

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 12/1995



Instituto de  
Estudios Europeos

.....



# **Cuadernos Europeos de Deusto**



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 12/1995**

**Dirección y Consejo de redacción:**

Director: Nicolás Mariscal  
Director adjunto: Beatriz Pérez de las Heras  
Secretario: Francisco Rodríguez  
Consejo de redacción: Julio Arriola  
Berta Belda  
Iñigo Bullain  
Félix Echevarría  
Carlos García Gallego  
Beatriz Iñarritu  
José Palacio

**Administración y suscripciones:**

Instituto de Estudios Europeos  
Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao  
Tfno.: (94) 445 31 00 Fax: (94) 445 06 00

**Distribución:**

Editorial Mensajero  
Sancho Azpeitia, 2 - E48014 Bilbao  
Tfno.: (94) 447 03 58 Fax: (94) 447 26 30

**Precios de Suscripción:**

España.....	2.300 ptas (IVA incluido)
Extranjero .....	30 dólares
Número suelto .....	1.380 ptas (IVA incluido)

Publicación impresa en papel ecológico

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN:

Depósito Legal:

Fotocomposición: IPAR, S.C.L.  
Particular de Zurbaran 2-4 - 48007 Bilbao

Impresión: Artes Gráficas Rontegui, S.A.L.  
Avda. Ribera de Erandio, 4 - 48950 Erandio (Bizkaia)

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 12/1995

## Sumario

---

### Estudios

- P.A. FERNÁNDEZ, *La circulación de los ciudadanos extracomunitarios en la Unión Europea* 11
- J. FERREIRO y M.C. GÓMEZ, *Sobre la posibilidad actual de un acuerdo de política de rentas en España* 31
- F. GÓMEZ, *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en la Cooperación CEE-ACP* 51
- A. GONZÁLEZ y C. GÁLVEZ, *Estudio de la evolución de las operaciones de concentración de empresas en el ámbito de la Comunidad Europea* 61
- G. DE VEL, *L'Europe s'ouvre vers l'Est. Du Conseil de l'Europe au Conseil de la Grande Europe* 81

### Jurisprudencia

- M.I. ROFES, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* 99
- J. VELASCO, *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario* 115

### Crónica

- B. BELDA y B. IÑARRITU, *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas* 129
- I. BULLAIN, *El nuevo Europarlamento* 145
-



# **Estudios**



# La circulación de los ciudadanos extracomunitarios en la Unión Europea

por Pablo Antonio Fernández Sánchez

Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Sevilla

**Sumario:** 1. La política migratoria comunitaria.—2. El reforzamiento de los controles.—3. La coordinación de las políticas migratorias nacionales: lucha contra la inmigración ilegal, la residencia de extranjeros y la política de refugiados. Conclusiones.

## INTRODUCCION

En 1974, el Consejo Europeo de París ordenó «estudiar las condiciones y los plazos en los cuales se podría atribuir a los ciudadanos de los Nueve Estados miembros derechos especiales como miembros de la Comunidad»<sup>1</sup>. Sin embargo no es hasta 10 años más tarde, cuando el Consejo Europeo de Fontainebleau no se decide a la creación de un Comité sobre la ciudadanía europea, conocido como Comité Adonnino<sup>2</sup>. Dicho Comité iba a tener la responsabilidad de elaborar informes relacionados con los derechos de los ciudadanos comunitarios<sup>3</sup>. Ahora bien su plasmación jurídica no se ha llevado a cabo hasta 1992, con la firma del Tratado de la Unión Europea<sup>4</sup>. Es su artículo G<sup>5</sup> el que crea expresamente una ciudadanía de la Unión<sup>6</sup>, cuyos

---

<sup>1</sup> *Boletín CC.EE.* 1974-12, p. 9.

<sup>2</sup> *Boletín CC.EE.*, 1984-6.

<sup>3</sup> Sobre la efectividad de la nacionalidad y sus problemas básicos, véase RUIZÉ, David: «Nationalité, Effectivité et Droit Communautaire», en *Revue Général de Droit International Public*, 1993, núm. 1, pp. 107-120.

<sup>4</sup> Este Tratado fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y ha entrado en vigor el 1 de noviembre de 1993.

<sup>5</sup> Este artículo G constituye la Segunda Parte, es decir artículos 8 a 8E del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, teniendo en cuenta ya las modificaciones introducidas por el Acta Unica Europea de 1986 y el Tratado de la Unión Europea de 1992.

<sup>6</sup> Para un estudio teórico sobre la ciudadanía europea, especialmente su interesante reflexión sobre el «estado de la persona» o status civitatis, véase PÉREZ VERA, Elisa: *La ciudadanía europea en el tratado de Maastricht*, en el libro «Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo - Homenaje al Profesor Díez de Velasco», Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1993, pp. 1.123-1.147.

titures tendrán todos los derechos y deberes reconocidos en el marco comunitario<sup>7</sup>, aunque curiosamente se mantiene la posición ya clásica de no hacer un catálogo general de derechos fundamentales y libertades públicas, sino un catálogo específico de derechos muy concretos, como el derecho de libre circulación, el de libertad de residencia, el de participación en las elecciones locales y europeas, el derecho a la protección diplomática y consular de cualquier Miembro de la Unión<sup>8</sup> y el derecho de petición, todo ello a pesar de la propuesta española sobre ciudadanía europea que se presentó en la Conferencia intergubernamental sobre la Unión Política de 20 de febrero de 1991<sup>9</sup>.

Ahora bien, para la construcción de la Europa de los ciudadanos, tal como puso de manifiesto el Comité ad hoc, presidido por Adonnino, es esencial la libre circulación de las personas y la desaparición de las fronteras internas. En consecuencia, los padrinos de este enfoque, Francia y Alemania, suprimieron los controles de la frontera entre las dos Repúblicas, a través del Acuerdo bilateral de Sarrebrück. Es aquí donde se inicia la preocupación por el control de lo extracomunitario.

Esta preocupación va a centrarse en el marco multilateral de los Acuerdos de Schengen sobre todo para el control de la inmigración ilegal y para la concertación jurídica respecto a los requisitos de entrada y permanencia de extranjeros en los distintos países signatarios; en el marco de la Comunidad Europea, en especial a través del Convenio relativo al cruce de fronteras exteriores y del Acuerdo de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

La base de todos estos análisis parten de la premisa de que deben existir diferentes controles según se trate de personas que acrediten la nacionalidad de uno de los países que forman parte de la Unión Europea o no. Y, obviamente, la regulación de estos últimos, es decir, de los ciudadanos extracomunitarios es más dura y restrictiva porque ha de hacerse frente a los derechos singulares de los ciudadanos europeos. En este sentido, el profesor Ortiz-Arce de la Fuente ha dicho que «la noción de ex-

---

<sup>7</sup> Respecto a estos derechos y deberes, véanse los análisis de LIÑAN NOGUERAS, Diego J.: «De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión», en *Gaceta Jurídica de la CEE*, núm. GJ 114, Serie D, núm. D-17, sept. 1992, en especial la parte IV dedicada al ámbito subjetivo y material, pp. 63 a 99 y Closa, Carlos: «The concept of citizenship in the Treaty on European Union», en *Common Market Law Review*, vol. 29, 1992, pp. 1.137-1.169.

<sup>8</sup> Sobre un estudio profundo sobre este aspecto, véase JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos: «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 1, Enero-abril 1993, pp. 9-51.

<sup>9</sup> Esta Propuesta puede consultarse en la *Revista de Instituciones Europeas*, 1991-1, pp. 405-409.

tranjería resulta esencial en el ordenamiento comunitario europeo no sólo para caracterizar al correspondiente mercado y la diferencia entre relaciones intra y extracomunitarias, sino también para prevenir la extensión de las ventajas y de los niveles de liberalización a terceros Estados y a sus ciudadanos»<sup>10</sup>. Esto llevado a sus últimas consecuencias ha generado una política migratoria comunitaria, un reforzamiento de los controles exteriores y una coordinación de las políticas migratorias nacionales: lucha contra la inmigración ilegal, la residencia de extranjeros y la política de refugiados que trataré de analizar en las próximas páginas.

## 1. LA POLITICA MIGRATORIA COMUNITARIA

Estoy con la apreciación del profesor Ortiz-Arce cuando dice que «el “control de la inmigración de terceros países” no resulta del ámbito exclusivo de los Estados aisladamente considerados, sino más bien de los Estados comunitarios en régimen de cooperación»<sup>11</sup>. Pero para hacer esta afirmación hay que situarse históricamente en el Acta Unica Europea. Hasta ella, la cooperación comunitaria en materia de inmigración fue muy limitada.

En este sentido, quizás merezca la pena señalar los Reglamentos 1.612/68 de 10 de octubre y 1.251/70 de 29 de junio, así como la Directiva 360/68, documentos en los que se señalan la igualdad de trato en las condiciones de trabajo y ventajas sociales, con la prioridad comunitaria en el empleo.

Sin embargo, en la práctica, el tratamiento de la extranjería no comunitaria dejaba un amplísimo margen de actuación estatal. Ello conllevó que los Estados Miembros hicieran su propia política migratoria y sus propios tratados con terceros países. Y ello es porque el régimen del control de la inmigración, respecto a entrada, permanencia y expulsión de extranjeros seguía siendo competencia exclusiva de los Estados Miembros, salvando siempre los Acuerdos y tratados de asociación y cooperación que la propia Comunidad firmara con terceros países<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, Antonio: La extranjería no comunitaria en el marco de la Comunidad Económica Europea - Hacia la configuración de una política migratoria comunitaria y el reforzamiento de los controles exteriores, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm 12, mayo-agosto, 1992, p. 207.

<sup>11</sup> ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, Antonio: «La extranjería no comunitaria en el marco de la Comunidad Económica Europea-Hacia la configuración de una política migratoria comunitaria y el reforzamiento de los controles exteriores», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 12, mayo-agosto, 1992, p. 223.

<sup>12</sup> Véanse los Acuerdos de Asociación con Turquía, de 12 de septiembre de 1963 (JOCE C 113/2/1973) y su Protocolo Adicional de 23 de noviembre de 1970 (JOCE C 113/18/1973);

Ahora bien todo este tipo de acuerdos y tratados comunitarios se hacían en el marco de las propias competencias comunitarias, es decir, como instrumentos de empleo y reclutamiento de mano de obra y la regulación laboral y social de estos trabajadores migrantes.

En 1973 se produce un hecho real en la Europa comunitaria que es la limitación general de la inmigración. Ya la mano de obra comienza a ser excedentaria y los Estados empiezan a poner límites muy rígidos a la incorporación de ciudadanos migrantes de terceros Estados.

La variedad de tratamiento de estos trabajadores inmigrantes hizo que la Comisión Europea estableciera «un procedimiento de comunicación previa y de concertación sobre las políticas migratorias respecto a Estados terceros»<sup>13</sup>. Con ello lo que trataba era de obligar a los Estados comunitarios para que informaran a la Comisión sobre las medidas nacionales tomadas en materia de entradas, estancias y empleos de los nacionales de terceros Estados, incluso de los ilegales. Este procedimiento fue denunciado por cinco Estados ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>14</sup>.

El Tribunal consideró que la política migratoria respecto a terceros Estados no es ajena al artículo 118 del Tratado de Roma que autoriza a la Comisión a promover la cooperación de los Estados miembros en materia como el empleo, la integración profesional y social, las condiciones de trabajo, etc., y la política migratoria no es ajena a este artículo porque estos problemas no pueden separarse de la situación de la población migrante<sup>15</sup>. Después de este Fallo judicial, la Comisión estableció la Decisión 88/384 de 8 de junio de 1988 para adaptarse a los requerimientos del Tribunal de Justicia<sup>16</sup>.

---

con Argelia (JOCE L 263/2/1978); con Marruecos (JOCE L 264/2/1978); con Túnez (JOCE L 265/2/1978; y últimamente los realizados con Polonia, Hungría y Checoslovaquia el 16 de diciembre de 1991 (aunque este último modificado después del desmembramiento de este país); y el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo de 2 de mayo de 1992, hecho en Oporto con Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza, todos ellos pueden verse en el Dossier de Documentación del Institut d'Etudes Juridiques Europeennes «Fernand Dehousse»: «Colloque "1993, Le Marché Unique et l'Europe des Personnes"», Université de Liege, Faculté de Droit, Vendredi 26 et Samedi 27 juin 1992, pp. 152 y ss.

<sup>13</sup> Véase la Decisión 85/381 de 8 de julio de 1985. Para un estudio detallado de la Decisión véase MANCINI, F.: «Política comunitaria e nazionale delle migrazioni nella prospettiva dell'Europa sociale», en *Rivista di Diritto Europeo*, 1989, pp. 309-319.

<sup>14</sup> Los cinco Estados fueron República Federal de Alemania, República Francesa, Países Bajos, Dinamarca y Reino Unido.

<sup>15</sup> Ver la Sentencia del Tribunal de Justicia de las CC.EE. de 9 de julio de 1987 (As. acumulados 281-283, 284, 285 y 287/85), «Política Migratoria. Competencia de la Comunidad», Recueil, 1987, p. 3.203. No obstante, la sentencia anuló parcialmente la Decisión 85/381 de la Comisión, pero por otras consideraciones que no vienen al caso.

<sup>16</sup> DOCE L 183/35/ 1988.

Pero antes de que el propio Tribunal de Justicia se pronunciara sobre este asunto, el Acta Unica Europea de 1986 y algunos otros actos comunitarios anteriores ya buscaban la concertación política en materia de inmigración<sup>17</sup>.

Es verdad que los artículos 8A, 8B, 100A y 100B del Acta Unica Europea establecen expresamente que «ninguna de estas disposiciones afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países». Sin embargo, la Declaración política que contiene el Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 señala que «los Estados Miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, en particular en lo que respecta a la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países». Esto ha producido, tal como reconoce Maclet, que se haya producido una convergencia en materias hasta ahora ajenas a lo comunitario como el reforzamiento del control de los flujos de entrada, la lucha contra la inmigración clandestina, la puesta en práctica de sanciones contra los empresarios y traficantes de mano de obra que reclutan extranjeros en situación ilegal, una creciente práctica al rechazo y a la expulsión y las limitaciones de las autorizaciones de entrada a categorías bien precisas de refugiados o de parientes<sup>18</sup>.

Pese a esto, en la actualidad hay un proceso de concertación de las políticas migratorias, sobre todo de los ciudadanos extracomunitarios puesto que los ciudadanos europeos cuentan con otro régimen especial<sup>19</sup>. En este sentido, «el proceso de concertación se está realizando en dos marcos de trabajo distintos (cooperación intergubernamental y marco institucional comunitario), dando lugar a distintos niveles de coordinación. Se puede hablar de una construcción a geometría variable, según el número de países que participen, y quizá en un futuro próximo a dos velocidades, en función del nivel de armonización conseguido»<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Véase en este sentido, SIMMONDS, K.R.: «The concertation of Community Migration Policy», en *Common Market Law Review*, 1988, pp. 177-188; TRAVERSA, E.: «Il coordinamento della politiche migratorie nazionali nei confronti degli stranieri extracomunitari», en *Rivista di Diritto Europeo*, 1988, pp. 5-22; y DESOLRÉ, G.: «La politique migratoire de la Communauté», en *Cahiers de Droit Européen*, 1990, pp. 453-464.

<sup>18</sup> MACLET, J.C.: «Les politiques d'immigration dans la Communauté», en *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 947, mayo-junio 1990, pp. 59-79.

<sup>19</sup> Véase en este sentido, el régimen del ciudadano comunitario en el ordenamiento jurídico español en ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia: «Régimen de extranjería comunitaria en el ordenamiento jurídico español (Análisis del Real Decreto 766/92, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados Miembros de las Comunidades Europeas)», en *La Ley* año XIV, núm. 80, 1 de octubre de 1993, pp. 1-11. El Real Decreto se encuentra publicado en el BOE de 30 de junio de 1992, pp. 22.275-22.278.

<sup>20</sup> Doc. «Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería», Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados, 1991.

## 2. EL REFORZAMIENTO DE LOS CONTROLES EXTERIORES

Uno de los objetivos claves del mercado interior comunitario consiste en la eliminación de los controles sobre personas y mercancías. Ello ha hecho aparecer un nuevo concepto diferenciador que es el de fronteras interiores (que se trata de aquellas fronteras destinadas a desaparecer) y las fronteras exteriores (aquéllas que se tratan de reforzar).

El peligro de estos objetivos es precisamente el riesgo del control. Ello hace a su vez que se estudie un entramado jurídico para «darle a cada uno lo suyo», es decir, para que las autoridades migratorias y de aduanas distingan a los ciudadanos de alguno de los países comunitarios de aquéllos que no lo son. Y entre estos últimos, que se distingan aquellos autorizados a desplazarse temporalmente, los autorizados a residir en un país comunitario, los solicitantes de asilo y refugio, etc.

Para ello tienen que garantizar, a través de mecanismos de cooperación, la seguridad del control contra la inmigración ilegal y otros problemas<sup>21</sup>.

La preparación de las medidas para el control de las fronteras se está llevando a cabo por grupos de coordinadores intergubernamentales, creados en el Consejo Europeo de Rodas en 1988, gracias a una iniciativa del Reino Unido y aprobados por el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989, quien definió las medidas esenciales para llevar a cabo el control de las personas y las mercancías. La presidencia de este Grupo de coordinadores intergubernamentales la ostenta semestralmente el país que ostente la Presidencia de la Comunidad, ahora de la Unión. Su Secretaría permanente está anclada en el Consejo de Ministros.

Las medidas complementarias más importantes que han propuesto han sido tres:

- El Convenio de Dublín sobre el derecho de asilo<sup>22</sup>.
- El Convenio relativo al cruce de las fronteras exteriores<sup>23</sup>.
- El Convenio sobre el Sistema Informatizado Europeo<sup>24</sup>.

Hay que decir antes que nada que la relentización de estos problemas de controles fronterizos se deben fundamentalmente a tres razones. Por un lado a razones técnicas, dado que para eliminar los controles internos, hace falta reforzar los externos y para ello se requiere una inversión enorme en infraestructuras y una adaptación de los medios aeroportuarios y portuarios.

---

<sup>21</sup> Estos problemas concretos serían el terrorismo, la droga y la criminalidad en general.

<sup>22</sup> Este Convenio hasta la fecha ha sido ratificado sólo por el Reino Unido, Grecia, Dinamarca y Luxemburgo.

<sup>23</sup> Este Convenio aún no ha sido ni siquiera firmado.

<sup>24</sup> Que aún está en fases de elaboración.

Por otro lado, a razones interpretativas. En efecto, Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido consideran que el artículo 8A del Tratado de la Comunidad Europea reconoce el derecho de libre circulación de personas sólo a los nacionales de los Estados Partes y por tanto su aplicación no alcanza a los ciudadanos extracomunitarios. Consecuentemente son los Estados Partes los que deben mantener el control de la circulación de estos ciudadanos de terceros países.

Por último, a razones políticas puesto que España se niega a aceptar una frontera exterior en Gibraltar sin su control, y el Reino Unido se aprovecha de esta circunstancia para obtener beneficios políticos, dado que su interés en materia de fronteras exteriores es mínimo, con lo que contribuye a relentizar el tema.

El Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, de 15 de junio de 1990<sup>25</sup>, se firmó en el marco intergubernamental al que me he venido refiriendo, en una reunión de los ministros encargados de inmigración de los distintos Estados miembros de la Comunidad Europea, excepto el de Dinamarca. Por lo tanto, es un Convenio que primeramente es a once, aunque finalmente Dinamarca también lo ha firmado. Se hizo teniendo en cuenta el objetivo marcado por el Consejo Europeo de Estrasburgo de los días 8 y 9 de diciembre de 1989, de armonizar sus políticas de asilo, y con la participación del Sr. Bange-mann, vicepresidente de la Comisión de la Comunidad Europea.

Ya con anterioridad se había pretendido comunitarizar la armonización de legislaciones en torno al asilo<sup>26</sup>. La misma Comisión había previsto en su Libro Blanco sobre la consecución del Mercado Interior, la adopción por el Consejo de una Directiva relativa a la coordinación de las normas sobre derecho de asilo y sobre el estatuto de los refugiados<sup>27</sup>, pero sin éxito debido a las dificultades políticas y jurídicas del texto en cuestión<sup>28</sup>.

Por tanto, el Convenio de Dublín constituyó el primer instrumento jurídico de la puesta en práctica de la libre circulación de personas y

---

<sup>25</sup> Para un análisis de este Convenio ver DOUBLET, F.: «Le droit d'asile en Europe: la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'asile présentée auprès d'un Etat membre des Communauté européenne», en *Revue du Marché Commun*, núm. 347, 1991, pp. 393-394.

<sup>26</sup> Ver lo realizado en la Comunidad en JOLY, D.: «Le Droit d'Asile dans la Communauté Européenne» en *International Journal of Refugee Law*, vol. 1/3 (1989), pp. 365-377.

<sup>27</sup> Ver COM(85) 310 final. Anexo. «Calendario de acciones para la consecución del mercado interior», p. 11.

<sup>28</sup> Ver NAYER, A.: La Communauté Européenne et les réfugiées, en *Revue belge de Droit International*, vol. XXII, 1989/1, pp. 140-147.

representa un hito importantísimo en la armonización de la materia de refugiados, a nivel general, respetuosa siempre con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto del refugiado y de su Protocolo Adicional de 1967<sup>29</sup>. También ha obligado a homogeneizar las obligaciones internacionales respecto a refugiados<sup>30</sup>. Así, Italia que mantenía una declaración limitativa del ámbito espacial de aplicación de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, se ha visto obligada a retirar dicha declaración<sup>31</sup>.

La idea fundamental de este instrumento jurídico es la de resolver el problema de los refugiados «en órbita» y el de las solicitudes múltiples. Su interés comunitario es «el interés añadido de constituir el punto de partida para la aproximación global y sistemática al asilo desde una perspectiva comunitaria, aunque sea al margen del método comunitario en sentido estricto, lo que atribuye una importancia radical al contenido de los mismos, especialmente por lo que se refiere al concepto de asilo del que parten y al espíritu que inspira la regulación contenida»<sup>32</sup>.

La idea de este Convenio no es la de regular materialmente el tema del asilo y refugio sino la de establecer unos procedimientos para determinar quién es el Estado responsable de examinar la demanda de asilo. Ahora bien, ya he dicho que el Convenio de Dublín reafirma las obligaciones de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo Adicional de 1967, de la que todos los Estados miembros de la Unión Europea son Partes, por lo que representa, al menos, una homogeneización del concepto de asilo que es la base de una política común de asilo.

La idea básica es que toda solicitud de asilo debe ser atendida, aunque el examen de la demanda se hará teniendo en cuenta la legislación

---

<sup>29</sup> Sobre las perspectivas de armonización de legislaciones en materia de asilo y refugio, ver HAILBRONNER, K.: «Perspectives of Harmonization of the Law of Asylum after the Maasticht Summit», en *Common Market Law Review*, vol. 29/5 (1992), en especial pp. 920 y ss.

<sup>30</sup> Incluso se ha tenido que proceder a la homogeneización del concepto de asilo. Para comprender el alcance de las modificaciones llevadas a cabo en este terreno por los distintos Estados Miembros, véase el Doc. SN 4.376/91, WGI 941, del Grupo Ad hoc Inmigración, de 12 de febrero de 1992 o la reforma que se está llevando a cabo en España con el proyecto de Ley de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (Boletín oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 16-1, de 30 de julio de 1993).

<sup>31</sup> El 1 de marzo de 1990 Italia ha modificado su declaración interpretativa del artículo 1 de la Convención de 1951. Ver «Traités Multilatéraux déposés auprès du Secrétaire Général Etat au 31 décembre 1991», Nations Unies, New York, 1992, pp.213 y ss.

<sup>32</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: «El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, núm. 1, p. 57.

nacional de cada uno de los Estados. Vemos aquí de nuevo la pervivencia del elemento tradicional de la soberanía territorial (por supuesto, siempre teniendo en cuenta las obligaciones internacionales pertinentes).

El procedimiento para la determinación de qué Estado es el responsable de examinar la demanda es tedioso y creo que carece de importancia para ser expuesta aquí. Sin embargo sí creo conveniente establecer los criterios generales para establecer dicha responsabilidad. Así, en primer lugar el Estado encargado de examinar la solicitud de asilo será primeramente aquel que haya autorizado expresamente la entrada del extranjero en su territorio con un visado o un permiso de residencia (art. 5 Convenio de Dublín) y si se dan varios documentos múltiples, es decir que disponga de otro visado o permiso de residencia de otro Estado Miembro, el Estado responsable de examinar la solicitud de asilo será aquel cuyo visado o permiso de residencia sea de mayor alcance temporal (art. 5.3.º).

En segundo lugar tendrá la responsabilidad de examinar la demanda de asilo el Estado que haya autorizado la entrada de un extranjero, eximiéndole del visado correspondiente (art. 5.2.º b).

En tercer lugar será responsable de examinar la solicitud de asilo el Estado que haya incumplido su deber general de vigilar las fronteras y haya permitido con tal incumplimiento la entrada del extranjero en el territorio nacional.

Finalmente, será responsable el Estado ante el que se haya presentado la solicitud si no puede aplicarse ninguno de los tres primeros criterios (art. 8).

Respecto al Convenio de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas relativo al cruce de las fronteras exteriores, lo primero que hay que decir es que aún se trata de un proyecto de convenio y, por tanto, no está firmado. Es más, en mi opinión personal nunca va a ser objeto de firma porque a esta altura se muestra bastante desfasado dado que el Acuerdo Schengen ha perfeccionado el sistema del control de las fronteras exteriores entre 9 Estados Miembros y se espera que los tres restantes puedan unirse una vez que la aplicación de Schengen sea efectiva y obligue a su comunitarización. No obstante conviene decir algo de este proyecto ya ultimado aunque a falta de firma tal como vengo diciendo.

En este Convenio se establece que las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los puntos de paso autorizados que los Estados miembros deberán controlar permanentemente. El control se ejercerá con arreglo al Derecho nacional (art. 4). Ahora bien, si se trata de un ciudadano comunitario, el control será visual en condiciones que permitan verificar su identidad mediante el examen de sus documentos de viaje (art. 5-1.º). Ahora bien, los ciudadanos extracomunitarios deberán aportar no sólo el visado válidamente emitido sino que se someterán a la discrecionalidad

del Estado que lo recibe pues basta que sus autoridades lo consideren un peligro para el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales para alguno de los Estados miembros, o que estén en la lista común de las personas a las que los Estados miembros le denieguen el acceso. Igualmente deberán aportar documentos justificando el objeto y las condiciones de la estancia y la disponibilidad de medios suficientes de subsistencia.

Si el extranjero tiene un permiso de residencia de larga duración, estará sometido a las condiciones que fije la legislación nacional que le haya otorgado el permiso de residencia. Sin embargo su acceso se limitará al territorio de dicho Estado.

Por supuesto siempre quedarán salvaguardadas las razones humanitarias para no exigir todos y cada uno de los documentos si un Estado miembro tiene razones suficientes, incluidos los de interés nacional o a causa de sus obligaciones internacionales.

En el Acta Final los Estados miembros declaran que el Convenio sobre el cruce de fronteras exteriores se firmará en la perspectiva de realizar los objetivos del artículo 8A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y representa una etapa en la realización del espacio sin frontera interiores en el que se dé la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Siempre se respetarán los acuerdos entre los Estados miembros en materia de circulación de personas que establezcan una mayor libertad de circulación o una cooperación más intensa que la que suponga este Convenio.

Dado que el Acuerdo de Schengen está mucho más perfeccionado que este Convenio, tal como he dicho y además está en vigor aunque estemos pendientes todavía de su aplicación, considero más útil hacer el análisis a partir de este Acuerdo de Schengen que engloba en general todos los compromisos del Convenio relativo al cruce de las fronteras exteriores.

El Convenio sobre el Sistema Informatizado Europeo como ya he dicho antes se encuentra en fase de elaboración y, por tanto, no será objeto de análisis.

### 3. LA COORDINACION DE LAS POLITICAS MIGRATORIAS NACIONALES: LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACION ILEGAL, LA RESIDENCIA DE EXTRANJEROS Y LA POLITICA DE REFUGIADOS

Desde 1960, el BENELUX (Bélgica, Nederland y Luxemburgo) habían suprimido el control entre sus fronteras, aplicando una política migratoria común. Esta experiencia positiva hizo que Alemania y Francia

se unieran a esa supresión gradual de los controles aduaneros y migratorios, cosa que se logró el 14 de junio de 1985 en el llamado Acuerdo de Schengen<sup>33</sup>. Este Acuerdo supuso el paso definitivo para el camino hacia la libre circulación de personas en la Europa comunitaria<sup>34</sup>. Y con ello se podrá lograr una mayor cooperación transfronteriza<sup>35</sup>. Todo esto era porque el Acuerdo de Schengen distingue claramente dos problemáticas distintas: la libre circulación de bienes y servicios y la libre circulación de personas.

Este Acuerdo contenía medidas a corto plazo como eran aquellas derivadas de la política del disco verde, es decir, aquella consistente en la vigilancia visual de la circulación de bienes y servicios, sin detención de vehículos. Las medidas a largo plazo serían aquellas concernientes a la supresión de los controles migratorios para el ejercicio de la libre circulación de personas<sup>36</sup>.

La primera política del disco verde se puso en funcionamiento el 1 de enero de 1986.

Las medidas a largo plazo sufrirían un debate más complejo, al extremo que obligó a la firma de un Tratado complementario que contuviera las normas de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1985<sup>37</sup>. Este Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen se firmó en esta misma ciudad el 19 de junio de 1990 y contenía cuatro medidas fundamentales:

- a) Medidas de reforzamiento de las fronteras exteriores.
- b) Política común de visados.
- c) Concertación sobre el derecho de asilo.
- d) Creación de una red de bancos de datos (Sistema de Información de Schengen).

Además de los países del BENELUX, Alemania y Francia, la República Italiana se adhirió al Acuerdo de Schengen de 1985 mediante un

---

<sup>33</sup> Schengen es el nombre de la ciudad luxemburguesa donde se firmó dicho Tratado. Para un pequeño análisis de este Convenio ver LECOCQ, H.: «La Convention de Schengen», en *Dé-fense Nationale*, París, núm. 3, marzo de 1992, pp. 91-99.

<sup>34</sup> Ver en este sentido BLANC, H.: «Schengen: le chemin de la libre circulation en Europe», en *R. M. C. et de l'U.E.*, núm. 351, 1991, pp. 722-726 y SCHUTTE, J.J.E.: «Schengen: its meaning for the Free Movement of Persons in Europe», en *C.M.L.R.*, 1991, núm. 3, pp. 549-570.

<sup>35</sup> Ver CAMHIS, M.: «La cooperación transfronteriza e interregional a nivel europeo», en *Europa Junta*, núm. 18, julio de 1993, pp. 5-10.

<sup>36</sup> Sobre la eliminación de estos controles migratorios, ver el trabajo de CHAUCHAT, M.: «Schengen ou l'élimination des frontieres physiques», en *Vers l'Europe des citoyens*, núm. especial (abril de 1992), de la *Revue juridique du Centre Ouest* (Poitiers, Tours, Orléans, Bourges et Limoges), Université de Tours, 1992.

<sup>37</sup> Sobre este Convenio ver CHOCHÉYRAS, L.: «La Convention d'application de l'accord de Schengen», en *A.F.D.I.*, 1991, pp. 807-818.

Protocolo de Adhesión firmado en París el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal se adhirieron mediante Protocolo de Adhesión hecho en Bonn el 25 de junio de 1991<sup>38</sup>. Por su parte el Gobierno de Grecia se adhirió en Madrid el 6 de noviembre de 1992<sup>39</sup>. Consecuentemente son Partes en el Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, hecho en Schengen el 14 de junio de 1985, todos los Estados de la Unión Europea excepto el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República de Irlanda y Dinamarca. Por ello se trata de un Acuerdo en el marco multilateral y no estrictamente comunitario, aunque sus fines y objetivos sean la consecución de los fines y objetivos del Tratado de la Unión Europea<sup>40</sup>.

Esta circunstancia multilateral, sometida al Derecho Internacional, se arguye para establecer que el Acuerdo de Schengen sea un Acuerdo extracomunitario, a pesar de los fines y objetivos. Sin embargo, el Parlamento Europeo ha seguido muy de cerca las negociaciones de este Acuerdo<sup>41</sup>, pidiendo «total transparencia en el trabajo de los distintos organismos intergubernamentales compuestos por algunos o por la totalidad de los Estados miembros pero que funcionan con arreglo al Derecho internacional y no a la legislación comunitaria»<sup>42</sup>.

Igualmente, en la misma Resolución, el Parlamento Europeo

«Pide al Consejo que ponga fin a esta falta de respeto de las competencias del Parlamento Europeo reconocidas en los Tratados de la CE y en el Acta Unica Europea e insiste en que cualquier decisión adoptada sobre inmigración y seguridad interna y relativa a la libre circulación de personas en la Comunidad se trate de la misma manera que cualquier otra política comunitaria»<sup>43</sup>.

En consecuencia hay conciencia comunitaria de que la política migratoria comunitaria se está elaborando en dos velocidades, una la de los

---

<sup>38</sup> El Protocolo de Adhesión del Gobierno está publicado en el BOE núm. 181, de 30 de julio de 1991, pp. 25.108-25.111.

<sup>39</sup> El texto de este Protocolo fue publicado por el BOE núm. 34 de 9 de febrero de 1993, pp. 3.598-3.599.

<sup>40</sup> Para conocer el significado para la libre circulación de personas en Europa de este Acuerdo, véase SCHUTTE, J.J.E.: «Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe», en *C.M.L.R.*, 1991, núm. 3, pp. 549-570; y también el trabajo de STTENBERGEN, J.D.M.: «Schengen and the Movement of Persons en MEIJERS, H y Otros: *op. cit.*

<sup>41</sup> Recuérdense sus Resoluciones de 12 de marzo de 1987, de 23 de noviembre de 1989 y de 15 de marzo de 1990, DO C 99 de 13 de abril de 1987, p. 167; DOC C 323 de 27 de diciembre de 1989, p. 98 y DOC C 96 de 17 de abril de 1990, p. 274, respectivamente.

<sup>42</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 14 de junio de 1990 sobre el Acuerdo de Schengen y el Convenio relativo al derecho de asilo y al estatuto de los refugiados del Grupo ad hoc sobre inmigración (DO C-175 de 16 de julio de 1990, p. 171.

<sup>43</sup> *Ibídem.*

países integrados en el Acuerdo de Schengen<sup>44</sup> y otra, la menos desarrollada, la de los 12, hasta que Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca estén en condiciones de aceptar los criterios de Schengen, y se comunitarice, por tanto, las disposiciones del Acuerdo.

Centrándonos en el Acuerdo de Schengen, éste requirió, tal como ya he dicho, un Convenio de aplicación de dicho Acuerdo, firmado el 19 de junio de 1990<sup>45</sup>. Este Convenio de Aplicación desarrolla el Acuerdo de Schengen de 1985, aunque aún no está en vigor. España firmó un Acuerdo de Adhesión a este Convenio<sup>46</sup>. Sin embargo, para que surta efectos jurídicos internacionales, este Acuerdo de Adhesión (recuérdese que para el Acuerdo de Schengen de 1985 se utilizó la figura jurídica del Protocolo de Adhesión, que es en sí mismo un instrumento jurídico que manifiesta el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente), se requiere, conforme a su propio artículo 5, instrumentos de ratificación, aprobación o aceptación<sup>47</sup>. No obstante la firma del Acuerdo de Adhesión por

---

<sup>44</sup> MASSE, M.: «L'espace Schengen. I.—Textes et contexte, figures de l'intégration dans l'Europe communautaire», en *Revue de Science Criminelle et Droit Pénal Comparé*, 1992, núm. 2, pp. 373-388.

<sup>45</sup> Las circunstancias de este Acuerdo de Aplicación han sido debatidas en todos los Estados. Sin embargo, Francia requirió una Decisión del Consejo Constitucional, que hizo el día 25 de julio de 1991. Para conocer esta Decisión n.º 91-294 DC, véase el anexo documental y el trabajo de VEDEL, Georges: «Schengen et Maastricht (A propos de la décision n.º 91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991),» en *Revue française de Droit administrative*, núm. 8(2), mars-avril, 1992, pp. 173-184; así como la nota de PRETOT, X.: «La conformité a la Constitution de la loi autorisant l'approbation de l'accord de Schengen, Décision n.º 91/294 DC du 25 juillet 1991 (note)», en *R.T.D.E.*, 1992, núm. 1, pp. 194-212.

<sup>46</sup> Conforme al artículo 140 del Convenio, la adhesión de cualquier país comunitario al mismo tiene que ser objeto de un Acuerdo de Adhesión entre las Partes y el aspirante, marco jurídico que es compatible con el artículo 15 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

<sup>47</sup> Las Partes han formulado la siguiente Declaración común relativa al artículo 5 del Acuerdo de Adhesión:

«Los Estados signatarios se comunicarán mutuamente, desde antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Adhesión, todas las circunstancias que revistan importancia para las materias a que se refiere el Convenio de 1990 y para la entrada en vigor del Acuerdo de Adhesión.

El presente Acuerdo de Adhesión únicamente entrará en vigor entre los cinco Estados signatarios del Convenio de 1990 y el Reino de España cuando las condiciones previas a la aplicación del Convenio de 1990 se cumplan en estos seis Estados y los controles en las fronteras exteriores sean efectivos.

Con respecto a la República Italiana, el presente Acuerdo de Adhesión únicamente entrará en vigor cuando las condiciones previas a la aplicación del Convenio de 1990 se cumplan en los Estados signatarios de dicho Acuerdo y los controles en las fronteras sean efectivos.»

parte de España se ha producido<sup>48</sup>, lo que de por sí genera una serie de obligaciones internacionales<sup>49</sup>.

Lázaro Moreno dice que «con este Convenio, las partes firmantes decidieron adoptar una serie de medidas necesarias y establecer una estrecha cooperación para suprimir gradualmente los controles en las fronteras comunes, de un modo real y efectivo»<sup>50</sup>. Las medidas principales que se establecen en el Convenio de Aplicación se refieren a la supresión de controles en las fronteras interiores comunes, a la política de visado común y al cruce de fronteras exteriores, a la lucha contra la inmigración ilegal, a los problemas relativos a los refugiados y asilados, a la cooperación policial y judicial, al tráfico ilícito de estupefacientes y a las armas de fuego y municiones.

La que aquí nos interesa destacar es la referente a la política de visado común y al cruce de fronteras exteriores, a la lucha contra la inmigración ilegal, y a los problemas relativos a los refugiados y asilados.

Referente a la política de visado común y al cruce de fronteras exteriores el Convenio establece la aceptación provisional en cualquier frontera exterior del visado expedido por cualquiera de los 9 Estados que forman el Grupo de Schengen, siempre y cuando el tiempo máximo de permanencia no exceda de tres meses, es decir, hablamos del visado de turista o de estancias de corta duración. Ahora bien, se trata de que los Estados Partes en Schengen acepten estos visados de una forma provisional. Lo definitivo será la aplicación de un visado común uniforme para todos. Por ello los Estados Partes están tratando de armonizar su política de visados con objeto de uniformar su otorgamiento y exigencia<sup>51</sup>.

Los requisitos que exige el artículo 5 de este Acuerdo de Aplicación para que se pueda aceptar la entrada de un extranjero serían las siguientes:

---

<sup>48</sup> Ver el texto del Acuerdo en el Suplemento al Boletín de Información del Ministerio de Justicia núm. 1676, pp. 31-107.

<sup>49</sup> Entre otras la obligación de no frustrar el objeto y el fin del Tratado antes de su entrada en vigor, conforme al artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

<sup>50</sup> LÁZARO MORENO, Francisco: «El Acuerdo de Schengen y la Libre circulación de personas en la CEE,» en *Cuadernos de Europa*, n.º 2, Comisión de Europa de la Diputación de Zaragoza, 1993, p. 14.

<sup>51</sup> España como Estado Parte también procede a hacer lo propio. Ver en este sentido ALVÁREZ RODRÍGUEZ, Aurelia: «Disposiciones españolas restrictivas en materia de inmigración», en *REDI*, 1992, núm. 2, pp. 713-718, y en especial la pág. 716 donde se recoge unas palabras del Ministro del Interior en el Diario de Sesiones de las Cortes generales donde refleja esta necesidad de ver las condiciones en las que se deben dar los visados teniendo en cuenta todos los elementos de los que vengo hablando.

- a) Poseer un documento o documentos válidos que permitan el cruce de la frontera (por ejemplo un pasaporte o documento nacional de identidad u otro documento, según se autorice.).
- b) Estar en posesión de un visado válido cuando éste sea exigido<sup>52</sup>.
- c) En su caso, presentar los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de los medios adecuados de subsistencia, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de procedencia o el tránsito hacia un tercer Estado en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios<sup>53</sup>.
- d) No estar incluido en la lista de no admisibles. Más tarde especificaré lo concerniente a esta lista, cuando trate el Sistema Informático de Schengen.
- e) No suponer un peligro para el Orden Público, la Seguridad Nacional o las Relaciones Internacionales de una de las Partes Contratantes<sup>54</sup>.

Respecto a la política del cruce de fronteras se han regulado unos pasos fronterizos exteriores, con unos horarios determinados, por los que se podrá ingresar en cualquiera de los países que forman el Grupo Schengen. El control va a exigir una armonización de los principios migratorios para respetar los intereses de todas las Partes, pero al mismo tiempo va a exigir un respeto de la normativa nacional. He aquí un nuevo dato jurídico internacional: pleno respeto a la soberanía de los Estados, pero en el marco de una necesaria cooperación para la integración en esta materia.

Cuando una persona haya obtenido la entrada legalmente por una de las fronteras exteriores, con un visado de alguna de las Altas Partes Con-

---

<sup>52</sup> España mantiene una Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla mediante la cual se seguirá aplicando el régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo entre Ceuta y Melilla y las provincias marroquíes de Tetuán y Nador.

<sup>53</sup> En este sentido hay que decir que España tenía previsto en el Protocolo 2 del Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas la aplicación de controles para mercancías y viajeros procedentes de las ciudades de Ceuta y Melilla distintos del resto del país, como si estos territorios norteafricanos no fueran territorios aduaneros comunitarios. En el Acuerdo de Adhesión de España al Acuerdo de Aplicación de Schengen, España mantiene esta especificidad. Por tanto, España seguirá estableciendo controles de identidad y documentación en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio español.

<sup>54</sup> Para un estudio más profundo desde la perspectiva jurídica, ver BOELES, P.: «Schengen and the Rule of Law», y HOGENBOOM, T.: «Free Movement of Non-EC Nationals, Schengen and Beyond», ambos en MEIJERS, H. y otros: «Schengen, Internationalization of Central Chapters of the Law of Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police», NJCM-Boekerij, Leiden, 1991.

tratantes, podrá circular libremente, por el período de tres meses establecido, por cualquiera de los territorios de dichas Altas Partes Contratantes, tal como reconoce el artículo 19 del Acuerdo de Aplicación Schengen.

Para las estancias de larga duración la regulación es mucho más restrictiva. Me estoy refiriendo, por ejemplo, a una estancia por razones de estudio. La competencia para otorgar el visado será del país para donde se solicite, se adecuará a su normativa interna y será válida únicamente en el territorio del país que ha autorizado dicha estancia. Esto no quiere decir que el ciudadano extracomunitario no pueda viajar por el territorio de los demás países, puesto que esta posibilidad sí queda autorizada con la condición de que siempre vuelva al país que le expidió el visado.

Respecto a los extranjeros titulares de un permiso de residencia, sea provisional o no, éstos podrán viajar por el territorio de otras Partes Contratantes en las mismas condiciones que los turistas, es decir, por un período máximo de tres meses y cumpliendo las condiciones de entrada de los mismos. Claro está que los Estados, a la hora de otorgar permisos de residencia de personas consideradas por el registro general de todas las Partes Contratantes como indeseable o no admisible, tendrá que informar de esas circunstancias y retirar del registro dicha inscripción. No obstante, cualquier Parte Contratante podrá mantener a dicha persona en su registro nacional, primando de nuevo el respeto de la soberanía.

Respecto a la lucha contra la inmigración ilegal las Partes Contratantes se obligan a recoger en sus legislaciones nacionales, por tanto a armonizar su legislación en esta materia, la responsabilidad de los transportistas, marítimos, aéreos o terrestres, para hacerse cargo de los viajeros que no hayan sido autorizados a entrar en un territorio. Obviamente se entiende que el rechazo se producirá por razones legales, es decir, por no disponer de la documentación requerida o por estar inscrito en la lista nacional de indeseables o no admisibles. Igualmente se presupone el cumplimiento del Derecho Internacional respecto a estas acciones, como la protección de los derechos fundamentales mínimos de los extranjeros, los derechos derivados de las obligaciones internacionales del Estado en cuestión, en el Grupo de Schengen, por ejemplo, las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos, e incluso de sus disposiciones constitucionales. En todo caso, se señalan expresamente los compromisos resultantes de las obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, relativa al Estatuto de la condición de Refugiado.

El Estado responsable de la expulsión del extranjero que permaneciera ilegalmente será aquel que lo encuentre en su territorio.

El compromiso de las Partes Contratantes alcanza incluso a armonizar un sistema de sanciones contra los transportistas, por vía aérea o marítima, e incluso los transportistas de grupos que realicen enlaces internacionales por carretera en autocar (nada se dice de otros servicios como el de taxis o ferrocarril, sorprendentemente). Incluso se recoge el compromiso de regular las sanciones de particulares que, con fines lucrativos, «ayude o intente ayudar a un extranjero a entrar o a permanecer en el territorio de una Parte Contratante quebrantando la legislación de dicha Parte Contratante sobre entrada y estancia de extranjeros» (art. 27).

Por último, en lo que respecta a los problemas relativos a los refugiados y asilados<sup>55</sup>, el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen garantiza el establecimiento de un procedimiento para las solicitudes de refugio y asilo. Siempre quedan salvaguardados los derechos recogidos en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967 relativos al Estatuto de refugiado. Ningún solicitante de asilo o refugio verá perjudicados sus derechos en ninguno de los Estados Partes. Cualquiera de éstos, por tanto, puede estudiar la solicitud y en todo caso, garantizar el procedimiento de solicitud de refugio o asilo. Lo lógico es lo que haga aquel Estado que tiene mayor responsabilidad en la entrada del solicitante, pero, y de nuevo por respeto a la soberanía estatal, cualquier Parte Contratante «conservará el derecho de examinar una solicitud de asilo aunque la responsabilidad incumba a otra Parte Contratante con arreglo al presente Convenio» (art. 29-4.º).

En todo caso, existe un detallado análisis en el Convenio para razonar objetivamente el Estado que tiene mayor derecho/obligación de estudiar la solicitud. Siempre, desde luego, y he aquí una vez más otra manifestación de la soberanía estatal, se hará conforme a la legislación nacional del Estado que la estudie (art. 32). De otra manera habría que haber arbitrado un complejísimo procedimiento difícil de plantear por los distintos sistemas jurídicos de los Estados Partes y por las características de los órganos nacionales encargados de su ejecución.

La cooperación policial<sup>56</sup> y judicial<sup>57</sup>, el tráfico ilícito de estupefacientes y las normas sobre armas y municiones son otros aspectos regula-

---

<sup>55</sup> Respecto a un análisis del tratamiento del tema de los refugiados en el Acuerdo de Aplicación Schengen, véase BOLTON, J.: «From Schengen to Dublin: The New Frontiers of Refugee Law», en MEIJERS, H. y otros: «Schengen...», *op. cit.*. Para un análisis comparativo entre Schengen y Dublín, en español, véase el magnífico trabajo de la Profesora ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: *op. cit.*

<sup>56</sup> Véase en este sentido MONTREUIL, J.: «Interpol», en *J.-CI. de Droit Int.*, 9, Fasc. 405, C-1 y 405 C-2, 1992.

<sup>57</sup> MIGUEL ZARAGOZA, J. de: «La cooperación judicial en los Pactos de Schengen», en *Noticias/CEE*, núm. 90, 1992, pp. 73-82; MIGUEL ZARAGOZA, J. de: «Los Pactos de Schengen.

dos en el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, pero que no merece comentarios en este trabajo.

Lo que sí merece la pena destacar es la creación del Sistema de Información de Schengen (S.I.S.), es decir, una unidad de apoyo técnico que permita un procedimiento de consulta automatizado, donde consten los datos de las personas u objetos que requieran un especial control en las fronteras<sup>58</sup>. Independientemente, puede establecerse un sistema nacional, tal como ya he dicho antes, que no será objeto de consulta por parte de otra Parte Contratante.

La sede del S.I.S. se establece en Estrasburgo (art. 92-3.º) y la responsabilidad de la operatividad del sistema será asumida por Francia, como anfitriona del S.I.S., responsabilidad que no será fácil ejercer dado que contará con 800.000 referencias inscritas y más de seis millones de tipificaciones penales.

En todo caso es importante que los Estados Contratantes garanticen la protección de los datos personales<sup>59</sup>, en especial los derechos derivados del Convenio del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (art. 126-1 a) y de la Recomendación R(87) de 17 de septiembre de 1987 del Comité de Ministros del Consejo de Europa dirigida a regular la utilización de datos de carácter personal en el sector de la policía (art. 115-1.o)<sup>60</sup>.

## CONCLUSIONES

De todos los análisis que se han hecho, podemos destacar las siguientes conclusiones:

---

La cooperación judicial», en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, Supl. al núm. 1.676, 5 de julio de 1993, pp. 3.427-3.441.

<sup>58</sup> Téngase en cuenta que no sólo constarían los indeseables o los no admitidos, sino también los desaparecidos, las personas perseguidas y que requieran una especial protección, los testigos citados para comparecer ante las autoridades judiciales, las personas buscadas a efectos de extradición, etc.

<sup>59</sup> Sobre los aspectos jurídicos del intercambio de datos informatizados, véanse los trabajos de HUET, A.: «Aspects juridiques de l'EDI, échange de données informatisées (Electronic Data Interchange)», en *Rec. D.S.*, 1991, Chon., pp. 181 y ss.; y MADRID PARRA, A.: «EDI (Electronic Data Interchange): Estado de la cuestión en UNCITRAL», en *R.D.M.*, núm. 207, 1993, enero-marzo, pp. 115-149.

<sup>60</sup> Para un estudio más sosegado de esta cuestión recomiendo la lectura de los capítulos 9 y 10 de la obra del Prof. PÉREZ LUÑO, Antonio: «Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución», Ed. Tecnos, S.A., 1984, M 345 y ss.

1. Para la libre circulación de personas es esencial la desaparición de las fronteras internas y para esto es indispensable el establecimiento de un control de las fronteras externas.
2. En el marco de la Unión Europea la política migratoria constituye un ámbito común, aunque en régimen de cooperación. Por ello, la concertación de las distintas políticas migratorias se elabora teniendo en cuenta los procedimientos e intereses nacionales, coexistiendo con los intereses comunitarios. El Derecho Internacional una vez más sirve aquí de instrumento de coexistencia y de cooperación integradora.
3. Las medidas para el control de las fronteras se lleva a cabo en grupos de coordinadores intergubernamentales, lo que produce distintos niveles de coordinación e incluso dos velocidades en el tema del control de fronteras.
4. Las medidas de control en el estricto marco comunitario se ha encontrado con la ralentización propia de una negociación multilateral con intereses diversos y con la preocupación de algunos Estados por la cesión de competencias que supone.
5. El mejor marco de coordinación de políticas migratorias nacionales se ha llevado a cabo en el marco de Schengen, con 9 Estados comunitarios implicados.
6. La política de visado común y de cruce de fronteras ha encontrado problemas técnicos en materia informática y de infraestructura que están en vías de solución pero que están suponiendo un considerable retraso sobre el plazo impuesto inicialmente.
7. La lucha contra la inmigración ilegal establece, en primer lugar, el respeto a los derechos humanos y a los derechos de los refugiados. Sin embargo, parece estar en contradicción con esta última categoría, la obligación introducida a los transportistas (sean de autocar, marítimos o aéreos) de sancionarlos por no controlar adecuadamente la documentación de sus viajeros.

Sevilla, 8 de abril de 1994.



# Sobre la posibilidad actual de un acuerdo de política de rentas en España

por Jesús Ferreiro Aparicio / M.<sup>a</sup> Carmen Gómez Vega

Departamento de Economía Aplicada I.  
Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

**Sumario:** I. Introducción.—II. Condiciones determinantes para la existencia de la política de rentas voluntarias.—III. Beneficios derivados para los sindicatos de las políticas de rentas.—IV. Costes para los sindicatos derivados de las políticas de rentas.—V. La necesidad de contrapartidas para el consenso sindical.—VI. La política económica en Europa desde la década de los ochenta: la eliminación de los elementos favorecedores del consenso.—VII. Conclusión.

## I. INTRODUCCION

Durante los últimos meses en distintos ámbitos de nuestro país —políticos, sociales, académicos— se vienen levantando voces sobre la necesidad y conveniencia de la firma de un pacto consensuado de evolución de las rentas salariales.

Las razones aducidas en defensa de tal acuerdo tienen una doble naturaleza. En primer lugar, coyuntural. Así se defiende la necesidad de la moderación salarial como instrumento de recuperación de la crisis económica que padecemos en la actualidad. La clave estaría en la necesidad de recuperar los excedentes empresariales mediante la restricción salarial a fin de relanzar la actividad inversora empresarial y en el control de las tasas corrientes de inflación gracias al freno en los costes salariales. En este sentido, existe un paralelismo claro entre el momento presente y el escenario que dio origen a la firma de los diversos acuerdos sobre política de rentas en España desde finales de la década de los setenta y principios de los ochenta.

La segunda razón es de carácter estructural y guarda relación con el nuevo escenario político-económico en el que se encuadra España: el proyecto de construcción de una Unión Económica y Monetaria Europea (UEM, en adelante). En este nuevo marco europeo la aplicación de las polí-

ticas de rentas persigue un triple propósito. Por un lado, conseguir el cumplimiento de los requisitos de convergencia nominal que supuestamente abrirán el camino al acceso a la tercera fase de la UEM. Por otro lado, por medio de una correcta» evolución de los salarios se intenta que la economía española se aproxime a los niveles de bienestar económico de nuestros socios de la Unión Europea: en otras palabras conseguir el objetivo de la convergencia real<sup>1</sup>. Por último, la aplicación de una política de rentas serviría para compensar el menor margen de maniobra de los gobiernos nacionales para implantar políticas de demanda —tanto monetarias como presupuestarias— autónomas tanto en la fase de transición como en la propia UEM<sup>2</sup>.

Nuestro propósito en este trabajo no radica en el análisis de la eficacia de la política de rentas, esto es, del estudio de los efectos generados por una política de moderación salarial voluntaria sobre la actividad económica, ni tampoco en el estudio de los mecanismos de transmisión de los mismos. Por el contrario, nuestro interés se centra en la valoración de la posibilidad de que se produzca en nuestro país —o en cualquiera de nuestros socios europeos— un acuerdo de este tipo. Podemos adelantar que en nuestra opinión tal posibilidad es remota.

Las razones de tal afirmación radican en el hecho de que tanto la política económica aplicada en Europa desde inicios de la década de los ochenta y en España desde mediados de dicha década como el modelo sobre el que asienta el proceso de construcción de la UEM —y que determina la política económica a desarrollar tanto durante la fase de transición a la UEM como una vez lograda ésta— eliminan las condiciones que favorecen y posibilitan la firma de una política de rentas pactada.

El esquema de nuestro artículo proporciona las claves interpretativas de nuestra afirmación. En primer lugar, analizamos los elementos que hacen posible la existencia de una política de rentas voluntaria; dichos elementos son derivados del análisis de los costes y beneficios que suponen para los agentes implicados la existencia de un acuerdo de esta naturaleza. Posteriormente, describimos los principios y líneas de actuación de la política económica desarrollada en las principales economías europeas desde hace ya más de una década así como la política económica derivada de la aplicación del Tratado de Maastricht. Comprobamos como el esquema de política económica aplicado y el modelo que conforma el proceso de la UEM resultan ser incompatibles con el marco político-económico en el que es aplicable la política de rentas.

---

<sup>1</sup> El Programa de Convergencia español de 1992 es un claro exponente de la defensa de una política de rentas que posibilite el logro de estos dos objetivos (Ministerio de Economía y Hacienda. 1992).

<sup>2</sup> Tómesese como ejemplo, Goodhart (1992).

## II. CONDICIONES DETERMINANTES PARA LA EXISTENCIA DE LAS POLÍTICAS DE RENTAS VOLUNTARIAS

La aplicación de una política de rentas voluntaria supone la previa existencia de un consenso entre las partes firmantes de dicho acuerdo sobre su necesidad y conveniencia. Este punto de partida es soslayado en la mayoría de los estudios efectuados sobre política de rentas<sup>3</sup>. La inmensa mayoría de estos trabajos adquieren un marcado carácter descriptivo del contenido expreso de los pactos firmados y de las condiciones económicas y/o políticas que conducen a la firma del mismo. En todos ellos se da por supuesto que es el marco social, económico y político existente el elemento determinante para la aplicación de la política de rentas y que, por consiguiente, bajo unas condiciones no adecuadas las políticas de rentas serán inaplicables. En resumen, tomando al entorno como un dato se adopta como axioma el hecho de que exista o que no exista una política de rentas en función de que se ajuste o no se ajuste el entorno a las condiciones que son requeridas para la aplicación de la política de rentas, pero sin explicar las causas por las cuales dicho entorno conduce a la aplicación o a la no aplicación de las políticas de rentas.

En este sentido, la mayoría de los trabajos efectuados sobre la política de rentas en España en el período posterior a 1977 explican la aplicación de las políticas de rentas en función de la combinación de dos elementos: uno de naturaleza económica —la existencia de una profunda crisis económica con sus consiguientes desequilibrios: desempleo, inflación, desequilibrios exteriores, etc.—, y otro de naturaleza política —la necesidad de asegurar en un primer momento el incipiente proceso democratizador y la posterior necesidad de apoyar al gobierno socialista. Sin embargo, no se explica porqué la corrección de tales desequilibrios o porqué tal contexto político conducen a la existencia de política de rentas.

Desde esta perspectiva, es evidente que la opción por la implantación de políticas de rentas se efectúa en función de criterios de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos perseguidos. Estos mismos criterios sirven para explicar la inexistencia de acuerdos de políticas de rentas posteriores a la firma en 1984 del Acuerdo económico y Social. Se

---

<sup>3</sup> El consenso sobre la política de rentas, o si se prefiere, su aceptación, suele ser destacado como un elemento clave para el éxito y eficacia de las políticas de rentas pero, curiosamente, no como un elemento determinante de su existencia (véase en este sentido Radice y Lipsey, 1972). En nuestra opinión, la existencia de las políticas de rentas no determina su eficacia —esto es, el cumplimiento de los objetivos que persigue—, sino que ésta depende de una conjunción de factores económicos e institucionales (Ferreiro, 1994).

supone que las políticas de rentas dejan a partir de ese momento de ser instrumentos eficaces de regulación económica, por lo que se decide implantar otro tipo de instrumentos de política económica para corregir los desequilibrios macroeconómicos que afectan a la economía española.

La anterior interpretación comparte con las visiones tradicionales de política económica la hipótesis de neutralidad política e ideológica de los instrumentos de regulación económica. La elección de tales instrumentos es efectuada en función de su capacidad para corregir un determinado desequilibrio macroeconómico, no en función de consideraciones políticas o ideológicas o en función de los efectos políticos que puede acarrear sobre algunos grupos o colectivos de la sociedad<sup>4</sup>. Los instrumentos económicos resultan ser asépticos, neutrales, imparciales respecto a los conflictos políticos existentes en la sociedad o a su resolución<sup>5</sup>.

Sin embargo, en nuestra opinión, la hipótesis de neutralidad de los instrumentos de política económica no es sostenible. La opción entre diversas herramientas de regulación económica no se efectúa únicamente en función de los referidos criterios de eficacia/eficiencia sino también de las estrategias políticas desarrolladas por los agentes implicados o afectados por su aplicación. El objetivo de estas estrategias políticas es afectar a la distribución de recursos de poder entre los distintos agentes sociales consiguiendo, de esta forma, una alteración en el equilibrio de fuerzas inicialmente definido (Korpi, 1983, Korpi y Shalev, 1979).

La opción por un instrumento de política económica, en nuestro caso por la participación voluntaria en un acuerdo de política de rentas, se convierte en una opción estratégica adoptada por los agentes implicados. Tanto la participación como la no participación de cualquiera de los agentes implicados en la puesta en práctica de la política de rentas —sindicatos, organizaciones empresariales y, finalmente, el Estado— es el resultado de la valoración efectuada por cada uno de estos agentes sobre las implicaciones políticas que genera la política de rentas no sólo sobre el propio agente sino asimismo sobre los restantes agentes implicados.

Por consiguiente, es el comportamiento político estratégico de estos agentes el elemento determinante de la existencia de la política de rentas. Cada uno de los agentes efectúa una valoración de los efectos en forma

---

<sup>4</sup> Véase en tal sentido la defensa que efectúa Phelps Brown de la aplicación de las políticas de rentas (Phelps Brown. 1990).

<sup>5</sup> Sin embargo, sí se reconoce el hecho de que los objetivos de política económica, mejor dicho, la elección entre ellos, tiene un fuerte contenido político e ideológico. El análisis de Kalecki sobre el ciclo económico politizado es una muestra evidente de tal visión: son razones políticas las que determinan la elección entre los objetivos de pleno empleo o de estabilidad de precios, siendo imparcial a efectos políticos el instrumental elegido: las políticas anticíclicas de corte keynesiano, en su caso. Kalecki (1943).

de costes y beneficios que supone la participación en un acuerdo pactado de evolución de las rentas salariales, así como de las posibilidades de aplicación —y de sus consecuencias económicas y políticas— de los instrumentos alternativos a la política de rentas, instrumentos, en principio, igualmente eficaces. Cuando el resultado adopta la forma de un beneficio neto para todos los agentes se producirá el acuerdo pero cuando el resultado es un coste neto para alguno de los agentes la política de rentas no existirá ante la imposibilidad de alcanzar el consenso necesario para su puesta en práctica (Ferreiro, 1994, Ferreiro y Gómez, 1994)<sup>6</sup>.

El estudio de las políticas de rentas precisa del análisis de los costes y beneficios que supone su aplicación para cada uno de los agentes implicados en su existencia: sindicatos, empresarios y Estado. Nuestra tarea en este trabajo se circunscribe al caso de la perspectiva sindical, por lo que el núcleo de nuestro trabajo consiste en el estudio de las condiciones que conducen a que los sindicatos valoren como positiva su implicación en la puesta en práctica de las políticas de rentas, entendidas éstas como políticas salariales<sup>7</sup>.

### III. BENEFICIOS DERIVADOS PARA LOS SINDICATOS DE LAS POLÍTICAS DE RENTAS

El análisis de los beneficios captados por los trabajadores y las organizaciones sindicales y que se derivan de la participación en las políticas de rentas tiene una doble particularidad que permite su diferenciación respecto de los beneficios recogidos por el Estado y los empresarios: su aleatoriedad e incertidumbre por un lado, y, por otro, el retardo existente entre el momento de firma de los acuerdos y el momento de captación de los beneficios de él derivados (Ferreiro y Gómez, 1994).

---

<sup>6</sup> Si bien esta interpretación es aplicable a todos los instrumentos de política económica, la política de rentas es un caso excepcional. En efecto. Salvo en el caso de las políticas de rentas obligatorias determinadas unilateralmente por el Estado, las políticas de rentas precisas para su implantación del consenso entre todas las partes afectadas. Por consiguiente, todos los agentes implicados deben valorarlas como un beneficio neto. Por el contrario, los restantes instrumentos de política económica son implantados unilateralmente por parte de las autoridades económicas. Es el Estado el único agente que decide sobre su aplicación, por lo que ésta es dependiente exclusivamente del beneficio neto que obtenga de su puesta en práctica, obviando de esta forma el posible impacto negativo sobre otros agentes o colectivos.

<sup>7</sup> Para un análisis de los costes y beneficios que las políticas de rentas suponen para los empresarios y el Estado, véase Ferreiro y Gómez (1994).

El primero de los beneficios que captan los sindicatos y el conjunto de los trabajadores se deriva del positivo efecto macroeconómico que supuestamente ejerce el ejercicio de moderación/restricción salarial. Los efectos de la moderación salarial, traducidos en forma de un mayor empleo y una mayor estabilidad de los precios, se difundirían por el conjunto de la economía generando un aumento del bienestar que sería captado por la totalidad de colectivos e individuos de la economía, incluyendo obviamente a los trabajadores. En este sentido, la política de rentas permitiría satisfacer simultáneamente una serie de objetivos que de otra forma resultarían incompatibles entre sí, permitiendo eludir el inevitable *trade-off* que de otra manera existiría entre ellos: empleo versus estabilidad de precios, equilibrio interno versus equilibrio externo, etc.

Resulta evidente la incertidumbre existente no sólo sobre el momento de captación de los referidos beneficios sino sobre el propio cumplimiento de los mismos. La moderación salarial no ejerce ningún efecto económico por sí misma, salvo el crecimiento de los excedentes empresariales y la redistribución de la renta nacional favorable a las rentas del capital<sup>8</sup>. De hecho, el impacto económico de la restricción salarial es contingente, en primer lugar, de la reacción de los precios ante la reducción de los costes salariales: si la reducción de los costes salariales es absorbida íntegramente por los excedentes empresariales, el efecto final sobre los precios será nulo. En segundo lugar, los efectos sobre el empleo dependen de la transformación de los mayores beneficios en un incremento de la inversión productiva y de la posterior utilización de esa mayor capacidad productiva.

Junto a este beneficio económico, se generan otros beneficios de naturaleza política. Por un lado, la implicación directa sindical en las políticas de rentas puede servir como elemento de apoyo a la actuación gubernamental de un partido político con el cual los sindicatos mantienen afinidades ideológicas o cercanos vínculos institucionales (Lloyd Ullman, 1969, Jones, 1987). En este sentido cabe recordar la conocida tesis según la cual la existencia de gobiernos de orientación socialdemócrata en el poder constituye un elemento favorecedor de la consecución de un acuerdo de política de rentas con los sindicatos (Warren, 1972). El motivo sería doble: por un lado, estaría el deseo de los sindicatos de crear un entorno político y económico favorable para el mantenimiento del gobierno en el poder, y, por otro lado, la actuación del gobierno, supuesta-

---

<sup>8</sup> Estamos suponiendo unos crecimientos salariales reales negativos o unos crecimientos salariales reales positivos pero inferiores a los aumentos en la productividad aparente del trabajo.

mente favorable a los intereses de los trabajadores, generaría los incentivos necesarios para la firma sindical a un pacto de moderación salarial (Esping-Andersen, 1980 y 1985, Korpi, 1983, Fagerberg et al, 1990, Kuhn, 1993).

Asimismo, la participación en las políticas de rentas supone una extensión del tradicional ámbito de influencia sindical —la empresa— a la esfera política, en concreto, a la determinación de la política económica, tanto en su vertiente instrumental como finalista. El hecho que la norma efectiva que guía los incrementos salariales esté definida a partir de un determinado condicionante macroeconómico supone que para la obtención del consenso sindical preciso para la existencia de un acuerdo pactado de evolución de las rentas salariales, las organizaciones sindicales deben aceptar dicho escenario económico. Esto es, el esquema general de política económica —instrumentos y objetivos— debe ser cuando menos asumido por las organizaciones sindicales y, en condiciones favorables a los trabajadores —esto es, con una distribución de recursos de poder favorable relativamente a los intereses de estos últimos—, negociado y, por tanto, determinado conjuntamente entre autoridades gubernamentales y sindicatos (Devine, 1974).

Por último, los sindicatos pueden acordar su participación en las políticas de rentas por razones estratégicas, a fin de evitar gracias a la puesta en práctica de dichas políticas la implantación de otro tipo de instrumentos de regulación económica cuyos efectos, no solamente económicos sino también sociales o políticos, pueden resultar perjudiciales para los intereses de los trabajadores<sup>9</sup> (Jones, 1987). Ante los ojos de los sindicatos, se presenta la disyuntiva de escoger entre la automoderación en sus reivindicaciones salariales —que permita la compatibilización del mantenimiento del empleo con la corrección de aquellos desequilibrios macroeconómicos cuya causa es la presión salarial— y el rechazo a las políticas de rentas, sabiendo que en este último caso se produce la consiguiente puesta en funcionamiento de otro tipo de herramientas de regulación económica las cuales, bien a través de la precarización de las relaciones laborales (políticas de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo) o bien a través del incremento deliberado de las cifras de desempleo (políticas deflacionarias), generan la presión necesaria sobre los trabajadores para que éstos acepten unos menores incrementos salariales.

---

<sup>9</sup> Puede igualmente suceder que las políticas de rentas sean netamente perjudiciales para los intereses de los trabajadores. No obstante, los sindicatos pueden aceptar su participación en un acuerdo de este tipo siempre y cuando las alternativas sean más perjudiciales que la propia política de rentas.

#### IV. COSTES PARA LOS SINDICATOS DERIVADOS DE LAS POLITICAS DE RENTAS

De la misma forma que el rechazo a aplicar ciertas medidas de política económica por parte del Estado puede constituir una fuente de beneficios para los sindicatos, el abandono de otras actuaciones por parte de estos últimos puede suponer una serie de costes. La política de rentas puede suponer para los sindicatos no la estrategia óptima para el logro de sus objetivos sino un subóptimo cuya adopción se explica por la imposibilidad de adoptar la estrategia teóricamente más favorable. La participación o el rechazo a las políticas de rentas se convierte en una decisión estratégica en la que el entorno económico y político es un elemento determinante.

El condicionante macroeconómico que envuelve al proceso negociador que genera el acuerdo sobre política de rentas —la elaboración de un criterio que guíe la evolución de las rentas salariales compatible con la resolución de un determinado desequilibrio macroeconómico— implica que los sindicatos reducen la intensidad de las negociaciones sobre evolución salarial (Roca, 1993). La capacidad de negociación sindical se autolimita, lo que conduce a la aceptación de unos incrementos salariales inferiores a los que podrían conseguirse eliminando la restricción anteriormente citada. Se genera de esta forma una «pérdida» material cuya causa se encuentra en última instancia en la alteración de los roles originarios de la organización sindical: de servir como instrumento para la defensa de los intereses de los trabajadores y para la mejora de su situación económica y política el sindicato se transforma en garante de la estabilidad económica del sistema capitalista.

La experiencia del pasado con relación a anteriores acuerdos de política de rentas puede suponer una nueva fuente de costes en el caso en que se haya producido un marcado incumplimiento de lo pactado. En este caso, se abre una doble vía para la aparición de este incumplimiento. Por un lado, los resultados macroeconómicos que se esperaban cosechar mediante la restricción salarial pueden no producirse, lo que elimina los beneficios económicos que los trabajadores podían obtener con la política de rentas. Por otro lado, los incentivos ofertados por parte de empresarios y el Estado a los sindicatos para que éstos otorguen el visto bueno a la política de rentas<sup>10</sup> pueden no generarse en la práctica, incumpléndose en unos casos la letra y en otros el espíritu de los acuerdos. En cualquiera de los dos casos, los costes generados por la experiencia pasada

---

<sup>10</sup> Tema que desarrollamos en el siguiente apartado.

pueden inducir a los sindicatos a rechazar su participación en nuevas experiencias de moderación salarial las cuales se les presentan como de dudosa eficacia y de inciertos beneficios<sup>11</sup>.

La conjunción de los anteriores elementos convierten por sí solos a la participación en las políticas de rentas en un coste neto para los sindicatos. En efecto. La organización sindical no es sino un instrumento de actuación colectiva creado por los trabajadores para defender sus intereses y para la mejora de su situación económica, social y política. Sin embargo, hay que considerar que el sindicato no solamente es un «fin para», esto es una herramienta para el logro de unos objetivos individuales y/o colectivos, sino también un «fin en sí», dado que a través de la propia existencia y actuación del sindicato los recursos de poder de los trabajadores se incrementan al suponer la organización sindical una fuente adicional de recursos de poder. Como afirma Hyman, «el poder de una colectividad es cualitativamente diferente de la simple suma de las fuerzas de sus miembros como individuos aislados» (Hyman, 1975, p. 35). La acción colectiva supone la generación de unos recursos de poder y una capacidad de negociación para los trabajadores superior a la aportada por la suma de los trabajadores individuales.

Cualquier aspecto o circunstancia que afecte negativamente a la lógica de la acción colectiva y que se traduzca en un deterioro de la actuación sindical colectiva en detrimento de la acción individual de los trabajadores genera un coste neto no sólo para la propia organización sindical sino también para los propios trabajadores. Los procesos de desmovilización colectiva, generados por la falta de identificación entre la acción colectiva y la acción individual (Roca, 1993, Hyman, 1975), producen una redistribución de los recursos de poder desfavorable para los trabajadores, reduciendo su capacidad de negociación y, por tanto, de influencia sobre las decisiones adoptada por parte de los empresarios y de las autoridades gubernamentales.

Las políticas de rentas pueden constituir una de estas circunstancias<sup>12</sup>. Los etéreos e inciertos beneficios que el ejercicio de automoderación salarial permite captar combinados con los elevados costes que supone convierten a la participación en las políticas de rentas en un coste neto para los sindicatos, de tal forma que los trabajadores pueden perder los

---

<sup>11</sup> Véase para el caso australiano, Kuhn, 1993.

<sup>12</sup> Este hecho ya fue considerado tempranamente por los sindicatos suecos, al suponer que surgiría una contradicción entre el doble papel a jugar por parte de los sindicatos en las economías capitalistas: por un lado, defensores de los intereses particulares de los trabajadores y, por otro lado, defensores de los intereses generales de la nación. Véase Lo (1951) y Meidner (1952).

incentivos para la actuación colectiva<sup>13</sup>, lo que si bien constituye una decisión lógica en el corto plazo, en la medida en que los intereses individuales de cada trabajador pueden estar mejor defendidos, resulta negativo en el largo plazo puesto que al final es el conjunto del colectivo de trabajadores el afectado negativamente (Hyman, 1975).

Junto a los anteriores costes procedentes del efecto directo que la política de rentas ejerce sobre los trabajadores y los sindicatos, una fuente indirecta de costes para estos agentes procede de la asimétrica distribución de los costes y de los beneficios entre los tres agentes implicados en su funcionamiento. Si bien del análisis de los efectos de la política de rentas sobre los trabajadores se desprende el coste neto que para ellos supone la existencia de tal política, por el contrario, tanto para los empresarios como para el Estado su existencia resulta ser un beneficio neto. Las ganancias que estos agentes obtienen, incremento de los excedentes empresariales y reducción de la conflictividad sociolaboral en el caso de los empresarios, y legitimación e incremento de la eficacia de la política económica en el caso del Estado compensan sobradamente los costes de la política de rentas, los cuales se derivan de la renuncia a la implantación de otro tipo de estrategias. No sólo la carga del ajuste recae exclusivamente sobre las rentas del trabajo —lo que puede dar lugar a una suerte de agravio comparativo respecto al tratamiento de las rentas del capital— sino que los efectos de la regulación salarial vía política de rentas distribuyen sus efectos asimétricamente resultando un coste neto para los trabajadores y un beneficio neto para los empresarios y el Estado. El resultado es una redistribución de los recursos de poder —económicos y políticos— favorable a los intereses del capital y la consiguiente alteración del equilibrio de fuerzas en perjuicio de los trabajadores (Ferreiro y Gómez, 1994).

## V. LA NECESIDAD DE CONTRAPARTIDAS PARA EL CONSENSO SINDICAL

El resultado anteriormente obtenido según el cual el efecto de las políticas de rentas era un coste neto —beneficios inferiores a los costes— para los sindicatos resulta una contradicción con el consentimiento necesariamente otorgado por parte de los sindicatos para su implantación. Tal

---

<sup>13</sup> Esta situación daría lugar al desencadenamiento de una oleada de conflictos industriales «salvajes» —esto es, desarrollados por los trabajadores, sindicatos y no sindicatos, sin la aprobación o, incluso, con el rechazo explícito de las cúpulas sindicales—. Flanagan, Soskice y Ulman (1985), Panitch (1981) y Spitaels (1974).

y como expusimos al inicio de este trabajo, solamente si todos los agentes entienden a la política de rentas como un juego de suma positiva esta política se pondrá en práctica. Por lo tanto, para que los sindicatos otorguen su visto bueno a las políticas de rentas debe necesariamente existir una fuente adicional de contrapartidas que conviertan a las políticas de rentas en un beneficio neto para los sindicatos.

Los distintos efectos que genera la aplicación de las políticas de rentas sobre los trabajadores y los sindicatos pueden agruparse en dos categorías:

- efectos económicos,
- efectos políticos.

En la primera categoría agrupamos todos aquellos efectos generados sobre los recursos económicos materiales disponibles por parte de los trabajadores, mientras que en la segunda recogemos todos los efectos políticos que la implantación de la política de rentas ejerce sobre los recursos de poder disponibles por parte de los trabajadores y sobre su distribución entre los trabajadores, los empresarios y el Estado.

Las contrapartidas que demandan los trabajadores y cuya concesión es condición indispensable para la consecución del consenso necesario para la firma del acuerdo de política de rentas tienen esta doble naturaleza. Por una parte, se produce un intercambio económico en el cual los trabajadores demandan una serie de contrapartidas de naturaleza económica, mediante las cuales se trata de compensar el deterioro en el bienestar material de los trabajadores que es producido por la restricción en el crecimiento de las rentas salariales. Por otra parte, se genera un intercambio político mediante el cual los sindicatos y los trabajadores compensan el efecto negativo producido por la política de rentas sobre sus recursos de poder disponibles.

A través de este doble intercambio se recompone la distribución de los efectos generados por la aplicación de la política de rentas sobre los agentes implicados, de tal forma que la concesión de las citadas contrapartidas compensa el coste neto generado directamente sobre los trabajadores, redistribuyéndose en definitiva los citados efectos de forma favorable para los trabajadores gracias a la existencia de tales contrapartidas.

Los agentes hacia los cuales los trabajadores dirigen estas demandas son los empresarios y el Estado. Hacia ellos dirigen sus demandas los sindicatos tratando de obtener las necesarias compensaciones políticas y económicas, si bien el principal destinatario de tales contrapartidas es el Estado.

Las demandas que se dirigen a los empresarios son de carácter procedimental intentando incrementar la influencia de los trabajadores en las

decisiones estratégicas de la empresa con el propósito de compensar la pérdida de influencia en las decisiones que afectan a la remuneración de los trabajadores (Crouch, 1982). Por consiguiente, las contrapartidas que se demandan a los empresarios son de naturaleza política pero no económica. La razón estriba en que la concesión de demandas de naturaleza económica supondrían la generación de costes económicos para la empresa que absorberían los efectos positivos para la empresa derivados de la moderación salarial, por lo que se produce el intercambio entre moderación salarial y contrapartidas políticas (Radice y Lipsey, 1972)<sup>14</sup>. El caso extremo en este intercambio se produciría cuando se demanda por parte de los trabajadores no una mayor influencia en el campo de la gestión empresarial sino un replanteamiento de las relaciones de control y propiedad de los medios de producción: el caso de los «fondos de los asalariados» es un ejemplo claro de tal intercambio (George, 1993).

Sin embargo, las contrapartidas demandadas por parte de los sindicatos al Estado combinan la doble naturaleza económica y política. Por un lado, se demandan al Estado la adopción de medidas económicas que eleven el nivel de vida de los trabajadores, aun cuando tales medidas no supongan un incremento en las ganancias monetarias de los trabajadores. Son los gastos públicos sociales el caballo de batalla en esta negociación (Jones, 1987, Radice y Lipsey, 1972, Kuhn, 1993). Por otro lado, se demandan contrapartidas de carácter político mediante las cuales se intenta incrementar la influencia de los sindicatos en el campo de la actuación política y económica gubernamental, de tal forma que se genere una efectiva influencia sindical en los procesos de toma de decisiones públicas, consiguiendo que la actuación gubernamental en materia de política económica defienda los intereses de los trabajadores. El resultado es la identificación entre intereses particulares de los trabajadores e intereses generales de la nación. Se evita así el problema descrito anteriormente de la dualidad de funciones de las organizaciones sindicales y los problemas de ella derivados.

Igualmente pueden demandarse contrapartidas que se dirigen conjuntamente a los dos agentes. El caso de las políticas de precios y dividen-

---

<sup>14</sup> Cabe la posibilidad de que en la esfera empresarial se intercambie moderación salarial por contrapartidas económicas. Este caso se producirá en un contexto de expansión económica en la cual el objetivo de las políticas de rentas sería no el incremento del excedente empresarial —que pasa por la absorción por parte de los excedentes de las ganancias de productividad— sino el reparto de las ganancias de productividad entre los salarios y los beneficios empresariales. Los trabajadores pueden aceptar una restricción en las demandas de incremento salarial a cambio de una serie de ventajas sociales concedidas por parte de la empresa, las cuales pueden ser tanto monetarias —planes de jubilación, por ejemplo— como no monetarias —reducción de jornada, incremento de vacaciones, etc.

dos/beneficios es un ejemplo paradigmático. Aun cuando la demanda es dirigida directamente hacia el Estado, a fin de garantizar su cumplimiento, los agentes directamente afectados son los empresarios y los propietarios de rentas del capital. En este caso, tal contrapartida es solicitada a fin de evitar que el ajuste económico que conlleva la aplicación de políticas de rentas recaiga exclusivamente sobre las rentas procedentes del factor trabajo. Al repartirse la carga del ajuste entre rentas del trabajo y rentas del capital —independientemente del grado de ajuste que cada una de ellas soporte— la distribución de los costes que supone la política de rentas se recompone, reduciéndose el coste neto que supone para los trabajadores a la vez que se reduce el beneficio neto de los empresarios, convirtiendo a la aceptación de las políticas de rentas en una decisión más asequible para los trabajadores (Turvey, 1972).

## VI. LA POLITICA ECONOMICA EN EUROPA DESDE LA DECADA DE LOS OCHENTA: LA ELIMINACION DE LOS ELEMENTOS FAVORECEDORES DEL CONSENSO

Como ha quedado mostrado en el anterior apartado, la consecución de un acuerdo de política de rentas depende de la obtención por parte de los trabajadores de una serie de contrapartidas que compensen el coste neto que para este colectivo supone su implicación en una política de moderación salarial voluntaria.

En este sentido, es claro que sólo podemos entender la existencia de la política de rentas dentro de un esquema más amplio de regulación económica correspondiente a lo que se conoce como Estados del Bienestar o, expresado en otros términos, modelo socialdemócrata de gestión del capitalismo. La generalizada aplicación, con mayor o menor intensidad, de dicho modelo en Europa Occidental desde la década de los cincuenta hasta mediados de los setenta fue el factor que permitió la implantación de las políticas de rentas en dichas economías.

En efecto. La asunción por parte de las autoridades públicas del compromiso por el pleno empleo y la implantación de una estrategia de regulación económica claramente favorable a los intereses —políticos y económicos— de los trabajadores condujo a la necesaria aplicación de políticas de moderación salarial voluntarias como condición imprescindible para la viabilidad del sistema, esto es, para asegurar a los capitalistas la obtención de una tasa de beneficio suficiente que garantizase las condiciones de acumulación y reproducción del capital. Sin embargo, los costes que para trabajadores y sindicatos significaba tal práctica suponía la necesaria concesión de compensaciones. El desarrollo de los Estados

del Bienestar, por un lado, al proporcionar instrumentos que incrementaban la influencia de los trabajadores en los mecanismos de toma de decisiones de los sectores públicos y privados<sup>15</sup> (intercambio político), y, por otro lado, al suministrar fuentes de bienestar alternativas al salario monetario de bienestar para los trabajadores gracias al desarrollo de los gastos sociales (intercambio económico), proporcionó las condiciones que posibilitaron la generalizada práctica de las políticas de rentas en los distintos países europeos.

Este esquema es directamente aplicable a España, si bien en nuestro caso se produce con un considerable retraso de más de dos décadas. No es sino hasta el advenimiento de la democracia mediados los setenta cuando en España se generan las condiciones sociopolíticas que permiten hablar de política de rentas en términos equiparables a los de nuestros vecinos europeos. El incipiente desarrollo de un moderno Estado del Bienestar surgido mediada la década de los setenta permite ofrecer a los trabajadores las necesarias compensaciones a los ejercicios efectuados en materia de moderación salarial.

Todo este esquema queda alterado con la crisis que las economías europeas vienen padeciendo desde principios de los setenta. El modelo socialdemócrata-keynesiano manifiesta en ese momento todas sus contradicciones internas, tal y como demuestra los fracasos cosechados por las políticas económicas acomodaticias implantadas en las distintas economías europeas tras la primera crisis del petróleo.

De esta forma, en contraposición al anterior modelo surge con fuerza un nuevo esquema de regulación económica que podemos calificar como neoliberal-monetarista. La primacía otorgada al sistema de mercado como principal —casi único— mecanismo de asignación de recursos y de distribución de los resultados de la actividad económica resultante, el papel subsidiario respecto al mercado otorgado al Estado, y el axioma de la escasa eficacia de la política económica —cuando no de sus efectos contraproducentes—, son los principales rasgos característicos de este modelo.

En este nuevo modelo las políticas de rentas no sólo pierden eficacia sino que es su razón de ser lo que se encuentra afectada. Las condiciones que propician la existencia de dichas políticas desaparecen. En efecto. Por un lado, desaparece la principal fuente de compensaciones de naturaleza económica: los gastos sociales públicos. Las políticas de consolidación presupuestaria aplicadas con generalidad en Europa desde principios de los ochenta —y en nuestro país desde mediados de esa década—

---

<sup>15</sup> A través de las distintas modalidades de concertación social. Véase en este sentido Bilbao (1992).

en su objetivo último de reducir tanto el tamaño de los desequilibrios presupuestarios deficitarios como el propio tamaño del sector público afectaron negativamente al peso de los gastos sociales en relación al PIB, tal y como muestra el cuadro 1.

### Cuadro 1

#### Gastos públicos en enseñanza, sanidad, seguridad social y vivienda (% PIB)

	1970	1975	1980	1983	1988
Alemania	24,93	32,64	32,29	32,03	30,76
Francia	15,53	29,31	33,14	36,53	35,20
Inglaterra	21,48	26,77	25,65	27,49	24,46
Italia	21,40	27	24,27	28,54	31,1
España	12,96	15,57	22,01	24,68	24,52

*Fuente:* Sanz (1993).

De hecho, de no ser por los efectos automáticos de la crisis sobre los gastos públicos, a través de sus efectos sobre el crecimiento de la partida de prestaciones por desempleo, y del impacto que la evolución demográfica ha tenido sobre los presupuestos vía aumento en el gasto en pensiones, el impacto de las medidas estructurales tendentes a reducir el peso de los gastos públicos en general y de los gastos sociales en particular habría sido todavía más acentuado.

Por otro lado, la recuperación de los beneficios empresariales —condición indispensable para aumentar la actividad inversora privada y así remontar la crisis— se diseña a partir de la reducción de los costes salariales, bien por medio de incrementos salariales reales positivos pero inferiores a los aumentos de productividad o bien con crecimientos salariales negativos en términos reales. Este recorte salarial es posible merced a la utilización de dos instrumentos de regulación de los salarios: el desempleo masivo y las medidas de flexibilización y desregulación de los mercados de trabajo. En este sentido, baste recordar que en 1989 el porcentaje de trabajadores que mantenían una relación contractual temporal o a tiempo parcial respecto al total de asalariados en los países de la Comunidad Europea oscilaba entre el 11% de Italia y el 40% de Holanda —con una cifra para España del 31%— (Grubb y Wells, 1993). Al tiempo, en 1992 la tasa media de paro para la Comunidad Europea era del 10%, oscilando para los países miembros entre el 1,9% de Luxemburgo y el 18,4% de España (Viñals, 1993).

En este sentido, hay que hacer notar que el coste en términos políticos de una política de rentas se acentúa dado que la carga del ajuste de la crisis recae exclusivamente sobre las rentas salariales. Por definición las rentas no salariales o el excedente empresarial salen beneficiados de esta situación, no sólo debido a la consiguiente redistribución que el propio ciclo económico genera entre salarios y beneficios sino también en función de los efectos generados por las distintas medidas de política económica de demanda aplicadas, tanto fiscales —con la minoración en la imposición sobre las rentas de capital, la menor progresividad de la imposición directa y la sustitución de imposición directa por indirecta como monetarias— con la aplicación de políticas de marcada orientación restrictiva, las cuales al elevar los tipos de interés nominales y reales elevan la rentabilidad del capital financiero y su participación en la distribución de la renta y riqueza.

En resumen, este generalizado modelo de salida de la crisis, con efectos evidentemente negativos sobre los trabajadores elimina casi completamente la posibilidad de la aplicación de políticas de rentas voluntarias. La razón estriba en que el modelo aplicado de salida de la crisis tiene como resultado, por un lado, elevar los costes para los trabajadores de una política de moderación salarial y, por otro lado, reducir las compensaciones que estos agentes pueden obtener procedentes tanto de los empresarios como del Estado.

El modelo teórico-político sobre el que se asienta la construcción de la UEM es un fiel heredero de este esquema general de regulación económica descrito en los párrafos precedentes (Rodríguez, 1992, y Alsasua y Ferreiro, 1993). Si bien no vamos a profundizar en dichas bases teóricas y políticas, sí creemos conveniente centrarnos en el tratamiento de una serie de cuestiones que afectan directamente a la posibilidad de una reedición de las políticas de rentas voluntarias tanto en España como en nuestros socios de la Unión Europea.

La política económica a aplicar en los distintos países durante la fase de transición a la UEM, centrada en el cumplimiento de los requisitos de convergencia, se muestra a todas luces incompatible con el contexto que posibilita la existencia de las políticas de rentas. La combinación de políticas presupuestarias y monetarias restrictivas y de una coyuntura económica recesiva —o no expansiva— tiene el doble efecto de acentuar los costes de la implicación de los trabajadores en tal política al tiempo que reduce las posibilidades de una compensación adecuada a tales esfuerzos. En efecto, la necesidad de mantener un marco macroeconómico estable para el funcionamiento del mercado al combinarse con la necesidad de recuperar los beneficios empresariales vuelve a convertir a la moderación salarial en la pieza clave de tal estrategia. Los costes para los traba-

jadores se elevan de nuevo en forma de desempleo y redistribución favorable de la renta en términos relativos, al tiempo que la aplicación de nuevas medidas de flexibilización de los mercados de trabajo convierte en más desfavorable la situación política y económica para los trabajadores. Por otra parte, la adopción de estas medidas en los mercados de trabajo junto a la puesta en práctica de políticas presupuestarias más rigurosas tienden a dificultar la obtención de compensaciones bien de naturaleza económica bien de naturaleza política<sup>16</sup>.

Asimismo, el propio modelo de la UEM hace descansar su funcionamiento sobre el correcto desempeño de las fuerzas de mercado. Buena prueba de ello es la confianza puesta implícita y explícitamente en el mercado y en la movilidad de los factores de producción, tanto capital como trabajo, para satisfacer el objetivo ideal de la convergencia real entre las distintas economías que componen la UEM. En este sentido, no podemos olvidar que el modelo teórico sobre el que se construye la UEM es el correspondiente a las «áreas monetarias óptimas», teoría de la integración económica y monetaria regional basada en los presupuestos neoclásicos y monetaristas de funcionamiento de las economías capitalistas y, por tanto, opuestos frontalmente al paradigma keynesiano que no sólo justificaba la existencia sino que también facilitaba la aplicación de las políticas de rentas.

Recordemos que según esta teoría tanto la convergencia real entre las economías que componen la unión monetaria como la absorción de los posibles shocks asimétricos que sufra la unión sólo podrá ser resuelta si existe un adecuado mecanismo de compensación de naturaleza fiscal y presupuestaria que compense la divergente evolución económica de diferentes regiones de la unión (Sala-i Martín y Sachs, 1992, De Grauwe, 1992). Sin embargo, tal instrumento no existe en el actual modelo de la UEM europea ni parece que vaya a existir en un futuro inmediato y, desde luego, el actual presupuesto comunitario dista mucho, tanto por tamaño como por la propia naturaleza de sus operaciones de gastos e ingresos, de poder funcionar como tal mecanismo de compensación.

Por consiguiente, dada la actual situación de movilidad más o menos perfecta del capital entre las economías europeas, la resolución de los posibles desequilibrios que afecten a los países que en su momento com-

---

<sup>16</sup> Véanse en este sentido las declaraciones del actual Ministro de Economía y Hacienda, Don Pedro Solbes, sobre el compromiso asumido de controlar el gasto público, e incluso de efectuar recortes presupuestarios adicionales caso de ser considerados necesarios, todo ello con el propósito de asegurar la satisfacción de los requisitos de convergencia nominal en 1997, tal y como se establece en el II Programa de Convergencia español presentado al ECOFIN (Recogido en *El País*, 11-X-1994).

pongan la UEM parece descansar sobre un funcionamiento del mercado de trabajo acorde con los presupuestos teóricos de los paradigmas neoclásico y monetarista. Sin embargo, un mercado del trabajo de esta naturaleza: flexibilizado, en el cual las regulaciones existentes en la actualidad sean reducidas o, en casos extremos, eliminadas, y en el que el precio del trabajo, el salario, sea determinado en una relación individual empresario-trabajador, es por definición incompatible con los elementos que determinan la existencia de las políticas de rentas. Políticas de rentas y el actual proyecto de construcción de una Unión Económica y Monetaria en Europa resultan ser elementos antagónicos, tanto en un terreno teórico como en un terreno político.

## VII. CONCLUSION

En la actualidad, las políticas de rentas se encuentran afectadas por una situación a todas luces contradictoria. Desde una perspectiva puramente económica, existe un contexto favorable a la aplicación de políticas de rentas en Europa, en general, y en España, en particular. Tanto la crisis económica como la construcción de la UEM parecen justificar la necesidad de implementar tales políticas con los objetivos, por un lado, de posibilitar la salida de la crisis y, por otro lado, de acceder, en primera instancia, y de facilitar un correcto funcionamiento, en segunda instancia, de la unión monetaria. La política de rentas actuaría como elemento compatibilizador de tales objetivos, en la medida que evitaría aplicar otro tipo de instrumentos cuyos efectos convertirían a ambos objetivos en mutuamente excluyentes.

Por el contrario, el contexto político, definido por los modelos de gestión de la crisis y de construcción de la UEM, es claramente opuesto al marco político que hemos considerado como favorable para la existencia y aplicación de las políticas de rentas. En este contexto, los costes para los trabajadores derivados de su implicación activa en unas políticas de moderación salarial se acrecientan al mismo tiempo que se reducen las posibilidades de obtener compensaciones que mitiguen tales costes. La aplicación de política de rentas aparece por consiguiente como no factible.

Ahora bien, ¿debe interpretarse tal afirmación en el sentido de que es imposible una futura reedición de los pactos de política de rentas en Europa? La respuesta es negativa. Las políticas de rentas son un fenómeno contingente del concreto contexto social, político y económico existente en cada momento y lugar. En el momento presente, caracterizado por unas específicas coordenadas económicas y políticas, creemos que no es

posible. No obstante, bajo otras circunstancias pueden volverse a abrir las puertas a las políticas de rentas. Un nuevo modelo de gestión de la crisis y de construcción europea pueden posibilitar su aplicación, siempre y cuando den lugar a los elementos favorecedores de la política de rentas. Sin embargo, surge entonces un nuevo interrogante: ¿es posible, tanto económica como políticamente hablando, tal circunstancia?

## Bibliografía

- ALSASUA, J. y FERREIRO, J. (1993), «La convergencia nominal en la fase de transición a la UEM: factores determinantes», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 9, pp. 9-39.
- BILBAO, J. (1992), «El proceso de integración comunitaria y los nuevos mecanismos de intervención pública», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 6, pp. 43-65.
- CROUCH, C. (1982), *Trade Unions: The Logic of Collective Action*, Fontana Paperbacks, Glasgow.
- DE GRAUWE, P. (1992), *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford.
- DEVINE, P. (1974), «Inflation and Marxist Theory», *Marxism Today*, vol. 18, núm. 3, marzo, pp. 79-92.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1980), *Social Class. Democracy and State Policy*, New Social Science Monographs. Copenhagen.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985), *Politics against Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- FAGERBERG, J., CAPPELEN, A., MJOSET, L. y SKARSTEIN, R. (1990), «The Decline of Social-Democratic State Capitalism in Norway», *New Left Review*, 181, mayo-junio, pp. 60-94.
- FERREIRO, J. (1994) «Una hipótesis política del surgimiento y aplicación de las políticas de rentas», *Documentos de Trabajo Economía Aplicada. Serie Economía*, 1 / 1994.
- FERREIRO, J. y GÓMEZ, M.<sup>a</sup> C. (1994), «Un análisis de los efectos de las políticas de rentas sobre los agentes implicados», *Documentos de Trabajo Economía Aplicada. Serie Economía*, 4/1994. Admitido a publicación en *Revista de Treball*.
- FLANAGAN, R.J., SOSKICE, D.W. y ULMAN, LI. (1985), *Sindicalismo, estabilización económica y política de rentas: la experiencia europea*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GEORGE, D.A.R. (1993), «The Political Economy of Wage-Earner Funds: Policy Debate and Swedish Experience», *Review of Political Economy*, vol. 5, n.º 4, pp. 470-490.
- GOODHART, Ch. A.E. (1992), «La política fiscal nacional dentro de la UEM: implicaciones del Tratado de Maastricht en el ámbito fiscal», *Información Comercial Española*, octubre, pp. 115- 129.
- GRUBB, D. y WELLS, W. (1993), «La réglementation de l'emploi et les formes de travail dans les pays de la CEE», *Revue Economique de l'OCDE*, n.º 21, hiver, pp. 7-62.

- HYMAN, R. (1975), *Industrial Relations. A Marxist Introduction*, MacMillan Press, Houndmills (Reprinted 1990).
- JONES, R. (1987), *Wages and Employment Policy 1936-85*, Allen & Unwin Ltd., London.
- KALECKI, M. (1943), «Aspectos políticos de la ocupación plena», recogido en KALECKI, M. (1977), *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*, FCE, México, pp. 159-166.
- KORPI, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, Routledge & Kegan Paul, London.
- KORPI, W. y SHALEV, M. (1979), «Strikes, Industrial Relations and Class Conlicts in Capitalist Societies», *British Journal of Sociology*. vol. 30, n.º 2, junio, pp. 164-187.
- KUHN, R. (1993), «The Limits of Social Democratic Economic Policy in Australia», *Capital and Class*, otoño, pp. 17-52.
- LO (1951), «Sindicatos y pleno empleo», recogido en REHN, G. (1989), *Ensayos sobre política de empleo activa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MEIDNER, R. (1952), «The Dilemma of Wages Policy under Full Employment», en LUNDBERG, E. (y otros), *Wages Policy under Full Employment*, pp. 16-29. William Hodges and Company Ltd., London.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1992), «Programa de Convergencia», recogido en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n.º 5, enero-marzo, pp. 129- 149.
- PANITCH, L. (1981), «Trade Unions and the Capitalist State», *New Left Review*, n.º 125, enero-febrero, pp. 21-43.
- PHELPS BROWN, H. (1990), «Would Keynes Have Endorsed Incomes Policies?», *Review of Political Economy*, vol. 2, n.º 2, pp. 127-137.
- RADICE, G. y LIPSEY, D. (1972), «A Trade Union's View of a Workable Incomes Policy», en BLACKABY, F. (ed.), *An Incomes Policy for Britain*, pp. 175-186, Heinemann Educational Books Ltd., London.
- ROCA, J. (1993), *Pactos sociales y política de rentas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- RODRÍGUEZ, F. (1992), «Del SME a la Unión Monetaria Europea: una aproximación al Plan de Convergencia español», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 7, pp. 123-156.
- SALA-i-MARTÍN, X. y SACHS, J. (1992), «Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States», *Discussion Paper Series, Center for Economic Policy Research*, n.º 632.
- SANZ, M.ª T. (1993), «La clasificación COFOG del gasto público en la CE. 1970-88», *Hacienda Pública Española*, 126-3, pp. 145-164.
- SPIITAELS, G. (dir.) (1974), *Los conflictos sociales en Europa*, Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid.
- TURVEY, R. (1972), «If We Had an Incomes Policy, Should We Have a Prices Policy Too?», en BLACKABY, F., *op. cit.*, pp. 163-174.
- ULMAN, LL. (1969), Citado en The Industrial Council For Social and Economic Studies, *On Incomes Policy*, Esselte AB, Stockholm.
- VIÑALS, J. (1993), «El reto europeo: riesgos y oportunidades para la economía española», *Papeles de Economía Española*, n.º 57, pp. 2-20.

# Derechos humanos, democracia y desarrollo en la cooperación CEE-ACP

por Felipe Gómez Isa

Becario de Derecho Internacional Público en la Universidad de Deusto

*No existe desarrollo sin libertad, ni verdadera libertad sin desarrollo.*

(Declaración de Chaillot)

**Sumario:** 1. Introducción.—2. Derechos Humanos, democracia y desarrollo.—3. Conclusiones.

## 1. INTRODUCCION

Un punto de partida que consideramos fundamental en nuestro estudio es la idea de que Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo son *inseparables y están indisolublemente unidos*. Hablar de Desarrollo sin tener en cuenta los otros dos elementos nos llevaría a un callejón sin salida, ya que la mayoría de las veces son los obstáculos políticos los más difíciles de salvar en el arduo camino del Desarrollo.

También queremos destacar que el concepto de Desarrollo que vamos a utilizar es un *concepto amplio de desarrollo*, no reducido exclusivamente a términos de crecimiento económico. El concepto de Desarrollo que nosotros defendemos abarca tanto el desarrollo económico como el desarrollo político, social y cultural. Sin estas facetas creemos que no se produce verdadero desarrollo en un país (éste ha sido uno de los graves fallos de las políticas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los países en vías de desarrollo).

Por otro lado, nos hacemos eco de las concepciones sobre desarrollo de determinados investigadores<sup>1</sup>, que consideran el Subdesarrollo como la otra cara de la moneda del Desarrollo. El Subdesarrollo sería

---

<sup>1</sup> SUTCLIFFE, Bob. «Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente». *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*. n.º 3, enero de 1990.

un estado creado como consecuencia del desarrollo de los países industrializados.

Y este Subdesarrollo supone, bajo nuestro punto de vista, una grave *violación estructural de los Derechos Humanos*. El problema es que no se sabe quién es el causante de tal violación, a no ser que procedamos a un análisis estructural del orden económico existente. A veces puede parecer un excesivo cinismo el hablar de respeto de los Derechos Humanos cuando uno de los derechos más elementales, como es el Derecho al Desarrollo, resulta violado sistemáticamente en relación a partes muy importantes de nuestro planeta. Mientras no cambie este orden económico injusto no existirá un verdadero desarrollo.

Nuestro estudio se centra primordialmente en los *países ACP de Africa*, ya que es donde el problema de los Derechos Humanos y la Democracia se presentan con una mayor virulencia. Tanto en los países del Caribe como en los del Pacífico que pertenecen al grupo de países ACP, la Democracia y el respeto de los derechos humanos han seguido un curso diferente al seguido en el continente africano<sup>2</sup>. En estos países el modelo constitucional dejado por la metrópoli tras la descolonización, y que es reflejo del modelo británico de Westminster, sobrevive hoy en día.

En estos países se ha producido el interesante fenómeno de la síntesis de dos concepciones políticas, una local y otra occidental, y que, a pesar de sus defectos, se ha revelado como un importante éxito.

No obstante, a pesar de esa tradición democrática y de tolerancia en el Caribe y Pacífico, algunos de estos países se enfrentan hoy a serios problemas de pobreza y subdesarrollo.

Por fin, tenemos que hacer mención al derrumbe del bloque comunista y su impacto en la sociedad internacional, que supone un nuevo enfoque al analizar la democratización y los derechos humanos en los países africanos del grupo ACP.

Con el fin de la Guerra Fría, tanto Estados Unidos como la antigua Unión Soviética no tienen la necesidad de mantener «dictaduras favorables» a sus intereses. Al haber cesado el apoyo de las grandes potencias y haberse contagiado de los vientos democratizadores que corren en los países del Este, estas dictaduras caen bajo la presión popular, que busca el fin de la corrupción y la tan anhelada democratización. Este desarrollo político puede suponer la antesala del desarrollo económico, aunque es un camino largo y no exento de dificultades.

---

<sup>2</sup> HORNER, Simon. «Democracy in the English speaking Caribbean»; «The Pacific: distinctive cultures and traditions». *The Courier* n.º 128, July-August 1991.

## 2. DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO

La primera cuestión con la que nos enfrentamos al abordar el problema de los derechos humanos y la democracia en los países africanos del grupo ACP es la *universalidad* o no de tales derechos humanos y del concepto de democracia<sup>3</sup>.

Actualmente existe un amplio consenso sobre la universalidad de los derechos humanos y sobre la existencia de un mínimo de condiciones democráticas<sup>4</sup>. Es indudable, como dice Henry Sabi, Presidente del Comité de Desarrollo del Parlamento Europeo, que la dignidad humana es un valor universal, al igual que la caracterización de la democracia como un sistema político donde reina el pluralismo político y social, donde existen elecciones libres, un poder judicial independiente del poder ejecutivo y donde triunfa el imperio de la ley<sup>5</sup>.

Pero, a pesar de esta universalidad, no cabe duda de que, ante todo, se debe procurar un *respeto de las tradiciones africanas*, un intento de fusionar la universalidad de los derechos humanos con las especificidades propias del continente africano. Es aceptado por todos el que no caben modelos ajenos a las tradiciones y cultura de los países africanos del grupo ACP<sup>6</sup>.

En este sentido, hay que tener en cuenta el fenómeno muy arraigado del *tribalismo*<sup>7</sup> en los países ACP de Africa. Es impensable un sistema democrático en estos países africanos que no tenga en cuenta el tribalismo y el fuerte sentimiento de grupo y de pertenencia al clan o tribu por parte del pueblo africano. Es una tradición que debe ser conjugada con la construcción de la democracia en estos países, como encarnación de una verdadera y profunda democracia<sup>8</sup>.

En el intento de homogeneizar las sociedades africanas e intentar borrar el fenómeno del tribalismo reside una de las grandes fallas de la construcción de la democracia en el continente africano, lo que ha llevado aparejado numerosos golpes de Estado y regímenes de partido único, que en nada han contribuido al desarrollo.

<sup>3</sup> OYOWE, Agustín. «Specificité et Universalité des Droits de l'homme». *Le Courier*, n.º 114, Mars-avril 1989.

<sup>4</sup> MARÍN, Manuel. «Democracy cannot be imposed from the outside». *The Courier*, n.º 128, July-August 1991, pág. 50

<sup>5</sup> DAVID, Dominique. «Human Dignity is a universal value». A talk with Henry Sabi. *The Courier* n.º 128, July-August 1991, pág. 56.

<sup>6</sup> GAZZO, Ives. «Democracy and Development». *The Courier*, n.º 128, July-August 1991.

<sup>7</sup> OYOWE, Agustín. «Building democracy with tribalism». *The Courier*, n.º 128, July-August 1991, pág. 69.

<sup>8</sup> McCARTHY, Stephen. «Development and the African political heritage». *The Courier*, n.º 128, July-August 1991, pág. 79.

Lo que es indudable es que para lograr un verdadero desarrollo en estos países es una condición indispensable la construcción de sistemas democráticos que respeten los derechos humanos. Las dictaduras en Africa, en vez de posibilitar el desarrollo económico, como algunos pretendían, no han supuesto más que un fuerte impedimento para el desarrollo, favoreciendo la corrupción, el desvío de las ayudas en beneficio de determinados grupos...<sup>9</sup>. A veces los condicionamientos internos también juegan un papel fundamental en el subdesarrollo.

Otro punto que consideramos fundamental para instaurar regímenes democráticos en Africa es la *dignificación del papel de la mujer*<sup>10</sup>, dado que ha sido un continente donde tradicionalmente se ha asignado a la mujer un rol muy secundario y supeditado al ámbito familiar. Sin cambios importantes en esta concepción, aunque siempre dentro del respeto de la tradición africana y su ethos colectivo, no podremos hablar de una democracia en toda su amplitud.

En esta línea de reconocer la importancia que para el desarrollo tienen tanto la democracia como el respeto hacia los derechos humanos se enmarca el *artículo 5 del Convenio de Lomé IV*<sup>11</sup>. Es un artículo muy significativo, y supone un importante avance en relación al Convenio de Lomé III. Ahora el apartado referente a los derechos humanos se inserta en el articulado del Convenio, y no en sus anexos, como en Lomé III, aparte de suponer una clara mejora en la redacción<sup>12</sup>. El artículo 5 de Lomé IV habla de que «... el respeto a los derechos humanos es reconocido como un *factor básico de desarrollo*, concebida la cooperación como una contribución a la promoción de estos derechos humanos».

Siguiendo esta línea de reconocer la importancia de los derechos humanos y la democracia como factores básicos para el desarrollo, la CEE ha abandonado su *tradicional política de neutralidad* en cuanto a la concesión de ayudas a los países ACP, condicionando tal concesión en la actualidad a logros en el terreno de la democracia y del respeto hacia los derechos humanos. La CEE, consciente de la necesidad de promocionar la democracia y los derechos humanos en estos países, empieza a amenazar con la *suspensión de ayudas* si no se avanza en el camino de la democratización, como ya se ha producido en el caso de Sudán<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Henry Sabi afirma que más de un 40% de la ayuda a estos países ha sido desviada. Es por eso que aboga por una nueva actitud hacia estos países. *Ibidem*.

<sup>10</sup> TEVOEDJRE, Albert. «Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo». *Lomé Briefing*, n.º 13, diciembre 1989.

<sup>11</sup> MARÍN, Manuel. *Ibidem*.

<sup>12</sup> SOBRINO HEREDIA, José Manuel. «Las negociaciones CEE-ACP: Lomé IV». *CIDOB Anuario Internacional*, 1990.

<sup>13</sup> DARMUZEY, Philippe. «Early dialogue necessary with violators of human rights». An interview with Dr. Erskine Simmonds. *The Courier*, n.º 128, July-August 1991.

Ante esta nueva política de *condicionamiento de las ayudas*, y su posible suspensión, se han alzado algunas voces, argumentando que quienes van a sufrir privaciones por la suspensión de tales ayudas son las masas empobrecidas de estos países, y no los responsables de las violaciones de los derechos humanos. Este argumento puede gozar de cierta coherencia, pero lo cierto es que seguir ayudando a regímenes corruptos no ayuda en absoluto ni a la democratización ni al verdadero desarrollo de esos países, sino que contribuye a que se agrave aún más la corrupción y la falta de democracia.

Esta política de alejamiento de la neutralidad en la concesión de ayudas y su condicionamiento a la consecución de logros democráticos ha quedado patente en la *Cumbre del Mundo francófono* celebrada en París en noviembre de 1991, donde ha quedado claro una vez más «el vínculo que existe entre desarrollo económico y social y la puesta en práctica de los derechos humanos y los principios del Estado de Derecho»<sup>14</sup>. A su vez, ha quedado patente que en el futuro las ayudas se van a otorgar si existe una clara voluntad por parte de los dirigentes de estos países de avanzar por la senda de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Asimismo, profundizando en esta línea de perseguir objetivos democráticos en la cooperación al desarrollo, el propio Tratado de la Unión Europea incorpora la cláusula democrática en la política de cooperación. El artículo 130.U.2 establece que «la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales». No obstante, esta nueva orientación de las políticas de cooperación Norte-Sur, a pesar de que goza de numerosos adeptos, también ha suscitado ciertas cautelas y reservas. Son muy ilustrativas al respecto las siguientes palabras de François Mitterrand:

«La démocratie est un principe universel. Mais il ne faut pas oublier les différences de structures, de civilisations, de traditions, de moeurs (...) Nous ne voulons pas intervenir dans les affaires intérieures (...), c'est une forme de colonialisme aussi perverse que tout autre. Ce serait considérer qu'il y a des peuples supérieurs, qui disposent de la vérité...»<sup>15</sup>

Si es clara la ligazón existente entre derechos humanos, democracia y desarrollo, no es menos claro el que en Africa existen numerosos *obs-*

<sup>14</sup> *El País*, 22 de noviembre de 1991, pág. 2.

<sup>15</sup> Texto citado en ROLDÁN BARBERO, J.: «Democracia y Derecho Internacional», Tecnos, Madrid, 1994, pág. 82.

*táculos para la aplicación de los derechos humanos*, como ha resaltado Isaac Nguema<sup>16</sup>, presidente de la Comisión Africana de los derechos del hombre y de los pueblos. Nguema dice que existen obstáculos de orden histórico, ideológico y político, y que están profundamente enraizados en las estructuras políticas y económicas de Africa.

En primer lugar, se refiere a las barreras mentales, dado que las sociedades africanas se fundan todavía, fundamentalmente, sobre la tradición oral. Existen unos elevados índices de analfabetismo, por lo que es un trabajo muy arduo el sensibilizar acerca de los derechos humanos y su importancia para el desarrollo de una sociedad.

Aparte de estas barreras mentales, los dirigentes africanos consideran la noción de los derechos humanos como completamente ajena y extraña a la cultura africana, calificando a los derechos humanos (sobre todo los derechos individuales, ya que la tradición africana de los Derechos Humanos otorga mayor importancia a los derechos colectivos) como parte del arsenal neocolonialista que quiere erosionar tanto la soberanía como la independencia africanas. Pero muchas veces detrás de estas negativas a aceptar la noción occidental de la democracia y los derechos humanos no se esconde más que un deseo de perpetuar sistemas autoritarios y de partido único en estos países, como ha afirmado Pierre Weiss, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de París VII.

Esta visión estrecha y cerrada acerca de los derechos humanos por parte de los dirigentes africanos constituye, en opinión de Nguema, uno de los principales obstáculos a los derechos humanos y la democratización de las sociedades africanas, además de suponer una concepción completamente errónea.

Estas barreras mentales e ideológicas se encuentran asociadas a *estructuras tradicionales* en la vida política, económica y social de las sociedades africanas: son sociedades gregarias, tribales, donde la mayor parte de la vida social es regida por las relaciones de grupo, donde unas tribus se imponen sobre otras, y donde el papel del individuo es definido en función del rol que desempeña dentro de su grupo.

Lo cierto es que Africa debe estar abierta a todo lo universal que subyace bajo la concepción de los derechos humanos, a la vez que conservar sus propias especificidades y tradiciones, siempre que no supongan una rémora para su democratización y respeto de los derechos humanos<sup>17</sup>. Como ha dicho Yousshopa Ndiaye, Secretario General de la Corte

---

<sup>16</sup> OYOWE, Agustin. «Specificité et Universalité des Droits de l'homme». *Le Courier*, n.º 114, Mars-Avril 1988.

<sup>17</sup> «Derechos Humanos y Cooperación al Desarrollo». Seminario internacional celebrado en Noordwijkerhout en diciembre de 1980.

Suprema de Senegal, «hay que conjugar las costumbres y tradiciones válidas de Africa e integrarlas dentro de los valores universales».

Hoy en día parece que Africa ha iniciado ese camino hacia la universalidad, y ha dado importantes pasos para ello. Uno de los pasos más importantes en este arduo camino ha sido la *Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos*, ratificada por más de cuarenta países<sup>18</sup>. La Carta Africana entronca con los instrumentos internacionales protectores de los derechos humanos (Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de 1966, Convención Europea de Derechos Humanos...), a la vez que ha adaptado parte de sus contenidos a las propias peculiaridades y especificidades del continente africano, sobre todo con el reconocimiento de derechos colectivos como el derecho al desarrollo (artículo 22) o el derecho al medio ambiente.

La propia Carta africana de los derechos humanos del Hombre y de los Pueblos establece una *Comisión*, que va a ser quien supervise cómo se lleva a cabo la aplicación de los derechos humanos en los distintos países. Esta Comisión puede acometer proyectos de investigación relacionados con los derechos humanos, puede ofrecer información sobre derechos humanos, puede dar opiniones y hacer recomendaciones a los Estados sobre protección de los derechos humanos, puede examinar alegaciones individuales o de un Estado acerca de determinadas violaciones de los derechos humanos, aunque tales decisiones no son vinculantes...

Como vemos, la Comisión goza de un importante haz de facultades relacionadas con la protección e implementación de los derechos humanos, aunque uno de sus principales fallos es que sus decisiones no gozan de la característica de la vinculatoriedad. Es aquí donde puede radicar una de las principales críticas de este sistema de protección de los derechos humanos, ya que, en último término, va a depender de la mayor o menor sensibilidad de los Estados hacia la protección de los derechos humanos el que las violaciones sean perseguidas o no.

Es por ello que en el coloquio celebrado en Banjul en noviembre de 1990 se ha puesto de manifiesto la creciente necesidad de instaurar un *Tribunal Africano de los Derechos Humanos*, cuyas decisiones serían vinculantes tanto para los individuos como para los Estados.

Lo más importante de todo, a pesar de los defectos, es que Africa ha iniciado su propio camino en la larga y difícil senda de la protección de los derechos humanos. De ello depende el futuro y el desarrollo de estos países, de los derechos humanos y la democratización.

---

<sup>18</sup> MOLE, Nuala and LAITAGO, Awaseb. «The African Charter on human and People's Rights». *The Courier*, n.º 128, July-August 1991.

A medida que se vaya adquiriendo experiencia en la protección de los derechos humanos, se podrán ir poniendo en marcha todos los mecanismos que posibilite la propia Carta Africana de los derechos del hombre y de los pueblos, convirtiendo a la Comisión en un foro importante donde discutir todo lo relacionado con los derechos humanos en el continente africano, todo ello complementado con el Centro Africano para los Estudios sobre la Democracia y los Derechos Humanos<sup>19</sup>.

Por tanto, como hemos visto a lo largo de todo nuestro estudio, son fundamentales tanto la democracia como los derechos humanos para el desarrollo integral de los países africanos que forman parte del grupo ACP.

Pero, al hilo de esta reflexión, no podemos dejar de hacer mención de la violación estructural de los derechos humanos que se produce por la misma existencia del Subdesarrollo. Mientras no se remuevan las condiciones que posibilitan tal subdesarrollo se puede convertir en inútil hablar de un respeto de los derechos humanos en el sentido más profundo y verdadero del término, como ya dijimos en la introducción.

El mantenimiento de una estructura económica, social y política a nivel mundial hace que permanezcan en el pozo del subdesarrollo casi tres quintas partes de la población del planeta. Este fenómeno sí que puede ser calificado como una verdadera violación de los derechos humanos más fundamentales.

Mientras no cambie esta estructura a todas luces injusta y se establezca una verdadera solidaridad internacional que permita salir del oscuro túnel del Subdesarrollo al Tercer Mundo, no se podrá hablar de una verdadera protección de los Derechos Humanos.

Lo que está claro es que el actual modelo de ayuda a los países en vías de desarrollo es un modelo que está, básica y radicalmente, agotado. Una ayuda que no se cuestione nociones estructurales y de fondo, es una ayuda que no tendrá ningún efecto transformador y que contribuirá a perpetuar el estado de subdesarrollo de importantes partes del planeta<sup>20</sup>.

Por lo tanto, lo que se impone es un cuestionamiento de las propias estructuras del sistema internacional, no sólo la protección de los derechos humanos a nivel nacional. Es una cuestión que sobrepasa las fronteras nacionales y que demanda soluciones globales y de fondo. Mientras no se produzca este cuestionamiento global no se estará haciendo más que seguir condenando a una parte importante de la humanidad al subdesarrollo y la pobreza.

---

<sup>19</sup> «The African Charter...». *Ibídem*.

<sup>20</sup> «Derechos Humanos y Cooperación al desarrollo». *Ibídem*.

Hay que emprender acciones eficaces y audaces que cuestionen todo el sistema internacional actual, acallando las voces de los subdesarrollados que nos gritan en nuestras conciencias frases tan duras como la siguiente:

*«Ayudadnos por favor, no nos desarrolléis»*

(libro publicado en 1981)

### 3. CONCLUSIONES

1. La primera conclusión a la que llegamos tras la elaboración de este estudio es la íntima conexión que existe entre Derechos humanos, democracia y desarrollo. Si en un país no se produce cierto desarrollo político, va a ser muy difícil que se produzca desarrollo económico, y si éste se produce va a ser en beneficio de determinados grupos privilegiados cercanos al poder.

Y no sólo llegamos a la conclusión de que sin desarrollo político no cabe desarrollo económico, sino que desde un concepto amplio de desarrollo como el que hemos venido utilizando, es inconcebible el hablar de desarrollo exclusivamente desde indicadores económicos, sin contar con otros elementos que también son fundamentales para el desarrollo: cultura, conciencia política, igualdad social...

2. Otra conclusión a la que llegamos es que por parte de la Comunidad Económica Europea se ha producido un alejamiento de su tradicional política de neutralidad en cuanto a la ayuda a los países ACP. La CEE se ha dado cuenta de que sin un cierto desarrollo político todas sus ayudas caían en saco roto. Hoy en día la CEE tiende a condicionar su ayuda a la consecución de ciertos logros democráticos por parte de los países destinatarios de sus ayudas.
3. En todo el continente africano, y en concreto en los países ACP, se están dando importantes pasos para la democratización: revueltas populares, Conferencias Nacionales para la democratización, la Carta Africana de los derechos del Hombre y de los Pueblos, el Centro africano para los estudios sobre la democracia y los derechos humanos...

Se ha iniciado el camino, pero es un camino difícil y plagado de inconvenientes. Pero lo más importante de todo es que se ha llegado al convencimiento de que tanto la democracia como los derechos humanos son fundamentales para el desarrollo.

4. Otra importante conclusión es que se debe producir un profundo respeto a las tradiciones y costumbres africanas, tratando de inte-

grarlas, en lo posible, en la tradición universal de los derechos humanos y la democracia. Se debe producir una síntesis, una simbiosis, no una imposición de modelos ajenos.

5. A la vez que somos conscientes de la importancia del desarrollo político para el desarrollo de los países ACP, también creemos que sin importantes cambios en la estructura del sistema internacional será difícil que se produzca un verdadero desarrollo en los países del Tercer Mundo.

## Bibliografía

- DARMUZEY, Philippe. «Early dialogue necessary with violators of human rights». *The Courier*, n.º 128, July- August 1991.
- DAVID, Dominique. «Human Dignity is a universal value». *The Courier*, n.º 128, July- August 1991.
- GAZZO, Ives. «Democracy and development». *The Courier*, n.º 128, July- August 1991.
- HORNER, Simon. «Democracy in the English speaking Caribbean». *The Courier*, n.º 128, July- August 1991.
- Lomé Briefing n.º 13, diciembre 1989.
- Lomé Briefing n.º 14, enero y febrero 1990.
- MARÍN, Manuel. «Democracy cannot be imposed». *The Courier*, n.º 128, July-August 1991.
- McCARTHY, Stephen. «Development and the african political heritage». *The Courier*, n.º 128, July- August 1991.
- NGOM, Benoit. «Human Rights in Africa: decisive steps». *The Courier*, n.º 128, July- August 1991.
- NUALA, Mole and LAITAGO AWASEB, Hezekiah. «The African Charter on Human and People's Rights». *The Courier*, n.º 128, July- August.
- OYOWE, Agustín. «Building democracy with tribalism». *The Courier*, n.º 128, July- August 1991.
- OYOWE, Agustín. «Specificité et Universalité des Droits de L'homme». *The Courier*, n.º 114, Mars-Avril 1989.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel. «Las negociaciones CEE-ACP: Lomé IV». Anuario internacional CIDOB 1990.
- SUTCLIFFE, Bob. «Desarrollo, subdesarrollo y medio ambiente». *Cuaderno de trabajo de Hegoa*, n.º 3, enero 1990.
- «Congo: delicate transition to democracy». *The Courier*, n.º 125, January-february 1991.
- «Human rights, Equal Ones!». *The Courier*, n.º 123, sept-octubre 1990.
- VAN HOEK, F.J. Some thoughts on governance and democratisation». *The Courier*, n.º 128, July- August 1991.
- «Derechos Humanos y Cooperación al Desarrollo». Seminario internacional celebrado en Noordwijkerhout. Diciembre 1980.

# Estudio de la evolución de las operaciones de concentración de empresas en el ámbito de la Comunidad Europea

por Ana González Flores / Catalina Gálvez Gálvez

Departamento de Economía Aplicada I.  
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea

**Sumario:** I. Introducción.—II. Principales motivos de los procesos de concentración.—III. Política de competencia vs política industrial. 1. Reglamento comunitario sobre el control de operaciones de concentración.—IV. Evolución general de las operaciones de concentración.—V. Operación de fusión y absorción.—1. Principales motivos de las fusiones y absorciones en la CE. 2. Evolución de las operaciones de fusión y absorción. 3. Operaciones de fusión en el sector industrial. 4. Operaciones de fusión en los distintos Estados miembros.—VI. Conclusiones.

## I. INTRODUCCION

En este trabajo pretendemos analizar la importancia de las operaciones de concentración desarrolladas por las empresas en el ámbito de la Comunidad Europea. Estas actividades responden al deseo, así como a la necesidad, que tienen las empresas de incrementar su competitividad, aspecto este de gran relevancia en una economía abierta.

En los últimos años, y fundamentalmente a partir de 1987 con la entrada en vigor del Acta Unica, las empresas han tenido que tomar medidas ante la perspectiva del Mercado Unico que supone, la eliminación de las barreras que limitan la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales en el ámbito comunitario, incrementando, por tanto, la competencia externa. En consecuencia, las empresas deben desarrollar diversas estrategias para aumentar su competitividad en las nuevas condiciones que impone el mercado.

Las empresas poseen diferentes vías para conseguir una situación favorable en relación a los principales competidores. Ghemawat y Teece<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase GHEMAWAT, P. (1986) y TREECE, D. (1991).

señalan que es posible obtener ventaja competitiva a través de las siguientes categorías: el tamaño, un mejor acceso a los recursos básicos y/o los consumidores, las restricciones impuestas a la actuación de los rivales y, el aprovechamiento de las características idiosincráticas de los recursos y formas organizativas. Por lo tanto, de lo dicho anteriormente, se desprende que la dimensión de las empresas puede ser un factor importante de superioridad, permitiendo obtener relevantes ventajas competitivas, como por ejemplo, la consecución de economías de escala, mayor facilidad de financiación, alta capacidad exportadora e innovadora, etc. De esta forma, las empresas, con el deseo de beneficiarse de estas ventajas, tienden hacia un redimensionamiento, y para ello realizan operaciones de concentración.

Podemos distinguir diferentes modalidades de operaciones de concentración: concentración horizontal, concentración o integración vertical y concentración conglomerada. La concentración horizontal tiene por objeto limitar o incidir sobre aquellas empresas que realizan las mismas actividades y, por tanto, operan en las mismas etapas del proceso productivo, es decir, desarrollan productos sustitutivos. La integración vertical, por el contrario, reagrupa aquellas empresas que operan en etapas posteriores del proceso de producción; se realiza entre empresas que desarrollan actividades complementarias. Por último, la concentración conglomerada reúne aquellas actividades que desde el punto de vista de la demanda, no son ni sustitutivas ni complementarias.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es destacar la importancia de las operaciones de concentración —fundamentalmente las fusiones y absorciones como estrategia competitiva con que cuentan las empresas para hacer frente con éxito a un nuevo entorno económico totalmente abierto al exterior.

Con objeto de abordar el análisis de las operaciones de concentración en la Comunidad Europea, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en el apartado I estudiaremos algunos de los principales motivos que poseen las empresas para realizar actividades de concentración. A continuación, en el apartado II, nos centraremos en los aspectos más importantes del Reglamento Comunitario sobre control de operaciones de concentración, que refleja el intento de la Comunidad Europea de conseguir un equilibrio entre la Política de Competencia, por un lado, y la política de fomento de las operaciones de concentración, por el otro. En el apartado III analizamos la evolución de las operaciones de concentración en la CE en el período 1985-1992, pasando a estudiar en el apartado IV las operaciones de fusión y absorción en el sector industrial. Finalmente, en el apartado V se señalan las principales conclusiones que se derivan de este trabajo.

## II. PRINCIPALES MOTIVOS DE LOS PROCESOS DE CONCENTRACION

El tamaño empresarial es un factor de relativa importancia si las empresas desean conseguir una mayor competitividad en los mercados internacionales. Es evidente, que las empresas de mayor dimensión poseen múltiples ventajas respecto a las de menor tamaño, de ahí, que las empresas realicen operaciones de concentración.

Por un lado, el mayor tamaño de las empresas les va a permitir la realización de importantes economías —de escala y alcance— posibilitando una mayor eficiencia en las empresas<sup>2</sup>. Sin embargo, hay que señalar, que las ventajas de la gran empresa no se agotan con las economías de escala y de alcance a nivel del proceso de producción, sino que estas empresas también pueden obtener importantes economías en diferentes campos, como por ejemplo:

- Financiación*: la empresa de mayor dimensión puede beneficiarse de su mayor capacidad para financiar y aceptar riesgos, debido a que puede diversificar más las operaciones y disminuir el riesgo asociado al beneficio. Asimismo, puede obtener unas condiciones más favorables para su financiación.
- Costes de producción*: las grandes empresas pueden permitirse la compra e instalación de costosos equipos de producción.
- Comercialización*: en este área, las grandes empresas pueden obtener ventajas en cuanto a su representación en los mercados exteriores y asistencia post-venta, al poder organizar las estructuras comerciales necesarias para penetrar y competir con eficacia en el mercado mundial.
- Información*: las empresas tienen cada vez mayores necesidades de información para competir en los mercados. En este sentido, una gran empresa obtendrá importantes ventajas al poder conseguir mayor volumen de información debido a que posee gran cobertura geográfica y posibilidades de conexión con las autoridades públicas.
- Publicidad*: una empresa de mayor tamaño puede utilizar medios de comunicación de más impacto para mejorar su imagen y reputación, dedicando importantes recursos a campañas de publicidad que están fuera del alcance de los pequeños competidores.

---

<sup>2</sup> Las economías de escala surgen cuando el incremento de la tasa de producción por unidad de tiempo reduce el coste unitario. Las economías de alcance se dan cuando es más barato producir dos productos en una misma empresa que en empresas separadas.

—*Actividades de I+D*: las grandes empresas poseen mayores incentivos para la realización de actividades de investigación, bien para reducir sus costes o para introducir nuevos productos, y controlar así el mercado. Pero además, disponen de mayores facilidades de financiación para realizar estas actividades, pudiendo contratar a expertos cualificados en el área de diseño y desarrollo del producto.

Por otro lado, además de estas importantes ventajas que pueden obtener las empresas de mayor tamaño, motivos adicionales para incrementar la dimensión de las mismas son los *motivos estratégicos*. Las operaciones de concentración —principalmente las fusiones y absorciones— pueden responder al deseo de un rápido crecimiento y la consecución de «poder de mercado»<sup>3</sup>. De esta forma, la empresa intentará controlar el mercado y obtener una mayor rentabilidad. Asimismo, en la búsqueda del beneficio, la empresa intentará crear barreras a la entrada en sus líneas de actividad. Así, por ejemplo, toda inversión de la empresa, ya sea en medios productivos, I+D o publicidad, puede responder a un comportamiento estratégico de protección defensiva de su mercado, e incluso de ataque ofensivo a las posiciones de empresas rivales, en un intento de suprimir un competidor (motivos competitivos y de defensa).

En consecuencia, todo parece indicar que las grandes empresas realizan las operaciones de investigación, aprovisionamiento, comercialización, etc., en mejores condiciones que las empresas de pequeña dimensión, además de lograr un mayor crecimiento y consolidación en el mercado. De ahí, que las empresas desarrollen procesos de concentración.

No obstante, debemos señalar, que las grandes empresas también poseen inconvenientes, y las ventajas mencionadas se ven contrarrestadas por la mayor dificultad de los problemas de control, gestión e incentiva-ción que se dan en entidades de mayor tamaño.

### III. POLITICA DE COMPETENCIA VS POLITICA INDUSTRIAL

Los cambios que han tenido lugar en la última década, provocados por las innovaciones y la transnacionalización de los negocios que originan en muchos casos grandes concentraciones de capital de empresas

---

<sup>3</sup> El «poder de mercado» suele definirse como la capacidad para incrementar los beneficios elevando los precios por encima de los niveles competitivos, o más precisamente, por encima del coste marginal de la empresa. El problema social del poder de mercado es que cobran precios indebidamente altos, con lo cual se distorsiona la asignación de recursos.

transnacionales las cuales tienen mayor o menor dominio del mercado, obligan a plantearse problemas de Política de Defensa de la Competencia en el marco de los mercados mundiales. Por otro lado, estas nuevas formas de competencia explican las Políticas Industriales horizontales, aplicadas por los gobiernos de todo el mundo: desarrollo tecnológico, cooperación industrial, etc. La controversia entre mercado e intervención se muestra de forma especialmente intensa en todo planteamiento de Política Industrial.

La tensión que se plantea entre la Política de Defensa de la Competencia por un lado, y las medidas de apoyo a la industria que recoge toda Política Industrial, aparece de manera aún más palpable en el ámbito comunitario.

Por un lado, la Política de Competencia constituye uno de los instrumentos fundamentales con los que cuenta la CE. El mantenimiento de la libre competencia ha sido un asunto de vital importancia en la CE desde el Tratado de Roma en 1957<sup>4</sup>. La Comisión Europea ha pretendido mantener una estructura competitiva en los mercados impidiendo la creación de una posición dominante. De esta manera, por lo que respecta a la actuación de las empresas, la Comisión vigila la aplicación estricta de las normas de competencia, prohibiendo los acuerdos y operaciones de concentración contrarios a la competencia.

Respecto a la Política Industrial desarrollada en el ámbito comunitario, hasta noviembre de 1990 se puede decir que la Comisión no había elaborado un documento que abordase directamente la Política industrial (CCE, febrero 1991)<sup>5</sup>. Dicho documento recoge por un lado, una gran declaración de principios a favor del librecambio, pero por otro, se manifiesta la preocupación por los efectos de la apertura internacional a determinados sectores más débiles, o cuando se rechazan de forma enérgica las ayudas sectoriales a la industria y después se recoge la necesidad de intervención en determinados sectores.

La consolidación del Mercado Único Europeo ha puesto de manifiesto esta discusión, así a pesar de la postura clara en defensa del mercado libre que se observa en la Política Industrial Comunitaria recogida en tal documento, y de forma paralela a desarrollos recientes de la Teoría de Organización Industrial en los que se ha demostrado la simplicidad de ciertas interpretaciones sobre el comportamiento estratégico de las empresas<sup>6</sup>,

---

<sup>4</sup> El artículo 85 del Tratado de Roma prohíbe todos los acuerdos y prácticas que restrinjan y distorsionen la competencia entre los Estados miembros. El artículo 86 prohíbe la posición dominante del mercado.

<sup>5</sup> Véase *Boletín de las Comunidades Europeas*. Suplemento 3/91.

<sup>6</sup> Véase SEGURA, J. (1991).

hay un reconocimiento por parte de la Comisión Europea de la necesidad de que se produzcan operaciones de concentración entre las empresas, para que de esta forma, las empresas comunitarias puedan competir de forma más eficaz en los mercados con las empresas no comunitarias. Pretendiendo la Comisión fomentar las operaciones de concentración y fusión que permitan a las empresas adaptarse y mejorar su competitividad a escala mundial, y sobre todo, reforzando la confianza en el futuro europeo frente a la potencialidad de EE.UU y sobre todo de Japón, fundamentalmente en la carrera tecnológica.

El Reglamento Comunitario sobre control de operaciones de concentración<sup>7</sup>, que entró en vigor el 21 de setiembre de 1990, es buena muestra de dicho debate, en el que se pretende el equilibrio respecto a los aspectos antes mencionados. Así, este Reglamento pretende garantizar el equilibrio entre el mantenimiento de la libre competencia, necesaria para el dinamismo de la industria europea, y las concentraciones, que pueden mejorar la estructura de dicha industria e incrementar su competitividad internacional. A continuación pasamos a analizar algunos de los aspectos más destacados que contempla dicho Reglamento.

### **III. 1. Reglamento Comunitario sobre el control de operaciones de concentración**

En el estudio del Reglamento comunitario vamos a señalar los siguientes aspectos: Definición de las operaciones de concentración, techos y procedimiento seguido para realizar una operación de concentración.

#### *1. Definición de Concentración*

Para determinar qué se entiende como concentración, hace falta recurrir al artículo 3 del Reglamento: «Existe una operación de concentración cuando dos o más empresas anteriormente independientes se fusionen, o cuando, una o más personas que ya controlen al menos una empresa o una o más empresas, adquiera directa o indirectamente, mediante la toma de participaciones en el capital, la compra de elementos de activo, mediante contrato o por cualquier otro medio, el control sobre la totalidad o parte de una o varias empresas.»

Esta definición cubre fusiones, adquisiciones, empresas en participación y escisiones. A continuación pasamos a definir las tres primeras, por ser las más significativas.

---

<sup>7</sup> Véase Reglamento (CEE) n.º 4.064/89 (DO L 395 de 30.12.1989).

*Fusiones:* Según el artículo 4 de la Tercera Directiva del Consejo, se considera fusión de cualesquiera sociedades en una sociedad anónima, la operación por la cual varias sociedades transfieren a una sociedad que éstas constituyen, como resultado de una disolución sin liquidación, el conjunto de su patrimonio atribuyendo a sus accionistas los derechos de la nueva sociedad.

*Empresas en participación (Joint Ventures):* Las llamadas «joint-ventures» o filiales comunes, están clasificadas en dos bloques; las JV cooperativas (entran dentro del artículo 85 del Tratado de Roma) y las JV concentrativas (se aplica el art. 3.2. del Reglamento). Así, en el apartado 2 del artículo 3, se dice:

«Una operación, incluida la creación de una empresa común, que tenga por objeto o efecto la coordinación del comportamiento competitivo de empresas que continúen siendo independientes no constituirían concentración.» (Es el caso de las JV cooperativas).

«La creación de una empresa común que desempeñe con carácter permanente las funciones de una entidad económica independiente, que no implique coordinación del comportamiento competitivo de las empresas fundadoras entre sí, ni entre éstas y la empresa común constituye una operación de concentración.» (JV concentrativas).

Las últimas constituyen concentraciones en sentido estricto y están comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento. Las empresas en participación de cooperación deberán examinarse de acuerdo a los demás reglamentos de ejecución de los artículo 85 y 86.

*Adquisición:* La compra de activos, valores o títulos de otra sociedad, que junto con otros derechos pasan a pertenecer a la sociedad adquirente.

## 2. Techos

El artículo recoge los techos marcados por la aplicación del Reglamento, en su segundo apartado se define una operación de concentración de dimensión comunitaria como, aquella en la que el volumen de negocios total, a nivel mundial, de todas las empresas afectadas supera los 5.000 millones de ecus, y el volumen de negocios total, en la Comunidad, de por lo menos dos de las empresas afectadas por la concentración supera los 250 millones de ecus, salvo que cada una de estas empresas realice más de las dos terceras partes de su volumen de negocios total en la Comunidad, en su mismo Estado miembro.

Parece por tanto, que los criterios a seguir para determinar la dimensión comunitaria son la importancia del volumen de negocios a nivel

mundial, la localización de dicho volumen en la Comunidad y la repercusión de la operación cuando afecta a más de un Estado miembro.

### 3. *Procedimiento*

El artículo 4 del Reglamento 4.064/89 prevé que las concentraciones deberán notificarse en el plazo de una semana desde el primero de estos tres acontecimientos:

- La conclusión del acuerdo.
- La publicación de la oferta de compra o canje.
- La adquisición de una participación de control.

En los casos de fusión lo notifican todas las partes conjuntamente, y en los demás casos el adquirente. La información requerida viene especificada en el Formulario CO, mediante el cual se han de realizar las notificaciones.

Una vez que la concentración sea notificada mediante Formulario CO, y si la Comisión comprueba que la operación de concentración está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento, se dará publicidad al hecho de la notificación indicando los nombres de los interesados, la naturaleza de la operación de concentración y los sectores económicos afectados. La concentración notificada no podrá llevarse a cabo durante un plazo de tres semanas desde la notificación (plazo que puede ser ampliado por la Comisión).

La incidencia que una concentración puede tener en la libre competencia debe ser establecida por la Comisión dentro del marco del Reglamento, determinando si es compatible o no con el Mercado Común. En principio la creación o refuerzo de una posición dominante no basta para prohibir una operación de concentración, a menos que ésta conlleve la obstaculización de la competencia efectiva. Los criterios que deberá seguir la Comisión a la hora de sopesar el daño causado a la competencia incluyen tanto el progreso técnico y económico, como el interés del consumidor o el refuerzo de la cohesión económica y social en la Comunidad.

## IV. EVOLUCION GENERAL DE LAS OPERACIONES DE CONCENTRACION

Una vez mencionados los diferentes motivos que tienen las empresas para realizar procesos de concentración, así como el problema al que se enfrenta la Comunidad Europea al intentar fomentar estas operaciones y

al mismo tiempo garantizar la existencia de mercados competitivos, pasamos a analizar cómo han evolucionado estas operaciones en las empresas comunitarias en el período 1985-1992.

Históricamente, las operaciones de concentración han estado estrechamente vinculadas a las fluctuaciones del ciclo económico. Europa vivió una verdadera oleada de fusiones después de la Segunda Guerra Mundial y en particular durante los años sesenta. La política industrial de los años sesenta se basaba en la idea de que Europa necesitaba grandes empresas para enfrentarse a sus principales competidores, en aquel momento Estados Unidos. Se pensaba que la formación de grandes empresas a nivel europeo junto con la reducción de barreras internas al comercio, permitirían la realización de economías de escala sin peligro de un aumento del poder de monopolio. Así, esta política fomentó las actividades de concentración, fundamentalmente fusiones, que fueron principalmente horizontales, elevando notablemente el grado de concentración en el sector industrial.

Sin embargo, las operaciones de concentración disminuyeron durante la recesión de los años setenta y de nuevo a principios de los ochenta. Por el contrario, el importante crecimiento económico que tiene lugar en la segunda mitad de los años ochenta, junto con la mejora de la rentabilidad de las empresas, permitió el desarrollo de las actividades de fusión y absorción en unos niveles nunca vistos, alcanzándose el mayor número de operaciones en el año 1989-90. De la misma forma, era inevitable la disminución de las mismas en la etapa de recesión posterior.

Además de la evolución cíclica de la actividad económica, existen otras importantes razones para explicar el aumento del número de operaciones de concentración, sobre todo en el año 1989-90. Por un lado, la entrada en funcionamiento del Mercado Unico a partir de 1993 ha sido un importante detonante del crecimiento de estas actividades, tanto dentro como fuera de la Comunidad Europea, en un intento de reforzar, tanto las empresas europeas como extranjeras, su presencia en el mercado europeo antes de 1993.

Por otro lado, es posible que muchas empresas hayan decidido realizar operaciones de concentración antes de la entrada en vigor del reglamento europeo sobre control de operaciones de concentración, en septiembre de 1990, para evitar así someterse al mismo.

Comenzaremos el análisis de la evolución de los procesos de concentración considerando, en primer lugar, los diferentes tipos de operaciones de concentración. Así, distinguiremos entre operaciones de fusión y absorción, operaciones de adquisición de participaciones minoritarias y creación de empresas en participación. A lo largo del período de análisis, se puede concluir que estas actividades no han variado su participación

en el total de las operaciones de concentración, destacando principalmente, las operaciones de fusión y absorción que representan del 53 al 60% del total.

### Cuadro 1

Número de operaciones de concentración, distinguiendo entre Fusiones (a), operaciones de adquisición de participaciones minoritarias (b), y creación de empresas en participación (c)

Año	a	b	c	Total
1985-86	296	163	102	561
1986-87	415	172	121	708
1987-88	558	303	164	1.025
1988-89	666	273	183	1.122
1989-90	833	341	210	1.384
1990-91	596	247	166	1.009
1991-92	507	219	145	871

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Informes sobre la Política de Competencia de la CE (1985-1992).

El número de operaciones de concentración en la industria es mayor que en el resto de actividades económicas, representando aproximadamente el 65% del total de operaciones de concentración. Se aprecia, sin embargo, un ritmo de crecimiento mayor en el sector servicios que en el sector industrial, debido fundamentalmente al aumento del número de concentraciones en la banca, que suponen en el año 1991-92, el 21% del total de operaciones de concentración.

Esta evolución de las operaciones de concentración en el sector bancario, podemos relacionarla en gran medida, con los fenómenos de liberalización y globalización a que han estado sometidos en la última década los mercados financieros, lo que ha supuesto un aumento de la competencia y la ampliación del mercado. Dentro del ámbito comunitario, este proceso de liberalización ha sido muy lento y sólo se ha acelerado con la firma del Acta Unica, en la que se establecen las bases para la creación del Mercado Unico de Servicios Financieros (Mercado Común Bancario), que fundamentalmente persigue tres objetivos: libertad de establecimientos de las entidades de crédito, libertad de prestación de servicios y libertad de movimientos de capital. Este proceso de liberaliza-

ción ha contribuido a un aumento del número de operaciones de fusión y absorción en la banca con el fin de adoptar una estrategia más competitiva en las nuevas condiciones del mercado.

## Cuadro 2

### Número de operaciones de concentración por sectores

Año	Industria	Distribuc.	Banca	Seguros	Total
1985-86	437	46	62	16	561
1986-87	510	65	92	41	708
1987-88	675	86	189	75	1.025
1988-89	780	94	170	78	1.122
1989-90	958	86	239	101	1.384
1990-91	728	61	148	72	1.009
1991-92	567	51	182	71	871

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Informes sobre la Política de Competencia de la CE (1985-1992).

En referencia al ámbito geográfico de las operaciones de concentración, señalar que aunque las operaciones nacionales detentan a lo largo del período 1985-1992 el mayor número de operaciones respecto al volumen total, sin embargo, hasta el año 1989-1990 su ritmo de crecimiento ha sido inferior al de las operaciones internacionales, y en particular con respecto a las comunitarias.

Por el contrario, a partir de 1990-91 asistimos a un cambio de tendencia, produciéndose un aumento de las operaciones nacionales y disminuyendo las operaciones transfronterizas. Este cambio de tendencia posiblemente sea reflejo de la constitución de grupos empresariales a nivel nacional dotados de mayor dimensión para competir en el Mercado Unico. Asimismo, el ritmo de crecimiento de las operaciones nacionales es probable que no se haya visto afectado por la entrada en vigor del Reglamento comunitario sobre el control de operaciones de concentración, por tratarse en general de concentraciones entre empresas con menor volumen de negocio. Sin embargo, las operaciones de concentración comunitarias e internacionales, lógicamente realizadas entre empresas con mayor volumen de negocio, han acelerado su proceso de concentración antes de la entrada en vigor del Reglamento, tras el cual se han ralentizado.

### Cuadro 3

Número de operaciones de concentración según su ámbito geográfico

Año	Nacional	Comunitario	Internacional	Total
1985-86	344	116	101	561
1986-87	448	147	113	708
1987-88	570	250	205	1.025
1988-89	585	352	185	1.122
1989-90	555	511	318	1.384
1990-91	438	354	217	1.009
1991-92	445	282	144	871

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la Política de Competencia de la CE (1985-1992).

## V. OPERACIONES DE FUSION Y ABSORCION

### V. 1. Principales motivos de las fusiones y absorciones en la CE

Resulta difícil intentar identificar las causas que motivan las operaciones de fusión y absorción, así como las razones para su crecimiento en la Comunidad Europea. Hay muchas partes involucradas y, a menudo, con objetivos en conflicto. Los motivos son muy variados dependiendo del tipo de operación y, además, en la mayoría existen múltiples causas, haciendo difícil en muchos casos, identificar la causa dominante.

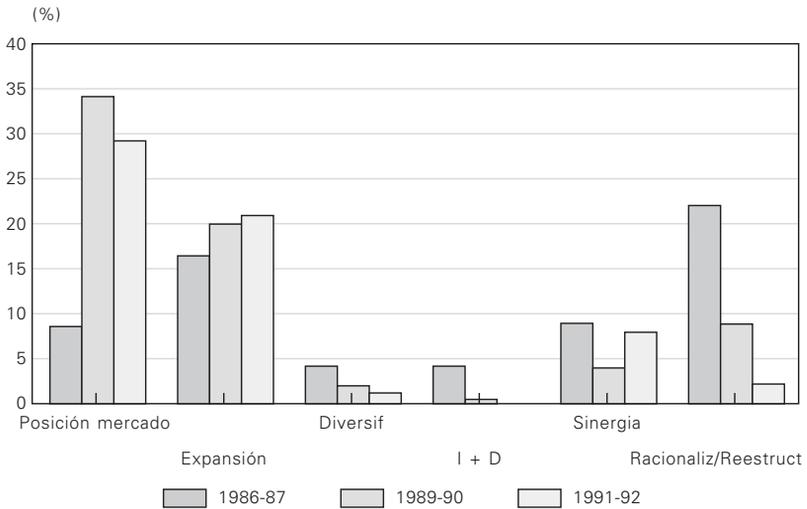
De los diferentes motivos aducidos por las empresas europeas para realizar operaciones de fusión y absorción en los últimos años, el dominante es la *consolidación de la posición de mercado*, seguido del deseo de *expansión* de la actividad comercial. Asimismo, otra razón importante señalada por las empresas es la consecución de *sinergias*.

Otro motivo que ha contribuido al aumento de las fusiones y absorciones, aunque en menor medida que los anteriores, ha sido la *diversificación*, tanto de la producción como del mercado geográfico, consecuencia del incremento de la internacionalización.

Todo parece indicar, por lo tanto, que la realización del mercado interior europeo, con la eliminación de todo tipo de barreras, ha favorecido, en cierta medida, este tipo de operaciones, ya que las empresas han intensificado las medidas para hacer frente al aumento de la competencia y a la ampliación del mercado.

Por otro lado, la *racionalización y reestructuración* de la producción, que hasta 1987 fue el principal motivo señalado por las empresas para

realizar operaciones de fusión y absorción, ha perdido importancia. Sin embargo, es probable que asistamos a un cambio de tendencia, convirtiéndose en un futuro, en uno de los motivos alegados con más frecuencia para justificar estas operaciones. No hay que olvidar, que su evolución se encuentra muy vinculada a las fluctuaciones de la actividad económica. Gráfico 1.



**Gráfico 1**

Principales motivos que justifican las fusiones

## V. 2. Evolución de las operaciones de fusión y absorción

Las operaciones de fusión y absorción siguen el mismo comportamiento que las operaciones de concentración a nivel general. Así, se registra un importante aumento hasta el año 1989-90, a partir del cual comienzan a decrecer.

Se observan importantes diferencias en el ámbito geográfico en el que se realizan dichas actividades. Hasta el año 1988-89 aproximadamente la mitad de las operaciones de fusión y absorción se realizaban entre empresas del mismo país. Sin embargo, en 1989-90 el número de operaciones transfronterizas ha sido mayor que el número de operaciones nacionales, fruto de una tendencia general hacia una mayor internacionalización de las actividades de absorción.

Unida a la conclusión última, señalar que desde 1991 se ha registrado un aumento del número de operaciones nacionales frente al número de operaciones entre empresas de distintos países, debido fundamentalmente a la caída experimentada en el número de operaciones internacionales.

En todos los ámbitos, se observa, un aumento de la participación de las operaciones a gran escala (volumen de negocio superior a los 5.000 millones de ecus) sobre el total de las operaciones de fusión, tanto a nivel nacional, comunitario e internacional, aunque el total de operaciones a gran escala sigue manteniéndose por debajo de las operaciones de pequeña escala<sup>8</sup>.

A este respecto, destacar que en las operaciones transfronterizas, especialmente en las internacionales, participan empresas más grandes que a nivel nacional.

#### Cuadro 4

Operaciones de adquisición de participaciones mayoritarias (incluida la fusión) por volumen de negocio y dimensión geográfica

Año	Nacional		Comunitaria		Internacional		Total		Total General
	< 5	> 5	< 5	> 5	< 5	> 5	< 5	> 5	
86-87	235	55	63	27	28	7	326	89	415
87-88	260	61	102	44	56	35	418	140	558
88-89	278	74	146	79	43	46	467	199	666
89-90	270	83	200	115	106	59	576	257	833
90-91	188	92	119	79	54	64	361	235	596
91-92	195	93	89	70	29	31	313	194	507

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Informes sobre la Política de Competencia de la CE (1985-92).

< 5: Volumen de negocio inferior a 5.000 mlls. de ecus.

> 5: Volumen de negocio superior a 5.000 mlls. de ecus.

En relación a la evolución de las operaciones de fusión y absorción por sectores, sobresale el hecho de que la mayor proporción de operaciones se realiza en el sector industrial, representando aproximadamente el 75% del

<sup>8</sup> En las operaciones internacionales a partir de 1990, el mayor número de operaciones de concentración son de gran escala. Sin embargo, no sucede lo mismo con las operaciones nacionales y comunitarias donde las operaciones a gran escala son menores. No obstante, a nivel comunitario, en los últimos años se está reduciendo la diferencia.

total de operaciones de fusión desde 1987 a 1991, reduciéndose de forma importante en 1991-92. Por el contrario, ha aumentado la participación del sector servicios, fundamentalmente debido al número de fusiones en la banca.

### Cuadro 5

#### Operaciones de adquisiciones mayoritarias (incluidas las fusiones) por sectores

Año	Industria	Distribuc.	Banca	Seguros	Total
85-86	226	33	25	12	296
86-87	303	49	35	28	415
87-88	383	57	78	40	558
88-89	492	58	83	33	666
89-90	622	52	113	46	833
90-91	455	38	75	28	596
91-92	343	36	97	31	507

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los Informes sobre la Política de Competencia de la CE (1985-92).

### V.3. Operaciones de fusión en el sector industrial

Al observar cómo han ido evolucionando las actividades de fusión y absorción en la industria se aprecian importantes diferencias en el ámbito geográfico. Mientras que en el ámbito nacional el aumento del número de fusiones es muy pequeño, con tan sólo un crecimiento del 3% en el período 1989-90, con respecto al año anterior, en las operaciones comunitarias e internacionales el incremento es muy importante (las operaciones comunitarias crecen un 30% y las internacionales un 200%).

A partir de 1990 decrece el número de concentraciones. Se observa, por otro lado, el aumento de la participación relativa de las fusiones nacionales en el conjunto global, disminuyendo, por el contrario la participación de las operaciones transfronterizas. Así, en 1991-1992 el 51% de las operaciones de fusión en la industria se realizan entre empresas nacionales, frente a las operaciones comunitarias e internacionales que representan el 35% y el 14% respectivamente.

En relación con el volumen de negocio, las operaciones de fusión a gran escala se han mantenido siempre por debajo de las de pequeña esca-

la. Sin embargo, hay que hacer notar, que la diferencia es cada vez menor (en el período 1991-92, el 46% de las actividades se realizan en empresas con gran volumen de negocio, frente al 30% que se realizaron en el período 1987-88).

### Cuadro 6

#### Operaciones de fusión en la industria por volumen de negocio y naturaleza geográfica

Año	Nacional		Comunitaria		Internacional		Total		Total General
	< 5	> 5	< 5	> 5	< 5	> 5	< 5	> 5	
86-87	169	42	51	24	15	2	235	68	303
87-88	—	—	—	—	—	—	—	—	383
88-89	173	60	125	72	24	38	322	170	492
89-90	175	66	155	102	68	56	398	224	622
90-91	111	75	105	65	39	60	255	200	455
91-92	103	72	62	57	19	30	184	159	343

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la Política de Competencia de la CE (1985-92).

### Cuadro 7

#### Operaciones de adquisición de participaciones mayoritarias (incluidas fusiones) por sectores industriales.

Sectores	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	191-92
Alimentación	34	52	51	76	102	71	61
Química	57	71	85	107	148	100	58
Electr.	13	41	36	49	46	48	27
Mecan.	29	31	38	55	52	25	20
Informa	17	2	3	4	2	7	2
Metal	10	19	40	35	64	47	44
Trans	27	21	15	14	32	21	14
Papel	10	25	34	61	79	49	37
Extract	9	9	12	19	19	13	10
Textil	14	6	14	20	13	12	12
Constr	5	19	33	39	39	47	48
Varios	1	7	22	13	26	15	10
Total	226	303	383	496	622	455	343

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre la Política de Competencia de la CE (1985-92).

A nivel global, los sectores industriales con más operaciones de fusión y absorción han sido el sector de la alimentación, el sector químico y el sector de la construcción. En el sector de la alimentación, más del 50% de las operaciones son nacionales, mientras que las transacciones comunitarias e internacionales fueron mayoritarias en el sector químico. En el sector de la construcción predominan las operaciones nacionales y comunitarias.

Las operaciones a gran escala tienden a concentrarse en unos pocos sectores, los sectores de alimentación, ingeniería eléctrica, química y metal, que representan aproximadamente dos tercios de las operaciones con volúmenes de negocios superiores a 5.000 mlls. de ecus. Esta concentración es más acusada en las transacciones comunitarias e internacionales que en las nacionales.

#### **V.4. Operaciones de fusión en los distintos Estados miembros**

Alemania y Francia son los dos países comunitarios en los que se produce la mayor parte de las operaciones de fusión y absorción, relegando al Reino Unido al tercer lugar.

El grado de concentración en estos tres países es muy elevado, así en 1991-92 el 75% de las operaciones de la CE se realizan en los mismos. No obstante, en el Reino Unido y en Francia se redujeron de forma importante el número de operaciones de este tipo, mientras aumentaba considerablemente en Alemania.

Este incremento de la actividad de absorción de las empresas alemanas se debe principalmente al proceso de adquisición de empresas privatizadas en los nuevos estados federales alemanes. El número total de operaciones internas en Alemania pasó de 60 a 93 en un solo año (1991-92). Por otro lado, es notable el incremento de las operaciones de absorción de empresas francesas en Alemania, con un total de 19 operaciones en 1991-92.

Otros países como España e Italia, que fueron importantes objetivos en los últimos años, experimentan una reducción importante de su actividad, siendo más acusado en España. Otra diferencia importante entre estos dos países es el número relativamente alto de operaciones internas en Italia en comparación con España.

En relación con las operaciones de absorción realizadas por empresas compradoras de terceros países, los EE.UU mantienen la primera posición, aunque se observa una reducción importante respecto a años anteriores, siendo los países más solicitados en este último año (1991-92) Alemania y Francia, siéndolo menos las empresas británicas.

## VI. CONCLUSIONES

Los cambios que han tenido lugar en la última década, provocados por las innovaciones y la transnacionalización de los negocios, han originado el desarrollo por parte de las empresas de diversas estrategias para aumentar su competitividad en las nuevas condiciones que impone el mercado. Una de las vías que han empleado las empresas para conseguir una situación favorable en relación a sus principales competidores es el aumento de la dimensión de las mismas.

Esta estrategia permite la consecución de importantes economías de escala, que posibilitan una mayor eficiencia de la producción. Las grandes empresas poseen, además, múltiples ventajas adicionales, su dimensión les permite organizar las estructuras comerciales necesarias para competir en el mercado mundial, disponer de una mayor capacidad de financiación y aceptación de riesgos, mayores facilidades para realizar actividades de I + D, etc. De esta forma, las empresas con objeto de beneficiarse de estas ventajas, lograr un mayor crecimiento y consolidar su posición de mercado, han tendido a un redimensionamiento a través de procesos de concentración.

Este comportamiento estratégico de las empresas obliga a plantearse problemas de Política de Defensa de la Competencia en el marco de los mercados mundiales. La controversia entre mercado e intervención se muestra de forma especialmente intensa en todo planteamiento de Política Industrial.

La tensión que se plantea entre la Política de Defensa de la Competencia por un lado, y las medidas de apoyo a la industria que recoge toda Política Industrial, aparece de manera aún más palpable en el ámbito comunitario. La Comunidad Europea se enfrenta ante dos objetivos, por un lado, animar la colaboración entre empresas para que sean más competitivas en los mercados internacionales, y por otro lado, promover la competencia, es decir, asegurar que no se den prácticas que distorsionen las condiciones de la asignación eficiente de los recursos. Para el logro de estos fines, se ve obligada a controlar las operaciones de concentración.

Un análisis de las operaciones de concentración en el período 1985-1992, en el contexto comunitario, nos permite destacar que la entrada en funcionamiento del Mercado Único en 1993, así como la aplicación del Reglamento comunitario sobre control de operaciones de concentración, han contribuido a un aumento de dichas operaciones, alcanzando su máximo en 1989-1990.

Distinguiendo por tipos de operaciones de concentración, más de la mitad de dichas operaciones son fusiones y absorciones. Asimismo, se-

ñalar que el sector industrial concentra el mayor número de operaciones realizadas (fundamentalmente en el sector de la alimentación, químico y construcción), aunque se observa un importante crecimiento en el sector servicios, básicamente en la banca.

Las operaciones entre empresas de la misma nación siguen detentando el mayor volumen del total de operaciones, sin embargo, se observa un fuerte incremento de las operaciones de concentración entre empresas internacionales y sobre todo comunitarias, evolución lógica dado el alto grado de internacionalización a la que están sometidas las economías europeas. A partir de 1991 y ante la proximidad del Mercado Unico en 1993, asistimos a un incremento de las operaciones de concentración nacionales, posiblemente con el objetivo de constituir grupos de mayor dimensión y más competitivos.

Las operaciones de fusión y absorción están muy concentradas en la Comunidad Europea, realizándose el 75% de dichas operaciones en tres países, Alemania, Francia y Reino Unido.

## Bibliografía

- Comisión CEE. Reglamento (CEE) n.º 4064/89 del Consejo, de 30 de diciembre de 1989. Reglamento Comunitario sobre el Control de Concentraciones.
- Comisión CEE. (1986): «XVI Informe sobre la Política de Competencia».
- Comisión CEE. (1987): «XVII Informe sobre la Política de Competencia».
- Comisión CEE. (1988): «XVIII Informe sobre la Política de Competencia».
- Comisión CEE. (1989): «XIX Informe sobre la Política de Competencia».
- Comisión CEE. (1990): «XX Informe sobre la Política de Competencia».
- Comisión CEE. (1991): «XXI Informe sobre la Política de Competencia».
- Comisión CEE. (1992): «XXII Informe sobre la Política de Competencia».
- Commission des Communautés Européennes (1989): «Concentration horizontale, fusions et politique de concurrence dans la Communauté Européenne». *Economie Européenne*, n.º 40, Mai 1989.
- Commission des Communautés Européennes. (1994): «Fusions et Acquisitions». *Economie Européenne*, Supplément A, n.º 2, febrero 1994.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1991): «Política industrial europea para los años 1990». *Boletín de las Comunidades Europeas*. Suplemento 3/91.
- GHEMAWAT, P. (1986): Sustainable Advantage. *Harvard Business Review*.
- HAMIL, Jim. (1992): «Cross-border Mergers, Acquisitions and Alliances in Europe». *Europe and Multinationals*. Issues and Responses for The 1990s. Edited by Stephen Young and James Hamil, Great Britain. pp. 137-158.
- HUERTA, E. (1991): «La Competitividad de las Empresas y la Política de Defensa de la Competencia». *Ekonomiaz*, n.º 21, pp. 50-60.
- SEGURA, Julio (1991): «Cambios en la Política de Defensa de la Competencia y Política Industrial». *Ekonomiaz*, n.º 21. pp. 33-49.

TEECE, D. (1991): *Firme Capatibilitis. Resources and the Concept of Strategy*. D.D. Berkeley.

VIVES, X. y GUAL, J. (1990): *Concentración Empresarial y Competitividad: España en la CEE*. Edit. Ariel.

# **L'Europe s'ouvre vers l'Est. Du Conseil de l'Europe au Conseil de la Grande Europe\***

par Guy de Vel

Docteur en Droit de l'Université Catholique de Louvain  
Directeur délégué au Secrétariat du Comité des Ministres  
du Conseil de l'Europe\*\*

J'ai intitulé mon exposé «L'Europe s'ouvre vers l'Est-Du Conseil de l'Europe au Conseil de la Grande Europe».

En mai 1995, l'Europe et le monde commémoreront la fin de la deuxième guerre mondiale, période au cours de laquelle les dictatures ont pu fouler aux pieds les libertés et les droits de l'homme. Mais c'est l'an prochain aussi, à Strasbourg, que l'on pourrait voir se réaliser la réunification de notre continent par l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe. Quel événement pourrait mieux symboliser la fin du sanglant conflit qui embrasa l'Europe et le monde et, pour plus de quarante ans, divisa notre continent. Nous nous souvenons de cet après-guerre dont on ne voyait pas la fin, où la guerre froide connut des hauts et des bas, mais où l'on n'était jamais à l'abri d'une troisième guerre mondiale.

N'oublions pas qu'en 1988, aucun politologue ne prévoyait la libéralisation des pays de l'Est, la chute du Mur de Berlin, le démantèlement du Rideau de Fer. Faut-il rappeler qu'en 1990, nombreux furent ceux qui dirent que la réunification de l'Allemagne n'était pas à l'ordre du jour!

Cet immense mouvement vers la liberté et la démocratie à l'est de notre continent a évidemment, et continuera à avoir, un impact considérable sur la construction européenne. Il intervint en pleine élaboration du traité de Maastricht qui put être menée à son terme. Le Traité fut ratifié, mais il devint rapidement clair que la construction européenne ne pouvait pas se poursuivre seulement à douze, voire à seize.

---

\* Leçon Inaugurale à l'occasion du XV<sup>e</sup> Cours Académique de l'Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto.

\*\* Les vœux exprimées par l'auteur n'engagent que sa seule responsabilité et ne refètent pas la position de l'Organisation. Cette leçon inaugurale a été prononcée à Bilbao, le 21 octobre 1994.

Alors, nos gouvernements redécouvrirent le Conseil de l'Europe. Cette Organisation, dont De Gaulle écrivit en 1970 dans ses mémoires qu'elle se mourait doucement au bord du Rhin.... Il est significatif que vingt ans plus tard, André Fontaine constata dans le quotidien *Le Monde*: «Pour l'architecture future de l'Europe, on pourrait commencer par utiliser le cadre des institutions existantes, telles que le Conseil de l'Europe, ... [ainsi que] la juridiction européenne des Droits de l'Homme».

Entre ces deux citations, il y a toute une évolution. Nous allons essayer de la cerner. Mais il est important de noter, au moment où au sein de l'Union européenne l'on parle d'une Europe à deux vitesses, qu'à Strasbourg, elle se construit maintenant à 32 Etats membres et se construira bientôt à 41, voire plus.

Essayons donc de décrire l'évolution récente avant de dégager des perspectives pour l'avenir.

Aujourd'hui, en 1994, cinq ans après la chute du Mur de Berlin et le démantèlement du Rideau de Fer, une image plus claire commence à se dessiner, même si quelques flous subsistent: le Conseil de l'Europe, qui fut créé en 1949, est devenu dans la pratique le Conseil de la Grande Europe. Considéré jusqu'en 1989 par les pays de l'Est comme un «instrument de la Guerre froide», il est devenu l'Organisation européenne par excellence, appelée à accueillir sur un pied d'égalité tous les pays de notre continent au fur et à mesure de leurs réformes démocratiques.

En 1949, dix Etats fondateurs signèrent le Statut du Conseil de l'Europe.

En 1989, les Etats membres étaient 23 et l'on croyait avoir atteint, avec l'adhésion de la Finlande, les limites de l'élargissement géographique, le Rideau de Fer paraissant alors aussi éternel qu'insurmontable.

Nous sommes actuellement 32, dont neuf pays ex-communistes.

Neuf autres Etats ont posé leur candidature dont toutes les républiques «européennes» de l'ancienne Union soviétique.

Nous y reviendrons.

### Trois questions se posent à nous

- quelles furent les causes et quels sont les résultats de cet élargissement considérable?
- quelles sont les perspectives futures?
- quel est l'enjeu?

Tentons de répondre à ces questions.

## **Quelles furent les causes de l'élargissement et quel est leur impact?**

Comme le dit Monsieur Mazowiecki, alors Premier Ministre de la Pologne, dans un discours prononcé en 1990 devant notre Assemblée parlementaire, «l'Europe traverse une période exceptionnelle; voilà qu'une partie du continent, arrachée de sa souche il y a près d'un demi siècle, souhaite y revenir. Le retour à l'Europe! Cette phrase fait ces temps-ci de plus en plus carrière dans les pays d'Europe centrale et orientale...»

Ce n'est point à des étudiants ou des professeurs universitaires qu'il faut exposer la nécessité de faire un peu d'histoire et de remonter aux origines.

Pour le Conseil de l'Europe, les premiers signes du changement remontent à 1985. Après des tentatives infructueuses de certains Secrétaires Généraux pour établir des contacts avec des pays d'Europe centrale et orientale, le Comité des Ministres adopta une Résolution, en apparence anodine, sur l'identité culturelle européenne dans laquelle il déclara et je cite, que «les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient (...) faire savoir aux Etats de l'Europe de l'Est qu'ils continuent d'être disposés à une coopération sur le plan culturel». Ce fut un premier et bien modeste signal.

Mais ce signal fut reçu dans certains pays d'Europe centrale: en Hongrie d'abord, en Pologne par la suite où le Secrétaire Général d'alors, votre éminent compatriote, Marcelino OREJA, fut —et c'était là une révolution— invité en visite officielle dans les années 1987-1988. Il est piquant de noter que le Président de la République polonaise, le Général Jaruzelski, fit alors sensation, et même scandale, en proposant, lors d'une conférence de presse, de transformer le Conseil de l'Europe en une organisation paneuropéenne! Il avait néanmoins —mais n'était-il pas ancien élève des jésuites— raison. Il faut reconnaître qu'à la même époque, lorsque le Pape Jean-Paul II exprima, dans l'hémicycle de Strasbourg, le vœu ardent de voir s'intensifier la coopération déjà ébauchée avec les autres nations, particulièrement du centre et de l'est, et exprima le sentiment de rejoindre le désir de millions d'hommes et de femmes qui se savent liés dans une histoire commune et qui espèrent un destin d'unité et de solidarité à la mesure de ce continent, cela parut à beaucoup des vœux pieux!

En 1987, le Comité des Ministres adopta des critères pour la coopération avec les pays de l'est. L'approche fut pragmatique et sélective, pays par pays, suivant les progrès des réformes démocratiques en cours. Une coopération fut lancée avec la Hongrie et la Pologne.

Mais l'année du grand changement, ce fut 1989, et ce changement coïncida exactement avec le 40<sup>e</sup> anniversaire de notre Organisation. A

cette occasion, le Comité des Ministres adopta une Déclaration politique qui jeta les bases de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale. Pour faire bonne mesure et traduire les intentions en actes, il décida d'inviter la Hongrie à adhérer à la Convention culturelle, traité important puisqu'il permet aux Etats contractants de participer à toutes les activités de notre Organisation dans les domaines de la culture, de l'éducation, du sport, de la jeunesse et du patrimoine.

Quelques jours plus tard, le Comité des Ministres décerna à Lech Walesa, alors encore chef de Solidarnosc, le Prix des Droits de l'Homme. Ce dissident fut traité comme un Chef d'Etat, ce qui lui donna l'occasion de prononcer à Strasbourg un discours retentissant.

Le 6 juillet de la même année, autre visite remarquée, celle de Mikael Gorbatchev qui, dans son allocution devant l'Assemblée, abandonna la doctrine Brejnev, qualifia le Conseil de l'Europe de «pierre angulaire de la maison commune» européenne et jeta, lors d'un échange de vues avec le Bureau du Comité des Ministres, les bases d'une coopération future avec l'U.R.S.S., ce qui permit au Président du Soviet Suprême de conclure «la glace est rompue entre l'Union soviétique et le Conseil de l'Europe».

Depuis lors, les événements se sont précipités.

La Hongrie devint membre de notre Organisation en 1990. Je me souviendrai toujours de la visite de la première personnalité ministérielle hongroise Gyula Horn —qui est maintenant Premier Ministre— au Président du Comité des Ministres; il lui serra la main en disant: «je vous salue, Monsieur le Président, après 40 ans de non contact».

La famille continua de s'agrandir, avec la République Fédérative Tchèque et Slovaque, la Pologne, la Bulgarie. Puis vinrent des triplés: l'Estonie, la Lituanie et la Slovénie qui adhérèrent en même temps.

Il y eut un divorce; la dissolution de la Tchécoslovaquie; les deux nouvelles républiques tchèque et slovaque durent demander leur adhésion et furent admises simultanément en juin 1993; ce furent les jumeaux. Enfin, il y eut la Roumanie à l'automne de la même année.

\* \* \*

Je crois que ce bref rappel historique était nécessaire avant de passer aux perspectives qui s'ouvrent pour le Conseil de l'Europe qui, à l'âge de 45 ans, retrouve une nouvelle jeunesse. Pour les pays d'Europe centrale et de l'Est, il représente une Organisation incarnant les valeurs, les idéaux et les principes pour lesquels ils ont lutté pendant des décennies d'oppression communiste; démocratie pluraliste, Etat de droit, respect des droits de l'homme. Cela fut très bien exprimé par l'ancien Premier

Ministre polonais Masowiecki, dans le discours que j'ai déjà eu l'occasion de mentionner et où il dit «l'Europe est présente dans la conscience polonaise en tant que valeur pour laquelle cela vaut la peine de vivre, mais pour laquelle il faut parfois mourir». Les pays du centre et de l'est de notre continent ont en effet payé très cher parfois leur liberté; ils ne sont pas à l'abri, comme certains événements récents le prouvent, de retours en arrière. Le Conseil de l'Europe a aidé les nouveaux Etats membres sur la voie des réformes démocratiques afin de leur permettre de satisfaire aux normes exigeantes de son Statut et d'accélérer leur adhésion, comme il continue à aider les candidats dont nous parlerons dans quelques instants.

Les programmes d'assistance et de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale ont en effet, depuis le début des années 90, fait leurs preuves; ils sont aussi concrets que pragmatiques. Le but n'est pas ici d'entrer dans les détails mais ces programmes servent surtout à aider ces pays dans les réformes constitutionnelles, législatives, dans l'établissement ou la réforme des pouvoirs locaux. C'est ainsi, pour ne citer que quelques exemples, que nous avons fourni notre expertise à la Russie et à la Roumanie dans la réforme de leur constitution, que nous avons aidé la République tchèque dans la révision de la procédure criminelle et dans la mise au point d'une nouvelle législation concernant l'administration locale, la Bulgarie, dans celle du statut des agents des collectivités locales.

Il est clair que notre assistance ne s'arrête pas lors de l'adhésion d'un nouveau membre mais se poursuit après celle-ci, et cela aussi longtemps que nécessaire. Nos jeunes membres d'Europe centrale et orientale continuent donc à en bénéficier.

Le coût de ces programmes est néanmoins relativement peu élevé; il s'établit pour 1994 à 54 millions et demi de francs français, mais il y a lieu d'ajouter que depuis quelques années l'ensemble de nos activités intergouvernementales subit une profonde mutation. De plus en plus, en effet, les activités classiques dans les divers domaines d'activités dits «techniques», qui sont comme vous le savez: Droits de l'homme, media, questions sociales, culture, éducation, sport, jeunesse, santé, environnement, pouvoirs locaux, questions juridiques, sont axées sur les besoins des nouveaux Etats membres et sur ceux des Etats candidats qui participent à bon nombre d'entre elles, notamment dans le cadre de projets dits «Grande Europe».

La dimension paneuropéenne de nos activités est donc privilégiée mais d'autres raisons, plus politiques, attirent les Etats de l'ex-bloc communiste au Conseil de l'Europe: en ce moment, c'est la seule institution européenne à laquelle ils ont accès; les perspectives d'adhésion à l'Union européenne sont plus lointaines au moins pour certains d'entre eux.

Ils font partie de la CSCE (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe) mais celle-ci n'offre pas les mêmes possibilités de coopération technique ni une infrastructure aussi développée que le Conseil de l'Europe. D'autre part, il ne s'agit pas véritablement d'une institution européenne puisque les Etats-Unis et le Canada y participent. Notre Organisation, quant à elle, offre à ces pays une infrastructure de coopération technique et un forum politique doté d'une Assemblée parlementaire et d'un Comité des Ministres au sein desquels ils peuvent participer à un dialogue politique au niveau européen, je dirais même paneuropéen.

Enfin, last but not least, notre Organisation leur offre un mécanisme extrêmement développé de protection des droits de l'homme. Ce mécanisme apporte aux citoyens des nouveaux membres ayant souffert de décennies d'oppression communiste des garanties pour la sauvegarde de leurs libertés et droits fondamentaux. Or, tout nouvel Etat membre doit signer la Convention européenne des droits de l'homme et s'engager à la ratifier à brève échéance.

Voilà, Mesdames et Messieurs, ce qui amène les pays de l'Est de notre continent au Conseil de l'Europe. Nous sommes loin, vous le constatez, de la petite phrase sévère que le Général de Gaulle eut dans ses mémoires: «le Conseil de l'Europe qui s'endort doucement, là-bas, sur les bords du Rhin...». Peut-être, après tout, avait-il raison à son époque mais depuis lors, la Belle au bois dormant fut réveillée...!

\* \* \*

Vous ne m'avez cependant pas invité pour entendre des contes de fées et je voudrais enchaîner sur les *perspectives d'avenir du Conseil de l'Europe*. Ces perspectives portent à la fois sur l'extension géographique future, sur la réforme des institutions et sur la mutation des activités de l'Organisation. Ces trois aspects firent l'objet du premier Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui se tint en octobre 1993 à Vienne.

*L'extension géographique future*: comme vous le savez probablement, la Principauté d'Andorre deviendra le 33<sup>e</sup> membre de l'Organisation de Strasbourg le 10 novembre prochain; c'est un témoignage de démocratie que les petits pays soient admis à égalité des grands!

Huit autres pays ont demandé leur adhésion: l'Albanie, la Bélarus, la Croatie, la Lettonie, l'Ex-République yougoslave de Macédoine, la Moldova, la Russie et l'Ukraine. La procédure d'examen des candidatures prévoit qu'avant de prendre une décision sur l'admission, le Comité des Ministres demande l'avis de l'Assemblée parlementaire. Or, toutes les demandes que je viens d'énumérer sont en ce moment sous examen à l'Assemblée.

La procédure d'examen prend entre un et deux ans et l'on peut donc escompter un élargissement considérable d'ici à fin 1996, au fur et à mesure que les pays candidats rempliront les critères d'adhésion.

A Vienne, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont été très clairs à ce sujet et dans la Déclaration adoptée à l'issue du Sommet, ils ont rappelé —et je cite— que «l'adhésion présuppose que l'Etat candidat ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'Etat démocratique, soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme». Ils ont ajouté: «les représentants du peuple doivent avoir été choisis par la voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel. La garantie de la liberté d'expression, notamment des médias, la protection des minorités nationales et le respect des principes du droit international doivent rester des éléments déterminants dans l'appréciation de toute candidature. L'engagement de signer la Convention européenne des droits de l'homme et d'accepter à brève échéance l'ensemble de ses dispositions de contrôle est également fondamental».

Pour en revenir aux candidatures, vous constaterez qu'y figurent celles de 4 républiques de l'ancienne URSS, les républiques dites «européennes», et vous comprendrez l'impact politique de l'adhésion future de ces pays.

Nous avons, dès 1989, établi une coopération avec l'ex-Union Soviétique et la visite de M. Gorbatchev au Conseil de l'Europe en atteste. Il s'agissait à l'époque d'assister l'URSS dans ses réformes. Nos programmes de coopération et d'assistance se poursuivirent et s'intensifièrent d'abord avec la Russie, avec l'Ukraine, la Bélarus et la Moldova, issues de l'éclatement de l'Union ensuite. Ces pays, en attendant leur future adhésion, participent déjà à un certain nombre de nos activités et nous avons conclu avec la Russie par exemple, un programme commun de coopération à la fois technique et politique qui a pour but d'assister ce pays dans ses réformes démocratiques et de l'aider ainsi à remplir les critères requis pour l'adhésion au Conseil de l'Europe. Des programmes similaires existent ou sont en élaboration avec d'autres pays. D'autre part, tous les Etats candidats, bénéficient d'un statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire, qui permet une certaine participation aux travaux de celle-ci et donc un apprentissage de la démocratie parlementaire et pluraliste.

L'adhésion de la Russie est incontestablement la question d'actualité, comme vous aurez pu le constater à la lecture de la presse. D'aucuns se hasardent même à des pronostics quant à la date d'adhésion que certains prévoient en mai 1995. L'Union européenne elle-même a adopté il y a quelques mois une déclaration dans laquelle elle réaffirme son souhait de voir la Russie admise au sein du Conseil de l'Europe le plus rapidement

possible, lorsque tous les critères d'adhésion auront été remplis. A la suite des élections de décembre 1993 et de l'adoption d'une nouvelle constitution —mesures qui étaient des préalables nécessaires— la procédure d'examen de la candidature russe a été résolument engagée et se poursuit normalement. D'éminents juristes étudient la compatibilité de l'ordre juridique russe avec les standards européens. Leur rapport démontre, il est vrai, qu'il reste beaucoup à faire, et nous devons intensifier considérablement nos programmes d'assistance en ce qui concerne les réformes. Le dialogue politique avec la Russie se poursuit, tant au Comité des Ministres, qui procède régulièrement à des échanges de vues avec des personnalités politiques de ce pays, qu'à l'Assemblée parlementaire, dans laquelle siège une délégation d'invités spéciaux de la Douma.

Suite notamment à une visite du Président du Comité des Ministres et du Secrétaire Général en Bélarus, Moldova et Ukraine, il y a quelques semaines on a pu constater dans ces pays un vif intérêt pour intensifier le dialogue politique et les programmes de coopération ainsi qu'une volonté claire d'adhérer dès que possible au Conseil de l'Europe.

Jusqu'où ira l'extension géographique du Conseil de l'Europe? L'Europe de l'Atlantique à l'Oural n'est plus une utopie et l'on peut l'envisager s'étendant jusqu'à Vladivostok et voisinant avec le Japon!

Si le Statut du Conseil de l'Europe ouvre l'Organisation aux «Etats européens» nos hommes politiques et nos juristes n'ont pas fixé les limites de l'Europe. A cet égard, les critères géographiques et culturels ne nous sont pas d'une grande aide: La Russie considérée comme république européenne s'étend partiellement en Asie, mais faut-il rappeler que la Turquie, dont une grande partie du territoire est située en Asie, est membre de l'Organisation depuis ses débuts. L'Arménie, quant à elle, est le plus ancien royaume chrétien du continent!

Vous constatez la difficulté de fixer les limites de l'élargissement. Il existe toutefois au Conseil de l'Europe, à l'Assemblée parlementaire comme au Comité des Ministres, un certain consensus pour admettre que les républiques dites européennes, c'est-à-dire Russie, Bélarus, Moldova et Ukraine sont éligibles comme membres et pour exclure les républiques asiatiques, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan. La question qui se pose alors est celle des républiques dites du Caucase: Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, même si en ce moment, la question de l'adhésion de ces Etats ne se pose pas dans la pratique du fait des conflits qui agitent et déchirent cette région. Une Recommandation de l'Assemblée parlementaire, adoptée il y a quelques jours, estime qu'«en raison de leurs liens culturels avec l'Europe, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie auraient la possibilité de demander leur adhésion à condition qu'elles indiquent clairement leur volonté à être considérées com-

me faisant partie de l'Europe. Toutefois —ajoute l'Assemblée— on ne devrait pas tirer un nouveau rideau de fer derrière ces Etats, qui risqueraient d'empêcher l'expansion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe vers d'autres pays. Des pays voisins de l'Europe "géographique" devraient, s'ils le veulent, être considérés comme des candidats possibles à une coopération appropriée.».

C'est dans cet esprit que le Comité des Ministres offre une assistance aux réformes en cours dans certaines Républiques asiatiques de l'ancienne Union Soviétique afin de favoriser la stabilité et la sécurité démocratique dans cette région.

Après ces réflexions sur les limites géographiques de l'Europe, quelques considérations sur les républiques issues de l'ex-Yougoslavie s'imposent.

La voix de notre Organisation s'est à plusieurs reprises jointe à celle de la communauté internationale pour condamner les violences intolérables et les violations des droits de l'homme dans cette région.

Le Conseil de l'Europe a été la première institution à suspendre toute coopération avec la Yougoslavie et cela dès le 8 octobre 1991. Jusqu'à présent les relations n'ont pas été rétablies.

D'autre part, afin de contribuer à stabiliser cette région, la Slovénie a rapidement été acceptée comme membre. La Croatie et «l'Ex-République yougoslave de Macédoine» sont candidates à l'adhésion. Par nos programmes de coopération et d'assistance, nous les aidons à accélérer et à intensifier leurs réformes démocratiques afin de leur permettre de devenir membres du Conseil de l'Europe et de les ancrer solidement à l'Europe démocratique.

Dans le cadre de nos programmes de coopération, plusieurs actions concrètes ont été menées dans l'ex-Yougoslavie, parfois en coopération avec l'Union européenne, comme ce fut par exemple le cas pour l'assistance au recensement dans «l'ExRépublique yougoslave de Macédoine».

La Bosnie-Herzégovine tente elle aussi de se rapprocher de nous. Elle a le statut d'invité spécial à l'Assemblée parlementaire et pour l'encourager, nous l'avons invitée à devenir Partie à toute une série de Conventions conclues au sein du Conseil de l'Europe, même si cela peut paraître plutôt pluriel symbolique.

Il y a lieu d'ajouter que, dans la Constitution adoptée il y a quelques mois par l'Assemblée constituante réunie à Sarajevo, une référence a été incluse à une Résolution du Comité des Ministres permettant à des Etats non membres d'instituer dans leur ordre juridique interne une cour ou un autre organe chargé du contrôle du respect des droits de l'homme dans lequel le Conseil de l'Europe peut désigner des personnalités particulièrement qualifiées.

Mais, Mesdames, Messieurs, les perspectives qui s'ouvrent au Conseil de l'Europe ne portent pas seulement sur l'extension géographique; elles portent également sur son *action*, bien qu'évidemment les deux aspects soient très liés.

La tenue et les résultats du Sommet de Vienne en octobre 1993 sont significatifs à cet égard; en effet, pour la première fois dans l'histoire de l'Organisation, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de 32 pays européens se sont réunis pour saisir la chance historique qu'offrait la fin de la division de l'Europe et examiner comment le Conseil de l'Europe peut contribuer à faire de notre continent un vaste espace de sécurité démocratique. Comme ils l'ont dit dans leur Déclaration finale «cette Europe est porteuse d'un immense espoir qui à aucun prix ne doit être détruit par les ambitions territoriales, la renaissance de nationalismes agressifs, la perpétuation des zones d'influence, l'intolérance ou les idéologies totalitaires». Les Chefs d'Etat avaient évidemment à l'esprit la tragédie de l'Ex-Yougoslavie. Mais, de telles tragédies menacent également d'autres régions; c'est pourquoi dans la Déclaration finale de Vienne l'accent est mis sur les domaines où nous pouvons contribuer à la stabilité et à la sécurité démocratique de notre continent. Ces domaines prioritaires sont:

- le dialogue politique au niveau de la Grande Europe, dont j'ai déjà eu l'occasion de parler,
- la sauvegarde et la promotion des droits de l'homme,
- la protection des minorités nationales,
- la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

*La protection des droits de l'homme* d'abord; ce fut toujours le domaine privilégié de notre Organisation mais le succès de la Convention européenne des Droits de l'Homme assortie d'un mécanisme de contrôle qui comprend une Cour et une Commission, l'extension de cet instrument juridique à de nombreux nouveaux Etats membres, l'accroissement du nombre de requêtes individuelles rendaient absolument nécessaire une réforme. En effet, la procédure complexe devant la Cour et la Commission, par ailleurs surchargées, est trop longue. D'autre part, l'intervention du Comité des Ministres comme troisième organe de contrôle, prévue par la Convention en 1950 suite à un compromis historique, est loin de constituer une solution idéale. C'est pourquoi, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé une réforme profonde afin d'accroître l'efficacité du système, de réduire la longueur des procédures et de maintenir le niveau élevé de protection des libertés fondamentales. Les trois organes existants, Cour, Commission et Comité des Ministres, devraient être remplacés par une Cour unique. Je voudrais

ajouter que l'on a fait diligence pour accélérer cette réforme et un Protocole d'amendement à la Convention a été ouvert à la signature des Etats membres en mai de cette année et signé par 31 Etats membres. L'on peut donc espérer voir siéger d'ici quelques années une Cour unique à même de traiter plus rapidement les requêtes provenant de citoyens de 32 ... voire 41 pays ou plus.

*La protection des minorités nationales:* ces minorités que les bouleversements de l'histoire ont établies en Europe doivent être protégées et respectées afin de contribuer ainsi à la stabilité et à la paix. Il s'agit de répondre à un véritable défi: assurer la protection des droits de personnes appartenant à de telles minorités au sein d'un Etat de droit, dans le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale des Etats.

Notre Organisation a déjà avec succès élaboré une Convention sur la protection des langues régionales et minoritaires. En outre, des décisions très concrètes ont été prises au Sommet de Vienne:

- la première est d'élaborer des mesures de confiance de nature à accroître la tolérance et la compréhension entre les peuples. Sans tarder le Comité des Ministres a approuvé, au début de l'année, un programme comprenant notamment la conclusion d'accords bilatéraux et la création de cadres de coopération transfrontalière ou encore la mise en place de projets-pilotes de promotion de la confiance dans la société civile. C'est ainsi par exemple que nous avons créé avec les Universités de Cluj et de Timisoara un centre interculturel dans cette dernière ville et que nous avons mis sur pied un système d'alphabetisation bilingue (Allemand/Turc) à Berlin.
- la seconde décision du Sommet fut de rédiger à bref délai une Convention cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales. Un projet a maintenant été mis au point et devrait être adopté lors de la prochaine réunion ministérielle du 10 novembre. L'on ne saurait assez souligner l'importance de cette réalisation; il s'agira du premier instrument juridique international contraignant dans ce domaine assorti d'un mécanisme de contrôle.
- Enfin, je voudrais ajouter que les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé à Vienne d'entamer la rédaction d'un Protocole complétant la Convention des Droits de l'Homme dans le domaine culturel par des dispositions garantissant des droits individuels, notamment pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Evidemment ces droits seraient justiciables devant la Cour

européenne des Droits de l'Homme. Jusqu'à présent les travaux sur ce Protocole n'ont pas vraiment démarré, mais maintenant que le projet de Convention-cadre a été mis au point, les experts et le Comité des Ministres pourront se concentrer sur le Protocole.

Nous savons tous combien les problèmes de minorités peuvent devenir brûlants; dans une Europe en pleine mutation, ils peuvent même devenir explosifs pour l'ensemble de notre continent, c'est pourquoi nous leur accordons la plus haute priorité. Le pays Basque et l'Espagne ont pu faire face à de tels problèmes. Malgré des actes de terrorisme, ils sont parvenus à préserver la cohésion sociale grâce à un esprit de compréhension et de solidarité.

Si, comme les événements de l'ex-Yougoslavie le prouvent, les problèmes de minorités peuvent plonger l'Europe dans la haine et dans la guerre, un autre mal pernicieux ronge l'Europe: l'intolérance.

C'est pourquoi à Vienne, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté une *Déclaration et un plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie l'antisémitisme et l'intolérance*. Une Commission à haut niveau a été chargée de la mise en oeuvre de ces textes. Le plan d'action comporte le lancement d'une vaste campagne européenne le 10 décembre prochain et le renforcement par les Etats membres des garanties contre toutes les formes de discrimination. Enfin, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, que je viens de mentionner, devra examiner les législations, les politiques et autres mesures prises par les Etats membres afin de stimuler l'action au niveau local, national et européen, formuler des recommandations de politique générale aux Etats et étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de les renforcer si nécessaire.

J'ai tenu à me concentrer sur les perspectives du Conseil de l'Europe en ce qui concerne son élargissement géographique et sur quelques priorités en ce qui concerne son action. Le Sommet de Vienne a également ouvert certaines *perspectives institutionnelles*, rendues nécessaires notamment par l'élargissement considérable auquel nous devons faire face bientôt.

C'est ainsi que le Comité des Ministres a adopté récemment des Résolutions statutaires visant à réduire le nombre de cas où l'unanimité est requise pour ses décisions, mais également créant un statut d'observateur auprès de l'Organisation, ou encore instituant des accords élargis permettant à des Etats non membres de s'associer avec des Etats membres pour mener certaines activités à bien.

Enfin, l'on a créé cette année un nouveau Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, organe bicaméral représentant authenti-

quement tant les collectivités locales que les collectivités régionales. Ce Congrès, qui a tenu sa première réunion en juin et auquel le Président de la région Basque, M. Ardanza, a fait un remarquable discours, devrait jouer un rôle important en associant les communes et les régions, spécialement dans les nouveaux Etats membres, à la construction européenne.

Nous avons, en effet, pu constater que l'un des grands problèmes dans certains pays ex-communistes est le mauvais fonctionnement ou même l'absence de pouvoirs locaux, c'est-à-dire de «démocraties de base».

\* \* \*

Après avoir schématisé l'histoire de l'ouverture du Conseil de l'Europe vers l'est de notre continent et dégagé certaines perspectives d'avenir, j'aimerais tenter de donner au moins des éléments de réponse à la question: quel est l'enjeu de cette ouverture et formuler quelques observations personnelles sur le véritable défi auquel nous confronte un nouvel élargissement aussi imminent que considérable portant sur au moins huit nouveaux Etats membres, dont une superpuissance.

Il me semble clair que nos gouvernements tiennent à arrimer solidement les pays du centre et de l'Est à l'Europe démocratique et donc à les associer à la construction européenne. L'enjeu est d'éviter des zones d'instabilité et donc la paix de notre continent. Or, l'adhésion de certains de ces Etats à l'Union européenne sera lente ou difficile, même si des formules sophistiquées de coopération ou d'association ont été mises au point. La CSCE quant à elle ne peut être considérée comme une organisation véritablement européenne.

Reste le Conseil de l'Europe qui, comme l'ont déclaré les Chefs d'Etat et de Gouvernement à Vienne —et je cite— «est l'institution politique européenne par excellence qui est en mesure d'accueillir, sur un pied d'égalité et dans des structures permanentes, les démocraties d'Europe libérées de l'oppression communiste. C'est pourquoi leur adhésion au Conseil de l'Europe est un élément central de la construction européenne fondée sur les valeurs de notre Organisation» —fin de citation.

Il est donc clair que la volonté politique existe de faire adhérer tous les Etats européens au Conseil de l'Europe pour autant —et au fur et à mesure— qu'ils satisfont aux normes strictes imposées par le Statut de l'Organisation en ce qui concerne la démocratie pluraliste, l'état de droit et la protection des droits de l'homme. Toute décision sur l'adhésion d'un nouvel Etat membre comporte donc outre un élément d'intérêt politique, un jugement sur la possibilité du candidat de satisfaire à ces normes. Dans la perspective de l'adhésion de la Russie et d'autres

Etats issus de l'ancienne Union Soviétique, la difficulté de telles décisions apparaît clairement. Il s'agit, en effet, de répondre à des nécessités politiques en évitant que le Conseil de l'Europe ne perde son âme et que son action ne se dilue et ne perde tout impact réel. Il s'agira donc de renforcer les programmes d'assistance et de coopération avec les Etats candidats et les nouveaux pays membres pour les hisser au niveau requis.

En ce qui concerne la démocratie et les droits de l'homme, il est difficile d'admettre une Europe à deux vitesses; il faudra rapidement amener les nouveaux membres à la vitesse de croisière qui permettra aussi à certains d'entre eux de devenir ultérieurement membres de l'Union européenne. C'est pourquoi d'excellentes relations existent entre le Conseil de l'Europe et celle-ci.

L'Union européenne participe à des réunions du Comité des Ministres et est partie à des Conventions du Conseil de l'Europe. Des projets ou idées existent même en ce qui concerne l'adhésion de l'Union européenne en tant que telle à la Convention européenne des Droits de l'Homme voire même au Statut du Conseil de l'Europe. Dans l'intérêt de la sécurité démocratique sur notre continent, une coopération s'est également instaurée récemment avec Bruxelles en ce qui concerne le Pacte de stabilité en Europe où le Conseil de l'Europe fournit son expertise et son savoir-faire.

Notre Organisation a été créée il y a bientôt 45 ans; elle représentait alors aux yeux de millions d'Européens des valeurs et des idéaux qui furent bafoués pendant la Seconde Guerre Mondiale par des régimes totalitaires: démocratie pluraliste et protection des droits de l'homme. En créant l'Organisation de Strasbourg, les pères fondateurs se déclarèrent inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples. Pendant plus de 40 ans, cependant, les peuples du centre et de l'est de notre continent furent séparés de nous par des murs ou des barbelés et victimes de l'oppression communiste. Mais rien ne pouvait éteindre l'espoir. Partout des femmes et des hommes courageux, des dissidents entretenirent la faible flamme de l'espoir et luttèrent pour la liberté. Aujourd'hui, certains d'entre eux sont au pouvoir et regardent vers l'Europe. Nous n'avons pas le droit de les décevoir, nous n'avons pas le droit de remplacer les barbelés et les murs de béton par des barrières psychologiques.

Nous devons associer ces peuples à la construction de l'Europe et je voudrais, pour terminer, citer l'un des dissidents, que je viens de mentionner, Vaclav Havel: «L'Europe est, certes, un continent particulièrement compartimenté, varié et multiforme —sur les plans géographique, national, culturel, économique et politique—, mais en même temps, tou-

tes ses parties sont et ont toujours été si profondément imbriquées de par leur destin qu'il nous est possible de considérer ce continent, à juste titre, comme une seule entité politique, aussi structurée et complexe soit-elle. Tout événement de portée générale, dans n'importe quel domaine des activités humaines, a toujours entraîné des conséquences directes ou indirectes pour l'ensemble du continent.»

A nous, à vous de veiller à ce que les événements aient des conséquences bénéfiques pour l'ensemble de ce continent, pour que l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle soit enfin celle de la paix.

Car c'est là le véritable enjeu des profondes mutations de notre vieille Europe et nous pourrions comme Ignace de Loyola, nous poser la question «Quelle est cette nouvelle vie que nous commençons à présent?».

Je vous remercie de votre attention.



# **Jurisprudencia**



# Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas\*

por María Isabel Rofes i Pujol\*\*

Jurista principal en el Servicio de Estudios del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Luxemburgo

**Sumario:** Sentencia Scholz de 23 de febrero de 1994. La libre circulación de trabajadores y el principio de igualdad de trato.—Sentencia Webb de 14 de julio de 1994. La igualdad de trato entre hombres y mujeres: el acceso al empleo y las condiciones de trabajo.—Sentencia Wagner Miret: la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.

De las aproximadamente cincuenta sentencias dictadas por el Tribunal a lo largo de este último año judicial en materia de Derecho social, he seleccionado las tres que por una u otra razón me han parecido más interesantes. Se trata en todos los casos de sentencias dictadas como consecuencia de cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales nacionales: un italiano en el primer caso, un británico en el segundo y un español en el tercero.

## **La sentencia Scholz de 23 de febrero 1994<sup>1</sup>. La libre circulación de trabajadores y el principio de igualdad de trato**

Esta sentencia, dictada en sede prejudicial, da respuesta a una cuestión planteada por el «Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna», el cual debía resolver un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sra. Scholz, nacida ciudadana alemana pero que había adquirido la nacionalidad italiana por matrimonio.

---

\* Una parte de este texto fue distribuido como ponencia a los jueces y magistrados de los Estados miembros que participaron en las jornadas de otoño 1994 en el Tribunal de Justicia.

\*\* Las opiniones expresadas por la autora en este comentario de jurisprudencia son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la institución en la que presta sus servicios.

<sup>1</sup> Asunto C-119/92 publicada en la Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (Rec.) p. I-505.

La recurrente pedía la anulación de la lista de aprobados en un concurso-oposición al que se había presentado, para la provisión de 16 puestos en el servicio de restaurante de la Universidad de Cagliari.

De acuerdo con la convocatoria, la Administración pública demandada había decidido atribuir una puntuación adicional a los candidatos en el momento de confeccionar la relación final de aprobados, que reflejara los servicios prestados en la Administración pública, concretamente 2,5 puntos por año de servicio en funciones similares o superiores a las correspondientes a los puestos que debían cubrirse y un punto por año de servicio en funciones diferentes.

La Sra. Scholz había trabajado para la Administración postal alemana con anterioridad y solicitó que se tomara en consideración dicha experiencia, a lo que se negó el tribunal examinador estimando que sólo podía computarse la experiencia en la Administración pública italiana.

Una vez computados los años de servicio en la Administración pública italiana de todos los candidatos, la recurrente ocupó el puesto 54 en la lista. Se desprende de los documentos que figuran en el expediente, que si los servicios prestados en la Administración alemana le hubieran sido tomados en consideración, la recurrente habría obtenido 7 puntos adicionales, pasando a ocupar el undécimo puesto de la promoción.

Dado que, como resultado del concurso-oposición, se contrató a 21 personas, está claro que el hecho de que no se tomaran en consideración los servicios prestados en la Administración de su país de origen, impidió que la recurrente fuera contratada para trabajar en el servicio de restaurante de la Universidad de Cagliari.

En su recurso, la Sra. Scholz alegó que la negativa a tomar en consideración los servicios prestados en la Administración pública de un Estado miembro distinto de Italia era contraria al Derecho comunitario.

El tribunal italiano quería saber si el artículo 48 del Tratado CE prohibía que, con ocasión de un concurso-oposición para la provisión de puestos en una Administración pública no incluidos entre aquellos para los cuales rige la excepción contenida en su apartado 4, se descartara la actividad laboral desempeñada en el seno de una Administración pública de otro Estado miembro, cuando la ejercida para la Administración del Estado que lo convoca, se considera un mérito útil a los efectos del establecimiento de la lista definitiva de aprobados y decidió plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en esos términos.

A tenor del apartado 2 del artículo 48, la libre circulación de los trabajadores supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. En su apar-

tado 4, se establece una excepción a esa regla, relativa a los empleos en la Administración pública.

Partiendo de las alegaciones presentadas por la recurrente, por la Comisión y por los gobiernos francés e italiano ante el Tribunal de Justicia, el Abogado General Sr. Jacobs, llevó a cabo un lúcido análisis de las cuestiones suscitadas.

Observa el Abogado General en sus conclusiones, presentadas a finales de 1993.

—En primer lugar, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce claramente que los empleos de que se trataba en ese caso no estaban incluidos en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 48, quedando por consiguiente sometidos a los principios de libre circulación y de no discriminación.

Y ello es así, porque el Tribunal de Justicia viene interpretando dicha norma de forma restrictiva, afirmando que se aplica únicamente a «los empleos que implican una participación directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras entidades públicas»<sup>2</sup>. Salta a la vista que un puesto en el servicio de restaurante de una universidad no responde a esos criterios.

—En segundo lugar, que la Sra. Scholz no había sido víctima de una discriminación manifiesta, ya que la convocatoria del concurso-oposición no establecía expresamente una diferencia de trato entre los poseedores de la nacionalidad italiana y aquellos que carecían de ella. En cualquier caso, al haber adquirido la nacionalidad italiana por matrimonio, la recurrente no podía ser víctima de una discriminación manifiesta contra los no italianos.

---

<sup>2</sup> La razón para excluir del ámbito de aplicación del principio de libre circulación de los trabajadores los empleos en la Administración pública reside en que los mismos «presuponen la existencia en sus titulares de una relación particular de solidaridad respecto al Estado, así como la reciprocidad de derechos y obligaciones que son el fundamento del vínculo de nacionalidad». Ver sentencias de 17.12.1980, asunto 149/79, *Comisión/Bélgica*, Rec. p. 3.881, tratándose de una convocatoria para la selección de obreros no cualificados; de 3.06.1986, asunto 307/84, *Comisión/Francia*, Rec. p. 1.725, tratándose de la selección de ayudantes técnico sanitarios; de 3.07.1986, asunto 66/85, *Lawrie-Blum*, Rec. p. 2.121, sobre el nombramiento como funcionario en prácticas de un profesor; de 16.06.1987, asunto 225/85, *Comisión/Italia*, Rec. p. 2.625, en el que se trataba de seleccionar investigadores para un centro oficial; de 30.05.1989, asunto 33/88 *Allué*, Rec. p. 1.591, relativo a la contratación por las universidades de profesores de lengua materna extranjera y de 27.11.1991, asunto C-4/91, *Bleis*, Rec. p. I-5.627, en una oposición a profesores de enseñanza media.

—En tercer lugar, que hay que tener en cuenta que el apartado 2 del artículo 48 prohíbe no sólo las discriminaciones manifiestas sobre la base de la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta o disimulada que, mediante la aplicación de otros criterios de diferenciación, produce de hecho el mismo resultado discriminatorio<sup>3</sup>, discriminaciones encubiertas que están además expresamente prohibidas por el artículo 3 del Reglamento n.º 1.612/68<sup>4</sup>.

La recurrente sufrió pues, en opinión del Abogado General y del Tribunal, como veremos a continuación, una discriminación encubierta o disimulada, dado que la negativa del tribunal de oposición a tomar en consideración la experiencia adquirida en otro Estado miembro afecta de forma más grave a los nacionales de los otros Estados que a los nacionales italianos. Y ello es así porque la mayoría de los candidatos italianos habrán adquirido su experiencia previa en Italia, mientras que la mayoría de los candidatos de otros Estados miembros la habrán adquirido en otros Estados miembros.

Llegados a este punto, puede parecer paradójico que un nacional italiano invoque la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad contra una norma italiana que supone una discriminación contra los no italianos. Pero a la vista de las circunstancias del caso, resultaba irrelevante que la Sra. Scholz tuviera la nacionalidad italiana ya que ello no le había evitado ser víctima de una discriminación encubierta basada en la nacionalidad. Y esa discriminación era debida a que primero había trabajado en su Estado miembro de origen y ahora deseaba hacerlo en otro Estado miembro, lo cual la colocaba en esa categoría de personas que han hecho uso de su derecho a la libertad de circulación establecida por el artículo 48 del Tratado.

¿Y qué ventajas iba a reportarle a la recurrente la constatación de que había sido víctima de una discriminación encubierta por razón de la nacionalidad? Para responder a esa pregunta, no hay que perder de vista,

—por un lado, que el Tribunal de Justicia ha reconocido efecto directo al apartado 2 del artículo 48 del Tratado<sup>5</sup>, efecto directo que permite que los interesados invoquen sus disposiciones contra el Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales y,

---

<sup>3</sup> Ver sentencias de 12.02.1974, asunto 152/73, *Sotgiu*, Rec. p. 153 y de 10.3.1993 asunto C-111/91, *Comisión/Luxemburgo*, Rec. p. I-817.

<sup>4</sup> Reglamento del Consejo de 15.10.1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, Diario Oficial de las Comunidades Europeas L-257, p. 2; Edición Especial en español 05/01 p. 77. En virtud de dicho artículo queda prohibida la aplicación de disposiciones legales reglamentarias o administrativas de un Estado miembro que aun siendo aplicables sin acepción de nacionalidad, tienen por finalidad o efecto exclusivo o principal eliminar a los nacionales de otros Estados miembros de la oferta de empleo.

<sup>5</sup> Sentencia de 4.12.1974, asunto 41/74, *Van Duyn*, Rec. pág. 1.337.

—por otro lado, que la Universidad italiana que convocó el concurso-oposición es una entidad pública, que debe ser considerada parte del Estado a efectos de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

Si bien no se puede obligar a los empresarios privados a tomar en consideración la experiencia adquirida por los trabajadores en otros Estados miembros, una entidad pública que actúe como empresario debe reconocer efecto directo al apartado 2 del artículo 48 y equiparar la experiencia adquirida en otros Estados miembros a la adquirida en el propio Estado. De lo contrario, los trabajadores comunitarios se verían tan fuertemente incitados a desarrollar la totalidad de su vida profesional en un solo Estado que la libertad de circulación resultaría ilusoria.

Por último, el Abogado General examina si la diferencia de trato estaba justificada en ese caso concreto, ya que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal que una discriminación encubierta no está prohibida por el apartado 2 del artículo 48 si la diferencia de trato está objetivamente justificada<sup>6</sup>: podría haber por ejemplo, razones fundadas para considerar que la experiencia adquirida por la Sra. Scholz en la Administración pública alemana no es tan relevante como la experiencia adquirida en la Administración pública italiana, teniendo en cuenta la naturaleza del puesto y ello permitiría a la Universidad que convoca el concurso-oposición, prescindir total o parcialmente de dicha experiencia.

Al objeto de averiguar si la negativa de la Universidad a reconocer la experiencia adquirida en otro Estado miembro está objetivamente justificada, resulta primordial conocer la finalidad de la norma según la cual se atribuyen puntos en relación con los servicios prestados por un candidato en la Administración pública, observándose a este respecto que,

1. De acuerdo con la convocatoria publicada por la Universidad, se atribuían puntos incluso en relación con la experiencia anterior en funciones que no tuvieran nada que ver con las del personal del servicio de restaurante y que,
2. Aun suponiendo que la finalidad principal de la norma fuera el reconocimiento de los méritos de quienes se han mostrado aptos para el servicio público, es tan probable que un candidato que ha trabajado en la Administración alemana haya desarrollado una aptitud especial para el servicio público como que lo haya hecho un candidato que ha trabajado en la Administración italiana.

---

<sup>6</sup> Sentencia de 12.02.1974, asunto 152/73, *Sotgiu* Rec. pág. 153.

Dado que la posibilidad de considerar que alguien que ha trabajado en la Administración pública en Alemania tiene, por esa razón, menos méritos que alguien que ha trabajado en la Administración pública en Italia es contraria a toda la filosofía del Derecho comunitario, concluye el Abogado general que no existe justificación objetiva para la diferencia de trato en este caso.

En su sentencia, caracterizada por una gran concisión en el razonamiento, el Tribunal observa, en primer lugar,

- que el hecho de que la Sra. Scholz haya adquirido la nacionalidad italiana no incide sobre la aplicación del principio de no discriminación, ya que todo nacional comunitario que haya hecho uso del derecho a la libre circulación de trabajadores y que haya ejercido una actividad profesional en otro Estado miembro está comprendido, independientemente de su lugar de residencia y de su nacionalidad, dentro del ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado,
- indica a continuación, que la convocatoria del concurso-oposición preveía la toma en consideración de los períodos anteriores trabajados en la Administración pública, sin precisar que los mismos debieran tener una relación directa con las funciones del servicio de restaurante,
- y concluye que la negativa a computar el período trabajado por la recurrente en la Administración pública de otro Estado miembro constituye una discriminación indirecta, no justificada.

Así pues, la respuesta del Tribunal a la cuestión planteada por el tribunal italiano fue que, cuando un organismo público de un Estado miembro prevé, con ocasión de la contratación de personal para cubrir puestos que no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del apartado 4 del artículo 48 del Tratado, la toma en consideración de las actividades profesionales anteriores ejercidas por los candidatos en una Administración pública, dicho organismo no puede efectuar distinciones, respecto a los nacionales comunitarios, en función de que tales actividades hayan sido ejercidas en la Administración pública de ese mismo Estado miembro o en la de otro.

Es importante puntualizar que esa fue la primera vez que se le pedía directamente al Tribunal de Justicia, que se pronunciara sobre el problema del reconocimiento, a los efectos del acceso al empleo, de los períodos de actividad profesional efectuados en otro Estado miembro.

El Tribunal de Justicia, como era de prever a la vista de su jurisprudencia constante sobre el principio de igualdad de trato estima que, al tratarse de un trabajador comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado, el hecho de que la Administración pública para la

que pretendía trabajar, no hubiera tomado en consideración la experiencia adquirida con anterioridad en la Administración de otro Estado miembro, cuando en la convocatoria del concurso-oposición no se exigía que la experiencia previa debía tener relación con las funciones a desempeñar en esos puestos, constituía una discriminación disimulada, no justificada. A la vista de este pronunciamiento, la conducta de la Administración pública demandada resulta incompatible con las normas del Derecho comunitario en materia de libre circulación de trabajadores, debiendo el juez nacional obrar en consecuencia.

### **La sentencia Webb de 14 de julio de 1994<sup>7</sup>. La igualdad de trato entre hombres y mujeres: el acceso al empleo y las condiciones de trabajo**

Esta sentencia fue dictada por el Tribunal de Justicia para resolver una cuestión prejudicial planteada por la Cámara de los Lores británica. Este órgano jurisdiccional se enfrentaba al problema de decidir si había que entender que un empresario había incurrido en una discriminación por razón de sexo, directa o indirecta, por haber despedido a una trabajadora poco tiempo después de haberla contratado, al enterarse de que estaba embarazada, cuando ese embarazo le iba a impedir trabajar en el período en el que debía realizar las tareas para las que había sido contratada.

La demandante, señora Webb, había sido contratada por la demandada (una empresa con 16 trabajadores en nómina) en junio de 1987, para trabajar en su servicio de importaciones, con un período de prueba de tres meses. Durante la entrevista previa a la contratación, la Sra. Webb fue informada de que el puesto estaba vacante porque otra empleada del mismo servicio estaba embarazada e iba a dar a luz en febrero de 1988.

Para poder sustituir a esta última, que tenía la intención de continuar trabajando hasta final de año y de reincorporarse a su puesto de trabajo después del permiso por maternidad, la Sra. Webb necesitaba un período de formación de seis meses, iniciándose su relación de trabajo el día 1 de julio de 1987.

A pesar de que el motivo de la contratación era, en un primer momento, efectuar la sustitución de la empleada mientras disfrutara del permiso por maternidad, el regreso de ésta no iba a significar que la Sra. Webb fuera a quedarse sin trabajo, estando confirmado que su contrato era por tiempo indefinido.

---

<sup>7</sup> Asunto C-32/93 pendiente de publicación en la Rec.

Ahora bien, dos semanas después de haber empezado a trabajar, la Sra. Webb se dio cuenta de que también ella estaba embarazada, circunstancia que indujo al administrador de la empresa, en cuanto se enteró, a comunicarle que no tenía más opción que despedirla.

La Sra. Webb presentó una demanda recurriendo el despido, en la que alegaba haber sido víctima de una discriminación directa por razón de sexo. Esta demanda fue desestimada en primera instancia al entender el órgano jurisdiccional que la causa efectiva del despido residía en la imposibilidad de cumplir la tarea principal para la que había sido contratada es decir, la sustitución de una de las empleadas durante su permiso de maternidad, y que un hombre que hubiera sido contratado con la misma finalidad habría sido tratado de igual modo si hubiera declarado que necesitaba ausentarse durante el período crítico.

Los sucesivos recursos interpuestos por la demandante no prosperaron, habiendo llegado el asunto hasta la Cámara de los Lores la cual, estimando que le correspondía interpretar la legislación interna aplicable de conformidad con la interpretación dada a la Directiva 76/207<sup>8</sup> por el Tribunal de Justicia, decidió plantear una cuestión prejudicial.

En el auto de remisión, se le pregunta al Tribunal si constituye una discriminación por razón de sexo contraria a la Directiva 76/207, el que un empresario despidiera a una trabajadora a la que contrató con el objeto específico de sustituir, al término de un período de formación, a otra trabajadora durante su permiso por maternidad, en las circunstancias que se acaban de exponer, es decir:

1. Que poco después de la contratación, el empresario descubre que la demandante estará a su vez ausente con permiso por maternidad durante el permiso por maternidad de la otra empleada;
2. Que de haber conocido el empresario el estado de la demandante en la fecha de la contratación, no la hubiera contratado; y
3. Que el empresario hubiera despedido igualmente a un trabajador masculino, contratado con la misma finalidad, si éste hubiera necesitado ausentarse durante dicho período por razones médicas o de otro tipo.

El contexto normativo comunitario está constituido por:

—el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 76/207, en virtud del cual el principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda

---

<sup>8</sup> Directiva del Consejo de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y las condiciones de trabajo D.O.C.E. L-39, p. 40; EE 05/02, p. 70.

discriminación por razón de sexo, directa o indirecta, en lo que se refiere al estado matrimonial o familiar y por —el apartado 1 de su artículo 5 que dispone que la aplicación del principio de igualdad de trato en lo que se refiere a las condiciones de trabajo, condiciones de despido inclusive, implica que se garanticen a hombres y mujeres las mismas condiciones, sin discriminación por razón de sexo<sup>9</sup>.

El Tribunal de Justicia ya había interpretado en el pasado, que tanto la negativa a contratar a una mujer encinta<sup>10</sup> como la resolución de un contrato de trabajo por razón del embarazo<sup>11</sup> afectaban únicamente a las mujeres constituyendo, por tanto, discriminaciones directas por razón de sexo.

Y en mayo de este mismo año sin ir más lejos, el Tribunal se pronunció sobre la legitimidad de la resolución de una relación de trabajo, mediante la declaración de nulidad del contrato o mediante su resolución, en un asunto en el que la desigualdad de trato no se basaba directamente en el embarazo, sino que era resultado de la prohibición del trabajo nocturno vinculada a ese estado, contenida en la legislación de uno de los Estados miembros<sup>12</sup>.

Respecto al caso concreto de la Sra. Webb, el Tribunal declara en su sentencia que los artículos 2, apartado 1 y 5, apartado 1 de la Directiva 76/207, se oponen al despido de una empleada que ha sido contratada por tiempo indefinido para sustituir, en un primer momento, a otra empleada durante su permiso por maternidad, aunque se haya puesto de manifiesto, con posterioridad a la contratación, que no va a poder efectuar dicha sustitución al haber quedado ella misma encinta.

El Tribunal rebate la aplicación del principio de igualdad de trato llevada a cabo por los distintos órganos jurisdiccionales británicos que habían desestimado sucesivamente la demanda de la Sra. Webb, por las siguientes razones:

---

<sup>9</sup> A la espera de la entrada en vigor de la Directiva 92/85 del Consejo, de 19 de octubre 1992, D.O.C.E. L 348, p. 1, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, cuyo artículo 10 establece la prohibición de despedir a las trabajadoras durante el período comprendido entre el comienzo de su embarazo y el final del permiso de maternidad, salvo en los casos excepcionales no inherentes a su estado admitidos por las legislaciones nacionales y, en su caso, siempre que la autoridad competente haya dado su acuerdo. La adaptación de los ordenamientos internos a dicha Directiva deberá llevarse a cabo a más tardar el 19 de octubre de 1994.

<sup>10</sup> Sentencia de 08.11.1990, asunto C-177/88, *Dekker* Rec. p. I-3.941.

<sup>11</sup> Sentencia de 08.11.1990, asunto C-179/88, «*Hertz*», Rec. pág. I-3.979.

<sup>12</sup> Sentencia de 05.05.1994, asunto C-421/92, *Habermann-Beltermann*, pendiente de publicación en la Rec.

1. Porque el despido de una trabajadora por el hecho de estar embarazada constituye una discriminación directa por razón de sexo, ya que resulta evidente que la resolución de un contrato de trabajo por razón del embarazo afecta únicamente a las mujeres;
2. Porque la situación de una mujer que se encuentra en la imposibilidad de efectuar el trabajo para el que fue contratada, al haber quedado encinta poco después de su contratación, no puede compararse a la de un hombre que sufre la misma incapacidad, por razones médicas o de otra naturaleza, ya que el embarazo no puede en absoluto compararse a un estado patológico, ni *a fortiori* a una indisponibilidad de origen no médico, y por último,
3. Porque el despido de una trabajadora encinta, contratada por tiempo indefinido, no puede fundarse en su incapacidad para cumplir uno de los requisitos esenciales de su contrato de trabajo, aun cuando la disponibilidad del trabajador constituye necesariamente para el empresario una condición esencial del buen cumplimiento del contrato de trabajo, dado que la protección que el Derecho comunitario garantiza a la mujer durante el embarazo no puede, a menos de privar de efecto útil a las disposiciones de la Directiva, depender de si la presencia de la interesada, durante el período correspondiente a su maternidad, es indispensable para la buena marcha de la empresa en la que está empleada.

De nuevo se le ha pedido al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la existencia de límites a la protección que el Derecho comunitario concede a la mujer durante el embarazo y en el período que sigue al parto. Y hay que reconocer que el asunto planteado parecía un caso «límite» ya que, a la vista de los hechos, ¿qué empresario no hubiera reaccionado de la misma manera?

Afortunadamente para el futuro del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, el Tribunal de Justicia ni se dejó llevar por consideraciones relativas a la buena gestión de la empresa ni quiso equiparar embarazo y permiso por maternidad a una indisponibilidad de origen médico en el hombre, tal como le pedía la Cámara de los Lores y confirmó una vez más que el despido de una trabajadora por razón de su embarazo, constituye una discriminación directa por razón de sexo, careciendo a estos efectos de importancia el que el caso de autos se refiera a una mujer que, en un primer momento, tenía que sustituir a otra empleada durante el permiso por maternidad de esta última, y que resulta estar a su vez encinta poco después de su contratación.

### **La sentencia Wagner Miret<sup>13</sup>: la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario**

Esta sentencia fue dictada por el Tribunal de Justicia sobre la base de una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional español, concretamente la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En esta ocasión se le pidió al Tribunal que interpretara determinadas disposiciones de la Directiva 80/987<sup>14</sup>, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.

Esta Directiva obliga a los Estados miembros, por una parte,

- a crear un organismo que garantice a los trabajadores asalariados, en caso de insolvencia de su empresario, el pago de los créditos impagados, y por otra,
- les permite excepcionalmente excluir de su ámbito de aplicación los créditos de determinadas categorías de trabajadores asalariados, en razón de la naturaleza especial de la relación laboral o en razón de la existencia de otras formas de garantía que ofrezcan a los trabajadores asalariados una protección equivalente.

La lista de las categorías de trabajadores asalariados excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva figura en su Anexo. A raíz de la adhesión a la Comunidad Europea, España excluyó a los empleados domésticos al servicio de una persona física.

El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) fue creado en España en 1980 como organismo del Ministerio de Trabajo, siendo su finalidad principal la de abonar a los trabajadores el importe de los salarios pendientes de pago a causa de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra y concurso de acreedores. Ni en el momento de la adhesión ni con posterioridad, España ha considerado necesario modificar su Derecho interno para adaptarlo a la Directiva.

El actor en el procedimiento principal, Sr. Wagner Miret, había sido Director General de una empresa española hasta finales de 1989, momento en el que había cesado como consecuencia de un expediente de regulación de empleo. La empresa fue declarada insolvente a finales del año siguiente y el Sr. Wagner Miret presentó una demanda contra el FOGASA, por la que reclamaba los salarios no percibidos en octubre y no-

---

<sup>13</sup> Sentencia de 16.12.1993, asunto C-334/92 *Wagner Miret*, p. I-6.911.

<sup>14</sup> Directiva del Consejo de 20.10.1980, D.O.C.E. L-283, de 28.10.1980. p. 23; EE 05/02 p. 219.

viembre de 1989 más la liquidación de partes proporcionales adeudadas a causa del cese.

La demanda fue desestimada en primera instancia al haber aplicado el juez la legislación española la cual, al regular la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, categoría a la que pertenecía el Sr. Wagner Miret, no incluye entre sus derechos la protección que el FOGASA ofrece al resto de trabajadores asalariados.

El Sr. Wagner Miret interpuso recurso de suplicación contra esa sentencia ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, cuya Sala de lo Social se dirigió al Tribunal de Justicia planteando varias cuestiones a título prejudicial. Concretamente, le interesaba saber:

- En primer lugar, si los miembros del personal de alta dirección podían quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 80/987 y de las garantías que ésta ofrece, aunque no figuraran como tales en su Anexo.
- En segundo lugar, si el ámbito de aplicación de la Directiva se extiende al personal de alta dirección, ¿cómo pueden estas personas acceder a la protección en ella prevista? Es decir,
- ¿Corresponde su aplicación concreta a un órgano ordinario previsto para el resto de los trabajadores asalariados —en este caso concreto, al FOGASA—?, o bien
- ¿Tiene derecho esa categoría de personal a solicitar al Estado la indemnización de los perjuicios sufridos como consecuencia del incumplimiento de la Directiva?

Respecto a la primera pregunta, tanto el Abogado General Sr. Lenz en sus conclusiones, como el Tribunal en su sentencia llegan a la conclusión de que la Directiva debe aplicarse a todas las categorías de trabajadores asalariados definidas como tales por el Derecho nacional de un Estado miembro, con excepción de las enumeradas en el Anexo.

Dado que, haciendo uso de la facultad prevista por la Directiva, España no había solicitado que el personal de alta dirección figurara en dicho Anexo, había que interpretar que los miembros del personal de alta dirección no podían quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva desde el momento en que el Derecho nacional los califica como trabajadores asalariados.

¿A dónde debe pues dirigirse una persona en la situación del Sr. Wagner Miret para solicitar el abono de sus créditos salariales impagados, teniendo en cuenta que en Derecho español no existe más organismo de garantía que el FOGASA, y que éste no está obligado a abonárselos de acuerdo con las normas que lo rigen?

Al objeto de resolver esta cuestión, el Tribunal de Justicia trae a colación la jurisprudencia sentada en su sentencia Francovich<sup>15</sup>. En ella el Tribunal se había pronunciado sobre el posible efecto directo de las disposiciones de la Directiva que definen los derechos de los trabajadores habiendo llegado, en lo que aquí interesa, a las siguientes conclusiones:

- Que con arreglo a las disposiciones de la Directiva, los Estados miembros disponen de una amplia discrecionalidad en cuanto a la organización, al funcionamiento y a la financiación de las instituciones de garantía;
- Que aun cuando las disposiciones de la Directiva sean suficientemente precisas e incondicionales en lo que respecta a la determinación de los beneficiarios de la garantía y a su contenido, ello no basta para que los particulares puedan invocar, contra el Estado, esas disposiciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales ya que no queda precisado quién es el obligado a prestar la garantía.

Al encomendar a los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para que las instituciones de garantía aseguren el pago de los créditos impagados a los trabajadores asalariados, la Directiva no les obliga a crear una misma institución de garantía para todas las categorías de trabajadores. Por esa razón no se puede hacer depender al personal de alta dirección de la institución de garantía creada para las demás categorías de trabajadores asalariados.

Tenemos pues que, debido al margen de apreciación reconocido a los Estados miembros, el Sr. Wagner Miret y el personal de alta dirección en general, no pueden acogerse a la Directiva para solicitar el pago de créditos salariales a la institución de garantía creada para las demás categorías de trabajadores asalariados (FOGASA).

Con el fin de orientar al tribunal nacional a la hora de dictar su sentencia, el Tribunal de Justicia le recuerda que todo órgano jurisdiccional nacional, al interpretar y aplicar su Derecho nacional, ya sea disposiciones anteriores o posteriores a una directiva, está obligado a hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva<sup>16</sup>.

Principio de interpretación conforme que se impone especialmente al órgano jurisdiccional nacional cuando un Estado miembro ha considerado, como era el caso para España de la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, que las disposiciones

---

<sup>15</sup> Sentencia de 19.11.1991, asunto C-6/90 y 9/90, Rec. p. I-5.357.

<sup>16</sup> Sentencia de 13.11.1990, asunto C-106/89 *Marleasing*, Rec. p. I-4.135.

preexistentes de su Derecho nacional respondían a las exigencias de la Directiva 80/987.

Dado que, del auto de remisión del tribunal nacional, se deducía que las disposiciones nacionales no podían ser interpretadas en un sentido conforme con la Directiva, lo cual no permitía asegurar al personal de alta dirección el goce de las garantías establecidas en la misma, el Estado miembro está obligado a reparar los perjuicios sufridos por el personal de alta dirección debido al incumplimiento de la Directiva en lo que a dicha categoría de personal se refiere.

¿Y cómo debe llevar a cabo el Estado esa reparación? La respuesta a esa pregunta la encontramos una vez más en la sentencia *Francovich*, en la que el Tribunal ya había declarado que el principio de responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado.

Según quedó establecido en dicha sentencia, cuando un Estado miembro incumple la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una Directiva —como era el caso también en *Wagner Miret*—, la plena eficacia de esa norma de Derecho comunitario impone un derecho a indemnización siempre y cuando concurren tres requisitos:

- que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de los particulares;
- que el contenido de esos derechos pueda ser identificado sobre la base de las disposiciones de la Directiva; y
- que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

Si se cumplen pues estos tres requisitos, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad. Y ello es así porque, a falta de normativa comunitaria, le corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la plena protección de los derechos que corresponden a los justiciables en virtud del Derecho comunitario<sup>17</sup>.

Por lo tanto, el Sr. *Wagner Miret*, a quien no le está permitido invocar las disposiciones de la Directiva ante los tribunales nacionales para exigir el pago de sus créditos salariales por parte del FOGASA, podrá

---

<sup>17</sup> Sentencia de 19.11.1991, *Francovich*, citada, par. 42, y de 07.07.1981, asunto 158/80, *Rewe*, Rec. p. 1.805.

demandar al Estado español ante los tribunales nacionales, solicitando la indemnización de los perjuicios que haya sufrido como consecuencia del incumplimiento de la Directiva por parte del Estado.

Es de esperar que esta sentencia del Tribunal de Justicia ayude a poner un poco de orden en la jurisprudencia de los tribunales españoles cuando conozcan sobre reclamaciones salariales del personal de alta dirección contra el FOGASA. Se observan en estos últimos años, pronunciamientos contradictorios entre las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, cuya doctrina ha sido unificada por el Tribunal Supremo a partir de 1991, en un sentido que no difiere demasiado de la solución dada por el Tribunal de Justicia, pero sin haber planteado en su momento cuestión prejudicial<sup>18</sup>.

En cuanto a la sentencia del Tribunal de Justicia, ésta presenta la originalidad de aplicar en un mismo pronunciamiento, las dos soluciones aportadas hasta ahora por su jurisprudencia para paliar los efectos del incumplimiento por los Estados de su obligación de ejecutar las Directivas dentro del plazo concedido al efecto, cuando las disposiciones de la Directiva en cuestión carecen de efecto directo. Se trata del principio de interpretación conforme, aplicado en la sentencia *Marleasing*, de acuerdo con el cual, al aplicar el Derecho nacional, el juez que debe interpretarlo está obligado a hacer todo lo posible para alcanzar el resultado previsto en una Directiva, y del principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por su incumplimiento, aplicado por el Tribunal en su sentencia *Francovich*.

Noviembre de 1994

---

<sup>18</sup> D. RUIZ-JARABO COLOMER, *El juez nacional como juez comunitario*, Cívitas, Madrid 1993, pág. 86 s.



# Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario

por Jon Velasco Echevarría

Director de Régimen Jurídico. Gobierno Vasco

**Sumario:** La Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional español. Relevancia exterior del actuar autonómico en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

## I. Introducción

Con carácter previo al análisis de la jurisprudencia que es objeto de esta nota es necesario señalar una serie de circunstancias que van a resultar decisivas para la comprensión de los problemas que se nos presentan.

1. En primer lugar hay que empezar por indicar que, en el orden constitucional, la integración europea supone la asunción por parte de una instancia ajena al Estado de una serie de funciones y competencias que habían sido objeto de distribución, en el título VIII de la Constitución, entre las Comunidades Autónomas y el Estado Central.
2. En segundo lugar es preciso recordar que estas instancias extra-estatales asumen una serie de funciones propias de los estados miembros, canalizando sus flujos relacionales primordialmente con éstos, aunque, de modo excepcional, cabe que, debido a la composición compleja de algunos estados —en términos de distribución interna del poder— y previa decisión en ese sentido adoptada, los sistemas constitucionales de los estados miembros permitan una cierta presencia subestatal o regional ante las instituciones europeas. Siendo los modelos de presencia poco uniformes y difícilmente adoptables de forma mimética por todos los estados de estructura compleja.
3. En tercer lugar, y refiriéndonos ya al caso de España, es necesario anotar que la Constitución de 1978 no recoge de modo expreso previsión alguna, salvo contadas excepciones (artículos 149.1.10, 16 y 28, referidos respectivamente a comercio exterior, sanidad

exterior y defensa contra la exportación del patrimonio histórico), que permita acomodar su título VIII al impacto funcional que ha supuesto el ingreso en la CEE. Ello va a comportar que, con los criterios constitucionales de que se dispone, habrá que dar respuesta a las cuestiones que se planteen a propósito de la compatibilidad entre la distribución constitucional del poder y la pertenencia a una unidad política de orden superior, que ejerce políticas activas de indudable repercusión en la esfera intraestatal; así como al interrogante que ha venido construyéndose en torno a la actividad con relevancia exterior de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, ante ese silencio constitucional, de entre todos los criterios que podrían ser útiles para articular la distribución interna de competencias y la realidad europea, se erige como principio rector máximo de interpretación de la carta magna el que sanciona que el orden competencial establecido en la Constitución no resulta alterado ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias. Habiendo este principio sido expresamente recogido por una ya asentada doctrina del Tribunal Constitucional (SS.TC. 252/88, 76/91, 115/91 y 117/92, entre otras).

Pero este principio no resuelve todos los problemas que se nos van a formular. Por ello, la siguiente cuestión que tenemos que plantearnos es la que resulta de analizar sobre qué concretos campos del actuar autonómico debe proyectarse, y en qué medida o con qué intensidad, esta doctrina. Parece claro que, dentro de la intervención autonómica en la vida pública, aquellas competencias (y su ejercicio) de las Comunidades Autónomas que sean legislativas, de desarrollo o de ejecución de materias afectadas por el ingreso en la CEE son fácilmente reconducibles a la teoría expuesta (nos estamos refiriendo a la llamada «fase descendente» de aplicación del derecho comunitario). Cosa parecida puede pasar, si bien con algunas matizaciones más propias de la praxis política que del propio sistema constitucional, en relación con lo que conocemos como la «fase ascendente». ¿Pero qué solución vamos a dar a aquella actividad autonómica de relevancia exterior no fácilmente incardinable ni en la fase descendente de ejecución del derecho comunitario ni en la ascendente de su configuración? Aquí, en este aspecto, es donde con mayor virulencia se ha producido el conflicto constitucional, conflicto a cuyo paso ha venido a salir, siquiera parcialmente, la Sentencia 165/1994, vulgarmente conocida como de la «oficina del Gobierno Vasco en Bruselas».

En el texto constitucional y en los Estatutos de Autonomía no resulta fácil encontrar referencias a la posible relevancia exterior del actuar de

las Comunidades Autónomas, más bien al contrario. Así, incrustado en pleno título VIII, el artículo 149.1.,3 de la Constitución dice, sin más matización, que las relaciones internacionales son de competencia exclusiva del Estado. El capítulo 3.º, del título 3.º, en consonancia con la distribución competencial operada, refiere todo el régimen de celebración de tratados internacionales a instituciones centrales del Estado, ajenas en principio a las autonómicas, con la matización, importante como veremos, de que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales.

## II. Planteamiento de la cuestión principal: la actividad autonómica de relevancia exterior

Los Estatutos de Autonomía, de forma abiertamente asimétrica<sup>1</sup>, contienen también previsiones en relación con los tratados internacionales. De un lado, se reconoce el derecho a solicitar del Gobierno la celebración de tratados internacionales en relación con materias tasadas en los propios Estatutos (por todos, art. 6.5 EAPV); de otro lado, se prevé, en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, un flujo de información entre las instancias centrales y periféricas a propósito de la elaboración de tratados y convenios que afecten a materias de específico interés autonómico (por ejemplo, art. 20.6 EAPV); y, finalmente, se sanciona la ejecución autonómica de los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia (por ejemplo, art. 20.3 EAPV), en consonancia con la doctrina jurisprudencial a la que nos referíamos y que ha venido a zanjar el problema de la ejecución interna de la normativa comunitaria.

En cualquier caso, a la vista de las disposiciones citadas, no parece que podamos afirmar que la Constitución aporte materiales expresos para resolver la cuestión de la actividad de las Comunidades Autónomas con relevancia exterior. Veamos pues si de alguna forma podemos acotar el contenido de la expresión «actividad de relevancia exterior» frente a lo que se entiende por «relaciones internacionales».

Para llegar a un acercamiento al contenido de los dos polos del problema se han utilizado las más diversas vías; desde la definición negativa

---

<sup>1</sup> Bajo el calificativo de asimétrico queremos señalar las notables diferencias existentes entre todos los Estatutos de Autonomía. Diferencias que son fácilmente constatables en «Estatutos de Autonomía por materias», Ministerio para las Administraciones Públicas 1991, págs. 841 y ss.

de lo que la «actividad de relevancia exterior» sea por contraposición al contenido de la expresión «relaciones internacionales», hasta las visiones constructivistas, más centradas en la obtención de un significado autónomo de los conceptos. Siguiendo a Oriol Cánovas i La Rosa<sup>2</sup> podemos sintetizar en dos los posibles caminos de acercamiento al significado de las expresiones que nos ocupan. De un lado, podemos afirmar que, desde una construcción descendente de los contenidos, amparada en una interpretación estricta del artículo 149.1.3 de la Constitución, y que toma como premisa básica de su razonamiento la existencia de la unidad del Estado, su personalidad internacional única y la atribución de la defensa de los intereses generales a las instancias centrales, al hablar de «relaciones internacionales» estamos ante cualquier tipo de relación con sujetos de derecho no nacionales. De otro lado, recogiendo la opinión de quienes postulan por un acercamiento ascendente y sustantivista de los conceptos, podemos afirmar que es posible dotar de un contenido específico a la noción de «relaciones internacionales». Concepto específico que podría contener en sí el *ius ad tractatum*, la dirección de la política exterior, el *ius legationis* y la responsabilidad internacional<sup>3</sup>, quedando el resto de acciones con proyección exterior englobadas en lo que podrían ser las actividades de relevancia exterior de las Comunidades Autónomas.

Desde otro punto de vista, se han intentado también acercamientos al sentido de la expresión «actividad de relevancia exterior» no tanto desde la óptica residualista de considerar a éstas todo lo que no sean «relaciones internacionales» —como hacíamos más arriba— sino desde una óptica constructivista del concepto. Así, la doctrina<sup>4</sup>, tomando como base trabajos desarrollados en Italia, ha intentado dotar de contenido a la expresión «acciones de relevancia exterior», comprendiendo, por lo menos, su significado<sup>5</sup>:

---

<sup>2</sup> CÁNOVAS I LA ROSA, Oriol, «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales». Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, en la obra colectiva *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*.

<sup>3</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las Autonomías». Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986.

<sup>4</sup> CÁNOVAS I LA ROSA, Oriol, *op. cit.*, y Balza Aguilera, Javier, en «La jurisprudencia constitucional sobre la acción europea de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 18, 1994.

<sup>5</sup> El Decreto 284/1994, del Gobierno Vasco, de modificación de la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno, en su artículo 3.º, intenta recoger aquellas funciones que serían propias de una «oficina» de acción exterior de una Comunidad Autónoma: 1.º Seguimiento del proceso de toma de decisiones en relación con aquellas iniciativas legislativas de la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de la Comunidad Autónoma. 2.º Obtención de la información que generan las instituciones co-

1. Las actividades de promoción en relación al comercio, el turismo y la industria.
2. Los convenios de cooperación, sobre todo en el ámbito cultural.
3. La presencia de las autoridades regionales en el exterior.

Trayendo estas consideraciones doctrinales a la realidad del derecho español, es difícil dar una respuesta a propósito de cuál sea el valor que nuestro ordenamiento jurídico atribuye a la actividad autonómica de relevancia exterior. Será necesario acudir a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional para intentar llenar de contenido el concepto.

Pero con carácter previo merece la pena detenerse en la consideración de un argumento formal, demasiadas veces esgrimido en este terreno. El artículo 149.3 de la Constitución contiene una cláusula de cierre del sistema de distribución competencial, según la cual las materias no asumidas por las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos corresponden al Estado. Como ya hemos visto anteriormente, en los Estatutos de Autonomía no se recoge previsión alguna a propósito de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, excepción hecha de los supuestos a que nos hemos referido y que no son conceptuales propiamente como «acción exterior». Pero ello no significa que ex artículo 149.3 corresponde al Estado toda la acción exterior posible en la medida en que no está prevista para las Comunidades Autónomas en sus Estatutos; cuando hablamos de la actividad de relevancia exterior de las Comunidades Autónomas tenemos que entender que nos referimos al ejercicio de sus competencias estatutarias y a las acciones que para dicho ejercicio se desarrollen o tengan sus efectos en el exterior. No estamos, por ello, hablando de un título competencial autónomo y distinto, sino de un elemento instrumental del ejercicio de la competencia o de la acción sectorial pública que se emprenda.

---

munitarias. 3.º Defensa de los intereses socioeconómicos, sectoriales y profesionales de Euskadi en la medida en que las iniciativas comunitarias incidan en ellos. 4.º Servir de infraestructura para el establecimiento de encuentros entre agentes socioeconómicos y autoridades autonómicas con las instituciones comunitarias y, en general, coordinar las relaciones y contactos entre las instituciones públicas vascas y la administración comunitaria derivadas de la presentación de proyectos, participación en programas, etc. 5.º Asesoramiento técnico, como centro logístico de apoyo, de las entidades públicas y privadas autonómicas con voluntad de intervenir a nivel comunitario. 6.º Realización de labores de formación y difusión de temas comunitarios, organizando coloquios, seminarios, cursos o confeccionando publicaciones periódicas. 7.º Promoción exterior de la Comunidad Autónoma. 8.º Colaboración con otras oficinas de Comunidades Autónomas, de Länder o de Regiones en Bruselas.

### III. La jurisprudencia constitucional

Visto lo anterior, analicemos, a través de las sentencias más representativas, cuál ha sido la línea jurisprudencial mantenida por el Tribunal Constitucional, a propósito de los conflictos que se le han planteado en torno a esta cuestión del actuar autonómico con relevancia exterior.

#### 1.º *STC 44/1982, BJC N.º 16-17*

En este temprano pronunciamiento, el Tribunal Constitucional inicia una andadura interpretativa del artículo 149.1.3 de la Constitución muy restrictiva respecto de las Comunidades Autónomas. Sin duda ello es así por lo tajante y claro de la cita del texto constitucional. Afirma en esta Sentencia (FJ 4.º) que «en la Constitución las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna».

#### 2.º *STC 154/1985, BJC 54-55*

El Tribunal Constitucional continúa en la línea trazada en su Sentencia 44/1982, al afirmar que la atribución competencial en favor del Estado del artículo 149.1.3 lo es in toto, sin excepciones. Y lo hace, y aquí está el detalle verdaderamente importante, en base a que la actuación que la Junta de Galicia pretendía en el proceso «significa ejercicio de poder público». Como veremos al hablar de la última jurisprudencia aplicable al caso, ésta puede ser una de las claves para la solución del problema que nos ocupa.

#### 3.º *STC 137/1989, BJC 100-101*

En esta Sentencia, la doctrina<sup>6</sup> ha querido ver un cierto cambio de rumbo en la orientación jurisprudencial del Tribunal, por cuanto que en ella la afirmación de la competencia estatal no resulta ser tan taxativa y por el hecho de que cuatro de los magistrados del Alto Tribunal formularan votos particulares.

En mi opinión, el alcance innovador de esta Sentencia es bastante limitado. De un lado, porque la Sentencia afirma sin dudas (Ff.jj. 4 y 5) que el «*treaty making power*» compete en exclusiva al Estado, negándose lógicamente cualquier clase de «*ius contrahendi*» en favor de las Comunidades Autónomas —y no se debe olvidar que en este conflicto era

---

<sup>6</sup> BALZA AGUILERA, Javier. *Op. cit.*

precisamente el debate sobre la capacidad de obligarse frente a terceros en el orden internacional el que se ventilaba—. Y, de otro lado, porque el valor que hay que dar a los votos particulares queda muy condicionado por las afirmaciones en que se fundan, ya que su línea argumental central no es tanto afirmar que exista alguna forma de intervención de las Comunidades Autónomas en las llamadas relaciones internacionales (identificadas en el texto del voto particular como aquellas que originan obligaciones inmediatas y actuales o suponen ejercicio de soberanía o inciden en la política exterior del Estado o generan responsabilidad frente a otros Estados, concretando así el contenido del artículo 149.1.3 de la Constitución) sino en la posibilidad de una forma de actuación autonómica extra-territorial pero matizada por los límites de lo que indirectamente se define como contenido concreto del 149.1.3. A lo que habría que añadir una aportación de la antes citada Sentencia 154/1985: el no ejercicio de poder público.

#### 4.º *STC 153/1989, BJC 103*

En este caso, el Tribunal sigue insistiendo en su interpretación del artículo 149.1.3 (identifica las relaciones internacionales con: «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.)) a la vez que se pronuncia sobre la competencia interna para la ejecución de tratados internacionales. Cuestión ésta que, en lo que se refería a la ejecución de políticas comunitarias, ya estaba, por lo menos parcialmente, resuelta para él.

#### 5.º *STC 17/1991, BJC 118*

Este pronunciamiento ratifica la jurisprudencia habida hasta entonces y permite que pueda producirse una actividad autonómica de relevancia exterior, limitada a que «no se comprometa la soberanía nacional ni se genere responsabilidad del Estado frente a terceros».

Hasta aquí, la jurisprudencia constitucional puede sintetizarse así:

- a) Las relaciones internacionales son de competencia del Estado. En una primera fase no se entra a valorar cuál puede ser el contenido material del título competencial (SSTC 44/1982 y 154/1985).
- b) Más adelante se define parcialmente el contenido de la cláusula del artículo 149.1.3, en el sentido de decir que el «*treaty making power*» está en ella incluido, y, en los votos particulares a la Sentencia, se vislumbra el contenido de las relaciones internacionales

a que se refiere el artículo 149.1.3: la generación de obligaciones, el ejercicio de la soberanía, la política exterior del Estado y la asunción de responsabilidades frente a Estados terceros (STC 137/89). En este caso es destacable que los pronunciamientos teóricos de la Sentencia y de los votos particulares no son contradictorios entre sí (sí lo son los resultados de aplicar la teoría al caso concreto, de ahí la existencia de disensiones), pues, en el fondo del debate, el Tribunal, e indirectamente los votos particulares, se limitan a matizar y desarrollar un posicionamiento que ya se había vertido en la STC 154/1985 y que supone que la diferencia entre las «relaciones internacionales» y la «actividad de relevancia exterior» radica en el ejercicio o no de poderes públicos. Siendo la manifestación de su ejercicio el haz de facultades que se integran bajo la rúbrica de las relaciones internacionales del artículo 149.1.3 de la Constitución.

#### **IV. La Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, sobre el Decreto 89/1988, de 10 de abril, del Gobierno Vasco, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autónomo (la llamada «Oficina de Bruselas»)**

1.º Hay que constatar, en primer lugar, que todo el cuerpo de la Sentencia está referido a la actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el contexto de la Comunidad Europea —así el Fj. 3.º se refiere a las actuaciones autonómicas que se proyecten fuera del territorio de España, y más concretamente, que supongan algún tipo de conexión o relación con las Instituciones de la Comunidad Europea—, si bien creemos que sus pronunciamientos son extensibles a cualquier actividad de relevancia exterior.

2.º La Sentencia es en gran medida continuista de la línea de las Sentencias que el Tribunal Constitucional ha venido dictando sobre esta materia y que ya han sido objeto de análisis. Se incide, clarificándolo y dotándolo de contenido propio, en el término relaciones internacionales para anudarlo a la competencia del Estado. De igual forma, se avanza en la tesis de que las Comunidades Autónomas puedan realizar actividades de relevancia exterior, matizándose en la Sentencia la doctrina ya expuesta por el Tribunal a propósito de que esta actividad no podría comportar el ejercicio de poderes públicos.

No obstante, es posible ver alguna novedad en su contenido en relación con una competencia de coordinación de la acción exterior que se atribuye al Estado.

En cualquier caso, veamos cuáles son los pronunciamientos más significativos del Alto Tribunal.

- a) En cuanto se refiere al impacto del ingreso de España en la CEE en el régimen de distribución de competencias del título VIII de la Constitución, no hay novedades destacables repitiéndose la doctrina jurisdiccional: «sin que quepa olvidar, de otra parte, que en cuanto titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos, a las Comunidades Autónomas pueden corresponder, *ratione materiae*, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias (Fj. 4.º).
- b) En cuanto se refiere a la actividad autonómica de relevancia exterior y su contrapunto, las relaciones internacionales, la sentencia ordena y desarrolla la doctrina anteriormente dictada por el propio Tribunal.

La sentencia empieza por reconocer que «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España», uniendo esta tesis al hecho de que las Comunidades Autónomas «en cuanto titulares de una autonomía política para la gestión de sus propios intereses, se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas... siendo evidente que las normas y actos de la Comunidad Europea pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que estos entes llevan a cabo». En suma el Tribunal nos viene a decir que de un lado la capacidad de decisión autonómica, y también la estatal, pueden verse afectadas por el actuar de la Comunidad Europea, a la vez que pueden encontrar en los programas de ésta incentivos de carácter económico para la implementación de políticas públicas.

A todo este argumento aparece el Tribunal la posibilidad de que las Comunidades Autónomas tengan que recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de las Instituciones europeas que les puede afectar (Fj. 4.º). Propósito para cuya consecución observa el Tribunal que las Comunidades Autónomas han recurrido a los más variados expedientes organizativos: Fundaciones, Sociedades Públicas u Organos propiamente administrativos.

Recogida así la tesis de la actividad autonómica con proyección exterior, el Tribunal señala ya cuáles son los límites de esta posible intervención autonómica: las relaciones internacionales a que se refiere el artícu-

lo 149.1.3 de la Constitución. A propósito de ellas, el Tribunal empieza por decir que «no cabe identificar la materia relaciones internacionales en todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior» (Fj. 5.º). Volviendo a insistir en este planteamiento a lo largo de la Sentencia, con profusa cita de antecedentes.

Ahora bien, a pesar de que cualquier actividad de relevancia exterior no sea necesariamente incardinable a las «relaciones internacionales» no es por ello menos cierto que estas últimas deben tener un contenido mínimo que les haga constitucionalmente identificables. En este sentido, sin ánimo de ser exhaustivo, el Tribunal, recogiendo su propia doctrina, incardina dentro de las relaciones internacionales la facultad de celebrar tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationes*), la creación de obligaciones internacionales, la responsabilidad internacional del Estado y el desarrollo de su política exterior. Todo ello vinculado al hecho de que el Estado es un sujeto de derecho internacional y por ello titular real y potencial de derechos y obligaciones.

De lo anterior deducimos, en la propia sentencia, cuál es el alcance de la actividad de relevancia exterior de las Comunidades Autónomas. Así, en el Fundamento Jurídico 6.º se dice ya expresamente que «la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales».

Decíamos antes que hay un aspecto que resulta novedoso en la Sentencia. Es el hecho de que se atribuya al Estado, ex artículo 149.1.3, la potestad de establecer «medidas que regulen y coordinen las actividades de proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales» (Fj. 6.º).

Estas medidas tienen su encaje constitucional en uno de los apartados que encuentra cobijo en las llamadas «relaciones internacionales», a saber: la política exterior del Estado, y de la dicción literal de la Sentencia (evitar o remediar eventuales perjuicios) se desprende que estas medidas de regulación o coordinación pueden ser anteriores o posteriores al concreto actuar autonómico.

3.º Dejando a un lado las cuestiones que aparecen claras en la Sentencia: la recepción, desarrollo y matización de la doctrina del propio Tribunal sobre las «relaciones internacionales» y la «actividad de rele-

vancia exterior» de las Comunidades Autónomas, así como la novedosa expresión de las medidas de coordinación que al Estado competen en relación con su política exterior, hay dos asuntos que, aún siendo de desigual importancia, merecen un cierto análisis:

- a) ¿Cuál es la proyección interna, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la doctrina de esta Sentencia, en relación con los Territorios Históricos? No es fácil responder a esta pregunta, simplemente señalar un criterio que puede ayudar a obtener una contestación<sup>7</sup>.

En primer lugar, hay que indicar que la Sentencia anuda la posibilidad de que las Comunidades Autónomas actúen con proyección exterior al ejercicio de sus competencias y en los límites que se señalan. Como quiera que los Territorios Históricos ejercen competencias derivadas del propio Estado de Autonomía o de la LTH, no sería descabellado afirmar que pueden, en el desenvolvimiento de sus políticas, realizar las mismas actividades con proyección exterior.

En segundo lugar, hay que matizar que, ya que la posibilidad a que nos hemos referido en el párrafo anterior está vinculada al ejercicio de competencias por parte de los Territorios Históricos, y no existiendo una competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma para coordinar la actividad exterior de los Territorios Históricos, habría que estar en cada caso al concreto reparto de competencias de la actividad pública que se pretende ejercer.

- b) Un tema más interesante es el que se refiere a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan suscribir acuerdos con otros entes territoriales extranjeros para la gestión de intereses propios y comunes.

De la formulación genérica que se ha hecho por parte del Tribunal de la posibilidad de actuación autonómica no parece desprenderse esta facultad a propósito de la cual nos interrogamos. Pero una lectura más detenida de los fundamentos jurídicos nos puede llevar a una conclusión contraria.

Así en el párrafo 4.º del Fj. 5.º se dice que las Comunidades Autónomas, «que no son sujetos internacionales» no pueden «concertar trata-

---

<sup>7</sup> En sentido opuesto al que se mantiene en esta nota, el Decreto 284/1994, del Gobierno Vasco, de modificación de la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno, atribuye a un órgano del Gobierno Vasco «la coordinación de las relaciones que se produzcan entre las instituciones públicas vascas y los organismos de la Unión Europea».

dos con Estados soberanos y organizaciones internacionales gubernamentales», en claro paralelismo a las previsiones estatutarias que facultan a las Comunidades Autónomas a instar al Gobierno para celebrar tratados y convenios de su interés y sin excluir que se puedan concertar acuerdos con entes subestatales. Igualmente, en el Fj. 6.º, se dice que uno de los límites a la actuación autonómica es que «no genere responsabilidad del Estado frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales», lo cual podría entenderse como una apertura a la asunción de responsabilidades propias frente a entes subestatales.

Frente a estos indicios tampoco puede ignorarse que el mismo fundamento jurídico 6.º, a propósito de los límites que el artículo 149.1.3 impone a la actividad exterior de las Comunidades Autónomas, se dice que éstas no pueden emprender acciones que originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros. Expresión esta última, poderes públicos extranjeros<sup>8</sup>, mucho más matizada que los anteriores, estados extranjeros u organizaciones internacionales, y que parece que puede dejar favorablemente zanjada la posibilidad de concluir acuerdos entre las Comunidades Autónomas y otros entes subestatales extranjeros, en la medida en que éstos no sean sujetos de derecho internacional.

Cosa distinta es la posibilidad que a las Comunidades Autónomas asiste para relacionarse con «poderes públicos extranjeros», principalmente estados u organizaciones internacionales, dentro de los límites y con las condiciones que el artículo 149.1.3 de la Constitución impone.

En suma, la cuestión es oscura y parece que la Sentencia no da todos los elementos para su resolución, sin perjuicio de que, como es de todos sabido, la celebración de estos acuerdos en otras regiones, länder o cantones empieza a ser ya habitual, como, en su día, ya fuera habitual la actividad de las Comunidades Autónomas con relevancia exterior y sin ejercicio de poderes públicos, a través de los expedientes técnicos más variados: empresas públicas, fundaciones..., aun cuando, en la más temprana doctrina del Tribunal Constitucional, esta posibilidad estaba constitucionalmente excluida. En cualquier caso y teniendo en cuenta la fase «constituyente» en la que nos encontramos en el proceso de construcción de Europa, será la futura «Constitución de Europa» la que deba fijar el estatuto internacional, sea el que sea, de las regiones que componen los Estados hoy integrados en la Unión.

---

<sup>8</sup> Podemos dotar de contenido a la expresión poderes públicos extranjeros identificándola con los sujetos de derecho internacional con capacidad de obrar en tal ámbito.

# Crónica



# Crónica comunitaria: La economía española en el marco de las Comunidades Europeas

por Berta Belda / Beatriz Iñarritu

**Sumario:** Introducción.—1. Estado de la integración. 1.1. Ampliación: la nueva Unión Europea tendrá quince miembros, sin Noruega. 1.2. La amenaza del veto español.—2. Actualidad Institucional. 2.1 Parlamento: comienza la cuarta legislatura. 2.2. Comisión: los nuevos comisarios y sus competencias. 2.3. Consejos Europeos: Corfú, Bruselas y Essen. 2.4. Constituido el Comité Económico y Social. Presidente, Carlos Ferrer Salat. 2.5. Renovación del Tribunal de Justicia, Presidente, Carlos Rodríguez Iglesias.—3. Cuestiones generales de la actualidad económica. 3.1. Presupuesto comunitario de 1995. 3.2. Sistema monetario europeo: se oficializa la banda normal del 15%. 3.3. Mercado de seguros: la Unión Europea exige la liberalización en España. 3.4. Acuerdo de cooperación con Rusia. 3.5. Asamblea constitutiva del Fondo Europeo de Inversiones. 3.6. Multa de la Comisión a empresas cementeras. 3.7. Las Ayudas estatales para Iberia.

## INTRODUCCION

La Unión Europea de los Quince es ya una realidad. Los refrendos obtenidos en las consultas ciudadanas de Austria, Finlandia y Suecia convierten a estos tres países en los eventuales nuevos socios comunitarios, en la que será la Cuarta Ampliación de la Comunidad.

Esta es una buena noticia. La voluntad de incorporación de estos países a la construcción comunitaria, ahora confirmada, es síntoma claro de que el proyecto, en su conjunto, es atractivo y dinámico. El modelo propugnado de Unión Europea está inacabado, pero despierta el interés de las naciones europeas.

No en vano, en la reciente cumbre de Essen uno de los temas centrales fue la perspectiva de la Quinta Ampliación hacia los Países de Europa Central y Oriental, PECO. No en vano, por vez primera, un Consejo

Europeo invitó a los jefes de Estado y de Gobierno de Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria.

La actualidad institucional viene marcada por dos acontecimientos trascendentes: la renovación de la Comisión y las cuartas elecciones directas al Parlamento Europeo.

Con la marcha de Jacques Delors al frente del ejecutivo comunitario culminará un período brillante de la Comisión. Sus diez años de incesante actividad han conseguido resucitarla como institución fundamental de la Unión Europea. Delors desarrolló un estilo de mando presidencialista, se mostró como político con una táctica muy hábil y continuamente generó y ejecutó ideas y proyectos de muy diversa índole. Sus tres grandes hitos fueron el *Mercado Interior*, el *Tratado de la Unión Europea* (que incluye el proyecto de *Unión Económica y Monetaria*) y el *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*.

Santer llega con la imagen de ser un remedio de última hora. Llega modestamente, superando a duras penas la votación del Parlamento. Sin embargo, habrá que esperar y contrastar tales impresiones.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha comenzado una nueva andadura, tras su cuarta elección directa por parte de los ciudadanos de los Doce, elección celebrada en el mes de junio. La Asamblea inicia esta nueva legislatura con 567 diputados.

En su primera alocución al hemiciclo, el nuevo presidente del Parlamento, el alemán Klaus Hänsch, explicó las líneas fundamentales de su mandato. Señaló que corresponde al nuevo Parlamento «aplicar y agotar el Tratado de Maastricht» y hacer que el Consejo respete, sin merma de ningún tipo, todas las competencias de la Asamblea. Propugnó asimismo, centrar las tareas parlamentarias en la función legislativa y una mayor dedicación a los grandes temas de política europea, reduciendo en cambio, los largos debates de carácter técnico.

Un discurso en la línea habitual del Parlamento, de marcado carácter europeísta, y en el que no faltaron tampoco las alusiones a la insuficiente Democracia parlamentaria de la Unión, que se concretan en una demanda de mayor poder para la propia Asamblea.

## 1. ESTADO DE LA INTEGRACION

### 1.1. **Ampliación: la nueva Unión Europea tendrá quince miembros, sin Noruega**

A lo largo de los últimos meses se han celebrado los *referenda* previstos en Austria (12 de junio), Finlandia (16 de octubre), Suecia (13 de

noviembre) y Noruega (27/28 noviembre), para decidir sobre su eventual integración en la Unión Europea.

Los «síes» votados por austríacos, finlandeses y suecos convierten a estos países en los nuevos socios comunitarios. El «no» de los noruegos deja a Noruega al margen de la Unión Europea. Por tanto, la nueva Unión Europea que presumiblemente se estrenará el próximo 1 de enero contará con quince Estados miembros.

A pesar de no constituir una sorpresa, ya que todos los sondeos apuntaban al triunfo del «no», lo cierto es que el rechazo de Noruega fue acogido con cierta decepción en medios comunitarios. *Jacques Delors*, presidente de la Comisión, declaraba que «Noruega podía aportar mucho a la UE», señalando además que este país «tendrá las puertas abiertas», para el caso de que los noruegos decidan modificar su posición.

Los noruegos ya habían rechazado su integración en la Comunidad en 1972, cuando tuvieron la posibilidad de ratificar el Tratado de Adhesión junto al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Parece ciertamente improbable un cambio de actitud de este pueblo nórdico, al menos a corto plazo.

Agricultores, pescadores, representantes de las mujeres y en fin, el sustrato social que más directamente se beneficia de la riqueza del país por sus importantes ingresos del petróleo y del gas natural, lograron inclinar la balanza hacia el «no».

También razones históricas han influido en el resultado de la consulta. Más de tres siglos bajo el dominio danés, un siglo bajo dominio sueco y varios años ocupados por los nazis han alimentado en los noruegos una profunda desconfianza hacia cualquier proyecto de integración o unión política con sus vecinos europeos.

El gobierno laborista del país ya ha comunicado a los representantes diplomáticos de la UE, su intención de pedir negociaciones para «ajustar» las condiciones de su pertenencia al Espacio Económico Europeo, EEE.

La fecha de la Ampliación a los nuevos tres Estados, Austria, Finlandia y Suecia está prevista para el 1 de enero de 1995. Están aún pendientes las ratificaciones en los Doce Estados miembros actuales, en sus respectivos Parlamentos nacionales.

## 1.2. La amenaza del veto español

Aunque de forma no oficial, el gobierno español ha expresado su amenaza de bloquear la Ampliación si no se atienden sus demandas en materia de pesca.

El pasado mes de marzo, los ministros de Exteriores de los Estados miembros de la UE, constituidos en Conferencia Intergubernamental, convinieron que España tendría que ser miembro de pleno derecho de la Política Pesquera Común antes del 1 de enero de 1996, en función de unas condiciones que tendrían que ser aprobadas antes del 31 de diciembre, sobre bases no discriminatorias. Dicha decisión se tomó ante la perspectiva de la Ampliación, considerando que un país miembro como España no podía seguir sufriendo un trato discriminatorio pactado en las negociaciones de la Adhesión en 1985.

Sin embargo, por el momento no se han adoptado las medidas correspondientes para hacer efectiva la integración española en la «Política Azul», con lo que el gobierno de Felipe González ha adelantado la posibilidad de no depositar en Roma los instrumentos de ratificación de las tres nuevas Adhesiones.

*Jacques Delors*, presidente saliente de la Comisión Europea, se ha mostrado conforme con las demandas españolas afirmando que «hay que cumplir lo pactado». Y sin embargo, también criticó la *toma de rehenes* en el proceso de construcción europea, en clara alusión a la actitud española.

En todo caso, lo que es indudable es que España va a ser sometida a una fuerte presión hasta fin de año, para doblegar su postura. Comienzan a extenderse en Europa las alusiones a una *gigantesca armada* de pesqueros españoles que acabaría con los caladeros comunitarios. España habrá de luchar contra una negativa campaña de imagen pública en toda Europa, en la que será el obstáculo de la Unión a quince.

## 2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL

### 2.1. Parlamento Europeo: comienza la cuarta legislatura

Tras las elecciones de junio, el nuevo Parlamento Europeo quedó constituido el pasado 19 de julio. Al final de este Informe se recoge un Apéndice sobre la renovada Asamblea de la Unión Europea.

### 2.2. Comisión: los nuevos comisarios y sus competencias

La actualidad institucional comunitaria de los últimos meses ha estado centrada, en buena medida, en el debate sobre el relevo de *Jacques Delors* al frente del Ejecutivo comunitario, que habrá de producirse el próximo mes de enero.

El Consejo Europeo de Corfú, celebrado los días 24 y 25 de junio, finalizó sin que se alcanzara un acuerdo sobre este punto. El veto del Premier británico, *John Major*, a la candidatura del belga *Jean Luc Dehaene* bloqueó el proceso de elección, aplazándolo hasta el Consejo Extraordinario celebrado en Bruselas el 15 de julio.

La designación de la presidencia de la Comisión corresponde a los Gobiernos de los Estados miembros, de común acuerdo y previa consulta del Parlamento Europeo. Son igualmente los Gobiernos, previa consulta al Presidente propuesto, quienes eligen a los restantes miembros de la Comisión. Tanto el Presidente como el resto de Comisarios se han de someter al dictamen favorable del Parlamento Europeo antes de ser nombrados, de común acuerdo, por los Gobiernos de los Estados miembros.

La Cumbre de Bruselas de Julio permitió alcanzar finalmente un acuerdo sobre la designación del Primer Ministro luxemburgués, *Jacques Santer*, como noveno Presidente de la Comisión Europea.

Esta decisión suscitó fuertes suspicacias en distintos medios comunitarios, y se llegó a interpretar como una ofensiva de los gobiernos contra la propia Comisión.

La mayor parte de los funcionarios comunitarios y de la prensa de la Unión Europea no ocultaron su temor de que el nombramiento de *Santer* suponga una disminución de la influencia de la Comisión y un retorno del poder al Consejo y por extensión, a los Estados miembros, tras diez años de brillantes iniciativas encabezadas por *Jacques Delors*. Se trataría de la culminación del proceso de *renacionalización* de la construcción europea, que está llevando al sometimiento de la Comisión a los desig-nios de los Estados miembros.

El Parlamento Europeo dio su visto bueno a *Santer*, con 260 votos a favor, todos ellos de la derecha europea, que aunó esfuerzos, frente a 238 en contra y 23 abstenciones. La aprobación parlamentaria fue posible gracias a la ruptura de la disciplina de voto en el grupo socialista y, más en concreto, por parte de los socialistas españoles, que votaron unánimemente en favor del candidato. A ellos se unió el llamamiento de Mitterrand en favor del sí, en un intento de evitar una crisis institucional.

El Primer Ministro luxemburgués es jurista. Su carrera política se inició en 1966, como secretario parlamentario del Partido Social Cristiano y culminó con su llegada a la Presidencia del Gobierno luxemburgués en 1984, previo paso por la secretaría de Estado de Asuntos Sociales y Culturales en 1972 y por el Ministerio de Finanzas, Trabajo y Seguridad Social en 1979.

El nuevo Presidente de la Comisión es un firme defensor de la materialización de la moneda única, principal reto de la Unión Económica y Monetaria, así como del modelo de protección social de la Unión Europea, aunque apoya medidas de reforma del mercado laboral.

En su comparecencia el pasado 21 de julio ante el Parlamento Europeo, *Santer* definió tres ejes fundamentales de actuación de la futura Presidencia:

- Acercamiento a la opinión pública;
- Búsqueda de un nuevo crecimiento que permita frenar el desempleo, mediante el despegue de la actividad económica, la realización del Mercado Unico y de la tercera fase de la UEM y la competitividad internacional;
- Relanzamiento del proceso de integración.

Una vez designado el Presidente, comenzó el proceso de propuestas de los demás Comisarios de cada Estado miembro y el reparto de carteras dentro del ejecutivo.

Fue el pasado 29 de octubre cuando *Santer* anunció la composición y las competencias de los nuevos comisarios.

La jornada de los *cuchillos largos*, como se denomina a la reunión de reparto de carteras en la Comisión, se saldó con el doblegamiento final del comisario británico *Leon Brittan*.

La discusión se había centrado en el desacuerdo de *Brittan* y del holandés *Hans Van den Broek*; el primero porque no quería ceder la responsabilidad sobre Europa del Este, competencia *estrella* de los próximos años, y el segundo, porque no quería dividir su antigua cartera de Política Exterior en bloques geográficos.

Las disidencias condujeron la reunión hacia una votación sobre la propuesta de *Santer*. Los comisarios más veteranos pidieron al presidente que «asumiera su responsabilidad con el apoyo total del colegio, y sin votaciones secretas». En una votación secreta, quizás los comisarios satisfechos a medias habrían sumado su no y, con cuatro o cinco negativas, la credibilidad del equipo se habría derrumbado antes aún de haberse constituido. La nueva Comisión, se dijo, habría nacido muerta.

Finalmente, todos se expresaron a favor del reparto propuesto, con la excepción de *Brittan*. Ante su desacuerdo con el resto de comisarios sólo le restaba renunciar, pero su decisión fue la de aceptar la cartera asignada.

De esta forma, han triunfado las tesis de *Santer* según las cuales se ha establecido una división de la cartera de Exteriores en cuatro *comisarias geográficas*, que aglutinen cada una de ellas las distintas funciones (política, economía y finanzas). «Así, la Comisión hablará con una sola voz sobre cada zona exterior» explicó el nuevo presidente.

Otra novedad importante es que la última palabra sobre las tareas de algunas de las carteras decisivas se las reserva el propio *Santer*, «en

acuerdo con el comisario responsable». Se trata de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), Política Económica y Monetaria y Cuestiones Institucionales. Los tres comisarios responsables son dos democristianos y un gaullista, con lo que quizás, de esta forma, *Santer* aspira a compensar el abrumador peso socialdemócrata en su equipo.

Como datos destacables, cabe señalar que las mujeres han multiplicado por cinco su representación en la Comisión, pasando de una a cinco. Todas ellas son de ideología socialdemócrata o afín). Son la representante sueca, la danesa, una alemana, una radical italiana y la ex-primer ministro francesa, *Edith Cresson*.

Diez de los veinte nuevos comisarios son socialistas y afines, sin contar con la feminista radical italiana, *Emma Bonino*. Los democristianos son cuatro (*Santer*, *Van den Broek*, *Oreja* y el austríaco *Fischler*) y los liberales «puros» pasan de tres a uno (el alemán *Bangemann*). Los conservadores también reducen su número de cinco a tres (el británico *Brittan*, el irlandés *Flynn* y el francés *Thibault de Silguy*).

El segundo comisario italiano, *Mario Monti*, es presidente de la Universidad de Bocconi y no se le conoce afiliación política.

Los socialistas son clara mayoría, aunque bajo una presidencia democristiana. Sin embargo, no siempre votarán en el mismo sentido, ya que, con frecuencia, la nacionalidad o el tamaño del país son factores importantes en la votación.

Ocho de los comisarios repiten su cargo. El más veterano es el español *Manuel Marín*, quien es miembro de la Comisión desde la Adhesión de España en 1986.

A continuación se presenta la identidad y las funciones de los veinte nuevos comisarios.

<i>Jacques Santer</i>	LUX	PP	Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Unión Económica y Monetaria (UEM) y Reforma Institucional, «en acuerdo» con los responsables.
<i>Manuel Marín</i>	E	PS	América Latina, Oriente Próximo, Mediterráneo y Asia.
<i>Martin Bangemann</i>	RFA	LIB	Telecomunicaciones y Relaciones Industriales.
<i>Hans van den Broek</i>	PB	PP	Este, Ampliación y PESC.
<i>Leon Brittan</i>	RU	CONS	Comercio y Países Industriales.
<i>Karel van Miert</i>	BEL	PS	Competencia.
<i>Edith Cresson</i>	F	PS	Investigación y Desarrollo.
<i>Mario Monti</i>	I	—	Mercado Interior y Fiscalidad.
<i>Marcelino Oreja</i>	E	PP	Reforma Institucional. Cultura y Audiovisual.

<i>Joao Pinheiro</i>	P	PS	Africa Subsahariana, Caribe, Pacífico.
<i>Ritt Bjerregaard</i>	DK	PS	Medio Ambiente.
<i>Pádraig Flynn</i>	IRL	CONS	Asuntos Sociales y Empleo.
<i>Franz Fischler</i>	AUS	PP	Agricultura.
<i>Christos Papoutsis</i>	G	PS	Energía y Turismo.
<i>Anita Gradin</i>	SUE	PS	Justicia e Interior. Control Financiero.
<i>Erkki Liikanen</i>	FIN	PS	Presupuesto. Administración y Personal.
<i>Yves Thibault de Silguy</i>	F	CONS	Unión Económica y Monetaria.
<i>Monika Wulff-Mathies</i>	RFA	PS	Política Regional y Fondos Estructurales.
<i>Neil Kinnock</i>	RU	PS	Transportes y Grandes Redes.
<i>Emma Bonino</i>	I	—	Consumidores. Ayuda Humanitaria.

La columna tercera sobre ideología corresponde a las siguientes siglas: PS socialistas, socialdemócratas y laboristas, PP democristianos, CONS agrupados los conservadores gaullistas, conservadores británicos y nacionalistas irlandeses, LIB liberales.

El propuesto comisario noruego, *Thorvald Stoltenberg*, iba a asumir la cartera de Pesca. Sería necesario, por tanto, un reajuste para asignar dicha competencia a alguno de los veinte comisarios mencionados.

En todo caso, queda pendiente la reserva sobre la Adhesión efectiva de Austria, Suecia y Finlandia. El nombramiento y las carteras de sus tres comisarios deberán confirmarse con las ratificaciones de las Adhesiones por parte de los Parlamentos Nacionales.

El Parlamento Europeo deberá dar su conformidad al nuevo ejecutivo de la UE para cumplir con el procedimiento establecido. Sólo entonces la Comisión estará oficialmente constituida, con el común acuerdo de los gobiernos comunitarios.

### 2.3. Consejos Europeos: Corfú, Bruselas y Essen

Los días 24 y 25 de junio se celebró en Corfú el Consejo Europeo ordinario de la presidencia griega, con la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Doce.

El encuentro se inició con la firma del Tratado y Acta de Adhesión de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia, y siguió con la firma del Acuerdo de Colaboración y Cooperación con Rusia.

Se trató, igualmente, el estado de realización del «*Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*». Los máximos dirigentes de la UE confirmaron, en este sentido, los signos de recuperación económica y apuntaron las orientaciones de un nuevo impulso en la realización del mencionado *Libro Blanco*:

- El fomento en los Estados miembros de las reformas tendentes a mejorar la eficiencia de los sistemas de empleo.
- Las medidas específicas sobre la plena explotación del potencial de empleo de las PYMEs.
- La mejora de la coordinación de la política de investigación.
- La rápida realización de los proyectos transeuropeos de alta prioridad en el ámbito del transporte y de la energía.
- La plena explotación de las posibilidades y oportunidades ofrecidas por la sociedad de la información.
- El fomento del nuevo modelo de desarrollo sostenible que incluye la dimensión medioambiental.

Sin embargo, la cumbre no consiguió un acuerdo sobre la sustitución de *Delors* al frente de la Comisión Europea. Los distintos candidatos fueron sucesivamente descartados, y quedó como alternativa de consenso la del primer ministro belga, *Jean Luc Dehaene*. Sin embargo, el veto británico se mostró inflexible e impidió dicho nombramiento.

Fue por ello que la presidencia alemana del segundo semestre de 1994 decidió convocar un Consejo Europeo extraordinario el 15 de julio. En esta cumbre se logró efectivamente el acuerdo sobre la candidatura del luxemburgués *Jacques Santer*.

Por último, los pasados 9 y 10 de diciembre se ha celebrado el Consejo ordinario de la presidencia alemana en la ciudad de Essen.

Por primera vez en una cumbre comunitaria estuvieron presentes los jefes de Estado y de Gobierno de los PECO, Países de Europa Central y Oriental, aspirantes a integrarse en la Unión Europea: Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria. Un gesto que fue calificado de «histórico» por *Helmut Kohl*, canciller alemán y anfitrión de la cumbre.

La estrategia alemana persigue con fuerza el apoyo a sus vecinos del Este, para evitar la inestabilidad en sus fronteras orientales, a pesar de que el diferencial de desarrollo económico despierta no pocos recelos entre los socios comunitarios.

En todo caso, sí resulta evidente para todos que la Comunidad actual no funcionaría con 21 o 22 socios, con lo que sería necesario introducir reformas profundas en el proceso integrador, reformas que ya se deberían comenzar a configurar. En este sentido, los máximos dirigentes comunitarios decidieron convocar un Consejo Europeo extraordinario que inicie estos debates de reformas institucionales y jurídicas de la Unión, para el próximo mes de septiembre, bajo presidencia española.

Un documento de la Comisión destacó que la cumbre de Essen ha marcado un «momento decisivo en las relaciones de la UE con los

PECO». Sin embargo, según las mismas fuentes, la realidad económica comunitaria y los costos que implicaría el ingreso de los seis candidatos, hacen implensable que se produzca su adhesión antes del año 2000.

#### **2.4. Constituido el Comité Económico y Social. Presidente, Carlos Ferrer Salat**

El Comité Económico y Social celebró los pasados 18, 19 y 20 de octubre su sesión constitutiva en su nueva composición aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 26 de septiembre.

Casi dos tercios de los antiguos miembros repiten mandato para otros cuatro años. En la sesión constitutiva se determinó la composición de las nueve secciones especializadas y se acordó el nombramiento del presidente de la institución.

Esta presidencia del CES tiene carácter rotatorio, y la ejercen consecutivamente los tres grupos que componen el Comité: empresarios, sindicatos y profesionales varios. Durante el primer bienio de este nuevo CES, la presidencia corresponde a los empresarios.

La persona elegida para tal cargo fue el español Carlos Ferrer Salat, quien obtuvo 149 votos favorables, 6 en contra y 4 abstenciones, por parte de los 189 miembros que componen el Comité.

Ferrer Salat, antiguo presidente y actual vicepresidente de la Unión de Industrias de la Unión Europea, UNICE, destacó, en su toma de posesión, la «necesidad de Europa de adaptar sus hábitos productivos a un modelo de Economía globalizada». Asimismo, se declaró partidario de potenciar la proyección internacional del CES.

#### **2.5. Renovación del Tribunal de Justicia. Presidente, Carlos Rodríguez Iglesias**

El español Carlos Rodríguez Iglesias fue elegido, en octubre, presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades, para un período de tres años.

El nuevo presidente de la máxima instancia jurisdiccional de la UE resultó nominado para el cargo en una votación de los jueces, por 7 votos a favor y 5 en contra. Fuentes judiciales apuntaron que, en su nombramiento, pudieron pesar su conocimiento del idioma y del Derecho Comparado alemán, frente a los otros dos candidatos, el griego Kakouris y el italiano Mancini.

Rodríguez Iglesias ha dedicado prácticamente toda su actividad profesional a la docencia. Fue adjunto y luego, profesor de la Universidad

de Oviedo, de la de Friburgo y de la Autónoma y de la Complutense de Madrid. En la actualidad detenta la cátedra de Derecho Internacional Público por la Universidad de Granada. Desde 1986 es uno de los trece jueces del Tribunal de Luxemburgo.

Aparte del nombramiento de Rodríguez Iglesias, destaca el cese del otro juez español, Manuel Díez de Velasco, por cumplimiento de su mandato. Ha sido sustituido por el italiano Antonio Mario La Pergola, quien en el período 1986-87, había sido presidente del Tribunal Constitucional de Italia.

### 3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONOMICA

#### 3.1. Presupuesto comunitario de 1995

El Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó el pasado 16 de noviembre, en segunda lectura, su propuesta de Presupuesto para 1995.

El criterio seguido por los Ministros de Finanzas fue el respeto del actual tope de los recursos propios. Este no se sobrepasará, confirmó el representante alemán, hasta la ratificación por los Estados miembros de la nueva decisión sobre dichos recursos.

Globalmente, el Consejo aceptó tan sólo una pequeña parte de las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo, justificando su actitud en el respeto riguroso de la disciplina presupuestaria y en la aplicación estricta de las disposiciones en vigor.

De esta forma, el aumento presupuestario respecto a 1994 se cifra en un 7,2% en créditos de compromiso y en un 6,4% en créditos de pago. En términos absolutos, el Presupuesto alcanza unos 75.900 millones de ECUs en créditos de compromiso y 72.000 en créditos de pago.

De estos últimos 35.600 millones de ECUs son para la gestión de la Política Agrícola Común, 20.700 para la política estructural, 2.600 para la investigación y otros 2.600 para acciones exteriores.

#### 3.2. Sistema monetario Europeo: se oficializa la banda normal del 15%

El pasado 5 de diciembre los ministros de Finanzas de la UE decidieron oficializar la banda de fluctuación del 15% como la «normal» del Sistema Monetario Europeo.

La decisión era importante porque el Tratado de Maastricht requiere, como condición previa para el paso a la Tercera Fase de la Unión Econó-

mica y Monetaria, la permanencia de las monedas aspirantes en la banda «normal» del SME, al menos durante dos años antes de dicho paso.

Hasta este momento, la banda «oficial» era del 2,25%, con lo que muchos Estados miembros incumplirían esta exigencia el próximo 1 de enero, e impedirían así, de antemano, su salto a la tercera fase en 1997.

Desde que la presión de los especuladores sobre las divisas del SME se aligerara, las monedas han evolucionado razonablemente bien. Esta decisión del Consejo de Ministros comunitario viene a confirmar la determinación por recuperar el camino perdido, tras cuatro años de crisis monetarias.

### **3.3. Mercado de seguros: la Unión Europea exige la liberalización en España**

La Unión Europea se ha mostrado firme en que España adapte su legislación interna a la normativa comunitaria de liberalización del sector de seguros. La Comisión llegó a amenazar, el pasado mes de julio, con imponer una sanción al gobierno español.

El retraso en la adaptación a la normativa comunitaria supone que las aseguradoras de la Unión Europea no pueden actuar libremente en España, ni las españolas en Europa, desde julio pasado, como suponía la entrada en vigor de la liberalización prevista en las Directivas comunitarias. España introducirá las Directivas a través de la Ley del Seguro, pero el texto de ésta no entrará en vigor hasta finales de año o principios del próximo, debido al retraso que acumula.

España cuenta con un período transitorio hasta el 31 de diciembre de 1996, pero debía transponer las directivas a su ordenamiento jurídico antes del 1 de julio, ya que «el período transitorio español es de un solo sentido y limita el margen de maniobra de las compañías comunitarias en el mercado español, pero permite que las españolas actúen libremente en el resto de los Estados». Al no haber aprobado todavía el proyecto de Ley, «las compañías españolas no podrán beneficiarse de la apertura» apuntaron fuentes de la Comisión Europea.

### **3.4. Acuerdo de cooperación con Rusia. Previsión de zona de libre cambio**

El Consejo Europeo de Corfú concluyó con la firma de un Acuerdo de colaboración y cooperación con Rusia, tendente a crear una amplia zona de librecambio entre Rusia y la Unión Europea.

El primer paso será la apertura comercial y financiera, y la creación de mecanismos de cooperación política. El acuerdo ofrece la posibilidad de comenzar a negociar una zona de librecambio en 1998.

El diálogo político entre los Doce y Moscú se desarrollará mediante reuniones periódicas de Boris Yeltsin con los Presidentes de la Comisión y del Consejo, y de diplomáticos rusos con los titulares de Exteriores de la Unión Europea.

En 1998, las dos partes evaluarán la posibilidad de comenzar a negociar la creación de una zona de librecambio, que los Doce condicionan al desarrollo del proceso de reformas económicas en Rusia.

El acuerdo supone la eliminación de barreras comunitarias a las importaciones rusas, salvo para algunas clases de acero y de textiles. Se suprimen, además, todas las medidas antidumping que se aplican a los productos importados de las antiguas Economías planificadas, al considerar que la economía rusa está en fase de transición. Se prevé, igualmente, la apertura gradual del sector financiero ruso y se apoya el ingreso de Rusia en la Organización Mundial de Comercio.

### **3.5. Asamblea constitutiva del Fondo Europeo de Inversiones**

El pasado 14 de junio se celebró la Asamblea constitutiva del Fondo Europeo de Inversiones bajo la presidencia del Presidente del Banco Europeo de Inversiones, Sir Brian Unwin.

El objetivo principal del FEI es la concesión de garantías a largo plazo para apoyar la formación de capital en los ámbitos de las redes trans-europeas de transporte, telecomunicaciones y energía, así como en favor de las pequeñas y medianas empresas. El FEI goza del estatuto de Institución financiera independiente de Derecho Internacional y está dotado de un capital autorizado de 2.000 millones de ECUs.

A muy largo plazo, el FEI podría incluso tomar participaciones en el capital de empresas especializadas en la financiación de capital de las PYMEs, tipo sociedades de capital-riesgo, y así contribuir al desarrollo de aquéllas.

El FEI recoge tanto fondos públicos como privados y está llamado a desempeñar un papel de motor en la realización de importantes objetivos de la Unión Europea. Su intervención facilitará la realización de proyectos prioritarios, y en un primer lugar, inversiones ya apoyadas por préstamos del BEI, principalmente en el ámbito de las redes transeuropeas de transportes.

Los accionistas del FEI son el BEI (40%), la Comunidad Europea (30%) y 58 instituciones bancarias y financieras de los 12 Estados miembros de la Unión Europea.

### 3.6. Multa de la Comisión a empresas cementeras

La Comisión Europea ha impuesto multas por valor de 40.000 millones de pesetas a un total de 33 empresas cementeras y 9 asociaciones, por prácticas *cartelísticas* de reparto de mercados, llevadas a cabo desde 1983 y cuyos efectos se han dejado sentir sobremanera en el sector europeo de la construcción.

La multa global es la más alta jamás impuesta por el ejecutivo comunitario, y según explicó el comisario responsable, Karel Van Miert, se debe a la gravedad del caso, su extensión y el tiempo —casi una década— en los que prácticas ilegales de reparto de mercados e intercambios de información se han desarrollado. Para el cálculo de la sanción correspondiente a cada empresa, la Comisión ha tomado en cuenta su facturación en la actividad cementera durante el año 1992, y ha aplicado dos porcentajes, 4% para los casos más graves y 2,8% para aquellos casos que presenten circunstancias atenuantes.

Los servicios de la Dirección General IV han trabajado cinco años para certificar la distorsión de la libre competencia en el sector cementero. Consideran por fin probado que los fabricantes europeos se ponían de acuerdo para no interferir en sus respectivos mercados nacionales.

Seis de las empresas y asociaciones sancionadas son españolas. *La Agrupación de Fabricantes de Cementos de España*, con 11,2 millones de pesetas, *Asland S.A.* con 165,3, *Hispacement S.A.* con 16,3, *Hornos Ibéricos Alba* con 285,4, *Corporación Uniland, S.A.* con 315,3 y *Compañía Valenciana de Cementos Portland S.A.* con 298,5.

En general, todas ellas han recibido un trato «de favor», por la consideración de que España no se integró en la UE hasta 1986.

### 3.7. Las ayudas estatales para Iberia

Los momentos difíciles por los que actualmente atraviesa Iberia se han visto de alguna forma contrarrestados con la mayor flexibilidad mostrada por la Comisión en relación a las ayudas estatales a la compañía.

La financiación del Estado a Iberia es, ahora, posible. En 1992 el ejecutivo comunitario había autorizado la inyección de 130.000 millones de pesetas a la compañía aérea española, con la condición explícita de que hasta 1997 no habría apoyos públicos adicionales. Sin embargo, el titular de Transportes, *Marcelino Oreja*, anunció recientemente la decisión unánime de la Comisión de introducir excepciones.

El acuerdo quedó definido en los siguientes términos: «la ayuda deberá ser la última, de conformidad con la ley comunitaria; esto implica

que si una compañía aérea ha recibido ayudas, no se le podrán autorizar otras adicionales, a menos que medien circunstancias excepcionales, imprevisibles y externas a la compañía».

*Oreja* explicó que dichas circunstancias imprevisibles podrían ser, por ejemplo, la guerra del Golfo o una devaluación, circunstancia ésta muy «apropiada» para Iberia.

La flexibilización de la Comisión es evidente, aunque en todo caso, deberá probarse en el momento en que Iberia presente su plan de reestructuración.

La polémica estará garantizada, ya que la decisión de la Comisión deberá ser colegiada y es claro que existen distintos conceptos sobre la «imprevisibilidad» de una devaluación.

De los veinte comisarios que integrarán el ejecutivo de la UE en enero, se prevé que únicamente siete votarían a favor de las ayudas a Iberia. Además de los españoles, los franceses, el portugués, el griego y el irlandés, se mostrarían más «sensibles» al apoyo público. En los últimos meses las compañías de estas cuatro nacionalidades (irlandesa, portuguesa, griega y francesa) han visto aprobadas ingentes ayudas de sus Estados, con lo que sus comisarios no tendrían gran fuerza moral para discriminar a la aerolínea española.

Ciertamente, los comisarios no deberían votar en función de los intereses nacionales, sino según los intereses comunitarios. Sin embargo, la práctica demuestra demasiado frecuentemente que no sucede así, y en particular, este asunto de la reestructuración aérea despierta enormes sensibilidades nacionales. Actualmente, está en juego la supervivencia de varias compañías aéreas y las empresas rentables entienden que no debe falsearse por más tiempo la libre competencia del mercado. Como ejemplo está la «British Airways», reestructurada a finales de los ochenta y hoy, una empresa privada y rentable, la más rentable de Europa.



# El nuevo Europarlamento

por Iñigo Bullain

Coordinador de la Sección Sociopolítica del IEE

## La composición de la Eurocámara

El reglamento del Parlamento Europeo favorece la composición de grupos parlamentarios supranacionales que integren a diputados de distintas nacionalidades. En el nuevo Europarlamento todos los grupos (10) a excepción del constituido por los electos en la candidatura «Forza Italia» tienen ese carácter. Sólo los nuevos «teleparlamentarios», que en otro alarde imaginativo característico del grupo mediático apadrinado por «Sua Emittenza», se han constituido en grupo parlamentario bajo la denominación de «Forza Europa», mantienen en exclusiva un carácter nacional.

El nuevo Europarlamento ha aumentado en uno el número de grupos parlamentarios, diez en lugar de los nueve con que finalizó la anterior legislatura. Cuatro: Partido de los socialistas europeos (PSE); Partido Popular Europeo (PPE); Verdes y Alianza Democrática Europea (ADE) estuvieron ya presentes en el parlamento saliente con idéntica denominación. La familia liberal que también estaba presente se ha constituido en partido europeo denominado «Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformadores» (ELDR). Si además contamos al grupo de los No Inscritos (NI), podemos entender que son seis los grupos preexistentes.

Las novedades, además de la ya referida de «Forza Europa» (FE), están representadas por: el grupo de la Europa de las Naciones (EDN) dominado por parlamentarios franceses electos en la lista anti-Maastricht encabezada por De Villiers; el grupo de la coalición radical europea (CRE) formado mayoritariamente por electos en la lista «Energía Radical» de Bernard Tapie; y el grupo confederal de la Izquierda Unitaria Europea (IUE) que agrupa a elegidos en listas de izquierda en los países mediterráneos. Han desaparecido el grupo Arco Iris; el grupo técnico de derechas europeas (lista Le Pen y Republikaner alemanes) y la coalición

de izquierdas que agrupaba a comunistas franceses, griegos y portugueses hoy integrados en el grupo de IUE junto a españoles e italianos.

Ha aumentado el número de parlamentarios, de 518 a 567, esencialmente, como consecuencia de la reunificación alemana.

También ha aumentado tanto el número como la proporción de eurodiputadas, de 107 a 147, y del 21% al 26%. Especialmente notable es el aumento de mujeres electas en España y en Francia, de 11 a 21 y de 17 a 26 respectivamente. Por otro lado ésta será la primera legislatura para una mayoría de parlamentarios (322).

El grupo de los socialistas europeos (PSE) continúa siendo el grupo más numeroso con 198 miembros (+ 1). El grupo del partido popular europeo (PPE) se mantiene como segunda fuerza con 157 diputados pero retrocede ligeramente (- 5). Son los dos únicos grupos que cuentan con representantes de los doce Estados de la Unión. Ambas familias representan algo menos de 2/3 del total de escaños, un 62%, descendiendo un 7%.

Los liberales siguen siendo el tercer grupo con 43 diputados (- 1). Sin embargo estas tres grandes familias políticas europeas han descendido globalmente algo más de siete puntos aunque se mantiene por encima de los 2/3, ocupando el 70% del arco parlamentario. El resto de los grupos vienen a representar otro tercio y tienen un tamaño relativamente equivalente: Izquierda Unitaria Europea tiene 28 miembros; Forza Europa y No Inscritos cuentan con 27 respectivamente; 26 tiene la Alianza Democrática Europea (+ 6); 23 los Verdes (- 5) y 19 la Coalición radical europea y la Europa de las Naciones.

En cuanto al peso específico de algunos partidos en los distintos grupos parlamentarios, destaca la presencia de los laboristas británicos, que cuentan con 62 electos y constituyen el partido con más representantes en la Eurocámara y al interior del grupo socialista, cerca de 1/3 de sus miembros. Por su parte los cristiano-demócratas alemanes lideran el grupo popular, en donde destaca la presencia de los populares españoles. Sorprendentemente los liberales holandeses y portugueses han sustituido a franceses y alemanes como nacionalidades más representadas en el grupo liberal. El carácter mediterráneo del grupo de la izquierda unitaria y la exclusividad italiana de Forza Europa ya ha sido previamente destacada. Al interior de los verdes, los parlamentarios alemanes son mayoría, como lo fueron los franceses en la anterior legislatura.

El resto de los grupos, hasta cuatro, son resultado del mapa electoral francés. Los gaullistas siguen dominando el grupo de la alianza democrática europea en colaboración con sus tradicionales aliados irlandeses del Fina Fail. La lista Tapie constituye la mayoría del grupo de coalición radical. Los electos en la candidatura De Villiers predominan en el grupo

Europa de las Naciones. Finalmente la extrema derecha de Le Pen es mayoría en el grupo de los No Inscritos junto a los neofascistas italianos y flamencos.

Otra característica del nuevo parlamento es su disminuida representatividad electoral. La Eurocámara elegida directamente por cuarta vez desde 1979, ha alcanzado un mínimo histórico de participación (56%). Se trata de una tendencia sostenida: 63% en 1979; 61% en 1984 y 58% en 1989. La persistencia del declive participativo puede comprometer el argumento de la representatividad democrática empleado por el PE en la lucha institucional por aumentar sus poderes. Resultan escandalosas las cifras participativas en el Reino Unido, Portugal y Países Bajos, donde la abstención fue de más del 65%. El alejamiento ciudadano de las urnas no es una peculiaridad exclusiva de las euroelecciones sino que está convirtiéndose en una tendencia que se afirma progresivamente en Europa.

### **Las elecciones en España**

El factor dominante de la campaña electoral fue la confrontación PSOE-PP que se saldó con una victoria de los populares que alcanzaron 28 escaños (+ 13) y la significativa derrota de los socialistas que descendieron a 22 actas (- 5). Izquierda Unida duplicó su representación con 9 diputados (+ 5). CiU también mejoró resultados con tres escaños (+ 1) como la Coalición nacionalista que obtuvo dos actas (+ 1).

Perdieron representación en Estrasburgo, CDS, Europa de los Pueblos (Garaikoetxea), Izquierda de los Pueblos (Bandrés), Herri Batasuna (Landa) y Coalición Andaluista.

La tensión electoral generada en la campaña, reválida de las elecciones generales del 93, elevó la participación electotal del 54% de 1989 al 59%, por encima de la media europea pero inferior al 68% de 1984.

### **Representantes vascos en la Eurocámara**

Han resultado elegidos seis vascos en lugar de los siete presentes en la anterior legislatura. Tres representan al PSE-EE (Miranda, Mendiluce y Duhrkop); dos al PP (Valdivieso y Areitio) y uno al PNV (Imaz) integrado en el PPE.

Contrasta el signo político de estos parlamentarios con el carácter nacionalista de quienes estuvieron presentes en la última legislatura y no repiten presencia.

## Conclusiones

El análisis de la composición del recientemente elegido Europarlamento permite apreciar una notable continuidad con el parlamento saliente. Se da una continuidad en la mayoría de grupos parlamentarios, especialmente entre los más importantes de la cámara (PSE, PPE y liberal) que continúan dominando la vida parlamentaria aunque con una tendencia a la baja en su representatividad sobre el número conjunto de parlamentarios y sobre los electores. En cualquier caso, socialistas (9) y populares (7) copan las presidencias de dieciséis de las veintiuna comisiones parlamentarias constituidas.

El aumento sostenido de la abstención desde las primeras elecciones directas de 1979 ha alcanzado en esta consulta un máximo histórico, reduciéndose la participación a un 56%. Este resultado podría en el futuro perjudicar al parlamento en su lucha institucional por aumentar sus competencias al incidir sobre su principal argumento en esta batalla institucional: su legitimación democrática.

La recomposición del mapa político francés e italiano explica la aparición de hasta tres nuevos grupos políticos parlamentarios y el dominio del grupo de los no inscritos.

En la relación de fuerzas al interior de los grupos parlamentarios preexistentes podemos también apreciar algunas novedades. Se aprecia un reforzamiento de la representación de electos británicos y alemanes en el grupo socialista (presiden tres comisiones) y de alemanes y españoles en el grupo popular (dos y tres presidencias de comisiones respectivamente). Pierden influencia demócrata-cristianos y socialistas italianos, los conservadores británicos y los liberales franceses y alemanes.

Resulta hoy una incógnita determinar el rol y el contenido de las posturas del Europarlamento en torno a la futura Conferencia Intergubernamental de 1996. Pero podemos resaltar las posiciones claves que en la preparación de las mismas tendrán los europarlamentarios españoles: Fernando Morán preside la comisión de asuntos institucionales; Marcelino Oreja, presidente de la misma en la anterior legislatura, es el actual comisario responsable de asuntos institucionales de la Comisión Europea y será la Administración española quien presida el Consejo de Ministros de la CE cuando la Conferencia se celebre. Se trata de una cuestión que sin duda marcará el carácter de la nueva legislatura.



# Cuadernos Europeos de Deusto



**Bizkaiko Foru  
Aldundia**

Ekonomi Sustapen  
Saila

**Diputación Foral  
de Bizkaia**

Departamento de Promoción  
Económica



**Universidad de  
Deusto**

**Deustuko  
Unibertsitatea**

