos de ese mecanismo ATHENA para el cálculo de las cuotas de los Estados miembros, se remite directamente a la actualmente vigente Decisión 2014/335/UE, EURATOM del Consejo, de 26 de mayo de 2014, y concretamente, al denominado Recurso de la Renta Nacional Bruta (RNB), previsto para el PGUE; es decir, que las cuotas de los Estados miembros para hacer frente a los gastos originados por las operaciones militares, se calculan de la misma manera que la principal fuente de ingresos del conjunto de la UE.

A la vista de estas consideraciones, podemos concluir que no existen razones de carácter «jurídico-presupuestario» para mantener la separación entre ambos sistemas, toda vez que su regulación, al menos en sus elementos esenciales, es idéntica.

2. En segundo lugar, también hemos detectado la necesidad de racionalizar las estructuras de gestión mediante la integración de las funciones del mecanismo ATHENA en el seno de las estructuras de la PESC/PCSD.

De este modo, en nuestra exposición hemos analizado una serie de organismos en el ámbito de la PCSD, como son la Agencia Europea de Defensa (AED), el Centro de Satélites de la UE (CSUE), la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) y el

Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (IESUE), cuya configuración nos hace incluirlos dentro de la categoría genérica de las «agencias descentralizadas».

Se trata de una categoría genérica que se ha venido desarrollando en el ámbito de la UE y que engloba en la actualidad una treintena de organismos, creados a través de un acto normativo por parte de la UE, a los cuáles se les confiere personalidad jurídica para el ejercicio de unas funciones; de hecho, se trata de un concepto tan genérico que permite la inclusión de estos cuatro organismos surgidos en el ámbito de la PCSD, aunque presentan dos particularidades: de una parte, son organismos creados por el Consejo en base al Título V del TUE (de hecho, la AED viene recogida expresamente en el TUE, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa); y de otra, la base de su sistema de financiación se fundamenta en las aportaciones directas por parte de los Estados miembros.

En este punto nos hemos cuestionado la propia naturaleza del mecanismo ATHENA que gestiona los gastos derivados de operaciones militares, habiendo deducido que no tiene cabida dentro del genérico concepto de «agencia» ya que, a pesar de la amplitud de esta figura, el mecanismo queda fuera de la estructura organizativa de la PESC/PCSD al depender, en última instancia, de los Estados miembros.

En este sentido, a pesar de que las estructuras de gestión de crisis en el ámbito de la UE tienen un carácter intergubernamental (puesto que dependen, directa o indirectamente, del Consejo), en este caso se va un paso más allá, en tanto en cuanto este mecanismo «actuará en nombre de los Estados miembros participantes o, en el caso de operaciones específicas, de los Estados contribuyentes».

No obstante lo anterior, la regulación del mecanismo hace referencia al comandante de la operación, al cual asigna una serie de funciones de gestión de aquellos gastos asociados a esa operación en concreto. Sorprende, por tanto, que el comandante de la operación militar que se encuentra integrado dentro de la estructura operativa establecida por la UE, dependa o, mejor dicho, se relacione con un mecanismo creado al margen de las estructuras de gestión de crisis.

A mayor abundamiento, el principio general vigente para las operaciones militares en el ámbito de la UE es el mismo que en el caso de la OTAN, como es el denominado principio «*cost lie where they fall*», según el cual cada país participante asume los gastos del despliegue de sus unidades; de este modo, la gestión realizada por este mecanismo, y

en última instancia por el comandante de la operación, se limita a aquellos «costes comunes» que se consideran imprescindibles y que no pueden ser imputados a un solo Estado.

Se podría plantear así que estos gastos fueran gestionados a través de alguno de los órganos especializados en el seno de la propia estructura de gestión de crisis de la UE; más aún, teniendo en cuenta la identidad de principios y procedimientos con respecto al régimen presupuestario del conjunto de la UE, sería viable su integración en el seno del PGUE, reforzando así la transparencia y el control sobre dichos gastos, sin que ello supusiera una merma de las competencias de los Estados en materia de operaciones.

En definitiva, existe la necesidad de racionalizar las estructuras de gestión, pudiendo integrar las funciones que ahora mismo ejerce el mecanismo ATHENA en el seno de las estructuras de gestión de crisis de la PCSD, de manera que los órganos ya existentes asuman, al menos en parte, esas funciones de gestión.

3. En tercer lugar, en relación a la financiación de la PESC con cargo al PGUE, también sería necesaria una revisión de la estructura presupuestaria ya que la actual es poco clara e induce a confusión.

En este sentido, nuestro análisis ha tenido un doble enfoque: por un lado, hemos establecido cómo se integran los créditos de la PESC en el seno del PGUE; y por otro, nos hemos centrado en el tipo de gastos que se financian a través de esta vía.

Desde el punto de vista de la integración de los créditos en el seno del PGUE, la primera conclusión a la que llegamos es la modificación que se ha producido en la consideración jurídica de estos créditos.

Si tomamos como referencia el PGUE del período 1995-2003, estos créditos asociados a la PESC se incluían de forma independiente en el seno del presupuesto de gastos operativos de la Comisión (concretamente, en la Subsección B8), separados del resto de créditos operativos, lo cual era lógico teniendo en cuenta la estructura de pilares establecida por el Tratado de Maastricht y que perduraría hasta el vigente Tratado de Lisboa (2007).

Sin embargo, a raíz de la aprobación de este nuevo Reglamento Financiero aprobado por Reglamento (CE, EURATOM) N° 1605/2002, de 25 de junio de 2002, a partir del

ejercicio 2004, el presupuesto de gastos de la Comisión pasa a estar formado por «títulos», cada uno de los cuales corresponde a una «política de gasto» que engloba un conjunto de gastos más o menos homogéneos, en función de lo que establezca en cada momento el Consejo y el Parlamento en el marco del procedimiento presupuestario anual.

De esta manera, desde 2004 las distintas áreas en las que se dividen las competencias en materia de relaciones exteriores son consideradas como auténticas «políticas de gasto», puesto que cada una de ellas conforma un «título» del presupuesto de gastos de la Comisión; por su parte, los créditos asociados a la PESC se consignan en el Capítulo 19.03 («Política exterior y de seguridad común») que se integra dentro del Título 19, denominado «Relaciones exteriores» en el período 2004-2013, aunque en la actualidad ha cambiado su denominación por la de «Instrumentos de política exterior».

En consecuencia, los créditos vinculados a la PESC han bajado de categoría al quedar incluidos dentro de un ámbito más amplio, mientras que otras competencias en materia de relaciones exteriores, como la «ayuda humanitaria» o la «cooperación para el desarrollo», han sido reconocidas como auténticas «políticas de gasto» y, por tanto, con entidad propia.

Por su parte, tomando como referencia el tipo de gastos que se imputan al PGUE, hemos visto cómo cada año se recogen los gastos derivados de las «misiones civiles de gestión de crisis», la «no proliferación y desarme» y los «Representantes Especiales de la UE» (REUE), y que pueden considerarse como «gastos en seguridad» en un sentido amplio del término.

No obstante, analizando el resto de créditos incluidos en el PGUE, hemos detectado otras líneas de crédito que también afectan a la «seguridad»; de hecho, citando al Tribunal de Cuentas, hemos puesto de manifiesto cómo el «fortalecimiento del Estado de Derecho» en Kosovo, no sólo se ha financiado con cargo a la propia misión civil desplegada en aquél país con esta finalidad (EULEX Kosovo), sino que también se han utilizado créditos de otro título presupuestario totalmente distinto como es la «Ayuda a la preadhesión».

En definitiva, la integración de los créditos asociados a la PESC en la actual estructura de PGUE es un tanto confusa, utilizándose créditos de distintas líneas presupuestarias para la misma finalidad. Procedería, por tanto, una revisión completa de la estructura presupuestaria en esta materia con objeto de que sea más homogénea y coordinada,

adaptándola a los objetivos reales, incluyendo específicamente una mejora de aquellas líneas presupuestarias dedicadas al apartado de «seguridad».

4. En cuarto lugar, también en relación a la financiación de la PESC con cargo al PGUE, sería necesaria una unificación de los órganos de gestión.

En este sentido, en relación a los gastos derivados de la «ayuda al desarrollo», el Tribunal de Cuentas ha detectado una superposición de funciones entre la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)¹, que se manifiesta en una programación deficiente, una disparidad en los criterios de actuación y en unos procesos de gestión excesivamente lentos.

Estas conclusiones genéricas que se extraen para la «ayuda al desarrollo», se pueden extender también al caso de la PESC, aunque su importe sea muy inferior.

Concretamente, al analizar las dos principales fuentes de gastos asociados a la PESC, como son «misiones civiles de gestión de crisis» (al frente de las cuáles se sitúa un jefe de misión) y los REUE, nos encontramos ante una gestión de carácter indirecto, puesto que la Comisión confía a estas personas, de forma específica y a través de un contrato, la gestión de los créditos establecidos por el PGUE.

Teniendo en cuentas todas estas circunstancias, el Tribunal de Cuentas propone homogeneizar las estructuras y la gestión, puesto que considera que la figura de los REUE ha perdido su razón de ser tras la creación de un órgano como el SEAE, y que debería quedar integrados dentro de éste último.

Aplicando la misma lógica del Tribunal de Cuentas, esta integración de la figura de los REUE en el SEAE, podría también extenderse a los jefes de las misiones civiles, integración a través de la cual se conseguirían dos objetivos esenciales: (i) en primer lugar, se podrían homogeneizar criterios y procedimientos ya que, ahora mismo, existen tantos jefes de misión y REUE; (ii) y en segundo lugar, se aliviaría la carga administrativa de estas dos figuras, no en vano son responsables directos de la gestión efectuada ante la

¹ Recordemos que el FED es un instrumento que fue creado a raíz del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957), para la ayuda al desarrollo con aquellos países especialmente vinculados con las entonces Comunidades Europeas. Se trata, por tanto, de un instrumento esencial en materia de ayuda al desarrollo, pero que se financia directamente por los Estados miembros con arreglo a unas cuotas específicas y que ha permanecido hasta la actualidad como un instrumento independiente, a pesar de que el control y la gestión sean de carácter comunitario.

Comisión, permitiéndoles así dedicar sus esfuerzos a las verdaderas actividades que tiene encomendadas de dirección y coordinación.

Por lo tanto, debería plantearse una unificación de los órganos de gestión de las actuaciones en materia de la PESC y, en general, de las competencias comunitarias en materia de relaciones exteriores; sólo así se podrá realizar una adecuada planificación de los recursos, evite duplicidades y establezca criterios homogéneos.

A la vista de todo nuestro desarrollo podemos concluir que nos encontramos ante un sistema ineficiente, plagado de órganos y procedimientos que se solapan, dificultando la gestión y, en última instancia, la consecución de objetivos, lo cual afecta a la credibilidad de la propia UE.

En definitiva, a pesar de que el actual sistema de doble financiación de la PESC viene funcionando con normalidad, existen una serie de disfunciones en la gestión, por lo que es necesaria una revisión completa que unifique criterios, procedimientos y órganos, aproximándose así a los principios de unidad y transparencia que deben imperar en el ámbito presupuestario.

ANEXOS

Índice de Anexos

Anexo 1 – Gastos de la Unión Europea entre 1958 y 2013

Anexo 2 – Evolución de los créditos del PGCE 1958-1992

Anexo 3 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 1993 y 1999

Anexo 4 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 2000 y 2006

Anexo 5 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 2007 y 2013

Anexo 6 – Resumen de los PGUE de los ejercicios 2014 y 2015

Anexo 7 – Créditos derivados de la PESC en el período 2000-2015

Anexo 8 – Listado de actuaciones del Consejo en materia de «no proliferación y desarme» con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE

Anexo 9 – Listado de actuaciones del Consejo sobre nombramiento y prórroga de los Representantes Especiales de la UE con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE

Anexo 10 – Listado de actuaciones del Consejo sobre misiones civiles con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE

Anexo 11 – Agencias «descentralizadas» según la rúbrica presupuestaria del marco financiero plurianual 2014-2020

Anexo 12 – Proyecto de Presupuesto ATHENA correspondiente al ejercicio 2011

Anexo 13 – Presupuesto ATHENA correspondiente al ejercicio 2012

Anexo 14 – Anexos I a IV de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015

Anexo 15 – Cuotas de los Estados miembros participantes a la financiación de ATHENA en el período 2010-2015

Anexo 1 – Gastos de la Unión Europea entre 1958 y 2013

Gastos 1958-1968 en millones UCE¹

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
CEE	7,3	18,1	21,2	34,0	41,5	39,8	46,8	76,6	125,2	476,1	1.487,9
FEOGA Garantía	-	-	-	-	-	-	-	28,7	50,7	340,0	1.259,7
Fondos Estructurales	-	-	-	8,6	11,3	4,6	7,2	4,6	22,1	81,1	58,5
— FEOGA Orientación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34,0
— FSE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,5
Investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	73,4
Acciones Exteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	0,9	0,8	1,0
Administración	7,3	18,1	21,2	25,4	30,2	35,2	39,6	43,3	50,9	53,7	94,7
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	0,6	0,5	0,6
FED	0,0	0,0	3,4	15,8	53,3	65,3	83,4	106,7	108,3	104,6	106,5
CECA	70,3	21,8	28,2	20,8	22,3	22,6	29,1	35,7	31	37,7	32,4
EURATOM	3,7	8,5	5,8	6,9	54,8	84,7	100,1	120	129,2	129,5	-
Total:	81,3	48,4	58,6	77,5	171,9	212,4	259,4	339,0	393,7	747,9	1.626,8

Fuente: Anexo II «EU Budget 2006. Financial Report» (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2006-pbKVAI07001/>).

Gastos 1969-1977 en millones UCE

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
CEE	1.904,8	3.385,2	2.207,1	3.122,3	4.505,2	4.826,4	5.816,9	7.562,8	8.735,9
FEOGA Garantía	1.668,6	3.108,1	1.755,6	2.485,6	3.614,4	3.459,8	4.327,7	5.636,7	6.587,1
Fondos Estructurales	70,8	95,4	118,0	136,9	259,1	281,8	375,3	623,8	685,5
— FEOGA Orientación	51,3	58,4	61,5	52,3	10,8	37,8	76,7	112,1	113,0
— FEDER	-	-	-	-	-	-	150,0	300,0	400,0
— FSE	19,5	37	56,5	83,7	248,3	244	148,6	211,7	172,5
Investigación	59,2	63,4	64,9	76,3	70,1	110,3	115,9	127,2	180,8
Acciones Exteriores	1	1,4	0,4	71,8	63,3	358,5	250,9	202,8	194,1
Administración	104,3	115,3	137,8	173,6	245,3	306,2	364,0	430,7	501,6
Otros	0,9	1,6	130,4	178,1	253	309,8	383,1	541,6	586,8
FED	115	145,6	154,4	131,5	157,8	172	208,5	248,6	244,7
CECA	45,7	45,6	49,8	51	40,5	58	76	84,2	95,5
EURATOM	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total:	2.065,5	3.576,4	2.411,3	3.304,8	4.703,5	5.056,4	6.101,4	7.895,6	9.076,1

Fuente: Anexo II «EU Budget 2006. Financial Report» (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2006-pbKVAI07001/>).

¹ La Unidad de Cuenta Europea (UCE) constituía un medio contable para registrar el valor relativo de los pagos hacia y desde las cuentas de las Comunidades Europeas.

ANEXOS

Gastos 1978-1988 en millones de ecus²

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
CEE	12.041,8	14.220,7	15.857,3	17.726,0	20.469,6	24.506,0	27.081,4	27.867,3	34.675,4	35.088,0	41.021,7
FEOGA Garantía	8.679,3	10.387,1	11.291,9	11.063,7	12.259,8	15.785,8	18.330,4	19.727,8	22.118,1	22.950,1	26.395,2
Fondos Estructurales	1.388,7	1.515,5	1.808,5	3.566,8	4.570,1	4.081,3	3.220,0	3.702,9	5.664,7	5.859,6	6.419,3
— FEOGA Orientación	325,6	286,5	314,6	539,9	650,8	575,3	595,6	685,5	771,2	789,5	1.140,9
— FEDER	525,0	699,0	793,4	2.406,5	2.905,4	2.306,6	1.412,5	1.610,0	2.456,7	2.560,1	2.979,8
— FSE	538,1	530,0	700,5	620,4	1.013,9	1.199,4	1.211,9	1.407,4	2.436,8	2.510,0	2.298,6
Investigación	266,9	267,6	364,2	311,6	437,3	1.345,5	1.660,0	677,9	775,4	964,4	1.129,5
Acciones Exteriores	313,2	443,7	603,9	738,4	891,2	901,3	996,5	963,8	1.057,3	809,2	768,1
Administración	686,6	775,6	829,9	941,8	1.048,2	1.108,2	1.212,9	1.304,8	1.533,9	1.696,9	1.906,1
Otros	707,1	831,2	958,9	1.103,7	1.263,0	1.283,9	1.681,6	1.490,1	3.526,0	2.807,8	4.403,6
FED	401,0	465,3	481,9	663,7	647,2	718,8	703,0	698,0	846,7	837,9	1.196,3
CECA	67,3	87,5	115,6	139,7	184,0	207,7	255,2	267,9	298,1	308,9	277,2
EURATOM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total:	12.510,1	14.773,5	16.454,8	18.529,4	21.300,8	25.432,5	28.039,6	28.833,2	35.820,2	36.234,8	42.495,2

Fuente: Anexo II «EU Budget 2006. Financial Report» (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2006-pbKVAI07001/>).

Gastos 1989-1998 en millones de ecus

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CEE/CE	40.757,1	44.062,9	53.510,6	58.490,2	64.783,4	59.273,1	66.547,4	77.032,2	79.819,1	80.878,1
FEOGA Garantía	24.410,4	25.604,6	31.103,2	31.254,5	34.935,8	32.952,8	34.490,4	39.324,2	40.423,0	39.068,0
Fondos Estructurales	7.945,1	9.591,4	13.971,0	18.378,3	20.478,5	15.872,1	19.223,3	24.624,1	26.285,1	28.624,1
— FEOGA Orientación	1.349,0	1.825,3	2.085,4	2.857,9	2.914,2	2.476,5	2.530,6	3.360,3	3.580,0	3.521,5
— FEDER	3.920,0	4.554,1	636,8	8.564,8	9.545,6	6.331,2	8.373,6	10.610,3	11.521,4	11.779,2
— FSE	2.676,1	3.212,0	4.030,0	4.321,1	5.382,6	4.315,4	4.546,9	6.031,6	6.143,4	7.602,8
— Fondo Cohesión					795,0	851,6	1.699,3	1.872,2	2.323,0	2.336,0
— IFOP						395,0	248,1	421,6	486,9	407,7
Investigación	1.517,5	1.790,3	1.706,3	1.903,2	2.232,5	2.480,8	2.477,9	2.878,7	2.981,6	2.968,7
Acciones Exteriores	1.044,3	1.430,6	2.209,6	2.140,6	2.857,5	3.055,2	3.406,2	3.855,0	3.822,6	4.159,7
Administración	2.069,8	2.332,9	2.618,7	2.877,6	3.319,1	3.541,7	3.780,3	4.011,1	4.195,5	4.171,3
Otros	3.779,0	3.313,1	1.901,8	1.935,9	960,1	1.370,5	3.079,3	2.339,0	2.111,3	1.886,4
FED	1.297,1	1.256,5	1.191,3	1.941,7	1.353,6	1.859,9	1.758,1	1.508,8	1.382,3	1.595,4
CECA	229,9	288,6	314,3	412,2	596,4	424,0	297,5	255,3	259,8	184,9
EURATOM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total:	42.284,1	45.608,0	55.016,2	60.844,1	66.733,4	61.557,0	68.603,0	78.796,3	81.461,2	82.658,4

Fuente: Anexo II «EU Budget 2006. Financial Report» (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2006-pbKVAI07001/>).

² El *ecu* (*European Currency Unit*) se convirtió en la nueva unidad de cuenta en el ámbito comunitario a través de la Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1980 (DO L345, de 20.12.1980).

ANEXOS

Gastos 1999-2006 en millones euros³

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CE	83.491,6	80.448,9	80.557,7	85.765,8	89.377,4	99.934,2	103.999,6	105.908,0
FEOGA Garantía	39.468,6	40.437,3	42.131,2	43.178,0	44.414,3	43.610,0	48.346,8	49.838,1
Fondos Estructurales	30.377,4	25.524,3	22.618,8	25.597,7	27.407,1	34.498,7	32.843,2	32.577,3
— FEOGA Orientación	3.774,0	1.390,7	1.343,1	1.553,9	2.289,8	2.742,9	2.943,3	3.206,1
— FEDER	14.006,5	2.751,4	8.496,7	10.199,4	13.081,9	16.070,1	15.512,3	14.825,1
— FSE	7.245,8	2.340,0	4.222,4	6.646,7	6.341,1	7.160,8	8.639,8	8.826,4
— Fondo de Cohesión	2.731,7	1.682,2	1.983,4	3.148,0	2.195,1	2.775,9	2.095,5	3.001,1
— IFOP	571,9	335,3	201,1	317,3	494,1	517,7	472,3	475,4
— Fin prog. Anteriores	-	14.638,0	4.372,6	2.076,0	1.860,8	2.824,8	594,1	162,2
Investigación	2.629,2	3.151,2	3.141,0	3.596,5	3.348,0	4.135,1	4.376,6	4.953,0
Acciones Exteriores	4.729,5	3.725,8	4.242,9	4.349,5	4.285,2	4.532,6	4.860,2	5.048,7
Administración	4.111,4	4.484,4	4.835,8	5.048,2	5.334,1	5.847,7	6.109,6	6.585,6
Otros	2.175,6	1.961,9	2.182,0	2.272,5	2.349,1	2.916,1	3.266,7	3.596,6
Preadhesión	-	1.164,0	1.406,0	1.723,5	2.239,6	4.391,9	4.196,5	3.308,6
FED	1.352,3	1.640,4	1.779,5	1.922,1	2.345,0	2.464,2	2.544,2	2.826,2
CECA	184,6	135,0	189,6	130,8	0,0	0,0	0,0	0,0
EURATOM	-	-	-	-	-	-	-	-
Total:	85.028,5	82.224,3	82.526,8	87.818,7	91.722,4	102.398,4	106.543,8	108.734,2

Fuente: Anexo II «EU Budget 2006. Financial Report» (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2006-pbKVAI07001/>).

Gastos 2007-2013 en millones euros

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Desarrollo Sostenible	43.174,0	45.059,0	43.999,0	48.093,0	53.892,0	60.456,0	71.238,2
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	6.203,0	9.504,0	10.066,0	10.914,0	11.514,0	11.969,0	14.306,9
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	36.971,0	35.555,0	33.933,0	37.179,0	42.379,0	48.486,0	56.931,3
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	54.016,0	52.267,0	50.799,0	56.061,0	56.038,0	58.032,0	59.524,2
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.011,0	1.262,0	1.930,0	1.306,0	1.728,0	2.238,0	1.883,1
3a. Libertad, seguridad y justicia	200,0	380,0	667,0	667,0	829,0	855,0	1.122,0
3b. Ciudadanía	811,0	882,0	1.263,0	638,0	899,0	1.383,0	761,1
4. La Unión Europea como actor mundial	7.091,0	7.191,0	7.788,0	7.340,0	6.921,0	6.773,0	7.055,2
5. Administración	6.640,0	7.085,0	7.382,0	7.689,0	7.918,0	8.102,0	8.390,7
6. Compensaciones	445,0	207,0	209,0	-	-	-	75,0
Total:	112.377,0	113.070,0	112.107,0	120.490,0	126.497,0	135.602,0	148.166,4

Fuente: Anexo 2.a «EU Budget 2013. Financial Report» (<http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2013-pbKVAI14001/>).

³ El «euro» es la nueva moneda única, implantada como consecuencia del nuevo UEM, aplicándose en la UE a partir del ejercicio 1999.

Anexo 2 – Evolución de los créditos del PGCE 1958-1992

EJERCICIO		Gastos Administrativos	Gastos Operativos (Sección III)		TOTAL
			Acciones Exteriores	Resto Políticas	
1958 (FRB)	Importe	517.681.500	-	-	517.681.500
	%	100,00	0,00	0,00	100,00
1959 (FRB)	Importe	1.490.596.000	-	-	1.490.596.000
	%	100,00	0,00	0,00	100,00
1960 (FRB)	Importe	1.521.039.417	-	-	1.521.039.417
	%	100,00	0,00	0,00	100,00
1961 (FRB)	Importe	2.210.455.998	-	-	2.210.455.998
	%	100,00	0,00	0,00	100,00
1962 (UC)	Importe	58.130.717	-	-	58.130.717
	%	100,00	0,00	0,00	100,00
1963 (UC)	Importe	52.019.197	-	-	52.019.197
	%	100,00	0,00	0,00	100,00
1964 (UC)	Importe	61.461.993	-	-	61.461.993
	%	100,00	0,00	0,00	100,00
1965 (UC)	Importe	162.907.762	-	-	162.907.762
	%	100,00	0,00	0,00	100,00
1966 (UC)	Importe	47.203.910	-	322.355.500	369.559.410
	%	12,77	0,00	87,23	100,00
1967 (UC)	Importe	57.780.443	-	557.209.606	614.990.049
	%	9,40	0,00	90,60	100,00
1968 (UC)	Importe	105.479.182	-	2.071.438.489	2.176.917.671
	%	4,85	0,00	95,15	100,00

EJERCICIO		Gastos administrativos	Gastos Operativos (Sección III)		TOTAL
			Acciones Exteriores (Título Especial C)	Resto Políticas	
1969 (UC)	Importe	116.636.459	p.m.	2.584.820.248	2.701.456.707
	%	4,32	0,00	95,68	100,00
1970 (UC)	Importe	123.835.148	16.443.000	3.115.275.690	3.255.553.838
	%	3,80	0,51	95,69	100,00
1971 (UC)	Importe	146.905.422	20.000.000	3.542.257.517	3.709.162.939
	%	3,96	0,54	95,50	100,00
1972 (UC)	Importe	348.743.170	43.411.000	3.712.480.693	4.104.634.863
	%	8,50	1,06	90,45	100,00
1973 (UC)	Importe	487.289.316	205.755.794	3.552.237.131	4.245.282.241
	%	11,48	4,85	83,67	100,00
1974 (UC)	Importe	590.967.604	158.208.900	4.330.289.419	5.079.465.923
	%	11,63	3,11	85,25	100,00

ANEXOS

EJERCICIO		Gastos administrativos	Gastos Operativos (Sección III)		TOTAL
			Acciones Exteriores (Título 9)	Resto Políticas	
1975 (UC)	Importe	740.731.376	265.628.044	4.818.923.940	5.825.283.360
	%	12,72	4,56	82,72	100,00
1976 (UC)	Importe	867.808.328	260.780.893	6.448.269.927	7.576.859.148
	%	11,45	3,44	85,10	100,00
1977 (UC)	Importe	510.839.869	254.862.000	8.034.325.000	8.800.026.869
	%	5,80	2,90	91,30	100,00
1978 (UC)	Importe	769.386.089	380.562.900	11.212.055.603	12.362.004.592
	%	6,22	3,08	90,70	100,00
1979 (UC)	Importe	830.518.645	494.935.900	12.168.899.330	13.494.353.875
	%	6,15	3,67	90,18	100,00
1980 (UC)	Importe	661.643.761	620.433.600	14.401.019.900	15.683.097.261
	%	4,22	3,96	91,83	100,00
1981 (ecu)	Importe	1.009.995.359	603.631.000	17.714.004.261	19.327.630.620
	%	5,23	3,12	91,65	100,00
1982 (ecu)	Importe	1.103.216.020	803.311.000	20.077.914.520	21.984.441.540
	%	5,02	3,65	91,33	100,00
1983 (ecu)	Importe	1.153.369.578	966.512.900	19.438.669.707	21.558.552.185
	%	5,35	4,48	90,17	100,00
1984 (ecu)	Importe	1.229.072.330	893.148.000	23.239.241.033	25.361.461.363
	%	4,85	3,52	91,63	100,00
1985 (ecu)	Importe	1.332.503.298	1.039.186.100	26.061.503.576	28.433.192.974
	%	4,69	3,65	91,66	100,00
1986 (ecu)	Importe	1.604.463.313	1.141.533.200	30.568.771.504	33.314.768.017
	%	4,82	3,43	91,76	100,00
1987 (ecu)	Importe	1.757.785.181	1.229.919.704	33.325.719.590	36.313.424.475
	%	4,84	3,39	91,77	100,00
1988 (ecu)	Importe	1.974.129.350	882.845.000	40.921.870.980	43.778.845.330
	%	4,51	2,02	93,47	100,00
1989 (ecu)	Importe	2.150.031.255	1.031.629.500	41.656.138.830	44.837.799.585
	%	4,80	2,30	92,90	100,00
1990 (ecu)	Importe	2.362.087.042	1.439.590.000	42.915.141.463	46.716.818.505
	%	5,06	3,08	91,86	100,00

EJERCICIO		Gastos administrativos	Gastos operativos (Sección III)		TOTAL
			Acciones Exteriores (Subsección B7)	Resto Políticas	
1991 (ecu)	Importe	2.618.313.523	2.216.180.000	50.721.645.117	55.556.138.640
	%	4,71	3,99	91,30	100,00
1992 (ecu)	Importe	2.927.376.663	2.273.891.999	57.626.333.687	62.827.602.349
	%	4,66	3,62	91,72	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de financiación de los Presupuestos Generales de la CEE y PGCE aprobados en el período 1958-1992, publicados en el DO.

Anexo 3 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 1993 y 1999**Resumen del PGUE para el ejercicio 1993 en ecus**

INGRESOS	
Ingresos diversos (Títulos 4 a 9) y otros ingresos	457.727.776
Créditos a cubrir con Recursos propios	65.064.911.276
TOTAL INGRESOS:	65.522.639.052
GASTOS	
<i>Secciones I, II, IV y V (Otras Instituciones)</i>	<i>1.117.249.364</i>
<i>Sección III "Comisión (Parte A)</i>	<i>2.283.609.688</i>
<i>Sección III "Comisión" (Parte B)</i>	<i>62.121.780.000,00</i>
Subsección B1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía	34.943.000.000
Subsección B2. Medidas estructurales, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	20.709.827.000
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	465.152.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	242.566.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas	290.636.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	2.201.543.000
Subsección B7. Cooperación con los países en vías de desarrollo y otros terceros países	2.856.277.000
Subsección B8. Reembolsos, garantías, reservas	412.779.000
TOTAL GASTOS:	65.522.639.052

Fuente: Aprobación definitiva del PGCE para el ejercicio 1993 (93/62/CE, EURATOM, CECA, DO de 08.02.1993).

ANEXOS

Resumen del PGUE para el ejercicio 1994 en ecus

INGRESOS	
Ingresos diversos (Títulos 4 a 9) y otros ingresos	515.853.440
Créditos a cubrir con Recursos Propios	69.497.671.266
TOTAL INGRESOS:	70.013.524.706
GASTOS	
<i>Secciones I, II, IV y V (Otras Instituciones)</i>	<i>1.189.600.263</i>
<i>Sección III "Comisión (Parte A)</i>	<i>2.428.023.000</i>
<i>Sección III "Comisión" (Parte B)</i>	<i>66.395.901.443</i>
Subsección B1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía	37.450.000.000
Subsección B2. Medidas estructurales, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	20.675.577.000
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	526.890.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	174.496.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas	454.953.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	2.501.498.000
Subsección B7. Cooperación con los países en vías de desarrollo y otros terceros países	3.137.250.443
Subsección B0. Reembolsos, garantías, reservas	1.475.237.000
TOTAL GASTOS:	70.013.524.706

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 1994 (94/56/CE, EURATOM, CECA, DO de 07.02.1994).

Resumen del PGUE para el ejercicio 1995 en ecus

INGRESOS	
Ingresos diversos (Títulos 4 a 9) y otros ingresos	517.247.029
Créditos a cubrir con Recursos Propios	76.009.833.144
TOTAL INGRESOS:	76.527.080.173
GASTOS	
<i>Secciones I, II, IV, V y VI (Otras Instituciones)</i>	<i>1.416.999.817</i>
<i>Sección III "Comisión (Parte A)</i>	<i>2.591.322.356</i>
<i>Sección III "Comisión" (Parte B)</i>	<i>72.518.758.000</i>
Subsección B1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía	37.424.000.000
Subsección B2. Medidas estructurales, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	22.790.950.000
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	493.745.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	187.350.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas	512.382.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	2.716.000.000
Subsección B7. Cooperación con los países en vías de desarrollo y otros terceros países	3.945.331.000
Subsección B8. Política exterior y de seguridad común	6.500.000
Subsección B0. Garantías y reservas	4.444.500.000
TOTAL GASTOS:	76.527.080.173

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 1995 (94/943/CE, EURATOM, CECA, DO de 31.12.1994).

ANEXOS

Resumen del PGUE para el ejercicio 1996 en ecus

INGRESOS	
Ingresos diversos (Títulos 4 a 9) y otros ingresos	568.123.768
Créditos a cubrir con Recursos Propios	81.320.317.223
TOTAL INGRESOS:	81.888.440.991
GASTOS	
<i>Secciones I, II, IV, V y VI (Otras Instituciones)</i>	<i>1.431.886.642</i>
<i>Sección III "Comisión (Parte A)</i>	<i>2.696.735.349</i>
<i>Sección III "Comisión" (Parte B)</i>	<i>77.759.819.000</i>
Subsección B1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía	41.258.500.000
Subsección B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	26.005.632.000
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	782.855.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	191.020.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas	593.152.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	3.096.604.000
Subsección B7. Acciones exteriores	4.466.436.000
Subsección B8. Política exterior y de seguridad común	46.250.000
Subsección B0. Garantías y reservas	1.319.370.000
TOTAL GASTOS:	81.888.440.991

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 1996 (96/96/CE, EURATOM, CECA, DO de 29.01.1996).

ANEXOS

Resumen del PGUE para el ejercicio 1997 en ecus

INGRESOS	
Ingresos diversos (Títulos 4 a 9) y otros ingresos	612.026.472
Créditos a cubrir con Recursos Propios	81.753.560.845
TOTAL INGRESOS:	82.365.587.317
GASTOS	
<i>Secciones I, II, IV, V y VI (Otras Instituciones)</i>	<i>1.485.532.072</i>
<i>Sección III "Comisión (Parte A)</i>	<i>2.798.080.245</i>
<i>Sección III "Comisión" (Parte B)</i>	<i>78.081.975.000</i>
Subsección B1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía	41.233.000.000
Subsección B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	26.632.895.000
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	736.145.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de Euratom y medio ambiente	199.256.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas	686.838.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	3.110.359.000
Subsección B7. Acciones exteriores	4.686.485.000
Subsección B8. Política exterior y de seguridad común	1.000.000
Subsección B0. Garantías, reservas y compensaciones	795.997.000
TOTAL GASTOS:	82.365.587.317

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 1997 (97/105/CE, EURATOM, CECA, DO de 14.02.1997).

ANEXOS

Resumen del PGUE para el ejercicio 1998 en ecus

INGRESOS	
Ingresos diversos (Títulos 4 a 9) y otros ingresos	668.070.791
Créditos a cubrir con Recursos Propios	82.861.096.495
TOTAL INGRESOS:	83.529.167.286
GASTOS	
<i>Secciones I, II, IV, V y VI (Otras Instituciones)</i>	<i>1.510.313.606</i>
<i>Sección III "Comisión (Parte A)</i>	<i>2.843.098.180</i>
<i>Sección III "Comisión" (Parte B)</i>	<i>79.175.755.500</i>
Subsección B1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía	40.737.000.000
Subsección B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	28.594.690.000
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	691.750.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	182.240.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas	781.831.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	2.985.667.000
Subsección B7. Acciones exteriores	4.315.047.500
Subsección B8. Política exterior y de seguridad común	20.250.000
Subsección B0. Garantías, reservas y compensaciones	867.280.000
TOTAL GASTOS:	83.529.167.286

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 1998 (98/132/CE, EURATOM, CECA, DO de 16.02.1998).

ANEXOS

Resumen del PGUE para el ejercicio 1999 en euros

INGRESOS	
Ingresos diversos (Títulos 4 a 9) y otros ingresos	2.108.574.171
Créditos a cubrir con Recursos Propios	83.449.164.532
TOTAL INGRESOS:	85.557.738.703
GASTOS	
<i>Secciones I, II, IV, V y VI (Otras Instituciones)</i>	<i>1.579.339.349</i>
<i>Sección III "Comisión (Parte A)</i>	<i>2.922.998.354</i>
<i>Sección III "Comisión" (Parte B)</i>	<i>81.055.401.000</i>
Subsección B1. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía	40.735.000.000
Subsección B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	30.658.450.000
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	736.001.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	198.430.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas	876.540.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	2.990.190.000
Subsección B7. Acciones exteriores	4.145.170.000
Subsección B8. Política exterior y de seguridad común	22.950.000
Subsección B0. Garantías, reservas y compensaciones	692.670.000
TOTAL GASTOS:	85.557.738.703

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 1999 (1999/105/CE, EURATOM, CECA, DO de 12.02.1999).

Anexo 4 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 2000 y 2006**Resumen del PGUE para ejercicio 2000 en euros**

INGRESOS	
Título 1. Recursos Propios	88.712.836.601
Títulos 3 a 9. Otros Ingresos	674.114.692
TOTAL:	89.386.951.293
GASTOS	
<i>Otras instituciones (Sección I. Parlamento; Sección II. Consejo; Sección IV. Tribunal de Justicia; Sección V. Tribunal de Cuentas; Sección VI. Comité Económico y Social Europeo; Sección VII. Comité de las Regiones; Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo)</i>	1.634.370.360
<i>Sección III. Comisión (Parte A)</i>	3.069.303.410
<i>Sección III. Comisión (Parte B)</i>	84.683.277.523
Subsección B1. FEOGA-Sección Garantía	41.469.000.000
Subsección B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	31.803.547.244
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	708.045.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	143.900.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas, espacio de libertad, seguridad y justicia	997.062.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	3.600.000.000
Subsección B7. Acciones exteriores	5.206.463.539
Subsección B8. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000
Subsección B0. Garantía sobre empréstitos y préstamos	725.259.740
TOTAL:	89.386.951.293

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2000 (2000/81/CE, EURATOM, CECA, DO de 14.02.2000).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2001 en euros

INGRESOS	
Título 1. Recursos Propios	90.972.068.520
Títulos 3 a 9. Otros Ingresos	1.597.300.317
TOTAL:	92.569.368.837
GASTOS	
<i>Otras instituciones (Secciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII)</i>	<i>1.687.136.540</i>
<i>Sección III. Comisión (Parte A)</i>	<i>3.217.158.297</i>
<i>Sección III. Comisión (Parte B)</i>	<i>87.665.074.000</i>
Subsección B1. FEOGA-Sección Garantía	43.697.700.000
Subsección B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	31.773.965.000
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	762.658.500
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	191.200.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas, espacio de libertad, de seguridad y de justicia	1.036.762.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	3.610.000.000
Subsección B7. Acciones exteriores	6.082.441.000
Subsección B8. Política Exterior y de Seguridad Común	35.000.000
Subsección B0. Garantía sobre empréstitos y préstamos	475.347.500
TOTAL:	92.569.368.837

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2001 (2001/273/CE, EURATOM, CECA, DO de 17.04.2001).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2002 en euros

INGRESOS	
Título 1. Recursos Propios	93.644.195.004
Títulos 3 a 9. Otros Ingresos	2.010.564.338
TOTAL:	95.654.759.342
GASTOS	
<i>Otras instituciones (Secciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII)</i>	<i>1.789.191.482</i>
<i>Sección III. Comisión (Parte A)</i>	<i>3.387.641.760</i>
<i>Sección III. Comisión (Parte B)</i>	<i>90.477.926.100</i>
B1. FEOGA-Sección Garantía	44.480.180.000
B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	32.287.100.000
B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	888.220.000
B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	189.310.000
B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas, espacio de libertad, de seguridad y de justicia	1.124.222.000
B6. Investigación y desarrollo tecnológico	3.751.687.600
B7. Acciones exteriores	7.387.044.500
B8. Política Exterior y de Seguridad Común	35.000.000
B0. Garantía sobre empréstitos y préstamos	335.162.000
TOTAL:	95.654.759.342

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2002 (2002/50/CE, EURATOM, CECA, DO de 31/01/2002).

ANEXOS

Resumen del PGUE para el ejercicio 2003 en euros

INGRESOS	
Título 1. Recursos Propios	95.665.576.864
Títulos 3 a 9. Otros Ingresos	1.837.360.234
TOTAL:	97.502.937.098
GASTOS	
<i>Otras instituciones (Secciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII)</i>	1.870.598.727
<i>Gastos Administrativos (Parte A)</i>	3.489.472.371
<i>Gastos Operativos (Parte B)</i>	92.142.866.000
Subsección B1. FEOGA-Sección Garantía	44.762.450.000
Subsección B2. Medidas estructurales, gastos estructurales y de cohesión, mecanismo financiero, otras medidas agrarias y regionales, transportes y pesca	33.330.476.500
Subsección B3. Formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales	879.610.000
Subsección B4. Energía, control de la seguridad nuclear de EURATOM y medio ambiente	250.832.000
Subsección B5. Protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas, espacio de libertad, de seguridad y de justicia	1.165.694.000
Subsección B6. Investigación y desarrollo tecnológico	3.650.000.000
Subsección B7. Acciones exteriores	7.687.634.450
Subsección B8. Política Exterior y de Seguridad Común	50.000.000
Subsección B0. Garantía sobre empréstitos y préstamos	366.169.050
TOTAL:	97.502.937.098

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2003 (2003//CE, EURATOM, DO de 28.02.2003).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2004 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	93.813.089.411
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	805.658.532
TOTAL:	94.618.747.943
GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.231.000.000
Sección II. Consejo Europeo y Consejo	526.166.450
Sección III. Comisión	92.370.071.153
Título 01. Asuntos económicos y financieros	484.768.403
Título 02. Empresa	331.486.738
Título 03. Competencia	81.439.430
Título 04. Empleo, asuntos sociales e inclusión	8.188.532.808
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	47.854.070.524
Título 06. Energía y transporte	1.145.276.312
Título 07. Medio ambiente	283.959.478
Título 08. Investigación	2.312.520.198
Título 09. Sociedad de la información	979.959.785
Título 10. Investigación directa	310.234.818
Título 11. Pesca	901.046.377
Título 12. Mercado interior	66.413.209
Título 13. Política regional	18.469.617.841
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	97.212.945
Título 15. Educación y cultura	783.920.054
Título 16. Prensa y comunicación	162.286.959
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	418.131.216
Título 18. Justicia y asuntos de interior	164.943.605
Título 19. Relaciones exteriores	3.318.069.612
Título 20. Comercio	74.699.527
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.166.037.323
Título 22. Ampliación	1.880.638.520
Título 23. Ayuda humanitaria	510.297.794
Título 24. Lucha contra el fraude	51.307.000
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	199.335.979
Título 26. Administración	680.854.637
Título 27. Presupuestos	66.768.123
Título 28. Auditoría	9.385.182
Título 29. Estadísticas	113.601.722
Título 30. Pensiones	817.641.000
Título 31. Reservas	445.614.034
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	231.334.965
Sección V. Tribunal de Cuentas	95.284.530
Sección VI. Comité Económico y Social	101.759.127
Sección VII. Comité de las Regiones	57.446.904
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo y Supervisor Europeo de Protección de Datos	5.684.814
TOTAL:	94.618.747.943

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2004 (2004/132/CE, EURATOM, DO de 23.02.2004).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2005 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	105.259.468.772
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.040.531.228
TOTAL:	106.300.000.000
GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.272.000.000
Sección II. Consejo	568.343.403
Sección III. Comisión	103.944.459.051
Título 01. Asuntos económicos y financieros	464.450.976
Título 02. Empresa	356.421.778
Título 03. Competencia	89.834.975
Título 04. Empleo y asuntos sociales	9.068.021.862
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	52.486.564.930
Título 06. Energía y transporte	1.347.897.041
Título 07. Medio ambiente	320.121.596
Título 08. Investigación	2.572.158.105
Título 09. Sociedad de la información	1.086.072.112
Título 10. Investigación directa	348.316.815
Título 11. Pesca	927.060.577
Título 12. Mercado interior	72.697.536
Título 13. Política regional	20.917.881.260
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	114.968.531
Título 15. Educación y cultura	971.709.286
Título 16. Prensa y comunicación	176.098.517
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	517.803.864
Título 18. Espacio de libertad, seguridad y justicia	558.418.345
Título 19. Relaciones exteriores	3.810.847.290
Título 20. Comercio	77.789.128
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.316.129.274
Título 22. Ampliación	2.149.859.892
Título 23. Ayuda humanitaria	515.747.911
Título 24. Lucha contra el fraude	58.730.447
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	205.244.389
Título 26. Administración	650.186.450
Título 27. Presupuestos	1.385.376.272
Título 28. Auditoría	10.297.012
Título 29. Estadísticas	127.062.091
Título 30. Pensiones	914.968.000
Título 31. Reservas	325.722.789
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	232.346.872
Sección V. Tribunal de Cuentas	108.560.579
Sección VI. Comité Económico y Social	103.820.925
Sección VII. Comité de las Regiones	60.277.251
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo y Supervisor Europeo de Protección de Datos	10.191.919
TOTAL:	106.300.000.000

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2005 (2005/144/CE, EURATOM, DO de 08.03.2005).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2006 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	110.671.918.355
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.297.689.094
TOTAL:	111.969.607.449
GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.321.600.000
Sección II. Consejo	591.752.953
Sección III. Comisión	109.510.105.557
Título 01. Asuntos económicos y financieros	469.717.086
Título 02. Empresa	423.359.119
Título 03. Competencia	97.548.961
Título 04. Empleo y asuntos sociales	10.079.727.089
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	54.771.872.118
Título 06. Energía y transporte	1.291.334.247
Título 07. Medio ambiente	309.801.740
Título 08. Investigación	3.258.137.779
Título 09. Sociedad de la información y los medios de comunicación	1.416.306.168
Título 10. Investigación directa	347.875.739
Título 11. Pesca	847.373.474
Título 12. Mercado interior	77.622.241
Título 13. Política regional	22.787.886.649
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	119.198.162
Título 15. Educación y cultura	949.786.637
Título 16. Prensa y comunicación	194.646.817
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	553.742.075
Título 18. Espacio de libertad, seguridad y justicia	578.031.365
Título 19. Relaciones exteriores	3.292.144.211
Título 20. Comercio	82.208.988
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.237.372.714
Título 22. Ampliación	2.104.300.825
Título 23. Ayuda humanitaria	516.240.983
Título 24. Lucha contra el fraude	63.365.495
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	213.458.889
Título 26. Administración	656.789.836
Título 27. Presupuestos	1.156.324.787
Título 28. Auditoría	11.460.784
Título 29. Estadísticas	128.651.445
Título 30. Pensiones	945.245.000
Título 31. Reservas	528.574.134
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	250.338.602
Sección V. Tribunal de Cuentas	113.196.491
Sección VI. Comité Económico y Social	107.984.805
Sección VII. Comité de las Regiones	63.362.670
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo y Supervisor Europeo de Protección de Datos	11.266.371
TOTAL:	111.969.607.449

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2006 (2006/179/CE, EURATOM, DO de 15.03.2006).

Anexo 5 – Resumen de los PGUE entre los ejercicios 2007 y 2013**Resumen del PGUE para el ejercicio 2007 en euros**

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	114.287.945.060
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.209.273.561
TOTAL:	115.497.218.621

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.397.460.174
Sección II. Consejo	593.528.212
Sección III. Comisión	112.920.028.747
Título 01. Asuntos económicos y financieros	484.538.812
Título 02. Empresa	564.030.674
Título 03. Competencia	72.317.018
Título 04. Empleo y asuntos sociales	11.656.373.696
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	52.415.384.068
Título 06. Energía y transporte	1.184.430.518
Título 07. Medio ambiente	327.936.231
Título 08. Investigación	2.693.253.302
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunicación	1.174.019.466
Título 10. Investigación directa	358.603.000
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	1.159.371.478
Título 12. Mercado interior	57.767.176
Título 13. Política regional	27.128.984.977
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	113.934.808
Título 15. Educación y cultura	1.156.966.336
Título 16. Comunicación	192.303.110
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	275.456.486
Título 18. Espacio de libertad, seguridad y justicia	478.093.065
Título 19. Relaciones exteriores	2.942.432.302
Título 20. Comercio	68.384.245
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.148.711.330
Título 22. Ampliación	1.804.649.473
Título 23. Ayuda humanitaria	749.652.036
Título 24. Lucha contra el fraude	62.157.000
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	168.663.269
Título 26. Administración	920.314.057
Título 27. Presupuestos	518.734.702
Título 28. Auditoría	9.188.452
Título 29. Estadísticas	118.723.762
Título 30. Pensiones	997.490.000
Título 31. Servicios lingüísticos	358.990.525
Título 40. Reservas	1.558.173.373
Sección IV. Tribunal de Justicia	272.219.390
Sección V. Tribunal de Cuentas	121.080.000
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	112.694.342
Sección VII. Comité de las Regiones	67.099.232
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	8.152.800
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	4.955.724
TOTAL:	115.497.218.621

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2007 (2007/143/CE, EURATOM, DO de 16.03.2007).

ANEXOS

Resumen del PGUE para el ejercicio 2008 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	118.921.758.200
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.425.000.412
TOTAL:	120.346.758.612

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.452.517.167
Sección II. Consejo	594.715.268
Sección III. Comisión	117.672.917.213
Título 01. Asuntos económicos y financieros	414.238.360
Título 02. Empresa	533.122.265
Título 03. Competencia	78.682.819
Título 04. Empleo y asuntos sociales	11.133.785.571
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	52.457.968.333
Título 06. Energía y transporte	1.709.718.996
Título 07. Medio ambiente	297.947.995
Título 08. Investigación	4.112.317.887
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunicación	1.549.385.105
Título 10. Investigación directa	372.417.000
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	808.155.342
Título 12. Mercado interior	60.979.548
Título 13. Política regional	30.652.560.565
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	108.158.066
Título 15. Educación y cultura	1.342.149.563
Título 16. Comunicación	197.244.782
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	500.602.705
Título 18. Espacio de libertad, seguridad y justicia	552.212.922
Título 19. Relaciones exteriores	3.298.923.845
Título 20. Comercio	77.063.278
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.178.651.477
Título 22. Ampliación	1.832.096.091
Título 23. Ayuda humanitaria	773.191.540
Título 24. Lucha contra el fraude	69.524.000
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	177.530.397
Título 26. Administración	971.232.046
Título 27. Presupuestos	274.469.575
Título 28. Auditoría	10.287.524
Título 29. Estadísticas	106.355.450
Título 30. Pensiones	1.086.935.000
Título 31. Servicios lingüísticos	367.250.216
Título 40. Reservas	567.758.950
Sección IV. Tribunal de Justicia	294.077.591
Sección V. Tribunal de Cuentas	132.769.183
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	114.744.176
Sección VII. Comité de las Regiones	71.204.491
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	8.505.770
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	5.307.753
TOTAL:	120.346.758.612

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2008 (2008/165/CE, EURATOM, DO de 14.03.2008).

ANEXOS

Resumen del PGUE para el ejercicio 2009 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	114.736.339.840
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.359.722.489
TOTAL:	116.096.062.329

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.529.970.930
Sección II. Consejo	602.852.000
Sección III. Comisión	113.247.908.236
Título 01. Asuntos económicos y financieros	486.204.845
Título 02. Empresa	599.408.234
Título 03. Competencia	89.365.444
Título 04. Empleo y asuntos sociales	11.201.717.411
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	51.476.927.732
Título 06. Energía y transporte	2.478.016.089
Título 07. Medio ambiente	494.088.767
Título 08. Investigación	4.960.143.801
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunicación	1.354.654.271
Título 10. Investigación directa	365.720.000
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	897.362.121
Título 12. Mercado interior	65.366.001
Título 13. Política regional	24.569.643.256
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	105.850.625
Título 15. Educación y cultura	1.361.386.073
Título 16. Comunicación	210.444.075
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	574.749.078
Título 18. Espacio de libertad, seguridad y justicia	676.944.198
Título 19. Relaciones exteriores	3.575.276.344
Título 20. Comercio	78.014.772
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.679.167.751
Título 22. Ampliación	1.659.080.862
Título 23. Ayuda humanitaria	796.716.719
Título 24. Lucha contra el fraude	74.151.000
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	186.195.522
Título 26. Administración	974.052.759
Título 27. Presupuestos	277.659.904
Título 28. Auditoría	10.561.499
Título 29. Estadísticas	100.288.962
Título 30. Pensiones y otros gastos conexos	1.159.931.000
Título 31. Servicios lingüísticos	384.323.911
Título 40. Reservas	324.495.210
Sección IV. Tribunal de Justicia	314.954.433
Sección V. Tribunal de Cuentas	187.644.296
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	120.710.809
Sección VII. Comité de las Regiones	76.451.720
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	8.906.880
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	6.663.025
TOTAL:	116.096.062.329

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2009 (2009/165/CE, EURATOM, DO de 13.03.2009).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2010 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	121.506.703.728
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.430.296.272
TOTAL:	122.937.000.000

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.607.363.235
Sección II. Consejo	633.552.000
Sección III. Comisión	119.999.567.709
Título 01. Asuntos económicos y financieros	405.487.528
Título 02. Empresa	638.215.377
Título 03. Competencia	90.604.037
Título 04. Empleo y asuntos sociales	8.546.105.577
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	56.776.956.322
Título 06. Energía y transporte	3.260.093.793
Título 07. Medio ambiente	365.601.504
Título 08. Investigación	4.138.251.404
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunicación	1.593.029.781
Título 10. Investigación directa	391.547.000
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	806.199.272
Título 12. Mercado interior	66.655.793
Título 13. Política regional	28.767.371.131
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	107.042.164
Título 15. Educación y cultura	1.442.377.342
Título 16. Comunicación	209.529.021
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	541.485.462
Título 18. Espacio de libertad, seguridad y justicia	792.803.054
Título 19. Relaciones exteriores	3.628.209.402
Título 20. Comercio	81.917.119
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.607.609.507
Título 22. Ampliación	1.203.497.586
Título 23. Ayuda humanitaria	820.363.155
Título 24. Lucha contra el fraude	73.345.000
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	187.523.615
Título 26. Administración	998.618.151
Título 27. Presupuestos	68.135.786
Título 28. Auditoría	10.593.209
Título 29. Estadísticas	120.323.470
Título 30. Pensiones y otros gastos conexos	1.214.092.000
Título 31. Servicios lingüísticos	387.288.152
Título 40. Reservas	658.695.995
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	329.300.000
Sección V. Tribunal de Cuentas	147.945.731
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	123.173.749
Sección VII. Comité de las Regiones	79.660.950
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	9.332.275
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	7.104.351
TOTAL:	122.937.000.000

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2010 (2010/117/UE, EURATOM, DO de 12.03.2010).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2011 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	125.105.765.530
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.421.368.232
TOTAL:	126.527.133.762

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.685.829.393
Sección II. Consejo Europeo y Consejo	563.262.600
Sección III. Comisión	123.098.829.963
Título 01. Asuntos económicos y financieros	341.387.137
Título 02. Empresa	1.209.465.022
Título 03. Competencia	93.403.671
Título 04. Empleo y asuntos sociales	9.163.443.236
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	55.269.004.060
Título 06. Movilidad y transportes	1.141.803.775
Título 07. Medio ambiente y acción por el clima	390.290.122
Título 08. Investigación	4.117.083.880
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunicación	1.334.275.234
Título 10. Investigación directa	396.209.233
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	719.026.792
Título 12. Mercado interior	93.358.064
Título 13. Política regional	33.317.212.140
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	114.783.765
Título 15. Educación y cultura	1.996.401.080
Título 16. Comunicación	253.374.552
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	596.046.062
Título 18. Espacio de libertad, seguridad y justicia	871.707.680
Título 19. Relaciones exteriores	3.378.255.172
Título 20. Comercio	104.422.321
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.392.926.690
Título 22. Ampliación	1.012.513.363
Título 23. Ayuda humanitaria	838.516.019
Título 24. Lucha contra el fraude	74.805.171
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	190.812.414
Título 26. Administración	1.017.153.328
Título 27. Presupuestos	69.440.094
Título 28. Auditoría	11.399.202
Título 29. Estadísticas	124.373.319
Título 30. Pensiones y otros gastos conexos	1.278.009.000
Título 31. Servicios lingüísticos	392.908.762
Título 32. Energía	1.535.110.306
Título 40. Reservas	259.909.297
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	341.129.998
Sección V. Tribunal de Cuentas	144.330.944
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	128.573.837
Sección VII. Comité de las Regiones	84.080.903
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	9.427.395
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	7.564.137
Sección X. Servicio Europeo de Acción Exterior	464.104.592
TOTAL:	126.527.133.762

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2011 (2011/125/UE, EURATOM, DO de 15.03.2011).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2012 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	127.512.323.810
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.575.719.138
TOTAL:	129.088.042.948

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.717.868.121
Sección II. Consejo Europeo y Consejo	533.920.000
Sección III. Comisión	125.624.206.127
Título 01. Asuntos económicos y financieros	510.674.444
Título 02. Empresa	1.078.900.247
Título 03. Competencia	91.734.206
Título 04. Empleo y asuntos sociales	9.074.731.712
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	55.879.670.842
Título 06. Movilidad y transportes	1.079.420.609
Título 07. Medio ambiente y acción por el clima	388.770.703
Título 08. Investigación	4.102.440.608
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunicación	1.356.450.156
Título 10. Investigación directa	399.772.515
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	685.524.620
Título 12. Mercado interior	97.680.011
Título 13. Política regional	35.538.190.839
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	110.215.126
Título 15. Educación y cultura	2.112.018.336
Título 16. Comunicación	245.003.869
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	591.324.297
Título 18. Asuntos de interior	740.261.722
Título 19. Relaciones exteriores	3.276.409.777
Título 20. Comercio	101.676.083
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.309.859.220
Título 22. Ampliación	921.317.913
Título 23. Ayuda humanitaria	842.147.753
Título 24. Lucha contra el fraude	74.068.792
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	193.061.667
Título 26. Administración	999.321.141
Título 27. Presupuestos	68.585.186
Título 28. Auditoría	11.809.925
Título 29. Estadísticas	121.927.987
Título 30. Pensiones y otros gastos conexos	1.334.531.857
Título 31. Servicios lingüísticos	399.036.112
Título 32. Energía	1.338.527.629
Título 33. Justicia	187.145.069
Título 40. Reservas	361.995.154
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	348.335.000
Sección V. Tribunal de Cuentas	142.476.614
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	128.816.588
Sección VII. Comité de las Regiones	86.503.483
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	9.516.500
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	7.624.090
Sección X. Servicio Europeo de Acción Exterior	488.676.425
TOTAL:	129.088.042.948

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2012 (2012/70/UE, EURATOM, DO de 29.02.2012).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2013 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	131.288.020.848
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.548.967.007
TOTAL:	132.836.987.855

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.750.463.939
Sección II. Consejo Europeo y Consejo	535.511.300
Sección III. Comisión	129.309.738.689
Título 01. Asuntos económicos y financieros	428.350.972
Título 02. Empresa	1.162.343.339
Título 03. Competencia	92.219.149
Título 04. Empleo y asuntos sociales	10.428.697.045
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	56.343.710.495
Título 06. Movilidad y transportes	983.961.494
Título 07. Medio ambiente y acción por el clima	391.177.073
Título 08. Investigación	4.808.336.202
Título 09. Sociedad de la información y medios de comunicación	1.388.776.211
Título 10. Investigación directa	411.263.143
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	679.905.586
Título 12. Mercado interior	100.495.338
Título 13. Política regional	37.433.527.516
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	111.727.655
Título 15. Educación y cultura	2.373.191.082
Título 16. Comunicación	252.703.941
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	593.133.792
Título 18. Asuntos de interior	732.575.230
Título 19. Relaciones exteriores	3.089.423.857
Título 20. Comercio	102.177.332
Título 21. Desarrollo y relaciones con los países ACP	1.206.905.319
Título 22. Ampliación	832.084.571
Título 23. Ayuda humanitaria	828.664.270
Título 24. Lucha contra el fraude	69.443.664
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	194.086.661
Título 26. Administración	1.013.305.407
Título 27. Presupuestos	67.450.570
Título 28. Auditoría	11.879.141
Título 29. Estadísticas	107.663.142
Título 30. Pensiones y otros gastos conexos	1.399.471.000
Título 31. Servicios lingüísticos	396.815.433
Título 32. Energía	814.381.051
Título 33. Justicia	184.498.972
Título 40. Reservas	275.393.036
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	354.880.000
Sección V. Tribunal de Cuentas	142.760.618
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	130.104.400
Sección VII. Comité de las Regiones	87.373.636
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	9.731.371
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	7.661.409
Sección X. Servicio Europeo de Acción Exterior	508.762.493
TOTAL:	132.836.987.855

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2013 (2013/102/UE, EURATOM, DO de 08.03.2013).

Anexo 6 – Resumen de los PGUE de los ejercicios 2014 y 2015**Resumen del PGUE para el ejercicio 2014 en euros**

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	133.960.184.723
Títulos 3 a 9. Otros ingresos	1.544.428.277
TOTAL:	135.504.613.000

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.755.631.742
Sección II. Consejo Europeo y Consejo	534.202.300
Sección III. Comisión	131.972.965.267
Título 01. Asuntos económicos y financieros	295.466.113
Título 02. Empresa e industria	2.105.143.666
Título 03. Competencia	94.462.975
Título 04. Empleo, asuntos sociales e inclusión	11.621.742.555
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	55.635.020.579
Título 06. Movilidad y transportes	1.003.284.934
Título 07. Medio ambiente	345.558.517
Título 08. Investigación e innovación	4.107.277.022
Título 09. Redes de comunicaciones, contenidos y tecnología	961.129.100
Título 10. Investigación directa	420.235.985
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	667.482.286
Título 12. Mercado interior y servicios	117.126.978
Título 13. Política regional y urbana	40.223.363.359
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	122.369.692
Título 15. Educación y cultura	2.241.707.412
Título 16. Comunicación	244.896.374
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	566.799.722
Título 18. Asuntos de interior	762.599.931
Título 19. Instrumentos de política exterior	463.169.988
Título 20. Comercio	115.403.729
Título 21. Desarrollo y cooperación	3.658.319.989
Título 22. Ampliación	903.886.742
Título 23. Ayuda humanitaria y protección civil	850.884.342
Título 24. Lucha contra el fraude	74.910.993
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	194.836.589
Título 26. Administración	991.092.001
Título 27. Presupuestos	95.786.613
Título 28. Auditoría	11.633.979
Título 29. Estadísticas	152.072.858
Título 30. Pensiones y otros gastos conexos	1.449.531.000
Título 31. Servicios lingüísticos	387.659.143
Título 32. Energía	588.030.260
Título 33. Justicia	193.026.816
Título 34. Acción por el clima	42.711.025
Título 40. Reservas	264.342.000
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	355.367.500
Sección V. Tribunal de Cuentas	133.497.575
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	128.559.380
Sección VII. Comité de las Regiones	87.636.531
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	9.857.002
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	8.267.256
Sección X. Servicio Europeo de Acción Exterior	518.628.447
TOTAL:	135.504.613.000

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2014 (2014/67/EU, EURATOM, DO L51, de 20.02.2014).

Resumen del PGUE para el ejercicio 2015 en euros

ESTADO GENERAL DE INGRESOS	
Título 1. Recursos propios	139.638.542.986
Títulos 4 a 9. Otros ingresos	1.575.497.577
TOTAL:	141.214.040.563

GASTOS	
Sección I. Parlamento	1.794.929.112
Sección II. Consejo Europeo y Consejo	541.791.500
Sección III. Comisión	137.547.361.900
Título 01. Asuntos económicos y financieros	459.000.044
Título 02. Empresa e industria	2.266.389.455
Título 03. Competencia	97.651.538
Título 04. Empleo, asuntos sociales e inclusión	10.929.478.715
Título 05. Agricultura y desarrollo rural	54.942.151.061
Título 06. Movilidad y transportes	2.056.297.929
Título 07. Medio ambiente	397.271.217
Título 08. Investigación e innovación	5.987.288.220
Título 09. Redes de comunicaciones, contenidos y tecnología	1.726.822.969
Título 10. Investigación directa	402.052.368
Título 11. Asuntos marítimos y pesca	918.939.442
Título 12. Mercado interior y servicios	115.369.982
Título 13. Política regional y urbana	40.720.763.984
Título 14. Fiscalidad y unión aduanera	137.132.884
Título 15. Educación y cultura	2.661.096.749
Título 16. Comunicación	239.530.719
Título 17. Sanidad y protección de los consumidores	567.183.072
Título 18. Asuntos de interior	972.070.083
Título 19. Instrumentos de política exterior	577.841.739
Título 20. Comercio	123.790.917
Título 21. Desarrollo y cooperación	4.307.721.853
Título 22. Ampliación	975.768.540
Título 23. Ayuda humanitaria y protección civil	998.541.483
Título 24. Lucha contra el fraude	76.054.787
Título 25. Coordinación de las políticas de la comisión y asesoramiento jurídico	191.983.721
Título 26. Administración	991.791.094
Título 27. Presupuestos	70.488.939
Título 28. Auditoría	11.936.916
Título 29. Estadísticas	116.198.129
Título 30. Pensiones y otros gastos conexos	1.567.119.435
Título 31. Servicios lingüísticos	389.488.765
Título 32. Energía	1.035.180.268
Título 33. Justicia	194.915.117
Título 34. Acción por el clima	84.247.010
Título 40. Reservas	237.802.756
Sección IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europea	357.062.000
Sección V. Tribunal de Cuentas	132.906.000
Sección VI. Comité Económico y Social Europeo	129.055.970
Sección VII. Comité de las Regiones	88.867.199
Sección VIII. Defensor del Pueblo Europeo	10.346.105
Sección IX. Supervisor Europeo de Protección de Datos	8.883.891
Sección X. Servicio Europeo de Acción Exterior	602.836.886
TOTAL:	141.214.040.563

Fuente: Aprobación definitiva del PGUE para el ejercicio 2015 (2015/339, DO L69, de 13.03.2015).

Anexo 7 – Créditos derivados de la PESC en el período 2000-2015**Subsección B8 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2000 (euros)**

Título/Capítulo/Artículo	Créditos 2000		Créditos 1999		Ejecución 1998	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8.0. Política Exterior y de Seguridad Común	47.000.000	30.000.000	27.000.000	20.550.000	32.862.092,00	25.107.475,23
<i>B8.0.1. Política Exterior y de Seguridad Común</i>	<i>47.000.000</i>	<i>30.000.000</i>	<i>27.000.000</i>	<i>20.550.000</i>	<i>32.862.092,00</i>	<i>25.107.475,23</i>
B8.0.1.0. Prevención de conflictos y gestión de crisis	15.250.000	10.000.000	12.000.000	10.000.000	17.647.167,00	14.901.074,77
B8.0.1.1. No proliferación y desarme	2.250.000	1.200.000	5.750.000	3.000.000	8.000.000,00	4.076.000,00
B8.0.1.2. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización	12.500.000	9.500.000	-	-	-	-
B8.0.1.3. Enviados especiales de la UE	6.500.000	4.750.000	5.000.000	3.300.000	4.214.925,00	3.130.400,46
B8.0.1.4. Acciones de urgencia	9.000.000	3.800.000	4.250.000	4.250.000	3.000.000,00	3.000.000,00
B8.0.1.5. Acciones preparatorias y estrategias comunes	1.500.000	750.000	-	-	-	-

Subsección B8 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2001 (euros)

Título/Capítulo/Artículo	Créditos 2001		Créditos 2000		Ejecución 1999	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8-0. Política Exterior y de Seguridad Común	36.000.000	35.000.000	47.000.000	30.000.000	28.042.450,00	27.602.311,36
<i>B8-0.1. Política Exterior y de Seguridad Común</i>	<i>36.000.000</i>	<i>35.000.000</i>	<i>47.000.000</i>	<i>30.000.000</i>	<i>28.042.450,00</i>	<i>27.602.311,36</i>
B8-0.1.0. Prevención de conflictos y gestión de crisis	10.600.000	8.000.000	15.250.000	10.000.000	20.103.544,00	19.741.147,38
B8-0.1.1. No proliferación y desarme	9.000.000	12.000.000	2.250.000	1.200.000	999.197,00	1.203.657,47
B8-0.1.2. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización	10.000.000	7.500.000	12.500.000	9.500.000	-	-
B8-0.1.3. Representantes especiales de la UE	900.000	3.000.000	6.500.000	4.750.000	4.937.000,00	5.224.602,11
B8-0.1.4. Acciones de urgencia	5.000.000	4.000.000	9.000.000	3.800.000	2.002.709,00	1.432.904,40
B8-0.1.5. Acciones preparatorias	500.000	500.000	1.500.000	750.000	-	-

Subsección B8 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2002 (euros)

Título/Capítulo/Artículo	Créditos 2002		Créditos 2001		Ejecución 2000	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8-0. Política Exterior y de Seguridad Común	30.000.000	35.000.000	36.000.000	35.000.000	30.787.110,99	19.560.207,58
<i>B8-0.1. Política Exterior y de Seguridad Común</i>	<i>30.000.000</i>	<i>35.000.000</i>	<i>36.000.000</i>	<i>35.000.000</i>	<i>30.787.110,99</i>	<i>19.560.207,58</i>
B8-0.1.0. Prevención de conflictos y gestión de crisis	8.000.000	9.000.000	10.600.000	8.000.000	11.000.000,00	10.131.559,34
B8-0.1.1. No proliferación y desarme	8.000.000	10.000.000	9.000.000	12.000.000	3.678.299,00	148.367,09
B8-0.1.2. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización	8.000.000	10.300.000	10.000.000	7.500.000	11.070.000,00	5.796.744,71
B8-0.1.4. Acciones de urgencia	5.300.000	5.000.000	5.000.000	4.000.000	1.770.000,00	666.002,82
B8-0.1.5. Acciones preparatorias y de seguimiento	700.000	700.000	1.400.000	3.500.000	3.268.811,99	2.817.533,62

Subsección B8 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2003 (euros)

Título/Capítulo/Artículo	Créditos 2003		Créditos 2002		Créditos 2001	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
B8-0. Política Exterior y de Seguridad Común	47.500.000	50.000.000	30.000.000	35.000.000	30.090.299,26	27.235.974,22
<i>B8-0.1. Política Exterior y de Seguridad Común</i>	<i>47.500.000</i>	<i>50.000.000</i>	<i>30.000.000</i>	<i>35.000.000</i>	<i>30.090.299,26</i>	<i>27.235.974,22</i>
B8-0.1.0. Prevención de conflictos y gestión de crisis	7.500.000	10.000.000	8.000.000	9.000.000	9.217.510,00	5.379.122,08
B8-0.1.1. No proliferación y desarme	8.500.000	11.500.000	8.000.000	10.000.000	2.774.982,00	9.365.462,01
B8-0.1.2. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización	27.000.000	26.000.000	8.000.000	10.300.000	17.892.104,00	11.221.494,74
B8-0.1.4. Acciones de urgencia	4.000.000	2.000.000	5.300.000	5.000.000	12.357,16	867.147,55
B8-0.1.5. Acciones preparatorias y de seguimiento	500.000	500.000	700.000	700.000	193.346,10	402.747,84

Subsección B8 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2004 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2004		Créditos 2003		Ejecución 2002	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	62.600.000	62.600.000	47.500.000	50.000.000	29.999.655,99	26.329.293,54
19.03.01. Prevención de conflictos y gestión de crisis	7.500.000	9.000.000	7.500.000	10.000.000	5.182.563,00	4.560.000,00
19.03.02. No proliferación y desarme	9.000.000	10.500.000	8.500.000	11.500.000	5.062.792,00	6.992.914,70
19.03.03. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización	34.500.000	33.500.000	27.000.000	26.000.000	19.670.921,00	14.740.000,00
19.03.04. Medidas de emergencia	8.000.000	6.000.000	4.000.000	2.000.000	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	500.000	500.000	500.000	500.000	83.379,99	36.378,84
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	3.100.000	3.100.000				

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2005 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2005		Créditos 2004		Ejecución 2003	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	62.200.000	53.600.000	62.237.898	62.237.898	46.921.129,00	29.847.930,09
19.03.01. Prevención de conflictos y gestión de crisis	5.420.000	4.980.000	7.500.000	9.000.000	451.266,00	4.100.290,40
19.03.02. No proliferación y desarme	7.200.000	10.000.000	8.637.898	10.137.898	8.804.184,00	5.072.508,28
19.03.03. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización	30.710.000	24.550.000	34.500.000	33.500.000	37.570.851,00	20.632.391,41
19.03.04. Medidas de emergencia	12.070.000	7.770.000	8.000.000	6.000.000	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	300.000	300.000	500.000	500.000	94.828,00	42.740,00
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	6.500.000	6.000.000	3.100.000	3.100.000		

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2006 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2006		Créditos 2005		Ejecución 2004	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	102.400.000	60.700.000	62.200.000	53.600.000	62.725.012,38	45.592.481,16
19.03.01. Prevención de conflictos y gestión de crisis	3.500.000	3.500.000	5.420.000	4.980.000	4.186.481,62	4.271.547,70
19.03.02. No proliferación y desarme	13.000.000	17.000.000	7.200.000	10.000.000	14.845.347,76	7.541.314,53
19.03.03. Resolución de conflictos, verificación, apoyo a procesos de paz y estabilización	75.000.000	31.800.000	30.710.000	24.550.000	39.998.933,00	31.021.279,60
19.03.04. Medidas de emergencia	3.000.000	1.000.000	12.070.000	7.770.000	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	400.000	400.000	300.000	300.000	164.250,00	29.358,18
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	7.500.000	7.000.000	6.500.000	6.000.000	3.530.000,00	2.728.981,15

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2007 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2007		Créditos 2006		Ejecución 2005	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	159.200.000	120.400.000	102.400.000	60.700.000	73.173.155,00	64.473.421,72
19.03.01. Seguimiento y aplicación de los procesos de paz y seguridad	21.000.000	16.800.000	17.135.000	9.281.240	12.283.287,75	11.935.063,03
19.03.02. No proliferación y desarme	25.500.000	20.800.000	13.000.000	17.000.000	5.029.000,00	9.143.064,81
19.03.03. Resolución de conflictos y otras medidas de estabilización	15.900.000	10.000.000	13.635.000	5.781.240	10.283.287,75	8.010.154,93
19.03.04. Medidas de emergencia	23.900.000	15.000.000	3.000.000	1.000.000	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	3.200.000	2.600.000	400.000	400.000	212.416,00	270.031,77
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	14.000.000	11.200.000	7.500.000	7.000.000	9.368.000,00	7.075.158,87
19.03.07. Misiones de policía	55.700.000	44.000.000	47.730.000	20.237.520	35.997.163,50	28.039.948,31

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2008 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2008		Créditos 2007		Ejecución 2006	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	284.850.000	179.320.000	159.200.000	120.400.000	103.704.806,80	59.589.581,54
19.03.01. Seguimiento y aplicación de los procesos de paz y seguridad	5.000.000	4.000.000	21.000.000	16.800.000	19.057.553,39	10.614.647,49
19.03.02. No proliferación y desarme	16.000.000	11.000.000	25.500.000	20.800.000	12.587.000,00	6.238.671,87
19.03.03. Resolución de conflictos y otras medidas de estabilización	167.850.000	100.000.000	15.900.000	10.000.000	13.469.987,59	7.496.697,49
19.03.04. Medidas de emergencia	15.000.000	12.000.000	23.900.000	15.000.000	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	4.000.000	3.320.000	3.200.000	2.600.000	377.900,00	56.397,00
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	17.000.000	12.000.000	14.000.000	11.200.000	11.060.000,00	8.940.602,90
19.03.07. Misiones de policía	60.000.000	37.000.000	55.700.000	44.000.000	47.152.365,82	26.242.564,79

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2009 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2009		Créditos 2008		Ejecución 2007	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	242.750.000	234.000.000	284.850.000	179.320.000	159.470.690,00	89.892.246,81
19.03.01. Seguimiento y aplicación de los procesos de paz y seguridad	5.000.000	4.600.000	5.000.000	4.000.000	7.000.000,00	9.216.340,90
19.03.02. No proliferación y desarme	15.000.000	10.190.000	16.000.000	11.000.000	7.343.000,00	12.031.401,60
19.03.03. Resolución de conflictos y otras medidas de estabilización	136.250.000	139.820.000	167.850.000	100.000.000	62.629.000,00	29.780.876,70
19.03.04. Medidas de emergencia	5.000.000	4.000.000	15.000.000	12.000.000	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	3.245.000	2.450.000	4.000.000	3.320.000	163.690,00	299.424,92
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	19.105.000	17.170.000	17.000.000	12.000.000	16.310.000,00	8.624.800,21
19.03.07. Misiones de policía	59.150.000	55.770.000	60.000.000	37.000.000	66.025.000,00	29.939.402,48

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2010 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2010		Créditos 2009		Ejecución 2008	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	280.891.000	225.000.000	242.750.000	234.000.000	289.154.619,00	194.816.148,04
19.03.01. Seguimiento y aplicación de los procesos de paz y seguridad	38.000.000	26.000.000	5.000.000	4.600.000	37.500.000,00	22.679.119,63
19.03.02. No proliferación y desarme	15.000.000	12.000.000	15.000.000	10.190.000	17.532.825,00	5.017.752,03
19.03.03. Resolución de conflictos y otras medidas de estabilización	137.000.000	110.300.000	136.250.000	139.820.000	137.465.000,00	70.233.825,39
19.03.04. Medidas de emergencia	5.000.000	4.000.000	5.000.000	4.000.000	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	4.850.000	3.500.000	3.245.000	2.450.000	1.069.966,00	98.122,54
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	19.948.000	17.350.000	19.105.000	17.170.000	19.998.000,00	15.749.167,35
19.03.07. Misiones de policía	61.093.000	51.850.000	59.150.000	55.770.000	75.588.828,00	81.038.161,10

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2011 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2011		Créditos 2010		Ejecución 2009	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	326.624.000	271.643.337	280.891.000	225.000.000	242.750.000,00	315.971.012,16
19.03.01. Operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, supervisión y procesos de seguridad	274.524.000	234.970.163	236.093.000	188.150.000	220.166.290,00	290.182.936,05
<i>19.03.01.01. Misión de observación en Georgia</i>	<i>30.000.000</i>	<i>27.422.755</i>	<i>32.934.600</i>	<i>24.960.000</i>	<i>10.591.074,00</i>	<i>19.189.426,49</i>
<i>19.03.01.02. EULEX Kosovo</i>	<i>144.000.000</i>	<i>124.247.247</i>	<i>120.751.800</i>	<i>97.064.000</i>	<i>121.223.453,01</i>	<i>161.917.491,26</i>
<i>19.03.01.03. EUPOL Afganistán</i>	<i>48.000.000</i>	<i>41.007.028</i>	<i>38.476.371</i>	<i>32.603.280</i>	<i>44.344.956,13</i>	<i>54.200.548,44</i>
<i>19.03.01.04. Otras medidas y operaciones de gestión de crisis</i>	<i>52.524.000</i>	<i>42.293.133</i>	<i>43.930.229</i>	<i>33.522.720</i>	<i>44.006.806,86</i>	<i>54.875.469,86</i>
19.03.02. No proliferación y desarme	15.000.000	11.426.148	15.000.000	12.000.000	5.477.760,00	9.888.093,13
19.03.04. Medidas de emergencia	30.550.000	19.043.580	5.000.000	4.000.000	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	6.550.000	5.965.401	4.850.000	3.500.000	40.950,00	221.250,01
19.03.06. Representantes Especiales de la UE	p.m.	238.045	19.948.000	17.350.000	17.065.000,00	15.678.732,97

ANEXOS

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2012 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2012		Créditos 2011		Ejecución 2010	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	362.464.000	302.277.340	326.624.000	271.643.337	287.048.471,87	255.930.484,51
19.03.01. Operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, supervisión y procesos de seguridad	300.714.000	254.334.614	274.524.000	234.970.163	233.434.895,12	222.051.212,45
<i>19.03.01.01. Misión de observación en Georgia</i>	<i>31.000.000</i>	<i>26.632.197</i>	<i>30.000.000</i>	<i>27.422.755</i>	<i>29.944.485,00</i>	<i>26.619.342,27</i>
<i>19.03.01.02. EULEX Kosovo</i>	<i>155.000.000</i>	<i>133.160.983</i>	<i>144.000.000</i>	<i>124.247.247</i>	<i>105.120.066,99</i>	<i>126.228.458,31</i>
<i>19.03.01.03. EUPOL Afganistán</i>	<i>53.000.000</i>	<i>42.955.156</i>	<i>48.000.000</i>	<i>41.007.028</i>	<i>50.144.683,74</i>	<i>31.994.162,08</i>
<i>19.03.01.04. Otras medidas y operaciones de gestión de crisis</i>	<i>61.714.000</i>	<i>51.586.278</i>	<i>52.524.000</i>	<i>42.293.133</i>	<i>48.225.659,39</i>	<i>37.209.249,79</i>
19.03.02. No proliferación y desarme	20.000.000	14.557.025	15.000.000	11.426.148	22.235.000,00	10.290.381,06
19.03.04. Medidas de emergencia	35.000.000	28.636.770	30.550.000	19.043.580	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	6.750.000	4.510.291	6.550.000	5.965.401	327.964,75	308.788,63
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	p.m.	238.640	p.m.	238.045	31.050.612,00	23.280.102,37

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2013 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Créditos 2013		Créditos 2012		Ejecución 2011	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	395.832.000	316.294.119	362.464.000	302.277.340	331.644.664,42	308.460.348,68
19.03.01. Operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, supervisión y procesos de seguridad	314.000.000	253.035.295	300.714.000	254.334.614	314.072.924,00	281.812.641,37
<i>19.03.01.01. Misión de observación en Georgia</i>	<i>23.000.000</i>	<i>22.733.640</i>	<i>31.000.000</i>	<i>26.632.197</i>	<i>23.900.000,00</i>	<i>23.702.979,85</i>
<i>19.03.01.02. EULEX Kosovo</i>	<i>140.000.000</i>	<i>108.726.103</i>	<i>155.000.000</i>	<i>133.160.983</i>	<i>160.123.600,00</i>	<i>144.000.000,00</i>
<i>19.03.01.03. EUPOL Afganistán</i>	<i>61.000.000</i>	<i>57.328.309</i>	<i>53.000.000</i>	<i>42.955.156</i>	<i>60.500.000,00</i>	<i>54.025.314,00</i>
<i>19.03.01.04. Otras medidas y operaciones de gestión de crisis</i>	<i>90.000.000</i>	<i>64.247.243</i>	<i>61.714.000</i>	<i>51.586.278</i>	<i>69.549.324,00</i>	<i>60.084.347,52</i>
19.03.02. No proliferación y desarme	19.500.000	17.791.544	20.000.000	14.557.025	2.497.700,00	15.191.019,77
19.03.04. Medidas de emergencia	34.000.000	24.710.478	35.000.000	28.636.770	0,00	0,00
19.03.05. Acciones preparatorias y de seguimiento	8.332.000	4.942.096	6.750.000	4.510.291	132.190,42	216.748,59
19.03.06. Representantes Especiales de la Unión Europea	20.000.000	15.814.706	p.m.	238.640	14.941.850,00	11.239.938,95

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2014 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Ejercicio 2014		Ejercicio 2013		Ejecución 2012	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	314.119.000	234.475.000	395.832.000	316.294.119	335.686.353	265.465.541,91
19.03.01. Ayuda para la preservación de la estabilidad mediante las misiones de la PESC y los Representantes Especiales de la Unión Europea	296.119.000	220.975.000	376.332.000	298.502.575	318.489.325	253.087.067,91
<i>19.03.01.01. Misión de observación en Georgia</i>	<i>23.000.000</i>	<i>15.000.000</i>	<i>23.000.000</i>	<i>22.733.640</i>	<i>20.900.000</i>	<i>21.742.203,82</i>
<i>19.03.01.02. EULEX Kosovo</i>	<i>100.000.000</i>	<i>72.750.000</i>	<i>140.000.000</i>	<i>108.726.103</i>	<i>111.000.000</i>	<i>82.130.703</i>
<i>19.03.01.03. EUPOL Afganistán</i>	<i>40.500.000</i>	<i>30.000.000</i>	<i>61.000.000</i>	<i>57.328.309</i>	<i>56.870.000</i>	<i>52.209.004</i>
<i>19.03.01.04. Otras medidas y operaciones de gestión de crisis</i>	<i>65.619.000</i>	<i>75.750.000</i>	<i>90.000.000</i>	<i>64.247.243</i>	<i>101.239.094</i>	<i>77.858.049,52</i>
<i>19.03.01.05. Medidas de emergencia</i>	<i>35.000.000</i>	<i>9.100.000</i>	<i>34.000.000</i>	<i>24.710.478</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>19.03.01.06. Acciones preparatorias y de seguimiento</i>	<i>7.000.000</i>	<i>2.625.000</i>	<i>8.332.000</i>	<i>4.942.096</i>	<i>582.731</i>	<i>190.999,42</i>
<i>19.03.01.07. Representantes Especiales de la UE</i>	<i>25.000.000</i>	<i>15.750.000</i>	<i>20.000.000</i>	<i>15.814.706</i>	<i>27.897.500</i>	<i>18.956.108,15</i>
19.03.02. Apoyo a la no proliferación y el desarme	18.000.000	13.500.000	19.500.000	17.791.544	17.197.028	12.378.474

Capítulo 19.03 del presupuesto de gastos de la Sección III-Comisión del ejercicio 2015 (euros)

Capítulo/Artículo/Partida	Ejercicio 2015		Ejercicio 2014		Ejecución 2013	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
19.03. Política Exterior y de Seguridad Común	320.516.000	267.656.623	314.119.000	234.475.000	352.932.973,54	312.216.967,31
19.03.01. Ayuda para la preservación de la estabilidad mediante las misiones de PESC y los Representantes Especiales de la Unión Europea	303.516.000	243.581.604	296.119.000	220.975.000	329.212.681,54	297.536.253,54
<i>19.03.01.01. Misión de observación en Georgia</i>	<i>23.000.000</i>	<i>19.225.061</i>	<i>23.000.000</i>	<i>15.000.000</i>	<i>26.650.000,00</i>	<i>22.629.444,00</i>
<i>19.03.01.02. EULEX Kosovo</i>	<i>85.000.000</i>	<i>85.638.907</i>	<i>100.000.000</i>	<i>72.750.000</i>	<i>110.000.000,00</i>	<i>94.440.660,00</i>
<i>19.03.01.03. EUPOL Afganistán</i>	<i>65.000.000</i>	<i>61.170.648</i>	<i>40.500.000</i>	<i>30.000.000</i>	<i>77.800.000</i>	<i>58.419.180,76</i>
<i>19.03.01.04. Otras medidas y operaciones de gestión de crisis</i>	<i>85.250.000</i>	<i>66.370.152</i>	<i>65.619.000</i>	<i>75.750.000</i>	<i>89.133.066,95</i>	<i>99.524.813,36</i>
<i>19.03.01.05. Medidas de emergencia</i>	<i>20.000.000</i>	<i>1.747.732</i>	<i>35.000.000</i>	<i>9.100.000</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>19.03.01.06. Acciones preparatorias y de seguimiento</i>	<i>5.266.000</i>	<i>275.268</i>	<i>7.000.000</i>	<i>2.625.000</i>	<i>2.156.114,59</i>	<i>2.376.780,20</i>
<i>19.03.01.07. Representantes Especiales de la UE</i>	<i>20.000.000</i>	<i>9.153.836</i>	<i>25.000.000</i>	<i>15.750.000</i>	<i>23.473.500,00</i>	<i>20.145.375,22</i>
19.03.02. Apoyo a la no proliferación y el desarme	17.000.000	24.075.019	18.000.000	13.500.000	23.720.292,00	14.680.713,77

Anexo 8 – Listado de actuaciones del Consejo en materia de «no proliferación y desarme» con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE

Actuación Consejo	Objeto	Importe de Referencia	Período de vigencia
Decisión del Consejo 1998/623/PESC, de 3 de noviembre (DO L297, de 06.11.1998)	Seminario no proliferación	75.000 ecus	abr-99
Acción Común 1999/34/PESC, de 17 de diciembre (DO L9, de 15.01.1999)	Contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre	-	-
Decisión del Consejo 1999/74/PESC, de 25 de enero (DO L23, de 30.01.1999)	Sistema de información para el Grupo de suministradores nucleares que no son miembros de la UE	200.000 €	1999
Decisión del Consejo 1999/730/PESC, de 15 de noviembre (DO L294, de 16.11.1999)	Armas ligeras en Camboya	500.000 €	15.12.2000
Decisión del Consejo 1999/845/PESC, de 17 de diciembre (DO L326, de 18.12.1999)	Armas ligeras en Mozambique	200.000 €	18.12.2000
Decisión del Consejo 2000/231/PESC, de 20 de marzo (DO L73, de 22.03.2000)	Retirada de minas antipersonas	308.133 €	31.12.2000
Decisión del Consejo 2000/724/PESC, de 20 de noviembre (DO L292, de 21.11.2000)	Armas ligeras en Camboya	1.300.000 €	15.11.2001
Decisión del Consejo 2000/803/PESC, de 14 de diciembre (DO L326, de 22.12.2000)	Armas ligeras en Osetia del Sur	900.000 €	14.12.2001
Decisión del Consejo 2001/200/PESC, de 12 de marzo (DO L72, de 14.03.2001)	Armas ligeras en América Latina y Caribe	345.000 €	14.03.2002
Decisión del Consejo 2001/328/PESC, de 24 de abril (DO L116, de 26.04.2001)	Ayuda a la retirada de minas	111.782 €	30.11.2001
Decisión del Consejo 2001/796/PESC, de 15 de noviembre (DO L301, de 17.11.2001)	Armas ligeras en Camboya	1.768.200 €	15.11.2002
Decisión del Consejo 2001/850/PESC, de 29 de noviembre (DO L318, de 04.12.2001)	Armas ligeras en Albania	550.000 €	31.12.2002
Decisión del Consejo 2001/493/PESC, de 25 de junio (DO L180, de 03.07.2001)	Cooperación de la UE en materia de no proliferación y desarme con la Federación de Rusia	6.080.000 €	25.06.2002
Decisión del Consejo 2002/381/PESC, de 21 de mayo (DO L136, de 24.05.2002)	Cooperación de la UE en materia de no proliferación y desarme con la Federación de Rusia	645.000 €	-
Acción Común 2002/406/PESC, de 27 de mayo (DO L140, de 30.05.2002)	Apoyo al proceso de negociación internacional para la adopción de un código de conducta internacional sobre la lucha contra la proliferación de misiles balísticos	55.000 €	31.12.2002
Acción Común 2002/589/PESC, de 12 de julio (DO L191, de 19.07.2002)	Contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre	-	-
Decisión del Consejo 2002/842/PESC, de 21 de octubre (DO L289, de 26.10.2002)	Armas ligeras en Europa Sudoriental	200.000 €	12 meses
Acción Común 2003/472/PESC, de 24 de junio (DO L157, de 26.06.2003)	Cooperación de la UE en materia de no proliferación y desarme con la Federación de Rusia	680.000 €	-
Decisión del Consejo 2003/874/PESC, de 8 de diciembre (DO L326, de 13.12.2003)	Cooperación de la UE en materia de no proliferación y desarme con la Federación de Rusia	5.550.000 €	6 meses
Decisión del Consejo 2003/276/PESC, de 14 de abril (DO L99, de 17.04.2003)	Armas ligeras en Albania	820.000 €	10 meses

ANEXOS

Actuación Consejo	Objeto	Importe de Referencia	Período de vigencia
Acción Común 2003/543/PESC, de 21 de julio (DO L185, de 24.07.2003)	Contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en América Latina y Caribe	700.000 €	31.07.2004
Decisión del Consejo 2003/806/PESC, de 17 de noviembre (DO L302, de 20.11.2003)	Armas ligeras en Camboya	1.436.953 €	15.11.2004
Decisión del Consejo 2003/807/PESC, de 17 de noviembre (DO L302, de 20.11.2003)	Armas ligeras en Europa Sudoriental	300.000 €	31.12.2004
Acción Común 2004/495/PESC, de 17 de mayo (DO L182, de 19.05.2004)	Apoyo a las actividades de la OIEA inscritas en su Programa de Seguridad Nuclear	3.329.000 €	15 meses
Decisión del Consejo 2004/790/PESC, de 22 de noviembre (DO L348, de 24.11.2004)	Armas ligeras en Albania	500.000 €	31.12.2005
Decisión del Consejo 2004/791/PESC, de 22 de noviembre (DO L348, de 24.11.2004)	Armas ligeras en Europa Sudoriental	330.000 €	31.12.2005
Decisión del Consejo 2004/792/PESC, de 22 de noviembre (DO L348, de 24.11.2004)	Armas ligeras en Camboya	1.375.565 €	15.11.2005
Acción Común 2004/796/PESC, de 22 de noviembre (DO L349, de 25.11.2004)	Protección física de una instalación nuclear en la Federación de Rusia	7.937.000 €	3 años
Acción Común 2004/797/PESC, de 22 de noviembre (DO L349, de 25.11.2004)	Apoyo a las actividades de la OPAQ (Organización para la Prohibición de las Armas Químicas)	1.841.000 €	12 meses
Decisión del Consejo 2004/833/PESC, de 2 de diciembre (DO L359, de 04.12.2004)	Contribución de la UE a la CEDEAO en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre	515.000 €	6 meses
Acción Común 2005/574/PESC, de 18 de julio (DO L193, de 23.07.2005)	Apoyo a las actividades de la OIEA en los ámbitos de la seguridad y la verificación nucleares	3.914.000 €	15 meses
Decisión del Consejo 2005/784/PESC, de 7 de noviembre (DO L295, de 11.11.2005)	Armas ligeras en Camboya	600.000 €	15.11.2006
Decisión del Consejo 2005/852/PESC, de 29 de noviembre (DO L315, de 01.12.2005)	Destrucción de armas ligeras y de pequeño calibre y de su munición en Ucrania	1.000.000 €	12 meses
Acción Común 2005/913/PESC, de 12 de diciembre (DO L331, de 17.12.2005)	Apoyo a las actividades de la OPAQ (Organización para la Prohibición de las Armas Químicas)	1.697.000 €	12 meses
Acción Común 2006/184/PESC, de 27 de febrero (DO L65, de 07.03.2006)	Apoyo a la Convención sobre armas bacteriológicas y tóxicas	867.000 €	18 meses
Acción Común 2006/243/PESC, de 20 de marzo (DO L88, de 25.03.2006)	Apoyo a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares	1.133.000 €	15 meses
Acción Común 2006/418/PESC, de 12 de junio (DO L165, de 17.06.2006)	Apoyo a las actividades de la OIEA en los ámbitos de la seguridad y la verificación nucleares	6.995.000 €	12.09.2007
Acción Común 2006/419/PESC, de 12 de junio (DO L165, de 17.06.2006)	Apoyo a la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad N° 1540(2004)	195.000 €	12.06.2008
Decisión del Consejo 2006/1000/PESC, de 11 de diciembre (DO L367, de 22.12.2006)	Contribución de la UE para combatir la acumulación y la proliferación desestabilizadoras de armas ligeras y de pequeño calibre en América Latina y el Caribe	700.000 €	12 meses
Acción Común 2007/178/PESC, de 19 de marzo (DO L81, de 22.03.2007)	Apoyo a la destrucción de armas químicas en la Federación de Rusia	3.145.000 €	18 meses
Acción Común 2007/185/PESC, de 19 de marzo (DO L85, de 27.03.2007)	Apoyo a las actividades de la OPAQ (Organización para la Prohibición de las Armas Químicas)	1.700.000 €	18 meses
Acción Común 2007/468/PESC, de 28 de junio (DO L176, de 06.07.2007)	Apoyo a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares	1.670.000 €	15 meses

ANEXOS

Actuación Consejo	Objeto	Importe de Referencia	Período de vigencia
Acción Común 2007/528/PESC, de 23 de julio (DO L194, de 26.07.2007)	Apoyo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas de efectos indiscriminados	828.000 €	18 meses
Acción Común 2007/753/PESC, de 19 de noviembre (DO L304, de 22.11.2007)	Apoyo a las actividades de supervisión y verificación de la OIEA en la República Popular Democrática de Corea	1.780.000 €	18 meses
Acción Común 2008/113/PESC, de 12 de febrero (DO L40, de 14.02.2008)	Apoyo al Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y ligeras ilícitas	299.825 €	12 meses
Acción Común 2008/230/PESC, de 17 de marzo (DO L75, de 18.03.2008)	Respaldo de las actividades de la UE destinadas a fomentar el control de la exportación de armas y los principios y criterios del Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas entre terceros países	500.500 €	17.03.2010
Acción Común 2008/307/PESC, de 14 de abril (DO L106, de 16.04.2008)	Apoyo a las actividades de la Organización Mundial de la Salud en el ámbito de la bioseguridad y la bioprotección de los laboratorios	2.105.000 €	24 meses
Acción Común 2008/314/PESC, de 14 de abril (DO L107, de 17.04.2008)	Apoyo a las actividades de la OIEA en los ámbitos de la seguridad y la verificación nucleares	7.703.000 €	15 meses
Acción Común 2008/368/PESC, de 14 de mayo (DO L127, de 15.05.2008)	Apoyo a la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad Nº 1540(2004)	475.000 €	24 meses
Acción Común 2008/588/PESC, de 15 de julio (DO L189, de 17.07.2008)	Apoyo a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares	2.316.000 €	18 meses
Acción Común 2008/858/PESC, de 10 de noviembre (DO L302, de 13.11.2008)	Apoyo a la Convención sobre armas bacteriológicas y tóxicas	1.400.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2008/974/PESC, de 18 de diciembre (DO L345, de 23.12.2008)	Apoyo al Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos	1.015.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2009/42/PESC, de 19 de enero (DO L17, de 22.01.2009)	Apoyo a las actividades de la UE para promover entre terceros países el proceso que conduzca a un tratado sobre el comercio de armas	836.260 €	15 meses
Decisión del consejo 2009/569/PESC, de 27 de julio (DO L197, de 29.07.2009)	Apoyo a las actividades de la OPAQ (Organización para la Prohibición de las Armas Químicas)	2.110.000 €	18 meses
Decisión del Consejo 2009/1012/PESC, de 22 de diciembre (DO L348, de 29.12.2009)	Respaldo de las actividades de la UE destinadas a fomentar el control de la exportación de armas y los principios y criterios del Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas entre terceros países	787.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2010/179/PESC, de 11 de marzo (DO L80, de 26.03.2010)	Apoyo de las actividades de control de armamentos del Centro de Intercambios de la región de Europa Sudoriental para la reducción de armas pequeñas (SEESAC) en los Balcanes Occidentales	1.600.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2010/336/PESC, de 14 de junio (DO L152, de 18.06.2010)	Actividades de la UE en apoyo del Tratado sobre el Comercio de Armas	1.520.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2010/430/PESC, de 26 de julio (DO L202, de 04.08.2010)	Por la que se establece una red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no proliferación	2.182.000 €	36 meses
Decisión del Consejo 2010/461/PESC, de 26 de julio (DO L219, de 20.08.2010)	Apoyo a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares	5.280.000 €	18 meses
Decisión del Consejo 2010/585/PESC, de 27 de septiembre (DO L259, de 01.10.2010)	Apoyo a las actividades de la OIEA en los ámbitos de la seguridad y la verificación nucleares	9.966.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2010/765/PESC, de 2 de diciembre (DO L327, de 11.12.2010)	Acción de la UE para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras por vía aérea	900.000 €	24 meses

ANEXOS

Actuación Consejo	Objeto	Importe de Referencia	Período de vigencia
Decisión del Consejo 2010/799/PESC, de 13 de diciembre (DO L341, de 23.12.2010)	Respalda un proceso de creación de un clima de confianza que lleve a la instauración de una zona sin armas de destrucción masiva y sus vectores en Oriente Próximo	347.700 €	18 meses
Decisión del Consejo 2011/428/PESC, de 18 de julio (DO L188, de 19.07.2011)	Apoyo a las actividades de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas para aplicar el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos	2.150.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2012/121/PESC, de 27 de febrero (DO L54, de 28.02.2012)	Apoyo a las actividades que fomenten en diálogo y la cooperación UE-China sobre control de armas convencionales	830.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2012/166/PESC, de 23 de marzo (DO L87, de 24.03.2012)	Apoyo a las actividades de la OPAQ (Organización para la Prohibición de las Armas Químicas)	2.140.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2012/281/PESC, de 29 de mayo (DO L140, de 30.05.2012)	Apoyo a la propuesta de la UE de un Código internacional de conducta para las actividades en el espacio ultraterrestre	1.490.000 €	18 meses
Decisión del Consejo 2012/421/PESC, de 23 de julio (DO L196, de 24.07.2012)	Apoyo a la Convención sobre armas bacteriológicas y toxínicas	1.700.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2012/422/PESC, de 23 de julio (DO L196, de 24.07.2012)	Respalda un proceso que lleve a la instauración de una zona sin armas nucleares y demás armas de destrucción masiva en Oriente Próximo	352.000 €	18 meses
Decisión del Consejo 2012/423/PESC, de 23 de julio (DO L196, de 24.07.2012)	Apoyo a la no proliferación de misiles balísticos	930.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2012/662/PESC, de 25 de octubre (DO L297, de 26.10.2012)	Apoyo a las actividades destinadas a reducir el riesgo de tráfico ilícito y acumulación excesiva de armas pequeñas y ligeras en la región cubierta por la OSCE	1.680.000 €	36 meses
Decisión del Consejo 2012/699/PESC, de 13 de noviembre (DO L314, de 14.11.2012)	Apoyo de la UE a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares	5.185.028 €	24 meses
Decisión del Consejo 2012/700/PESC, de 13 de noviembre (DO L314, de 14.11.2012)	Apoyo a la aplicación del Plan de Acción de Cartagena 201-2014, adoptado por los Estados Parte en la Convención de 1997 sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción	1.030.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2012/711/PESC, de 19 de noviembre (DO L321, de 20.11.2012)	Relativa al respaldo de las actividades de la UE destinadas a fomentar, entre terceros países, el control de la exportación de armas	1.860.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2013/43/PESC, de 22 de enero (DO L20, de 23.01.2013)	Mantenimiento de las actividades de la UE en apoyo a las negociaciones del Tratado sobre el Comercio de Armas	160.800 €	24 meses
Decisión del Consejo 2013/320/PESC, de 24 de junio (DO L173, de 26.06.2013)	Apoyo a las actividades de seguridad física y gestión de arsenales a fin de reducir el riesgo de comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras	5.000.000 €	60 meses
Decisión del Consejo 2013/391/PESC, de 22 de julio (DO L198, de 23.07.2013)	Apoyo a la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad N° 1540(2004)	750.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2013/517/PESC, de 21 de octubre (DO L281, de 23.10.2013)	Apoyo a las actividades de la OIEA en los ámbitos de la seguridad y la verificación nucleares	8.050.000 €	36 meses
Decisión del Consejo 2013/668/PESC, de 18 de noviembre (DO L310, de 20.11.2013)	Apoyo a las actividades de la Organización Mundial de la Salud en el ámbito de la bioseguridad y la bioprotección de los laboratorios	1.727.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2013/698/PESC, de 25 de noviembre (DO L320, de 30.11.2013)	Apoyo al mecanismo mundial para la información sobre armas ligeras y de pequeño calibre y otras armas y municiones convencionales ilícitas, a fin de reducir su comercio ilegal	2.416.667 €	24 meses
Decisión del Consejo 2013/726/PESC, de 9 de diciembre (DO L329, de 10.12.2013)	Apoyo a la Resolución del Consejo de Seguridad N° 2118(2013) y del Consejo Ejecutivo de la OPAQ	2.311.842 €	12 meses
Decisión del Consejo 2013/730/PESC, de 9 de diciembre (DO L332, de 11.12.2013)	Apoyo a las actividades de desarme y control de armamentos del SEESAC en Europa Sudoriental	5.127.650 €	36 meses

ANEXOS

Actuación Consejo	Objeto	Importe de Referencia	Período de vigencia
Decisión del Consejo 2013/768/PESC, de 16 de diciembre (DO L341, de 18.12.2013)	Actividades de la UE en apoyo del Tratado sobre el Comercio de Armas	5.200.000 €	36 meses
Decisión del Consejo 2014/129/PESC, de 10 de marzo (DO L71, de 12.03.2014)	Promueve la red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no proliferación	3.600.000 €	36 meses
Decisión del Consejo 2014/912/PESC, de 15 de diciembre (DO L360, de 17.12.2014)	Apoyo de las actividades de seguridad física y gestión de arsenales a fin de reducir el riesgo de comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras y de sus municiones en la región del Sahel	3.561.257,06 €	42 meses
Decisión del Consejo 2014/913/PESC, de 15 de diciembre (DO L360, de 17.12.2014)	Apoyo al Código de Conducta de La Haya y la no proliferación de misiles balísticos	990.000 €	30 meses

Anexo 9 – Listado de actuaciones del Consejo sobre nombramiento y prórroga de los REUE con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE

Actuación del Consejo	País/Región/Asunto	Importe de Referencia	Vigencia Importe Referencia
Acción Común 96/250/PESC, de 25 de marzo (DO L87, de 04.04.1996)	Grandes Lagos	950.000 ecus	-
Acción Común 96/676/PESC, de 25 de noviembre (DO L315, de 04.12.1996)	Oriente Próximo	2.137.000 ecus	25.11.1997
Decisión del Consejo 97/475/PESC, de 22 de julio (DO L205, de 31.07.1997)	Oriente Próximo	2.051.000 ecus	25.11.1998
Decisión del Consejo 97/448/PESC, de 16 de julio (DO L197, de 24.07.1997)	Grandes Lagos	1.415.000 ecus	-
Decisión del Consejo 98/452/PESC, de 13 de julio (DO L298, de 15.07.1998)	Grandes Lagos	813.925 ecus	31.07.1999
Decisión del Consejo 98/607/PESC, de 26 de octubre (DO L290, de 29.10.1998)	Bosnia y Herzegovina	2.800.000 €	31.12.1999
Decisión del Consejo 98/608/PESC, de 26 de octubre (DO L290, de 29.10.1998)	Oriente Próximo	2.850.000 ecus	31.12.1999
Decisión del Consejo 98/737/PESC, de 22 de diciembre (DO L354, de 30.12.1998)	Antigua Yugoslavia	1.000.000 ecus	31.12.1999
Decisión del Consejo 99/191/PESC, de 9 de marzo (DO L63, de 12.03.1999)	Bosnia y Herzegovina	16.153.544 €	31.12.1999
Acción Común 99/239/PESC, de 30 de marzo (DO L89, de 01.04.1999)	Kosovo	510.000 €	30.09.1999
Decisión del Consejo 99/423/PESC, de 28 de junio (DO L163, de 29.06.1999)	Grandes Lagos	1.137.000 €	31.07.2000
Acción Común 99/523/PESC, de 29 de julio (DO L201, de 31.07.1999)	Europa Sudoriental	850.000 €	31.12.1999
Decisión del Consejo 99/844/PESC, de 17 de diciembre (DO L326, de 18.12.1999)	Bosnia y Herzegovina	11.000.000 €	31.12.2000
Acción Común 99/822/PESC, de 9 de diciembre (DO L318, de 11.12.1999)	Europa Sudoriental	2.485.000 €	31.12.2000
Acción Común 99/843/PESC, de 17 de diciembre (DO L326, de 18.12.1999)	Oriente Próximo	2.845.000 €	31.12.2000
Acción Común 2000/347/PESC, de 22 de mayo (DO L122, de 24.05.2000)	Grandes Lagos	595.000 €	31.12.2000
Acción Común 2000/793/PESC, de 14 de diciembre (DO L318, de 16.12.2000)	Europa Sudoriental	2.020.000 €	31.12.2001
Acción Común 2000/794/PESC, de 14 de diciembre (DO L318, de 16.12.2000)	Oriente Próximo	1.285.280 €	31.12.2001
Acción Común 2001/492/PESC, de 29 de junio (DO L180, de 03.07.2001)	Macedonia	Costes asumidos por Francia	29.10.2001
Acción Común 2001/760/PESC, de 29 de octubre (DO L287, de 31.10.2001)	Macedonia	Costes 2001 asumidos por Francia y el Consejo	28.02.2002
Acción Común 2001/800/PESC, de 19 de noviembre (DO L303, de 20.11.2001)	Oriente Próximo	1.100.000 €	31.12.2002

ANEXOS

Actuación del Consejo	País/Región/Asunto	Importe de Referencia	Vigencia Importe Referencia
Acción Común 2001/875/PESC, de 10 de diciembre (DO L326, de 11.12.2001)	Afganistán	Costes 2002 asumidos por el Consejo	10.06.2002
Acción Común 2001/915/PESC, de 19 de diciembre (DO L337, de 20.12.2001)	Europa Sudoriental	1.420.290 €	31.12.2002
Acción Común 2002/129/PESC, de 18 de febrero (DO L47, de 19.02.2002)	Macedonia	SIN INCREMENTO	-
Acción Común 2002/211/PESC, de 11 de marzo (DO L70, de 13.03.2002)	Bosnia y Herzegovina	-	-
Acción Común 2002/403/PESC, de 27 de mayo (DO L139, de 29.05.2002)	Afganistán	-	30.06.2002
Acción Común 2002/496/PESC, de 25 de junio (DO L167, de 26.06.2002)	Afganistán	-	31.12.2002
Acción Común 2002/497/PESC, de 25 de junio (DO L167, de 26.06.2002)	Macedonia	SIN INCREMENTO	31.12.2002
Acción Común 2002/832/PESC, de 21 de octubre (DO L285, de 23.10.2002)	Macedonia	-	-
Acción Común 2002/961/PESC, de 10 de diciembre (DO L334, de 11.12.2002)	Afganistán	-	30.06.2003
Acción Común 2002/962/PESC, de 10 de diciembre (DO L334, de 11.12.2002)	Grandes Lagos	-	30.06.2003
Acción Común 2002/963/PESC, de 10 de diciembre (DO L334, de 11.12.2002)	Macedonia	-	30.06.2003
Acción Común 2002/964/PESC, de 10 de diciembre (DO L334, de 11.12.2002)	Europa Sudoriental	-	30.06.2003
Acción Común 2002/965/PESC, de 10 de diciembre (DO L334, de 11.12.2002)	Oriente Próximo	-	30.06.2003
Acción Común 2003/445/PESC, de 16 de junio (DO L150, de 18.06.2003)	Oriente Próximo	-	31.12.2003
Acción Común 2003/446/PESC, de 16 de junio (DO L150, de 18.06.2003)	Macedonia	-	31.12.2003
Acción Común 2003/447/PESC, de 16 de junio (DO L150, de 18.06.2003)	Grandes Lagos	-	31.12.2003
Acción Común 2003/448/PESC, de 16 de junio (DO L150, de 18.06.2003)	Afganistán	-	31.12.2003
Acción Común 2003/449/PESC, de 16 de junio (DO L150, de 18.06.2003)	Europa Sudoriental	-	31.12.2003
Acción Común 2003/869/PESC, de 8 de diciembre (DO L326, de 13.12.2003)	Grandes Lagos	510.000 €	30.06.2004
Acción Común 2003/870/PESC, de 8 de diciembre (DO L326, de 13.12.2003)	Macedonia	370.000 €	30.06.2004
Acción Común 2003/872/PESC, de 8 de diciembre (DO L326, de 13.12.2003)	Cáucaso Meridional	299.000 €	30.06.2004
Acción Común 2003/873/PESC, de 8 de diciembre (DO L326, de 13.12.2003)	Oriente Próximo	793.000 €	30.06.2004
Acción Común 2004/530/PESC, de 28 de junio (DO L234, de 03.07.2004)	Grandes Lagos	580.000 €	28.02.2005

ANEXOS

Actuación del Consejo	País/Región/Asunto	Importe de Referencia	Vigencia Importe Referencia
Acción Común 2004/532/PESC, de 28 de junio (DO L234, de 03.07.2004)	Cáucaso Meridional	396.000 €	28.02.2005
Acción Común 2004/533/PESC, de 28 de junio (DO L234, de 03.07.2004)	Afganistán	794.000 €	28.02.2005
Acción Común 2004/534/PESC, de 28 de junio (DO L234, de 03.07.2004)	Oriente Próximo	1.030.000 €	28.02.2005
Acción Común 2004/565/PESC, de 26 de julio (DO L251, de 27.07.2004)	Macedonia	530.000 €	28.02.2005
Acción Común 2004/569/PESC, de 12 de julio (DO L252, de 28.07.2004)	Bosnia y Herzegovina	200.000 €	28.02.2005
Acción Común 2005/95/PESC, de 2 de febrero (DO L31, de 04.02.2005)	Afganistán	635.000 €	31.08.2005
Acción Común 2005/96/PESC, de 2 de febrero (DO L31, de 04.02.2005)	Grandes Lagos	440.000 €	31.08.2005
Acción Común 2005/98/PESC, de 2 de febrero (DO L31, de 04.02.2005)	Macedonia	500.000 €	31.08.2005
Acción Común 2005/100/PESC, de 2 de febrero (DO L31, de 04.02.2005)	Cáucaso Meridional	370.000 €	31.08.2005
Acción Común 2005/265/PESC, de 23 de marzo (DO L 81, de 30.03.2005)	Moldova	278.000 €	31.08.2005
Acción Común 2005/556/PESC, de 18 de julio (DO L188, de 20.07.2005)	Sudán	675.000 €	-
Acción Común 2005/582/PESC, de 28 de julio (DO L199, de 29.07.2005)	Cáucaso Meridional	1.930.000 €	28.02.2006
Acción Común 2005/583/PESC, de 28 de julio (DO L199, de 29.07.2005)	Bosnia y Herzegovina	270.000 €	28.02.2006
Acción Común 2005/584/PESC, de 28 de julio (DO L199, de 29.07.2005)	Moldova	300.000 €	28.02.2006
Acción Común 2005/585/PESC, de 28 de julio (DO L199, de 29.07.2005)	Afganistán	620.000 €	28.02.2006
Acción Común 2005/587/PESC, de 28 de julio (DO L199, de 29.07.2005)	Oriente Próximo	560.000 €	28.02.2006
Acción Común 2005/588/PESC, de 28 de julio (DO L199, de 29.07.2005)	Asia Central	470.000 €	28.02.2006
Acción Común 2005/589/PESC, de 28 de julio (DO L199, de 29.07.2005)	Macedonia	195.000 €	15.11.2005
Acción Común 2005/724/PESC, de 17 de octubre (DO L272, de 18.10.2005)	Macedonia	215.000 €	28.02.2006
Acción Común 2005/776/PESC, de 7 de noviembre (DO L292, de 08.11.2005)	Moldova	430.000 €	28.02.2006
Acción Común 2005/825/PESC, de 24 de noviembre (DO L307, de 25.11.2005)	Bosnia y Herzegovina	160.000 €	-
Acción Común 2006/49/PESC, de 31 de enero (DO L26, de 31.01.2006)	Bosnia y Herzegovina	770.000 €	28.02.2007
Acción Común 2006/118/PESC, de 20 de febrero (DO L49, de 21.02.2006)	Asia Central	925.000 €	28.02.2007

ANEXOS

Actuación del Consejo	País/Región/Asunto	Importe de Referencia	Vigencia Importe Referencia
Acción Común 2006/119/PESC, de 20 de febrero (DO L49, de 21.02.2006)	Oriente Próximo	1.200.000 €	28.02.2007
Acción Común 2006/120/PESC, de 20 de febrero (DO L49, de 21.02.2006)	Moldova	1.030.000 €	28.02.2007
Acción Común 2006/121/PESC, de 20 de febrero (DO L49, de 21.02.2006)	Cáucaso Meridional	2.960.000 €	28.02.2007
Acción Común 2006/122/PESC, de 20 de febrero (DO L49, de 21.02.2006)	Grandes Lagos	820.000 €	28.02.2007
Acción Común 2006/123/PESC, de 20 de febrero (DO L49, de 21.02.2006)	Macedonia	675.000 €	28.02.2007
Acción Común 2006/124/PESC, de 20 de febrero (DO L49, de 21.02.2006)	Afganistán	1.330.000 €	28.02.2007
Acción Común 2006/468/PESC, de 5 de julio (DO L184, de 06.07.2006)	Sudán	1.030.000 €	28.02.2007
Acción Común 2006/523/PESC, de 25 de julio (DO L205, de 27.07.2006)	Bosnia y Herzegovina	1.090.000 €	-
Acción Común 2007/87/PESC, de 7 de febrero (DO L35, de 08.02.2007)	Bosnia y Herzegovina	770.000 €	30.06.2007
Acción Común 2007/107/PESC, de 15 de febrero (DO L46, de 16.02.2007)	Moldova	1.100.000 €	29.02.2008
Acción Común 2007/109/PESC, de 15 de febrero (DO L46, de 16.02.2007)	Macedonia	725.000 €	29.02.2008
Acción Común 2007/110/PESC, de 15 de febrero (DO L46, de 16.02.2007)	Oriente Próximo	1.700.000 €	29.02.2008
Acción Común 2007/111/PESC, de 15 de febrero (DO L46, de 16.02.2007)	Cáucaso Meridional	3.120.000 €	29.02.2008
Acción Común 2007/112/PESC, de 15 de febrero (DO L46, de 16.02.2007)	Grandes Lagos	1.025.000 €	29.02.2008
Acción Común 2007/113/PESC, de 15 de febrero (DO L46, de 16.02.2007)	Asia Central	1.000.000 €	29.02.2008
Decisión del Consejo 2007/238/PESC, de 19 de abril (DO L103, de 20.04.2007)	Sudán	1.700.000 €	29.02.2008
Decisión del Consejo 2007/427/PESC, de 18 de junio (DO L159, de 20.06.2007)	Bosnia y Herzegovina	1.530.000 €	29.02.2008
Acción Común 2007/805/PESC, de 6 de diciembre (DO L323, de 08.12.2007)	Unión Africana	1.200.000 €	31.05.2008
Acción Común 2008/106/PESC, de 12 de febrero (DO L38, de 13.02.2008)	Moldova	1.310.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/107/PESC, de 12 de febrero (DO L38, de 13.02.2008)	Asia Central	1.100.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/108/PESC, de 12 de febrero (DO L38, de 13.02.2008)	Grandes Lagos	1.370.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/110/PESC, de 12 de febrero (DO L38, de 13.02.2008)	Sudán	2.000.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/123/PESC, de 4 de febrero (DO L42, de 16.02.2008)	Kosovo	380.000 €	28.02.2009

ANEXOS

Actuación del Consejo	País/Región/Asunto	Importe de Referencia	Vigencia Importe Referencia
Acción Común 2008/129/PESC, de 18 de febrero (DO L43, de 19.02.2008)	Macedonia	645.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/130/PESC, de 18 de febrero (DO L43, de 19.02.2008)	Bosnia y Herzegovina	2.900.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/131/PESC, de 18 de febrero (DO L43, de 19.02.2008)	Afganistán	975.000 €	31.05.2008
Acción Común 2008/132/PESC, de 18 de febrero (DO L43, de 19.02.2008)	Cáucaso Meridional	2.800.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/133/PESC, de 18 de febrero (DO L43, de 19.02.2008)	Oriente Próximo	1.300.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/481/PESC, de 23 de junio (DO L163, de 24.06.2008)	Afganistán	1.653.000 €	31.08.2008
Acción Común 2008/612/PESC, de 24 de julio (DO L197, de 25.07.2008)	Afganistán	2.300.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/760/PESC, de 25 de septiembre (DO L259, de 27.09.2008)	Crisis en Georgia	390.000 €	28.02.2009
Acción Común 2008/898/PESC, de 1 de diciembre (DO L322, de 02.12.2008)	Unión Africana	1.850.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/128/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Grandes Lagos	1.425.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/129/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Macedonia	305.000 €	30.09.2009
Acción Común 2009/130/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Asia Central	998.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/131/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Crisis en Georgia	445.000 €	31.08.2009
Acción Común 2009/132/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Moldova	1.280.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/133/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Cáucaso Meridional	2.510.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/134/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Sudán	1.800.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/135/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Afganistán	2.830.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/136/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Oriente Próximo	1.190.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/137/PESC, de 16 de febrero (DO L46, de 17.02.2009)	Kosovo	645.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/181/PESC, de 11 de marzo (DO L67, de 12.03.2009)	Bosnia y Herzegovina	3.200.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/605/PESC, de 7 de agosto (DO L206, de 08.08.2009)	Kosovo	102.000 €	28.02.2010
Acción Común 2009/709/PESC, de 15 de septiembre (DO L244, de 16.09.2009)	Macedonia	568.000 €	31.03.2010
Decisión 2009/956/PESC, de 15 de diciembre (DO L330, de 16.12.2009)	Crisis en Georgia	72.000 €	28.02.2010

ANEXOS

Actuación del Consejo	País/Región/Asunto	Importe de Referencia	Vigencia Importe Referencia
Decisión 2010/106/PESC, de 22 de febrero (DO L46, de 23.02.2010)	Crisis en Georgia	502.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/107/PESC, de 22 de febrero (DO L46, de 23.02.2010)	Oriente Próximo	730.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/108/PESC, de 22 de febrero (DO L46, de 23.02.2010)	Moldova	1.025.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/109/PESC, de 22 de febrero (DO L46, de 23.02.2010)	Cáucaso Meridional	1.855.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/110/PESC, de 22 de febrero (DO L46, de 23.02.2010)	Sudán	1.410.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/111/PESC, de 22 de febrero (DO L46, de 23.02.2010)	Bosnia y Herzegovina	2.350.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/112/PESC, de 22 de febrero (DO L46, de 23.02.2010)	Asia Central	800.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/113/PESC, de 22 de febrero (DO L46, de 23.02.2010)	Grandes Lagos	1.065.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/118/PESC, de 25 de febrero (DO L49, de 26.02.2010)	Kosovo	1.660.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/119/PESC, de 25 de febrero (DO L49, de 26.02.2010)	Unión Africana	1.850.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/156/PESC, de 16 de marzo (DO L67, de 17.03.2010)	Macedonia	340.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/168/PESC, de 22 de marzo (DO L75, de 23.03.2010)	Afganistán	2.500.000 €	31.08.2010
Decisión 2010/439/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Afganistán	4.515.000 €	31.08.2011
Decisión 2010/440/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Grandes Lagos	1.520.000 €	31.08.2011
Decisión 2010/441/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Unión Africana	1.280.000 €	31.08.2011
Decisión 2010/442/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Bosnia y Herzegovina	3.700.000 €	31.08.2011
Decisión 2010/443/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Asia Central	1.250.000 €	31.08.2011
Decisión 2010/444/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Macedonia	310.000 €	28.02.2011
Decisión 2010/445/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Crisis en Georgia	700.000 €	31.08.2011
Decisión 2010/446/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Kosovo	1.230.000 €	28.02.2011
Decisión 2010/447/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Oriente Próximo	585.000 €	28.02.2011
Decisión 2010/448/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Moldova	830.000 €	28.02.2011
Decisión 2010/449/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Cáucaso Meridional	1.410.000 €	28.02.2011

ANEXOS

Actuación del Consejo	País/Región/Asunto	Importe de Referencia	Vigencia Importe Referencia
Decisión 2010/450/PESC, de 11 de agosto (DO L211, de 12.08.2010)	Sudán	1.820.000 €	31.08.2011
Decisión 2011/203/PESC, de 31 de marzo (DO L86, de 01.04.2011)	Crisis en Georgia	304.000 €	31.08.2011
Decisión 2011/270/PESC, de 5 de mayo (DO L119, de 07.05.2011)	Kosovo	690.000 €	30.09.2011
Decisión 2011/424/PESC, de 18 de julio (DO L188, de 19.07.2011)	Mediterráneo Meridional	855.000 €	30.06.2012
Decisión 2011/425/PESC, de 18 de julio (DO L188, de 19.07.2011)	Asia Central	924.850 €	30.06.2012
Decisión 2011/426/PESC, de 18 de julio (DO L188, de 19.07.2011)	Bosnia y Herzegovina	3.740.000 €	30.06.2012
Decisión 2011/427/PESC, de 18 de julio (DO L188, de 19.07.2011)	Afganistán	3.560.000 €	30.06.2012
Decisión 2011/478/PESC, de 28 de julio (DO L197, de 29.07.2011)	Kosovo	690.000 €	30.09.2011
Decisión 2011/499/PESC, de 1 de agosto (DO L206, de 11.08.2011)	Sudán	955.000 €	30.06.2012
Decisión 2011/518/PESC, de 25 de agosto (DO L221, de 27.08.2011)	Cáucaso Meridional y crisis en Georgia	1.758.000 €	30.06.2012
Decisión 2011/621/PESC, de 21 de septiembre (DO L243, de 21.09.2011)	Unión Africana	715.000 €	30.06.2012
Decisión 2011/691/PESC, de 17 de octubre (DO L271, de 18.10.2011)	Kosovo	770.000 €	31.01.2012
Decisión 2011/819/PESC, de 8 de diciembre (DO L327, de 09.12.2011)	Cuerno de África	670.000 €	30.06.2012
Decisión 2012/33/PESC, de 23 de enero (DO L19, de 24.01.2012)	Oriente Próximo	1.300.000 €	30.06.2013
Decisión 2012/39/PESC, de 25 de enero (DO L23, de 26.01.2012)	Kosovo	2.410.000 €	30.06.2012
Decisión 2012/255/PESC, de 14 de mayo (DO L126, de 15.05.2012)	Afganistán	300.000 €	30.06.2012
Decisión 2012/325/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	Sudán y Sudán del Sur	1.900.000 €	30.06.2013
Decisión 2012/326/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	Cáucaso Meridional y crisis en Georgia	2.000.000 €	30.06.2013
Decisión 2012/327/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	Mediterráneo Meridional	945.000 €	30.06.2013
Decisión 2012/328/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	Asia Central	1.120.000 €	30.06.2013
Decisión 2012/329/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	Cuerno de África	4.900.000 €	30.06.2013
Decisión 2012/330/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	Bosnia y Herzegovina	5.250.000 €	30.06.2013
Decisión 2012/331/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	Afganistán	6.380.000 €	30.06.2013
Decisión 2012/390/PESC, de 16 de julio (DO L187, de 17.07.2012)	Unión Africana	680.000 €	30.06.2013

ANEXOS

Actuación del Consejo	País/Región/Asunto	Importe de Referencia	Vigencia Importe Referencia
Decisión 2012/440/PESC, de 25 de julio (DO L200, de 27.07.2012)	Derechos Humanos	712.500 €	30.06.2013
Decisión 2013/133/PESC, de 18 de marzo (DO L75, de 19.03.2013)	Sahel	1.350.000 €	28.02.2014
Decisión 2013/306/PESC, de 24 de junio (DO L172, de 25.06.2013)	Asia Central	1.050.000 €	30.06.2014
Decisión 2013/307/PESC, de 24 de junio (DO L172, de 25.06.2013)	Mediterráneo Meridional	945.000 €	30.06.2014
Decisión 2013/350/PESC, de 2 de julio (DO L185, de 04.07.2013)	Oriente Medio	506.500 €	31.12.2013
Decisión 2013/351/PESC, de 2 de julio (DO L185, de 04.07.2013)	Bosnia y Herzegovina	5.285.000 €	30.06.2014
Decisión 2013/352/PESC, de 2 de julio (DO L185, de 04.07.2013)	Derechos Humanos	837.000 €	30.06.2014
Decisión 2013/353/PESC, de 2 de julio (DO L185, de 04.07.2013)	Cáucaso Meridional y crisis en Georgia	1.050.000 €	31.12.2013
Decisión 2013/366/PESC, de 9 de julio (DO L189, de 10.07.2013)	Kosovo	1.870.000 €	30.06.2014
Decisión 2013/382/PESC, de 15 de julio (DO L193, de 16.07.2013)	Afganistán	6.585.000 €	30.06.2014
Decisión 2013/383/PESC, de 15 de julio (DO L193, de 16.07.2013)	Unión Africana	585.000 €	30.06.2014
Decisión 2013/384/PESC, de 15 de julio (DO L193, de 16.07.2013)	Sudán y Sudán del Sur	690.000 €	31.10.2013
Decisión 2013/527/PESC, de 24 de octubre (DO L284, de 26.10.2013)	Cuerno de África	2.720.000 €	31.10.2014
Decisión 2014/22/PESC, de 20 de enero (DO L16, de 21.01.2014)	Cáucaso Meridional y crisis en Georgia	1.040.000 €	30.06.2014
Decisión 2014/130/PESC, de 10 de marzo (DO L71, de 12.03.2014)	Sahel	1.350.000 €	28.02.2015
Decisión 2014/383/PESC, de 23 de junio (DO L183, de 24.06.2014)	Afganistán	3.760.000 €	28.02.2015
Decisión 2014/384/PESC, de 23 de junio (DO L183, de 24.06.2014)	Bosnia y Herzegovina	5.250.000 €	30.06.2015
Decisión 2014/385/PESC, de 23 de junio (DO L183, de 24.06.2014)	Derechos Humanos	550.000 €	28.02.2015
Decisión 2014/400/PESC, de 26 de junio (DO L188, de 27.06.2014)	Kosovo	1.450.000 €	28.02.2015
Decisión 2014/438/PESC, de 8 de julio (DO L200, de 09.07.2014)	Cáucaso Meridional y crisis en Georgia	1.380.000 €	28.02.2015
Decisión 2014/673/PESC, de 25 de septiembre (DO L282, de 26.09.2014)	Cuerno de África	890.000 €	28.02.2015

Anexo 10 – Listado de actuaciones del Consejo sobre misiones civiles con implicaciones financieras para el Presupuesto General de la UE

Actuación del Consejo	Misión	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Acción Común 2000/456/PESC, de 20 de julio (DO L183, de 22.07.2000)	Asistencia a la Misión de Observación de la OSCE en la frontera entre Georgia y Chechenia	1.000.000 €	31.12.2000
Acción Común 2000/811/PESC, de 22 de diciembre (DO L328, de 23.12.2000)	MOUE	4.820.404 €	2000-2001
Decisión del Consejo 2001/375/PESC, de 14 de mayo (DO L132, de 15.05.2001)	Contribución de la UE a la misión de mediación en el diálogo entre togoleses	79.000 €	30.11.2001
Acción Común 2001/568/PESC, de 26 de julio (DO L202, de 27.07.2001)	Asistencia a la Misión de Observación de la OSCE en la frontera entre Georgia y Chechenia	45.000 €	30.11.2001
Acción Común 2001/759/PESC, de 29 de octubre (DO L286, de 30.10.2001)	Contribución UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur	210.000 €	oct-02
Acción Común 2001/801/PESC, de 19 de noviembre (DO L303, de 20.11.2001)	Apoyo de la UE al establecimiento de una presencia multinacional en Burundi	9.500.000 €	01.06.2002
Acción Común 2001/845/PESC, de 29 de noviembre (DO L315, de 01.12.2001)	MOUE	6.979.000 €	31.12.2002
Acción Común 2002/210/PESC, de 11 de marzo (DO L70, de 13.03.2002)	MPUE	38.000.000 € (anuales)	2003-2005
Acción Común 2002/373/PESC, de 21 de mayo (DO L134, de 22.05.2002)	Asistencia a la Misión de Observación de la OSCE en la frontera entre la República de Georgia y la República de Chechenia	100.000 €	2003
Acción Común 2002/921/PESC, de 25 de noviembre (DO L321, de 26.11.2002)	MOUE	5.182.563 €	31.12.2003
Acción Común 2003/141/PESC, de 27 de febrero (DO L53, de 28.02.2003)	MPUE	Traspaso 1,7	-
Acción Común 2003/473/PESC, de 25 de junio (DO L157, de 26.06.2003)	Contribución UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur	160.000 €	30.06.2004
Acción Común 2003/681/PESC, de 29 de septiembre (DO L249, de 01.10.2003)	EUPOL Próxima	7.300.000 € (2003) 7.056.000 € (2004)	14.12.2004
Acción Común 2003/852/PESC, de 5 de diciembre (DO L322, de 09.12.2003)	MOUE	4.496.366 €	31.12.2004
Decisión del Consejo 2003/856/PESC, de 8 de diciembre (DO L323, 10.12.2003)	MPUE	17.500.000 €	2004
Acción Común 2004/87/PESC, de 26 de enero (DO L21, de 28.01.2004)	EUPOL Próxima	Se suprimen los 7,056 de 2004	-
Acción Común 2004/794/PESC, de 22 de noviembre (DO L349, de 25.11.2004)	MOUE	4.186.482 €	31.12.2005
Acción Común 2004/494/PESC, de 17 de mayo (DO L182, de 19.05.2004)	EUPOL Kinshasa	585.000 €	
Acción Común 2004/523/PESC, de 28 de junio (DO L228, de 29.06.2004)	EUJUST Themis	2.050.000 €	14.07.2005
Acción Común 2004/638/PESC, de 13 de septiembre (DO L291, de 14.09.2004)	EUJUST Themis	Cambio 2.307.873 €	
Acción Común 2004/789/PESC, de 22 de noviembre (DO L348, de 24.11.2004)	EUPOL Próxima	5.000.000 € (2004) 10.950.000 € (2005)	14.12.2005

ANEXOS

Actuación del Consejo	Misión	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Decisión del Consejo 2004/837/PESC, de 6 de diciembre (DO L360, de 07.12.2004)	MPUE	17.410.00 € (2005)	
Acción Común 2004/847/PESC, de 9 de diciembre (DO L367, de 14.12.2004)	EUPOL Kinshasa	4.370.000 €	31.12.2005
Acción Común 2004/909/PESC, de 26 de noviembre (DO L381, de 28.12.2004)	Actuaciones previas EUJUSTLEX Iraq	1.058.000 €	15.02.2005
Acción Común 2005/190/PESC, de 7 de marzo (DO L62, de 09.03.2005)	EUJUST LEX Iraq	10.000.000 €	30.06.2006
Acción Común 2005/355/PESC, de 2 de mayo (DO L112, de 03.05.2005)	EUSEC RD Congo	1.600.000 €	02.05.2006
Acción Común 2005/557/PESC, de 18 de julio (DO L188, 20.07.2005)	AMIS	2.120.000 €	
Acción Común 2005/561/PESC, de 18 de julio (DO L189, de 21.07.2005)	Contribución UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur	133.000 €	30.06.2006
Acción Común 2005/643/PESC, de 9 de septiembre (DO L234, de 10.09.2005)	Misión de Observación en Aceh – Indonesia (MOA)	9.000.000 €	15.03.2006
Acción Común 2005/797/PESC, de 14 de noviembre (DO L300, de 17.11.2005)	EUPOL COPPS	2.500.000 € (2005) 3.600.000 € (2006)	31.12.2008
Decisión del Consejo 2005/806/PESC, de 21 de noviembre (DO L303, de 22.11.2005)	AMIS	2.200.000 €	29.01.2006
Acción Común 2005/807/PESC, de 21 de noviembre (DO L303, de 22.11.2005)	MOUE	2.000.000 € (2005) 1.723.982,80 € (2006)	31.12.2006
Acción Común 2005/822/PESC, de 21 de noviembre (DO L305, de 24.11.2005)	EUPOL Kinshasa	4.370.000 €	
Acción Común 2005/824/PESC, de 24 de noviembre (DO L307, de 25.11.2005)	MPUE	3.000.000 € (2005) 9.000.000 € (2006)	31.12.2007
Acción Común 2005/826/PESC, de 24 de noviembre (DO L307, de 25.11.2005)	EUPAT Macedonia	1.500.000 €	14.06.2006
Acción Común 2005/868/PESC, de 1 de diciembre (DO L318, de 06.12.2005)	Mejora pagos RDC	900.000 € 940.000 €	02.05.2006
Acción Común 2005/889/PESC, de 12 de diciembre (DO L327, de 14.12.2005)	MAFUE Rafah	1.696.659 € (2005) 5.903.341 (2006)	30.11.2006
Acción Común 2006/300/PESC, de 21 de abril (DO L111, de 25.04.2006)	EUPOL Kinshasa	3.500.000 €	31.12.2006
Acción Común 2006/303/PESC, de 25 de abril (DO L112, de 26.04.2006)	EUSEC RD Congo	4.750.000 €	30.06.2007
Acción Común 2006/304/PESC, de 10 de abril (DO L112, de 26.04.2006)	Actuaciones previas EULEX Kosovo	3.005.000 €	31.12.2006
Acción Común 2006/407/PESC, de 7 de junio (DO L158, de 10.06.2006)	MOA	300.000 €	15.09.2006
Acción Común 2006/439/PESC, de 27 de junio (DO L174, de 28.06.2006)	Contribución UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur	140.000 €	30.06.2007
Acción Común 2006/607/PESC, de 7 de septiembre (DO L246, de 08.09.2006)	MOA	1.530.000 €	15.12.2006
Acción Común 2006/623/PESC, de 15 de septiembre (DO L253, de 16.09.2006)	Actuaciones previas EULEX Kosovo	869.000 €	31.03.2007

ANEXOS

Actuación del Consejo	Misión	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Decisión del Consejo 2006/725/PESC, de 17 de octubre (DO L296, de 26.10.2006)	AMIS	1.785.00 €	
Acción Común 2006/773/PESC, de 13 de noviembre (DO L313, de 14.11.2006)	EUBAM Rafah	1.696.659 € (2005) 5.903.341 €	24.05.2007
Decisión del Consejo 2006/807/PESC, de 20 de noviembre (DO L329, de 25.11.2006)	EUPOL COPPS	2.800.000 €	31.12.2007
Decisión del Consejo 2006/865/PESC, de 28 de noviembre (DO L335, de 01.12.2006)	MPUE	12.150.000 €	31.12.2007
Acción Común 2006/867/PESC, de 30 de noviembre (DO L335, de 01.12.2006)	MOUE	2.318.000 €	31.12.2007
Acción Común 2006/913/PESC, de 7 de diciembre (DO L346, de 09.12.2006)	EUPOL Kinshasa	2.075.000 €	30.06.2007
Acción Común 2006/918/PESC, de 11 de diciembre (DO L349, de 12.12.2006)	Actuaciones previas EULEX Kosovo	3.005.000 € (2006) 10.545.000 € (2007)	
Acción Común 2007/203/PESC, de 27 de marzo (DO L90, de 30.03.2007)	Actuaciones previas EULEX Kosovo	807.000 €	31.07.2007
Decisión del Consejo 2007/244/PESC, de 23 de abril (DO L106, de 24.04.2007)	AMIS	2.125.000 €	31.10.2007
Acción Común 2007/334/PESC, de 14 de mayo (DO L125, de 15.05.2007)	Actuaciones previas EULEX Kosovo	43.955.000 €	01.09.2007
Acción Común 2007/359/PESC, de 23 de mayo (DO L133, de 25.05.2007)	MAFUE Rafah	70.000.000 €	24.05.2008
Acción Común 2007/369/PESC, de 30 de mayo (DO L139, de 31.05.2007)	EUPOL Afganistán	43.600.000 €	30.05.2010
Acción Común 2007/405/PESC, de 12 de junio (DO L151, de 13.06.2007)	EUPOL RD Congo	5.500.000 €	30.06.2008
Acción Común 2007/406/PESC, de 12 de junio (DO L151, de 13.06.2007)	EUSEC RD Congo	9.700.000 €	30.06.2008
Acción Común 2007/484/PESC, de 10 de julio (DO L181, de 11.07.2007)	Contribución UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur	-	31.12.2007
Acción Común 2007/517/PESC, de 16 de julio (DO L190, de 21.07.2007)	Actuaciones previas EULEX Kosovo	1.875.000 €	30.11.2007
Acción Común 2007/520/PESC, de 23 de julio (DO L192, de 24.07.2007)	Actuaciones previas EULEX Kosovo	-	30.11.2007
Acción Común 2007/690/PESC, de 22 de octubre (DO L282, de 26.10.2007)	AMIS	2.125.000 €	30.04.2008
Acción Común 2007/744/PESC, de 19 de noviembre (DO L301, de 20.11.2007)	Actuaciones previas EULEX Kosovo	3.551.000 € 1.692.000 €	31.03.2008
Acción Común 2007/749/PESC, de 19 de noviembre (DO L303, de 21.11.2007)	MPUE	Aprobación anual del presupuesto	31.12.2009
Decisión del Consejo 2007/808/PESC, de 6 de diciembre (DO L323, de 08.12.2007)	EUPOL COPPS	2.800.000 €	29.02.2008
Acción Común 2008/112/PESC, de 12 de febrero (DO L40, de 14.02.2008)	EU SSR Guinea-Bissau	5.650.000 €	31.05.2009
Acción Común 2008/124/PESC, de 4 de febrero (DO L42, de 16.02.2008)	EULEX Kosovo	205.000.000 €	16 meses

ANEXOS

Actuación del Consejo	Misión	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Acción Común 2008/134/PESC, de 18 de febrero (DO L43, de 19.02.2008)	EUPOL COPPS	5.000.000 €	31.12.2008
Acción Común 2008/450/PESC, de 16 de junio (DO L157, de 17.06.2008)	Contribución UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur	223.000 €	16.06.2009
Acción Común 2008/480/PESC, de 23 de junio (DO L163, de 24.06.2008)	EUJUST LEX Iraq	7.200.000 €	30.06.2009
Decisión del Consejo 2008/482/PESC, de 23 de junio (DO L163, de 24.06.2008)	EUPOL COPPS	1.000.000 €	31.12.2008
Acción Común 2008/485/PESC, de 23 de junio (DO L164, de 25.06.2008)	EUPOL RD Congo	6.920.000 €	30.06.2009
Acción Común 2008/491/PESC, de 26 de junio (DO L168, de 28.06.2008)	EUSEC RD Congo	8.450.000 €	30.06.2009
Acción Común 2008/643/PESC, de 4 de agosto (DO L207, de 05.08.2008)	EUPOL Afganistán	-	30.11.2008
Acción Común 2008/736/PESC, de 15 de septiembre (DO L248, de 17.09.2008)	EUMM Georgia	31.000.000 €	12 meses
Acción Común 2008/759/PESC, de 25 de septiembre (DO L259, de 27.09.2008)	EUMM Georgia	4.000.000 €	12 meses
Acción Común 2008/862/PESC, de 10 de noviembre (DO L306, de 15.11.2008)	EUBAM Rafah	2.500.000 €	24.11.2009
Decisión del Consejo 2008/890/PESC, de 27 de noviembre (DO L318, de 28.11.2008)	MPUE	12.400.000 €	2009
Decisión del Consejo 2008/901/PESC, de 2 de diciembre (DO L323, de 03.12.2008)	Misión investigación internacional independiente sobre el conflicto de Georgia	1.600.000 €	31.07.2009
Acción Común 2008/958/PESC, de 16 de diciembre (DO L338, de 17.12.2008)	EUPOL COPPS	6.200.000 €	31.12.2009
Acción Común 2009/294/PESC, de 23 de marzo (DO L79, de 25.03.2009)	EUMM Georgia	2.100.000 €	01.02.2009
Acción Común 2009/445/PESC, de 9 de junio (DO L148, de 11.06.2009)	EULEX Kosovo	60.000.000 €	14.06.2010
Acción Común 2009/475/PESC, de 11 de junio (DO L156, de 19.06.2009)	EUJUST LEX Iraq	10.800.000 €	30.06.2010
Acción Común 2009/509/PESC, de 25 de junio (DO L172, de 02.07.2009)	EUSEC RD Congo	8.450.000 €	30.09.2009
Acción común 2009/572/PESC, de 27 de julio (DO L197, de 29.07.2009)	EUMM Georgia	12.500.000 €	14.09.2010
Acción Común 2009/769/PESC, de 19 de octubre (DO L274, de 20.10.2009)	EUPOL RD Congo	5.150.000 €	30.06.2010
Acción Común 2009/841/PESC, de 17 de noviembre (DO L303, de 18.11.2009)	EU SSR Guinea-Bissau	1.530.000 €	31.05.2010
Acción Común 2009/854/PESC, de 20 de noviembre (DO L312, de 27.11.2009)	MAFUE Rafah	1.120.000 €	24.05.2010
Decisión del Consejo 2009/906/PESC, de 8 de diciembre (DO L322, de 09.12.2009)	MPUE	14.000.000 €	2010
Decisión del Consejo 2009/955/PESC, de 15 de diciembre (DO L330, de 16.12.2009)	EUPOL COPPS	6.650.000 €	31.12.2010

ANEXOS

Actuación del Consejo	Misión	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Decisión del Consejo 2010/274/PESC, de 12 de mayo (DO L119, de 13.05.2010)	EUBAM Rafah	1.950.000 €	24.05.2011
Decisión del Consejo 2010/279/PESC, de 18 de mayo (DO L123, de 19.05.2010)	EUPOL Afganistán	54.600.000 €	31.05.2011
Decisión del Consejo 2010/298/PESC, de 25 de mayo (DO L127, de 26.05.2010)	EU SSR Guinea-Bissau	630.000 €	30.09.2010
Decisión del Consejo 2010/329/PESC, de 14 de junio (DO L149, de 15.06.2010)	EUPOL RD Congo	2.020.000 €	30.09.2010
Decisión del Consejo 2010/330/PESC, de 14 de junio (DO L149, de 15.06.2010)	EUJUST LEX Iraq	17.500.000 €	30.06.2011
Decisión del Consejo 2010/332/PESC, de 8 de junio (DO L145, de 11.06.2010)	EULEX Kosovo	-	14.10.2010
Decisión del Consejo 2010/424/PESC, de 26 de julio (DO L199, de 31.07.2010)	EUMM Georgia	2.500.000 €	-
Decisión del Consejo 2010/452/PESC, de 12 de agosto (DO L213, de 13.08.2010)	EUMM Georgia	26.600.000 €	14.09.2011
Decisión del Consejo 2010/565/PESC, de 21 de septiembre (DO L248, de 22.09.2010)	EUSEC RD Congo	12.600.000 €	30.09.2011
Decisión del Consejo 2010/576/PESC, de 23 de septiembre (DO L254, de 29.09.2010)	EUPOL RD Congo	6.430.000 €	30.09.2011
Decisión del Consejo 2010/619/PESC, de 15 de octubre (DO L272, de 16.10.2010)	EULEX Kosovo	165.000.000 €	14.10.2011
Decisión del Consejo 2010/747/PESC, de 2 de diciembre (DO L318, de 04.12.2010)	EUPOL COPPS	220.000 €	31.12.2010
Decisión del Consejo 2010/755/PESC, de 6 de diciembre (DO L320, de 07.12.2010)	MPUE	17.600.000 €	31.12.2011
Decisión del Consejo 2010/784/PESC, de 17 de diciembre (DO L335, de 18.12.2010)	EUPOL COPPS	8.250.000 €	31.12.2011
Decisión del Consejo 2011/170/PESC, de 21 de marzo (DO L76, de 22.03.2011)	EUJUST LEX Iraq	4.800.000 €	30.06.2011
Decisión del Consejo 2011/298/PESC, de 23 de mayo (DO L136, de 24.05.2011)	EUPOL Afganistán	-	31.07.2011
Decisión del Consejo 2011/380/PESC, de 28 de junio (DO L169, de 29.06.2011)	EUJUST LEX Iraq	27.250.000 €	30.06.2012
Decisión del Consejo 2011/473/PESC, de 25 de julio (DO L195, de 27.07.2011)	EUPOL Afganistán	60.500.000 €	31.07.2012
Decisión del Consejo 2011/536/PESC, de 12 de septiembre (DO L236, de 13.09.2011)	EUMM Georgia	23.900.000 €	14.09.2012
Decisión del Consejo 2011/537/PESC, de 12 de septiembre (DO L236, de 13.09.2011)	EUPOL RD Congo	7.150.000 €	30.09.2012
Decisión del Consejo 2011/538/PESC, de 12 de septiembre (DO L236, de 13.09.2011)	EUSEC RD Congo	13.600.000 €	30.09.2012
Decisión del Consejo 2011/687/PESC, de 14 de octubre (DO L270, de 15.10.2011)	EULEX Kosovo	-	14.12.2011
Decisión del Consejo 2011/752/PESC, de 24 de noviembre (DO L310, de 25.11.2011)	EULEX Kosovo	72.800.000 €	14.06.2012

ANEXOS

Actuación del Consejo	Misión	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Decisión del Consejo 2011/857/PESC, de 19 de diciembre (DO L338, de 21.12.2011)	EUBAM Rafah	970.000 €	30.06.2012
Decisión del Consejo 2011/858/PESC, de 19 de diciembre (DO L338, de 21.12.2011)	EUPOL COPPS	4.750.000 €	30.06.2012
Decisión del Consejo 2011/781/PESC, de 1 de diciembre (DO L319, de 02.12.2011)	MPUE	5.250.000 €	30.06.2012
Decisión del Consejo 2012/291/PESC, de 5 de junio (DO L146, de 06.06.2012)	EULEX Kosovo	111.000.000 €	14.06.2013
Decisión del Consejo 2012/312/PESC, de 18 de junio (DO L158, de 19.06.2012)	EUAVSEC Sudán del sur	12.500.000 €	19 meses
Decisión del Consejo 2012/324/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	EUPOL COPPS	9.330.000 €	30.06.2013
Decisión del Consejo 2012/332/PESC, de 25 de junio (DO L165, de 26.06.2012)	EUBAM Rafah	980.000 €	30.06.2013
Decisión del Consejo 2012/372/PESC, de 10 de julio (DO L179, de 11.07.2012)	EJUST LEX Iraq	27.150.000 €	30.06.2013
Decisión del Consejo 2012/389/PESC, de 16 de julio (DO L187, de 17.07.2012)	EUCAP NESTOR	22.880.000 €	15.11.2013
Decisión del Consejo 2012/391/PESC, de 16 de julio (DO L187, de 17.07.2012)	EUPOL Afganistán	56.870.000 €	31.05.2013
Decisión del Consejo 2012/392/PESC, de 16 de julio (DO L187, de 17.07.2012)	EUCAP Sahel Níger	8.700.000 €	31.10.2013
Decisión del Consejo 2012/503/PESC, de 13 de septiembre (DO L249, de 14.09.2012)	EUMM Georgia	20.900.000 €	14.09.2013
Decisión del Consejo 2012/514/PESC, de 24 de septiembre (DO L257, de 25.09.2012)	EUPOL RD Congo	6.750.000 €	30.09.2013
Decisión del Consejo 2012/515/PESC, de 24 de septiembre (DO L257, de 25.09.2012)	EUSEC RD Congo	11.000.000 €	30.09.2013
Decisión del Consejo 2012/698/PESC, de 13 de noviembre (DO L314, de 14.11.2012)	Creación de un almacén para las misiones de gestión civil de crisis	4.312.234 €	-
Decisión del Consejo 2013/189/PESC, de 22 de abril (DO L112, de 24.04.2013)	Escuela Europea de Seguridad y Defensa	535.000 €	12 meses
Decisión del Consejo 2013/233/PESC, de 22 de mayo (DO L138, de 24.05.2013)	EUBAM Libia	30.300.000 €	21.05.2014
Decisión del Consejo 2013/240/PESC, de 27 de mayo (DO L141, de 28.05.2013)	EUPOL Afganistán	108.050.000 €	31.12.2014
Decisión del Consejo 2013/241/PESC, de 27 de mayo (DO L141, de 28.05.2013)	EULEX Kosovo	110.000.000 €	14.06.2014
Decisión del Consejo 2013/354/PESC, de 3 de julio (DO L185, de 04.07.2013)	EUPOL COPPS	9.570.000 €	30.06.2014
Decisión del Consejo 2013/355/PESC, de 3 de julio (DO L185, de 04.07.2013)	EUBAM Rafah	940.000 €	30.06.2014
Decisión del Consejo 2013/364/PESC, de 8 de julio (DO L188, de 09.07.2013)	EJUST LEX Iraq	15.400.000 €	31.12.2013
Decisión del Consejo 2013/446/PESC, de 6 de septiembre (DO L240, de 07.09.2013)	EUMM Georgia	26.650.000 €	14.12.2014

ANEXOS

Actuación del Consejo	Misión	Importe de referencia	Vigencia del importe de referencia
Decisión del Consejo 2013/467/PESC, de 23 de septiembre (DO L252, de 24.09.2013)	EUPOL RD Congo	6.328.086,95 €	30.09.2014
Decisión del Consejo 2013/468/PESC, de 23 de septiembre (DO L252, de 24.09.2013)	EUSEC RD Congo	8.455.000 €	30.09.2014
Decisión del Consejo 2013/533/PESC, de 28 de octubre (DO L288, de 30.10.2013)	EUCAP Sahel Níger	6.500.000 €	15.07.2014
Decisión del Consejo 2013/660/PESC, de 15 de noviembre (DO L306, de 16.11.2013)	EUCAP NESTOR	11.950.000 €	15.07.2014
Decisión del Consejo 2014/219/PESC, de 15 de abril (DO L113, de 16.04.2014)	EUCAP Sahel Mali	5.500.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2014/294/PESC, de 20 de mayo (DO L151, de 21.05.2014)	EUBAM Libia	26.200.000 €	21.05.2015
Decisión del Consejo 2014/349/PESC, de 12 de junio (DO L174, de 13.06.2014)	EULEX Kosovo	34.000.000 €	14.10.2014
Decisión del Consejo 2014/430/PESC, de 3 de julio (DO L197, de 04.07.2014)	EUBAM Rafah	940.000 €	30.06.2015
Decisión del Consejo 2014/447/PESC, de 9 de julio (DO L201, de 10.07.2014)	EUPOL COPPS	9.820.000 €	30.06.2015
Decisión del Consejo 2014/482/PESC, de 22 de julio (DO L217, de 23.07.2014)	EUCAP Sahel Níger	9.155.000 €	15.07.2015
Decisión del Consejo 2014/486/PESC, de 22 de julio (DO L217, de 23.07.2014)	EUAM Ucrania	2.680.000 €	24 meses
Decisión del Consejo 2014/491/PESC, de 22 de julio (DO L218, de 24.07.2014)	Escuela Europea de Seguridad y Defensa	756.000 €	31.12.2015
Decisión del Consejo 2014/674/PESC, de 25 de septiembre (DO L282, de 26.09.2014)	EUSEC RD Congo	4.600.000 €	30.06.2015
Decisión del Consejo 2014/685/PESC, de 29 de septiembre (DO L284, de 30.09.2014)	EULEX Kosovo	55.820.000 €	14.06.2015
Decisión del Consejo 2014/726/PESC, de 20 de octubre (DO L301, de 21.10.2014)	EUCAP NESTOR	17.900.000 €	15.10.2015
Decisión del Consejo 2014/800/PESC, de 17 de noviembre (DO L331, de 18.11.2014)	EUAM Ucrania	13.100.000 €	30.11.2015
Decisión del Consejo 2014/915/PESC, de 16 de diciembre (DO L360, de 17.12.2014)	EUMM Georgia	18.300.000 €	14.12.2015
Decisión del Consejo 2014/922/PESC, de 17 de diciembre (DO L363, de 18.12.2014)	EUPOL Afganistán	57.750.000 €	31.12.2015

Anexo 11 – Agencias «descentralizadas» según la rúbrica presupuestaria del marco financiero plurianual 2014-2020

Rúbrica 1ª. Competitividad para el crecimiento y el empleo

Agencia	Creación	Sede	Año Creación	Financiación comunitaria 2014-2020 (millones de €)	Observaciones
Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA)	Reglamento (CE) N° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 (DO L396, de 30.12.2006)	Helsinki	2006	379.640	Parcialmente autofinanciada
Agencia del GNSS Europeo (GSA)	Reglamento (CE) N° 1321/2004 del Consejo, de 12 de julio de 2004 (DO L246, de 20.07.2004)	Praga	2004	200.222	
Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND)	Reglamento (CEE) N° 1365/75 del Consejo, de 26 de mayo de 1975 (DO L139, de 30.05.1975)	Dublín	1975	143.829	
Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA)	Reglamento (CE) N° 2062/94 del Consejo, de 18 de julio de 1994 (DO L216, de 20.08.1994)	Bilbao	1994	103.957	
Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)	Reglamento (CE) N° 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2002 (DO L240, de 07.09.2002)	Colonia	2002	248.501	Parcialmente autofinanciada
Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA)	Reglamento (CE) N° 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002 (DO L208, de 05.08.2002)	Lisboa	2002	386.710 (+160.500)	
Agencia Ferroviaria Europea (AFE)	Reglamento (CE) N° 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (DO L164, de 29.04.2004)	Lille Valenciennes	2004	182.120	
Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)	Reglamento (CE) N° 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004 (DO L77, de 13.03.2004)	Heraklion	2004	70.589	
Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE – Oficina)	Reglamento (CE) N° 1211/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DO L337, de 18.12.2009)	Riga	2009	30.073	
Autoridad Bancaria Europea (ABE)	Reglamento (UE) N° 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO L331, de 15.12.2010)	Londres	2010	97.349	Cofinanciación nacional
Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ)	Reglamento (UE) N° 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO L331, de 15.12.2010)	Frankfurt	2010	61.117	Cofinanciación nacional
Autoridad Europea de Mercados y Valores (AEMV)	Reglamento (UE) N° 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO L331, de 15.12.2010)	París	2010	76.543	Cofinanciación nacional

ANEXOS

Agencia	Creación	Sede	Año Creación	Financiación comunitaria 2014-2020 (millones de €)	Observaciones
Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP)	Reglamento (CEE) N° 337/75 del Consejo, de 10 de febrero de 1975 (DO L39, de 13.02.1975)	Tesalónica	1975	123.091	
Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)	Reglamento (CE) N° 713/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 (DO L211, de 14.08.2009)	Liubiana	2009	80.301	

Rúbrica 2. Crecimiento sostenible: recursos naturales

Agencia	Creación	Sede	Año Creación	Financiación comunitaria 2014-2020 (millones de €)	Observaciones
Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) – Actividades sobre biocidas	Reglamento (UE) N° 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012 (DO L167, de 27.06.2012)	Helsinki	2012	17.948	Parcialmente autofinanciada
Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) – Actividades sobre CFP	Reglamento (UE) N° 649/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012 (DO L201, de 27.07.2012)	Helsinki	2012	8.279	
Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)	Reglamento (CEE) N° 1210/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990 (DO L120, de 11.05.1990)	Copenhague	1990	258.888	
Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP)	Reglamento (CE) N° 768/2005 del Consejo, de 26 de abril de 2005 (DO L128, de 21.05.2005)	Vigo	2005	65.077	

Rúbrica 3. Seguridad y ciudadanía

Agencia	Creación	Sede	Año Creación	Financiación comunitaria 2014-2020 (millones de €)	Observaciones
Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades (ECDC)	Reglamento (CE) N° 851/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004 (DO L142, de 30.04.2004)	Estocolmo	2004	400.791	
Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)	Reglamento (CE) N° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002 (DO L31, de 01.02.2002)	Parma	2002	546.003	
Agencia Europea de Medicamentos (EMA)	Reglamento (CEE) N° 2309/93 del Consejo, de 22 de julio de 1993 (DO L214, de 24.08.1993)	Londres	1993	283.038 (+42.000)	Parcialmente autofinanciada
Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX)	Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004 (DO L349, de 25.11.2004)	Varsovia	2004	626.405	
Oficina Europea de Policía (EUROPOL)	Acuerdo del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio, basado en el artículo K.3 del TUE, por el que se crea una	La Haya	1995	656.589	FUSIÓN

ANEXOS

Agencia	Creación	Sede	Año Creación	Financiación comunitaria 2014-2020 (millones de €)	Observaciones
	Oficina Europea de Policía (DO C316, de 27.11.1995)				
Escuela Europea de Policía (CEPOL)	Decisión 2005/681/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005 (DO L256, de 01.10.2005)	Bramshill	2005	62.159	
Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT)	Reglamento (CEE) N° 302/93 del Consejo, de 8 de febrero de 1993 (DO L36, de 12.02.1993)	Lisboa	1993	104.452	
Agencia para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu.LISA)	Reglamento (UE) N° 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 (DO L286, de 01.11.2011)	Tallin Estrasburgo	2011	574.190	
Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)	Reglamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010 (DO L132, de 29.05.2010)	La Valeta	2010	109.349	
Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)	Reglamento (CE) N° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007 (DO L53, de 22.02.2007)	Viena	2007	151.188	
Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE)	Reglamento (CE) N° 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006 (DO L403, de 30.12.2006)	Vilnius	2006	54.038	
Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (EUROJUST)	Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002 (DO L63, de 06.03.2002)	La Haya	2002	247.260	

Rúbrica 4. Europa global

Agencia	Creación	Sede	Año Creación	Financiación comunitaria 2014-2020 (millones de €)	Observaciones
Fundación Europea de Formación (ETF)	Reglamento (CEE) N° 1360/90 del Consejo, de 7 de mayo de 1990 (DO L131, de 23.05.1990)	Turín	1990	142.222	

Rúbrica 5. Administración

Agencia	Creación	Sede	Año Creación	Financiación comunitaria 2014-2020 (millones de €)	Observaciones
Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CdT)	Reglamento (CE) N° 2965/94 del Consejo, de 28 de noviembre de 1994 (DO L314, de 07.12.1994)	Luxemburgo	1994		Autofinanciación

Agencias autofinanciadas

Agencia	Creación	Sede	Año Creación	Financiación comunitaria 2014-2020 (millones de €)	Observaciones
Oficina de Armonización del Mercado Interior	Reglamento (CE) N° 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993 (DO L11, de 14.01.1994)	Alicante	1993	-	

ANEXOS

(Marcas, Dibujos y Modelos) (OAMI)					
Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV)	Reglamento (CE) N° 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994 (DO L227, de 01.09.1994)	Angers	1994	-	

Fuente: Anexo I de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 10 de julio de 2013, sobre la *“Programación de los recursos humanos y financieros de las agencias descentralizadas para 2014-2020”* [COM(2013) 519 final].

Anexo 12 – Proyecto de Presupuesto ATHENA correspondiente al ejercicio 2011

Título 1. Ingresos y gastos generales 2011

Doc. ATHENA DRAFT BUDGET 1-2011 Titles I and II		In euros	
Title, chapter, article (1)	Budget n°1/2011		
	(2)	(3)	
TITLE 1 — GENERAL			
<i>Expenditure</i>	1.115.000,00	1.115.000,00	
<i>Chapter 10 – Common Costs - General</i>	415.000,00	415.000,00	
Article 1010 - Banking costs	5.000,00	5.000,00	
Article 1020 - Auditing costs	70.000,00	70.000,00	
Article 1040 - Training, technical assistance, travel and purchases of equipment	340.000,00	340.000,00	
<i>Chapter 12 – Preparatory phase of an operation</i>	480.000,00	480.000,00	
Article 1230 - Costs related to preparatory phase	480.000,00	480.000,00	
<i>Chapter 14 – Winding up phase of an operation</i>	220.000,00	220.000,00	
Article 1410 - Costs related to the Winding up phase of an operation	220.000,00	220.000,00	
<i>Revenue</i>		1.115.000,00	
<i>Chapter 99 – Revenue</i>		1.115.000,00	
Article 9910 - Contributions		1.115.000,00	
Article 9920 - Financial revenue		p.m.	
Article 9970 - Budget surplus		p.m.	

Título 2. Ejercicios 2011

Title, chapter, article (1)	Budget n°1/2011	
	Commitments (2)	Payments (3)
TITLE 2 — EXERCISE(S)		
<i>Expenditure</i>	303.000,00	303.000,00
Article 2010 - Exercise common costs	303.000,00	303.000,00
<i>Revenue - Article 293</i>		303.000,00
<i>Chapter 99 – Revenue</i>		303.000,00
Article 9910 - Contributions		
Article 9970 - Budget surplus		p.m.

Título 3. Compromisos Operación ALTHEA 2011

Commitment Appropriations Budget 2011	2011				2010	2009
	Total (2+3+4+5)	FHQ	OHQ	EUCE	Budget No 3	Budget No 3
	1	2	3	4		
700000 - OPERATING EXPENSES	20,993,674	17,567,900	1,145,000	2,280,774	22,945,552	24,852,854
710000 - Personnel	7,278,450	6,594,450	684,000	0	7,400,637	7,381,250
711000 - Employment of Personnel	6,580,100	5,908,100	672,000	0	6,744,000	6,739,900
712000 - Recruitment and Separation	26,750	16,750	10,000	0	31,750	32,000
713000 - Clothing	17,500	17,500	0	0	10,187	16,500
714000 - Salary related National reimbursements	0	0	0	0	0	0
715000 - Medical Examinations	7,600	7,600	0	0	7,200	7,450
716000 - Training	38,500	36,500	2,000	0	38,500	49,400
717000 - Post Employment Benefits	597,000	597,000	0	0	548,000	515,000
718000 - Loss of Job indemnity	11,000	11,000	0	0	21,000	21,000
720000 - Contractual Supplies and Services	11,347,221	9,120,450	451,000	2,275,771	13,231,915	10,302,064
721000 - General Support	2,626,200	2,603,700	16,000	6,500	2,306,263	2,466,450
722000 - Mission Support	8,252,998	5,712,150	350,000	2,190,848	9,960,573	6,476,411
723000 - Travel Transportation	963,026	804,600	80,000	78,426	960,075	1,354,703
724000 - Grants and Subsidies	0	0	0	0	0	0
725000 - Miscellaneous Costs	5,000	0	5,000	0	5,000	4,500
730000 - Capital and Investments	268,000	253,000	10,000	5,000	528,000	248,000
731000 - AIS	35,000	25,000	10,000	0	50,000	50,000
732000 - Communications	32,000	27,000	0	5,000	39,000	48,000
733000 - Furniture	0	0	0	0	0	0
734000 - Mission Equipment	21,000	21,000	0	0	13,000	25,000
735000 - Transport Equipment	100,000	100,000	0	0	356,000	39,000
736000 - Machinery	10,000	10,000	0	0	10,000	15,000
737000 - Installed Equipment	45,000	45,000	0	0	35,000	30,000
738000 - Land and Structures	25,000	25,000	0	0	25,000	41,000
739000 - Intangible assets	0	0	0	0	0	0
740000 - Provisional Appropriations	1,600,000	1,600,000	0	0	1,785,000	6,921,540

Título 3. Pagos Operación ALTHEA 2011

ALTHEA Payment Appropriations Summary	Payments in 2011	Payments in 2012	Payments in 2013
700000 - OPERATING EXPENSE	20,990,022	2,909,511	0
710000 - Personnel	7,261,440	17,010	0
711000 - Employment of Personnel	6,566,340	13,160	0
712000 - Recruitment and Separation	26,750	0	0
713000 - Clothing	17,500	0	0
714000 - Salary related National reimbursements	0	0	0
715000 - Medical Examinations	7,600	0	0
716000 - Training	34,850	3,850	0
717000 - Post Employment Benefits	597,000	0	0
718000 - Loss of Job indemnity	11,000	0	0
720000 - Contractual Supplies and Services	13,321,642	2,878,301	0
721000 - General Support	2,520,132	387,668	0
722000 - Mission Support	9,826,866	2,393,369	0
723000 - Travel Transportation	971,346	115,563	0
724000 - Grants and Subsidies	0	0	0
725000 - Miscellaneous Costs	3,300	1,700	0
730000 - Capital and Investments	306,940	14,200	0
731000 - AIS	38,140	0	0
732000 - Communications	60,400	1,600	0
733000 - Furniture	0	0	0
734000 - Mission Equipment	16,800	4,200	0
735000 - Transport Equipment	100,000	0	0
736000 - Machinery	20,000	0	0
737000 - Installed Equipment	47,350	7,650	0
738000 - Land and Structures	24,250	750	0
739000 - Intangible assets	0	0	0
740000 - Provisional Appropriations	100,000	0	0

Título 11. Operación EUNAVFOR ATALANTA 2011

OPERATION ATALANTA 2011 BUDGET		27 October 2010	In euros
Title, chapter, article (1)	Total Budget 2011		
	Commitments (2)	Payments (3)	
TITLE 11 — ATALANTA			
<i>Expenditure</i>	8.051.331	7.766.687	
<i>Chapter 01 — General Support</i>	2.146.080	2.123.600	
Article 0110 - Personnel	195.930	186.600	
Article 0120 - Administration & Office accomodation support	196.000	196.000	
Article 0130 - Medical evacuations and support	1.478.000	1.478.000	
Article 0140 - Public relations	276.150	263.000	
Article 0150 - Miscellaneous	0	0	
<i>Chapter 02 — Mission Support</i>	5.905.251	5.643.087	
Article 0210 - Transportation & travel	1.941.150	1.848.714	
Article 0220 - CIS	2.623.492	2.498.564	
Article 0230 - Acquisition of information	940.800	896.000	
Article 0240 - Equipment and machinery	124.000	124.000	
Article 0260 - Infrastructure works	40.000	40.000	
Article 0270 - Land Barracks Facilities	235.809	235.809	
<i>Chapter 84 — Provisional appropriation</i>	0	0	
Article 8410 - Provisional appropriation	0	0	

Título 12. Presupuesto Operación EUTM Somalia 2011

EUTM SOMALIA

Budget Line	Budgetary Headings	Total 2010	Total 2011	Total Difference
		4.978.000 €	1.999.761 €	-2.978.239 €
01	General support	1.270.000 €	1.111.961 €	-158.039 €
01 10	Employment of personnel	140.000 €	172.400 €	32.400 €
01 20	Administration and office accommodation support	70.000 €	33.600 €	-36.400 €
01 30	Medical evacuations and services	950.000 €	858.461 €	-91.539 €
01 40	Public relations	110.000 €	47.500 €	-62.500 €
01 50	Miscellaneous	- €	- €	0 €
02	Mission support	3.708.000 €	887.800 €	-2.820.200 €
02 10	Transport and Travel	210.000 €	269.700 €	59.700 €
02 20	CIS	300.000 €	197.000 €	-103.000 €
02 30	Acquisition of information	- €	- €	0 €
02 40	Equipment and Machinery	460.000 €	20.000 €	-440.000 €
02 50	Theatre-level capabilities	- €	- €	0 €
02 60	Infrastructure works	2.300.000 €	77.000 €	-2.223.000 €
02 70	Land, barracks and facilities	438.000 €	324.100 €	-113.900 €

Fuente: Datos facilitados en el año 2010 por el Oficial J8 del EMUE a través de la unidad de Gestión Económica de la Jefatura de Asuntos Económicos de la Fuerza Logística Operativa (A Coruña).

Anexo 13 – Presupuesto ATHENA correspondiente al ejercicio 2012

Doc. ATHENA n° 11/0903 — DRAFT BUDGET n°1/2012 rev 3		In euros	
12 December 2011			
Title, chapter, article (1)	Budget n°1/2012		
	Commitments (2)	Payments (3)	
TITLE 1 — GENERAL PART			
<i>Expenditure</i>	1.000.000,00	1.000.000,00	
<i>Chapter 10 – Common costs in preparation for, or following, operations</i>	375.000,00	375.000,00	
Article 1010 - Banking costs	5.000,00	5.000,00	
Article 1020 - Auditing costs	70.000,00	70.000,00	
Article 1050 - Training, technical assistance and purchases of equipment	300.000,00	300.000,00	
<i>Chapter 12 – Preparatory phase of an operation</i>	475.000,00	475.000,00	
Article 1230 - Costs related to preparatory and/or post phase	475.000,00	475.000,00	
<i>Chapter 14 – Winding up phase of an operation</i>	150.000,00	150.000,00	
Article 1410 - Winding up phase of an operation	150.000,00	150.000,00	
<i>Revenue</i>		1.000.000,00	
<i>Chapter 99 – Revenue</i>		1.000.000,00	
Article 9910 - Contributions		800.000,00	
Article 9920 - Financial revenue		200.000,00	
Article 9970 - Budget surplus		0,00	
TITLE 3 — OPERATION ALTHEA			
<i>Expenditure</i>	17.359.461,00	16.460.879,00	
<i>Chapter 71 – Personnel</i>	6.193.102,00	6.492.733,00	
Article 7110 - Employment of personnel	5.648.790,00	5.698.492,00	
Article 7120 - Recruitment and Separation	20.745,00	270.745,00	
Article 7130 - Clothing	15.222,00	15.222,00	
Article 7150 - Medical Examinations	6.053,00	6.053,00	
Article 7160 - Training	21.414,00	21.343,00	
Article 7170 - Post Employment Benefits	480.878,00	480.878,00	
<i>Chapter 72 – Contractual supplies & services</i>	10.804.359,00	9.611.096,00	
Article 7210 - General support	2.367.282,00	2.296.134,00	
Article 7220 - Mission Support	7.481.877,00	6.393.290,00	
Article 7230 - Travel Transportation	910.200,00	883.422,00	
Article 7250 - Miscellaneous Costs	45.000,00	38.250,00	

Title, chapter, article (1)	Budget n°1/2012	
	Commitments (2)	Payments (3)
<i>Chapter 73 – Capital and investments</i>	<i>362.000,00</i>	<i>357.050,00</i>
Article 7310 - AIS	125.000,00	133.000,00
Article 7320 - Communications	12.000,00	11.400,00
Article 7330 - Furniture	13.000,00	11.700,00
Article 7340 - Mission Equipment	25.000,00	22.500,00
Article 7350 - Transport Equipment	110.000,00	110.000,00
Article 7370 - Installed Equipment	52.000,00	44.200,00
Article 7380 - Land and Structures	25.000,00	24.250,00
<i>Revenue</i>		<i>16.460.879,00</i>
<i>Chapter 99 – Revenue</i>		<i>16.460.879,00</i>
Article 9910 - Contributions		16.460.879,00
Article 9920 - Financial revenue		0,00
Article 9970 - Budget surplus		0,00

Title, chapter, article FOR 18 MEMBER STATES (1)	Budget n°1/2012	
	Commitments (2)	Payments (3)
TITLE 4 — PROVISIONAL APPROPRIATIONS: EARLY FINANCING		
<i>Expenditure</i>	<i>12.402.698,58</i>	<i>12.402.698,58</i>
<i>Chapter 40 – Provisional appropriations: Early financing</i>	<i>12.402.698,58</i>	<i>12.402.698,58</i>
Article 4010 - Provisional appropriations: Early financing	12.402.698,58	12.402.698,58
<i>Revenue</i>		<i>12.402.698,58</i>
<i>Chapter 99 – Revenue</i>		<i>12.402.698,58</i>
Article 9910 - Contributions		0,00
Article 9920 - Financial revenue		0,00
Article 9970 - Budget surplus		12.402.698,58

Title, chapter, article (1)	Budget n°1/2012	
	Commitments (2)	Payments (3)
TITLE 11 — ATALANTA		
Expenditure	8.042.020,00	8.580.020,00
<i>Chapter 01 — General Support</i>	<i>2.034.120,00</i>	<i>2.304.120,00</i>
Article 0110 - Personnel	93.400,00	360.400,00
Article 0120 - Administration & Office accomodation support	157.920,00	160.920,00
Article 0130 - Medical evacuations and support	1.500.000,00	1.500.000,00
Article 0140 - Public relations	282.800,00	282.800,00
Article 0150 - Miscellaneous	0,00	0,00
<i>Chapter 02 — Mission Support</i>	<i>4.857.900,00</i>	<i>5.125.900,00</i>
Article 0210 - Transportation & travel	1.727.900,00	1.727.900,00
Article 0220 - CIS	2.360.600,00	2.600.000,00
Article 0230 - Acquisition of information	400.000,00	400.000,00
Article 0240 - Equipment and machinery	10.000,00	10.000,00
Article 0260 - Infrastructure works	100.000,00	100.000,00
Article 0270 - Land Barracks Facilities	259.400,00	288.000,00
<i>Chapter 84 — Provisional appropriations</i>	<i>1.150.000,00</i>	<i>1.150.000,00</i>
Article 8410 - Provisional appropriations	1.150.000,00	1.150.000,00
Revenue	0,00	8.580.020,00
<i>Chapter 99 — Revenue</i>	<i>0,00</i>	<i>8.580.020,00</i>
Article 9910 - Contributions	0,00	8.580.020,00
Article 9920 - Financial revenue	0,00	0,00
Article 9970 - Budget surplus	0,00	0,00
Article 9980 - Revenue from Third Parties	0,00	0,00

Title, chapter, article (1)	Budget n°1/2012	
	Commitments (2)	Payments (3)
TITLE 12 — EUTM SOMALIA PHASE 2		
Expenditure	2.917.345,00	2.917.345,00
<i>Chapter 01 — General Support</i>	<i>1.785.145,00</i>	<i>1.785.145,00</i>
Article 0110 - Personnel	402.877,00	402.877,00
Article 0120 - Administration & Office accomodation support	32.000,00	32.000,00
Article 0130 - Medical evacuations and support	1.312.268,00	1.312.268,00
Article 0140 - Public relations	38.000,00	38.000,00
Article 0150 - Miscellaneous	0,00	0,00
<i>Chapter 02 — Mission Support</i>	<i>1.132.200,00</i>	<i>1.132.200,00</i>
Article 0210 - Transportation & travel	270.000,00	270.000,00
Article 0220 - CIS	293.000,00	293.000,00
Article 0230 - Acquisition of information	0,00	0,00
Article 0240 - Equipment and machinery	55.000,00	55.000,00
Article 0260 - Infrastructure works	30.000,00	30.000,00
Article 0270 - Land Barracks Facilities	484.200,00	484.200,00
<i>Chapter 84 — Provisional appropriation</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Article 8410 - Provisional appropriation	0,00	0,00
Revenue	0,00	2.917.345,00
<i>Chapter 99 — Revenue</i>	<i>0,00</i>	<i>2.917.345,00</i>
Article 9910 - Contributions	0,00	2.917.345,00
Article 9920 - Financial revenue	0,00	0,00
Article 9970 - Budget surplus	0,00	0,00
Article 9980 - Revenue from Third Parties	0,00	0,00

ANEXOS

SUMMARY (Excl. Title 4) FOR 26 MEMBER STATES	Budget n°1/2012	
	Commitments (2)	Payments (3)
Total Expenditure	29.318.826,00	28.958.244,00
Total Revenue		28.958.244,00
<i>Chapter 99 – Revenue</i>		28.958.244,00
Article 9910 - Contributions		28.758.244,00
Article 9920 - Financial revenue		200.000,00
Article 9930 - Proceeds form sales and services		0,00
Article 9970 - Budget surplus		0,00
Article 9980 - Revenue from Third Parties		0,00

Fuente: Anexo J del Trabajo para el XIII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, elaborado por el Comandante del Cuerpo de Intendencia del Ejército de Tierra José Acosta Mainez, disponible únicamente a través de la intranet del Ministerio de Defensa.

Anexo 14 – Anexos I a IV de la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015

ANEXO I

COSTES COMUNES QUE ESTARÁN A CARGO DE ATHENA SIEMPRE QUE SE GENEREN

En los casos en que los siguientes costes comunes no puedan vincularse directamente a una operación específica, el Comité Especial podrá decidir asignar los créditos correspondientes a la parte general del presupuesto anual. Estos créditos deberían incorporarse en la medida de lo posible a artículos que muestren la operación con la cual estén más relacionados.

1. Gastos de misión contraídos por el comandante de la operación y su personal para presentar las cuentas de una operación al Comité Especial.
2. Indemnizaciones por daños y costes derivados de reclamaciones y acciones judiciales que deben pagarse a través de Athena.
3. Costes derivados de cualquier decisión de almacenar el material que se adquirió en común para una operación (en los casos en que estos costes se imputen en la parte general del presupuesto anual, se indicará un vínculo con una operación específica).

La parte general del presupuesto anual incluirá, además, cuando sea necesario, créditos para cubrir los siguientes costes comunes de las operaciones a cuya financiación contribuyan los Estados miembros participantes:

1. Costes bancarios;
2. Costes de auditoría;
3. Costes comunes relativos a la fase preparatoria de una operación, tal como se definen en el anexo II;
4. Costes relacionados con el desarrollo y el mantenimiento del sistema de contabilidad y de gestión de bienes de Athena;
5. Costes relativos a los acuerdos administrativos y a los contratos marco de conformidad con el artículo 11.

ANEXO II

COSTES OPERATIVOS COMUNES RELATIVOS A LA FASE PREPARATORIA DE UNA OPERACIÓN Y QUE CORREN A CARGO DE ATHENA

Gastos adicionales necesarios para las misiones de exploración y los preparativos (en particular las misiones de investigación y reconocimiento) realizados por personal civil y militar con vistas a una operación militar específica de la Unión: transporte, alojamiento, empleo de medios de comunicación operativos, contratación de personal civil local para la ejecución de la misión (intérpretes, conductores, etc.).

Servicios médicos: coste de las evacuaciones médicas de urgencia (Medevac) de personas que participan en misiones exploratorias y preparativos realizados por personal militar y civil con vistas a una operación militar específica de la Unión, cuando no pueda prestarse el tratamiento médico en el teatro de operaciones.

ANEXO III

PARTE A

COSTES OPERATIVOS COMUNES RELATIVOS A LA FASE ACTIVA DE LAS OPERACIONES QUE ESTARÁN SIEMPRE A CARGO DE ATHENA

En todas las operaciones militares de la Unión, Athena sufragará en concepto de costes operativos comunes los costes adicionales necesarios para la operación definidos a continuación.

1. Costes adicionales para cuarteles generales (móviles o fijos) para operaciones dirigidas por la Unión.

1.1. Definición de los cuarteles generales cuyos costes adicionales se financian en común:

- a) Cuartel general (CG): cuartel general (CG), elementos orgánicos de mando y de apoyo como se definen en el plan de operaciones (OPLAN).
- b) Cuartel general de la operación (CGO): Cuartel general permanente, exterior a la zona, del comandante de la operación responsable de la constitución, la iniciación, el mantenimiento y la recuperación de una fuerza de la Unión.

La definición de costes comunes aplicable a un CGO para una operación será también a la Secretaría General del Consejo, al SEAE y a Athena en la medida en que actúen directamente para la operación.
- c) Cuartel general de la fuerza (CGF): Cuartel general de una fuerza de la Unión desplegada en la zona de operaciones.
- d) Cuartel general de mando de un componente (CGMC): cuartel general de un comandante de componente de la Unión desplegado para la operación (por ejemplo, los comandantes de fuerzas de tierra, mar y aire, o de fuerzas especiales, que pueda considerarse necesario nombrar en función del carácter de la operación).
- e) Cuartel general de misión (CGM): cuartel general de una operación de la Unión desplegada en la zona de operaciones en sustitución de la totalidad o de una parte de las funciones del CGO y del CGF.

1.2. Definición de los costes adicionales financiados en común:

- a) Gastos de transporte: transporte de ida y vuelta al teatro de operaciones para desplegar, mantener y recuperar el CGF y el CGMC.
- b) Viajes y alojamiento: gastos de viajes y alojamiento realizados por el CGO correspondientes a viajes oficiales requeridos para una operación; gastos de viajes y alojamiento realizados por el personal de cuarteles generales desplegados en viajes oficiales a Bruselas y/o a reuniones relacionadas con la operación.
- c) Transporte y viajes (excluidas las dietas) dentro de la zona de operaciones de los cuarteles generales: gastos relativos al transporte mediante vehículos y demás viajes por otros medios y costes de flete, incluidos los viajes de refuerzos y visitantes nacionales; gastos adicionales de combustible no incluidos en el coste normal de las operaciones; alquiler de vehículos adicionales; costes del seguro a terceros impuesto por determinados países a las organizaciones internacionales que realizan operaciones en su territorio.
- d) Administración: material suplementario de oficina y de alojamiento, servicios contractuales y servicios de utilidad pública, gastos de mantenimiento de los edificios de los cuarteles generales.
- e) Personal civil empleado específicamente en los cuarteles generales admisibles para las necesidades de la operación: personal civil que trabaja en la Unión, personal internacional y personal local contratado en el teatro de operaciones, necesario para la realización de la operación más allá de los requisitos operativos normales (incluido el pago de horas extraordinarias).
- f) Comunicaciones entre cuarteles generales admisibles y entre estos y las tropas que dependen directamente de ellos: gastos de inversión para la adquisición y utilización de equipo adicional de comunicaciones e informático, y costes por servicios suministrados (alquiler y mantenimiento de módems, líneas telefónicas, teléfonos por satélite, criptofax, líneas seguras, proveedores de internet, líneas de datos, redes locales, etc.).
- g) Cuarteles e infraestructuras de alojamiento: gastos de adquisición, alquiler o reformas de las instalaciones de cuartel general necesarias en el teatro de operaciones (alquiler de edificios, refugios, tiendas), en caso necesario.

- h) Información al público: gastos relativos a campañas informativas y a la información a los medios de comunicación en los cuarteles generales de la operación y de la fuerza, de conformidad con la estrategia informativa elaborada por el cuartel general de la operación.
- i) Representación y hospitalidad: gastos de representación; gastos del cuartel general necesarios para la realización de una operación.
2. Costes adicionales relativos a la prestación de apoyo a la fuerza en su conjunto.
- Los gastos definidos a continuación son los ocasionados como consecuencia del despliegue de la fuerza en su posición:
- a) Obras de despliegue/infraestructura: gastos indispensables para que la fuerza en su conjunto realice su misión (aeropuertos, ferrocarriles, puertos, vías logísticas principales, incluidos puntos de desembarco y puntos de reunión de vanguardia, de utilización conjunta; estudios hidrológicos y extracción, tratamiento, distribución y evacuación de agua, suministro de electricidad y de agua, movimientos de tierras y protección estática de fuerzas, instalaciones de almacenamiento, en particular de combustible y almacenes de munición, zonas de agrupación logística; apoyo técnico para la infraestructura financiada en común).
- b) Marcas de identificación: marcas de identificación específicas, tarjetas de identificación «Unión Europea», insignias, medallas, banderas de la Unión y demás marcas específicas de identificación de la fuerza o del cuartel general (con excepción de la ropa, gorras o uniformes).
- c) Servicios e instalaciones médicas: evacuaciones médicas de urgencia (Medevac). Servicios e instalaciones de tipo 2 y 3 en el teatro de las operaciones de nivel elemental, como aeropuertos y puertos de desembarco, como se definen en el plan de operaciones (OPLAN).
- d) Obtención de información: Imágenes de satélite a efectos de información, como se definen en el plan de operaciones (OPLAN), cuando no puedan financiarse con los fondos disponibles del presupuesto del Centro de Satélites de la Unión (SATCEN).
3. Costes adicionales contraídos por la Unión por recurrir a los medios y capacidades comunes de la OTAN puestos a disposición de una operación dirigida por la Unión.
- Los costes para la Unión de la ejecución, para una de sus operaciones militares, de los acuerdos entre la Unión y la OTAN relativos a la entrega, control y devolución o reclamación de los bienes y capacidades comunes de la OTAN puestos a disposición de una operación dirigida por la Unión. Reembolso a la Unión por la OTAN.
4. Costes adicionales contraídos por la Unión por bienes, servicios u obras incluidos en la lista de costes comunes y puestos a disposición de una operación dirigida por la Unión por un Estado miembro, una institución de la Unión, un tercer Estado o una organización internacional con arreglo a un acuerdo contemplado en el artículo 11. Reembolsos por un Estado, una institución de la Unión o una organización internacional con arreglo a un acuerdo de esas características.

PARTE B

COSTES OPERATIVOS COMUNES RELATIVOS A LA FASE ACTIVA DE UNA OPERACIÓN ESPECÍFICA QUE ESTARÁN A CARGO DE ATHENA SI ASÍ LO DECIDE EL CONSEJO

Costes de transporte: transporte de ida y vuelta al teatro de operaciones para desplegar, mantener y recuperar las fuerzas necesarias para la operación.

Cuartel general multinacional de la fuerza operativa: el cuartel general multinacional de las fuerzas operativas de la Unión desplegadas en la zona de operaciones.

PARTE C

COSTES OPERATIVOS COMUNES QUE ESTARÁN A CARGO DE ATHENA CUANDO LO SOLICITE EL COMANDANTE DE LA OPERACIÓN Y LO APRUEBE EL COMITÉ ESPECIAL

- a) Cuarteles e infraestructuras de alojamiento: gastos de adquisición, alquiler o reformas de los locales en el teatro de operaciones (edificios, refugios, tiendas), en la medida necesaria para las fuerzas desplegadas para la operación.
- b) Material adicional esencial: alquiler o compra durante la operación de material específico no previsto que sea esencial para la ejecución de la operación, en la medida en que el equipo adquirido no se repatrie al final de la misión.

- c) Servicios e instalaciones médicas: Instalaciones y servicios sanitarios de nivel 2 en el teatro de operaciones, distintos de los aludidos en la parte A.
- d) Obtención de información: obtención de información (imágenes de satélite; inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la zona de operaciones, incluida la vigilancia aire-tierra; inteligencia humana).
- e) Otras capacidades indispensables a nivel del teatro de operaciones: si es necesario, desminado para la operación; protección química, biológica, radiológica y nuclear (QBRN); almacenamiento y destrucción de armas y municiones recogidas en la zona de operaciones.

ANEXO IV

COSTES OPERATIVOS COMUNES RELATIVOS A LA CONCLUSIÓN DE UNA OPERACIÓN QUE ESTARÁN A CARGO DE ATHENA

Costes generados para dar un destino final a los equipos y las infraestructuras financiados en común para la operación.

Costes adicionales para establecer las cuentas de la operación. Los costes comunes admisibles a este respecto se determinarán con arreglo al anexo III, considerando que el personal necesario para el establecimiento de las cuentas pertenece al cuartel general de la operación, incluso después de que este cese su actividad.

Anexo 15 – Cuotas de los Estados miembros participantes a la financiación de ATHENA en el período 2013-2015

Estados miembros	2013		2014		2015	
	RNB	%	RNB	%	RNB	%
Bélgica	2.895.750.221	3,0289	2.952.664.503	3,0186	3.031.462.322	2,9576
Bulgaria	293.989.644	0,3075	306.452.191	0,3133	310.403.164	0,3028
Chequia	1.084.856.430	1,1347	1.055.383.132	1,0790	1.051.135.964	1,0255
Dinamarca	1.897.714.696	-	1.952.401.925	-	2.051.287.280	-
Alemania	20.137.874.099	21,0636	21.018.601.971	21,4881	22.484.312.586	21,9366
Estonia	123.146.606	0,1288	136.157.370	0,1392	148.672.618	0,1451
Irlanda	937.595.214	0,9807	1.023.442.137	1,0463	1.115.407.456	1,0882
Grecia	1.453.813.750	1,5206	1.340.560.296	1,3705	1.380.358.106	1,3467
España	7.608.235.208	7,9580	7.771.415.083	7,9450	7.882.267.051	7,6903
Francia	15.663.552.046	16,3836	15.965.483.903	16,3221	16.490.224.287	16,0885
Croacia	-	-	324.312.809	0,3316	321.952.941	0,3141
Italia	11.789.770.216	12,3317	11.839.679.761	12,1042	12.089.671.606	11,7952
Chipre	128.691.669	0,1346	114.345.792	0,1169	118.422.809	0,1155
Letonia	161.335.967	0,1688	184.242.909	0,1884	196.656.672	0,1919
Lituania	243.541.088	0,2547	260.915.635	0,2667	278.313.800	0,2715
Luxemburgo	237.060.915	0,2480	251.983.479	0,2576	249.305.822	0,2432
Hungría	742.682.754	0,7768	722.078.304	0,7382	743.514.950	0,7254
Malta	45.230.746	0,0473	50.344.075	0,0515	55.273.453	0,0539
Países Bajos	4.565.411.085	4,7753	4.637.071.435	4,7407	4.790.400.119	4,6737
Austria	2.318.925.197	2,4255	2.436.447.794	2,4909	2.494.163.899	2,4334
Polonia	2.874.399.396	3,0065	2.911.095.906	2,9761	3.064.992.510	2,9903
Portugal	1.193.406.430	1,2483	1.194.206.994	1,2209	1.264.898.485	1,2341
Rumanía	1.046.460.076	1,0946	1.114.485.688	1,1394	1.150.325.353	1,1223
Eslovenia	259.779.055	0,2717	258.399.171	0,2642	267.212.877	0,2607
Eslovaquia	534.417.829	0,5590	561.473.165	0,5740	566.138.080	0,5523
Finlandia	1.515.139.610	1,5848	1.527.483.739	1,5616	1.524.131.475	1,4870
Suecia	3.086.914.953	3,2288	3.362.025.690	3,4371	3.372.582.851	3,2904
Reino Unido	14.663.176.923	15,3372	14.494.150.216	14,8179	16.054.675.220	15,6636
TOTAL	97.502.871.823	100,0000	99.767.305.073	100,0000	104.548.163.756	100,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de la columna «Recursos propios basados en la RNB» del «Resumen de la financiación del presupuesto general por tipo de recurso propio y por Estado miembro», de los PGUE aprobados entre 2013 y 2015, teniendo en cuenta la corrección por la exclusión de Dinamarca.

BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS Y OBRAS COLECTIVAS

ABELLAN HONRUBIA, V. y VILÁ COSTA, B. (Dir.). *Lecciones de Derecho Comunitario europeo (2ª Edición)*, Ariel, Barcelona, 1994.

ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Coord.). *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

ALVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2003.

CERVERA VALTIERRA, M. *El poder presupuestario del Parlamento Europeo* (Tesis Doctoral), Universidad de Valencia, 2003
(<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/9684/cervera.pdf?sequence=1>).

CIPRIANI, G. *Rethinking the EU Budget. Three Unavoidable Reforms*, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2007.

COMISIÓN EUROPEA. *The Agencies of the European Union*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1996 (<http://bookshop.europa.eu/en/the-agencies-of-the-european-union-pbCM9796386/>).

COMISIÓN EUROPEA. *European Union Public Finance (5ª Edición)*, 2014
(http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en.pdf).

DESMOULIN, C. *Droit budgétaire de l'Union européenne*, Editorial L.G.D.J. Montchrestien, Paris, 2011.

DIAZ BARRADO, C. *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario «Gutiérrez Mellado» (UNED), Madrid, 2006
(http://iugm.es/uploads/tx_iugm/libro_misiones_internacionales.pdf).

DIEZ DE VELASCO, M. *Las organizaciones internacionales (16ª Edición)*, Tecnos, Madrid, 2010.

DUMOULIN, A. *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD): de l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruselas, 2003.

FALCÓN Y TELLA, R. *Introducción al derecho financiero y tributario de las comunidades europeas*, Civitas, Madrid, 1988.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A. *Manual de economía y política de la Unión Europea*, Trotta, S.A, Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DÍAZ BARRADO, C.M. (Dir.). *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria» (Universidad Carlos III), Dykinson, Madrid, 2008.

FONSECA MORILLO, F. *El presupuesto de las Comunidades Europeas: análisis jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

FUENTES VEGA, S. (Coord.). *El gasto público: ejecución y control (2ª Edición)*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1999.

FUENTETAJA PASTOR, J.A. *La Administración Europea. La ejecución europea del Derecho y las Políticas de la Unión (1ª Edición)*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.

GARCÍA PÉREZ, R. *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, UNED, Madrid, 2003.

GIMÉNEZ DÍAZ-OYUELOS, M.L. *El presupuesto de la Unión Europea: origen, evolución y perspectivas*, Instituto andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.

GREVI, G. / HELLY, D./ KEOHANE, D. (eds.) *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, IESUE, Paris, 2009
(http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf).

JORDÁN GALDUF, J.M. (coord.). *Economía de la Unión Europea (6ª Edición)*, Civitas (Biblioteca de Economía), Madrid, 2008.

LINDE PANIAGUA, E. *Políticas de la Unión Europea (4ª Edición)*, Colex, Madrid, 2007.

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (Coord.). *La política de seguridad y defensa en Europa*, EUNSA, Pamplona, 2006.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea (6ª Edición)*, Tecnos, Madrid, 2010.

MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. *Derecho Internacional Público - Parte General (2ª Edición)*, Trotta, Valladolid, 1995.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, D. *El sistema financiero de las comunidades europeas: génesis de una Hacienda federal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales (5ª Edición)*, Tecnos, Madrid, 1994.

PEREZ DE LAS HERAS, B. (Coord.). *La Agencia Europea de Defensa: su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea*, Aranzadi, Madrid, 2008.

PELECHÁ ZOZAYA, F. *Hacienda Pública y Derecho Comunitario (Vols. I y II)*, Escuela de Hacienda Pública (Ministerio de Economía y Hacienda), Madrid, 1992.

PORRAS GÓMEZ, A.M. *La gobernanza multinivel del gasto público europeo* (Tesis Doctoral), Universidad de Sevilla, 2013 (http://fondosdigitales.us.es/media/thesis/2016/B_TD-PROV3.pdf).

REHRL, J / WISSERTH, H. (Eds). *CSDP Handbook*, European Security and Defense College, Viena, 2010

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf).

RODRÍGUEZ MARTIN, J. *El presupuesto de la Unión Europea: una valoración empírica sobre la evolución del gasto* (Tesis Doctoral), Universidad de Granada, 2004

(<http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/1521/1/16700958.pdf>).

ROLDÁN BARBERO, J. (Coord.). *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2012.

RUIZ CAMPILLO, X. *Las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa: evolución 2003-2006* (Tesis Doctoral), Universidad Complutense de Madrid, 2007

(<http://eprints.ucm.es/7959/1/T30208.pdf>).

SERRANO LEAL, C. *El Presupuesto Comunitario: problemas presentes y retos futuros*, Dykinson, Madrid, 2005.

SORIANO GARCÍA, J.E. *Procedimiento administrativo europeo*, Aranzadi Thomsom-Reuters, Madrid, 2012.

STRASSER, D. *La Hacienda de Europa: el derecho presupuestario y financiero de las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

URBANO LÓPEZ DE MENESES, M. *La armonización del control interno de la Unión Europea*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009.

VASCONCELOS, A. (Dir.). *Quelle défense Européenne en 2020?*, IESUE, Paris, 2010

(http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PESD_2020_fr.pdf).

VEGA MOCOROA, I. *Financiación y política presupuestaria de la Unión Europea*, Lex Nova, Valladolid, 1997.

VV.AA, *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

VV.AA. *La industria Europea de Defensa: pasado, presente y futuro* (Cuadernos de Estrategia N° 121), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2003.

VV.AA. *La Seguridad y la Defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades* (Cuadernos de Estrategia N° 129), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2004.

VV.AA. *Un concepto estratégico para la Unión Europea* (Monografía del CESEDEN N° 71), Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2004.

VV.AA. *Seguridad y defensa en Europa: implicaciones estratégicas* (Cuadernos de Estrategia N° 134), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2005.

VV.AA. *Futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa* (Monografía del CESEDEN N° 85), Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2006.

VV.AA. *La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis* (Cuadernos de Estrategia N° 135), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2007.

VV.AA. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa* (Monografía del CESEDEN N° 105), Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2008.

VV.AA. *La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro* (Monografía del CESEDEN N° 107), Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2009.

VV.AA. *La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional* (Documento de Seguridad y Defensa N° 32), Escuela de Altos Estudios de la Defensa, 2010.

VV.AA. *La Política Europea de Seguridad y Defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa* (Cuadernos de Estrategia N° 145), Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010.

VV.AA. *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa* (Documento de Seguridad y Defensa N° 33), Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.

VV.AA. *La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea* (Documento de Seguridad y Defensa N° 42), Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2011.

VV.AA. *Situación de crisis en la Unión Europea. Conducción de crisis y reforma del sector seguridad* (Documento de Seguridad y Defensa N° 57), Escuela de Altos Estudios de la Defensa, 2013.

VV.AA. *EUISS Yearbook of European Security 2013*, IESUE, Paris, 2013 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/YES_2013_01.pdf).

VV.AA. *EUISS Yearbook of European Security 2014*, IESUE, Paris, 2014 (<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/YES2014.pdf>).

VV.AA. *EUISS Yearbook of European Security 2015*, IESUE, Paris, 2015 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/YES_2015.pdf).

ARTÍCULOS, ESTUDIOS Y PARTICIPACIONES EN OBRAS COLECTIVAS

ABELLAN HONRUBIA, V. «Presupuestos de una Política Común en materia de relaciones exteriores y de seguridad», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, N° 1, 1992, págs. 9-38.

ACOSTA SANCHEZ, M.A.

- «La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la operación ALTHEA en Bosnia y Herzegovina», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 23, 2006, págs. 47-86.
- «La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la misión de observación de la Unión Europea (MOUE) en los Balcanes (1991-2007)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 15, 2008.

ADRIÁN ARNÁIZ, A.J. «Política comercial común», en CALONGE VELÁZQUEZ, A. y MARTÍN DE LA GUARDIA, R. (Coord.). *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, págs. 901-937.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F.

- «El Acta Única Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea», *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 7, Nº 2, 1986, págs. 543-563.
- «Avances de la Política Exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 2, 2002, págs. 199-224.
- «La Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 6, 2004, págs. 227-250.
- «La política exterior común y el proceso constitucional», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 9, 2º Semestre 2005, págs. 19-37.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LORENTE, M. «El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, Nº 8/2008.

ALVAREZ VERDUGO, M. «La aportación de la Convención Europea a la definición de la política de seguridad y defensa de la Unión», *Documentos CIDOB. Seguridad y Política Mundial*, Nº 3, 2004.

ANDOURA, S. y TIMMERMAN, P. «Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited», *European Policy Institutes Network*, Center of European Policy Studies (CEPS), Working Paper Nº 19, 2008 (<http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>).

AZNAR GÓMEZ, M. «¿Es posible una Identidad Europea de Defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 4, 1998, págs. 619-638.

BADRE, D. (Rapporteur). «L'évaluation de l'activité des agences européennes», *Rapport d'Information*, Nº 17, Senado francés, 2009.

BARBÉ, E. «La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, Nº 50/2005.

BARBÉ, E. y SABIOTE, M.A. «Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Observatori de Política Exterior Europea*, Dossier Especial Nº 4, 2006.

BAQUÉS QUESADA, J. «La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro», *Revista CIDOB d'affers internacionals*, Nº 57-58, 2002.

BENDIEK, A. y WHITNEY-STEELE, H. «The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy: solving the Conundrum», *German Institute for International Security Affairs*, 2006 (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/comments2006_16_bdk_whitney_ks.pdf).

BILANCIA, P. «Posibles desarrollos futuros de la Política Exterior y de Seguridad Común después del Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho Constitucional Europeo (Universidad de Granada)*, Nº 13, 2010.

BOU FRANCH, V. «Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa», *Cuadernos de Integración Europea*, Nº 1, 2005, págs. 45-69.

BRAUD, P-A. y GREVI, G. *The EU mission in Aceh: implementing peace* (Occasional Paper N° 61), IESUE, Paris, 2005.

CABALEIRO LARRÁN, M.

- «Los costes de la Política Exterior de Seguridad Común y Defensa», *Boletín de Información CESEDEN*, N° 276, 2002, págs. 49-58.
- «Financiación de las Operaciones Militares lideradas por la Unión Europea», *Boletín de Información CESEDEN*, N° 279, 2003, págs. 73-81.
- «Financiación de las Operaciones y Ejercicios Militares de la Unión Europea. Perspectiva de los Cuarteles Generales», *Boletín de Información CESEDEN*, N° 299, 2007, págs. 101-115.

CALDERÓN CARRERO, J.M. «Una introducción al Derecho comunitario como fuente del Derecho financiero y tributario: ¿hacia un ordenamiento bifronte o dual?», *Foro Sainz de Bujanda: ley General Tributaria y Derecho Comunitario*, Instituto de Estudios Fiscales, N° 2/09, págs. 120-152.

CASANOVA DOMÉNECH, M.E. «Los acuerdos de asociación económica UE-ACP: un enfoque pro-desarrollo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 25, Madrid, 2006, págs. 945-970.

CERVERA VALTIERRA, M. «Economía y Hacienda Pública: Contribución de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la configuración del Derecho Presupuestario europeo», *Noticias de la Unión Europea*, N° 249, 2005, págs. 53 a 64.

CHITI, E. «An important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies», *Common market law review*, Vol. 46, N° 5, 2009, págs. 1395 a 1442.

CIPRIANI, G. «The responsibility for implementing the Community Budget», *CEPS Working Document*, N° 247, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2006 (http://aei.pitt.edu/6718/1/1353_247.pdf).

CORRAL SUÁREZ, M. «Política de cooperación al desarrollo», en CALONGE VELÁZQUEZ, A. y MARTÍN DE LA GUARDIA, R. (Coord.) *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 939 a 974.

CORREA BURROWS, P. «La contribución de los Estados miembros al sostenimiento de la política común de seguridad y defensa europea», *Documento de Trabajo OPEX*, Fundación Alternativas-Instituto Español de Estudios Estratégicos (http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/Opex_paulina_correax1x.pdf).

COSSÍO CAPDEVILA, A. «La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El mecanismo Athena», *Revista española de control externo*, Vol. 12, N° 34, 2010.

DE CASTRO SANCHEZ, C. «De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, N° 15, 2000, págs. 237 a 270.

EDO HERNANDEZ, V y PABLOS ESCOBAR, L. «Actividad financiera en los presupuestos de la Unión Europea: 50 años de instituciones comunitarias», *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Universidad Complutense de Madrid, 2004.

EHRHART, H. «*What model for CFSP?*» (Chaillot Paper N° 55), IESUE, Paris, 2002.

ESTRADA CAÑAMARES, M. «Coordinación vertical en la acción exterior de la UE: la dimensión jurídica», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 26, 2013.

FAJARDO DEL CASTILLO, T. «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz» en: LIÑAN, D. / ROLDÁN, J. (eds): *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, Madrid, 2009, págs. 99-158.

FERNANDEZ FERNÁNDEZ, J. «El Tratado de Ámsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 3, 1998, págs. 79-111.

FERNÁNDEZ PEÑA, J. «La nueva convención UE-ACP», *Boletín Económico de ICE*, N° 2665, 2000.

FERNÁNDEZ SOLA, N.

- «La subjetividad internacional de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 11, 2002, págs. 85-112.
- «El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, N° 46/2008, de 10 de noviembre de 2008.

FONSECA MORILLO, F.J.

- «Los gastos no obligatorios del presupuesto comunitario: régimen jurídico y problemas planteados», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 11, N° 3, 1984, págs. 753-782.
- «El rechazo por el Parlamento Europeo del proyecto de presupuesto general de las Comunidades Europeas para 1985», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 12, N° 2, 1985, págs. 465-476.

FONSECA MORILLO, F.J. y MARTÍN BURGOS, J.A. «El Tratado de Maastricht: análisis y perspectiva», *Revista de Instituciones Europeas*, N° 2, 1992, págs. 517-563.

FUENTES VEGA, S. (Coord.). *El gasto público: ejecución y control (2ª Edición)*, Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), Madrid, 1999.

FUENTETAJA PASTOR, J.A.

- «Las reformas de la Administración y de la Función Pública comunitarias», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 3, 2002, págs. 143-177.
- «Las Agencias Ejecutivas de la Comisión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 6, 2004, págs. 123-160.
- «La cooperación al desarrollo de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 9, págs. 163-196.

GARCÍA PÉREZ, R.

- «La gestión civil de crisis de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, N° 52, 2009, págs. 47-74.

- «Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Universidad del País Vasco, 2010.

GARCÍA DÍAZ, M.A.

- «Los presupuestos de la Unión en el proceso de construcción Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 1, 2001.
- «Unos presupuestos para una Unión Europea ampliada», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 3, 2002.
- «Las cifras de la acción exterior de la Unión Europea: un análisis económico», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 9, 2005.

GARCÍA ENCINA, C. «Las capacidades europeas: la cruda realidad de los números», *Análisis del Real Instituto Elcano*, Nº 97, 2003.

GIUMELLI, F. *How EU sanctions work: a new narrative* (Chaillot Paper Nº 129), IESUE, Paris, 2013.

GONZÁLEZ ALONSO, L. «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 9, 2001, págs. 197-238.

GONZÁLEZ RABANAL, M.C. «La política comercial común», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 9, 2005, págs. 137-161.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. «El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 8, 2000, págs. 383-415.

GOURLAY, K.

- «Fixing EU crisis management financing», *European Security Review*, Nº 8, 2001, págs. 3-5.
- (Dir). «European Union procedures and resources for crisis management», *International Peacekeeping*, Vol. 11, Nº 3, 2004, págs. 404-421.

GRACIANO REGALADO, J.C. «Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las ampliaciones y perspectivas financieras», *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, Nº 3, 2005.

GRANELL TRÍAS, F. «La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea», *Información Comercial Española: Revista de Economía*, Nº 831, 2006, págs. 129-150.

GRASA, R. «La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: naturaleza, mecanismos y políticas», en BARBÉ, E. (Coord.) *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 55-82.

GREVI, G. *Pioneering foreign policy: The EU Special Representatives* (Chaillot Paper Nº 106), IESUE, Paris, 2007.

GROS, D. y MICOSI, S. «A better budget for the European Union», *CEPS Policy Brief*, Nº 66, 2005 (http://aei.pitt.edu/6585/1/1210_66.pdf).

HEISBOURG, F. *European defence: making it work* (Chaillot Paper N° 42), IESUE, Paris, 2000.

HERRERO DE LA FUENTE, A. y CORRAL SUÁREZ, M. «La contribución de la Unión Europea al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 16, 2009.

HERRERO DE LA FUENTE, A.

- «Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 18, 2010, págs. 151-179.
- «Política exterior y de seguridad común y política común de seguridad y defensa», en CALONGE VELÁZQUEZ, A. y MARTÍN DE LA GUARDIA, R. (Coord.) *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 859-900.

HIDALGO GARCÍA, M. «La Unión Europea y la no proliferación y desarme». *Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N° 22, 2013.

HOWORTH, J. *European integration and defence: the ultimate challenge?* (Chaillot Papers N° 43), IESUE, Paris, 2000.

HYNEK, N. «EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ», *European Security*, Vol. 20, N° 1, 2011, págs. 81-102.

IKONEN, A.

- «Las agencias y su función en la Unión Europea ampliada», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 3, 2002, págs. 369-379.
- «Política común de Seguridad y Defensa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 9, 2005, págs. 115-136.

IOZZO, A., MICOSSI, S. y SALVEMINI, M.T. «A new budget for the European Union», *CEPS Policy Brief*, N° 159, 2008 (<http://aei.pitt.edu/9393/2/9393.pdf>).

KAUNERT, C. y DELLA GIOVANNA, M. «Post-9/11 EU counter-terrorist financing cooperation: differentiating supranational policy entrepreneurship by the Commission and the Council Secretariat», *European Security*, Vol. 19, N° 2, 2010, págs. 275-295.

KÖLLING, M. y FERNÁNDEZ SOLA, N. «Bridging the Gap between Ambitions, Expectations and Capability: External Action in the EU's Multiannual Financial Framework (2014-20)», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, N° 16, 2012.

LANGA MORA, E y VALBUENA REYERO, M. «La actividad financiera de la Unión Europea: Presupuesto y perspectivas financieras 2007-2013», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales (Facultad de Derecho de la Universidad Complutense)*, N° 3, 2006, págs. 279-327.

LEÓN LORA, J.R. «La reforma de la Administración de las relaciones exteriores de la Comisión en el marco de la reforma global de la Administración Comunitaria», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 3, 2002, págs. 381-393.

LINDE PANIAGUA, E.

- «Sistema de distribución de competencias y racionalización del sistema normativo», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 3, 2002.
- «El sistema competencial de la Unión Europea en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 9, 2005, págs. 75-113.

LINDSTRÖM, G. *EU-US burdensharing: who does what?* (Chaillot Paper Nº 82), IESUE, Paris, 2005.

LIÑAN NOGUERAS, D.

- «Cooperación política y Acta Única Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, Nº 1, 1988.
- «La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, Nº 3, 1992.

MAJO, C. *EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006* (Occasional Paper nº 72), IESUE, Paris, 2008.

MAJONE, G. «The Credibility Crisis of Community Regulation», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, Nº 2, 2000, págs. 273 a 302.

MARANGONI, A.C. «Le financement des opérations militaires de l'UE: des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense?», *EU Diplomacy Papers*, Nº 6, 2008 (http://aei.pitt.edu/9601/1/EDP_6_2008.Marangoni.pdf).

MARIÑO MENÉNDEZ, F. «El sistema de Cooperación Política Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 7, Nº 2, 1980.

MARTÍ SEMPERE, C. «La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, Nº 33, 2008.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 12, 2002.

MAURER, A., ANDREAS, D. y VOLKEL, C. «Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor», *Archives of European Integration*, Universidad de Pittsburgh, 2005 (<http://aei.pitt.edu/3072/>).

MELLADO PRADO, P.

- «El funcionamiento de las instituciones en la acción exterior de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 9, 2005, págs. 39-52.
- «La reforma institucional en el Tratado de Lisboa: cambiar algo para que nada cambie», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 18, 2010.

MISSIROLI, A.

- «Financiación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)», *Análisis Real Instituto Elcano*, Nº 61, 2003.
- *Euros for ESDP: financing EU operations* (Occasional Papers Nº 45), IESUE, Paris, 2003.

- MITTAG, J. «Escaping the Legitimacy-Accountability-Trap? Perspectives of Parliamentary Participation in European Security and Defence Policy», *Discussion Paper*, C161, Center of European Integration Studies (Universidad de Bonn), 2006. (http://aei.pitt.edu/6833/1/dp_c161_Mittag.pdf).
- MULLALLY, L. «Financing the civilian crisis management: the Commission's view», *European Security Review*, Nº 9, Diciembre 2001, págs. 3-4.
- NAVARRO GONZÁLEZ, A. «La política comunitaria de cooperación al desarrollo», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, Nº 1, 1994, págs. 9-30.
- NIETO SOLÍS, J.A. «El debate sobre el sistema de financiación de la UE», *Revista de economía mundial*, Nº 6, 2002.
- NOWAK, A. (Ed.). *Civilian crisis management: the EU way* (Chaillot Paper Nº 90), IESUE, Paris, 2006.
- OANTA, G.A. «La Ayuda Humanitaria de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa», en SÁNCHEZ RAMOS, B. (Coord.) *La Unión Europea como actor global: algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 195-226.
- PAGANI, F. «L'administration de Mostar par l'Union européenne», *Annuaire français de droit international*, Vol. 42, 1996, págs. 234-254.
- PEREZ DE LAS HERAS, B. «La ayuda humanitaria de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 9, 2005, págs. 243-256.
- PNEVMATICOU, L. *Aspects juridiques de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense* (Occasional Papers Nº 31), IESUE, 2001.
- ROLDÁN BARBERO, F.J. «La delimitación de competencias en las relaciones exteriores de la Unión Europea», en LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (Dir.) *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, 2003, págs. 115-131.
- ROBLES CARRILLO, M. «La financiación de la PESC», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, Nº 1, 1995, págs. 101-146.
- RUIZ CAMPILLO, X. «La evolución de las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *UNISCI Discussion Papers*, Nº 16, 2008.
- SAUTTER, G. «The financing of Common Foreign and Security Policy: on continuity and change», en BLANKE, H.J. y MANGIAMELI, S. (Eds.), *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external action*, Springer, 2011, págs. 567-582.
- SCANNELL, D. «Financing ESDP military operations», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, Nº 4, 2004, págs. 529-549.
- SCHOUTHEETE, P. *La cohérence para la défense: une autre lecture de la PESD* (Chaillot Paper Nº 71), IESUE, 2004.
- SIMON, L. *Planning for EU military operations* (Occasional Papers Nº 81), IESUE, Paris, 2010.

SKÖNS, E. «Internacional Financing of Peace Operations», *Paper prepared for the International Task Force on Global Public Goods*, SIPRI, 2005.

SOBRINO HEREDIA, J.M.

- «La Unión Europea y el desarrollo: aspectos recientes», en FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Coord.) *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, págs. 107-134.
- «La personalidad jurídica internacional de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa», en SÁNCHEZ RAMOS, B. (Coord.) *La Unión Europea como actor global: algunas cuestiones analizadas desde el Tratado de Lisboa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 17-45.

SOTILLO LORENZO, J.A. «La Unión Europea y la cooperación al desarrollo», *Política y Sociedad*, Nº 28, 1998, págs. 71-84.

TRAUNER, F. *The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?* (Occasional Papers Nº 89), IESUE, Paris, 2011.

VAN REISEN, M. *ACP 3D. Future perspectives for the ACP Group (Final Report)*, Bruselas, 2012 (<http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/Pacific%20CONFERENCE%20-%20VanReisen.pdf>).

VOS, E. «European administrative reform and agencies», *European University Institute Working Paper*, Nº 51, Florencia, 2000.

WAGNER, W. *The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy* (Occasional Papers Nº 57), IESUE, Paris, 2005.

YATANAGAS, X.A. «Delegation of regulatory authority in the European Union: The relevance of the American model of independent agencies», *Jean Monnet Working Paper 3/01*.

