

VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

El año 2004 fue importante para el proceso de integración europea, lográndose avances tanto en la profundización del mismo (renovación institucional, aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) como en su ampliación, con la incorporación de diez nuevos Estados miembros. Sin embargo, el rechazo de Francia y los Países Bajos a la ratificación del Tratado Constitucional, mediante los referendos del 29 de mayo y del 1 de junio, respectivamente, ha sumido el proceso de integración europea en una situación de incertidumbre, provocada por la falta de una dirección y unos objetivos claros.

La Unión Europea a lo largo de su historia ha vivido otras muchas circunstancias difíciles en su proceso de integración, que siempre fueron resueltas con el compromiso y la voluntad política de sus Estados miembros. Un compromiso y un liderazgo político que ahora se echa en falta y que es fundamental para seguir avanzando. Solamente el acuerdo, aunque de mínimos, que se logró alcanzar en el Consejo Europeo de diciembre sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013, es un elemento positivo para hacer frente a la crisis de identidad y de confianza en el proyecto de integración europea que atraviesa la Unión Europea. El primer semestre de 2006, bajo la presidencia de Austria, va a ser sin duda clave para volver a encauzar el proyecto europeo. De ahí que las prioridades de la Presidencia austriaca del Consejo sean, en primer lugar, reavivar el debate sobre el futuro de Europa, que se refiere no sólo al Tratado Constitucional, sino también al proceso de ampliación de la Unión Europea, es decir, a la consolidación definitiva de sus fronteras exteriores. Y, por otra parte, la aplicación del programa operacional para 2006, cuyos objetivos son la creación de empleo y crecimiento; asegurar el «modelo social» europeo; restablecer la confianza de los ciudadanos en el proceso de integración europea; y fortalecer el papel de la Unión Europea en el plano internacional.

2005: un año difícil para Europa

El año 2005 se inició con una agenda europea cargada de temas importantes. El 1 de enero, Luxemburgo recogió el testigo de los Países Bajos para presidir, hasta el 30 de junio, el Consejo de la Unión Europea. Posteriormente y hasta finales de 2005, será el Reino Unido quién ejerza la presidencia. Entre las prioridades para este año se encontraban el proceso de ratificación del Tratado Constitucional en los veinticinco Estados miembros, la negociación de las perspectivas financieras para el período 2007-2013, la revisión e impulso de la Estrategia de Lisboa y la prosecución del proceso de ampliación, con la firma del Tratado de Adhesión

de Bulgaria y Rumania, prevista para el mes de abril, y el inicio de las negociaciones con Croacia y Turquía, previstas en este último caso para el 3 de octubre, en base al acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2004.

El 11 de enero, el Presidente en ejercicio del Consejo de la Unión, el Primer Ministro luxemburgoés Jean-Claude Juncker, declaraba (de forma lamentablemente premonitoria) que era de esperar que ni las diferentes campañas acerca del Tratado Constitucional en aquellos Estados miembros que celebren referendos ni la coyuntura electoral de países como el Reino Unido y Alemania, supusieran un retraso en la toma de decisiones cruciales para el proyecto europeo.

La agenda europea de enero y de principios de febrero se centró principalmente en los trabajos de la Comisión Europea que presentó las líneas estratégicas de su programa de trabajo hasta 2009 y sus propuestas para dinamizar la Estrategia de Lisboa en el marco de la revisión intermedia de la misma que debería tener lugar con ocasión del Consejo Europeo de Primavera, en Bruselas. Asimismo, el 9 de febrero, la Comisión Europea presentaba la Agenda Social Europea, que constituirá el marco global de la acción en materia social y de empleo de la Unión Europea, para los años 2005-2010, con dos prioridades fundamentales: la creación de empleo y la lucha contra la pobreza, junto con la promoción de la igualdad de oportunidades.

El 20 de febrero se celebró en España el primero de los once referendos previstos en la Unión Europea para ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que ya había sido ratificado por vía parlamentaria en Hungría, Lituania y Eslovenia. Aunque el nivel de participación no fue amplio, sí fue superior al esperado, alcanzando el 42,3 por cien. El resultado fue positivo con un 76,73 por cien de votos a favor, frente al 17,24 por cien de los noes (posteriormente, el Consejo de los Diputados, el 28 de abril, aprobó el Tratado Constitucional por 311 votos a favor y 19 en contra y el 18 de mayo, lo hizo el Senado por 225 votos a favor y 6 en contra). Según el Presidente de la Comisión Europea, los españoles con su voto favorable, dieron una fuerte señal al resto de ciudadanos europeos que, como ellos, se tendrían que pronunciar en los próximos meses sobre el Tratado Constitucional. Aspecto éste que el Gobierno español pretendía utilizar para reforzar sus posturas en el debate sobre las futuras perspectivas financieras durante el Consejo Europeo del mes de junio.

En el mes de marzo se celebró en Bruselas el habitual Consejo Europeo de Primavera, cuyos principales objetivos eran aprobar la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; definir los términos de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa y acordar las líneas directrices que debería seguir la política europea de cambio climático a partir de 2012, una vez que el Protocolo de Kyoto, en vigor desde el 16 de febrero, dejase de ser efectivo.

Ya en estas fechas, el clima electoral que vivían algunos Estados miembros, debido a la cercanía de la celebración de las elecciones generales el 5 de mayo en el Reino Unido, bien del Referéndum sobre el Tratado Constitucional en Francia, el 29 de mayo o en los Países Bajos, el 1 de junio, condicionaban la actividad de las instituciones comunitarias. Lo que se reflejó de forma especialmente importante, en la tramitación del proyecto de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, que suscitaba una fuerte oposición en Francia.

En el mes de abril, la Comisión Europea, en base al programa aprobado en el Consejo Europeo de Primavera sobre la revisión de la Estrategia de Lisboa, presentó «Las líneas directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008», que debían servir de base a los Estados miembros para la elaboración de sus respectivos Planes Nacionales de Reforma antes del 15 de octubre de este año. Y el 25 de abril, Bulgaria y Rumanía firmaron el Tratado de Adhesión a la Unión Europea, en Luxemburgo, que prevé su incorporación en el año 2007.

El 29 de mayo se producía el referéndum en Francia, cuyos resultados iban a marcar la vida comunitaria en los siguientes meses (o, quizás, años): con una participación del 69,34 por cien, el 54,68 por cien de los votantes franceses se mostraron contrarios al Tratado Constitucional, frente al 45,32 por cien de votos a favor.

El 1 de junio se producía el mismo rechazo en el referéndum celebrado en los Países Bajos, con una participación del 63 por cien, y con votos en contra del 62 por cien y a favor del 38 por cien. El referéndum francés era de carácter consultivo, al igual que el de los Países Bajos. Sin embargo, el Gobierno de este último país anunció que se respetaría el resultado del referéndum y, en consecuencia, no se ratificaría el Tratado Constitucional. Por su parte, el Presidente francés Jacques Chirac, en una carta dirigida a sus homólogos de la Unión Europea, el 1 de junio, indicó la necesidad de iniciar en el Consejo Europeo del 16 y 17 de junio, una reflexión sobre las consecuencias del «no» en su país.

Los resultados de los referendos en Francia y los Países Bajos abocaron a la Unión Europea a una situación de incertidumbre política (no jurídica) que podía y puede acarrear consecuencias para el futuro del proceso de integración europea. Un proceso ya de por sí, últimamente, incierto por otros factores tales como, la capacidad para absorber la ampliación, la debilidad de la economía europea, y la atrofia de las instituciones comunitarias, en general, y de la Comisión Europea, en particular, para responder a los retos que se plantean. A lo que se debía añadir la falta de liderazgo político en los Estados miembros para impulsar la maquinaria comunitaria, más allá de sus intereses nacionales.

En este contexto, la reunión del Consejo Europeo de junio, que marcaba el fin de la presidencia luxemburguesa, constituyó la escenificación de un fracaso anunciado, materializado en dos aspectos fundamentales. Por un lado, los veinticinco Jefes de Estado y/o de Gobierno se mostraron incapaces de acabar con la situación de incertidumbre política, creada a raíz de los referendos negativos frances y holandés, sobre el Tratado Constitucional. Por otro fue imposible acercar posturas para aclarar el futuro financiero de la Unión, al no llegarse a un acuerdo sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013. A estas dos cuestiones se añadía, además, las dudas sobre la oportunidad de continuar ampliando la Unión Europea.

En relación al proceso de ratificación del Tratado Constitucional, el Consejo Europeo, a la vista de los resultados de los referendos frances y holandés, consideró que la fecha del 1 de noviembre de 2006, inicialmente prevista para examinar el estado de las ratificaciones, ya no era realista, puesto que los países que no lo habían ratificado no podrían dar una respuesta antes de mediados del 2007. Se

imponía, por lo tanto, un período de reflexión, explicación y debate en todos los Estados miembros, hayan o no ratificado el Tratado Constitucional y en el Consejo Europeo se reexaminará durante la presidencia austriaca del primer semestre de 2006 el estado de los debates sobre la ratificación y la vía a seguir en el futuro. Por lo tanto, el proceso de ratificación no se abandonaba, pero su calendario se adaptaba, según las circunstancias de los países que aún no lo hubieran ratificado. Conviene señalar que finalizado el año, 14 países han ratificado el Tratado Constitucional: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, España, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo (con la celebración de un referéndum consultivo el 10 de julio: 56,52 por cien a favor/43,48 por cien en contra), Malta, Eslovenia y Eslovaquia; dos lo han rechazado: Francia y Países Bajos; y 9 han pospuesto de manera indefinida el proceso: Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Polonia, Portugal, República Checa y Suecia.

Consciente de la falta de liderazgo político, el Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair, generó grandes esperanzas tras su primera intervención en el Parlamento Europeo, el 23 de junio, para explicar las prioridades del semestre de presidencia británica. Afirmó que el debate profundo en el que se encontraba la Unión debía ser visto como una oportunidad para modernizar Europa, paliar la crisis de liderazgo político y reforzar su economía, a través de, en primer lugar, una reforma del modelo social europeo; en segundo lugar, la adopción de unas perspectivas financieras acordes con los desafíos a los que se enfrenta la Unión; y, en tercer lugar, la aplicación de la Estrategia de Lisboa reorientándola hacia el crecimiento y el empleo, mediante la aplicación de los Planes Nacionales de Reforma de los Estados miembros.

Sin embargo, los atentados terroristas sufridos en Londres en el mes de julio, dieron un vuelco a las citadas prioridades para centrarlas en la lucha antiterrorista. Otros acontecimientos vinieron, asimismo, a enturbiar el semestre británico, como los disturbios callejeros en noviembre en Francia, y en menor medida en Bélgica y los Países Bajos, por parte de excluidos sociales procedentes de una inmigración no asimilada, que ponían sobre la mesa la problemática de las políticas migratorias y de la situación económica y social comunitarias. O las dificultades para formar un Gobierno en Alemania a resultas de las elecciones celebradas el 18 de septiembre.

Todo ello hizo que las buenas perspectivas con que se inició la Presidencia británica se fueran diluyendo progresivamente. Una Presidencia que al final no se ha caracterizado por sus resultados concretos, aun cuando haya conseguido in extremis un acuerdo sobre las perspectivas financieras, logrado fundamentalmente por la certeza de que, si no se lograba, se corría el riesgo de agravar la crisis europea.

2005 ha sido, en definitiva, un año horrible para Europa para unos. Un mal año (uno más de los muchos que ha padecido el progreso de integración europea) para otros, en el que a pesar de todo, se ha avanzado en la revisión e impulso de la Estrategia de Lisboa, aun cuando la misma ha ido perdiendo impulso poco a poco, cayendo relegada a un segundo plano; ha proseguido el proceso de ampliación con la firma del Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania, el inicio de negociaciones con Croacia y Turquía y el establecimiento de una estrate-

gia en la que se concretan las perspectivas de adhesión de los países de los Balcanes Occidentales (Albania, Serbia y Montenegro, Macedonia y Bosnia-Herzegovina); se celebró el 27 y 28 de noviembre la conmemoración del Décimo Aniversario del Proceso de Barcelona, con unos resultados parcos pero que, al menos, conllevaron la adopción de un programa detallado de trabajo para los próximos cinco años, la adopción de un Código de Conducta de Lucha Antiterrorista, la definición de una respuesta global al problema de la migración y la reafirmación del objetivo de creación de una zona de libre comercio en 2010; y, sobretodo, se logró un acuerdo, aún cuando de mínimos, sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013 en el Consejo Europeo de diciembre, con la implicación de los principales líderes europeos y, de forma especial, de la nueva canciller alemana, que daba esperanza a un relanzamiento político del proyecto europeo, que debería confirmarse a lo largo del año 2006.

Por último, señalar que el clima de incertidumbre ha afectado, asimismo, a la actividad legislativa de las instituciones comunitarias, centradas en gran medida en las actividades de gestión de las políticas comunitarias. A ello debe sumarse la incidencia que en este ámbito está teniendo la política de simplificación legislativa enmarcada en la Estrategia de Lisboa.

Perspectivas Financieras 2007-2013

El Consejo Europeo reunido en Bruselas los días 15 y 16 de diciembre tuvo como principal resultado el acuerdo alcanzado sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013.

Tras el bloqueo de las negociaciones ocurrido en el Consejo Europeo reunido en el mes de junio, la reanudación y conclusión de las mismas durante el semestre de la Presidencia Británica se consideró imprescindible, dada la crisis de confianza que atraviesa el proyecto de integración europea.

El 5 de diciembre el Reino Unido presentó su primera propuesta de negociación a la que, dadas las críticas unánimes recibidas por parte del resto de Estados miembros, siguió una segunda, hecha pública el 14 de diciembre, es decir, la víspera del Consejo Europeo. Finalmente, en la madrugada del 17 de diciembre, se logró un acuerdo aprobándose un presupuesto que asciende a 862.363 millones de euros, que representa el 1,045% del PIB comunitario. Es decir, 9.151 millones menos que la propuesta luxemburguesa del mes de junio (1,06% PIB); 15.609 millones más que la primera propuesta británica (1,03% PIB) y 131.890 millones menos que la propuesta de la Comisión Europea (1,21% PIB) y 112.474 menos que la propuesta del Parlamento Europeo (1,18% PIB), lo que probablemente comportará su rechazo inicial por parte de dicha Institución en el 2006.

Las dos grandes partidas del presupuesto europeo seguirán siendo las relativas a la política agrícola comunitaria y la pesca (371.244 millones de euros) y a las políticas de cohesión (307.619 millones de euros). El resto del presupuesto se dedicará a fomentar la competitividad para el crecimiento y el empleo de acuerdo con la Estrategia de Lisboa (72.120 millones de euros); sostener la presencia de Europa en el mundo (50.010 millones de euros); y las políticas de ciudadanía, libertad,

seguridad y justicia (10.270 millones de euros). La partida relativa a los gastos de la administración comunitaria alcanzará los 50.300 millones de euros.

Por lo que se refiere a España, mantendrá el Fondo de Cohesión hasta el año 2013, logrando una cantidad global de 3.250 millones de euros, si bien la dotación del mismo se irá reduciendo de forma progresiva: 1.200 millones de euros previstos para 2007; 850 millones en 2008; 500 millones en 2009; 250 millones en 2010; 200 millones en 2011; 150 millones en 2012; y 100 millones de euros en 2013. Además, Canarias recibirá un fondo extraordinario de 100 millones de euros y Ceuta y Melilla de 50 millones durante todo el período.

Y es de destacar que España recibirá a lo largo del septenio 2000 millones de euros para la promoción de actividades de investigación y desarrollo, por medio de la creación de un Fondo Tecnológico que se aplicará exclusivamente en territorio español con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Por otra parte, se ha instaurado un Fondo de Ajuste para la Globalización, dotado de 500 millones de euros anuales, del cual España también podrá beneficiarse para contrarrestar fenómenos como la deslocalización empresarial, así como una importante dotación para la nueva política migratoria y de vecindad de la Unión, que también podrá beneficiar especialmente a España.

En total, sumando los pagos pendientes de los presupuestos anteriores, se estima que España va a recibir unos 27.300 millones de euros en fondos estructurales y de cohesión, a lo que habrá que sumar aproximadamente 44.120 millones de euros en concepto de ayudas directas y subvenciones agrícolas, así como otros 19.017 millones de euros resultantes de la participación de España en otras políticas de la Unión. Dada la mayor prosperidad relativa de España, sus contribuciones al presupuesto de la Unión aumentarán una media de 1.800 millones de euros al año, lo que significa que las contribuciones de España al presupuesto de la Unión pasarán de 61.285 millones de euros a 74.265 millones. Por lo que se estima que el acuerdo final, eliminando los créditos ya comprometidos, dejará a España con un saldo positivo de entre 5.000 y 6.000 millones de euros.

No obstante, el acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo de diciembre ha de concretarse en los instrumentos jurídicos necesarios para su ejecución, lo cual requiere la aprobación del Parlamento Europeo. En dicho contexto, la Presidencia austriaca del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2006 deberá de esforzarse y trabajar estrechamente con dicha Institución para lograr un acuerdo definitivo.

Revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa

El Consejo Europeo de Primavera, celebrado en Bruselas el 22 y 23 de marzo, planteó, basándose en el Informe Kok (presentado el 4 de noviembre de 2004, en el Consejo Europeo que también tuvo lugar en Bruselas, bajo el título: «Aceptar el desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo»), la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa, ya que cinco años después de su lanzamiento, el balance no era satisfactorio puesto que, aunque se habían realizado progresos innegables, todavía existían lagunas y retrasos evidentes.

PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Crecimiento sostenible	51,090	52,148	53,330	54,001	54,945	56,384	57,841	379,739
Competitividad	8,250	8,860	9,510	10,200	10,950	11,750	12,600	72,120
Cohesión	42,840	43,288	43,820	43,801	43,995	44,634	45,241	307,619
2. Gestión recursos naturales	54,972	54,308	53,652	53,021	52,386	51,761	51,145	371,244
Ayudas directas	43,120	42,697	42,279	41,864	41,453	41,047	40,645	293,105
3. Ciudadanía	1,120	1,210	1,310	1,430	1,570	1,720	1,910	10,270
Seguridad, justicia	0,600	0,690	0,790	0,910	1,050	1,200	1,390	6,630
Ciudadanía	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	3,640
4. Europa en el mundo	6,280	6,550	6,830	7,120	7,420	7,740	8,070	50,010
5. Administración	6,720	6,900	7,050	7,180	7,320	7,450	7,680	50,300
6. Compensaciones	0,419	0,191	0,190					0,800
Total	120,601	121,307	122,362	122,752	123,641	125,055	126,646	862,363
Techo compromisos (%RNB)	1,10%	1,08%	1,06%	1,04%	1,03%	1,02%	1,00%	1,045%

Fuente: Comisión Europea y Presidencia británica. Datos en millardos euros.

LOS FONDOS EUROPEOS EN 2005

En millones de euros

	Feoga	Feder	Fondo Social Europeo	IFOP	Fondo de Cohesión	TOTAL
Bélgica	8	130	196	2		335
R. Checa	17	84	30	1	75	205
Chipre		2	1	1	5	9
Dinamarca	11	20	44	12		87
Alemania	576	2.156	1.654	10		4.395
Estonia	21	40	5	2	32	100
Grecia	375	1.286	582	22	314	2.578
España	945	3.456	1.816	275	1.387	7.879
Francia	142	1.225	795	46		2.208
Irlanda	29	210	180	19	16	454
Italia	541	2.603	1.050	21		4.215
Letonia	32	35	12	8	80	167
Lituania	8	80	12	4	82	186
Luxemburgo	0	6	3			9
Hungría	43	159	49	0	149	401
Malta	0	3	1	0		5
Holanda	14	160	221			395
Austria	21	121	138	1		281
Polonia	137	422	175	32	229	995
Portugal	252	1.446	694	18	275	2.684
Eslovenia	2	30	10	0	18	59
Eslovaquia	31	38	42	0	90	201
Finlandia	29	120	115	6		270
Suecia	23	138	188	7		356
Reino Unido	128	1.863	1.267	22		3.280
Otros	12	1.058	39	1	3	1.113
TOTAL	3.394	16.890	9.319	511	2.755	32.869

Fuente: Comisión Europea

En opinión del Consejo Europeo, para alcanzar los objetivos planteados, era indispensable trabajar, sobre la base de una mejor gobernanza, en tres aspectos fundamentales: el conocimiento y la innovación como motores del crecimiento sostenible; hacer de Europa un espacio atractivo para invertir y trabajar; y el crecimiento y empleo al servicio de la cohesión social.

De este modo se puso en marcha un proceso destinado a iniciar una nueva etapa en la aplicación de la Estrategia de Lisboa, para dotarla de un nuevo impulso y acelerar la consecución de los objetivos que ésta establece.

La nueva etapa se inició en 12 de abril, con la presentación por parte de la Comisión Europea de su propuesta para unas Líneas Directivas Integradas (LDI) para el período 2005-2008, que incluían una Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas y una propuesta de Decisión sobre las directrices para las políticas de empleo.

En su documento, la Comisión establecía que en el contexto de progreso insuficiente de la Estrategia de Lisboa, es necesario centrarse en el crecimiento y el empleo para preservar y mejorar los niveles de vida de la Unión, respetando, al mismo tiempo, el objetivo de desarrollo sostenible. Además de tratar de dar esta orientación más específica hacia el crecimiento y el empleo, las LDI buscan proporcionar a los Estados miembros, la flexibilidad necesaria para elegir las respuestas locales más idóneas para sus tareas de reformas, promoviendo, de este modo, la asunción nacional.

Tras ser analizadas por las diferentes formaciones del Consejo, entre los meses de abril y junio, las LDI fueron aprobadas por el Consejo Europeo celebrado los días 16 y 17 de junio.

Finalmente, las LDI aprobadas estaban constituidas por 24 Recomendaciones:

1. Garantizar la estabilidad económica para un crecimiento sostenible.
2. Salvaguardar la sostenibilidad económica y presupuestaria, previa a la creación de más empleos.
3. Propiciar una asignación eficiente de los recursos orientada al crecimiento y al empleo.
4. Velar para que la evolución salarial contribuya a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento.
5. Reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo.
6. Contribuir al dinamismo y al buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM).
7. Incrementar y mejorar las inversiones en investigación y desarrollo, en particular en el sector privado, para crear un espacio europeo del conocimiento.
8. Facilitar la innovación en todas sus formas.
9. Facilitar la difusión y la utilización eficaz de las Tecnologías de la Informa-

ción y de la Comunicación (TIC) y construir una sociedad de la información plenamente integradora.

10. Reforzar las ventajas competitivas de la base industrial.
11. Fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
12. Desarrollar y profundizar el mercado interior.
13. Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados dentro y fuera de Europa y cosechar los frutos de la globalización.
14. Hacer más competitivo el entorno de las empresas y fomentar la iniciativa privada mediante la mejora de la reglamentación.
15. Fomentar una mayor cultura empresarial y crear un entorno más propicio para las Pequeñas y Medianas Empresas PYME.
16. Ampliar, mejorar y conectar las infraestructuras europeas y terminar los proyectos transfronterizos prioritarios.
17. Aplicar políticas de empleo destinadas a lograr el pleno empleo, a mejorar la calidad y productividad del trabajo y a reforzar la cohesión social y territorial.
18. Propiciar un enfoque basado en el ciclo de vida con respecto al trabajo.
19. Crear mercados laborales que propicien la inserción, potenciar el atractivo del trabajo, hacer económicamente atractivo el trabajo de los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados.
20. Mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral.
21. Propiciar la flexibilidad, conciliándola con la seguridad del empleo, y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales.
22. Garantizar una evolución de los costes laborables y de los mecanismos de fijación salarial que sea favorable al empleo.
23. Acrecentar y mejorar la inversión en capital humano.
24. Adaptar los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

El 20 de julio, la Comisión Europea presentó la Comunicación: «Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa» (COM (2005) 330 final), que contiene el programa comunitario concebido como un complemento a los programas nacionales y que se concentra en una serie de medidas clave como: el apoyo al conocimiento y la innovación en Europa; la reforma de la política de ayudas estatales; la realización del mercado interior de los servicios; el apoyo a los esfuerzos para contrarrestar las consecuencias sociales de la reestructuración económica; la mejora y simplificación del marco reglamentario en el que operan las empresas; la consecución de un acuer-

do en las negociaciones de Doha; la eliminación de los obstáculos a la movilidad en los ámbitos del transporte, el empleo y la educación; y la puesta a punto de una estrategia común en relación a la inmigración por razones económicas.

El Consejo Europeo de marzo estableció, asimismo, que cada Estado miembro presentaría su respectivo Programa Nacional de Reformas (PNR), estructurado en torno a las 24 Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo. Los PNR fueron presentados para su evaluación, ante la Comisión Europea, antes del 15 de octubre.

El Gobierno español presentó su PNR el 15 de octubre, estructurado alrededor de dos grandes objetivos: alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per cápita y superar en ese año la tasa de empleo de la Unión Europea. Para ello, se definen siete ejes en torno a los cuales giran las acciones previstas para el logro del citado objetivo: 1) refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria; 2) plan estratégico de infraestructuras y transporte; 3) aumento y mejora del capital humano; 4) estrategia de I+D+i (INGENIO 2010); 5) mercado de bienes y servicios: competencia y regulación; 6) mercado de trabajo y diálogo social; y 7) plan de fomento empresarial.

La clave para la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa es la mejora continua. En dicho proceso es sumamente importante una adecuada labor de seguimiento, evolución y revisión de los progresos realizados. De ahí que las siguientes etapas acordadas en el Consejo Europeo de marzo consistan en la evaluación de la Comisión acerca de la aplicación de la Estrategia en los Estados miembros (enero 2006 y enero 2007); la evaluación del Consejo Europeo de los progresos realizados y, si procede, el ajuste de las LDI (marzo 2006 y marzo 2007); Informe de Seguimiento de los Estados miembros acerca de las medidas adoptadas para aplicar las PNR (otoño 2006 y otoño 2007); y en enero 2008, Informe Estratégico de la Comisión Europea, que incluirá una presentación de los programas realizados y propuestas para las nuevas LDI a aplicar en el siguiente ciclo.

Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El 27 de junio, el Consejo aprobó los Reglamentos (CE) N^{os} 1055 y 1056/2005 por los que se modificaban los Reglamentos (CE) N^{os} 1466 y 1467/97 que (junto con la Resolución del Consejo Europeo, de 17 de Junio de 1997) constituyan inicialmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, conforme al acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo, celebrado los días 22 y 23 de marzo.

En dicho Consejo Europeo, los Jefes de Estado y/o de Gobierno de la Unión Europea decidieron mantener los valores de referencia del Pacto, es decir, el 3% del PIB para el déficit y el 60% del PIB para la deuda. No obstante, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Economía y Finanzas del 20 de marzo acordaron reformar el Pacto para fortalecer el aspecto preventivo (fijación de objetivos presupuestarios a medio plazo, diferenciados según el Estado miembro para tener en cuenta las diversidades económicas y presupuestarias; y consideración del papel de las reformas estructurales al examinar los programas de estabilidad

y convergencia) y mejorar el aspecto correctivo del Pacto, con la mejora de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (definición de «grave recesión económica»; definición y papel de «otros factores pertinentes», que la Comisión tendrá en cuenta en su informe sobre el incumplimiento de los criterios de ajuste a la disciplina parlamentaria; prolongación de los plazos para corregir el déficit; y la posibilidad de repetir ciertas etapas del procedimiento, si el Estado miembro afectado ha adoptado medidas eficaces y aparecen factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables).

Junto a la reforma del Pacto, a lo largo del año la Comisión y el Consejo procedieron al examen anual de la situación de cada Estado miembro, aprobando los dictámenes sobre los veinticinco Programas de estabilidad y convergencia actualizados. Asimismo, el 11 de octubre, el Consejo aprobó un nuevo Código de Conducta que incluye las reglas destinadas a garantizar la aplicación coherente del Pacto de estabilidad y crecimiento, así como las orientaciones de los programas de estabilidad y convergencia. Y el 12 de diciembre, el Consejo aprobó el reglamento (CE) nº 2103/2005 con el que modifica la normativa relativa a la calidad de los datos estadísticos en el contexto del procedimiento relativo a los déficits excesivos.

Agricultura

En el ámbito de la Política Agrícola Común, destaca la adopción por parte del Consejo, el 21 de junio, del Reglamento (CE) Nº 1290/2005 que modificará, a partir de 2007, el modo de financiación de la PAC, el objeto de simplificarla, reforzar y modernizar su gestión y el control financiero.

El nuevo Reglamento establece un marco jurídico único para simplificar la financiación de la PAC, la cual quedará estructurada en dos fondos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER). De forma que el FEAGA financiará los gastos antes pertenecientes al primer pilar de la PAC (entre los que se incluyen las medidas de intervención, las restituciones a la exportación, los pagos directos y la información y promoción de la comercialización de productos agrícolas). Y el FEADER sufragará las medidas de desarrollo rural, antes relativas al segundo pilar.

El Reglamento incluye, asimismo, el mecanismo de disciplina financiera, que ahora es objeto de un Reglamento aparte (Reglamento (CE) Nº 1782/2003). Y pondrá en marcha un sistema mejorado de recuperación de importes gastados indebidamente.

El 20 de septiembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) Nº 1698/2005 que regula el nuevo FEADER que se simplificará notablemente, ya que incluirá un solo sistema de programación, gestión y control.

Por último, destacar la adopción por parte de la Comisión Europea, el 19 de octubre, de una Comunicación sobre la simplificación y la mejora de la legislación relativa a la Política Agrícola Común, cuyo principal objetivo es reducir la burocracia y contribuir así a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

En su Comunicación (COM (2005) 509 final), la Comisión distingue entre dos tipos de simplificación. En primer lugar, la técnica, consistente en la revisión del marco jurídico, los procedimientos administrativos y los mecanismos de gestión, con el objetivo de alcanzar una mejor relación coste-beneficio para estar en condiciones de cumplir los objetivos políticos de una manera más eficaz, sin modificar las políticas de base. En segundo lugar, la simplificación política, cuyo objeto es tratar de reducir la complejidad, mejorando los instrumentos de intervención en los ámbitos de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural. La Comisión ha invitado a los Estados miembros y a todas las partes interesadas a presentar sus observaciones acerca de sus propuestas de simplificación, sobre cuya base elaborará un plan de acción en el año 2006.

Medio Ambiente

El 16 de febrero entró en vigor el Protocolo de Kyoto, bajo el que la Unión Europea se comprometió a reducir en un 8% sus emisiones de gases de efecto invernadero durante el período 2008-2012. En el informe del año anterior ya se destacaron un conjunto de disposiciones relativas a la aplicación de dicho Protocolo. En el presente año destaca la adopción por parte de la Comisión, el 10 de febrero, de la Decisión 2005/166/CE que tiene por objeto establecer diversas disposiciones de aplicación de la Decisión 2004/280/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases. En particular, establece la creación de un sistema de inventario comunitario y las normas para la presentación de informes por parte de los Estados miembros.

En relación a la contaminación marítima, el 7 de septiembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2005/35/CE que tiene por objeto incorporar al derecho comunitario las normas internacionales sobre la contaminación procedente de buques y garantizar que se imponen las sanciones administrativas o penales adecuadas a los responsables de las descargas.

En relación a la contaminación atmosférica, el 26 de enero se publicó la Directiva 2004/17/CE que establece los valores objetivo de concentración del arsénico, mercurio, níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire.

En materia de información y justicia medioambiental, el 17 de febrero, el Consejo aprobó la Decisión 2005/370/CE que tiene por objeto aprobar, en nombre de la Comunidad Europea el Convenio de la CEPE/NU sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia («Convenio Aarhus»).

En materia de residuos, el 24 de mayo la Comisión adoptó dos Reglamentos (Nº 782 y 783/2005) relativos a las estadísticas y a los formatos de las mismas para su transmisión a la Comisión por parte de los Estados miembros; el 27 de marzo adoptó la Decisión 2005/270/CE sobre los modelos relativos a los sistemas de bases de datos sobre envases y residuos de envases previstos en la Directiva 94/62/CE. Y en relación a los vehículos al final de su vida útil destaca la adopción de dos Decisiones: la primera de la Comisión, de 1 de abril, que establece las disposiciones para armonizar las características y la presentación del cál-

culo de los objetivos de reutilización y valorización fijados por la Directiva 2000/53/CE; y la segunda, del Consejo, de 20 de septiembre, que tiene por objeto modificar el anexo II de la citada Directiva al objeto de poner fin a las excepciones acordadas para ciertas aplicaciones que conllevaban el uso del plomo, cadmio, mercurio o el cromo hexavalente.

En relación a la etiqueta ecológica comunitaria se han adoptado un conjunto de Decisiones relativas a las categorías de productos siguientes: servicios de camping (Decisión 2005/338/CE), ordenadores personales (Decisión 2005/341/CE), detergentes lavavajillas a mano (Decisión 2005/342/CE), ordenadores portátiles (Decisión 2005/343/CE), productos de limpieza de uso general y productos de limpieza de cocinas y baños (Decisión 2005/344/CE), lubricantes (Decisión 2005/360/CE), y lavavajillas, calzado y baldosas rígidas para suelos (Decisión 2005/783/CE).

Contratación Pública

En relación a la normativa sobre contratos públicos, destaca la aprobación por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, el 16 de noviembre, de la Directiva 2005/75/CE, que corrige la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, a fin de que el umbral aplicable a los contratos relativos a determinados servicios subvencionados en más de un 50% permanezca ajustado al umbral aplicable a los contratos de servicios adjudicados por poderes adjudicadores distintos de las autoridades gubernamentales centrales.

Así como el Reglamento (CE) Nº 1564/2005, de 7 de septiembre, y la decisión 2005/15/CE, de 7 de enero, de la Comisión Europea que establecen los modelos de anuncios y los formularios normalizados para su publicación.

Energía

En el ámbito de la energía destaca la adopción, el 28 de septiembre, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo del Reglamento (CE) Nº 1775/2005 que establece las normas sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural. Y de la Directiva 2005/32/CE, de 6 de julio, que instaura un marco para el establecimiento de los requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía, con el fin de garantizar su libre circulación en el mercado interior europeo.

Política de Competencia

En relación a la normativa sobre libre competencia, en el año 2005 destacan el conjunto de iniciativas y disposiciones relativas a la reforma de la política de ayudas estatales.

El 7 de junio, la Comisión Europea presentó el Plan de acción de Ayudas es-

tatales («Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005 - 2009». COM (2005) 107 final). En base al mismo, la Comisión adoptó el Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (DOCE C 297 de 29 de noviembre). Y el 28 de noviembre, adoptó la Directiva 2005/81/CE que modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, a fin de introducir una nueva definición de las «empresas obligadas a llevar cuentas separadas», recogiendo el contenido de la Sentencia Altmark Trans GmbH del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Así como la Decisión 2005/842/CE que tiene por objeto establecer las condiciones para que una ayuda estatal en compensación por servicio público concedida a determinadas empresas a las que se ha atribuido el funcionamiento de servicios de interés económico general pueda considerarse compatible con el mercado común y quedar exenta del requisito de notificación establecido el artículo 88.3 del Tratado.

Por último, el 21 de diciembre, la Comisión Europea adoptó las nuevas líneas directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional, que establecen las normas para la selección de las regiones que podrán beneficiarse de ayudas regionales y definen los límites de ayuda admisibles, para el período 2007 a 2013.

Fiscalidad

En materia fiscal, destaca la adopción del Reglamento (CE) N° 1777/2005 del Consejo, de 17 de octubre, que establece disposiciones de aplicación de la Sexta Directiva sobre el IVA en relación al lugar de prestación de algunos servicios y el régimen aplicable a los servicios prestados por vía electrónica.

Así como de dos Directivas: la 2005/19/CE, de 17 de febrero, relativa a la mejora del régimen fiscal aplicable a las sociedades de Estados miembros diferentes en caso de fusión, escisión, aportaciones de activos o canjes de acciones; y la 2005/92/CE, de 12 de diciembre, que modifica, asimismo, la Sexta Directiva del IVA a fin de alargar hasta el 31 de diciembre de 2010 el período de aplicación del tipo normal mínimo del IVA en un 15%.

El 6 de octubre, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó Sentencia en el asunto C-204/03, Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de España, en la que determina que la normativa española que limita el derecho a deducir el IVA de los sujetos pasivos que reciben subvenciones para financiar sus actividades es contraria al derecho comunitario.

La Comisión Europea interpuso en 2003 un recurso contra España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por considerar que una parte de la normativa española relativa al impuesto sobre el valor añadido (Ley 37/1992) es contraria a la Sexta Directiva (Directiva 77/388/CEE).

La Sexta Directiva prevé un derecho a la deducción del IVA que se aplica al impuesto soportado por la adquisición de los bienes o servicios que el sujeto

pasivo utilice para las necesidades de sus operaciones gravadas. Cuando el sujeto pasivo efectúe indistintamente operaciones gravadas con derecho a deducción y operaciones exentas que no conlleven tal derecho (sujetos pasivos mixtos), sólo se admitirá la deducción por parte del IVA que sea proporcional a la cuantía de las operaciones gravadas. La Directiva establece también las normas para calcular esta prorrata de deducción, conforme a las cuales la concesión de determinadas subvenciones puede reducir, en el caso de los sujetos pasivos mixtos, el derecho a deducción.

La normativa española prevé la aplicación de la regla de la prorrata de deducción a todos los sujetos pasivos que reciban subvenciones destinadas a financiar sus actividades empresariales o profesionales, que no integren la base imponible del IVA. Éstas se incluyen en el denominador de la fracción de la que resulta la prorrata, por lo que reducen, de forma general, el derecho a deducción que se reconoce a los sujetos pasivos.

Por otra parte, dicha normativa establece que las subvenciones destinadas a financiar la compra de determinados bienes o servicios no dan lugar a la aplicación de la prorrata ni se incluyen en el denominador de la misma, sino que minoran el derecho a deducir el IVA soportado en la misma medida en que hayan contribuido a su financiación.

El Tribunal de Justicia recuerda, en primer término, que toda limitación del derecho a deducción incide en el nivel de la carga fiscal y debe aplicarse de manera similar en todos los Estados miembros. Por ello, sólo se permiten excepciones en los casos previstos expresamente por la Sexta Directiva.

A continuación, señala que, con arreglo a la Sexta Directiva, la aplicación de la prorrata de deducción a los sujetos pasivos que reciban subvenciones que no estén vinculadas al precio del bien o servicio suministrado y que no formen parte de la base imponible del IVA sólo está prevista en el caso de los sujetos pasivos mixtos, que son los sujetos pasivos que realizan de manera indistinta operaciones gravadas con derecho a deducción y operaciones que no conlleven tal derecho. Por consiguiente, el Reino de España incumple las obligaciones que le incumben al prever la aplicación de la prorrata a los sujetos pasivos totales, que efectúan únicamente operaciones con derecho a deducción.

Por último, el Tribunal de Justicia afirma que la norma especial que limita el derecho a la deducción del IVA correspondiente a la compra de bienes o servicios financiados mediante subvenciones introduce un criterio de limitación del derecho a deducción que no está autorizado por la Sexta Directiva.

Una importante consecuencia derivada de la presente Sentencia es que los contribuyentes podrán exigir el derecho a la recuperación de las cuotas del IVA indebidamente pagadas. Conviene, asimismo, subrayar que la Sentencia no limita en el tiempo los efectos de la misma.

Por último, destacar que el 1 de julio entró en vigor la Directiva 2003/48/CE y los Acuerdos internacionales correspondientes, que contiene la nueva normativa relativa a la fiscalidad de los rendimientos del ahorro.

Otras Disposiciones

En materia de enseñanza, destaca la adopción de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

En el sector de los seguros, destaca la adopción de la Directiva 2005/68/CE, de 16 de noviembre, que establece el marco normativo para las actividades de reaseguro en la Unión Europea.

En el ámbito del derecho societario, el 26 de octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2005/56/CE relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital.

En el ámbito de la política de protección de los consumidores, el 11 de mayo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales.

Y en materia de puertos, el 26 de octubre el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2005/65/CE que tiene por objeto introducir medidas comunitarias orientadas a aumentar la protección de los puertos frente a la amenaza de sucesos que afectan a la protección marítima.