

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 15/1996



Instituto de
Estudios Europeos

.....

Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 15/1996

Dirección y Consejo de redacción:

Director: Nicolás Mariscal
Director adjunto: Beatriz Pérez de las Heras
Secretario: Francisco Rodríguez
Consejo de redacción: Julio Arriola
 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.	2.500 ptas. (IVA incluido)
Extranjero	32 dólares
Número suelto	1.500 ptas. (IVA incluido)

Publicación impresa en papel ecológico

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

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. 15/1996

Sumario

Estudios

- A. BECERRO, *La Unión Europea frente a la ampliación: estrategias y reformas* 11
- I. BULLAIN, *La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de Unión Europea* 33
- A. BUZELAY, *De la maîtrise du risque social inhérent à l'Union économique et monétaire* 63
- N. MARISCAL, *Ampliación y profundización ante la CIG 96* 87
- B. PÉREZ DE LAS HERAS, *La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia* 103
- J. VIÑALS, *España ante la Unión Económica y Monetaria Europea* 121

Jurisprudencia

- C. GIMENO VERDEJO y M.I. ROFES I PUJOL, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* 139
- F. ECHEVARRÍA PORTELL, *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario* 163

Crónica

- B. IÑARRITU, *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea* 175
-

Estudios

La Unión Europea frente a la ampliación: estrategias y reformas

por Ana Becerro¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ESTRATEGIA PARA LA ADHESIÓN.—1. **Europa central y oriental.**—2. **Los Estados bálticos.**—3. **Malta y Chipre.**—III. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL.—1. **Antecedentes.**—2. **Agenda.**—IV. LA LÓGICA DE LA AMPLIACIÓN Y SU ESCENARIO.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La inauguración de la Conferencia Intergubernamental el 29 de marzo en Turín (Italia) ha supuesto la apertura oficial del proceso de reforma del Tratado de la Unión Europea, previsto ya en su propio articulado. La construcción de una *sociedad*² europea parece estar de nuevo en marcha; aunque, para más exactitud, será mejor afirmar que dicha construcción no ha cesado desde que se firmó, allá por 1957, el Tratado de Roma. Desde esa fecha, los Tratados originarios han sufrido algunas reformas y modificaciones motivadas por diversas causas: nuevas adhesiones, firma de nuevos acuerdos internacionales o la simple necesidad de adecuar la legislación comunitaria a una nueva situación internacional. Toda esta experiencia previa no ha producido, en contra de lo que con cierta lógica pudiera pensarse, una relativización del próximo proceso de reforma de la Unión. Más bien ha ocurrido lo contrario. Declaraciones del tipo «La conferencia intergubernamental de 1996 será una cita capital para Europa y su futuro»³, que muchos admiten como consustanciales a la retórica

¹ Becaria predoctoral del Gobierno Vasco.

² En el sentido que otorga F. Tönnies a este término, como expresión de una noción esencialmente contractual de las relaciones sociales.

³ La frase está tomada del *Informe de la Comisión para el Grupo de reflexión* (p. 3) presentado por esta institución en mayo de 1995; declaraciones en este sentido pueden encontrarse también en el informe elaborado por el Parlamento Europeo (Resolución A4-0068/96). Los informes del Consejo, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones adoptan, sin embargo, un tono mucho más pragmático y centrado en las reformas institucionales que les afectan directamente.

comunitaria, han venido resaltando la singularidad del proceso de reforma que se está llevando a cabo en la actualidad. ¿Y qué es lo que convierte a esta reforma en concreto en algo tan especial? Dejando aparte la coincidencia temporal y geográfica con el acontecimiento en cuestión, dos son las razones aducidas:

1. La importancia dada a la conexión con los ciudadanos. Con esta reforma se pretende involucrar a los ciudadanos en el proceso de construcción comunitaria. Los referéndums celebrados con motivo de la ratificación del Tratado de la Unión y, posteriormente, de la 4.^a ampliación, hicieron evidente algo que muchos analistas ya habían puesto de manifiesto con anterioridad: que el proceso apoyado por los gobiernos de los Estados miembros no estaba tan sustentado por la población de esos mismos Estados miembros. La construcción comunitaria siempre ha estado dirigida y realizada por los gobiernos y su legitimidad se ha sustentado desde un inicio sobre la legitimidad democrática de éstos y no sobre una legitimidad directa. Durante años, además, se ha venido identificando este *déficit democrático* exclusivamente con la escasez de competencias de la única institución comunitaria elegida por sufragio universal, el Parlamento Europeo, con lo que prácticamente la única solución aplicada para paliarlo ha venido siendo el progresivo aumento de poderes de dicha institución. El resultado ha sido un también progresivo desapego de la población de los Estados comunitarios con respecto al proceso de integración, desapego que se hizo evidente con ocasión de las ratificaciones nacionales del propio Tratado de la Unión y de la adhesión de los tres nuevos miembros. El debate abierto y los resultados apurados parecieron convencer a todos de que era necesario *aumentar el sentimiento de pertenencia a la Unión y reforzar su legitimidad* —por utilizar una expresión de la propia Comisión— y, así, en la Conferencia Intergubernamental se abordarán asuntos como el de la ciudadanía europea, la clarificación del principio de subsidiariedad, la inteligibilidad de los tratados y el aumento de la transparencia, etc.
2. La segunda razón que hace tan singular esta reforma es que se pretende diseñar el armazón institucional de tal forma que la Unión aumente su eficacia y sea capaz de mejorar su funcionamiento tras la última ampliación y, sobre todo, de cara a la próxima. Se ha repetido hasta la saciedad que un dispositivo institucional y unos procedimientos diseñados por y para seis Estados miembros no pueden funcionar adecuadamente cuando el número

de participantes ha aumentado a 15 y se han incrementado asimismo las instituciones implicadas en el proceso de toma de decisiones y los ámbitos de competencias. Hasta ahora, las reformas de simple ajuste técnico emprendidas tras cada ampliación habían permitido la continuidad del proceso y su funcionalidad pero, con la perspectiva de la nueva ampliación⁴, se ha impuesto la necesidad de una reforma en profundidad de los procedimientos de legislación y toma de decisiones y de las funciones y composición de las instituciones.

Este artículo tiene como objeto de estudio precisamente este último punto: la próxima ampliación de la Unión Europea y el modo en que se enfrenta a ella la propia Unión. Está dividido en 3 partes. La primera analiza el contenido de la estrategia para la adhesión que formuló la Unión Europea en su Consejo Europeo de Essen. Aunque, en el inicio, fue concebida para ser aplicada a los países de Europa central y oriental asociados a la Unión⁵, se ha ampliado posteriormente a los países de Europa septentrional y a los candidatos también a la adhesión: Malta y Chipre. La segunda parte se centra en la reforma institucional que se está gestando en la Conferencia Intergubernamental, heredada en parte de Maastricht pero impuesta al mismo tiempo por la perspectiva de la ampliación; se apuntan asimismo algunas otras reformas imprescindibles que la Unión deberá abordar antes de que se produzca la adhesión de los nuevos miembros o, a más tardar, durante la aplicación de los períodos transitorios. Por último, en la tercera parte, se reflexiona sobre el futuro y se esboza el escenario posible de una Europa ampliada teniendo en cuenta una determinada evolución y/o interacción entre algunas variables. En este apartado, pues, no se analizan detalladamente propuestas concretas sino su alcance dentro de la perspectiva más amplia de la construcción europea.

⁴ Por el momento, han presentado su solicitud formal de adhesión: Chipre (3 de julio de 1990), Malta (16 de julio de 1990), Hungría (1 de abril de 1994), Polonia (8 de abril de 1994), Rumanía (22 de junio de 1995), Eslovaquia (27 de junio de 1995), Letonia (27 de octubre de 1995), Estonia (28 de noviembre de 1995), Lituania (8 de diciembre de 1995), Bulgaria (16 de diciembre de 1995) y la República Checa (17 de enero de 1996).

⁵ A efectos de este artículo, Europa central y oriental abarca los Estados de: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Rumanía, Letonia, Estonia, Lituania y Eslovenia. Se deja fuera, por tanto, al resto de Estados ubicados en ese área geográfica pero que no son objeto de una política orientada hacia la integración por parte de la Unión (Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, República Federativa de Yugoslavia y Albania). A excepción de Eslovenia, que ha visto retrasada la entrada en vigor de su Acuerdo Europeo por el contencioso con Italia —aunque ello no ha impedido que se le aplique la estrategia para la adhesión—, todos ellos son en la actualidad Estados asociados a la Unión.

Dicho esto, parece necesario dejar claro desde el principio que esta exposición se mueve tanto en el campo de la explicación y comprensión de los acontecimientos como en el de la predicción y diseño del posible escenario futuro, especialmente por lo que respecta a su última parte. Es cierto que predecir y diseñar son tareas que sobrepasan el ámbito científico, en parte porque se hace muy difícil escapar de *lo deseable*, en parte porque implica el manejo de valores, pero también es cierto que el hacerlo tiene cierto valor analítico, y además, como dice F. Laursen, «the future is obviously uncertain; yet we need to think about it»⁶.

II. LA ESTRATEGIA PARA LA ADHESIÓN

1. Europa central y oriental

No siempre la Comunidad Europea ha tenido como objetivo su ampliación hacia el Este del continente. De hecho, se trata de un objetivo relativamente reciente: hasta 1993 la Comunidad contaba con que el establecimiento de unas relaciones estables y preferenciales con estos países, basadas en la aplicación de los Acuerdos Europeos firmados con ellos y centradas en un diálogo político, el libre comercio y la libertad de circulación, y la cooperación en los ámbitos económico, financiero y cultural, sería suficiente para, por un lado, satisfacer su deseo de equiparación con el mundo occidental y, por otro, para garantizar unas relaciones comerciales fluidas y beneficiosas. En 1993, en el Consejo Europeo celebrado en Copenhague, uno de los asuntos que debían analizarse era, precisamente, la fijación de las perspectivas de futuro de las relaciones con la parte Este de Europa. Hasta esa fecha no había existido un mensaje político claro que confirmara la voluntad de la Comunidad de considerar a estos países como futuros Estados miembros aunque sí se había reconocido que era una aspiración legítima de estos países y que los Acuerdos Europeos firmados con ellos —que les convertían en países asociados— podían ser interpretados como un primer paso hacia la integración. Por motivos que no se van a analizar aquí⁷, la Comunidad accedió finalmente a aceptar como futuros Estados miembros a aquellos países asociados de Europa central y oriental que

⁶ LAURSEN, F.: «On Studying European Integration: Integration Theory and Political Economy», in LAURSEN, F. (ed.): *The Political Economy of European Integration*, Kluwer Law International, European Institute of Public Administration, The Netherlands, 1995, p. 3.

⁷ Entre ellos podrían citarse: el comportamiento, no del todo favorable a los intereses de los países asociados, de los Acuerdos Europeos; la lenta recuperación de sus economías; la inexistencia de una articulación estable en temas de seguridad y defensa, la inestabilidad en la CEI y en la misma Rusia con conflictos en el Cáucaso y en Chechenia, etc.

lo desearan y cumplieran ciertas condiciones económicas y políticas⁸. A partir de aquí, el asunto de la ampliación se convirtió en uno de los objetivos prioritarios de la Unión y se empezaron a tomar medidas al respecto.

El paso de una Comunidad Europea de 12 miembros —por aquel entonces— a una de 26 ó 27 planteaba, en principio, dos grandes frentes sobre los que actuar:

- 1.º los países candidatos, que debían prepararse para la adhesión, y
- 2.º la propia Comunidad Europea, cuya necesidad de preparación para absorber a nuevos miembros no era, desde luego, menor.

El primero de los frentes al cual prestó atención la Comunidad fue el proceso de reforma que debían llevar a cabo los países candidatos para poder adherirse y, así, se propuso el establecimiento de una relación estructurada con las instituciones de la Unión y una mejora de las condiciones de acceso al mercado comunitario para los productos provenientes de los países asociados⁹. Pronto se hizo patente que los candidatos no eran los únicos que debían adaptarse a una Unión Europea ampliada y que la misma viabilidad de la Unión estaba en entredicho si no se adoptaban medidas que reformaran no sólo el funcionamiento institucional de la Unión sino también algunas de sus políticas comunes (especialmente la política agrícola común y las políticas estructurales) y que tuvieran asimismo en cuenta las implicaciones presupuestarias de la ampliación. La cumbre de Essen celebrada en la ciudad alemana en diciembre de 1994 fue la que abarcó por primera vez, y basándose en una comunicación de la Comisión¹⁰, la ampliación en sus dos vertientes:

⁸ Las condiciones establecidas en el mismo Consejo de Copenhague son:

- alcanzar una estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías,
- existencia de una economía de mercado en funcionamiento,
- capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión,
- capacidad para asumir los objetivos de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política.

⁹ Véase el Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague: *Cooperación con los países asociados adaptada al objetivo de la adhesión en calidad de Estados miembros*, pp. 26-29.

¹⁰ COM (94) 320 final. La Comisión y el Consejo Europeo no son las únicas instituciones que emiten su opinión respecto al tema de la ampliación, también el Parlamento Europeo lo hace. Véase, por ejemplo, la *Resolución sobre la concepción y la estrategia de la Unión Europea con vistas a su ampliación y de la creación de un orden global europeo* (D.O. C 42 de 15.02.1993, pp. 124 y ss.) o la *Resolución sobre la estrategia de la Unión Europea para preparar la adhesión de los países de Europa central y oriental* (Resolución A4-0081/94, D.O. C 363 de 30.11.1994, pp. 16-23).

«Los países asociados necesitan prepararse para la adhesión y para potenciar su capacidad de asumir las responsabilidades de un Estado miembro. Por parte de la Unión Europea, las condiciones institucionales que permitan garantizar el funcionamiento correcto de la Unión deberán crearse en la Conferencia Intergubernamental de 1996, que, por tal motivo, deberá celebrarse antes de que se inicien las negociaciones de adhesión. Además, el Consejo desea contar con un análisis exhaustivo de la Comisión sobre el impacto de la ampliación en las políticas actuales de la Unión y en su desarrollo¹¹.»

La *Estrategia de preparación para la adhesión de los PECO asociados* forma parte, por tanto, de la respuesta de la Unión al reto de la ampliación, como lo es también en buena medida, la Conferencia Intergubernamental. El objetivo de esta estrategia es ayudar a los países asociados en su proceso de preparación para la adhesión, especialmente, por lo que respecta a su integración en el mercado interior.

La estrategia descansa, así, sobre dos medidas:

- el desarrollo, a partir de los Acuerdos Europeos, de la convergencia, la integración y la cooperación en diversos ámbitos¹² y
- la plena aplicación de las relaciones estructuradas ya existentes entre los países asociados y las instituciones de la Unión.

El desarrollo, a partir de los Acuerdos Europeos, de la convergencia, la integración y la cooperación en diversos ámbitos, está casi monopolizado por las medidas a corto y medio plazo diseñadas para integrarles en el mercado interior. La medida más relevante es, probablemente, la elaboración por parte de la Comisión de un *Libro Blanco sobre la preparación de los países asociados de Europa central y oriental para su integración en el Mercado Interior de la Unión*¹³ que resume las medidas fundamentales cuya puesta en práctica se considera indispensable para la integración en el mercado interior, así como las estructuras necesarias para tal fin. La Comisión no propone un calendario fijo sino que se establecen ciertas prioridades entre las medidas propuestas para cada sector

¹¹ Anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Essen, tomado de *Interbask*, 115 zkia., 1994ko abenduaren 1.a., p. XXI.

¹² Las áreas que son objeto de esta búsqueda de la convergencia, integración o cooperación son 8: el mercado interior, la agricultura, las inversiones, el medio ambiente, el transporte y las redes transeuropeas, la cultura, la educación y la formación, la cooperación financiera y la cooperación interregional.

¹³ COM (95) 163 final, Bruselas, 10.05.1995. Puede consultarse también la comunicación de la Comisión titulada *Seguimiento del libro Blanco sobre la aproximación de las legislaciones de los países de Europa central y oriental en el ámbito del mercado interior. Asistencia técnica*, aprobada por la institución comunitaria el 5 de julio de 1995.

y se deja en manos de los países implicados la decisión sobre el ritmo y la forma en que estas medidas van a llevarse a cabo.

El otro apoyo de la estrategia de la Unión Europea, lo que la Unión llama *relaciones estructuradas*, hace referencia a la celebración de consultas y reuniones de los países candidatos con las instituciones comunitarias. Este diálogo estructurado abarca todos los ámbitos de la Unión: desde los puramente comunitarios (especialmente aquellos de dimensión transeuropea como son el medio ambiente, la ciencia y tecnología, etc.) hasta los englobados en la política exterior y de seguridad común pasando por los asuntos judiciales y de interior. En resumen, se trata de fomentar un marco multilateral que permita intensificar el diálogo y las consultas entre las partes e, incluso en ocasiones, posibilite que estos países puedan adherirse a determinadas actividades de la Unión como pueden ser las declaraciones comunes o las acciones conjuntas.

La aplicación de la estrategia comunitaria parece estar dando ya sus frutos. Si hay que hacer caso de los primeros balances realizados por la Comisión¹⁴, habría que concluir que las estructuras económicas de los países candidatos se están adaptando a su futura situación y se están realizando avances en la adaptación de su legislación a la del mercado interior, y en general, a la legislación comunitaria. Los informes también muestran que todavía existen notables deficiencias en algunos sectores —como la adaptación del acervo comunitario en lo referente a la inflación, los procesos de privatización (principalmente los relacionados con las tierras y el sector financiero) o el sector del transporte, los ferrocarriles y las telecomunicaciones— e incluso se ha detectado la necesidad de crear estructuras administrativas y judiciales que garanticen la aplicación efectiva de la nueva legislación. En otro orden de cosas, la evaluación que se hace del funcionamiento y rendimiento del diálogo estructurado es positiva pero se apunta que podría mejorarse si las reuniones ministeriales estuvieran mejor preparadas y más enfocadas en temas concretos.

Sin embargo, no todos los informes son tan tranquilizadores; el elaborado por la europarlamentaria A. Oostlander y aprobado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo pone el acento sobre el riesgo que se corre de aceptar una adhesión demasiado rápida de los países de Europa central y oriental por razones puramente políticas. Según este Informe, convendría que la Comisión estableciera «una serie de criterios mínimos que habrán de respetar los PECO para la adhesión, así

¹⁴ Véase al respecto el *Informe sobre la aplicación de la estrategia de preparación a la adhesión de los países asociados de Europa central y oriental*, aprobado por la Comisión el 29 de noviembre de 1995, o la comunicación de la Comisión *Seguimiento del Libro Blanco...* citada en la nota anterior.

como la realización de informes periódicos realizados en los diferentes ámbitos»¹⁵.

2. Los Estados bálticos¹⁶

La estrategia, puesta en marcha a comienzos de 1995, se aplicó en un principio a aquellos países que tenían firmados Acuerdos Europeos con la Unión, es decir, a Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía. Este hecho dejaba fuera de la misma a Eslovenia y a los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) aunque, bien es cierto, no por mucho tiempo: se había previsto que, a medida que la Unión fuera firmando nuevos Acuerdos Europeos, se iría aplicando a dichos países la estrategia para la adhesión¹⁷.

De todos los Acuerdos Europeos firmados hasta la fecha, han sido los de los tres Estados bálticos los que se han concluido con mayor rapidez y también los que menos han tardado en entrar en vigor. Pero incluso antes de su firma, que se produjo el 12 de junio de 1995, el Consejo decidió incluir a los tres países en la estrategia de preparación para la adhesión establecida en Essen; por lo tanto, participan también desde entonces en el diálogo estructurado con la Unión al igual que el resto de los países asociados¹⁸. Sin lugar a dudas, su situación peculiar les ha hecho merecer un tratamiento diferenciado que les ha permitido pasar de los Acuerdos sobre la liberalización de los intercambios y medidas de acompañamiento a los Acuerdos Europeos en poco más de un año. Esto no es más que el reflejo de la importancia, sobre todo en el ámbito de la seguridad y defensa, que la región del mar Báltico ha ido cobrando para la Unión Europea¹⁹. Por un

¹⁵ *Interbask*, 146 zkia., 1996ko apirilaren 1.a, p. 34.

¹⁶ El hecho de incluir a los 3 Estados bálticos en un epígrafe específico no implica que no se les considere parte integrante de lo que ha venido denominándose Europa central y oriental, más bien, el motivo de su tratamiento específico estriba, por un lado, en su propia especificidad y, por otro, en la atención diferenciada de que fueron objeto por parte de la Unión.

¹⁷ Eslovenia no es aún un país asociado; no obstante, el Consejo Europeo celebrado en Florencia (21-22 de junio de 1996) decidió incorporarla a la estrategia para la adhesión.

¹⁸ «[...] habida cuenta del compromiso de los países bálticos de acelerar el proceso de reforma económica y política, así como su integración en la Unión, en el caso de Estonia no se ha previsto período de transición alguno para la entrada en vigor del acuerdo y en el de los otros dos países bálticos, los períodos de transición son más breves que los previstos para los demás países asociados.» (*Boletín de la Unión Europea*, n.º 6, 1995, p. 124.)

¹⁹ Véase al respecto: *Conclusiones del Consejo sobre la política de la Unión Europea con respecto a la región del Mar Báltico*, Boletín de la Unión Europea, n.º 5, 1995, pp. 71 y 72; o el *Informe sobre el estado actual y perspectivas de la cooperación en la región del mar Báltico*, COM (95) 609 final, Bruselas, 29.11.1995.

lado, no hay que olvidar que dos de los tres nuevos Estados miembros (Finlandia y Suecia) son Estados ribereños de dicho mar, lo cual ha permitido a la Comisión participar como miembro de pleno derecho en el Consejo de los Estados del Mar Báltico. Por otro lado, la Unión mantiene, además, relaciones estrechas con el resto de los países ribereños: con Noruega en el marco del Espacio Económico Europeo, con Polonia (cuya costa báltica recibe aproximadamente el 15% del total de la asistencia PHARE encauzada a ese país) gracias al Acuerdo Europeo y con la Federación Rusa (sus dos regiones bálticas, la de San Petersburgo y la de Kaliningrado, reciben asistencia TACIS) por medio de un Acuerdo de colaboración y de cooperación.

3. Malta y Chipre

Por lo que respecta a los dos candidatos del Mediterráneo septentrional, Malta y Chipre, éstos han sido, de entre los actuales países candidatos a la adhesión, los primeros que presentaron su solicitud formal de adhesión; Chipre lo hizo el 3 de julio de 1990 y Malta unos días después, el 16 del mismo mes. Además, son los dos únicos candidatos sobre los cuales la Comisión ya ha emitido el dictamen sobre su candidatura, favorable en ambos casos²⁰.

No parece que la adhesión de estos dos países mediterráneos, dado su pequeño tamaño (la población de Chipre ronda los 700.000 habitantes y la de Malta no alcanza los 400.000), vaya a plantear especiales problemas a la Unión a no ser los derivados del logro de un nuevo equilibrio entre los países grandes y los pequeños en las instituciones comunitarias. No obstante, ello no ha sido óbice para que la Unión tratara también la integración de estas dos repúblicas y planteara sus estrategias.

Chipre presenta una situación especial debida a la actual división de la isla en dos comunidades independientes. Desde el punto de vista económico, la incorporación del acervo comunitario a su legislación no debería plantear, en principio, demasiados problemas si se tienen en consideración los progresos realizados ya en el marco de la unión aduanera. Esto es cierto, sobre todo, por lo que respecta a la zona sur de la isla, regida por el gobierno de la República de Chipre —único reconocido por la comunidad internacional (excepción hecha de Turquía que no sólo ha reconocido también a la República Turca de Chipre del Norte sino que, incluso, envió un nada despreciable grupo de colonos tras la intervención

²⁰ *Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de la República de Chipre a la Comunidad*, COM (93) 313, Bruselas, 30.06.1993 y *Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Malta a la Comunidad*, COM (93) 312, Bruselas, 30.06.1993.

militar de 1974 y mantiene un importante contingente de soldados en el área)²¹— y mucho más implicada en el proceso de preparación para la integración que la zona norte. Pese a las buenas perspectivas, 3 años después de presentar Chipre su solicitud de adhesión todavía no quedaba del todo claro si el proceso para la adhesión seguiría adelante en el caso de que no se alcanzara una solución al problema de la división de la isla. La Comisión parecía condicionar en cierto modo la adhesión de este país cuando afirmaba que «la Comunidad considera que Chipre puede optar a la adhesión y que, desde el momento en que estén más claras las perspectivas de una solución, la Comunidad está dispuesta a iniciar con Chipre el proceso que deberá desembocar finalmente en dicha adhesión»; se llegaba a sugerir que, en caso de no alcanzarse dicha solución política, «convendría volver a evaluar la situación [...] y reconsiderar la cuestión de la adhesión de Chipre a la Comunidad»²². Ciertamente, fue esto lo que ocurrió. Visto el estancamiento de las conversaciones celebradas bajo el auspicio de las Naciones Unidas, el Consejo Europeo volvió a considerar la adhesión de la isla en marzo de 1995. La respuesta fue, de nuevo, favorable a la adhesión²³ y, ya en junio, se adoptó una *Resolución común sobre la instauración de un diálogo estructurado entre la Unión Europea y Chipre y diversos aspectos de la estrategia de preadhesión de Chipre a la Unión Europea*²⁴. Puesto que la Unión, como se ha explicado más arriba, se encontraba ya por estas fechas en plena aplicación de su estrategia para la adhesión de los países de Europa central y oriental, no podrá extrañar la coincidencia no sólo en el lenguaje empleado sino también en el contenido de ambas estrategias. Y es que el objetivo es el mismo: ayudar a los candidatos en su proceso de adaptación a la integración. Así, el diálogo estructurado será equivalente al ofrecido a los candidatos continentales y la estrategia abordará, como para los países de Europa central y oriental, la armonización sistemática de la legislación, la familiarización y aceptación del acervo comunitario o la posibilidad de participar en diversos programas europeos²⁵.

²¹ Los dirigentes de la comunidad turco-chipriota no son del todo opuestos a la adhesión; más bien su oposición se enfoca al modo en que se ha presentado la solicitud: la presentó el gobierno de la República del Norte en nombre de toda la isla, sin que existiera un diálogo previo al respecto entre las dos comunidades.

²² COM (93) 313, pp. 23 y 24. La cursiva es mía.

²³ Hay que tener en cuenta a este respecto que Chipre no sólo goza de una favorable situación estratégica en el Mediterráneo oriental sino que una de sus comunidades mantiene lazos específicos con uno de los Estados miembros de la Unión (Grecia) mientras que la otra los tiene con un país asociado a la Unión (Turquía) que, a su vez, reviste una importancia estratégica, política y económica que no ha pasado desapercibida a la Unión.

²⁴ *Boletín de la Unión Europea*, n.º 6, 1995, pp. 126 y 127.

²⁵ Incluso se subrayó que el *Libro Blanco sobre la preparación...* (véase nota 15) podría constituir un elemento útil en el que la Comisión podría inspirarse para Chipre.

Al igual que Chipre, Malta participa ya en el diálogo estructurado y está incluida asimismo en la estrategia de preparación para la adhesión. La Unión ha venido manteniendo un considerable paralelismo entre ambos Estados durante todo el período transcurrido desde que presentaron su solicitud, y ello a pesar de que sus casos no son en ocasiones equiparables. Malta, en concreto, además de tener que hacer un esfuerzo mayor que Chipre para adecuar su legislación a la comunitaria, y modernizar y adaptar su economía para aumentar su nivel de competitividad²⁶, debía superar la cuestión que planteaba su neutralidad y el estatuto de no alineación consignados en su Constitución que, a priori, no le hubieran permitido aceptar de forma plena uno de los pilares de la Unión, la política exterior y de seguridad común. La existencia de dos excepciones previstas por la propia Constitución (una, el interés nacional; la otra, el respeto de las decisiones de las Naciones Unidas) y la voluntad, reiteradamente manifestada por el gobierno maltés, de aceptar en su totalidad todas las obligaciones y responsabilidades derivadas de los Tratados, han permitido, en el curso de los dos últimos años, el ajuste a las políticas de la Unión y su armonización total por lo que respecta a su política exterior²⁷.

Todas estas estrategias forman parte de la respuesta de la Unión al reto de su ampliación pero no son, desde luego, la única respuesta. Como se ha señalado al principio de este apartado, tan vital para afrontar la ampliación es la preparación previa de los candidatos como la de la propia Unión Europea. Y sobre esto último, sobre cómo se prepara la Unión para su ampliación, con la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y la reforma institucional que en ésta se está diseñando, versará el apartado siguiente.

III. LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

«En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación.»

(Art. N, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea)

²⁶ La alternancia política entre el partido nacionalista (reacio a la Unión) y el partido laborista (favorable a la UE) retrasó hasta tal punto la puesta en marcha de la segunda fase de la unión aduanera que ésta no llegó nunca a realizarse.

²⁷ *Interbask*, 149 zkia., 1996ko maiatzaren 2.a, p. 35.

1. Antecedentes

Con este artículo N, el Tratado de la Unión dejaba establecido en 1992 el mandato para que el propio Tratado fuera revisado unos años más tarde. En un principio, la Conferencia Intergubernamental (CIG) únicamente tenía que revisar:

- las políticas y formas de cooperación²⁸,
- la posible extensión del procedimiento de codecisión a otros ámbitos²⁹,
- el ámbito de la seguridad y defensa tratado en la PESC³⁰,
- la misma Política Exterior y de Seguridad Común³¹,
- la posibilidad de ampliar las políticas comunitarias a los campos de la energía, el turismo y la protección civil³² y
- la clasificación de los actos comunitarios con la intención de introducir en el Tratado de la Unión Europea una jerarquía normativa³³.

Poco después de finalizar el proceso de ratificación del Tratado y de que éste, por fin, entrara en vigor, se decidió incluir como asunto susceptible de reforma diversas cuestiones institucionales (Compromiso de Ioannina) y crear un Grupo de reflexión para preparar la Conferencia Intergubernamental. Fue el Consejo Europeo de Corfú, celebrado en la isla griega el 24 y 25 de junio de 1994, el que creó el Grupo cuyo objetivo principal inicial era identificar las posturas de los Estados miembros y agrupar aquellos puntos sobre los cuales hubiera un cierto consenso. También se añadieron a su agenda de trabajo las cuestiones relativas a la disciplina y al procedimiento presupuestario así como todo lo relativo a la *comitología*.

El Grupo de reflexión, formado por los representantes personales de los ministros de Asuntos Exteriores, por el presidente de la Comisión y por dos representantes del Parlamento Europeo, se puso en marcha en Messina el 2 de junio de 1995 y unos días después el Consejo Europeo de Cannes (26-27 de junio de 1995) sugirió los temas prioritarios sobre los que debía centrar su reflexión:

²⁸ Unión Europea: *Recopilación de los Tratados*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, Luxemburgo, 1995, Tomo I, Vol. I, Art. B, guión 5.º, p. 24.

²⁹ Unión Europea: *op. cit.*, Tomo I, Vol. I, Art. 189 B, apartado 8, p. 353.

³⁰ Unión Europea: *op. cit.*, Tomo I, Vol. I, Art. J.4, apartado 6, p. 39.

³¹ Unión Europea: *op. cit.*, Tomo I, Vol. I, Art. J.10, p. 42.

³² Unión Europea: *op. cit.*, Tomo I, Vol. I, Declaración n.º 1, párrafo 1.º, p. 649.

³³ Unión Europea: *op. cit.*, Tomo I, Vol. I, Declaración n.º 16, p. 664.

- el análisis de los principios, objetivos e instrumentos de la Unión,
- el fortalecimiento de la política exterior y de seguridad común,
- la mejora en materia de seguridad interna y, en general, en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior,
- el incremento de la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las instituciones para que éstas puedan adaptarse a las necesidades de una Europa ampliada y
- el fortalecimiento del respaldo de la opinión pública a la construcción europea³⁴.

Seis meses más tarde (5 de diciembre de 1995) el Grupo dio por concluido su trabajo y, tal como estaba previsto, presentó su informe final³⁵ para el Consejo Europeo de Madrid, celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 1995. Fue en este Consejo donde se fijó la fecha y el lugar de apertura (29 de marzo, Turín) de la Conferencia Intergubernamental que —en el momento de escribir este artículo— está examinando ya tanto las disposiciones previstas por el propio Tratado de la Unión como el resto de cuestiones que los sucesivos Consejos Europeos y algún acuerdo institucional han ido asignándole. Los trabajos de la Conferencia, al igual que ocurrió con su preparación, serán llevados a cabo por un Grupo compuesto por representantes de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, por el presidente de la Comisión y por miembros del Parlamento Europeo³⁶ y contará con reuniones regulares —mensuales en principio— a nivel de los ministros de Asuntos Exteriores. Además, los países asociados no sólo serán informados de los progresos que vayan realizándose sino que también podrán expresar sus puntos de vista.

El programa de la Conferencia Intergubernamental fue definido por el Consejo Europeo reunido en Turín (29 de marzo de 1996) y en él, aunque se admite la posibilidad de tratar otras cuestiones que pudieran plantearse a lo largo de la celebración de la Conferencia, se establecen los siguientes ámbitos como prioritarios.

³⁴ En esta ocasión, se han consultado las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Cannes tal y como aparecen en *Interbask*, 128 zkia., 1995ko ekainaren 2.a, pp. I-XXIV.

³⁵ El Grupo presentó también un informe preliminar el 5 de septiembre de 1995 en el que se sintetizaban los debates que habían tenido lugar hasta ese momento. Una relación de los asuntos tratados puede consultarse en *Boletín de la Unión Europea*, n.º 9, 1995, p. 86.

³⁶ La exposición detallada de las modalidades concretas que incluye la asociación del Parlamento Europeo a los trabajos de la CIG aparece en el acuerdo alcanzado por los ministros de Asuntos Exteriores el 26 de marzo de 1996: *Asociación del Parlamento Europeo a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental*.

2. Agenda

1. La proximidad a los ciudadanos. La CIG está encargada de tratar bajo este epígrafe:
 - 1.1. la posibilidad de reforzar los derechos fundamentales y la salvaguardia de los mismos,
 - 1.2. los asuntos de justicia e interior que, más en concreto, engloban:
 - 1.2.1. la búsqueda de mejores métodos e instrumentos de actuación,
 - 1.2.2. la mejora de la protección del ciudadano frente a la delincuencia internacional, el terrorismo y el tráfico de estupefacientes,
 - 1.2.3. el desarrollo de políticas de asilo, inmigración y visados coherentes y eficaces,
 - 1.2.4. la solución de las divergencias sobre el control jurisdiccional y parlamentario de las decisiones de la Unión en este ámbito,
 - 1.3. la búsqueda de una fórmula que permita a la Unión cooperar y coordinar las políticas nacionales de fomento del nivel de empleo, al tiempo que se garantiza la protección social,
 - 1.4. el estudio de la cuestión de la compatibilidad entre la competencia y los principios de acceso universal a los servicios fundamentales,
 - 1.5. el examen del estatuto de las regiones ultraperiféricas, de los territorios de ultramar y de las regiones insulares,
 - 1.6. el modo de incrementar la eficacia y coherencia de la protección medioambiental,
 - 1.7. la mejora de la aplicación y el cumplimiento del principio de subsidiariedad,
 - 1.8. el aumento de la transparencia y apertura del trabajo de la Unión,
 - 1.9. la posibilidad de simplificar y consolidar los Tratados.
2. Las instituciones, la democracia y la eficacia. La Conferencia tendrá que abordar:
 - 2.1. la simplificación de los procedimientos legislativos, su clarificación y transparencia,
 - 2.2. la ampliación del alcance de la codecisión en asuntos legislativos,

- 2.3. la composición del Parlamento Europeo, su cometido, sus poderes legislativos y el procedimiento uniforme para su elección,
 - 2.4. el modo y alcance de la contribución colectiva de los Parlamentos nacionales,
 - 2.5. el alcance de las votaciones por mayoría en el Consejo, la ponderación de los votos y los umbrales para el empleo de la mayoría cualificada,
 - 2.6. la mejora de la eficacia de la Comisión, teniendo en cuenta su composición y representatividad,
 - 2.7. la posibilidad de que el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas reformen su cometido y funcionamiento,
 - 2.8. cómo conseguir la clarificación de la legislación,
 - 2.9. la mejora de la eficacia de los métodos de lucha contra el fraude,
 - 2.10. la posibilidad de articular el principio de flexibilidad.
3. El refuerzo de la capacidad de acción externa de la Unión. La Conferencia deberá estudiar:
- 3.1. la idoneidad de establecer una nueva función específica para dotar a la Unión de un rostro y una voz más perceptibles,
 - 3.2. cómo reafirmar la identidad europea en materia de seguridad y defensa:
 - 3.2.1. búsqueda de una definición más clara de la relación de la Unión Europea con la Unión Europea Occidental,
 - 3.2.2. mejora de la capacidad operativa de la Unión Europea,
 - 3.2.3. posibilidad de que el Tratado fomente una cooperación más estrecha en el ámbito del armamento.

Como puede observarse, la agenda de la Conferencia Intergubernamental es bastante extensa y, hasta cierto punto, detallada. Está centrada en tres puntos: ciudadanía, política exterior y de seguridad común y reforma institucional, de los cuales es este último el más directamente relacionado con la ampliación. El número de miembros de la Comisión y su reparto por Estado miembro (¿un comisario por Estado, uno por cada dos o tres pequeños Estados miembros?); el procedimiento de toma de decisiones en el Consejo (¿unanimidad, mayoría cualificada, mayoría supercualificada, abstención positiva, mayoría cualificada con dispensa de minoría, qué fórmula para qué política?); la participación del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones (¿se le implica en todas o

en algunas, bajo un único procedimiento o se mantienen varios, cuál será el número tope de parlamentarios?), etc., son algunas de las cuestiones que están siendo debatidas en la Conferencia y que, una vez alcanzado el consenso, permitirán la adaptación del funcionamiento institucional de una Unión con 15 Estados miembros a una con 26 ó 27.

La cuestión de revisar o no, y en caso afirmativo cómo, las políticas comunes en función de la ampliación no se encuentra en el mandato de la Conferencia como tampoco se encontraba en el mandato del Grupo de reflexión³⁷. Sin embargo, para que la Unión Europea pueda asumir la ampliación no va a ser suficiente con diseñar, aprobar y poner en práctica una reforma institucional; la Unión tiene además que plantearse cuál va a ser el funcionamiento y desarrollo de sus políticas comunes (la política agrícola común, la cohesión económica y social, más en concreto, el fondo de cohesión, o la política regional³⁸) o qué efectos se prevén en sectores específicos como la libre circulación de trabajadores, servicios y capitales, la energía, el medio ambiente, los transportes, la protección social o la protección de los consumidores. Asimismo, convendría que se analizaran y cuantificaran las implicaciones presupuestarias que la ampliación va a suponer, tanto para la Unión como para los actuales Estados miembros.

Sobre este tema, aunque no puede calcularse con precisión el coste presupuestario de la adhesión, debido a las incertidumbres sobre cuál será el futuro crecimiento económico de Europa y sobre cómo evolucionarán las políticas de la Unión —entre otras incógnitas que deben ser despejadas—, existen ya algunos análisis que se han aventurado a calcular estimaciones sobre el coste de la ampliación. Algunos de ellos resultan poco exactos o, mejor dicho, poco ajustados al proceso actual de construcción comunitaria, al basar sus estimaciones sobre la hipótesis de la ausencia de cambios o adaptaciones por parte de la Unión; en realidad, manejan los datos a partir de tres supuestos:

- 1.º La Unión no lleva a cabo ninguna reforma en sus políticas.
- 2.º Todos los países candidatos entran a formar parte de la Unión Europea simultáneamente y en un plazo de tiempo relativamente corto.
- 3.º No se tienen en cuenta períodos transitorios.

³⁷ Pero sí en el de la Comisión, la cual ha elaborado ya dos informes sobre el tema: el *Informe provisional sobre los efectos de la ampliación a los países asociados de Europa central y oriental en las políticas de la Unión Europea* (aprobación formal por la Comisión, el 6 de diciembre de 1995) y el *Estudio sobre diversas estrategias para desarrollar las relaciones entre la Unión Europea y los países asociados en el sector agrícola con miras a la futura adhesión de tales países* (aprobado por la Comisión el 29 de noviembre de 1995).

³⁸ Por poner un ejemplo, en la actualidad y sin reformar los criterios, la totalidad de los Países de Europa central y oriental serían elegidos como objetivo 1 de las ayudas regionales.

Es bastante improbable, por no decir imposible, que estos tres supuestos se cumplan, por lo que las estimaciones realizadas no tendrían mayor validez que el poner en evidencia algo que la Unión repite cada vez que encuentra oportunidad: que la ampliación no puede realizarse a corto plazo y sin aplicar las reformas. Desde luego, lo que nadie parece discutir es que la ampliación no será gratuita para los Estados miembros y serán necesarios esfuerzos presupuestarios adicionales a los que se realizan en la actualidad. Respecto a este asunto, convendría no olvidar que, todavía no ha sido ratificado por todos los Estados miembros (falta Holanda) el incremento progresivo del tope de recursos propios comunitarios decidido en el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992) y ello a pesar de que dicho incremento parece más bien irrelevante: se decidió pasar del 1,21% al 1,27% del PIB. Por tanto, no estaría de más asumir que existe cierto límite político al aumento de los recursos presupuestarios y prever, en buena lógica, dificultades a la hora de ampliarlos.

Por lo que se refiere a la política agrícola común, la Comisión ha realizado alguna estimación del tipo al que se hacía referencia más arriba: suponiendo una adhesión simultánea de los 10 países de Europa central y oriental para el año 2000, la repercusión presupuestaria sobre una PAC no modificada rondaría los 9.000 millones de ecus anuales en el momento de la adhesión y los 12.000 millones de ecus en el año 2010³⁹. Por otro lado, la política agrícola común no sólo deberá hacer frente a la incorporación de 11 ó 12 nuevos sectores agrícolas, la mayor parte de ellos con importantes deficiencias estructurales tanto en las explotaciones agrícolas como en las industrias agroalimentarias —según los análisis efectuados por la propia Comisión—, sino que tendrá también que adaptarse a la evolución del mercado agrícola a largo plazo, y más en particular, a:

- el aumento de los rendimientos derivado del incremento de la productividad y el desarrollo previsto de la demanda mundial,
- el próximo ciclo de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuya próxima conferencia ministerial tendrá lugar en diciembre de este año en Singapur, y
- la mayor imbricación en la política agrícola de aspectos relacionados con el medio ambiente, los aspectos sociales y el desarrollo rural.

Para los otros dos países candidatos, Malta y Chipre, las estimaciones se basan en hipótesis más realistas (la ampliación es hacia dos Estados, las reformas de políticas comunes ya están aplicadas y en funcionamiento), lo cual, en principio, podría indicar una mayor exactitud y

³⁹ *Boletín de la Unión Europea*, n.º 11. 1995, p. 84.

validez de los resultados obtenidos. Esta es, para finalizar con este apartado, la estimación de las repercusiones presupuestarias que las adhesiones de Malta y Chipre tendrían en el momento de su integración en la Unión:

**Estimación de las repercusiones presupuestarias
de las adhesiones de Malta y Chipre (en millones de ecus)**

	Chipre	Malta
Ingresos	Exacciones agrícolas	3
	Derechos de aduana	12
	Recursos IVA	13
	Recursos PNB	5
Gastos	Agricultura	0*
	Fondos estructurales	60
	Idioma	no disponible
	Otros gastos	6

* El sector agrícola maltés es tan limitado que el impacto de su adhesión —de haberlo— sería insignificante.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea [COM (93) 312, pp. A/23 y A/24 y COM (93) 313, pp. A/21 y A/22].

IV. LA LÓGICA DE LA AMPLIACIÓN Y SU ESCENARIO

¿Cuál es ahora el siguiente paso hacia la ampliación? A corto plazo, los pasos siguientes serán:

- La Conferencia Intergubernamental presenta un borrador de tratado a la cumbre de Dublín, en diciembre de 1996.
- La Conferencia termina sus trabajos a mediados de 1997. Se elabora un nuevo Tratado.
- Se inicia el proceso de ratificación (parlamentos nacionales, Parlamento Europeo, referéndums).
- La Comisión presenta su opinión sobre cada país candidato y el Parlamento da su dictamen conforme (mayoría absoluta de los miembros que lo componen).
- Se presenta un paquete de propuestas sobre el paquete financiero para el período posterior a 1999: paquete Santer 1, que deberá tener en cuenta las exigencias presupuestarias de las ampliaciones futuras.
- Se inician las negociaciones de adhesión, como muy pronto, en los primeros meses de 1998.

Vista la naturaleza *delicada* de algunos de los pasos que todavía restan por recorrer, entra dentro de lo previsible que la fecha de 1998 se demore o que se mantenga sólo para algunos Estados, Malta y Chipre probablemente. En cualquier caso, la ampliación se realizará sobre una base individual, en función del estado de preparación económico y político de cada candidato y sobre la base de las opiniones de la Comisión; por tanto, las adhesiones no se realizarán al mismo tiempo. En principio, tampoco podrán existir cláusulas de excepción por lo que respecta a la política de la Unión, lo cual quiere decir que los futuros Estados miembros deberán aceptar el conjunto del acervo comunitario para poder entrar a formar parte de ella. No obstante y a pesar de esto último, no todos los Estados miembros van a participar de igual manera en todas las políticas de la Unión Europea; existen ya excepciones para el Reino Unido y para Dinamarca que confirman dicha afirmación y ello sin contar con la inclusión/exclusión que va a producirse con respecto a la Unión Económica y Monetaria. Será difícil, vistos los precedentes, negar a los futuros Estados miembros la posibilidad de acceder a determinadas políticas de la Unión y no a otras, dependiendo del grado de preparación que muestren o del grado de necesidad que exista. Porque, como muy acertadamente declaraba un miembro de la Comisión Europea, «toda la construcción europea es el resultado de la necesidad»⁴⁰, y ¿quién asegura que no sea necesario ampliar la Unión hacia el Este aún sin cumplirse todas las condiciones previstas?

En realidad, esto dependería mucho de cómo se comportaran algunas variables externas y hasta cierto punto independientes tanto de la Unión como de los países candidatos. Por ejemplo, la evolución de la situación en Rusia hacia un sistema más autoritario y asertivo que recuperara su *orgullo imperial*, con una política más agresiva e intervencionista podría precipitar la inclusión de los países de Europa central y oriental en el sistema de defensa europeo, primando así la adhesión en este campo y posponiendo para más adelante una adhesión completa e integral a la Unión. Un efecto similar, aunque esto parece más improbable, podría tener el estallido de algún tipo de conflicto de tipo nacionalista, étnico o simplemente fronterizo entre alguno o varios de los países centroeuropeos.

Concluyendo, el escenario previsto —que no necesariamente tiene que ser interpretado como el que tiene mayores probabilidades de ocurrir y que está basado en un supuesto de continuidad con las últimas directrices de la política comunitaria— es el de una Unión Europea ampliada escalonadamente en el tiempo, hasta alcanzar los 27 Estados miembros, y

⁴⁰ M. Oreja en una entrevista aparecida en *El Correo*, 30 de junio de 1996, p. 42.

con cierta flexibilidad en cuanto a los grados de integración existentes en su interior.

V. CONCLUSIÓN

Recapitulando, se podría concluir que:

1. La Unión Europea se enfrenta a la ampliación, por un lado, mediante el diseño de estrategias que ayuden a los países candidatos a prepararse para la adhesión y, por otro, mediante la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental que, entre otros cometidos, debe diseñar la reforma institucional necesaria para que la Unión siga siendo viable en su paso hacia los 27 Estados miembros.
2. La Conferencia Intergubernamental llevará a cabo, principalmente, una reforma institucional. El resto de reformas que la Unión tendrá que acometer (en especial, la de sus políticas comunes y la discusión de las nuevas perspectivas financieras) no forman parte de su mandato y, por tanto, tendrán que abordarse en otro marco. Dada la importancia y la dificultad de manejo de los temas que van a ser objeto de reforma, es previsible que ésta se demore en el tiempo y coincida con las negociaciones de adhesión. En el supuesto de que las reformas no estuvieran funcionando adecuadamente en el momento de la adhesión, podría darse el caso de períodos de transición tan largos que se asemejarían a *estatutos de excepción* en la Unión.
3. La ampliación será progresiva o escalonada en el tiempo. El proceso se prevé tan largo y plagado de obstáculos que no es extraño que, en ocasiones, se haya afirmado que la ampliación únicamente se lleva a cabo por motivos políticos y estratégicos. Sin negar la importancia de estos dos factores, bastaría para desterrar esta idea con tener en cuenta también los costes que, para la Unión, supondría la no-ampliación hacia Europa central y oriental —no tanto hacia Malta y Chipre—, no ya en términos políticos o estratégicos, sino en términos comerciales y económicos al no asegurarse un mercado adicional de aproximadamente 100 millones de personas. Lo cierto es que hablar de la viabilidad de la ampliación y de los procesos de aclimatación y reformas que unos (los candidatos) y otra (la Unión) están experimentando no elimina cierto escepticismo sobre si estos países estarán preparados, sobre si la propia Unión estará preparada y sobre si la ampliación será beneficiosa para ambas partes. Esperemos que, finalmente, así sea.

Bibliografía

- BARBE, E.: *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1995.
- Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de la Comisión para el Grupo de reflexión*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, mayo de 1995.
- Commission des Communautés Européennes: *Avis de la Commission: Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement*, COM (96) 90 final, Bruxelles, le 28.02.1996.
- LAURSEN, F. (ed.): *The Political Economy of European Integration*, Kluwer Law International, European Institute of Public Administration, The Netherlands, 1995.
- LIPPERT B. & SCHNEIDER, H. (eds.): *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States*, Europa Union Verlag, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1995.
- MORÁN F.: «Perspectiva de la reforma de la Unión Europea» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 13, 1995, pp. 159-170.

La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de Unión Europea*

por Iñigo Bullain

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco y del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: UN CONTEXTO POLÍTICO POCO PROPICIO.—II. MAASTRICHT II.—III. ANTECEDENTES.—IV. PREPARACIÓN: EL GRUPO DE REFLEXIÓN.—V. LA EUROPA DE MAASTRICHT: CARACTERÍSTICAS.—VI. LA 4.ª AMPLIACIÓN.—VII. LA REVISIÓN DEL PRESENTE MARCO INSTITUCIONAL.—VIII. CONCLUSIONES.

La Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96) prevista en el artículo N del Tratado de la Unión Europea, se asemeja, conforme a la imagen que de la Integración Europea popularizó Jacques Delors, a la próxima pedalada de la bicicleta comunitaria. El equilibrio exige del ciclista que no se pare, que continúe dando pedales. La historia reciente de la integración, algo más que una carrera contra el crono frente a Estados Unidos y Japón, está llena de etapas (Unión arancelaria, Fusión institucional), metas volantes (1992, CIG 1996), puertos (elección directa del PE, establecimiento de recursos propios de la CE), abanicos (SME), demarrajés (AUE, TUE) y caídas (compromiso de Luxemburgo)...

La táctica de carrera en el último decenio se ha caracterizado por establecer en el mapa de ruta un próximo objetivo cada vez que se alcanza el precedente. Así se estableció en Maastricht para con la CIG, de la misma forma que se vinculó al Acta Unica de 1986 con la Europa de 1992. Además, y para favorecer la competitividad, en ocasiones se admite a nuevos socios en el pelotón, cuya más reciente incorporación en 1995 ha añadido tres nuevos países a la cita del 96.

La Conferencia Intergubernamental aparece por consiguiente como una meta «volante» para evaluar especialmente sobre lo previsto en Maastricht; pero también, para sacar consecuencias del aumento a 15 del

* Una síntesis parcial de este trabajo se ha publicado en el n.º 1 de la *RIE*.

número de Estados Miembros y además, reflexionar sobre las reformas de cara a una posible incorporación de nuevos socios.

Este trabajo pretende analizar las cuestiones más significativas que para la evolución comunitaria podrían caracterizar a la cita del 96, a partir de los rasgos más significativos del devenir integrador desde Maastricht y la última ampliación.

I. INTRODUCCIÓN: UN CONTEXTO POLÍTICO POCO PROPICIO

La CIG 96 llega rodeada de serias dificultades. Aparece, quizás, en el momento de menor popularidad para el proceso de integración, desde que éste se pusiera en marcha hace casi medio siglo. Italia, durante cuya presidencia podría dar inicio la Conferencia, es un Estado cuya crisis política no favorece el éxito de la futura negociación y ejemplariza la turbulencia que corresponde a los períodos de debilidad, que otros Estados Miembros comparten.

Hoy son pocos los gobiernos europeos que pueden afrontar desde posiciones de solidez las transformaciones institucionales que el funcionamiento, eficaz y democrático de una Unión a quince y su futura ampliación a nuevos socios, sin duda exigen. La impopularidad de Europa, la debilidad de sus gobiernos son elementos que probablemente condenarán a la CIG 96 a limitar la negociación a unas cuantas reformas coyunturales, sin acometer cambios en profundidad¹. Estos deberán ser perseguidos en próximas CIGs.

Es muy probable que los Estados Miembros conscientes de que un fracaso de la CIG agravaría aún más la comprometida situación en que se encuentra el proceso de integración, en vísperas de la cita del 98², busquen un acuerdo de transición que no ponga en peligro el inicio de la fase final de la Unión Monetaria. De hecho, no debemos perder la perspectiva de que el desarrollo del proceso de integración se extenderá

¹ Unas reflexiones de interés en torno a posibles transformaciones a cargo de la CIG 96, en JUSTUS LIPSIUS, «La Conférence Intergouvernementale de 1996». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 2/1995, pp. 175-206.

² A este respecto, es interesante el análisis que recoge *Cuadernos de Información Económica* en su número 104 de noviembre de 1995 en torno a los informes de los Institutos de la Coyuntura alemanes y del Comité de los «Cinco Sabios». Vid. artículos de Ricardo Cortés y José M.^a Más, pp. 45-51 y 52-56 respectivamente. Puede intuirse una postura alemana de ambigüedad y firmeza en el respeto de los compromisos contraídos en el TUE tanto en relación a los criterios como a los plazos para la UM, que incluso podrían reforzarse en el futuro. En cualquier caso, parece excluido que la CIG 96 entre a negociar dichos compromisos.

durante varias generaciones, y que los acuerdos de compromiso son la regla del desarrollo del proceso desde hace décadas. Precisamente, la enorme capacidad de consenso acumulada, es uno de los mayores valores de la integración y una de las razones, en períodos de dificultad, para ser optimista.

II. MAASTRICHT II

La CIG 96, a diferencia de las anteriores Conferencias Intergubernamentales, encuentra su origen en las disposiciones de un tratado. El art. N.2 del TUE estableció su convocatoria con objeto de «examinar, de conformidad con los objetivos establecidos en los arts. A y B, las disposiciones del Tratado para las que se prevea una modificación». Ninguna otra de las Conferencias precedentes fue prevista en un tratado, además, tan cercano en el tiempo³.

En este sentido podríamos bautizar a la CIG 96 como una suerte de Maastricht II, dado que es el propio Tratado quien marca la ocasión y la fecha para su revisión. Pero, ¿por qué prever una CIG en el TUE?

Resulta lógico pensar, que las partes firmantes fueron conscientes de las dudas operativas que aquel inédito diseño dual de la Unión podía plantear. También es muy probable que, no pudiendo acometer entonces distintas reformas, decidieran posponerlas sin querer aplazarlas «sine die». Más adelante, examinaremos con mayor detalle el modelo que Maastricht diseñó y cuya revisión se encarga a la CIG 96. Ahora nos limitaremos a resaltar que las dificultades que podía provocar un modelo que combina supranacionalidad con áreas —pilares— sujetos a la cooperación intergubernamental podían anticiparse.

Esas dificultades para la operatividad del conjunto —la Unión Europea— se han demostrado como importantes. La crisis de los Balcanes o la creación de un espacio sin fronteras se han resentido de dicha dualidad. La patética actuación en la ex-Yugoslavia o la descomunitarización de los acuerdos para la puesta en marcha del espacio europeo plantean serias dudas sobre la operatividad del diseño de los títulos V y VI. Además, al interior del modelo comunitario, las críticas a sus deficiencias de funcionamiento y de legitimidad democrática se han in-

³ El TUE entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Había sido firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y previsto su entrada en vigor para el 1.1.93. Las dificultades para su ratificación en varios Estados provocaron un retraso considerable, que afectó a distintas disposiciones del Tratado que, como en materia de ciudadanía, preveían poder ser susceptibles de desarrollo sobre la base de la experiencia adquirida durante 1993.

crementado, como ya se puso de manifiesto durante el período de ratificaciones al TUE.

Por consiguiente, la CIG 96 aparece como una oportunidad para revisar Maastricht, una vez adquirida cierta experiencia sobre el funcionamiento del modelo allí establecido. Así parece haberlo entendido el Consejo Europeo, que en la cumbre de Corfú, al encargar al «Grupo de Reflexión» preparar la Conferencia, extendió el alcance de la revisión más allá de las cuestiones sobre las que el TUE expresamente había previsto una modificación. Conforme a las conclusiones de la Presidencia, podrán ser objeto de la CIG 96 «cualquier otra posible mejora del TUE».

Sin embargo, dada la antes mencionada debilidad política, es presumible que la revisión se concentre en los ámbitos previstos en el TUE para una Unión a quince:

- extensión del procedimiento de codecisión;
- ámbitos de seguridad y defensa;
- jerarquía de actos comunitarios;
- desarrollo de las competencias de energía, turismo y protección civil.

Por el mismo motivo, aunque el Grupo de Reflexión también ha sido encargado de «elaborar opciones en torno al diseño institucional de cara a una futura ampliación», es muy probable que sean los problemas organizativos quienes conformen el núcleo de la revisión⁴.

No parece, que, a diferencia de las Conferencias precedentes, sean cuestiones relativas al aumento de materias para la competencia europea quienes asuman el protagonismo. No se trata en esta ocasión de aumentar los poderes de la Unión, sino de mejorar su funcionamiento⁵. Aunque evidentemente tal mejora resultaría en beneficio del Poder europeo. De hecho la revisión, conforme al art. N.2., aparece limitada por los objetivos recogidos en los arts. A y B del TUE. Tampoco hay que olvidar el contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, quien sin ambigüedad, y en contra de la doctrina precedente, advirtió

⁴ El Grupo de Reflexión en su Informe hecho público en el pasado mes de diciembre (vid. p. III), confirma la reforma institucional como el eje de la CIG 96 con objeto de mejorar la eficiencia, democracia y transparencia de la Unión. Considera que la Conferencia no debe embarcarse en una revisión completa sino puntual del Tratado y subraya la necesidad de que los cambios se concentren en tres áreas: mejora de la relevancia de Europa para sus ciudadanos, posibilitar un mejor funcionamiento de la Unión preparándola para la ampliación y ofreciendo a la Unión una mayor capacidad de acción exterior.

⁵ El TUE extendió la competencia de la Comunidad a materias como: ciudadanía, visados, UEM, educación, cultura, salud pública, consumidores, redes transeuropeas, industria, cooperación al desarrollo y política social.

expresamente de su posición de garante frente a las posibles futuras ex-
tralimitaciones del contenido del TUE⁶.

Por consiguiente, y a mi juicio, lo más probable es que en ausencia
de grandes ideas que pueden dinamizar el proceso de integración, los es-
fuerzos se volcaran en la mejora de la estructura organizativa, y como re-
sultado, la CIG 96 represente una reforma parcial del TUE especializada
en cuestiones de carácter institucional y procedimental.

Hay que tener en cuenta que la comunitarización de los Títulos V
y VI, áreas muy sensibles a la soberanía como los ámbitos de ejercicio
del poder en el exterior y policial en los asuntos de interior, no es po-
sible en ausencia de un momento político oportuno. La CIG, más bien
tratará de mejorar su operatividad dificultada por la exigencia de una-
nimidad como regla del procedimiento decisonal.

En cuanto a la estructura comunitaria, sujeta a particularidades de
procedimiento y a nuevas instituciones son varios los motivos que aconse-
jan una revisión más en profundidad:

- la excesiva complejidad procedimental;
- la necesidad de reforzar los controles y la transparencia;
- la crisis de legitimidad del modelo;
- las sucesivas ampliaciones.

Y es que, las sucesivas ampliaciones han transformado la Comu-
nidad de 6 a 15 miembros. Sin embargo, ese aumento de miembros no
ha venido acompañado de un nuevo sistema decisonal adecuado a la
creciente heterogeneidad y número de miembros. Las modificaciones
introducidas han tenido características coyunturales que han aumenta-
do el número de procedimientos hasta 22 sin tratar de encontrar un
modelo que de manera racionalizada combine representación de uni-
dades políticas heterogéneas. Temas como la unanimidad en el Conse-
jo, la Presidencia de la Unión, el número de comisarios, o el de jueces
requieren transformaciones, máxime cuando en el futuro la tendencia
es al aumento de Estados Miembros y al incremento de la heteroge-
neidad.

El reforzamiento de controles sobre las decisiones del Consejo a tra-
vés del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, y la publi-
cidad de las sesiones y de las votaciones en el Consejo, en cuanto actúa

⁶ Para un análisis de la famosa sentencia, recogida por la *Revista de Intituciones Euro-
peas*, n.º 3/93, pp. 975-1.030, vid. los artículos de STEIN, TORSTEN, «La sentencia del Tribunal
Constitucional Alemán sobre el Tratado de Maastricht», *RIE*, n.º 3/94, pp. 745-769 y BACIGA-
LUPO, MARIANO, «La constitucionalidad de la Unión Europea en Alemania (la sentencia del
TCF de 12 de octubre de 1993)», *Gaceta Jurídica de la CE*, n.º 134, D-21, p. 745.

como órgano legislativo, son otros tantos temas que pretenden dar respuesta a las críticas que en relación a la legitimidad se plantean.

III. ANTECEDENTES

Han sido cinco hasta la fecha las Conferencias Intergubernamentales precedentes. Todas ellas dieron origen a importantes avances en el proceso de integración⁷.

Como consecuencia de la primera, durante 1950-51, se elaboró el Tratado CECA. La segunda, 1955-57, puso en marcha la CEE. La tercera en 1985 dio origen al Acta Unica Europea. Durante 1990 y 1991 dos Conferencias configuraron el TUE.

Estos precedentes nos permiten establecer varias consideraciones:

- a) El ritmo de Conferencias se aviva desde la última década conforme al modelo «Delors» de continuas pedaladas.
- b) La duración suele prolongarse durante varias presidencias. No está de más recordar que a la presidencia italiana durante el primer semestre de 1996 le seguirá Irlanda, y en el 97, Países Bajos y Luxemburgo la ocuparán durante el primero y segundo semestre respectivamente.
- c) Todas las Conferencias estuvieron precedidas de significativos documentos preparatorios: El Plan Schuman de 1950; el informe Spaak de 1955; el informe Dooge de 1985 y el informe Delors de 1990-91.

IV. PREPARACIÓN: EL GRUPO DE REFLEXIÓN

De cara a la CIG 96 se ha elaborado un informe del denominado Grupo de Reflexión⁸, presidido por Carlos Westendorp, que ha contado con los documentos que previamente habían elaborado cuatro instituciones comunitarias sobre el funcionamiento del TUE⁹.

⁷ Aunque sin duda la más importante fue la de Messina, origen de la extinta CEE. Por ese motivo, el arranque a los trabajos del Grupo de Reflexión, se dio el 2 de junio de 1995 en aquella localidad siciliana, finalizando el 5 de diciembre del mismo año en Bruselas.

⁸ Se trata de un documento de alrededor de medio centenar de páginas, que además de centrar la agenda en ciudadanía, eficiencia y democracia, y acción exterior de la Unión, elabora una estrategia para Europa. Recoge sin identificar, las distintas opciones que plantea a la CIG 96.

⁹ Se trata de las siguientes instituciones y documentos: DOC 5.082/1/95, de 2 de mayo 1995 del Consejo; SEC (95) 731 final, de 10 de mayo 1995, de la Comisión; DOC A4-0102/95, de 12 de mayo, del Parlamento Europeo, y el informe del TJCE de ese mismo mes.

El Grupo de Reflexión ha estado formado por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores de cada uno de los 15 Estados Miembros, así como por un representante de la Comisión y dos miembros del PE¹⁰. Sus conclusiones tienen por objeto plantear a los Jefes de Gobierno distintas opciones, ya que serán ellos, actuando fuera del marco comunitario, quienes negocien los acuerdos de la Conferencia.

El texto del Grupo de Reflexión no es fruto de una negociación, sino una preparación para la misma, siendo la revisión del TUE, el marco jurídico-político de la CIG 96. Por consiguiente es obligado centrarnos en aquél.

V. LA EUROPA DE MAASTRICHT: CARACTERÍSTICAS

Acometer el estudio de la CIG 96 nos obliga a interesarnos por el modelo de Europa que se ha establecido en Maastricht y que innova la estructura del marco integrador que ha acompañado a la Comunidad durante cerca de cuarenta años¹¹. Podemos establecer sustancialmente, que junto a las reformas de la estructura supranacional características del proceso, recogidas en el Título II del TUE, se unen, dentro del mismo tratado, dos ámbitos de cooperación intergubernamental —PESC y Asuntos de Justicia e Interior—, Títulos V y VI respectivamente. Por otro lado, y a pesar de la conexión material, se ha decidido mantener al margen del nuevo rostro cubista de la integración, un espacio de relaciones gubernamentales en el área, quizás más sensible de la soberanía estatal, aquella que conecta con el monopolio estatal de la violencia. Es ilustrativo en este sentido, que el grupo de Schengen se mantiene ajeno a la UE.

Es destacable la desaparición del adjetivo —económico— de la emblemática Comunidad Económica Europea, a pesar de que las reformas más importantes se centran precisamente en la base económica y monetaria de la integración. Se da paso a la Comunidad Europea, denominación que progresivamente había agrupado a las tres comunidades, y cuyo uso oficial ya empleaba la Comisión. Por otro lado, a la alumbrada Unión Europea no se le dota ni de autonomía financiera ni de personalidad jurí-

¹⁰ A pesar de que la mayor extensión del informe se dedica a cuestiones institucionales, resulta evidente el protagonismo de los representantes de los ministerios de AAEE en el documento. Son las opciones referidas a la acción exterior las más elaboradas.

¹¹ Para un análisis de la estructura del TUE, vid. en especial, MANGAS MARTÍN, ARACELI, *El Tratado de la UE: análisis de su estructura*, pp. 13-62, así como el conjunto de artículos, recogidos en dos números monográficos dedicados al Tratado de Maastricht, de *Gaceta Jurídica de la CE*, n.ºs 114 y 115, D 17-18/1992.

dica. Y es que, a la manera del gato de Cheshire, como es característico en la euroterminología, los conceptos pueden tener un significado muy original¹².

El componente supranacional viene fortalecido con la atribución de nuevas materias a la competencia de la CE. El artículo 3 del TUE eleva de once a veinte la lista de sectores de actividad comunitaria. Además de las áreas en expansión como la UEM o la cohesión económica y social y la formación profesional, se atribuyen nuevas materias: ciudadanía europea, educación, cultura, salud pública, redes transeuropeas en transporte, telecomunicaciones y energía, industria y cooperación al desarrollo. Este aumento de poder tiene su contrapeso en las limitaciones que se imponen a su ejercicio a través de la sujeción a procedimientos decisionales concretos y la explícita prohibición del recurso a la armonización¹³ para determinadas materias.

Otro reforzamiento del ámbito supranacional se desprende del aumento de materias sobre las cuales las decisiones pasan a adoptarse por mayoría¹⁴. Este principio se generaliza para las nuevas materias, a excepción de educación y cultura.

Pero en la dialéctica de la integración, el reforzamiento del carácter supranacional convive con el apuntalamiento intergubernamental. Este se manifiesta mediante los ya mencionados nuevos pilares, el principio de subsidiariedad o las excepciones reconocidas a algunos Estados en ciertos ámbitos. La subsidiariedad y su complemento la proporcionalidad, presentan dificultades prácticas muy serias para poder ser operativos, pues resulta muy complejo establecer líneas nítidas de separación entre ámbitos competenciales de distinta titularidad, dada la general interconexión material en un mismo sector de actividad¹⁵. Además su aplicación está limitada a materias compartidas entre la CE y los Estados Miembros y no a aquellas atribuidas a la competencia comunitaria. En cualquier caso, la Comisión ha sido forzada a tener que someter sus propuestas a dicho filtro¹⁶ y el Tribunal Constitucional Alemán ha dirigido una seria

¹² Un Consejo que decide, un Parlamento que aconseja, un reglamento que es prevalente sobre la ley... Tanto que podríamos hablar de Unión sin unidad.

¹³ Se prohíbe expresamente a la CE que en materias como educación (art. 126.4), formación profesional (art. 127.4), cultura (art. 128.5) y salud pública (art. 129.4) se emplee dicho método.

¹⁴ Así, en transporte (art. 75), comercio (art. 113), medio ambiente (art. 130s) o sobre las condiciones para el inicio de la 3.ª fase de la UEM.

¹⁵ La experiencia de un Estado complejo como España es ilustrativa de esa dificultad y de los riesgos de jurisdiccionalización de los conflictos.

¹⁶ Así se puso ya de manifiesto con ocasión de las conclusiones de la cumbre de Edimburgo y se ha mantenido aunque sin espectacularidad hasta la fecha. Vid. informes anuales de la Comisión.

advertencia en torno a posibles, a su juicio, extralimitaciones en este sentido¹⁷.

Por su parte las excepciones reconocidas al Reino Unido, en materia social y UEM, y las reconocidas a Dinamarca en relación a la ciudadanía y de acceso a la 3.^a fase de la UEM, constituyen una novedad que lesiona el espíritu mosquetero de unidad comunitaria. Las justificaciones de «realpolitik» para satisfacer a británicos y daneses sin paralizar al conjunto, podrían servir de precedente para el futuro diseño de un Comunidad asimétrica¹⁸. Aunque es incierto el valor atribuible a tales compromisos de excepcionalidad, en este caso más que el carácter intergubernamental, se prima la internacionalización de las relaciones comunitarias.

Indudablemente, el aspecto más relevante de la Europa de Maasricht, es la profundización en la unión económica y monetaria. El artículo 2 del TUE fija el establecimiento de la UEM como uno de los medios, junto a la ejecución de políticas comunes y un mercado común, para alcanzar los nuevos objetivos de: un alto nivel de convergencia y de crecimiento sostenido no inflacionario respetuoso con el medio ambiente.

El artículo 3A establece el contenido tanto de la Unión Económica como de la Unión Monetaria¹⁹. Mientras que la Unión Económica admite cierta diversidad —será conducida por cada EM en el marco fijado por la CE—, la UM exige uniformidad. El diseño de la UEM combina la característica ambivalencia comunitaria: una de supranacionalidad y otra de intergubernamentalismo. Como ha puesto de manifiesto Snyder en un magnífico artículo²⁰, esta combinación dual abarca tanto a los modelos organizativos

¹⁷ En su celebre sentencia con ocasión de la ley de ratificación del TUE y de las reformas constitucionales derivadas de la misma, el tribunal de Karlsruhe no se ha mostrado precisamente pacífico con el respeto al ordenamiento comunitario. No sólo ha negado la automaticidad del sistema de entrada en funcionamiento de la UEM, tal y como se establece en el TUE, ha venido a declarar, que se reserva la competencia para juzgar la compatibilidad del uso de las competencias comunitarias y la atribución de futuros poderes a la CE con la Ley Fundamental de Bonn.

¹⁸ La eurojerga ha acuñado distintos términos para evocar la asimetría: varias velocidades, geometría variable, Europa del núcleo duro, círculos concéntricos, a la que personalmente contribuyo con la denominación de eurocubismo.

¹⁹ Para la Unión Económica se propone la adopción de una política económica fundada en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros de acuerdo con los principios del libre mercado y la libre competencia. Para la Unión Monetaria, cuyo objetivo —el mantenimiento de la estabilidad de los precios— es el dogma por excelencia, se establece como competencia comunitaria, la definición y desarrollo de una única política monetaria y de cambios, así como la fijación irrevocable de cambios que conduzcan a una moneda única.

²⁰ SNYDER, Francis. «EMU - Metaphor for European Union? Institutions, Rules and Types of Regulation», en *Europe after Maastricht*, Renaud Dehousse (ed.), München: LBE 1994, pp. 63-99.

como a los métodos de toma de decisiones. Si bien trataremos de las especiales características de los métodos decisionales que se establecen para la UEM cuando nos ocupemos del marco institucional, organizativamente la UEM viene a representar «una comunidad en la CE», tanto por la actuación de diversas instituciones, que como una muñeca rusa dan paso a nuevas figuras²¹, como por el criterio cronológico con que se funda.

En todo caso, el objetivo de Unión Monetaria limita enormemente, por no decir que hace incompatibles, el mantenimiento de la autonomía estatal en política fiscal o económica. Representa el aumento de poder más importante en favor de la CE. De ahí la importancia del interrogante acerca de la legitimidad del poder europeo para edificar ese mercado, dado que las transformaciones nacionales que le acompañan son de enorme magnitud. Incluso los propagandistas de la integración reconocen la debilidad democrática del proceso. Ni los fundamentalistas de la racionalidad tecno-burocrática, ni los juramentados con las libertades económicas capitalistas pueden obviar que «el déficit democrático» es un rasgo perturbadoramente característico de la integración, sobre el que habremos de volver más adelante.

Además, el establecimiento de un nuevo procedimiento de decisión en el artículo 189B, denominado de codecisión, constituye otro reforzamiento del carácter supranacional, que analizaremos más adelante, cuando tratemos de las cuestiones a revisar por la CIG 96 y del Parlamento Europeo.

Como síntesis de esta caracterización, podríamos concluir que la Europa de Maastricht además de profundizar en el modelo de estructura supranacional mantiene una morfología dual, en la que el componente intergubernamental también ha sido reforzado. La asimetría del modelo integrativo se renueva. La CIG 96 debe tratar de perfeccionarlo.

VI. LA 4.^a AMPLIACIÓN

No debemos olvidar que la Europa de Maastricht ha incorporado nuevos Estados a la cita del 96. Y es que, el carácter de la integración no se agota en el sentido de profundización del proceso, también puede significar extensión de la integración a otros Estados. Maastricht ejemplariza un sentido «ad profundum» de la ampliación; la Unión a quince

²¹ Para la Unión monetaria se ha diseñado un procedimiento que en tres fases sustituye un originario comité de gobernadores de las bancas centrales de los EM, por un Instituto Monetario Europeo, para finalmente constituir un Banco Central Europeo. Además el comité monetario encargado de funciones consultivas será sustituido por el Comité Económico y Financiero.

Por el contrario, para la Unión económica, que se funda en un poder compartido entre los EM y la CE, a este nivel se comparte la capacidad de intervención entre la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo.

representa una ampliación «in extenso». Ambas perspectivas de la ampliación confluyen, a mi juicio, en la futura Conferencia Intergubernamental de 1996²².

Por consiguiente, antes de entrar en el análisis de la revisión de la problemática jurídico-institucional derivada del TUE, me parece conveniente, tener en cuenta algunos de los rasgos de la comunidad a quince, en la medida en que distintas de sus nuevas características, tal y como posteriormente analizaremos, serán un factor de peso en la futura GIG.

En relación a la última ampliación, como integración de otras unidades políticas, me parece relevante destacar que ésta, aunque cuente ya con tres antecedentes desde el inicio en los años cincuenta del proceso de integración, constituye la 1.^a ampliación de la Unión. Quizás signifique, dada la estructura que de la Unión diseña el TUE, el inicio de una futura «Europa a la carta». La 4.^a ampliación representa también la 1.^a vez que el número de Estados adheridos se convierten en mayoría sobre los seis países originarios.

Es posible apreciar, con la perspectiva de una Europa a varias velocidades, que desde el establecimiento, a finales de los años sesenta la Unión Aduanera, resulta evidente el triunfo de las tesis y de los países que apostaron por la construcción de un mercado común, frente a quienes lo hicieron en favor de una zona de libre comercio. De hecho un rasgo común a las sucesivas ampliaciones es la proveniencia de los nuevos socios comunitarios desde las filas de la EFTA, que década a década, (Reino Unido - Irlanda - Dinamarca) en los setenta, (Grecia - España - Portugal) en los ochenta y (Austria - Finlandia y Suecia en los noventa), prácticamente han dejado a esta organización sin miembros. A pesar de ello el binomio EFTA-CE ha dado origen a un singular Espacio Económico Europeo cuya relevancia, en una posible Europa con varios menús, aún no podemos predecir²³.

Destaca también que se trata de la 1.^a ampliación tras la caída del muro, cuyo popular derribo ha supuesto la apertura de un horizonte insospechado, que inevitablemente modifica la perspectiva desde la que se edificó el proceso integrador²⁴.

Noruega y Suiza, llamadas a integrarse, han preferido —capricho de las sociedades ricas y pequeñas— posponer la integración. Constituyen

²² Así parece también entenderlo, ENRIQUE VIGUERA, «Las reformas institucionales en la UE tras la ampliación». *GJ de la CE*, Boletín 100/95, pp. 5-18.

²³ También resulta aventurado asegurar, si esta última ampliación será la última de esta década. Lo que a mi juicio sí puede anticiparse, es que ha sido la última ampliación posible sin recurrir a reformar la estructura institucional comunitaria.

²⁴ Con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia se completa la asociación de Estados del Occidente continental, del espacio que Valery denominó «un cabo del continente asiático».

la excepción, sólo al alcance de las comunidades mejor cohesionadas. Son excepciones a una voluntad general de incorporación²⁵.

Precisamente, de una de las características del espacio europeo —su fragmentación política— son ejemplo los denominados «microestados», que bien al Norte (Islandia), Centro (Lichtenstein) o especialmente al Sur (Malta o Chipre) parecen ser los candidatos ideales para próximas ampliaciones que en todo caso deberán posponerse a la conclusión de la CIG 96.

Esta diversa dimensión geográfica es precisamente uno de los rasgos más significativos de la última ampliación. El territorio de la Unión ha crecido aproximadamente un 40%, aunque su población lo haya hecho en sólo un 8%.

Mencionar por último que algunos rasgos característicos de los nuevos Estados Miembros pudieran tener influencia considerable sobre la Unión y hacerse notar en la CIG 96:

- el común carácter neutral que mantuvieron en el pasado, aunque la neutralidad finesa y austríaca estuviera forzada por la ex Unión Soviética;
- el peso de Alemania en sus economías, especialmente acusado en Austria, cuyos Länder, llevan más tiempo en la zona del marco, que los cinco estados orientales de la antigua RDA.
- la acentuada homogeneidad étnica de estas sociedades. Sin duda la sensibilidad en torno a la convivencia multi-étnica tendrá especial importancia en las futuras ampliaciones²⁶. No olvidemos que el Este de Europa es un enorme espacio de etnias y pueblos. El proceso de integración tiene allí especial sentido, en tanto asegure un espacio convivencial común.

VII. LA REVISIÓN DEL PRESENTE MARCO INSTITUCIONAL

Vamos a centrarnos en este apartado en las modificaciones que la CIG 96 puede aportar al TUE en relación a los ejes organizativo-institu-

²⁵ Expresada desde el Este (Grupo de Visegrado), pero también desde el Sudeste (Turquía) y el Sur del Mediterráneo (Marruecos).

²⁶ Precisamente uno de los países candidatos más cercanos a la adhesión, Chipre, se encuentra dividido por motivos étnicos. Malta y Chipre son los candidatos más próximos, al menos conforme a lo dispuesto en el Consejo Europeo de Cannes. Allí se estableció que las negociaciones no darían comienzo hasta seis meses después de finalizada la CIG 96. Por su parte el Consejo de Essen estableció que las negociaciones para la adhesión de los países del Centro y Este de Europa, así como de los países bálticos sólo podrían dar comienzo una vez finalizada la Conferencia. Así lo recoge el Informe del Grupo de Reflexión (p. 8).

cionales, verdadero núcleo de la Conferencia. ¿Qué novedades pueden acordarse sobre el diseño de sus órganos decisionales?

Tal y como se establece en el art. B del TUE, la CIG 96 prevista en el art. N.2, se ocupará de «examinar en qué medida las políticas y formas de cooperación deben ser revisadas para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias». Se trata de un mandato más amplio que el recogido en el mencionado art. N.2, pues, como veíamos, allí se establece que la revisión se concentre sobre aquellas disposiciones del Tratado para las que se prevea una revisión.

Vamos a analizar tanto unas como otras. Tanto las cuestiones expresamente previstas de revisar, como aquellas que pueden procurar la mejora de políticas y formas de cooperación.

1. El alcance del procedimiento de codecisión

Su posible extensión a otras materias está recogida en el art. 189B.8.

Este procedimiento novedoso que introduce el TUE posibilita al Parlamento Europeo bloquear decisiones conforme a un sistema muy complejo. Supone un reforzamiento del PE, al que convierte en colegislador, al menos en cuanto le permite vetar decisiones normativas. El TUE ofrece a la CIG 96 la perspectiva de ampliarlo, incluso de generalizarlo, si existiera la pretensión de encaminarse hacia un modelo bicameral y así, dotar a la CE de una legitimidad democrática de la que actualmente carece.

De esta forma, el PE, para aquellas cuestiones en que las decisiones en el Consejo se tomaran por mayoría, daría un respaldo de legitimidad para aquellos Estados cuyos gobiernos y parlamentos no hubieran apoyado la decisión. El Parlamento Europeo, donde están representados los ciudadanos de todos los Estados, con su apoyo, ofrecería legitimación a la decisión.

Hasta la fecha este procedimiento se utiliza en relación a un pequeño número de artículos del Tratado²⁷ que se ocupan de materias tales como: libre circulación de trabajadores; derecho de establecimiento; servicios; mercado interior; educación (acciones de fomento); sanidad (acciones de fomento); consumidores; redes transeuropeas (orientaciones); medio ambiente (programas generales). En estos casos las decisiones del Consejo se adoptan por mayoría, mientras que este procedimiento también está previsto vinculado a la unanimidad en el Consejo para los artículos: 128 cultura (acciones de fomento) y 130 I investigación (programas marco).

²⁷ Artículos 49 - 54.2 - 56.2 - 57.1 y 2 - 66 - 100A - 100B - 126 - 129A - 129D y 130S.

Resulta difícil establecer una lógica material sobre los ámbitos para los que se ha previsto este procedimiento, si bien, una mayoría se refiere a las denominadas «nuevas políticas comunitarias». Su utilización está prevista sobre algo menos de 1/5 de supuestos decisionales y representa dos de los veintidós procedimientos actualmente previstos.

Son ocho los procedimientos donde el legislador se pronuncia siempre sobre la propuesta de la Comisión. Son los más importantes y afectan al mayor número de cuestiones. En ocasiones también intervienen otras dos instituciones, además del PE y el Consejo: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. En otros procedimientos pueden llegar a intervenir según los supuestos otras instituciones: Comité Monetario, Banca Central Europea, Consejo Europeo, Presidente del Consejo, Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo.

Parece evidente que la CIG 96 debiera hacer frente tanto al elevado número de procedimientos, como a la exigencia de unanimidad en el Consejo en muchos de ellos (8), especialmente, dado que hasta un total de cincuenta y cinco supuestos tienen bases jurídicas que prevén la votación por unanimidad en el Consejo.

Podría favorecerse la sustitución del procedimiento de cooperación, previsto para quince cuestiones²⁸, y su conversión al procedimiento de codecisión. De esta forma se añadirían decisiones sobre: no discriminación; transportes; social; fondo social; formación profesional; redes transeuropeas; cohesión económica y social; investigación; medio ambiente; cooperación al desarrollo; supervisión multilateral; créditos y moneda.

Aunque ésta pudiera ser por su sencillez la decisión de la CIG 96, tampoco entonces sería posible fijar un criterio material para el que entonces se convertiría en el procedimiento más numeroso. Aún así las cuestiones a resolver por unanimidad seguirían siendo más y sobre temas de la mayor transcendencia. Entre otras²⁹: coordinación de regímenes de seguridad social; ayudas estatales; UEM; adopción de un procedimiento electoral uniforme para el PE; atribución de competencias de ejecución; régimen lingüístico; art. 235 y acuerdos de asociación. Además, de otros supuestos, que afectan a cuestiones muy cercanas o incluso sobre los mismos ámbitos previstos para la codecisión. Así, se exige unanimidad en el Consejo y mera consulta al Parlamento para temas de ciudadanía, establecimiento, transportes, fiscalidad, armonización de legislaciones, visados; social; cohesión, investigación; medio ambiente; industria; fraude y

²⁸ Cuestiones recogidas en los siguientes artículos del TUE: 6 - 75.1 - 84 - 103.5 - 104.2 - 104B.2 - 105A.2 - 118A - 125 - 127 - 129D - 130E - 130 O - 130S - 130W.

²⁹ Recogidas en los artículos: 51 - 93 - 104 - 105 - 106 - 138.3 - 145 - 217 - 238.

tratados internacionales³⁰, además de para la habilitación para el nombramiento y composición de otras instituciones: miembros del Tribunal de Cuentas, Comité de las Regiones, incremento de miembros del TJCE.

Continuaría sin resolverse la problemática del enorme número de procedimientos y la subsiguiente falta de transparencia del procedimiento decisonal. Además, el procedimiento de codecisión es en exceso complejo y puede conducir, caso de generalizarse, a paralizar la toma de decisiones.

La búsqueda de soluciones para la simplificación de procedimientos, la racionalización material y la reducción de la unanimidad podría tratar de alcanzarse sobre la base de otra de las cuestiones expresamente previstas en el TUE como objeto de la CIG 96:

2. Revisión de la clasificación de los actos comunitarios y de la jerarquía normativa

La Declaración XVII del TUE también prevé que la Conferencia se ocupe de la *revisión de la clasificación de los actos comunitarios y de la jerarquía normativa*. Precisamente este tema, el de la jerarquía normativa, está estrechamente vinculado a la necesaria reforma del proceso decisonal comunitario. Hasta la fecha, una comunidad de derecho como la CE no dispone de este principio característico del Estado de Derecho y del sistema democrático.

El Parlamento Europeo consciente de la transcendencia de este principio, en su proyecto de Constitución de la Unión, del cual fueron ponentes los parlamentarios Oreja³¹ y Hermans, ha diseñado un sistema próximo al que se conoce en los Estados, y que distinguiría entre leyes constitucionales, orgánicas y ordinarias, y que convertiría a las directivas en leyes marco. Las mayorías necesarias en un legislativo bicameral —Consejo, Parlamento— tendrían en cuenta tanto el número de habitantes como el número de unidades políticas.

Así, las leyes constitucionales cuyo objeto sería modificar o completar la Constitución, requerirían del apoyo de 2/3 de los miembros del Parlamento y de una mayoría supercualificada en el Consejo. Dicha mayoría supercualificada no se alcanzaría en caso de que se opusiera 1/4 de los Estados que representen a 1/8 de la población o 1/8 de Estados que representen a 1/4 de la población de la Unión.

³⁰ Se trata de los artículos: 8B - 8E - 54.1- 75.3 - 99 - 100 - 100C - 130.3 - 130B - 130 O - 130S.2 - 209 - 228.2 y 3.

³¹ Marcelino Oreja es el actual comisario responsable de cuestiones institucionales y ha sido el representante de la Comisión en el Grupo de Reflexión.

Por su parte, las leyes orgánicas que regularían la composición y actividades de las instituciones y órganos necesitarían contar con el respaldo de la mayoría de los diputados y de una mayoría cualificada en el Consejo. Tal mayoría cualificada exigiría del apoyo de 2/3 de los Estados que representaran a 2/3 de la población.

En cuanto a las leyes ordinarias, bastaría con una mayoría de los votos emitidos en el Parlamento y una mayoría simple en el Consejo, equivalente a la mayoría de los Estados que representen a la mayoría de la población.

Como antes señalaba, se hace imprescindible conjugar los principios de población y unidad política, de otra forma, se pondría en grave riesgo el proceso integrador. Y es que, no sólo se trata de poner fin a la unanimidad en una Unión cercana a la veintena de miembros, sino que la previsible incorporación de nuevos estados convertiría en inadmisibles la posibilidad de que una mayoría de Estados que no representaran a la mayoría de la población pudieran decidir la política de la Unión.

Tengamos presente, que además de los microestados, las ampliaciones futuras de la Unión acogerán unidades políticas, que con la excepción de Polonia, entran en las categorías de Estados medianos o pequeños: Eslovaquia, República Checa, Hungría, Bulgaria, Rumanía, Estados Bálticos... no reúnen en su conjunto a la población equivalente a la de uno de los grandes Estados comunitarios.

Por consiguiente, el encontrar un equilibrio democrático en la relación representativa —unidad política y población— creo que deberá ser una de las grandes cuestiones a tratar de transformar con las consiguientes consecuencias en la estructura jurídico-institucional. Una de sus consecuencias podría ser la generalización de las decisiones por mayoría, y en su caso el papel de colegislador en favor del PE.

3. PESC

El art. J.4., entre las disposiciones del Título V, conecta el desarrollo de la Política de Defensa y Seguridad Común con la revisión del Tratado de Bruselas, dado que según aquél, la vigencia de la Unión Europea Occidental expiraría en 1998. Precisamente la Declaración XXX del TUE señala la fecha de 1996 para proceder a su revisión. Además, el art. J.10, extiende el ámbito de la Conferencia al conjunto de las disposiciones de la PESC.

El trágico fracaso comunitario en los Balcanes, la vergonzosa actuación frente al régimen genocida serbio y sus perturbados aliados, han puesto de manifiesto la necesidad de acelerar el desarrollo de la PESC en

sus múltiples facetas de seguridad: militar, económica y política. La UEO, su rediseño en clave de la Unión, será otra de las grandes cuestiones a abordar en 1996. También el posible reforzamiento del llamado pilar europeo de la OTAN, teniendo en cuenta que algunos Estados Miembros de la UE no forman parte de la misma.

La CIG 96 se enfrenta a la difícil tarea de coordinar las complejas tareas comprendidas en la PESC, con la dimensión exterior de la UE. Una mayor relevancia de la UE en la esfera internacional exige una mayor coherencia en el ejercicio de los distintos instrumentos e instituciones. Aunque no resultará sencillo tratar de combinar adecuadamente, la política comercial, la ayuda al desarrollo, el papel del Consejo Europeo en las cumbres mundiales, de la Comunidad Europea en las negociaciones multilaterales tipo GATT, y la actuación en situaciones de crisis —las denominadas «tareas Petersberg»— probablemente exige nuevos diseños.

El requisito de la unanimidad, base jurídica para las decisiones del Consejo en asuntos tales como: la definición de las posiciones comunes (art. J.2.2+J.8), la adopción de acciones comunes (art. J.3+J.8) y la decisión sobre la inclusión de los gastos operativos en el presupuesto comunitario (art. J.11), dificulta enormemente la operatividad. Además, prácticamente no existe un control parlamentario, salvo la información prevista en el art. J.7, que la presidencia del Consejo y la Comisión deben facilitar al PE en torno al desarrollo de la PESC. Además, sólo está prevista la simple consulta al PE sobre los principales aspectos y opciones básicas.

Se hace también preciso un nuevo diseño de la Presidencia de la Unión. El actual modelo rotativo se ha mostrado inapropiado a las demandas políticas. Recordemos que el estallido de la agresión fascista en Yugoslavia coincidió con la presidencia luxemburguesa. Hay que dar continuidad a la Presidencia, hacerla electiva y reforzarla.

4. Ambitos de la energía, turismo y protección civil

La Declaración I del TUE también se remite a la Conferencia de 1996 en relación a los ámbitos de la energía, protección civil y turismo, incluidos en el listado de sectores de competencia comunitaria del art. 3.t, pero no desarrollados en el Título II. En principio se trataría de las únicas nuevas materias para el ejercicio comunitario.

El turismo es uno de los sectores económicos en expansión, y para algunos países, un sector que les proporciona unos importantísimos recursos. Su comunitarización implicaría una importante atribución, salvo que se estableciera siguiendo la tipología que el TUE fijó para la educación y cultura: competencias de fomento.

Por su parte, la energía es un sector vital, y además un importante elemento para la competitividad. El Tratado del Euroatom podría verse afectado. En cuanto a la protección civil, el Grupo de Reflexión ha recogido una propuesta tendente a crear un Cuerpo Europeo de Paz³², para ser utilizado con ocasión de desastres y para la ayuda humanitaria.

5. La CIG 96 ante la reforma institucional

La CIG 96 no está limitada a estas cuatro cuestiones, como hemos visto, puede ocuparse de cualquier otra con objeto de mejorar el funcionamiento de las instituciones. Conviene analizar la problemática institucional a partir de los cambios introducidos por el TUE.

Tanto del TUE como de la 4.^a ampliación se derivan distintas cuestiones sobre las que la CIG puede resultar competente, precisamente, por la notable ausencia de consecuencias de relieve institucional que han acompañado a la última ampliación. El paso a una comunidad a quince no ha implicado una modificación sustancial, ni del desequilibrio en la relación población-unidad política, ni de una nueva regulación del proceso decisional en su conjunto. No ha habido una puesta al día.

Hoy un simple «tour de table» puede llegar a consumir cinco horas, en un órgano que como el Consejo de ministros no tiene continuidad ni en el tiempo ni en su composición. La estructura institucional comunitaria no se diseñó pensando en una Comunidad a quince miembros. El aumento paulatino de voces no ha ido acompañado de una adaptación institucional. Las dificultades formales en su funcionamiento han acercado a la CE a apurar los límites de lo razonable.

Creo que se es consciente de la imposibilidad de continuar ampliando la Comunidad o la Unión sin modificar su estructura. Esta hubiera sido una buena oportunidad para realizarla. No ha sido así, a pesar de que el Parlamento Europeo podía haber sacado ventaja del papel que el Tratado de la Unión le reconoce en materia de adhesión de nuevos miembros. Una vez adheridos, el PE no tiene el mismo poder de reforma; el Tratado de Maastricht no se lo reconoce.

Parece que esa oportunidad de transformación más que pérdida ha sido pospuesta a la Conferencia Intergubernamental de 1996³³. En la agenda de la Conferencia figurarán otras cuestiones de las que expresamente hace

³² Informe del Grupo de Reflexión, p. IV.

³³ Concretamente el artículo 228.5 y 6 menciona como cometido de la Conferencia Intergubernamental ocuparse de los acuerdos que la Unión establezca con otros Estados u organizaciones internacionales que impliquen una modificación del Tratado.

referencia el Tratado de Maastricht. Podemos entender que la Conferencia del 96 se configura como un instrumento para la institucionalización diferida de cambios.

I. *La Comisión*

Desde Maastricht la Comisión resulta reforzada en cuanto a su legitimación, dada la debida confirmación que de su composición se establece en favor del Parlamento Europeo. Sin embargo, la elección de sus miembros y el voto de censura sobre la misma, sigue dejando al criterio político del Consejo, las consecuencias que puedan derivarse de la postura parlamentaria. Algo que conforme a los parámetros tradicionales del control parlamentario, no resulta muy coherente.

También se advierte una pérdida del poder de iniciativa de la Comisión, en relación a las decisiones que sobre la UEM se adopten por el Consejo. Este decidirá sobre la base de recomendaciones, no de propuestas, de la Comisión, en ocasiones compartidas (las recomendaciones) con la Banca Central Europea. Esto viene a significar una mayor discrecionalidad en favor del Consejo, que resolverá por mayoría, para poder apartarse de la postura de la Comisión.

Asimismo en relación a las materias de competencia de los pilares de cooperación intergubernamental, el papel de la Comisión diseñado en el TUE es muy inferior del que dispone en asuntos comunitarios.

II. *El Parlamento Europeo*

Aparece reforzado en una triple dirección: los asuntos que requieren el procedimiento de codecisión, los que precisan del procedimiento de cooperación y de los que se exige para su aprobación la conformidad del PE. Se trata en conjunto de un amplio bloque de materias.

Podemos apreciar un aumento paulatino de los poderes del PE. El Acta Unica vino a reconocer un poder de conformidad en su favor. Entonces se limitó a la incorporación de nuevos socios y a los acuerdos de asociación. El TUE lo extiende al ejercicio del derecho de residencia (art. 8a), enmiendas al estatuto del SBCE (106.5), Fondos estructurales y Fondo de Cohesión (130d) así como al procedimiento de elección de parlamentarios (138.3). Sin embargo este poder de veto no se ha extendido a cuestiones tan significativas como la reforma de los Tratados (art. N) o sobre recursos financieros de la Comunidad (art. 201).

Ya hemos visto que el innovador procedimiento de codecisión, que proporciona un derecho de bloqueo en tercera lectura, si la mayoría absoluta de parlamentarios se manifiesta en contra de la posición común

del Consejo, se refiere a cuestiones relativas al funcionamiento del Mercado interno (arts. 49, 54, 56, 57 y 100a), y a algunas de las nuevas materias de competencia comunitaria: educación (126), cultura (128), salud (129), protección de los consumidores (129a) y redes transeuropeas (129d). También se ha previsto el procedimiento del artículo 138B para los programas marco de I+D (130i) y parcialmente en medio ambiente (130s.3). Ha quedado excluida industria y visado.

Es necesario resaltar, que, a pesar del acercamiento, que este aumento de poderes del PE en el proceso legislativo, conduce a la asimilación del PE con las cámaras legislativas de los EM, el hecho de que sean los Tratados quienes vinculen competencias con procedimientos determinados, mantiene alejado al PE de supuestos tradicionales y lo somete a la voluntad intergubernamental.

Si bien, hace ya tiempo que se asumió por el Consejo la preceptibilidad consultiva del PE, se aumentaron las materias a consulta, se dotó a las resoluciones del PE de un mayor valor en cuanto se propició una segunda lectura, unos comités paritarios en caso de discrepancias y una mayor dificultad del Consejo para poder decidir en contra de la voluntad del PE. El TUE ha continuado en esta línea y ha añadido un nuevo procedimiento de tercera lectura que puede equivaler en extremo a un derecho de veto.

Sin llegar a reproducir el carácter de un parlamento bicameral, tampoco puede ya sostenerse que el Consejo es el órgano exclusivo para la producción normativa. Por otro lado, el aumento del número de Estados hace hoy posible que el resultado de la ponderación equivalga a que las decisiones no vengan respaldadas por una mayoría de la población. Además el mantenimiento del principio de unanimidad aparece como un obstáculo difícilmente asumible en el futuro, lo cual redundará en favor de un nuevo aumento de poder del PE.

III. *El Consejo*

Su reforma es una de las claves para el porvenir del proceso de integración. En un principio, el equilibrio representativo se buscó en el Consejo, puesto que el PE apenas disfrutaba de otros poderes que los meramente consultivos y hasta 1979, sus miembros eran elegidos por los respectivos parlamentos nacionales. Al interior del Consejo y para las cuestiones sujetas a decisión por mayoría, se estableció una distribución ponderada de votos conforme a un criterio que trataba de reflejar el distinto peso específico de los Estados guiándose sustancialmente por la diferencia de población. Se trató de encontrar una fórmula que posibilitara distintas combinaciones entre Estados grandes y pequeños, mediterrá-

neos y del norte, cuyas resultantes admitían lo que vino a denominarse «minorías de bloqueo». Aunque los tratados originarios promovieron la generalización de decisiones por mayoría cualificada, las decisiones consensuadas, especialmente tras el compromiso de Luxemburgo, hicieron de la unanimidad el procedimiento oficioso por excelencia. A partir del Acta Unica los Estados admitieron retomar el espíritu de los Tratados y retornar a la regla de mayorías. Además, el AUE, y con anterioridad distintos acuerdos institucionales, habían ido dotando al PE, de competencias que iban aproximando al legislativo comunitario, al perfil de un triángulo institucional.

Todavía, aunque destaca el aumento de materias a decidir en el Consejo por mayoría: medio ambiente (130s), transporte (75), comercio (113) y condiciones de 3.^a fase de UEM, y en las nuevas áreas de competencia comunitaria —excluidas educación y cultura— tales como ciudadanía, visados, salud pública, protección de consumidores, redes transeuropeas, telecomunicaciones, industria y cooperación al desarrollo, la unanimidad sigue siendo la base jurídica característica.

Un nuevo artículo³⁴ constitucionaliza la Secretaría general del Consejo para ayudar a la Presidencia en la toma de decisiones. Caso de que la CIG 96 se decida por reforzar la Presidencia probablemente se vinculará a dicha Secretaría.

IV. *Títulos V y VI*

El TUE aporta algunas novedades institucionales para el funcionamiento de los títulos V y VI. Así, se constituyen nuevos comités, al margen del COREPER: el comité político para la PESC y el comité de Altos funcionarios nacionales para los Asuntos de Justicia e Interior³⁵. Se trata de rasgos, dada la composición de estos órganos, que acentúan, en el caso de los comités, el intergubernamentalismo y la desresponsabilización comunitaria. En efecto, la Comisión dispondrá de iniciativa en ambos pilares, sin embargo, la compartirá con los Estados Miembros, y además, no mantendrá el poder derivado de la necesidad en el Consejo de unanimidad para variar su posición. Por su parte el PE apenas tiene reconocidas funciones en estos ámbitos.

Quien también resulta perjudicado en las relaciones orgánicas de poder es el Tribunal de Justicia, quien en materias del Título V y VI, sólo

³⁴ Artículo 151.2 TUE.

³⁵ En relación al Título VI y en especial al organigrama comitológico para su funcionamiento, vid., LEPOIVRE, Marc, «Le domaine de la Justice et des Affaires Interieures dans la perspective de la CIG 96». *Cahiers de Droit Europeen*, n.º 34/1995, pp. 323-349.

será competente para interpretar convenciones interestatales o resolver sobre disputas relativas a las mismas. Resulta evidente la voluntad de desjudicializar la cooperación intergubernamental, aunque no pueda excluirse tajantemente, dada la conexión de estas materias con el contenido comunitario, que en el futuro no pueda el Tribunal ampliar su jurisdicción.

V. *Otras cuestiones institucionales*

También se hace necesario *reforzar los controles democráticos* sobre la Unión. No es admisible democráticamente, ni siquiera a corto plazo, que el Consejo de Ministros, actuando como órgano legislativo siga reuniéndose y decidiendo en secreto, o que sus decisiones escapen al control tanto del Parlamento Europeo como de los parlamentos nacionales.

Reforzar los controles parlamentarios sobre el Consejo, dado que se mantiene su posición preminente parece ser una de las claves. Especialmente, facilitar el control de los parlamentos nacionales. Tradicionalmente, salvo el estrecho control del Folketing danés y en menor medida del Parlamento británico, el resto de parlamentos nacionales mantienen un control relativamente difuso. En bastantes Estados, este control es insuficiente, incluso simbólico.

Probablemente se hará necesario dotar a algunos órganos parlamentarios, en concreto a alguna comisión parlamentaria, de poderes de actuación en materias comunitarias, semejantes al diseño que con este objeto se ha establecido en Alemania con ocasión de la última reforma constitucional del noventa y dos.

La legitimidad democrática, el denominado déficit democrático es otra de las características del proceso de integración. Sin embargo, sólo recientemente ha pasado a ocupar un lugar en la agenda política. Durante años, la legitimidad política del proceso estuvo sustentada en la legitimidad que obtenían los gobiernos nacionales a través del apoyo que les brindaban los ciudadanos en favor del desarrollo del proceso. Se trataba de una legitimación indirecta a la que se sumó la elección directa del PE y el continuo reforzamiento de sus poderes.

Hoy en día, para una buena parte de la opinión pública, la Unión Europea no representa un instrumento que se caracterice por su actitud combativa frente al desempleo, la crisis económica y en defensa del Estado social. De ahí la crisis de legitimación del proceso. Además, un número creciente de Estados padece una crisis de confianza en su clase política, que a su vez repercute en las instituciones europeas.

Los cuatro decenios transcurridos no han consolidado un modelo democrático, aunque el poder y la soberanía, cuyo ejercicio está en manos

de la Unión, sea ya muy importante. Ni el órgano con la potestad para establecer normas está compuesto a través de representantes directamente elegidos por los ciudadanos, ni se ha establecido un sistema de división de poderes equiparable al existente en los Estados de derecho, ni existe un catálogo de derechos y libertades fundamentales.

El TUE no ha dado respuesta a estas cuestiones salvo el tímido reconocimiento del art. F.2 que como sabemos está excluido de la judicialización del TJCE.

La ciudadanía europea probará su madurez no sólo con reclamar gobiernos responsables, sino también responsabilizándose de sus gobiernos. La importancia de contar con una opinión pública europea es fundamental. Sin ella la democratización de la Unión o su desarrollo federal parecen una quimera.

VI. *Otros temas*

La ampliación del número de miembros favorece la *diversidad*. En un espacio jurídico-político empeñado en construir un mercado único resulta más complejo avanzar conjuntamente como unidades políticas. También las diferencias entre quienes, por contar con trabajo pueden disfrutar del gran mercado y sus ventajas, y quienes por estar desempleados o subempleados, representan ciudadanías de segunda categoría, se ensancha. La Unión Europea precisa de una auténtica política social³⁶. De otra forma parece inevitable una Europa a varias velocidades o en distintos círculos. Pero una política social requiere recursos y los de la Unión no son suficientes. De ahí que su autonomía como poder político sea débil. El TUE ha marginado al Parlamento Europeo de las decisiones sobre la ampliación de las fuentes de recursos de la Unión. Los Estados Miembros, sólo se comprometieron en Edimburgo a llegar en 1999 al 1,29% del PIB. La Conferencia del 96 debiera hacer frente a ese reto, ya que, no podrá haber nuevas ampliaciones sin nuevos fondos y no habrá Unión sin mayores recursos a disposición de sus instituciones.

También *el principio de subsidiariedad*, podría recibir de la Conferencia algún tipo de atención. El Grupo de Reflexión se centra en este principio dentro del apartado dedicado a la ciudadanía³⁷, y no al tratar de los poderes y de las normas comunitarias. De esta forma, parece favorecer el

³⁶ A pesar de que el Empleo sea una de las cuestiones prioritarias de los ciudadanos de la Unión, no hay acuerdo entre los Estados Miembros acerca de introducir disposiciones, o de qué tipo, sobre este objetivo en los tratados. El informe del Grupo de Reflexión, pp. 18 y 19, se ocupa de estas cuestiones, sin que aparentemente quepa esperar de la CIG 96 reformas importantes.

³⁷ Páginas 21 y 22 del Informe.

alcance positivo del principio frente a su proyección negativa o restrictiva, en términos comunitarios. Como sabemos, son varias las referencias que el TUE dedica a la subsidiariedad. La primera está recogida en el Preámbulo³⁸ y se retoma en el art. A. Por el contrario, el art. B y F.1, representan una perspectiva diferente, más cercana a los límites a que debe quedar sujeto el ejercicio del poder europeo, que se concretiza posteriormente en el art. 3B.

La operatividad de este principio es muy controvertida³⁹. Con ocasión del Consejo Europeo de Edimburgo se trató de concretar su contenido sin demasiada fortuna⁴⁰. Siguiendo la tesis mantenida por Lenaerts y Van Ypersele⁴¹ este principio cumple dos funciones: presidir el reparto constitucional de competencias y regular su ejercicio por la Comunidad. La primera de esas funciones, su dimensión positiva, forma parte del espíritu de los tratados fundacionales, mientras que la segunda representa una novedad. Tras la introducción del principio de subsidiariedad, la competencia continúa siendo una condición necesaria para el ejercicio de poderes, pero ha dejado de ser una condición suficiente. La Comunidad sólo podrá ejercer sus poderes en tanto este principio lo permita, siempre que no se trate de una competencia exclusiva de la CE.

Será la Comisión con carácter preventivo y el Tribunal de Justicia a posteriori, las instituciones especialmente encargadas de controlar su aplicación. Por otro lado serán los Estados Miembros quienes particularmente asuman la responsabilidad política de su ejercicio. En este sentido, existe en el Informe del Grupo de Reflexión una propuesta para vincular a representantes de los parlamentos nacionales al control preventivo.

Otra de las consecuencias de esta ampliación conecta con *los modelos de estructura interna y la participación regional*.

³⁸ «Resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.»

³⁹ Resulta interesante comparar las posturas expresadas por SUSANA GALERA, «El principio de subsidiariedad desde la perspectiva del reparto de competencia entre los Estados y la UE», en *GJ de la CE*, Boletín 103/95, pp. 5-22, para quien a su juicio el principio de subsidiariedad entra en abierta contradicción con el grado de integración jurídica conseguido hasta la entrada en vigor del TUE (p. 21), con el artículo de JOSÉ PALACIO, «The Principle of Subsidiarity (A guide for Lawyers with a particular community orientation)» en *European Law Review*, n.º 4/95, pp. 355-370, quien resalta que «...subsidiarity is a factor conductive to integration» (p. 370).

⁴⁰ Resulta ilustrativa la lectura del documento de aquella cumbre europea. Por insistencia británica se redactaron más de media docena de páginas para tratar de perfilar este principio de difícil concreción jurídica.

⁴¹ LENAERTS, KOEN et YPERSELE, PATRICK VAN, «Le principe de subsidiarité et son contexte: etude de l'article 3B du traité CE.» *Cahiers de Droit Européen*, n.ºs 1-2/94, pp. 3-85.

De los nuevos Estados, Austria es un Estado federal. Por el contrario Suecia y Finlandia son Estados de corte napoleónico⁴². Por consiguiente más que producirse un reforzamiento de los poderes regionales, esta ampliación refuerza a la autonomía local, cuyos representantes se verán favorecidos en el Comité de las Regiones.

Son escasas las referencias que el Informe del Grupo de Reflexión dedica al Comité de las Regiones⁴³. Es probable que la CIG 96 no amplíe sus competencias hasta que la UE disponga de una experiencia más amplia de su funcionamiento. Parece descartado, tal y como demanda el Comité de las Regiones, que se le habilite como sujeto activo para interponer demandas ante el TJCE⁴⁴, pero quizás se faculte al PE para poder consultarlo.

Sin embargo, dadas las escasas competencias de este comité consultivo, el ejercicio del autogobierno de los poderes autónomos sigue dependiendo en gran medida de su participación al interior de los respectivos Estados Miembros.

Ha sido en Alemania donde se han introducido las reformas más importantes para favorecer la participación regional en la esfera comunitaria. La reforma de la Ley Fundamental de Bonn, art. 23, ha establecido distintas disposiciones favorecedoras de los derechos informativos y participativos de los Lander.

Dicho art. 23 LFB introduce: un derecho de información en favor del Bundestag y del Bundesrat «tan completo y próximo en el tiempo, como sea posible»; un derecho general de participación en favor del Bundestag durante el proceso de elaboración normativa de la Unión; una obligación participativa en favor del Bundesrat, siempre que éste, o los Lander sean competentes en el orden interno en relación a alguna medida análoga. Además, si los intereses de los Lander son afectados en una materia de competencia exclusiva de la Federación, o sobre la que la Federación tiene poder normativo, la obligación del gobierno federal con respecto al Bundesrat es de considerar la opinión del Senado.

⁴² Uno de los generales napoleónicos, Bernadotte, modeló el reino de Suecia, a cuyo trono accedió, según el modelo centralista y de control prefectural característicos de la revolución jacobina. Por otro lado, Finlandia fue parte de Suecia hasta finales del siglo pasado, cuando fue anexionada al imperio zarista. La paz que impulsaron los bolcheviques significó el alumbramiento del Estado independiente de Finlandia, aunque Stalin durante la II Guerra Mundial se hiciera con parte de su territorio. En cualquier caso ha conservado las características estructurales que ordenaban su territorio cuando formaba parte de Suecia: administración central y poderes locales, a excepción de la autonomía reconocida a las islas Åland.

⁴³ Vid., pp. 22 y 34 del Informe.

⁴⁴ El Comité de las Regiones hace su demanda en perspectiva de supuestos de incorrecta aplicación del principio de subsidiariedad.

Si son afectados de manera sustancial los poderes legislativos de los Länder, la organización de sus servicios o un procedimiento administrativo no contencioso, la opinión del Bundesrat debe ser considerada de manera determinante a la hora de elaborar la voluntad de la Federación. Si son afectados sustancialmente los poderes legislativos exclusivos de los Lander, se transferirán los derechos que como Estado miembro correspondan a la RFA a un representante de los Lander designado por el Senado. El ejercicio de derechos se hará con la participación y acuerdo del Gobierno Federal⁴⁵.

Por otro lado, el art. 52 LFB, ha habilitado la constitución de una «Cámara Europea» con poder para adoptar decisiones vinculantes para el Senado en materia comunitaria. De una forma más modesta, también la Constitución francesa ha sido reformada para establecer unos derechos informativos en favor de las dos cámaras del Parlamento. El ejecutivo galo queda obligado a facilitar desde su tramitación al Consejo, aquellas proposiciones normativas sobre actos comunitarios. También la Constitución belga en su art. 168, fija unos derechos informativos en favor de las cámaras parlamentarias.

Hasta la fecha sólo los Estados federales de Alemania y Bélgica han posibilitado la participación regional en el Consejo. Quizás Austria, otro Estado federal, lo haga en el futuro. Internamente Alemania es una excepción a la marginalidad participativa. En España las Conferencias Sectoriales representan por ahora un primer y tímido paso adelante⁴⁶.

VIII. CONCLUSIONES

La Conferencia tiene ante sí enormes retos. Para empezar debe tratar de poner al día el sistema institucional para una Unión de quince miembros, ya que no se aprovechó la última ampliación para acomodarlo. Tiene que hacerlo conforme a un modelo dual, que, sujeto a varios pilares, no se ha demostrado hasta la fecha como particularmente eficiente. La cita del 98 para dar inicio a la fase final de la Unión Monetaria y la expiración

⁴⁵ Este es un principio que subyace a toda la construcción participativa. Así lo destaca en sus conclusiones, MARIANO BACIGALUPO, «Garantías constitucionales de los Lander alemanes en la fase ascendente. Presuntas extralimitaciones constitucionales». *Gaceta Jurídica de la CE*, Boletín 105/95, pp. 21-26.

⁴⁶ Aún es pronto para valorar el Acuerdo de 30 de octubre de 1994 de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios. El texto del Acuerdo está recogido en *GJ de la CE*, Boletín 103/95, pp. 57-61. Aún menos para valorar el Acuerdo bilateral entre el Gobierno y Euskadi de diciembre de 1995.

en el mismo año del Tratado de Bruselas, base de la Unión Europea Occidental, son cuestiones que gravitarán sobre los Jefes de Gobierno, muchos de ellos, sin el respaldo suficiente de la opinión pública para acometer reformas profundas.

Pero la CIG 96 tiene su eje en la revisión del Tratado de Unión Europea. Su origen fue la previsible necesidad de modificación de varias de sus materias: codecisión, PESC, jerarquía normativa y ámbitos de la energía, turismo y protección civil. Desde entonces, una ampliación de la UE y distintos Consejos Europeos han ido ampliando las cuestiones susceptibles de examen. El trabajo del Grupo de Reflexión parece centrar la negociación en cuestiones institucionales, de acción exterior y de acercamiento a la ciudadanía.

La CIG 96 podría ser una buena oportunidad para sintetizar las disposiciones más importantes del TUE, y de otras, recogidas en otros tratados, en la legislación derivada, o fruto de la labor jurisprudencial. La sintetización en un texto refundido, breve en extensión y accesible a los ciudadanos de lo sustancial del acervo comunitario, puede facilitar la proximidad entre Europa y sus ciudadanos. Transparencia e inteligibilidad son valores democráticos de primer orden. El TUE, su farragosidad, al alcance de unos cuantos especialistas no puede servir de base para la profundización de la integración. Se impone una limpieza jurídica.

El desarrollo de diversas cuestiones relativas a la ciudadanía como los derechos electorales o la protección diplomática, así como el uso de la cláusula de revisión del artículo 8.E, podrían resultar beneficiados por la tradición democrática escandinava, cuyo peso deberá comenzar a hacerse notar tras la ampliación, dado que el Tratado de la Unión Europea había previsto una revisión, modificación o desarrollo diferido a distintas fechas de estas cuestiones. Debido al retraso con que entró en vigor el TUE, quedaron «desfchadas», y es previsible que sus contenidos formen parte también de la agenda de la Conferencia Intergubernamental.

La CIG 96 sin duda tratará de seguir manteniendo el equilibrio entre los elementos de supranacionalidad y el componente de intergubernamentalismo que caracterizan al proceso de integración. Los Estados Miembros han ido perdiendo poder como consecuencia de la progresiva atribución de nuevas competencias a la CE, del aumento de toma de decisiones en el Consejo por mayoría y de la atribución de mayores poderes al PE en detrimento del Consejo. Pero al mismo tiempo, se ha reforzado el componente intergubernamental en el diseño de los dos nuevos pilares, en la proyección del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, o en las reservas en materia social, ciudadanía y UEM reconocidas a algunos Estados, o en la sujeción a prohibiciones explícitas de armoniza-

ción de determinadas nuevas materias como educación, cultura, formación profesional o salud pública.

Además, el Consejo Europeo⁴⁷ ha ido aumentando su importancia aunque el afianzamiento de la personalidad de la Unión hacia el exterior y el desarrollo de la PESC posiblemente jueguen en favor de considerar modelos de personalización de tareas.

La cuestión derivada de la representación de ciudadanos y unidades políticas consecuencia de la última y de las previsiblemente futuras ampliaciones, es una de las claves de bóveda de la reforma, por sus implicaciones sobre el funcionamiento del Consejo, ya que posibilitaría tanto la reducción de la unanimidad como facilitar mayores poderes al Parlamento Europeo. Varias de las materias recogidas para su revisión por el TUE están conectadas con aquella: extensión del procedimiento de codecisión; la incorporación de nuevos sectores competenciales; o la jerarquía de actos normativos.

El desarrollo de la PESC, su conexión con la UEO es otra cuestión de la máxima importancia. Es muy significativa para el futuro de la Unión, la respuesta, hoy en día diferida, al vuelco político del continente tras la desaparición de la Unión Soviética. El proceso de integración fue concebido en un espacio político bipolar. Los ideales de paz y prosperidad para dar respuesta a Alemania y a la reconstrucción occidental, alimentaron el proceso. Hoy, los interrogantes se refieren también a Rusia y a la salida a ofrecer a los pueblos del otro lado del telón. Hasta la fecha la Unión, centrada en su propia dinámica, ha sido incapaz de hacer frente a estas cuestiones o a otros interrogantes que desde los Balkanes, o la orilla meridional del Mediterráneo amenazan, ante la falta de ideales, con promover como respuesta la bunkerización consumista de nuestras sociedades. Se trata del binomio que enfrenta al Mercado Unico con la Sociedad Europa. El neoliberalismo en boga parece tentado en favor de procurarse beneficios mediante la explotación del mercado, aún a riesgo de postergar, incluso, renunciar a construir un espacio social, bien en el continente o al interior de la Unión.

Si se decide por dar cabida a estos pueblos y Estados, se hará necesario ofrecer respuestas flexibles y un calendario adecuado. La combinación de próximas ampliaciones a un espacio socio-económico tan heterogéneo y las dudas sobre la capacidad de casi todos los actuales Estados Miembros de poder iniciar conjuntamente la Unión Monetaria, van ofreciendo sólidos argumentos para el diseño de una Europa de varias velocidades. Su configuración podría ser el objetivo de una próxima Conferencia Intergubernamental.

⁴⁷ Aunque como señala MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, p. 53, el Consejo Europeo sea una institución de Derecho Internacional.

Sin embargo, en relación a la Unión Económica y Monetaria, aunque las perspectivas actuales para el cumplimiento del plazo de sus fases están cubiertas por un enorme interrogante y ninguno de los tres nuevos Estados destaca en el cumplimiento de los criterios de convergencia, parece darse un compromiso para mantener a la CIG 96 al margen y así dejar inalterables las condiciones sobre la moneda única⁴⁸.

El diseño institucional de la Unión Económica y Monetaria plantea serios interrogantes sobre el futuro democrático del poder público en Europa. Y no estamos refiriéndonos a una cuestión marginal, sino al corazón de la reforma comunitaria emprendida en Maastricht. El papel reservado a los futuros miembros del consejo ejecutivo de la Banca Central Europea se aproxima a la de los sacerdotes mexicas de una futura Economirracia, con poderes para reordenar el gasto social en nombre de la estabilidad de los precios. El establecimiento de una autoridad independiente sujeta a dicha norma, parece ser la respuesta equilibrada al dilema del orden sobre el mercado. Las transformaciones institucionales de las bancas centrales de los Estados Miembros acompañan en esta dirección. La constitucionalización comunitaria de este principio, innovador en la tradición constitucional comparada, provoca, cuando menos, perplejidad.

Si la cuestión de la unanimidad es la clave de la reforma para el Consejo, el número de comisarios es un elemento importante para la Comisión. Su limitación parece necesaria para evitar la atribución de carteras sin competencias relevantes y la descoordinación de un órgano que, de mantener el criterio de un comisario por Estado y dos para los grandes, puede convertirse en un ejecutivo inoperante. Probablemente, como ocurre para con los jueces y abogados generales, habrá que articular fórmulas que garanticen un sistema rotatorio de representación conforme al distinto peso de los Estados.

El Parlamento Europeo ha sido hasta la fecha la única institución que ha sido capaz de proponer un modelo coherente, tanto para establecer un sistema de jerarquía normativa, como para garantizar un sistema bicameral de elaboración de normas, conforme a un esquema que potencia la reducción de procedimientos y de la unanimidad. La resolución del PE sobre un proyecto de Constitución Europea⁴⁹ ofrece a mi juicio una buena alternativa al vigente diseño. Lamentablemente parece resultar demasiado ambicioso para la actual coyuntura política.

⁴⁸ Al menos así se manifiesta el Grupo de Reflexión de forma unánime. Vid. p. V del Informe.

⁴⁹ El texto del proyecto está recogido en ALDECOA LUZARRAGA, FRANCISCO (ed.). *Euroelecciones 94: un Parlamento para una legislatura constituyente de la UE 1994-1999*. Madrid: Tecnos 1994.

El Tribunal de Justicia pudiera verse atribuido una mayor justiciabilidad si la CE se decidiera por convertirse en miembro de la Convención Europea de Derechos y Libertades Fundamentales. También si se elaborase un catálogo comunitario de Derechos.

Desde otra perspectiva, cercana al modelo de «Europa a varias velocidades», quizás en el futuro el TJCE pudiera poner en funcionamiento Audiencias Territoriales.

En relación al pilar de los Asuntos de Justicia e Interior, la pasarela K.9-100C no ha funcionado tanto por la necesidad de unanimidad en el Consejo, como por la ausencia de una definida voluntad política por comunitarizar estos asuntos. No parece que la CIG 96 varíe esta postura, aunque podría tratar de reducir la unanimidad en algunas cuestiones y ampliar la jurisdiccionalidad del TJCE en otras.

De la maîtrise du risque social inhérent à l'Union économique et monétaire

par Alain Buzelay

Sumario: INTRODUCTION. L'ÉMERGENCE DU PROBLEME SOCIAL.—A. **Du Grand Marché à la monnaie unique.**—B. **Des certitudes monétaires aux interrogations sociales.**—I. LES CONSÉQUENCES DE L'U.E.M. SUR LES STRATÉGIES D'AJUSTEMENT.—A. **La perte des instruments monétaires nationaux.**—1. *Des régulations de plus en plus précaires.*—2. *Des stratégies n'ayant plus lieu d'être.*—B. **Le risque d'un ajustement social régressif.**—1. *Sous les contraintes de la concurrence liée au Grand Marché.*—2. *Sous les contraintes de la convergence liée à la monnaie unique.*—II. DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE À LA DÉSINTÉGRATION SOCIALE.—A. **Des disparités intracommunautaires socialement plus importantes.**—1. *Les écarts de niveau de vie et de protection sociale.*—2. *Le jeu amplificateur des élargissements.*—B. **Du dumping monétaire au dumping social.**—1. *L'exploitation des différences sociales.*—2. *Les conséquences du dumping social.*—III. LA MAÎTRISE DES RISQUES SOCIAUX CONTRAIRES À L'UNION.—A. **Recentrage des procédures d'ajustement.**—1. *Des instruments de régulation mieux appropriés et coordonnés.*—2. *Une nouvelle analyse de la contrainte budgétaire.*—B. **À la recherche d'une convergence sociale.**—1. *L'apport évolutif des traités.*—2. *Les bases d'un consensus social.*—CONCLUSION. ÉCONOMIE ESPAGNOLE ET EUROPE SOCIALE.

* ALAIN BUZELAY est professeur à l'Université de Nancy II où il dirige le Département de Sciences économiques et Gestion au Centre Européen, ainsi que le D.E.S.S. «Gestion Financière et Espace Européen». Titulaire d'une chaire Jean Monnet, ses recherches et publications portent principalement sur l'analyse des phénomènes d'intégration communautaire. Il enseigne également à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne et à la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

INTRODUCTION. L'ÉMERGENCE DU PROBLÈME SOCIAL

A. Du Grand Marché à la monnaie unique

Le ralentissement important, au milieu des années soixante-dix, de la croissance des échanges intracommunautaires a été analysé comme la conséquence de l'apparition et de l'intensification des barrières non tarifaires venues se substituer aux anciennes frontières douanières définitivement abolies au 1er juillet 1968. Entré en vigueur en 1987, l'Acte Unique a eu pour objectif de recréer le Marché Commun, alors rebaptisé «Grand Marché», en supprimant les barrières non tarifaires et, plus généralement, toutes les entraves à la liberté de circulation non seulement des biens, mais aussi des services, du travail et du capital. Cependant la pratique de ces libertés exige une organisation monétaire garantissant leur sécurité, c'est-à-dire l'absence de risques de taux de change et d'intérêt. La volonté de libéraliser les échanges au sortir du second conflit mondial a ainsi nécessité —à la suite des accords de Bretton Woods de 1944— la mise en place d'une telle organisation avec l'adoption du système monétaire international de l'«Étalon Change Or».

Les vicissitudes de ce système, liées aux tensions entre devises dès le milieu des années cinquante, à l'inconvertibilité du dollar introduite en 1971 et à l'entérinement de la pratique des changes flottants en 1976 à la suite des accords de la Jamaïque, ont incité les partenaires de la Communauté européenne à établir plusieurs projets d'union monétaire pour parvenir à l'adoption, en 1979, d'un Système Monétaire Européen (S.M.E.). Ce système, conçu à titre transitoire, rappelons-le, a prouvé son efficacité dans la mesure où son fonctionnement —du moins jusqu'en 1993 (année de la crise)— s'est avéré plus stable que celui du Système Monétaire International (S.M.I.). De 1979 à 1983, les fluctuations de l'Écu par rapport au dollar ont été de 47% en moyenne, contre 12% en référence au Deutsche Mark et 16% au franc français. Ajoutons qu'entre 1977 et 1989, les variations moyennes entre monnaies des États membres, en prenant pour base le Deutsche Mark, ont été environ trois fois moins fortes que celles entre grandes monnaies hors Communauté.

Cette stabilité des taux de change intracommunautaires par rapport à l'Écu —monnaie parallèle— a longtemps été posée comme l'objectif majeur à atteindre, la monnaie unique apparaissant comme une résultante ultime. On s'est cependant très vite aperçu que la réalisation de cet objectif restait fragile parce que réversible. Pour rendre impossible tout retour aux manipulations de change et irréversible le système de fixité, on a choisi de substituer aux monnaies nationales une monnaie unique. Celle-ci renforce l'intégration monétaire dans la mesure où son émission

sous-entend un système unique des banques centrales et une politique monétaire commune appelant à de nombreuses convergences. Conformément à l'optique du Traité de Maastricht, la monnaie unique se voit ainsi attribuer un rôle moteur dans la poursuite du processus d'intégration européenne.

B. Des certitudes monétaires aux interrogations sociales

La satisfaction aux critères de convergence, notamment en matière de taux d'inflation et de soldes budgétaires, peut conduire les États membres à des pratiques récessionnistes amputant, entre autres, les dépenses en faveur du secteur social. Certains d'entre eux, contraints à une forte réduction de leur déficit budgétaire, peuvent être tentés de réduire le financement de leurs acquis sociaux au-delà de ce que leur imposent les impératifs d'une gestion plus équitable et efficace.

Ajoutons que le fait de ne plus pouvoir utiliser, dans la perspective de la monnaie unique, les variations du taux de change et du taux d'intérêt comme instrument de compétitivité et de rééquilibre (à supposer qu'ils aient été toujours et qu'ils soient encore efficaces) peut inciter les États membres à jouer la concurrence en comprimant des coûts inhérents aux acquis sociaux. Au risque de dumping monétaire alors écarté, peut se substituer un risque de dumping social, cause et conséquence d'un libre-échange ayant perdu son équilibre concurrentiel. En cas de concurrence trop inéquitable, le libre-échange ne permet plus le minimum nécessaire d'harmonisation sociale, sauf à l'assimiler à un ajustement régressif obtenu par marchandage puis réduction du bien-être.

Ce risque de dumping social est d'autant plus plausible que face à l'élargissement de l'Union européenne à des pays socialement moins avancés comme les pays de d'Europe centrale et orientale, les accords européens actuels restent insuffisants dans le domaine social et environnemental.

I. LES CONSÉQUENCES DE L'U.E.M. SUR LES STRATÉGIES D'AJUSTEMENT

A. La perte des instruments monétaires nationaux

1. Des régulations de plus en plus précaires

L'Union monétaire et la perspective de la monnaie unique enlèvent aux partenaires européens la possibilité de recourir aux taux de change et d'intérêt pour parvenir aux ajustements souhaités. Mais ces instruments

n'ont plus, du moins entre les États membres, l'efficacité que leur confrère l'approche traditionnelle.

L'observation et l'analyse économique révèlent depuis longtemps déjà que cette efficacité est inversement proportionnelle aux éléments plus ou moins corrélés qui caractérisent de plus en plus les composantes d'un espace communautaire, c'est-à-dire ici les États membres de l'Union. Il s'agit du degré d'ouverture des économies, de la diversification de leurs échanges commerciaux, du degré de leur intégration économique et financière, de l'homogénéité dans l'origine, la nature et la fréquence des perturbations qui les frappent, ainsi que dans les réponses qu'elles y apportent.

Ainsi, en système de change fixe (*a fortiori* de monnaie unique...), la banque centrale perd le contrôle de sa quantité de monnaie puisque la répartition internationale de cette quantité est fonction des balances des paiements entre pays. La quantité de monnaie en système de change fixe ne peut servir à l'équilibre interne parce qu'elle est endogène.

Quant aux modifications des taux de change en absence d'union monétaire, elles doivent permettre le rééquilibrage extérieur. Les variations discrétionnaires y parviennent par le biais de leur impact sur les prix à l'importation et à l'exportation. Les variations automatiques y conduisent indirectement par le biais de la quantité de monnaie en circulation: sa restriction entraîne une baisse du taux d'inflation, et par voie de conséquence l'appréciation de la monnaie nationale exprimée en devises étrangères. Mais qu'elles soient le fait discrétionnaire des décideurs publics ou le conséquence automatique des forces du marché, ces variations n'ont pas toujours, dans les faits, les résultats escomptés.

2. *Des stratégies n'ayant plus lieu d'être*

Le fonctionnement de nos économies révèle désormais que les stratégies d'ajustement par variation systématique des taux de change et des taux d'intérêt n'ont plus lieu d'être. Dans la mesure où la part importée d'un bien ou d'un service exportable est de plus en plus grande sous l'effet de l'ouverture et de l'interdépendance des économies, la variation des taux de change peut ne plus favoriser le rééquilibrage externe. Ainsi devient-elle la conséquence d'une situation déséquilibrée plus que l'instrument de son rééquilibrage.

En cas de *dévaluation* ou de dépréciation, les prix intérieurs peuvent augmenter plus rapidement (par effet de contamination) que ne baissent les prix à l'exportation libellés en devises étrangères. En cas de *réévaluation*, les gains obtenus de l'importation des composants par le pays exportateur vont accroître ses marges d'autofinancement et par

conséquent ses capacités compétitives au-delà de la perte subie par ses prix à l'exportation facturés en devises étrangères. La fréquence des changements de parité entre le franc français et le Deutsche Mark illustre ce phénomène. Elle est à la fois cause et conséquence de cette réalité contraire à la théorie traditionnelle et elle explique la persistance du déséquilibre entre les deux pays.

Les travaux de Fleming en 1962 et de Mundell en 1968 nous rappellent qu'en système de change fixe, tout ce qui favorise l'augmentation de la mobilité des capitaux renforce corollairement l'impossibilité de conduire des politiques monétaires autonomes. En effet, si un État membre, soucieux de reprise, décide une baisse de ses taux d'intérêt, il devra faire face à une sortie de capitaux engendrant un déficit extérieur et donc des pressions contre sa monnaie. La vente de devises nécessaires à son maintien dans la zone de fixité réduira le volume de la masse monétaire en circulation. Pour une demande de monnaie inchangée, il s'ensuivra une hausse des taux d'intérêt précédemment baissés. Ainsi, en Europe, la détermination des taux d'intérêt est de vue exogène. Antérieurement, les fixation des taux longs était fonction d'arbitrages de portefeuille sur la base des taux courts formés sur les marchés monétaires nationaux et susceptibles d'être infléchis par la banque centrale. Dorénavant, sous l'effet de l'intégration financière, l'européanisation voire l'internationalisation des taux longs s'est renforcée. L'interconnexion des taux longs s'est accentuée au détriment de la causalité traditionnelle entre taux longs et taux courts, si bien que l'influence éventuelle de la banque centrale sur les taux courts ne se répercute pratiquement plus sur les taux longs.

B. Le risque d'un ajustement social régressif

1. Sous les contraintes de la concurrence liée au Grand Marché

Tout en favorisant une meilleure exploitation des économies d'échelles, le grand marché européen et l'intensification de la concurrence en résultant devaient aussi inciter à la recherche de structures productives plus efficaces, grâce à une augmentation de la formation brute de capital fixe. Ceci correspond aux «effets d'offre» attendus. Mais cette augmentation de l'investissement a été amputée ces dernières années sous l'effet de conjonctures récessionnistes entretenues par des politiques nationales déflationnistes (*cf.* Tableau 1). S'efforçant d'éviter les variations discrétionnaires ou automatiques de leurs taux de change par souci de discipline communautaire, les autorités nationales jouent la modification des taux de change réels en misant sur un ajustement du niveau des prix et des salaires.

Tableau 1
F.B.C.F. (% de variations par rapport à la période précédente)

	1992	1993	1994	1995
Allemagne	4,2	-3,3	4,1	6,0
France	-2,5	-5,1	1,1	4,2
Italie	-2,0	-11,1	-0,6	5,0
Royaume-Uni	-1,6	0,8	4,0	5,3
Belgique	0,4	-7,4	0,8	4,0
Danemark	-8,2	-1,8	6,6	6,7
Grèce	1,2	-0,7	-0,2	5,2
Irlande	-1,9	0,5	3,3	4,2
Luxembourg	-2,1	4,0	-2,0	-0,5
Pays-Bas	1,1	-2,8	0,3	4,0
Portugal	5,4	-4,7	3,5	4,8
Espagne	-3,9	-10,3	-2,1	5,0
C.E.	-0,4	-5,0	1,8 (2,5)	5,1 (7,0)

Source: Statistiques des perspectives de l'O.C.D.E., reprises dans la thèse européenne de F. RODRÍGUEZ: «Du S.M.E. à l'U.E.M.: enjeux pour l'Europe et impacts sur la structure de l'économie espagnole», Nancy, novembre 1995.

La récession et le chômage que connaissent encore les États de l'Union européenne restent très importants au regard des États-Unis et du Japon, et les projections retenues ne laissent pas prévoir en la matière une amélioration sensible dans les toutes prochaines années. D'ici la fin du siècle, l'Espagne, notamment, devrait atteindre un taux de chômage représentant 23% de la population active, la France 13,5%, l'Italie, le Royaume-Uni et la Belgique pourraient se maintenir entre 9 et 10%, l'Allemagne ne pas dépasser 7%...

Dans cette longue phase récessionniste, la pression concurrentielle liée au grand marché ne peut qu'accentuer l'élasticité prix de la demande de biens et de services et, par voie de conséquence, celle de la demande de travail, faute d'un niveau d'investissements et de productivité suffisant. D'où la volonté de rechercher une compression des coûts salariaux, y compris de ceux correspondant aux divers éléments de la couverture sociale.

Observons que dans la Communauté européenne comme ailleurs, les disparités socio-économiques ont toujours dominé en période de forte croissance (tel le milieu des années soixante-dix ou la fin des années quatre-vingt) alors qu'elles ont toujours augmenté en période de ralentissement. La baisse d'activité qu'engendre le chômage accentue

l'inégalité des revenus du point de vue de l'analyse hiérarchique, sectorielle et régionale.

2. *Sous les contraintes de la convergence liée à la monnaie unique*

La satisfaction aux critères de convergence spécifiques à l'Union économique et monétaire et au passage à la monnaie unique renforce le risque d'un ajustement social régressif.

À moyen terme, en aidant à la stabilité macroéconomique, le processus d'union économique et monétaire doit permettre une amélioration de la croissance de l'emploi, donc le dégagement de ressources supplémentaires susceptibles, en fonction des différents systèmes de redistribution des États membres, de financer la protection sociale. Mais à plus court terme, le risque existe que la soumission aux critères de convergence impose des stratégies de lutte contre l'inflation et surtout de limitation des dépenses publiques qui, en période de récession ou de croissance lente, entraîneront inévitablement une augmentation du chômage et de l'exclusion, ainsi qu'une pression sur les systèmes sociaux.

Ce risque s'est déjà concrétisé dans plusieurs États membres ayant évalué les économies pouvant être réalisées dans le domaine médical et celui de la sécurité sociale.

En mai 1992, le nouveau gouvernement belge avait annoncé un programme de réduction systématique des dépenses publiques pour les deux années suivantes, de manière à limiter la dette intérieure. Les économies devaient concerner, entre autres, les retraités et locataires sociaux. En juin 1992, le président de la Banque des Pays-Bas devait annoncer une réduction des dépenses de sécurité sociale dans le cadre d'une compression des dépenses publiques. En mars 1993, le gouvernement espagnol a décidé une réduction des indemnités de chômage dans la perspective de son adhésion à l'Union économique et monétaire.

Il ne faudrait cependant pas imputer à l'Union économique et monétaire l'ensemble des responsabilités en matière de compression des dépenses de protection sociale. Celle-ci peut, d'une part, résulter de la recherche d'une plus grande efficacité, d'une autre forme de rationalité évitant les gaspillages. Il se peut que l'excès de protection sociale ait des effets pervers entraînant une spirale de dépenses sociales. Des indemnités de chômage trop élevées peuvent engendrer ainsi le volume de l'embauche. La compression des dépenses de protection sociale peut, d'autre part, provenir d'une volonté de réduire l'interventionnisme en matière sociale, en prenant pour alibi les contraintes de la convergence liées à l'U.E.M.

II. DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE À LA DÉSINTÉGRATION SOCIALE

A. Des disparités intracommunautaires socialement plus importantes

1. *Les écarts de niveau de vie et de protection sociale*

Les inégalités de niveau de vie entre pays et plus encore entre régions sont très importantes en Europe. Du début des années cinquante au milieu des années quatre-vingt, elles n'ont cessé de croître. Depuis 1986, et en dépit d'une conjoncture peu favorable, la situation des vingt-cinq régions les plus faibles s'est légèrement améliorée en regard du revenu moyen communautaire par tête; mais celle des dix dernières a régressé en valeur relative puisqu'elle ne s'est pas améliorée en valeur absolue. En 1994, les dix régions les plus favorisées au sein des Douze avaient un revenu par tête environ cinq fois supérieur à celui des dix régions les moins favorisées, tels les Länder de l'ex-Allemagne de l'Est. Observons que cette inégalité est beaucoup plus importante à l'échelle communautaire qu'elle ne l'est au sein de chaque État membre ou aux États-Unis.

Ces écarts régionaux de niveau de vie sont en étroite relation avec ceux de la protection sociale. Celle-ci peut être rangée dans la catégorie des biens supérieurs dans la mesure où non seulement son volume, mais aussi sa part dans les dépenses totales augmentent avec le revenu national et selon des taux d'élasticité divers.

D'un point de vue global, si la dépense sociale par habitant en standard de pouvoir d'achat est en moyenne de 4 000 Écus par an dans l'Union européenne, elle varie de 1 500 Écus en Grèce à plus de 5 000 Écus aux Pays-Bas et au Luxembourg. Rapporté au produit intérieur brut par habitant, le pourcentage obtenu est d'environ 20% pour la Grèce et le Portugal, contre 30%, voire plus, pour le Danemark et les Pays-Bas (cf. Tableaux ci-joints).

En 1991, neuf États membres sur douze privilégiaient les dépenses de vieillesse, quand l'Allemagne, l'Irlande et le Portugal privilégiaient, elles, les dépenses maladie. La part des dépenses de protection sociale concernant la famille reste très faible avec seulement 10% au Danemark et en Irlande, à peine 2% en Grèce et en Espagne.

Le financement de la protection sociale varie aussi considérablement d'un État membre à l'autre. Pour l'ensemble des Douze, la structure des prélèvements obligatoires exprimés en pourcentage du produit intérieur brut constituant l'assiette du financement indique 14% de cotisations sociales, 14% d'impôts directs, y compris l'impôt sur le capital, et 12% d'impôts indirects. Mais ces valeurs moyennes cachent des écarts sensibles allant de 8% en Grèce et 10% en France à 29% au Danemark

pour l'impôt direct au sens large; de 1% au Danemark à 19% en France et aux Pays-Bas pour les cotisations sociales. De ces différences résultent de fortes disparités intracommunautaires sur le coût du travail.

2. *Le jeu amplificateur des élargissements*

Les élargissements antérieurs de la Communauté à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal ont accentué les écarts intracommunautaires de niveau de vie et, par conséquent, de protection sociale. En 1991, alors que la situation économique de la Grèce avait été antérieurement explosive, les résultats macroéconomiques se sont améliorés, mais moins que ne l'avaient prévu les programmes à moyen terme. Actuellement, les indicateurs globaux restent peu satisfaisants, l'excès du déficit budgétaire ne permettant pas une amélioration du système hellénique de protection sociale dans le sens d'un rapprochement de la moyenne communautaire.

En dépit d'une reprise économique performante provenant entre autres de son adhésion à l'Union, l'économie du Portugal se heurte toujours à un taux d'inflation élevé et à un revenu réel par tête trop faible (égal à la moitié de celui de l'Espagne, au quart de celui de la France, au cinquième de celui de l'Allemagne), lequel ne permet pas le financement d'un relèvement sensible du niveau de protection sociale.

Quant à l'Espagne, l'intensification des échanges et les progrès économiques ayant fait suite à son adhésion ne lui permettent pas davantage de faire face à une inflation et à des capacités socio-économiques à la fois causes et conséquences d'un système insuffisant de protection sociale.

Dans la perspective d'élargissements futurs au profit de l'Europe centrale et orientale, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie sont incontestablement les pays les plus avancés. Mais leur éventuelle adhésion, dans la situation actuelle, ne pourrait qu'amplifier les disparités sociales intracommunautaires.

En Hongrie, pays considéré comme le plus avancé des pays candidats, le revenu annuel par tête, proche de 20 00 dollars, est six fois inférieur à la moyenne des pays de l'O.C.D.E. Il est certes plus élevé qu'en Turquie, mais demeure très inférieur à ceux du Portugal et de la Grèce. En 1990 et 1993, comme leurs voisins de l'Est, ces pays ont connu une forte régression sous l'inévitable coût de leur restructuration. Ainsi le taux de croissance a-t-il chuté de 23% en Hongrie, de 20% dans l'ex-Tchécoslovaquie, de 19% en Pologne. La poursuite des investissements étrangers n'a pas permis à la Hongrie d'éviter une chute de 41% de sa production industrielle entre 1989 et 1992. Quant aux divers indicateurs partiels de niveau de vie et de protection sociale, à l'ex-

ception de ceux concernant l'encadrement médical, ils sont de 50 à 75% inférieurs à la moyenne des économies de l'Union.

B. Du dumping monétaire au dumping social

1. L'exploitation des différences sociales

Les écarts de niveau de vie et de développement social peuvent être systématiquement utilisés, voire accentués, pour compenser ou créer des différences de coûts salariaux (*cf.* Tableau 2) et / ou de productivité selon un processus régressif de surenchère. Cette stratégie concurrentielle des acquis sociaux et de leurs coûts financiers peut devenir un substitut efficace aux variations du taux de change.

Tableau 2
Positions concurrentielles en fonction
des coûts unitaires relatifs à la main d'œuvre (1990 = 100)

	1992	1993	1994	1995
Allemagne	106	111	107	107
France	100	104	105	104
Italie	96	80	80	82
Royaume-Uni	96	86	87	87
Belgique-	99	101	102	102
Luxembourg	—	—	—	—
Danemark	101	101	100	100
Pays-Bas	104	106	103	101
Portugal	110	109	107	101
Espagne	102	88	81	81

Source: Statistiques des perspectives de l'O.C.D.E. (1994), op. cité.

L'exploitation de la présence actuelle ou potentielle de fortes disparités sociales (ou socio-économiques) entre pays est d'autant plus une source de dumping social que les possibilités de dumping monétaire disparaissent. Le dumping social peut se définir comme le recours à des rapports salariaux, à des conditions de travail et à des normes sociales inférieures aux niveaux auxquels la productivité de l'économie pourrait normalement conduire, ceci dans le but d'augmenter les parts de marché et d'améliorer la compétitivité. Ce dumping résultant du lien entre niveau de productivité, salaires réels et protection sociale n'est pas l'exclusive de pays à niveau de

vie traditionnellement faible. Il peut naître, avec une moindre ampleur, certes, mais dissuasive, de stratégies nationales pratiquées au sein de l'Union européenne.

2. *Les conséquences du dumping social*

Les conséquences du dumping social peuvent être ramenées à quatre effets déstabilisateurs.

Premièrement, il fausse les compétitivités et par conséquent la concurrence à l'intérieur du grand marché dans la mesure où, selon les pays membres, les entreprises n'ont pas —à productivité identique— les mêmes contraintes financières de charges et de cotisations sociales. La concurrence est aussi faussée sur le marché du travail où les salariés, conformément à l'image du tourisme social, choisissent leur lieu de résidence non en fonction des possibilités d'embauche mais en fonction des avantages sociaux et des contributions financières spécifiques à tel ou tel État membre.

Deuxièmement, le dumping social incite aux délocalisations. On le perçoit depuis quelques années à travers l'apparition d'importantes poches locales de chômage faisant suite au transfert total ou partiel de certaines activités. Des études récemment effectuées par P.-A. Buigues et A.-J. Jacquemin pour le compte de la Commission des Communautés européennes, révèlent que les pays à faibles coûts salariaux comme l'Afrique noire, le monde arabe, l'Amérique latine, les nouveaux pays industrialisés d'Asie, l'Europe de l'Est... n'ont pas jusqu'à présent, le plus souvent, été retenus pour les transferts d'activités. On précise que pour le plus grand nombre des multinationales européennes, les pays de l'Union seraient toujours au centre de leur stratégie d'implantation ou d'internationalisation. On peut en déduire que le facteur coût salarial doit alors être relativisé aux côtés d'autres éléments comme la proximité des sources d'approvisionnement et des débouchés, le développement des infrastructures, le poids des normes environnementales. Mais l'introduction de fortes disparités dans les coûts salariaux et systèmes de protection sociale, faisant suite à des choix politiques nationaux, pourrait confirmer et intensifier le processus intracommunautaire de délocalisations: un processus amorcé par le transfert d'entreprises françaises en Angleterre —l'entreprise Hoover ayant été le fait initial, très médiatisé. Ce processus pourrait d'ailleurs se généraliser avec l'élargissement de l'Union aux pays de l'Est dont les législations sociales et environnementales sont actuellement beaucoup moins contraignantes et où les coûts salariaux sont de quinze à vingt fois plus faibles qu'en France et en Allemagne.

Troisièmement, le dumping social favorise le développement d'un marchandage salarial sans limites, proposant la venue, dans des pays à

niveau de salaires et d'acquis sociaux élevés, d'une main-d'œuvre bénéficiant d'un niveau moindre dans son pays d'origine. Preuve en est cette publicité d'une société anglaise de services (Domas Ban Limited), télécopiée en juin 1995 à 2 800 entreprises du bâtiment de la région parisienne, proposant des ouvriers qualifiés travaillant au moins cinquante heures par semaine pour un tarif horaire de 145 francs, soit de 20% inférieur à celui d'un intérimaire, sans majoration pour les heures supplémentaires y compris celles effectuées le samedi et le dimanche. Il est précisé que les charges d'hébergement incombent à la société de services via sa filiale en France et que les contrats et conditions d'emploi relèvent de la législation anglaise. Cette offre, dénoncée par la fédération nationale du bâtiment, s'est heurtée à la loi quinquennale sur l'emploi de décembre 1993 qui oblige les entreprises étrangères exerçant en France à se soumettre sans aucun délai —si bref soit-il— à la réglementation nationale en vigueur, c'est-à-dire celle concernant le salaire minimum, les congés payés, la sécurité sociale... Cette obligation, semblable en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, n'existe pas dans les autres États membres où l'on convient d'une période dite de carence pouvant durer de un à trois mois, durant laquelle on est exempt d'appliquer les règles du pays d'implantation.

Ces effets de distorsion de la concurrence, de délocalisation et de marchandage salarial liés au dumping social convergent inévitablement sur un quatrième effet qui est la surenchère à la baisse des acquis sociaux. Mais celle-ci n'aura pas l'adhésion populaire des pays socialement encore avantagés. Son inacceptabilité politique pourrait amener à l'éclatement de l'Union.

III. LA MAITRISE DES RISQUES SOCIAUX CONTRAIRES À L'UNION

A. Recentrage des procédures d'ajustement

1. *Des instruments de régulation mieux appropriés et coordonnés*

Les instruments de régulation autres que les outils monétaires relèvent d'abord d'un fonctionnement plus efficace du marché grâce à la mobilité intracommunautaire du capital, à celle du travail et à la flexibilité des prix.

La liberté de circulation des capitaux entre les États membres, amorcée le 1er juillet 1990, s'efforce d'organiser, pour mieux la maîtriser à l'échelle européenne, le phénomène de mondialisation financière qui, progressivement, s'est imposé depuis l'avènement du marché des eurodollars, au début des années soixante-dix.

Sous l'angle microéconomique, la concurrence effective ou même potentielle qu'elle engendre est un moyen de parvenir à la meilleure

efficience des marchés financiers par une réduction de l'écart entre taux débiteurs et taux créditeurs, ainsi qu'à une meilleure adaptation de l'offre à la demande de produits financiers.

Sous l'angle macroéconomique, la libre circulation des capitaux favorise une réallocation de l'épargne et de l'investissement en fonction des besoins économiques et sociaux —à condition toutefois qu'aucune segmentation ne vienne induire une mobilité spéculative de l'épargne et déstabilisatrice des capitaux en les orientant sur les zones où ils sont déjà concentrés. Nous référant à la théorie des zones monétaires selon Mundell, on peut dire que la mobilité des capitaux est un substitut à la variation des taux de change.

La mobilité du travail renforce aussi l'efficacité du marché. Mais il s'agit d'une mobilité plus fonctionnelle que géographique, permettant une dynamisation des qualifications et, par conséquent, une augmentation de la productivité du travail en même temps qu'un développement économiquement et socialement mieux équilibré.

L'amélioration de la flexibilité des prix qui participe à l'efficacité du fonctionnement du marché, pose le problème de la flexibilité de l'emploi et des coûts salariaux. Le problème est ici de faciliter une certaine flexibilité du travail pour compenser la perte de flexibilité des taux de change et de taux d'intérêt, sans remettre fondamentalement en cause la situation de l'emploi et des acquis sociaux.

À côté d'un meilleur fonctionnement du marché, la redistribution constitue un instrument de régulation pouvant suppléer la suppression de l'instrument monétaire. Nous savons depuis les travaux de Musgrave qu'aux fonctions redistributives de la politique fiscale sont étroitement associées les fonctions d'allocation et de stabilisation. Précisons que ces fonctions ne sont pas seulement le fait des prélèvements, mais aussi celui des dépenses fiscales, qu'elles soient nationales ou communautaires. Sans vouloir une redistribution directe entre individus des différents États membres, qui au nom du principe de subsidiarité doit rester de leur ressort, la Communauté européenne a instauré un principe macroéconomique de redistribution entre ses partenaires auquel correspond le système des «fonds structurels». Il s'agit de financements sur ressources communautaires destinées au rééquilibrage géographique des structures d'activité et des niveaux de vie. Dans la mesure où les disparités régionales freinent la croissance et sont facteurs d'inflation, les transferts redistributifs visant leur atténuation constituent un indéniable outil d'ajustement.

Selon les estimations faites par la Commission dans son rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions, l'action des «fonds structurels» entre 1989 et 1994, ainsi que la redistribution en résultant, ont permis aux régions les plus désavantagées d'entamer, très lentement et à des degrés divers, une convergence «des

niveaux de vie» avec les autres régions partenaires. Mais cette redistribution doit être renforcée pour être plus opérationnelle. Les moyens mis en œuvre restent insuffisants. Il est apparu, par exemple, que le montant jugé nécessaire par les États membres pour combattre le chômage de longue durée et le chômage des jeunes serait supérieur de presque 200% à celui des crédits actuellement octroyés par la Commission. Observons néanmoins que ces montants et la redistribution qu'ils impliquent ne sont pas sans limite et que se pose alors le problème de l'élargissement de l'Union à des espaces économiquement encore plus défavorisés.

2. Une nouvelle analyse de la contrainte budgétaire

L'entrée dans la phase III de l'Union économique et monétaire conduisant à la monnaie unique, impose aux États membres quatre normes de convergence ayant trait aux *taux d'inflation*, aux *taux d'intérêt*, aux *taux de change* et aux *déficits budgétaires*. Sans ignorer que la convergence de ces variables monétaires et financières nécessite celle des données réelles de l'économie qui en amont les déterminent, le contexte économique actuel appelle à une réinterprétation de la contrainte budgétaire.

Début 1996, sur le quinze États membres, seul le Luxembourg connaît un déficit budgétaire inférieur à 3% du P.I.B. et un endettement inférieur à 60%. Le Danemark et l'Irlande respectent le solde budgétaire mais dépassent le seuil d'endettement. Inversement pour la France et l'Allemagne (*cf.* Tableau 3).

Tableau 3
Déficits budgétaires 1995 en % du P.I.B.

GR	I	S	E	A	P	SF	R.U.	F	B	NL		D	IRL	DK	L
9,3	7,4	7,0	5,9	5,5	5,4	5,4	5,1	5,0	4,5	3,1	↓ 3%	2,9	2,7	2,0	0,4

Endettement 1995 en % du P.I.B.

GR	I	S	E	A	P	SF	R.U.	F	B	NL		D	IRL	DK	L
134,4	124,9	114,4	85,9	81,4	78,4	73,6	70,5	68,0	64,8	63,2	↓ 60%	58,8	52,5	51,5	6,4

Source: «Report on Convergence in the European Union in 1995», Direction Générale I (D.G. 1) de la Commission, novembre 1995.

N.B.: Le pourcentage correspondant au Luxembourg n'évalue pas un déficit mais un excédent.

Légende: **A:** Autriche, **B:** Belgique, **D:** Allemagne, **DK:** Danemark, **E:** Espagne, **F:** France, **GR:** Grèce, **I:** Italie, **IRL:** Irlande, **L:** Luxembourg, **N.L.:** Pays-Bas, **P:** Portugal, **R.U.:** Royaume-Uni, **S:** Suède, **SF:** Finlande.

Observons que le ralentissement de l'activité économique d'un plus grand nombre de pays membres compromet les efforts et perspectives de convergence budgétaire dans la mesure où il ampute leurs recettes fiscales.

La fixation de ces normes budgétaires s'est faite fin 1992 dans une période où une récession moins étendue et moins intense n'avait pas encore incité au dérapage des dépenses publiques.

En référence à l'analyse classique, l'ajustement par les prix doit permettre le maintien ou le retour à l'équilibre dans un environnement structurellement encore stable. Face aux faibles marges puis à l'impossibilité d'utilisation des variations nominales des taux de change, la flexibilité des prix semble pouvoir s'y substituer grâce à la modification des taux de change réels qu'elle engendre de fait. Le processus déflationniste pouvant en résulter est le moyen d'absorber les chocs et de répartir leurs coûts sur l'ensemble de la société en même temps que le prix à payer pour parvenir à l'équilibre budgétaire favorisant la baisse des prix et des taux d'intérêt qui garantissent une croissance stable et une monnaie forte.

Sous l'angle économique, cette volonté d'orthodoxie budgétaire répond au fait que depuis le début des années quatre-vingt, la moindre efficacité de la régulation keynésienne fait porter tout le poids de l'ajustement sur les variables monétaires dont l'un des déterminants est le budget. Sous l'angle politique, l'orthodoxie budgétaire est conçue comme le moyen d'éviter tout conflit entre le niveau communautaire des décisions monétaires et celui, toujours d'ordre national, des décisions de finances publiques. Si dans la perspective d'un éventuel conflit entre niveau communautaire et niveau national le Traité de Maastricht institue un comité «économie et finance», celui-ci ne peut contraindre à la coordination des politiques, se bornant à formuler des avis.

Les effets attendus du respect des normes de convergence budgétaire peuvent être pervers.

L'approche du rééquilibrage par les prix dans laquelle s'intègre le principe de l'orthodoxie budgétaire sous-estime les rigidités d'adaptation des agents aux conditions changeantes de leur environnement. Les structures de cet environnement évoluent avant même que le processus de rééquilibrage par les prix ne puisse s'achever.

Un réajustement déflationniste lié au respect des normes budgétaires trop contraignantes ne permet pas l'amélioration de la conjoncture économique. Si la réduction du déficit budgétaire favorise une baisse des taux d'intérêt incitant à la reprise et à l'investissement, elle oblige à un relèvement des prélèvements obligatoires que seule une compression de l'épargne des ménages peut compenser pour maintenir, voire accroître, la

dépense. Mais ceci dépend des anticipations en faveur d'une reprise réelle et durable qui ne se décrète pas. Dans la mesure où la stabilité de change ne résulte pas seulement de la stabilité des prix mais aussi de l'amélioration des grandeurs réelles de l'économie, il ne faut pas que le respect des normes budgétaires trop rigoureuses ajoute du chômage au chômage.

La théorie économique et financière ne nie pas nécessairement les bienfaits d'un solde budgétaire négatif au sein d'un espace économiquement et financièrement intégré.

Alors qu'en système de fixité des taux de change, la liberté de circulation des capitaux anéantit, selon les travaux de Mundell-Fleming, toute efficacité et autonomie des politiques monétaires nationales, elle maintient au contraire l'efficacité des politiques budgétaires à leur échelon national. L'augmentation du déficit à des fins de relance du revenu national entraîne une hausse des taux d'intérêt en raison des ponctions financières supplémentaires ainsi exercées sur les marchés financiers. Il s'ensuit une arrivée de capitaux étrangers venant financer le déficit public et un achat de devises contre vente de monnaie nationale pour éviter l'appréciation du taux de change et respecter la fixité engagée. L'augmentation de la masse monétaire en découlant renvoie le taux d'intérêt à son niveau initial. Dans la mesure où les prix et les coûts s'ajustent lentement, les déficits budgétaires nationaux restent un instrument pour répondre aux chocs asymétriques — sous contrainte de solvabilité, bien évidemment.

Précisons aussi que l'union monétaire une fois accomplie, il n'y a plus de contrainte extérieure pour les États membres. Le déficit budgétaire cesse d'être un obstacle, d'autant que la stabilité des prix de la zone relève de la responsabilité et de l'action monétaire communautaire. On peut dire, en effet, que dans un espace économiquement et financièrement intégré, le solde des paiements courants de chaque pays n'est que la conséquence des arbitrages financiers sur l'ensemble des instruments de la dette émis dans l'union. Comme le risque de change n'existe plus, ces arbitrages découlent de la préférence pour la liquidité, donc de la politique monétaire de l'ensemble de l'union.

Observons encore qu'un déficit budgétaire même supérieur à 3% du P.I.B. n'est pas nécessairement inflationniste. En témoigne le cas de l'économie allemande durant les années 1975-1976 et 1980-1981. Parallèlement, un pays pratiquant une dérive importante de ses finances publiques mais dont le déficit n'atteindrait pas encore la norme des 3% peut connaître de fortes tensions inflationnistes.

Ajoutons enfin qu'un déficit budgétaire public peut être mesuré, considéré et analysé de différentes manières:

1. Faut-il considérer le solde structurel, qui émane de la seule responsabilité des pouvoirs publics, ou bien le solde réel, dit aussi conjoncturel (parce qu'il ajoute au premier l'effet de la variation des recettes fiscales liées aux fluctuations de l'activité économique)? Si les recettes fiscales sont inférieures aux prévisions initiales et si cet écart est imputable à la récession, le dépassement de la norme de 3% n'est pas nécessairement révélateur d'un laxisme dans la gestion des finances publiques. Pour Valéry Giscard d'Estaing qui, avec Helmut Schmidt, a décidé la mise en place du Système monétaire européen, cette interprétation inédite du Traité de Maastricht est licite dans la mesure où le texte permet un dépassement exceptionnel et temporaire du seuil de 3%.
2. Ne faut-il pas aussi considérer le solde structurel total ou le solde structurel primaire, c'est-à-dire déduction faite des charges d'intérêt de la dette? (Le solde n'atteindrait pas 1% en France, selon les études de l'Office français de conjoncture économique.)
3. Ne faut-il pas également considérer les modalités de financement du solde (et leur impact) en fonction du degré de monétarisation, du degré d'endettement du système bancaire et de l'économie? Devant la diminution des emprunts du secteur privé, les banques françaises manifestent un intérêt croissant pour le financement des emprunts publics, à l'exemple des pratiques américaines entre 1991 et 1993. On emprunte à court terme pour financer les créances à moyen et long terme du Trésor. Mais cette technique, dite de transformation bancaire et que rentabilise l'écart entre taux courts et taux longs, n'est pas sans risque inflationniste.

La réinterprétation d'une norme de convergence budgétaire contraignante parce que mal adaptée aux réalités économiques nationales est indispensable à la dynamique de l'U.E.M. et au respect de son calendrier. L'allongement de la période de transition intensifierait encore le coût de la convergence. L'U.E.M. achevée, le taux d'inflation de référence ne sera plus le taux national mais le taux moyen de l'Union, ce qui augmente les marges de liberté.

Mais les déficits budgétaires que cette réinterprétation autorisera devront être évalués et maîtrisés dans le cadre d'une stratégie rigoureuse de coordination. Comme le rappelait récemment Patrick Arthus, alors président de l'Association française de Sciences économiques, les pays de l'Union supportent aujourd'hui les conséquences de toutes les extravagances qu'ils ont laissé faire: chute du dollar, dévaluation de certaines devises... par absence de volonté commune de coordination. Ainsi, chaque État poursuit une stratégie individuelle exerçant une

influence généralement récessive sur l'économie du partenaire tout en souhaitant qu'il prenne des mesures expansionnistes susceptibles de se propager à l'Union!

On a pu prétendre que la coordination en matière budgétaire ne s'imposait pas, le grand marché financier et le budget communautaire devant compenser les budgets nationaux. Mais la «myopie» effective des marchés financiers qui ne sanctionnent que tardivement les éventuels déficits, également la taille marginale du budget communautaire, vont à l'encontre de cette argumentation.

La coordination des politiques —y compris budgétaires— est le seul moyen d'atténuer la crise de l'exogénéité selon laquelle les variables instrumentales n'ont plus d'effet. La coordination doit alors recréer à l'échelon communautaire le lien entre variable endogène et variable exogène.

B. À la recherche d'une convergence sociale

1. L'apport évolutif des traités

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, la dimension sociale n'a pas été explicitée dans les étapes de la construction communautaire. En chargeant la CECA de financer la réadaptation et le reclassement des salariés, le Traité de Paris lui confiait une mission sociale mais qui n'était pas intégrée dans son action d'ensemble. Au début des années cinquante, il est vrai, les conditions de travail paraissaient encore plus tolérables que l'effort de guerre. La dynamique de la reconstruction, qui absorbait la main-d'œuvre disponible et concentrait toutes les énergies, a occulté la nécessité d'une dimension sociale intégrée à la construction européenne.

Par la suite, le Traité de Rome, dès son préambule puis sous un titre spécifique à sa troisième partie (articles 117-128), aborda les questions sociales. Cependant ses objectifs (égalité de rémunération entre hommes et femmes, équivalence des régimes de congés payés, amélioration des conditions de travail...) devaient être atteints par les forces concurrentielles et non par une action commune, l'harmonisation par le marché dispensant ici de l'harmonisation par les règles. Seule la création du Fonds social européen relève d'une volonté politique des États membres, mais son activité n'a pas été concluante jusqu'à sa refonte dans la réforme des fonds structurels.

C'est la volonté de cohésion économique et sociale, spécifique à l'Acte unique de 1986 qui concrétise l'amorce d'une véritable action sociale communautaire. La cohésion exige entre autres le renforcement de la

solidarité financière entre régions et pays de la Communauté. Elle s'est traduite dans la réforme des fonds structurels par une première augmentation de 100% de leur enveloppe budgétaire entre 1987 et 1992, suivie d'une seconde à réaliser sur la période 1993-1999, ainsi que par l'institution d'un fonds de cohésion. L'action sociale, intégrée au processus d'intégration communautaire, est ici une action de redistribution.

Avec le Traité de Maastricht, l'objectif social de la Communauté s'élargit de l'atténuation des disparités spatiales de la croissance à l'atténuation des disparités entre normes sociales. Les articles du Traité de Rome (117-122) promouvant l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre en vue de parvenir à leur rapprochement dans le progrès —objectifs maintes fois réaffirmés par le Conseil européen— sont évidemment maintenus. Mais deux protocoles relatifs à la politique sociale ont été approuvés.

Le premier, signé par les Douze, autorise les États membres, sans que l'Angleterre ne s'y joigne ni ne s'y oppose, à poursuivre la voie tracée par la Charte sociale de 1989, document se référant aux libertés de circulation du travail, de négociations collectives, à l'égalité de traitement entre l'homme et la femme, à la consultation et à la participation des salariés, à la protection sociale...

Le second, expressément appelé «Protocole d'accord sur la politique sociale», non signé par l'Angleterre mais par les onze autres États membres et auquel ont nécessairement souscrit les trois derniers adhérents (Autriche, Suède, Finlande) prolonge et précise le sens d'une action sociale communautaire.

En reconnaissant un plus grand rôle aux partenaires sociaux dans la mise en place des directives communautaires, ce protocole d'accord revalorise et institutionnalise le dialogue aidant à faire face aux risques de désintégration sociale. De ce point de vue, le protocole associé au Traité de l'Union constitue l'initiative la plus importante en matière sociale depuis le début de la construction communautaire.

2. *Les bases d'un consensus social*

Pour que l'accentuation de la concurrence et la réalisation des normes de convergence ne se fassent pas —par suite des nouvelles données de l'union monétaire— au détriment des acquis sociaux de certains États membres, il faut envisager la création d'un espace social européen défini par un minimum de règles communes. Ni le fonctionnement du grand marché ni celui de l'union économique et monétaire ne sont liés à des règles sociales permettant de corriger les effets pervers de l'intégration. Si la flexibilité de l'organisation et du marché du travail devient un outil

favorisant la compétitivité et le rééquilibrage, elle ne peut conduire à des surenchères d'ajustements sociaux régressifs.

L'espace social européen doit naître d'un consensus permettant l'obtention d'une base à partir de laquelle les acquis sociaux de chaque État membre pourraient progresser en fonction de leur productivité, de leurs performances économiques. Ce consensus devrait porter sur deux points.

D'une part sur la définition de normes communes susceptibles de garantir aux populations de l'Union les droits minimaux en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail. Pour la protection sociale, ou pourrait envisager la possibilité de transferts transnationaux entre les régimes.

D'autre part sur la mise en place d'indicateurs soumis à la procédure de surveillance multilatérale prévue à l'article 103 du Traité de l'Union, comme c'est le cas en matière économique et monétaire.

La prise en compte des données sociales dans le processus d'union économique et monétaire comme dans le processus global d'intégration est indispensable dans la mesure où leur équilibre et leur stabilité exigent que la réalisation des convergences économiques et monétaires ne créent pas des divergences sociales.

Ayons néanmoins conscience que la création d'un espace social européen n'est pas sans difficulté. L'absence de crédibilité et de pouvoir de négociation des syndicats à l'échelle communautaire est un obstacle à l'établissement d'une législation commune. Ajoutons que si le groupe est l'entité idoine pour le dialogue social, la disparité entre les groupes ampute considérablement le nombre des variables sur lesquelles peut porter la négociation.

Mais la création de l'espace social européen et du programme minimum de convergences sociales qui le sous-tend n'impliquent pas qu'il faille proposer en la matière une harmonisation systématique et artificielle des règles. Chaque État membre, ainsi que le rappelle la commission compétente du Parlement, doit en effet pouvoir conserver les modalités nationales d'organisation et de financement de son système de protection sociale. Conformément à l'esprit et au fonctionnement du grand marché, il faut en fait parvenir à une équivalence jugée acceptable des niveaux de protection garantie. Si la recommandation de convergence sociale faite par le conseil du 27 juillet 1992 est conforme à cette optique, il ne la lie pas au processus de convergence économique et monétaire qui en est pourtant une justification majeure, et il n'oblige aucun État membre à tenir un engagement.

En dépit de ses difficultés et de ses limites, l'existence d'un espace social européen ne répond pas seulement aux exigences du processus d'intégration communautaire. Il est un défi lancé à l'évolution de nos

sociétés où les salariés ne constituent plus nécessairement une classe pivot, où la protection sociale ne peut plus se limiter aux phases inactives de la vie et où la famille exerce un moindre rôle en matière d'encadrement social.

CONCLUSION. ÉCONOMIE ESPAGNOLE ET EUROPE SOCIALE

L'efficacité d'une politique exclusivement déflationniste en vue de satisfaire rapidement aux critères de convergence imposés par l'U.E.M. est encore plus contestable en Espagne qu'ailleurs. Elle ne semble pas pouvoir garantir la poursuite du processus de stabilisation des prix pour lesquels la hausse moyenne est passée de 6,4 à 4,7% entre 1993 et 1995, la moyenne communautaire étant dans le même temps de 3%. Ainsi que l'analyse judicieusement F. Rodriguez, les déterminants de l'inflation espagnole et de son éventuelle reprise sont d'abord structurels, c'est-à-dire liés à de nombreuses rigidités concernant, entre autres, le marché du travail, le secteur des services...

L'adhésion d'une économie moins homogène et plus faible que l'union régionale dans laquelle elle s'intègre implique un ajustement concentré sur l'offre et les structures industrielles plus que sur la demande. Ceci d'autant que l'économie hispanique souffre de fortes disparités spatiales de croissance et d'un taux de chômage atteignant le double de la moyenne communautaire. Le déficit budgétaire de 5,7% du P.I.B. soutenant le financement d'une telle adaptation serait bien plus acceptable que celui —de même ampleur en 1995— reflétant une gestion peu rigoureuse des finances publiques.

Le risque d'un ajustement social régressif induit par une politique déflationniste est d'autant plus à craindre en Espagne que les disparités socio-économiques y sont plus importantes au regard de la moyenne communautaire. La recherche d'une compétitivité obtenue par une trop forte compression des acquis sociaux ne peut être qu'éphémère. Les effets de la concurrence déstabilisatrice ainsi subis par les partenaires se répercutent par effet de choc en retour sur l'économie d'origine, par le biais du commerce extérieur et des phénomènes d'interdépendance.

En Espagne comme dans les autres pays de l'Union, le problème de l'emploi, des dualités sociales et régionales (que le processus d'union économique et monétaire tend à aggraver), doit devenir l'axe central des politiques communautaires et des politiques nationales coordonnées, y compris dans le domaine social.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages et articles utilisés

- BEGG, I. (1994): *The Social Dimension of EMU. What Degree of Solidarity is Necessary or Desirable?*. Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- BUZELAY, A. (juin 1995): «Des limites à la redistribution interrégionale des activités par le marché dans le processus d'intégration communautaire et son élargissement». *Communication aux Journées d'études de l'Association française de Sciences économiques*, Nantes.
- BUZELAY, A. (septembre 1994): «Les leçons du long cheminement de l'intégration monétaire en Europe». *De Pecunia*, vol. VI, n.° 2, Bruxelles.
- BUZELAY, A. (1996): «Intégration et désintégration européennes». *Economica*, Paris.
- CAIRE, G. (1993): «Construction européenne et relations industrielles». *Économie sociale et espace européen*, vol. I, actes des XXIIèmes Journées d'économie sociale, Nantes.
- CAZES, S. (1993): «Protection sociale et intégration économique européenne». *Observations et diagnostics économiques*, n.° 43.
- CHASSARD, Y. (1992): *The Convergence of Social Protection Objectives and Policies*. Social Europe Supplement.
- CORDEN, N.W. (1972): «Monetary Integration». *Essays in International Finance* n.° 93, Princeton University, New Jersey.
- LLAU, P., RENVERSEZ, F. (1988): «Stratégies de financement des soldes budgétaires: une comparaison internationale». *Economica*, Paris.
- MILLER, G. (1994): «L'avenir de la sécurité sociale en Europe dans le contexte de l'Union Économique et Monétaire». *Documents de réflexion*, Observatoire social européen, Bruxelles.
- MUSGRAVE, R.A. (1959): *Theory of Public Finances*. McGraw, International Student Edition, Londres.
- RODRIGUEZ, F. (1995): «Du S.M.E. à l'U.E.M.: enjeux pour l'Europe et impacts sur la structure de l'économie espagnole». *Doctor Communitatis Europea*, Nancy.
- ROUAM, C.-L. (1994): «L'union européenne face aux pays d'Europe centrale et orientale». Délocalisations industrielles ou harmonisation des conditions de concurrence, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n.° 383.

Rapports et documents

- CEC (octobre 1990): «One Market, one Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs Forming an Economic and Monetary Union». *European Economy*, n.° 44.
- BUIGUES, P.-A. et JACQUEMIN, A.-J. (1994): «Les pays à bas salaires et les échanges commerciaux avec l'Union Européenne». Institut de recherches économiques et sociales, *discussion paper* n.° 9419, Louvain.

BURON, M. (7 mars 1994): *Rapport de la Commission des Affaires sociales, de l'emploi et du milieu du travail sur les conséquences, pour la politique sociale, du processus d'établissement de l'U.E.M.* Document de séance du Parlement européen.

NOGUES, H. (juin 1995): «Les dimensions sociales de la convergence en Europe». *Communication aux journées de l'Association française de Sciences économiques sur l'intégration économique européenne*, Nantes.

Ampliación y profundización ante la CIG 96

por Nicolás Mariscal

Director del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto
Catedrático Jean Monnet

Sumario: 1. AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN.—2. EL PROBLEMÁTICO NUEVO CONTEXTO EUROPEO POST 1989.—3. DE MAASTRICHT A MADRID: RECIENTES CONSEJOS EUROPEOS.—4. VIEJAS Y NUEVAS IDEAS ACERCA DEL «CÓMO».—5. ANTE LA CIG 96.—6. LOS RETOS DEL DÍA DESPUÉS.

Este tema, enfatizando la conjunción «y», es decir, la relación entre la ampliación y la profundización de la Unión Europea ha ocupado y preocupado a los autores y agentes comunitarios en los primeros años 90 y hoy, ante la CIG (Conferencia Intergubernamental) de 1996 que se abrirá el 29 de marzo en Turín, adquiere especial urgencia y relevancia. Existen notables similitudes en el modo de afrontar el tema e incluso en bastantes valoraciones, sin que nadie por otro lado pueda dilucidar de antemano la cuestión cuando se coloca concretamente ante la CIG 96. Por supuesto, el presente artículo no pretende hacerlo. Su objetivo es situar como problema y como decisión política la relación ampliación-profundización, con la expectativa y la convicción de que dará amplio juego en y después de la Conferencia, por constituir una relación crucial para el inmediato futuro de Europa.

He tratado de recoger algunas de las más notables contribuciones recientes de autores y de instituciones comunitarias. Las últimas posiciones de algunos Estados miembros, presentadas en los días inmediatamente anteriores a la apertura de la Conferencia, no se recogen. Se analiza, sin embargo, el Informe del Grupo de reflexión que en cierto modo fue una oportunidad de expresarlas en un momento dado. Expondré algunas consideraciones en torno a 6 puntos:

1. Ampliación y profundización.
2. El problemático nuevo contexto europeo post 1989.
3. De Maastricht a Madrid: recientes Consejos Europeos.
4. Viejas y nuevas ideas acerca del «cómo».
5. Ante la CIG 96.
6. Los retos del día después.

1. AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN

Por ampliación nos referimos empíricamente, sin mayores conceptualizaciones, al incremento del número de Estados miembros de las Comunidades Europeas, actualmente de la Unión Europea. En base al art. 237 del Tratado de la CEE, hoy art. 0 del Tratado de la Unión Europea, y de los respectivos Tratados de adhesión se han ido integrando en las Comunidades el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, Grecia en 1981, Portugal y España en 1986 y Austria, Suecia y Finlandia en 1995. La integración de la antigua República Democrática Alemana mediante su incorporación en la República Federal, el abandono de las Comunidades por Groenlandia (1985) y los dos noes de Noruega (1972 y 1994) forman parte también de la historia de la ampliación. No obstante, ésta fundamental y principalmente ha consistido hasta ahora en el incremento de los 6 Estados miembros fundadores a los 15 actuales. El futuro no sabemos exactamente como acabará, pero hoy tenemos a 6, 10, 15 Estados europeos llamando a las puertas de la Unión y demandando la ampliación de ésta para que les dé cabida. A esto sobre todo se refiere hoy la ampliación.

El concepto de profundización es mucho más complejo. Hace referencia como mínimo al aumento del *alcance* de la integración: nuevos ámbitos y políticas, y al aumento de *nivel*: comprometimientos, instituciones, procesos decisorios, implementación. El paso de la CECA inicial a las tres Comunidades, la realización de la zona de libre comercio y de la unión aduanera, los fondos estructurales, los recursos presupuestarios propios, la elección del Parlamento por sufragio universal directo, el sistema monetario europeo, nuevas políticas, el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea son algunos de los hitos de la profundización, de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa»¹. Esa larga andadura no ha estado desprovista de sobresaltos, fracasos e incluso retrocesos. Los proyectos fallidos de Comunidad Europea de Defensa y de Comunidad Política Europea, el acuerdo de Luxemburgo de 1966, el intergubernamentalismo de los años 70, la desilusión de los primeros 80 o las sacudidas económicas y políticas del post-Maastricht bastan para recordarnos la no linealidad de la profundización. Es indudable, no obstante, que se ha avanzado en la realidad y en el horizonte de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

Las Comunidades Europeas se han ampliado. Las Comunidades Europeas han profundizado. Ambas dinámicas han avanzado simultáneamente en

¹ *Estatuto del Consejo de Europa* (Londres, 5 de mayo de 1949); *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea* (Roma, 25 de marzo de 1957); *Tratado de la Unión Europea* (Maastricht, 7 de febrero de 1992).

el pasado e incluso parecen haberse potenciado mutuamente, al menos en algunos casos. ¿Seguirá siendo así en el próximo futuro o hemos llegado al límite?

«... profundización y ampliación no han estado en conflicto mutuo en el pasado y no necesitan estarlo en el futuro, supuesto que se cumplan ciertas condiciones. Tal vez la más importante de éstas es que los dos procesos estén vinculados más estrechamente que en el pasado. Porque, con la Comunidad encarando la perspectiva de tener que tratar en los próximos años con candidaturas de una gama de Estados muy diversos, existen muchas maneras en que la extensión ulterior bien sea de la profundización, bien de la ampliación, podría afectar negativamente a la otra.»²

«Membrecía (*mitgliedschaft*) por una parte, así como la forma y contenido de una CE o Unión Europea por otra, están en esta década —como en la historia de la integración hasta ahora— en estrecha, casi inseparable correlación. El debate europeo al comienzo de los 90 se caracteriza por una singular simultaneidad: mientras se incrementa la “demanda” para ser miembro de una Comunidad que aparece exitosa, la “oferta” de una Comunidad crecientemente insegura se hace vacilante. Entre las expectativas de los solicitantes, por un lado, y la voluntad y eficiencia de los actuales Estados miembros, por otro, surge claramente el peligro de una “trampa del éxito”.»³

Cabe preguntarse por qué hay que ampliar y profundizar. ¿Y si ampliásemos sin profundizar? ¿Y si profundizásemos sin ampliar? ¿Y si no hiciésemos ni lo uno ni lo otro?

2. EL PROBLEMÁTICO NUEVO CONTEXTO EUROPEO POST 1989

1989 se ha convertido en la fecha que simboliza los profundos cambios políticos, que desde la *perestroika* de Gorbachov venían gestándose y que cristalizan en no pocos casos en una nueva situación interna e internacional: fin de la guerra fría, caída del muro de Berlín, transición de la antigua Unión Soviética, soberanía de los países de Europa central y oriental, China.... Michel Rocard, ex primer ministro francés, lo formuló brillantemente al afirmar que el siglo XXI había comenzado en 1989.

«Cabe ver en la caída del Muro de Berlín, el anochecer del 9 de noviembre de 1989, la última de las fechas significativas que jalonan la historia de la sociedad internacional de nuestro siglo —y prosigue el prof. Truyol— es,

² NUGENT, Neil: «The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht and Beyond», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, n.º 3, Sept. 1992, p. 312.

³ WESSELS, Wolfgang, «Erweiterung, Vertiefung, Verkleinerung. Vitale Fragen für die Europäische Union», *Europa-Archiv*, Folge 10, 1993, p. 308.

a mi juicio, con el fallido golpe de Estado militar en la Unión Soviética, dos años después (19/21 de agosto de 1991), la del giro decisivo o, como dicen los franceses, el momento “où tout bouscule”, el paso de una época a otra.»⁴

El mismo Truyol señala algunos hechos, datos del nuevo escenario europeo: soberanía recobrada de los antiguos países de Europa Oriental, derecho de autodeterminación de una serie de pueblos, reunificación de Alemania (3/10/1990), disolución del Pacto de Varsovia y búsqueda de una nueva identidad para la OTAN, inestabilidad en la antigua Unión Soviética, dificultades y frustración de los antiguos miembros del CAME o COMECON, desconcierto político y económico de la Comunidad Europea.

Un escenario similar es contemplado por Weidenfeld en su formulación de cinco preguntas estratégicas, aún sin respuesta, de la nueva Europa: ¿cómo debe estar dotado el núcleo integrado de Europa?, ¿quién toma parte en el proceso de unión?, ¿cómo se organiza la seguridad europea?, ¿cómo conforma Europa su flanco sur?, ¿cómo definirá Europa su relación con América? En el informe de un grupo de profesores alemanes, que el propio Weidenfeld dirigió, se señalan más específicamente cuatro áreas centrales de problemas de la Unión: pérdida de aceptación en la población, peligro de centralización, escasez de legitimidad y eficacia, y escasa capacidad de acción de la Unión respecto a la seguridad exterior e interior⁵.

Peter Ludlow, con notable agudeza política señala también cuatro desafíos, no del todo nuevos, pero con aspectos inquietantemente novedosos, que una nueva generación de líderes europeos tendrá que afrontar: 1) Seguridad europea (Europa Central y Oriental; Rusia; Mediterráneo; Oriente Medio; OTAN); 2) redistribución del poder y la riqueza en una Unión ampliada (los «in» y los «out» en la Unión Monetaria; ampliación al Este); 3) trabajo y sociedad; 4) legitimidad e identidad de la Unión Europea⁶.

Este cúmulo de problemas y desafíos internacionales, europeos y comunitarios, con importantes efectos en el interior de los propios Estados miembros, constituyen el contexto y en algunos casos el texto de la Conferencia

⁴ TRUYOL Y SERRA, Antonio: «La sociedad internacional de cara a los nuevos desafíos», Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Centro de Estudos de Instituições Internacionais, Lisboa, 1995, p. 39.

⁵ WEIDENFELD, Werner, «Ernstfall Europa. Der Kontinent braucht konzeptionelle Klarheit», *Internationale Politik*, 1, 1995, p. 11 ss. WEIDENFELD, Werner (ed). *Europa 96. Programa de reforma para la Unión Europea*, Editorial Fundación Bertelsmann, Gütersloh, 1995, p. 11.

⁶ LUDLOW, Peter, «Hacia el siglo XXI: la Unión Europea a lo largo de los próximos 10 años», *Situación*, N.º 1, 1995, p. 221 ss.

Intergubernamental de 1996. De todos ellos, aquí tratamos de acercarnos a la ampliación y a la profundización de la Unión Europea y a su relación.

3. DE MAASTRICHT A MADRID: RECIENTES CONSEJOS EUROPEOS

«... acostumbrarse a la idea de una comunidad europea antes de que fuera abordado el problema tan delicado de una defensa común. Los acontecimientos mundiales no le dejan descanso. Por lo cual confiando en los destinos pacíficos de Europa y comprendiendo la necesidad de dar a todos los pueblos europeos el sentimiento de una seguridad colectiva...»⁷

Era el 24 de octubre de 1950 y René Pleven presentaba con esas palabras a la Asamblea Nacional francesa el plan que lleva su nombre. Muy bien podría haber sido cuarenta años más tarde, en 1990. De nuevo los acontecimientos mundiales, como hemos visto, no dejaban descanso. De ahí que a la Unión Económica y Monetaria, prevista como culminación del mercado interior establecido con el Acta Única Europea de 1986, hubo que adjuntarle apresuradamente el proyecto de la Unión Política. El Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht en 1992 trató de formular y avanzar hacia ambas uniones con sus tres pilares: el comunitario, en el que la política económica y monetaria y las estrategias y los criterios de convergencia para realizarla adquieren extraordinaria relevancia, y los pilares segundo y tercero de contenido político: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y Cooperación en los Ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (CAJI). Hubo que dar el paso y se dio. Pero las marcas de la urgencia, la improvisación y el limitado consenso están grabadas en ese paso cojo que es el TUE. Se previó su rectificación. Y desde el propio Tratado se fijó la fecha: 1996.

Desde Maastricht (diciembre de 1991) a Madrid (diciembre de 1995), el Consejo Europeo, supremo responsable político de la orientación general y del impulso hacia la Unión Europea, a lo largo de cuatro años ha reiterado ésta, y más específicamente la ampliación y la profundización de la Unión, como su voluntad y decisión políticas para afrontar los desafíos de la nueva época.

El Consejo Europeo de Maastricht abre la puerta de la Unión a «todo Estado europeo cuyo sistema de gobierno se base en el principio

⁷ «De la declaración del Sr. René Pleven, Presidente del Consejo de Ministros francés, en la Asamblea Nacional sobre la creación de un ejército europeo (24 de octubre de 1950)», tomada de TRUYOL, Antonio, *La integración europea. Idea y realidad*. Tecnos, Madrid, 1972, pp. 108-110.

de la democracia»⁸. En Lisboa, seis meses después, se reitera esa apertura que «es un elemento fundamental de la construcción europea» y se establece la necesidad de avanzar paralelamente en el «desarrollo interno de la Unión y en la preparación para la adhesión de otros países»⁹. Por su claridad y vigor merecen reproducirse las palabras del informe que la Comisión presentó al Consejo Europeo para esta reunión:

«La Comunidad no ha sido jamás un club cerrado y no puede ahora rehusar el reto histórico de asumir sus responsabilidades continentales y contribuir al desarrollo de un orden político y económico para toda Europa».

«Pero la ampliación no deberá hacerse a expensas de la profundidad. La ampliación no debe diluir los logros de la Comunidad. En este punto debe haber claridad absoluta tanto en los Estados miembros como en los candidatos.»¹⁰

Un año después, en Copenhague, vuelve a reiterarse la voluntad de ampliación y de profundización, en interés tanto de los miembros actuales como de los futuros:

«La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos.»¹¹

No son sólo palabras. Las negociaciones con Austria, Suecia, Finlandia y Noruega progresan entretanto y el 1 de enero de 1995 entrarán en la Unión, excepto Noruega por propia decisión. Avanza el proceso preparatorio de adhesión de Chipre y Malta, que apadrinados por Grecia entrarán en la siguiente fase de ampliación de la Unión, y con el fuerte apoyo de Alemania se emprenden complejos y completos programas para la no lejana adhesión de los Países de Europa Central y Oriental con los que se han celebrado Acuerdos Europeos. Al respecto el Consejo Europeo de Essen expresa su «convencimiento de que deben reunirse las condiciones institucionales para el buen funcionamiento de la Unión en la Conferencia Intergubernamental de 1996,

⁸ Consejo Europeo (Maastricht, 9 y 10 de diciembre de 1991), «Conclusiones de la Presidencia». *Bol. CE* 12-1991.

⁹ Consejo Europeo (Lisboa, 26 y 27 de junio de 1992). «Conclusiones de la Presidencia». *Bol. CE* 6-1992.

¹⁰ Comisión, «Europa y el reto de la ampliación. Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Lisboa (26 y 27 de junio de 1992)», *Bol. CE* Suplemento 3/92.

¹¹ Consejo Europeo (Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993), «Conclusiones de la Presidencia». *Bol. CE* 6-1993.

que deberá celebrarse con dicho fin antes de las negociaciones de adhesión»¹².

En diciembre de 1995 en Madrid se ha vuelto a expresar la decisión y voluntad políticas de hacer avanzar la Unión ampliándola y profundizándola:

«... el Consejo Europeo ha adoptado la decisión de lanzar la Conferencia Intergubernamental el 29 de marzo de 1996 a fin de establecer las condiciones políticas e institucionales necesarias para adaptar la Unión Europea a las necesidades de hoy y de mañana, especialmente con vista a la próxima ampliación.»¹³

Se confirma también con nitidez y vigor que «la ampliación es a la vez una necesidad política y una oportunidad histórica para Europa»¹⁴. Esa necesidad y oportunidad se refieren más específicamente a la estabilidad y seguridad del continente, al crecimiento económico y al bienestar general y al reforzamiento de la construcción europea.

4. VIEJAS Y NUEVAS IDEAS ACERCA DEL «CÓMO»

La voluntad y decisión políticas de los Jefes de Estado y/o de Gobierno es necesaria, pero no es suficiente. ¿Cómo se hace la integración? ¿Cómo se puede ampliar y profundizar simultáneamente? ¿Cómo pueden apoyarse mutuamente ambos movimientos? No se trata de una cuestión secundaria meramente modal, sino que se roza aquí un problema político fundamental: cómo compatibilizar la pluralidad con la unidad. Su aplicación a la integración europea a finales del siglo XX y de cara al XXI consiste en hacer realmente compatible una unión cada vez más estrecha entre cada vez más pueblos europeos, profundizar la unidad europea abriéndose a la diversidad de sus tal vez 20, 25, 30 miembros.

Este problema, que hoy ha adquirido extraordinarios volumen y urgencia, ha venido planteándose desde el principio de las Comunidades y tematizándose expresamente al menos desde hace veinte años, desde mediados de los años 70. Tratando de afrontarlo se han propuesto algunas «ideas», que los teóricos no se atreven a calificar de teorías, ni siquiera de pre-teorías de la integración. Estas «ideas» modestas, estrategias, cuya nomenclatura no está aún consolidada y adolece de cierta imprecisión, se

¹² Consejo Europeo (Essen, 9 y 10 de diciembre de 1994), «Conclusiones de la Presidencia». *Bol. UE* 12-1994.

¹³ Consejo Europeo (Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995). «Conclusiones de la Presidencia». *Bol. UE* 12-1995.

¹⁴ *Ibid.* III, A.

han agrupado a veces en torno a nombres como integración graduada, integración diferenciada o geometría variable¹⁵. Bajo el nombre más genérico y más usado de *integración diferenciada* me referiré brevemente a cuatro de ellas: varias velocidades, Europa a la carta, núcleo duro y círculos.

Las *varias velocidades*, si no por primera vez, tienen una de sus primeras y más famosas formulaciones en las proposiciones que Leo Tindemans formuló en su Informe de 1975 al Consejo Europeo: «es imposible presentar hoy un programa de acción creíble si se considera absolutamente necesario que en todos los casos todas las etapas sean franqueadas por todos los Estados al mismo tiempo». Frente a ello Tindemans propone que se admita: 1) una concepción de conjunto de la Unión Europea; 2) un programa de acción establecido por las instituciones comunes y admitido por todos en cuanto a sus principios; 3) los Estados que están en condiciones de progresar deben ir hacia adelante, mientras que los Estados que tienen motivos objetivamente válidos para no hacerlo no lo hacen; 4) los primeros ayudan y asisten a los segundos, de modo que éstos puedan juntarse con aquellos primeros; 5) todos participan en el seno de las instituciones comunes en la evaluación de los resultados obtenidos. Rechaza el Informe Tindemans la Europa a la carta e insiste en el carácter transitorio de la Europa de varias velocidades: «el acuerdo de todos sobre la meta final a alcanzar en común vincula a cada uno, es solamente la ejecución la que está escalonada en el tiempo»¹⁶.

La formulación de *Europa a la carta*, rechazada por Tindemans como hemos dicho, es sin embargo atribuida por algunos a Ralf Dahrendorf «como un medio de superar el fracaso institucional en la Comunidad y de progresar en nuevas políticas»¹⁷. Cada uno coge lo que le interesa y deja lo que no le interesa. Donde coinciden los intereses hay políticas comunes, y donde no coinciden no los hay. En última instancia «supone adaptar el acervo comunitario a gusto de cada Estado miembro, imponiendo como único denominador común el Mercado Único»¹⁸. Numerosas voces provenientes del Reino Unido han abogado con frecuencia por este modelo.

¹⁵ JANNING, Josef, «Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten», *Europa-Archiv*, Folge 18, 1994. WESSELS, Wolfgang, «Erweiterung. Vertiefung, Verkleinerung... op. cit. LAFFAN, Brigid, *Integration and co-operation in Europe*, Routledge, London; 1992, p. 13 ss. MAILLET, P. y VELO, D. (eds.), *L'Europe à géométrie variable*, L'Harmattan, París, 1994. (ESPAÑA), *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*, Madrid, 2 de marzo de 1995, p. 32 ss.

¹⁶ Commission des Communautés Européennes, «L'Union européenne. Rapport de M. Leo Tindemans au Conseil Européen», *Bulletin des Communautés Européennes*, supplément 1/76, p. 21.

¹⁷ LAFFAN, B. op. cit., p. 13. Ver MAILLET, P. y VELO, D. (eds.), op. cit., p. 38.

¹⁸ (ESPAÑA), *La Conferencia...*, op. cit., p. 33.

El *núcleo duro* ha tenido una de sus más provocativas formulaciones en la presentada por los cristianodemócratas alemanes en el Bundestag el 1 de septiembre de 1994¹⁹. Está formado por cinco o seis países, entre ellos Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. «El núcleo firme tiene la misión de contraponer un centro fuerte a las fuerzas centrífugas de una unión cada vez más grande». Los países del núcleo duro deberán participar en todos los ámbitos políticos y actuar más comunitariamente orientados que los otros, para seguir desarrollando la Unión y ampliando los nuevos campos políticos. Un cierto germen de él se da ya en el ámbito monetario: «la unión monetaria es el núcleo duro de la unión política». El núcleo duro no está cerrado, especialmente a Italia, España y Gran Bretaña. Alemania y Francia constituyen el núcleo del núcleo, por lo que es preciso que superen sus malentendidos, desconfianzas y diferentes prioridades. Alemania reafirma su relación con Francia y su vocación europea frente a otros caminos, pero Francia debe responder. «La construcción de un grupo-núcleo no es un fin en sí, sino un medio para unir los fines conflictivos de profundización y de ampliación».

La «idea» de *los círculos* ha sido pródiga en variantes: concéntricos o no, referidos a políticas internas o a relaciones exteriores, y diversas combinaciones de estas variantes. Tugendhat lo expresa del siguiente modo:

«Esto significará, con el tiempo, que Europa se desarrollará como un núcleo rodeado de una serie de círculos concéntricos. En el centro estará la construcción clásica de la Comunidad: el Mercado Común, la Política Agrícola Común, la Política Comercial Exterior Común, la Política de Competencia, más el Fondo Social, el Fondo Regional, la Política de Desarrollo del Tercer Mundo y las demás actividades que se han desarrollado en torno a ella. Como ocurre actualmente, todos los Estados miembros tendrían que participar plenamente en todas ellas... Alrededor de ellas irradian círculos en los que sólo participarán algunos países, y estos variarán en cada caso, aunque habrá muchas coincidencias, y algunos países participarán en todos»²⁰.

Más recientemente, los políticos franceses en torno a Balladur, la han formulado como alternativa frente a una Europa federal y al núcleo duro.

¹⁹ CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, «Überlegungen zur europäischen Politik. Vorschläge für eine Reform der Europäischen Union». CDU-Dokumentation 1/1995. Es también citado como «Schäuble-Lamers Papier». Pueden verse exposiciones y algunas críticas en TOULEMON, Robert, «Kerneuropa-Deutsch-französische Aktionsgemeinschaft in Sicht?», *Integration*, 18 Jg., 2/95, pp. 61-67 y en FRANZMEYER, Fritz, «Osterweiterung, Kerneuropa, Währungsunion-Zentrale Weichenstellungen in der Integrationspolitik», *Integration*, 18 Jg., 3/95, pp. 125-132.

²⁰ TUGENDHAT, Christopher, *El sentido de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 219.

Parten de la ampliación de la Unión como indiscutible (n.º 2), pero ven el peligro de una relajación que permitiría el despliegue de los egoísmos nacionales (n.º 8). Dado que todos los países de la Unión no pueden progresar al mismo ritmo en todos los ámbitos y la necesidad de simplificar la compleja organización europea, proponen tres tipos de círculos (n.º 10). El círculo del derecho común (acervo comunitario, mercado único, políticas comunes y PESC) se corresponde con la Unión Europea y está llamado a abrirse a todos los países de Europa, excepto Rusia, Ucrania y Bielorrusia; tiene también una dimensión militar relacionada con la Alianza Atlántica y la Unión Europea Occidental. El círculo más ancho, compuesto por países de fuera de la Unión, que esperan la adhesión a ésta, y mientras tanto están unidos a ella por acuerdos de cooperación o acuerdos económicos, comerciales, políticos y militares. Y finalmente una serie de círculos restringidos, por ejemplo en los ámbitos monetario o militar, que permiten profundizar la cooperación entre varios países.

«Mi convicción es doble. La Europa nueva, la Europa ampliada, no puede tener sino una organización más flexible y si no explotará; pero simultáneamente debe permitir cooperaciones más estrechas y bien organizadas entre quienes lo deseen, a condición de que no estén cerradas, sino abiertas a todos.»²¹

No son solamente estas «ideas» o estrategias, que hemos agrupado bajo el título más genérico de integración diferenciada, las que afrontan el problema de la unidad y la diversidad, de la profundización y la ampliación. Las tradiciones y teorías confederal y federal —mucho más elaboradas— los han afrontado y afrontan hoy ofreciendo posibles soluciones, que, sin embargo, ante la CIG 96 no parecen tener posibilidades políticas reales de aceptación, dadas las concepciones de algunos Estados miembros.

5. ANTE LA CIG 96

El Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994 creó un Grupo de reflexión para preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996 y le confirió el mandato para ello; además de otras tareas, el Grupo de reflexión «ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión, preparará opciones sobre las cuestiones institucionales...»²². Un año después, en junio de 1995, en Cannes se reitera el mandato y entre las prioridades

²¹ BALLADUR, Edouard, «Pour un nouveau traité de l'Élysée», *Le Monde*, 30 novembre 1994.

²² Consejo Europeo (Corfú, 24 y 25 de junio de 1994), «Conclusiones de la Presidencia», *Bol. UE* 6-1994.

de la reflexión se especifica «incrementar la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las instituciones de modo que les permita adaptarse a las exigencias de una unión ampliada»²³.

En ambos Consejos se alude a «los informes acerca del funcionamiento del Tratado» y de hecho a lo largo del año 95 el Parlamento, el Consejo de la Unión, la Comisión, el Tribunal y el Comité Económico y Social presentaron los suyos. Se atienen realmente al funcionamiento pasado del Tratado de Maastricht y apenas hay alguna alusión a la futura CIG 96²⁴. Diferentes son el Informe del Grupo de reflexión y los dictámenes de la Comisión y del Parlamento Europeo. Estos sí nos dan luz para ver cómo compatibilizar, al menos en principio, ampliación y profundización de la Unión.

El Informe del Grupo de reflexión, conocido también como Informe Westendorp, fue publicado el 5 de diciembre de 1995 y presentado pocos días después al Consejo Europeo de Madrid, que juzgó que era «una buena base para los trabajos de la Conferencia».

En su parte segunda afronta el tema de la «flexibilidad, su racionalidad y sus límites» y mantiene la necesidad de reafirmar como principios comunes que inspiran el centro común característico de la Comunidad «el mantenimiento y desarrollo del “acervo comunitario” como un todo» y «la consolidación de un marco institucional único». Sólo sobre esta base se puede plantear la cuestión de la flexibilidad, cuyo límite inaceptable

²³ Consejo Europeo (Cannes, 26 y 27 de junio de 1995), «Conclusiones de la Presidencia», *Bol. UE* 6-1995.

²⁴ Parlamento Europeo, «Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996» (PE 212.450/det.). En su Parte IA, II B n.º 15, 16 y 17 y IV n.º 37 y 38 hace algunas propuestas novedosas y radicales:

15. «Vista la diversidad creciente de la UE, en el futuro podrían ser necesarias otras medidas flexibles, pero éstas:
 - no deben perjudicar el marco institucional único, el acervo comunitario o los principios de solidaridad y cohesión económica y social a escala de la Unión Europea;
 - no pueden cuestionar el principio de igualdad de todos los Estados y ciudadanos de la Unión ante el Tratado;
 - no deben llevar a una “Europa a la carta”.»
16. «El control de aquellas políticas de la Unión aplicadas durante un determinado período de tiempo por un número limitado de Estados compete al Parlamento Europeo en su conjunto.»
17. «Si en el marco de la Conferencia de 1996, y tratándose de posiciones ampliamente compartidas por la mayoría de los Estados y pueblos de la UE, resultara imposible llegar a una conclusión positiva por falta de unanimidad, será necesario examinar la posibilidad de proceder sin la minoría hasta el punto de prever instrumentos que permitan a un Estado miembro abandonar la UE, dentro del respeto de determinados criterios.»

también se señala: la Europa a la carta. Como líneas directrices se señalan las siguientes: sólo se puede permitir la flexibilidad cuando sirva a los objetivos de la Unión y se hayan descartado las otras soluciones; temporalidad; nadie que quiera y reúna las condiciones puede ser excluido de una acción o política común; ayuda a quienes quieren y no pueden. Finalmente se puntualiza que los grados de flexibilidad admisibles son diferentes para cada uno de los tres pilares de Maastricht y también si se trata de Estados miembros actuales o de los que accederán en próximas ampliaciones²⁵.

En esta cuestión crucial de la flexibilidad se apuntan —como se hace a lo largo de todo el Informe Westendorp— las reticencias y matizaciones de varios o algunos miembros ante estas opciones. Teniendo esto en cuenta, puede afirmarse que el Grupo de reflexión apunta a la integración diferenciada y más que a cualquier otra se acerca a la concepción y estrategia de la Europa a varias velocidades. Wessels critica el carácter conservador del Informe y señala el punto referente a la flexibilidad como «un ejemplo gráfico de la persistencia de la ortodoxia comunitaria»²⁶.

El dictamen de la Comisión de 28 de febrero de 1996 lleva por título «reforzar la Unión política y preparar la ampliación»²⁷. La modificación, tal vez fundamental, del funcionamiento de la Unión es condición previa a la ampliación.

«La conferencia que se abre es crucial; la profundización de la Unión y su ampliación están vinculadas. La Comisión espera de la conferencia intergubernamental que refuerce la Unión para preparar la ampliación en torno a un proyecto político.»²⁸

La Comisión no sólo reitera la visión de las instituciones comunitarias de ampliación y profundización, sino que ésta, no exclusivamente, pero como una de sus finalidades, apunta a aquélla: profundización para la ampliación.

²⁵ Reflection Group Report (Messina 2nd June 1995-Brussels 5th December 1995). SN 520/95 (REFLEX 21). Second part, pp. 6-7.

²⁶ WESSELS, Wolfgang, «Weder Vision noch Verhandlungspaket - der Bericht der Reflexionsgruppe im integrationspolitischen Trend», *Integration*, 1/96. Críticamente afirma: «Un ejemplo gráfico de la persistencia en la ortodoxia comunitaria lo constituyen las ideas sobre “flexibilidad, o sea integración diferenciada” (n.º 13)... el informe rechaza expresamente una “Europa a la carta” (n.º 15). Las en conjunto discretas ideas suscriben conceptos de integración diferenciada, como ya los habían desarrollado el informe Tindemans y los conceptos de “integración graduada”. Los miembros del Grupo de reflexión no han mencionado ni una sola vez como gesto amenazador contra los miembros pasivos una recaída como opción alternativa en una «Europa-núcleo» o «pequeña Europa» de algunos Estados dispuestos y capaces para la integración» (p. 23).

²⁷ Commission des Communautés Européennes, Avis de la Commission, «Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement», Bruxelles, le 28.02.1996. COM (96) 90 final.

²⁸ *Ibid.* n.º 6.

En el apartado III, 3 sobre la flexibilidad se señalan las varias velocidades. No se puede condenar a la Unión a ir al paso de los más lentos, mientras que los miembros deseosos de progresar más rápidamente deben poder llevar a cabo formas reforzadas de cooperación o integración. Los cuatro principios de flexibilidad, de los que la Comisión debe ser la garante, son: «compatibilidad con los objetivos de la Unión; respecto al marco institucional de la Unión; apertura permanente a los Estados que quieran y puedan unirse a ella; preservación del mercado único y de sus políticas de acompañamiento»²⁹.

Con fecha 13 de marzo de 1996 el Parlamento Europeo ha emitido su dictamen sobre la convocatoria y ha definido sus prioridades políticas ante la Conferencia Intergubernamental³⁰. En el considerando B se afirma que «la ampliación constituye una oportunidad extraordinaria para la unificación política de Europa y que la Conferencia Intergubernamental deberá reformar la Unión con el fin de prepararla para una futura ampliación y, al mismo tiempo, profundizar en el proceso de integración».

Respecto a las prioridades para el futuro de Europa el Parlamento dice reafirmarse en su resolución de 17 de mayo de 1995³¹. Formula y en algunos casos desarrolla una larga y ambiciosa lista de instrumentos al servicio de ellas, cuya realización supondría sin duda una profunda reforma, pero cuya viabilidad política parece exigua. En el tema de la flexibilidad es en esta ocasión reiterativo y tímido: «se congratula del apoyo encontrado en el Grupo de reflexión para los criterios previamente definidos por el Parlamento acerca de los límites de la flexibilidad», que se formulan formalmente como «mandamientos» negativos: no desembocar en una Europa a la carta, no socavar los principios de mantenimiento del acervo comunitario, marco institucional único, solidaridad, cohesión económica y social y de igualdad ante la Unión de todos los Estados y ciudadanos³².

6. LOS RETOS DEL DÍA DESPUÉS

La voluntad y decisión políticas del Consejo Europeo de realizar la ampliación y la profundización de la Unión, el constructivismo europeísta y la flexibilidad promocionados por la Comisión y el Parlamento Europeo,

²⁹ *Ibid*, n.º 46.

³⁰ Parlamento Europeo, «Resolución sobre i) el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental; y ii) la evaluación de los trabajos del Grupo de reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental» (13 de marzo de 1996). PE DOC. A4- 0068/96.

³¹ *Cfr.* nota 24.

³² Parlamento Europeo, «Resolución sobre...», *op. cit.*, n.º 29.

las posibilidades de negociación y probabilidad de acuerdos flexibles entre las diversas opciones presentadas por el Informe del Grupo de reflexión invitan al optimismo, a una evaluación positiva de la probabilidad de seguir llevando adelante, no obstante las dificultades, la ampliación y la profundización de la Unión, incluso potenciándose mutuamente: profundización para la ampliación; ampliación para la profundización.

Existen, sin embargo, enormes problemas estructurales y coyunturales, internos e internacionales, de concepción de Europa y de estrategias de realización, que suscitan graves interrogantes sobre el resultado de la CIG 96, la posibilidad de llevar adelante simultáneamente y apoyándose mutuamente ampliación y profundización, e incluso en el límite sobre el futuro de la Unión. Ahí siguen los desafíos exteriores generados en los últimos años 80 y primeros 90, y también los problemas internos de la Unión, que la apresurada salida política del TUE se ha mostrado incapaz de mejorar substancialmente: identidad, legitimidad, democracia, PESC, CAJI. Se añaden los problemas políticos internos y crisis de liderazgo en 4 de los 5 mayores Estados miembros, así como los crecientes roces del eje germano-francés. Más recientemente, en los quince últimos días previos a la apertura de la CIG 96, varios Estados miembros han manifestado posiciones preocupantes, que no se analizan en este artículo por la premura de tiempo.

Tal vez sea tanto una cuestión de fe, como de análisis racional, inclinarse más hacia la probabilidad de que la ampliación y profundización resuelvan estos desafíos y problemas que hacia la probabilidad de que éstos impidan aquéllas.

La eventualidad de un fracaso de la CIG 96 cobra actualidad y gana en probabilidad en estos días previos a su apertura. Hace meses que Ludlow suscitó la cuestión y con esperanzada flema ante el fracaso y mesura ante el éxito escribe:

«La secuela más probable de una conferencia fallida sería un nuevo intento por parte de la mayoría de los países implicados, si no de la totalidad. Si la Unión Europea no existiera, habría que inventarla. Las alternativas apenas resisten el análisis.»³³

También da remedio para el europeísmo ingenuo e impaciente:

«Ninguna conferencia intergubernamental aislada puede esperar poner en práctica los cambios que se necesitan, en parte porque la experiencia obtenida hasta el momento con los procesos de integración sugiere que los problemas próximos e identificables tienden a contener en sí mismos las

³³ LUDLOW, Peter, *op. cit.* p. 246.

semillas de otros rompecabezas ..., pero aún más fundamentalmente porque ningún volumen de tratados o de legislación puede servir de sustituto a un dilatado proceso de crecimiento conjunto a través de una experiencia compartida.»³⁴

Que el fracaso de la CIG 96 no sea una tragedia irreversible, ni su éxito la apoteosis de la integración, no significa que sea indiferente lo uno o lo otro o la proporción de uno y otro en el resultado de la conferencia. Ahí están los desafíos y problemas internacionales e internos que la CIG debe contribuir a ir resolviendo, sin que se añadan irresponsablemente a los que ya se prevén en el próximo futuro. Esta previsión (adaptación del Tratado y su aceptación por los quince, el paso a la moneda única, las negociaciones para la ampliación, el nuevo cuadro financiero a partir de diciembre del 99, el futuro de la UEO cuyo tratado finaliza en 1998) y acumulación de problemas, aunque solamente hayamos mencionado algunos internos y específicos de la Unión, configuran un reto preocupante³⁵. Otros graves problemas y desafíos mundiales y europeos, desde el desempleo a la competitividad, desde el medio ambiente a la protección de los derechos humanos, desde la demografía y las migraciones al desarrollo del mundo subdesarrollado están pendientes. Más éxito que fracaso de la CIG 96 ayudará a resolver mejor los problemas y desafíos internos y externos de la Unión y de los miembros actuales y futuros. Más Unión Europea puede y debe contribuir a resolver mejor otros problemas internacionales y mundiales. Esa es la valoración racional y la opción política de quienes tratamos de promover y hacer la experiencia compartida de la Unión Europea.

Bilbao, 28 de marzo de 1996

³⁴ *Ibid*, pp. 235-236.

³⁵ Consejo Europeo (Madrid, 15-16 de diciembre de 1995), *op. cit.* *El País*, 19/12/95.

La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia

por Beatriz Pérez de las Heras

Coordinadora de la Sección Jurídica del Instituto de Estudios Europeos

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. LOS CONDICIONAMIENTOS.—II. LOS NUEVOS PERFILES INSTITUCIONALES.—1. **El Consejo Europeo.**—2. **El Consejo de la Unión.**—3. **La Comisión Europea.**—4. **El Parlamento Europeo.**—5. **El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia.**—6. **El Tribunal de Cuentas.**—CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

El 29 de marzo de 1996 ha comenzado en Turín la Conferencia Intergubernamental (CIG) para la reforma del Tratado de la Unión Europea (TUE)¹. Este acto político representa el inicio oficial para la Unión Europea (UE) de una nueva fase de evolución, en la que claramente confluyen dos tendencias: por una parte, la perspectiva de una nueva ampliación; por otra, la profundización esperada de ciertos ámbitos².

Ahora bien, este cruce de caminos no es propio del momento concreto, sino que resulta hoy en día casi un tópico: desde sus primeros pasos, el proceso de construcción europea se ha enfrentado a esta especie de disyuntiva, que arranca de su propia naturaleza intrínseca. En efecto, la actual UE no es propiamente una organización internacional clásica de

¹ La convocatoria de una Conferencia de representantes de Gobiernos de los Estados miembros constituye una de las fases del procedimiento de reforma de los Tratados sobre los que se asienta la Unión; su misión fundamental consiste en aprobar de común acuerdo las distintas modificaciones que se desea introducir (véase el art. N del Tratado de la Unión Europea (TUE)). En este sentido, la CIG actualmente en curso constituye la sexta convocatoria de estas características desde el inicio del proceso de construcción europea.

² Por «profundización» aludiremos en adelante al interés de avanzar en el proceso de integración, esto es, en la transferencia de competencias por parte de los Estados miembros a la organización supranacional. Sobre este término, así como sobre el de «ampliación», puede leerse J.A. YTURRIAGA de: «Evolución de la Unión Europea: ¿profundización o ampliación?», *Revista de Instituciones Europeas* n.º 2, 1992, pp. 419-516, y, en este mismo número, N. MARISCAL: «Profundización y ampliación: integración diferenciada».

simple cooperación, aunque en numerosos aspectos evoca este modelo de referencia. Asimismo, tampoco constituye un Estado federal, si bien en ciertos ámbitos se inspira en elementos propios de aquél.

Todas estas analogías y diferencias con estos dos patrones conforman un híbrido, una organización internacional de integración, cuyos numerosos perfiles reflejan una permanente dialéctica entre el interés de la simple cooperación, fruto de su origen internacional, y el de la integración, consecuencia del objetivo último al que aspira, a saber, la unión política.

Esta doble dimensión, la cooperación y la integración y, en este contexto específico de cambio, la ampliación y la profundización, condicionan los distintos aspectos objeto de reforma por la CIG y, en especial, la que afecta a la organización institucional de la UE.

Partiendo de este planteamiento general, analizamos a continuación los condicionamientos que propician la reforma de las instituciones y los nuevos perfiles institucionales que cabe extraer de los mismos.

I. LOS CONDICIONAMIENTOS

El primer condicionamiento en el tiempo es de tipo jurídico y se concreta en la previsión de reforma que hace el propio TUE. Sin suponer un salto cualitativo en el proceso de integración, el Tratado gestado en Maastricht nació en 1992 con un carácter efímero, ya que él mismo, en el art. N, 2.º, anuncia su reforma a partir de 1996. Pues bien, en esta perspectiva de cambio, los ajustes institucionales están expresamente considerados³ o simplemente insinuados⁴.

En cualquier caso, cabe afirmar que la evolución post-Maastricht de la UE desborda en estos momentos las proyecciones de reforma inicialmente previstas por el TUE.

Esa realidad de hechos, que aporta un elemento de reflexión de mayor envergadura sobre el entramado institucional actual es, sin lugar a dudas, la perspectiva de nuevas adhesiones a la UE. La futura ampliación, mucho más extensa, en número y diversidad de Estados, podría hacer doblar la cifra actual de miembros de la UE, por lo que esta circunstancia se erige en el segundo y gran condicionamiento.

Incluso aunque el TUE no lo hubiera previsto, los mecanismos actuales de diálogo institucional apenas garantizan una capacidad efectiva de decisión, dado que algunos de ellos se han visto recientemente distorsionados a

³ Véanse como ejemplos las previsiones de los arts. 189 B, 8.º del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y B, último guión del TUE.

⁴ En este sentido más implícito, véase el art. K 9 y la Declaración n.º 16 del TUE.

raíz de la adhesión de Suecia, Austria y Finlandia, como veremos más adelante.

Además, el desafío de la ampliación ofrece un segundo elemento de reflexión sobre las actitudes supranacionales de ciertos países candidatos. En efecto, parece que las prioridades de algunos de ellos, la mayoría Estados de Europa Central y Oriental, no se concentran precisamente en las cuestiones institucionales, lo cual puede comprenderse si se tiene en cuenta que se trata de países que la mayoría acaba de recuperar su libertad de acción. Así, cuando se abordan temas de orden institucional, sus intereses parecen inclinarse hacia mecanismos intergubernamentales, por lo que la ampliación podría reforzar el número de Estados partidarios de una Europa no integrada⁵. Consecuentemente, si la UE quiere avanzar en la senda de los objetivos que tiene ya trazados, es necesario un fortalecimiento institucional, que no se hizo antes de la adhesión de los tres últimos miembros. Esta profundización supondría, entre otros aspectos, limitar al máximo, si no suprimir, las posibilidades del voto por unanimidad, exponente más ilustrativo del interés de la simple cooperación.

Un tercer factor determinante de la reorganización institucional estriba en el proceso de comunitarización de ciertas materias. En este contexto de mayor integración despunta, en primer lugar, la unión económica y monetaria. A través del TUE los Estados miembros han consentido voluntariamente en dar el salto a la unión monetaria, cuya manifestación externa más significativa será la utilización de una moneda común, lo que ya se denomina, provisionalmente, el «EURO», y que culminará esencialmente el proceso de integración económica iniciado en 1952 con el mercado común del carbón y del acero.

Esta unión monetaria representa uno de los aspectos más federales que ha previsto el TUE. Su consecución no sólo supone la introducción de una moneda común, sino que conlleva también, como telón de fondo, la fusión de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros y la instauración de un Banco Central Europeo dentro de un sistema de Bancos Centrales (art. 3 A y art. 105 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)). Esta conquista de integración económica y política reclama un Gobierno de la Unión o, por lo menos, un marco institucional que actúe a modo de Gobierno y que sepa gestionar y reaccionar ante los imprevistos que surjan en este contexto más común⁶.

En este mismo ámbito de profundización deseada, cabe incluir los pilares de la cooperación intergubernamental, esto es, la Política Exterior y

⁵ Sobre esta percepción de índole política, puede leerse J. V. LOUIS: «Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996». *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 1, 1995, pp. 16 y 17.

⁶ J.V. LOUIS, *op. cit.*, nota 5, p. 12.

de Seguridad Común y los asuntos de Justicia e Interior. Se trata de dos áreas en las que los Estados miembros, hoy por hoy, se obligan simplemente a cooperar conforme a las reglas escritas que al respecto se recogen en los Títulos V y VI del TUE⁷.

La UE tiene decididos objetivos muy ambiciosos en relación a estos dos ámbitos, en los que, sin embargo, el marco institucional único de la UE es prácticamente inoperante. En efecto, el denominado «marco institucional único»⁸ no es tal, ya que la única institución que verdaderamente actúa en los tres pilares es el Consejo de la Unión y, en el nivel político, el Consejo Europeo. Por el contrario, la Comisión prácticamente no tiene competencias en los pilares de la cooperación⁹, el Parlamento Europeo está relegado a simple receptor pasivo de información¹⁰ y el Tribunal de Justicia está expresamente excluido o parcialmente considerado¹¹.

Por lo tanto, si se desea profundizar en estas áreas, bien por la senda de la integración, como así se insinúa en el art. K-9¹², bien por el camino iniciado de la cooperación, son necesarios ajustes que capaciten a las instituciones a actuar en ámbitos competenciales distintos en cuanto a su naturaleza.

El cuarto y último condicionamiento que destacamos repose en las deficiencias intrínsecas del propio entramado institucional. Entre estos déficits de carácter interno destaca primordialmente la falta de una legitimidad democrática. De entre todas las instituciones de la UE, sólo el Parlamento está investido de auténtica legitimación democrática al ser directamente elegido por los ciudadanos europeos, si bien esta investidura directa no se corresponde a continuación con un auténtico poder legislativo. Esta falta de implicación y de participación ciudadana se salda en un distanciamiento y en un desconocimiento generalizado de la UE y sus instituciones, como ya evidenció el tortuoso proceso de ratificación del TUE.

En la perspectiva de evolución que se abre ahora para Europa, el propósito democratizador aparece en el esfuerzo de reflexión efectuado por

⁷ Estos dos pilares de simple concertación entre Estados flanquean desde 1993 el pilar de la integración, representado por las tres Comunidades Europeas clásicas, constituyendo todo el conjunto la denominada «Unión Europea». Sobre la naturaleza del TUE, así como acerca del método dual de actuación sobre el que reposa, puede leerse, entre otros, el estudio de A. MANGAS: «El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general», *Gaceta Jurídica* D-17, 1992, pp. 13-70.

⁸ Así se identifica en el art. C del TUE.

⁹ Véanse los arts. J-9 y K-4, 2.º del TUE.

¹⁰ Véanse los arts. J-7 y K-6 del TUE.

¹¹ Léase el art. L del TUE.

¹² Este precepto prevé la posibilidad de extender los procedimientos comunitarios de decisión del art. 100 C del TCE a los aspectos de cooperación contemplados en los apartados 1 a 6 del art. K-1 del TUE.

todas las instituciones, en particular, por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo¹³.

En la misma línea de interés puede situarse el objetivo de una mayor transparencia en el funcionamiento institucional, exigencia que afecta especialmente al Consejo.

Legitimidad democrática y transparencia, junto a otros aspectos de simplificación del diálogo institucional, constituyen objetivos cuya intención común es mejorar la eficacia de la organización institucional de la UE en su conjunto. En este sentido, puede concluirse que la reforma institucional responde al sentimiento compartido por todos de que hay que dotar a la Unión de los medios adecuados a sus ambiciones¹⁴.

Estos son los condicionamientos esenciales que determinan el ajuste institucional y que, cuando confluyen, hacen más urgente esta reforma. Con estos presupuestos, puede comprenderse mejor los nuevos perfiles que se diseñan para cada una de las instituciones de la UE.

II. LOS NUEVOS PERFILES INSTITUCIONALES

1. El Consejo Europeo

No es en sentido estricto una institución, pero no lo podemos ignorar en este apartado, ya que constituye la máxima instancia de orientación y de impulso político de la UE en sus tres pilares. El Consejo Europeo está integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, acompañados de sus respectivos Ministros de Asuntos Exteriores, así como del Presidente de la Comisión¹⁵. La práctica de estas reuniones al más alto nivel político se inicia en 1974, en París; desde entonces, el Consejo Europeo ha demostrado ser un auténtico factor de impulso al proceso de construcción europea, tanto en su vertiente de integración, como en la de cooperación entre Estados. Puede afirmarse que esta instancia política no en pocas ocasiones ha actuado como elemento de compensación a la incapacidad demostrada por el Consejo de Ministros como institución decisoria.

¹³ Véase al respecto Comisión Europea: «Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión», Luxemburgo 1995, pp. 22-28.

¹⁴ Véase Comisión Europea: «Dictamen de la Comisión. Reforzar la unión política y preparar la ampliación», Luxemburgo 1996, p. 7.

¹⁵ Sobre la naturaleza y el papel del Consejo Europeo, léase, entre otros, D. LIÑAN: «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2, 1984, pp. 417-440.

El TUE expresamente lo considera y le da un papel relevante en los ámbitos de la cooperación intergubernamental¹⁶, especialmente en materia de política exterior y de seguridad. Asimismo, el Consejo Europeo es la instancia que decidirá el paso a la tercera y última fase de la Unión Económica y Monetaria, según reza el art. 109 J, 3.º y 4.º del TCE.

Pues bien, a la vista de los informes presentados¹⁷, no parece que la CIG vaya a ocuparse mayormente del Consejo, sino es para confirmar su papel estratégico. Sin embargo, puede apuntarse, como razón de pura lógica aritmética, que en la hipótesis de trabajo de una Unión ampliada a 30 miembros esta instancia política, va a tener más difícil la adopción de decisiones, ya que, aunque no está encorsetada por pautas institucionales, sobre sus reuniones planea siempre la exigencia del consenso unánime.

2. El Consejo de la Unión

En el equilibrio institucional de la UE, el Consejo de la Unión representa la legitimidad intergubernamental que, en el plano funcional, se corresponde con una auténtica capacidad decisoria. La posición central de esta instancia en el entramado institucional hace que se tambalee desde distintos aspectos en base a esas exigencias de mayor democracia y transparencia.

Un primer aspecto es el que se refiere a su legitimidad: parece que va a seguir ostentando la representación de los intereses nacionales de los distintos Estados miembros, pero reforzando, no obstante, su carácter de institución comunitaria¹⁸. En este sentido, se considera que sus decisiones tienen que expresar la voluntad común, que al tiempo que democrática sea eficaz. Esta pretensión conecta directamente con el segundo y más importante aspecto que se considera en relación al Consejo, a saber, su sistema de votación.

Las distintas opiniones al respecto giran en torno al uso de la unanimidad y de la mayoría cualificada. El TUE amplió considerablemente el número de materias sometidas a mayoría cualificada, en detrimento de la unanimidad. No obstante, hay un amplio número de países que se muestra

¹⁶ Véanse los arts. D y J-8 del TUE.

¹⁷ En especial, el del Grupo de Reflexión que ha preparado las grandes líneas sobre las que trabaja la CIG. Véase así «Informe del Grupo de Reflexión (Messina, 2 de junio de 1995 - Bruselas, 5 de diciembre de 1995)», DOC/95/8 de 5.12.1995, p. 44.

¹⁸ Este carácter ambiguo que condiciona al Consejo como institución de la UE es uno de los aspectos que mejor refleja esa dialéctica, a la que aludíamos en la Introducción, entre la cooperación y la integración en el proceso de construcción europea.

partidario de preservar la unanimidad para las iniciativas de especial significación política-jurídica, como las referidas a las modificaciones del Tratado (art. N del TUE), las nuevas adhesiones (art. O del TUE), o la introducción de nuevos recursos financieros (art. 201 del TCE), decisiones todas ellas, que requieren la ratificación de los Parlamentos nacionales. Por el contrario, otros Estados miembros han expresado su temor por el mantenimiento de la unanimidad en una Unión ampliada, ya que tal exigencia podría abocar a parálisis continuas¹⁹.

En cuanto a la mayoría cualificada, se estima la conveniencia de una extensión de los casos sometidos a esta regla y, al mismo tiempo, se reclama una nueva ponderación de votos. Actualmente, el sistema de atribución de votos a cada Estado miembro se asienta esencialmente sobre criterios demográficos²⁰, constituyendo uno de los aspectos más supranacionales previstos por el Derecho Originario. Sin embargo, el mecanismo basado en el umbral de la mayoría cualificada y en el de la correspondiente minoría de bloqueo se ha visto recientemente distorsionado por lo que se conoce como el «Compromiso de Iaonnina»²¹. En base a este acuerdo, de diciembre de 1994, la minoría de bloqueo queda fijada, como regla general en la Europa de los Quince, en 26 votos, pero, si un número de Estados que suman entre 23 y 25 votos se opone al proyecto de decisión, el Consejo deberá postergar su deliberación hasta alcanzar una solución satisfactoria.

Esta fórmula de determinación, que introduce, por así llamarla, una «minoría de bloqueo cualificada» se considera poco democrática, ya que favorece en estos momentos a los medianos y pequeños Estados. Para superar esta deficiencia, se parte del convencimiento compartido por todos de que la decisión por mayoría sólo será eficaz si cuenta con el mayor respaldo de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, se barajan varias propuestas como la que han hecho diversos Estados miembros referente a un doble sistema de mayoría, de votos y de población²²; conforme a esta opción, la decisión se consideraría adoptada al recibir el voto a favor

¹⁹ «Informe del Grupo de Reflexión», *op. cit.*, nota 17, p. 44.

²⁰ Sin embargo, cabe apuntar que el mecanismo también tiene en cuenta la preservación de otro tipo de equilibrios entre Estados (centrales y periféricos, de agricultura continental y mediterránea, contribuyentes o receptores netos del presupuesto comunitario, etc.). Véase en relación a esta precisión J. LIPSUS: «La Conferencia Intergubernamental de 1996», *Gaceta Jurídica*, B-106, 1995, p. 59.

²¹ Jurídicamente incorporado por la Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994, DOCE C 105 de 13.4.1994, modificada por la Decisión 95/1/CE/EURATOM/CECA del Consejo de 1 de enero de 1995, por la que se adaptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea, DOCE L 1 de 1.1.1995.

²² «Informe del Grupo de Reflexión», *op. cit.*, nota 17, p. 46.

de la mayoría de los Estados miembros que representen a su vez a más de la mitad de la población europea. Este sistema, de mayor simplicidad, haría desaparecer el actual de mayoría cualificada y de votos ponderados. Sin embargo, en la perspectiva de la ampliación, suscita dudas sustanciales en cuanto a su operatividad, dado que la mayoría de los nuevos Estados son pequeños, por lo que, con mucha facilidad podría reiterarse la circunstancia de concurrir una mayoría de Estados que no represente a la mayoría de los ciudadanos europeos.

Otra solución, inspirada en el Compromiso de Iaonnina, apunta al mantenimiento del actual sistema de ponderación de votos, fijando una minoría de bloqueo al más alto nivel como norma general, y aceptando otra excepcional que reúna un número de votos menor, siempre que estén emitidos por 3 Estados que totalicen más de 100 millones de habitantes²³.

En fin, entre otras alternativas que se barajan destaca asimismo la efectuada por la Fundación Konrad-Adenauer. Esta propuesta apuesta por una ponderación de votos de carácter regresivo a mayor volumen de población: cada Estado dispondría de un voto por cada 1,5 millón de habitantes y hasta un primer umbral de 18 millones; a continuación, se le adjudicaría un voto por cada 3 millones para el tramo entre 18 y 45 millones; finalmente, más allá de este último techo, recibiría un voto cada 5 millones. Esta fórmula, de aspiración claramente democrática, plantea también problemas en cuanto a su aplicación práctica a pequeños Estados cuya población no llega ni al medio millón de habitantes: ¿deberían estos países disponer de un voto en el seno del Consejo al mismo título que otro con 2,5 millones de habitantes?²⁴

Otra cuestión que afecta al Consejo es la relativa al cargo de Presidente. La rotación semestral de la Presidencia del Consejo es estimada también, junto con el sistema de mayoría cualificada, como un mecanismo de concepción supranacional. En efecto, la posición de un Estado miembro en la Presidencia le reporta una relevancia especial, tanto en el ámbito interno, al poder impulsar aquellos temas que más involucren sus intereses nacionales²⁵, como en el plano internacional, al ostentar la representación del Consejo Europeo y, en definitiva, de la UE.

²³ J. LIPSIVS, *op. cit.*, nota 20, p. 59.

²⁴ J. LIPSIVS, *op. cit.*, nota 20, p. 60.

²⁵ Siempre y cuando no rompa con las líneas de trabajo iniciadas bajo la Presidencia anterior y cuya continuidad se desea preservar. Esta garantía de continuidad es lo que justifica precisamente la razón de ser y la función de la «troika». En la jerga comunitaria esta palabra se emplea para designar la reunión del Presidente del Consejo, asistido por el Estado miembro que le ha precedido en el cargo y por el que le sucederá en el semestre siguiente. Léase en este sentido el art. J-5, 3.º del TUE.

La rotación en este cargo, tradicionalmente basada en criterios de orden alfabético, fue modificada en 1995 tras las adhesiones de Austria, Suecia y Finlandia²⁶. Las futuras incorporaciones, mucho más numerosas, suscitan una nueva reestructuración, de mayor envergadura en esta ocasión, ya que de seguirse el actual sistema, en una Unión de 30 Estados, podrían pasar 15 años desde que un país asume la Presidencia hasta el momento en que la vuelve a ocupar. Este plazo en la alternancia se considera excesivo, porque difumina uno de los significados más importantes de este cargo, como es la oportunidad que tiene cada Estado de impregnar a la UE de sus propias sensibilidades.

Bajo este condicionamiento que ofrece la futura ampliación, se han formulado también varias propuestas que intentan idear una nueva modalidad de Presidencia. En este contexto, se sitúa la sugerencia de crear «equipos presidenciales», en base a la cual 5 ó 6 Estados asumirían simultáneamente durante 18 meses la presidencia de las distintas formaciones del Consejo; el riesgo que suscita esta fórmula de Presidencia conjunta estriba en la posible descoordinación que puede producirse entre estos equipos en el seno de la misma institución. Otra fórmula plantea una Presidencia electiva, pero sin que por el momento se haya dado respuesta a los interrogantes que plantea, como el relativo al sistema de elección y la duración del cargo designado²⁷.

Por último, un tema que atañe al Consejo, y que arranca de sus propias deficiencias internas, es el que se refiere a la necesidad de introducir una mayor transparencia en la toma de decisiones. Al respecto de esta exigencia, se constata que se han hecho importantes progresos desde 1993, publicándose en la actualidad numerosos debates y votaciones del Consejo²⁸. Sin embargo, se considera que hay que avanzar más, ya que las sesiones que han trascendido han sido aquellas sobre temas ampliamente consensuados y no sobre cuestiones polémicas.

En la búsqueda de esa mayor transparencia y, al mismo tiempo, de superior legitimidad democrática, se apunta también la participación de los Parlamentos nacionales en la adopción de decisiones por el Consejo. Más concretamente, se trataría de hacer participar a los representantes de los legislativos nacionales en el Consejo de Ministros de cada Estado donde se conforma la voluntad nacional que a continuación se traslada a

²⁶ El orden actual del relevo presidencial se recoge en la Decisión 95/2/CE/EURATOM/CECA del Consejo de 1 de enero de 1995, por la que se fija el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo, DOCE L 1 de 1.1.1995.

²⁷ J. LIPSIUS, *op. cit.*, nota 20, p. 61.

²⁸ Sobre esta mayor transparencia en las actuaciones del Consejo, véase Comisión Europea, *op. cit.*, nota 13, p. 39.

Bruselas. Esta fórmula de participación, aparte de reportar mayores dosis de transparencia, paliaría parte del «déficit democrático», al involucrar, indirectamente, a los ciudadanos en el proceso de construcción europea²⁹.

3. La Comisión Europea

Encarna la legitimidad supranacional, máximo exponente del interés de la integración. En la fase de evolución que se abre en estos momentos para Europa, parece que la Comisión preservará su poder de iniciativa legislativa³⁰ y su puesto de guardiana de la legalidad comunitaria. Conforme al deseo de profundización que confluye en esta coyuntura de cambio, hay opiniones que reclaman una extensión de sus prerrogativas de propuesta legislativa a los ámbitos de la cooperación intergubernamental; sin embargo, este avance conllevaría previamente la comunitarización de estos ámbitos de concertación, cuestión que va más allá del orden institucional³¹.

En la perspectiva de la ampliación, hay diversos aspectos en torno a esta institución que son objeto de replanteamiento. En el plano de su organización interna, aparece el tema de su elección y composición.

En relación concreta al procedimiento de designación de los miembros de la Comisión, recordamos que el TUE dotó de mayor legitimidad democrática a esta institución al introducir el voto de investidura del Parlamento Europeo³². Para futuras renovaciones de la Comisión, la Eurocámara

²⁹ Véase al respecto la opinión de M.C. ARCOS: «Algunas reflexiones sobre la necesidad de una reforma en las instituciones políticas de la UE» en «Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo III», *Cuadernos de Derecho Internacional* n.º 7, 1995, p. 16. Puede añadirse asimismo que esta propuesta se alinea a las posiciones danesa, británica y francesa, partidarias de reforzar la legitimidad democrática en la UE, no tanto mediante el aumento de las competencias del Parlamento Europeo, como por vía de una mayor participación de los Parlamentos nacionales.

³⁰ Hay que precisar, no obstante, que en la actualidad esta prerrogativa no se ejerce en régimen de monopolio. En efecto, el art. 138 B del TCE otorga al Parlamento Europeo la posibilidad de propulsar la iniciativa legislativa de la Comisión, lo que en la práctica ya venía haciendo desde hace años. Asimismo, en el plano de la previsión jurídica, todavía inédita, el Acuerdo sobre Política Social anejo al TCE legitima a los interlocutores sociales a reemplazar una propuesta legislativa de la Comisión por iniciativas propias tendentes al establecimiento de relaciones convencionales a nivel comunitario.

³¹ M. C. ARCOS, *op. cit.*, nota 29, p. 18.

³² Véase el art. 158, 2.º del TCE. A pesar de valorarse positivamente en términos de legitimidad, la primera experiencia práctica de este procedimiento arroja una duración excesiva (7 meses), por lo que se pondera la conveniencia de simplificar su desarrollo. Léase sobre este dato, Comisión Europea, *op. cit.*, nota 13, p. 23.

reivindica ahora la prerrogativa de nombrar a su Presidente de entre una terna que propondría el Consejo Europeo; a continuación, este último y el Presidente elegido designarían a los comisarios, y todos ellos se someterían finalmente al voto de aprobación del Parlamento³³. De prosperar esta pretensión parlamentaria, la Comisión reforzaría aún más su legitimidad democrática, al menos en la persona de su Presidente.

Un tema más espinoso es el referente a su futura composición. En estos momentos, la Comisión tiene 20 comisarios, que se distribuyen en cuanto a su asignación por cada Estado miembro en base a criterios esencialmente demográficos. De persistir este sistema, en una Unión de 30 miembros, el número de comisarios podría rondar los 36, lo que a todas luces se considera excesivo en relación a las carteras disponibles; consecuentemente, parece que toda solución vendría por la reducción del número de comisarios.

A este respecto, los pequeños y medianos Estados se muestran partidarios de un Colegio de 30 miembros, uno por cada país. Esta solución, que sigue siendo desproporcional en relación a las áreas de competencia de la Comisión, evoca el esquema de composición del Consejo de la Unión, por lo que podría introducir sesgos de intergubernamentalidad en la institución que se supone más supranacional³⁴.

Otra opción propone que sea el Presidente de la Comisión quien, tras ser doblemente elegido por el Consejo Europeo y el Parlamento, elija a su equipo en un número proporcional al de carteras competenciales³⁵. Esta iniciativa de corte federal, tal vez excesivo en el Estado actual de la Unión, sugiere esquemas internos de designación política que encontramos en un Estado de Derecho. Sin embargo, su traslación al ámbito comunitario suscita interrogantes, como el de saber si el Presidente de la Comisión conocerá lo suficiente a esos candidatos a comisarios a fin de fundamentar su nombramiento personal.

En el contexto de su papel institucional, y en relación a su función de Ejecutivo, parece existir un consenso general sobre la conveniencia de preservar el actual sistema de competencias, conforme al cual la Comisión, aparte de ejercer un poder de decisión administrativo propio directamente conferido por el Tratado, comparte tareas de ejecución con el Consejo en virtud de la delegación de poderes.

Ahora bien, en aras a ese propósito democratizador que inspira la reforma, se pondera la oportunidad de que la Comisión responda políticamente

³³ Sobre esta pretensión parlamentaria, véase C. M. VALDÉS: «La Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental: aspectos institucionales», *Boletín Asturiano*, n.º 1, 1996, p. 8.

³⁴ J. LIPSUS, *op. cit.*, nota 20, p. 62.

³⁵ «Informe del Grupo de Reflexión», *op. cit.*, nota 17, p. 50.

ante el Consejo³⁶. En efecto, conforme a lo que se considera una regla de oro en un Estado de Derecho, el Ejecutivo siempre rinde cuentas ante el Legislativo; la Comisión tradicional y actualmente responde ante el Parlamento³⁷, pero esta institución no detenta un auténtico poder legislativo, recayendo esta función esencialmente en el Consejo de la Unión³⁸. Esta ausencia de responsabilidad, considerada un aspecto de déficit democrático, ha llevado a ciertos Estados a proponer un procedimiento de control de la Comisión por el Consejo.

Esta propuesta suscita sensibilidades de distintos signo, ya que, por una parte, se considera que podría entrañar un riesgo, como sería el de mermar la independencia de la Comisión; por otra, se piensa que puede ser de interés práctico el que el Ejecutivo comunitario responda ante el Consejo, ya que de este modo los Estados miembros dejarían actuar con más margen a la Comisión, sin necesidad de rodearla de tanto comité que controle su actuación.

Finalmente, cabe añadir en relación al control de la Comisión que se han hecho también algunas propuestas partidarias de la responsabilidad individual de los comisarios. Por el momento, la Comisión responde como Colegio ante el Parlamento, lo que puede determinar una moción de censura que conduzca a la dimisión colectiva del Ejecutivo comunitario, independientemente de cuál haya sido el comisario origen de la negligencia imputada. La responsabilidad individual de los miembros de la Comisión reforzaría, sin lugar a dudas, el control sobre esta institución, pero ello supondría, sin embargo, menoscabar parte de su carácter colegiado.

4. El Parlamento Europeo

En el marco institucional de la Unión, el Parlamento Europeo detenta el tercer tipo de legitimidad en presencia, a saber, la legitimidad democrática; bien es verdad, sin embargo, que esta investidura directamente

³⁶ M. C. ARCOS, *op. cit.*, nota 29, pp. 17 y 18.

³⁷ Sobre el procedimiento que encauza esta eventual responsabilidad, léase el art. 144 del TCE.

³⁸ Esta peculiaridad vuelve a ilustrar la especificidad del sistema institucional de la UE, apuntalado en un equilibrio de legitimidades (gubernamental, supranacional y democrática) y alejado, por tanto, de la decisión tradicional tripartita de poder (legislativo, ejecutivo y judicial), propia de un Estado de Derecho. Sobre esta singularidad puede verse, entre otros, E. GONZÁLEZ: «La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuadripartito previsto en los Tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 1, 1994, pp. 85-118.

conferida por los ciudadanos europeos no se corresponde con un auténtico poder legislativo. Tampoco parece que la agenda de la CIG vaya a alterar sustancialmente este estado contradictorio que caracteriza a la institución parlamentaria, por lo que sólo cabe augurar algunas revisiones en cuanto a su organización interna y a sus funciones.

Comenzando por el tema de su elección, se propone la introducción de un sistema electoral uniforme, ya previsto por la redacción originaria de los Tratados³⁹.

Este procedimiento, tantas veces proyectado por el propio Parlamento, reforzaría la investidura democrática que le reporta su elección por sufragio universal directo.

Pasando a la cuestión de su composición, esta institución cuenta en la actualidad con 626 eurodiputados⁴⁰, cuya distribución en número de escaños por Estados atiende igualmente a criterios esencialmente demográficos. En una Unión ampliada a 30 miembros, el número de miembros del Parlamento podría superar el millar, si se siguen los mismos criterios de adjudicación; la institución parlamentaria ha cifrado en 700 el techo máximo de eurodiputados, que deberían, no obstante, garantizar la representación de las fuerzas políticas mayoritarias de cada país miembro⁴¹.

En el orden de sus prerrogativas institucionales, cabe recordar que el TUE reforzó el peso y el papel del Parlamento, pero en un grado que esta institución, lógicamente, considera insuficiente. En estos momentos de cambio, el Parlamento tiene planteadas a la CIG varias reivindicaciones, entre las que destaca su participación en el nombramiento de los miembros del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Primera Instancia, del Tribunal de Cuentas y del Comité Ejecutivo del Sistema Europeo de Bancos Centrales. El dictamen conforme a todas estas designaciones dotaría de una mayor legitimidad democrática a todas estas instancias, a modo y semejanza de lo así acontecido respecto a la Comisión desde 1993.

En cuanto a sus aspiraciones legislativas, no parece que se vaya a considerar su anhelado deseo de convertirse en una auténtica Cámara

³⁹ Léase el art. 138, 3.º, primer párrafo del TCE, cuya redacción no ha sido modificada desde 1957.

⁴⁰ Sobre la composición actual del Parlamento Europeo, así como sobre los grupos políticos en él representados tras las últimas elecciones directas de junio de 1994, véase I. BULLAIN: «El nuevo Europarlamento», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 12, 1994, pp. 145-148, así como la Decisión 95/1/CE/EURATOM/CECA del Consejo de 1 de enero de 1995, por la que se adaptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea, *op. cit.*, nota 21.

⁴¹ «Informe del Grupo de Reflexión», *op. cit.*, nota 17, p. 41.

Legislativa junto al Consejo⁴²; más bien, el reforzamiento de este contexto va a venir de la consolidación del procedimiento de codecisión introducido por el TUE⁴³. Este sistema de diálogo institucional, a diferencia del proceso de cooperación implantado por el Acta Unica Europea (AUE)⁴⁴, coloca al Parlamento en pie de igualdad con el Consejo a la hora de modificar o rechazar una propuesta legislativa de la Comisión. No obstante, a modo de crítica, puede afirmarse que este procedimiento ahonda en la tendencia de atribuir al Parlamento facultades legislativas negativas, sin atribuirle un auténtico poder de iniciativa ni capacidad legislativa.

Los informes efectuados sobre la experiencia del mecanismo de la codecisión⁴⁵ expresan un balance mejor que lo esperado: sin embargo, su desarrollo resulta extraordinariamente lento y complejo, por lo que se conviene en la necesidad de reformarlo, si bien los ajustes concretos a introducir se enmarcan en una perspectiva más amplia, como es la reestructuración de todo el sistema de adopción de decisiones en la UE.

Según los datos proporcionados por la Comisión⁴⁶, existen en la práctica institucional actual 23 procedimientos diferentes para tomar decisiones, que se corresponden con otras tantas variantes para adoptar medidas de ejecución, dando lugar este último aspecto a lo que se conoce como el fenómeno de la «comitología». Esta dispersión y complejidad del diálogo y de las relaciones interinstitucionales aboca a retrasos, a ineficacia y a una falta de transparencia⁴⁷.

Una de las posibilidades que se barajan para simplificar el sistema legislativo es la introducción en el ámbito de la UE del concepto interno de jerarquía normativa⁴⁸. Entre las fórmulas que se conciben destaca la que establece una jerarquía entre Leyes Constitucionales, Leyes Orgánicas, Leyes Ordinarias y Reglamentos de Ejecución. Para la adopción de los actos legislativos existirían 3 procedimientos, según el grado de intervención del Parlamento.

⁴² Recuérdese en este sentido el proyecto de Tratado de Unión Europea que aprobó por unanimidad el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. Puede consultarse el texto de este proyecto de Tratado en *Boletín de las Comunidades Europeas*, n.º 2, 1984, pp. 7-28.

⁴³ Léase el art. 189 B del TCE.

⁴⁴ Previsto actualmente en el art. 189 C del TCE.

⁴⁵ Véase en particular Comisión Europea, *op. cit.*, nota 13, pp. 28-29.

⁴⁶ Puede encontrarse un listado de los principales procedimientos de toma de decisiones previstos por el TUE en Comisión Europea, *op. cit.*, nota 13, pp. 82-86.

⁴⁷ En realidad, esta complejidad arranca de la propia esencia del entramado institucional de la UE, empeñado en garantizar un equilibrio y una participación de los distintos intereses en presencia. En el sentido de esta afirmación, véase M. C. ARCOS, *op. cit.*, nota 29, p. 20.

⁴⁸ Propuesta que trata de dar contenido y desarrollo práctico a la Declaración n.º 16 del TUE.

Un primer proceso, de simple consulta a la instancia parlamentaria se utilizaría para la adopción de decisiones en los ámbitos de la cooperación intergubernamental, en los que el Parlamento es simple receptor pasivo de información; en este sentido, supondría una profundización de su papel y un mayor equilibrio institucional.

Un segundo procedimiento, de dictamen conforme, obligaría al Consejo a la hora de adoptar decisiones (por unanimidad o por mayoría supercualificada, según determine la CIG) destinadas a reformar el TUE, introducir nuevos recursos financieros, crear nuevas competencias sobre la base del art. 235 TCE y adherir nuevos Estados. Por su especial significación política, jurídica y económica, estas resoluciones constituirían las Leyes Constitucionales.

El tercer proceso sería el de codecisión, que se convertiría en el procedimiento general para la adopción de decisiones legislativas (Leyes Orgánicas y Leyes Ordinarias) por mayoría cualificada del Consejo.

Finalmente, en este esquema de sucesión jerárquica, la Comisión adoptaría los Reglamentos de Ejecución. En este plano de funciones, y coherente con lo expresado, el Parlamento debería estar también asociado al control de ejecución a través de los comités establecidos al respecto; o bien, conforme a lo que constituye una opción más simplista, la Comisión pasaría a convertirse en un auténtico y soberano ejecutivo comunitario⁴⁹.

Este diseño de sistema de fuentes evoca esquemas de Derecho interno que resultan más familiar al ciudadano europeo. Además, al simplificar los procesos legislativos, podría aportar eficacia y transparencia a la elaboración del Derecho Comunitario, facilitando incluso la eventual integración de los pilares de la cooperación intergubernamental.

5. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia

Si nos basamos en los informes elaborados por estas instancias jurisdiccionales para el Grupo de Reflexión que preparó las orientaciones de reforma sobre las que trabaja la CIG, no se percibe necesidad de introducir reformas sustanciales, sino simples mejoras de organización interna. Esta falta de perspectiva de reforma material tal vez se explique por el hecho de que el TUE ya introdujo importantes novedades en el sistema jurisdiccional, respecto a las cuales se observan, no obstante, resultados desiguales⁵⁰.

En el balance positivo, se incluye la facultad, prevista por el art. 165, 3.º del TCE, de que el Tribunal de Justicia se reúna en Pleno únicamente

⁴⁹ M. C. ARCOS, *op. cit.*, nota 29, P. 20.

⁵⁰ C. M. VALDÉS, *op. cit.*, nota 33, pp. 10 y 11.

si lo solicitan las partes; la experiencia práctica de esta previsión ha permitido agilizar y reducir la duración de los procedimientos, al tramitarse la mayoría de ellos por las Salas. La instancia jurisdiccional está interesada en proseguir esta tendencia de simplificación, sobre todo, respecto al recurso de reenvío prejudicial, ya que un proceso largo puede desalentar la consulta de las jurisdicciones internas, con los consiguientes efectos sobre la unidad en la interpretación y aplicación del Derecho Comunitario.

Contrastando con estos logros, algunas previsiones del TUE referidas al Tribunal de Justicia permanecen todavía inéditas. Así por ejemplo, la Comisión nunca ha ejercido el nuevo poder de ejecución de sentencias que le otorga el art. 171, 2.º del TCE, aunque ha advertido a los Estados miembros su intención de hacerlo. Tampoco se han transferido al Tribunal de Primera Instancia las competencias jurisdiccionales a las que se alude en el art. 168, 1.º y 2.º del TCE, ni al Tribunal de Justicia la capacidad de interpretar los Convenios entre Estados miembros sobre asuntos de Justicia e Interior (art. K 3 del TUE). Sin embargo, cabe añadir a este último respecto que el Grupo de Reflexión se mostró partidario de reforzar las funciones jurisdiccionales a fin de garantizar los derechos individuales que pueden verse afectados por estos acuerdos⁵¹.

Pasando a cuestiones de funcionamiento interno, se proyecta extender el mandato de los jueces de 6 a 9 años, no renovable, a lo que el Tribunal de Justicia se muestra partidario, dado que ello permitiría reforzar aún más su independencia, así como consolidar en el tiempo su jurisprudencia. En lo que respecta al número de jueces en una Unión ampliada, si se sigue el actual sistema de un juez por Estado, la cifra total de miembros podría alcanzar los 30, lo que convertiría al Tribunal en una asamblea deliberante, más que en una instancia judicial. Las distintas opciones que se barajan sobre la futura composición de esta institución coinciden en reducir el número de jueces, pero garantizando siempre la representación de los diferentes sistemas legales⁵².

6. El Tribunal de Cuentas

Elevado a la categoría de Institución por el TUE, el Tribunal de Cuentas controla la regularidad de los ingresos y de los gastos de la UE⁵³. Como organismo de control financiero, siempre ha existido, pero

⁵¹ «Informe del Grupo de Reflexión», *op. cit.*, nota 17, p. 51.

⁵² «Informe del Grupo de Reflexión», *op. cit.*, nota 17, p. 52.

⁵³ Sobre esta institución, puede leerse, entre otros, el estudio de J. M. MÁRQUEZ: «El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas: una nueva institución en la Unión Europea», *Comunidad Europea Aranzadi*, enero 1994, pp. 35-52.

es a partir de 1993 cuando ha visto incrementadas sus funciones a medida que se han ido acometiendo los objetivos del TUE y ello ha supuesto un aumento de los medios financieros.

Con esta referencia, de Institución de la UE, el Tribunal de Cuentas reclama a la CIG competencias en los pilares de la cooperación intergubernamental; esta pretensión, en realidad, supondría el reconocimiento constitucional de una práctica, ya que esta instancia ya controla el gasto en estos ámbitos cuando aquél se inscribe en el presupuesto comunitario.

En esta misma línea de confirmación de su carácter institucional, el Tribunal de Cuentas reivindica legitimación activa para acudir al Tribunal de Justicia en defensa de sus prerrogativas. Asimismo, la mayoría de Estados miembros es partidaria de reforzar las funciones del Tribunal de Cuentas en la lucha contra el fraude, así como la colaboración de éste con los Tribunales de Cuentas nacionales⁵⁴.

Finalmente, en cuanto a cuestiones internas, se apunta asimismo la conveniencia de ampliar el mandato del Tribunal a 9 años, no renovable, y a una reducción del número de jueces, actualmente 15, a una cifra inferior al de Estados miembros de una Unión ampliada.

CONCLUSIÓN

La UE se encuentra en una fase de mutación en la que la reforma de su entramado institucional despunta como un aspecto fundamental a considerar.

La perspectiva de una ampliación extensa en número y diversidad de Estados constituye un condicionamiento determinante de ajustes sustanciales, al tiempo que hace insostenible el mantenimiento de elementos ya cuestionables, como la técnica tradicional de aumentar automáticamente el número de miembros de las instituciones a medida que se incorporan nuevos Estados.

En definitiva, son muchos y diversos los desafíos a los que se enfrenta la UE en este fin de siglo (ampliación, Unión Económica y Monetaria, profundización, evolución del contexto internacional y regional europeo), debiendo ser su organización institucional capaz de adaptarse y dar respuesta a esta realidad cambiante. En este sentido, la CIG promete convertirse en una «pasarela» al siglo XXI, si es capaz de determinar en el ámbito institucional lo que debe hacer cada institución y cómo puede realizarlo de la forma más eficaz, transparente y democrática posible.

⁵⁴ «Informe del Grupo de Reflexión», *op. cit.*, nota 17, pp. 51 y 52.

España ante la Unión Económica y Monetaria Europea

por José Viñals

Jefe de Estudios del Banco de España

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y BALANCE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN LA UNIÓN EUROPEA.—2. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA FRENTE A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.—3. DOS COMENTARIOS EN TORNO A LA CONVERGENCIA.—4. LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA.

La elección del tema de mi conferencia no es en modo alguno casual, como ustedes pueden imaginar, sino que de alguna manera revela el interés que existe actualmente en nuestro país por las cuestiones europeas y que queda constatado hoy aquí por la entrega de diplomas de Estudios Europeos.

Es muy difícil analizar qué puede depararnos el futuro, si no echamos la vista al pasado. En ese sentido voy a dividir mi intervención en dos partes. En la primera voy a analizar cuál ha sido la trayectoria de la economía española en la Unión Europea, desde su entrada en 1986, y hacer un balance de cómo nos ha ido en términos económicos. Con el trasfondo que proporciona esta valoración pasaré, en la segunda parte de mi intervención, a hacer algunas consideraciones acerca de en qué situación se encuentra actualmente la economía española para hacer frente al reto de la Unión Monetaria Europea, en especial al reto de la convergencia; cuáles son los problemas fundamentales que pueden complicar nuestro proceso de integración en dicha Unión y cómo puede la política económica española hacer algo para ayudarnos a estar en esa unión monetaria sin dilación y en condiciones favorables una vez la misma se haya establecido.

1. TRAYECTORIA Y BALANCE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN LA UNIÓN EUROPEA

¿Cuál es el balance provisional que podemos hacer de nuestra estancia en Europa? Para hacer ese balance debemos comenzar reconociendo que resulta absolutamente imposible entender la evolución económica española reciente y mucho menos valorar adecuadamente nuestras pers-

pectivas de futuro sin hacer referencia al marco europeo en el que se inserta. De hecho, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 constituye, sin lugar a dudas, la transformación estructural más importante que ha tenido lugar en nuestra economía en los últimos 35 años y cuya consecuencia más palpable ha sido que España ha pasado de ser una economía cerrada y protegida de la competencia exterior, tanto comercial como financiera, mediante numerosas barreras arancelarias y controles de cambios, a ser hoy en día una economía abierta en virtud del proceso liberalizador emprendido a partir de la entrada en vigor del tratado de adhesión a la Comunidad Europea y completado, con el establecimiento en 1993, del Mercado Unico Europeo, que establece la libre circulación de mercancías, de capitales, la libre prestación de servicios financieros y el libre establecimiento de las entidades de crédito en el seno de la Unión Europea. Esta extraordinaria internacionalización, que en estos años ha tenido lugar en nuestro sistema económico, queda puesta de manifiesto por varios datos. En el ámbito comercial, el comercio exterior español ha crecido espectacularmente. Tomando como referencia la suma de exportaciones más importaciones en relación al producto interior bruto para medir el peso del comercio exterior, éste ha pasado de representar un 36% en el año 85, previamente a la entrada en la Comunidad Europea, a representar algo más del 60% actualmente, es decir, casi se ha duplicado el peso del comercio exterior en nuestra economía. Por el lado financiero también ha habido un crecimiento extraordinario, una internacionalización muy grande: así, los activos y pasivos financieros de los españoles frente al resto del mundo, se han duplicado prácticamente al crecer del 30% en el año 85, al 60% actualmente. Y los flujos de capitales entre España y el exterior son actualmente siete veces superiores a lo que lo eran en 1985. Por todo ello resulta evidente que las consideraciones de carácter internacional han pasado a jugar un papel central en la evolución económica española, cuando hace diez años no tenían sino un papel relativamente marginal.

¿En qué se ha traducido este aumento del grado de apertura económica al exterior en nuestro país? A mi entender, ha tenido su traducción en cuatro dimensiones fundamentalmente:

—*La primera* en un formidable incremento de la competencia exterior para los productos españoles, tanto en los mercados internacionales como en el propio mercado nacional, lo que ha otorgado gran relevancia a un concepto, una noción que hace años casi era desconocida en este país y que hoy está en boca de mucha gente, y es la noción de la competitividad exterior de nuestras empresas, de la capacidad que tienen para competir en los mercados internacionales frente a las empresas extran-

geras. Este aumento de la competencia exterior obviamente ha hecho mucho más necesario que en el pasado que nuestras empresas adopten los modelos de gestión y las estrategias capaces de hacer frente a este reto.

—*La segunda* área en donde se ha percibido esta internacionalización de la economía es en nuestra evolución macroeconómica. Actualmente la evolución agregada de la economía española es mucho más sincrónica con el resto de los países de la Unión Europea que en el pasado, como resultado de las mayores interdependencias comerciales y financieras de nuestro país con el resto de la Unión Europea, que hacen que los shocks, que las perturbaciones, se transmitan muy rápidamente de unos países a otros. Si bien continúa siendo el caso, por las razones que luego explicaré, que los ciclos económicos españoles son bastante más agudos que los de nuestros vecinos europeos.

—*El tercer* efecto de esa internacionalización de la economía es que se ha modificado profundamente el marco global en el que se lleva a cabo la política económica, dado que en un contexto de globalización de los mercados financieros internacionales hay que prestar muchísima más atención que en el pasado a cómo interpretan estos mercados las decisiones de política económica que toman los gobiernos nacionales, puesto que las sanciones y los premios de los mercados son muy rápidos y muy contundentes en economías que tienen establecida la libre circulación de capitales como es la nuestra. Este papel sancionador de los mercados financieros internacionales hace también crecientemente necesario el coordinar nuestras políticas económicas con la de los países de nuestro entorno.

—*Y finalmente*, una de las consecuencias más importantes que ha tenido esta apertura de la economía al exterior es que, gracias y en virtud de los compromisos adquiridos en nuestro proceso de integración en Europa, se han liberalizado significativamente numerosos segmentos de la economía española, en particular los mercados de bienes, la industria, los mercados financieros y el sistema bancario, que han quedado expuestos a la competencia exterior y como consecuencia han tenido que adaptarse a esta competencia haciendo gala de una mayor eficiencia. Aunque es muy difícil deslindar la contribución que la entrada de España en la Unión Europea ha tenido al proceso de crecimiento español, creo que es muy razonable presumir que ha habido un impacto favorable, un impacto favorable que ha estado detrás del hecho de que en la década precedente a la entrada, el crecimiento económico anual en España fuera por término medio del 1,5% y del doble tras la entrada en la Comunidad, que en la década precedente el empleo cayera a una tasa de casi el 2% anual, mientras que en la década que siguió a nuestra adhesión el empleo aumentó

en un 1% anual, y que también debe haber influido en que la renta per cápita española sea actualmente un 10% mayor que la que teníamos hace 10 años, cuando entramos en la Unión Europea. Es difícil deslindar cuál ha sido el efecto específico, pero mi valoración personal y la que se desprende de algunos estudios que conozco es que ha habido una contribución favorable de la estancia de España en Europa a la consolidación del crecimiento de la producción, del empleo y de la renta per cápita en esta década última que hemos vivido.

Sin embargo, junto a estas luces, existen también algunas sombras, que a continuación querría destacar, porque son muy importantes para entender cuáles son los problemas actuales con los que se enfrenta la economía española en su reto de acceder en el futuro a la Unión Monetaria Europea. A mi juicio las sombras han venido derivadas del inapropiado comportamiento del sector público y del sector privado en ciertas parcelas. Por parte de las autoridades ha faltado el extender las medidas de flexibilización y liberalización a los mercados y sectores, que no estaban incluidos dentro de los compromisos internacionales suscritos por España, como eran los mercados de los servicios y el mercado de trabajo. Allí donde no llegaba la competencia exterior debía haber llegado la competencia interior a través de las normas y de las disposiciones oportunas. Y las autoridades también han mostrado, durante estos diez primeros años de estancia de España en la Unión Europea, una manifiesta incapacidad para llevar a cabo una política macroeconómica más compensada, dadas las dificultades que han tenido para controlar de forma eficaz el déficit público. Sin embargo, las sombras no solamente se han proyectado sobre las autoridades económicas, sino que también han incluido a los agentes privados, a los agentes económicos y sociales, que no percibieron plenamente que la entrada en la Comunidad Europea exigía un cambio de comportamientos y actitudes y en concreto una mayor disciplina en los procesos de formación de precios y salarios, porque, como es evidente, un país que está en condiciones de libre competencia con el exterior no puede permitirse el lujo de seguir teniendo un crecimiento de precios y salarios que excede el de sus competidores.

Esta diferencia entre liberalización en unos sectores y otros se ha manifestado en un dualismo de la estructura económica española entre unos mercados liberalizados, como los mercados de productos industriales y los mercados financieros, y unos mercados que han continuado protegidos, como el mercado de trabajo y como los sectores de servicios. También se ha manifestado en el ámbito de la política económica, donde ha habido un dualismo entre la política monetaria, que ha venido muy orientada durante todo este período a la consecución de la estabilidad nominal,

y la política presupuestaria, que ha tenido grandes dificultades para controlar el déficit público y adquirir el grado de disciplina consistente con esa estabilidad nacional que precisa la economía. Por todo ello, si bien es cierto que mi balance tentativo de la entrada de la economía española en Europa es globalmente positivo, principalmente a causa del tremendo impulso liberalizador y competitivo que ha tenido nuestra economía, también quiero destacar que el balance todavía sería más positivo, si hubiéramos acompañado el proceso de apertura de la economía al exterior con soluciones a los problemas del déficit público y con soluciones que permitieran mejorar el funcionamiento de nuestros mercados internos.

2. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA FRENTE A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Una vez analizadas las principales consecuencias económicas que se derivan del ingreso de España en la Unión Europea a lo largo de esta década, quisiera pasar a valorar en qué situación se encuentra la economía española para hacer frente a los retos que tiene ante sí en el marco de la Unión Europea, y comentar cuáles son los problemas de fondo que deben resolverse para conseguir superar dichos retos y cuál es el papel que debe jugar la política económica para resolver con carácter definitivo esos problemas de fondo que tiene nuestra economía. ¿Cuáles son, pues, los retos que tiene ante sí nuestro país? Los retos tienen una vertiente económica, que podríamos distinguir entre interna y externa. Por el lado interno, el reto principal consiste en erradicar los desequilibrios básicos que caracterizan a nuestra economía y que se manifiestan en una tasa de inflación, que es de las más elevadas (a pesar de los progresos realizados recientemente) de la Unión Europea y que está bastante por encima de lo que constituye un objetivo deseable a medio y largo plazo. Hoy tenemos una tasa de inflación del 3,7%. Sería muy importante que la tasa estuviera por debajo del 3% en el futuro próximo. El otro desequilibrio fundamental, junto a este sesgo inflacionista de la economía española, es que nuestra tasa de paro no solamente es muy elevada internacionalmente, sino que es persistentemente elevada, y muy superior a lo que resulta económica y socialmente deseable. Se mida como se mida, la tasa de paro sigue siendo mucho mayor que la de los países de nuestro entorno. Por tanto, el desafío que tiene ante sí nuestra economía es suprimir las causas que generan estos desequilibrios básicos, en términos de inflación y de paro, porque solamente con su supresión será posible que nuestra economía alcance una tasa de crecimiento sano y equilibrado, con carácter sostenido, que se traduzca en la creación de puestos de trabajo esta-

bles y que permita elevar duraderamente los niveles de vida y de bienestar de la población.

Pero también existe una vertiente extensa de este reto, que viene ligada a los desafíos que plantea para nuestro país el proceso de construcción europea, en el que estamos inmersos. El principal problema que tiene la economía española en estos momentos, evidentemente, es el lograr una evolución económica que permita alcanzar el grado de convergencia, que de acuerdo con el tratado de Maastricht se precisa para acceder sin retrasos y en condiciones favorables a la Unión Monetaria Europea, cuando esta se establezca. Como todos ustedes saben, la Unión Monetaria Europea significa que los países que pasen a formar parte de la Unión tendrán una política monetaria común en base a una moneda única, y que habrá un banco central europeo que articulará esta política monetaria para la Unión. Por lo tanto, los países perderán la capacidad de decidir su destino monetario independientemente de los demás y pasarán a compartir la soberanía monetaria en el seno del Banco Central Europeo.

Pues bien, para acceder a esa Unión Monetaria, el tratado de la Unión Europea exige alcanzar un alto grado de convergencia sostenible, que se valorará a partir de la evolución de la inflación, de las finanzas públicas, de los tipos de interés a largo plazo y del tipo de cambio. Por tanto conviene preguntarse cuál es la situación actual de la convergencia en la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht establece que la Unión Monetaria puede crearse en primera fecha en el año 1997, pero sin embargo esto se ha descartado ya desde el punto de vista práctico, porque para que la unión comenzara en 1997 tendría que darse el caso de que una mayoría de los países miembros, esto es ocho de los quince que forman parte de la Unión, satisficieran los criterios de convergencia del tratado y actualmente no es que haya ocho países o siete o seis que satisfagan los criterios de convergencia, sino que solamente hay uno, que es Luxemburgo, y obviamente es el país menos adecuado para encabezar un proceso de Unión Económica y Monetaria. Ello ha hecho que recientemente se desplace la fecha previsible de creación de la Unión Monetaria hacia 1999 por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque en 1999, según el tratado, ya no se precisa una mayoría de países para crear la Unión, y en segundo lugar, porque da más tiempo (dos años más) para que los países preparen el examen de convergencia que tendrá lugar en 1998. La reciente cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de Madrid ratificó el firme propósito de los gobernantes europeos de comenzar la Unión Monetaria el primero de enero de 1999 y se aprobó un calendario de introducción de la nueva moneda europea, el «euro», entre 1999 y el año 2002, y se perfilaron los pasos que debían darse en cada momento para hacer realidad esta unión.

Resulta conveniente ver cómo se preparan los países de la Unión Europea para este examen de 1998, que se hará en base a los datos de las finanzas públicas al cierre de 1997, y en base a la evolución de la inflación y de los tipos de cambio durante el año que media entre el mes de abril o mayo de 1997 y el mes de abril o mayo del 98, cuando tendrá lugar el examen por parte del Consejo Europeo. En el caso de la estabilidad cambiaria habrá dos años que irán desde abril o mayo de 1996 hasta abril o mayo de 1998. Pero para las finanzas públicas se considerará su situación al cierre de 1997.

¿Cómo están los países de la Unión Europea por lo que se refiere a la convergencia? Normalmente se oye que están muy mal, que están muy lejos, que hay muchas divergencias. Yo creo que esto hay que cualificarlo, y hay que cualificarlo porque se trata solamente de una verdad parcial. Si se mira el número de países que en estos momentos satisfarían los criterios de convergencia, si se llevara a cabo **ahora** el examen de entrada, nos encontramos que entre diez y once países de la Comunidad de la Unión Europea satisfacen estrictamente los criterios de inflación, de estabilidad cambiaria y de convergencia de los tipos de interés. Donde sucede todo lo contrario es en el ámbito de las finanzas públicas, puesto que solamente hay un país, Luxemburgo, que satisface estrictamente, con la interpretación más restrictiva, los criterios para las finanzas públicas (en términos de un déficit y de una deuda que no excedan determinados umbrales), y solamente hay tres países, Luxemburgo, Alemania e Irlanda, que no están inmersos en lo que legalmente se conoce como «el procedimiento de déficit excesivos», que es cuando el Consejo Europeo y el Ecofin ponen a varios países en una lista negra, porque están incumpliendo los criterios de convergencia en materia fiscal. Luego estrictamente, habría un país que los satisface; en base a las últimas decisiones del Consejo Europeo y del Ecofin, habría tres países que los satisfacen. Pero obviamente hay doce países que no satisfacen los criterios de convergencia en el ámbito de las finanzas públicas y es aquí precisamente donde mayores esfuerzos se necesitan hacer en los próximos años, si queremos que el año 99 contemple efectivamente el nacimiento de la Unión Económica y Monetaria.

¿Cuál es la situación relativa de España en este proceso de convergencia? En honor a la verdad hay que decir, que España está menos avanzada que otros países, por lo que se refiere a los criterios de inflación, de tipos de interés y de déficit público. En materia cambiaria, si seguimos manteniendo la estabilidad estaríamos en condiciones tan favorables como otros países para entrar en la Unión Monetaria. Estamos mejor que la mayoría, por lo que se refiere al criterio de la deuda pública. Ya saben que el Tratado establece que el déficit público debe ser cercano al

3% para entrar en la Unión Monetaria y que la deuda debe converger a una velocidad satisfactoria hacia un 60% del PIB como máximo, si se quiere entrar en la Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, hay un punto positivo en nuestro caso y es que las tendencias de la convergencia de estos últimos años han sido bastante favorables. Así la inflación ha pasado, de estar situada cerca del 5% en 1993, a terminar el año 1994 con un tasa del 4,3% y actualmente a tener una tasa del 3,7% y las perspectivas son favorables. Y por lo que se refiere al déficit público se ha pasado de un déficit que superaba el 7% en 1993, a un déficit ligeramente superior al 6% en 1994. En 1995 se espera que se haya cerrado el presupuesto con un déficit ligeramente inferior al 5,9% y esto ha sido en consonancia con el calendario previsto en el programa de convergencia. Luego las tendencias recientes, por lo que se refiere a la evolución de la inflación y el déficit público, son favorables y realmente apuntan un elemento de optimismo para cualificar el hecho de que todavía estamos lejos de la convergencia que se precisa para entrar en la Unión. Luego, ¿es posible la consecución de la convergencia en España? La respuesta es sí, siempre y cuando se continúen afirmando las tendencias recientes de reducción del déficit público y de la inflación, que en el fondo son las dos variables que condicionan las distintas facetas de la convergencia, porque si el déficit público y la inflación evolucionan favorablemente, el diferencial de tipos de interés se acortará y la peseta seguirá manteniendo su solidez en el sistema monetario europeo, con lo cual se satisfarán en conjunto los criterios de convergencia. Sin embargo, hay que reconocer que, para consolidar estas tendencias convergentes, se precisa realizar un esfuerzo muy importante durante el año presente y durante el próximo año, con objeto de que tengamos una inflación por debajo del 3% y con objeto de reducir el déficit público desde el 5,8%-5,9%, al que se estima cerrará el ejercicio presupuestario del año 95, al 3% en 1997. Por lo tanto, queda mucho que hacer en poco tiempo, y cuanto antes se ponga a trabajar el nuevo gobierno mucho mejor para las posibilidades reales de España de acceder a esa primera velocidad de la Unión Económica y Monetaria.

3. DOS COMENTARIOS EN TORNO A LA CONVERGENCIA

Me gustaría hacer dos comentarios en torno a las cuestiones de convergencia, para aclarar algunas cuestiones, que creo que son importantes y que se han planteado en la discusión pública con bastante intensidad en los últimos tiempos, a raíz del debate que se ha abierto sobre la Unión Económica y Monetaria.

La primera es, si la convergencia nominal que propone el tratado de Maastricht, y que excluye las variables reales, como el paro y el crecimiento, constituye una rémora, como algunos argumentan, para conseguir la convergencia real de la economía española en términos de mejor empleo y crecimiento, o más bien constituye un estímulo y un acicate para esta convergencia real. Y la segunda cuestión que me parece muy importante, es que no solamente debemos plantearnos alcanzar la convergencia nominal para estar en la Unión Económica y Monetaria, sino hacerlo de forma y manera que no solamente consigamos estar en esa Unión, sino estar bien, dentro de la Unión. Es, como quien entra en un club; no solamente tiene que tener dinero para pagar la cuota de entrada, sino luego para poder pagar todas las cuotas mensuales. Y yo creo que esto es una cuestión que tiene su transcendencia, porque sería muy negativo para nuestro país entrar de forma inestable.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la relación que existe entre los procesos de convergencia nominal y real, en ciertas ocasiones se ha venido criticando la atención que se presta, en virtud del tratado de Maastricht, al proceso de convergencia nominal, por entender que ello ignora, o lo que es peor, va en detrimento del proceso de convergencia real. De ahí que tenga gran interés conocer si la convergencia nominal y la convergencia real, son procesos incompatibles, como algunos argumentan, o son procesos complementarios en el medio plazo. Y aquí yo creo que la experiencia española resulta altamente reveladora, porque si echamos la vista atrás y vemos cómo se ha comportado la economía española durante los últimos 20 años, veremos que ésta ha tenido serias dificultades para converger, tanto en términos nominales como en términos reales. En términos nominales, porque la tasa de inflación ha tenido un suelo cercano al 4%, que le ha sido imposible rebasar, excepto en estos últimos meses, y porque el crecimiento de la economía ha tenido un techo, que ha impedido que nuestro país se acerque en términos de convergencia real a la media del crecimiento o de la renta per cápita comunitaria. No hemos podido pasar de un 80% en términos de nuestra renta per cápita en relación a la renta per cápita comunitaria. Luego este suelo a la inflación y este techo a la renta per cápita española suponen que ha habido obstáculos que han impedido avanzar simultáneamente en los procesos de convergencia nominal y de convergencia real. Suponen también que estos obstáculos deben haber sido en buena parte comunes y que la eliminación de esos obstáculos serviría como acicate tanto para la convergencia nominal como para la convergencia real. Esta sospecha ha venido a su vez avalada por estudios económicos recientes, que identifican los problemas de fondo que han impedido a nuestra economía converger, tanto en términos nominales, como en términos reales. Y estos proble-

mas de fondo que han impedido ambos tipos de convergencia son, por un lado, la ausencia de una política macroeconómica debidamente equilibrada como consecuencia de la falta de rigor presupuestario, y por otro lado, el deficiente funcionamiento de algunos de nuestros mercados: el mercado de servicios y el mercado de trabajo. Están plagados de problemas de carácter estructural. De nuevo topamos aquí con los problemas de fondo de la economía española, que si bien han impedido aprovechar plenamente los beneficios de la integración, también han ralentizado los procesos de convergencia nominal y real, que nuestra economía necesita para hacer frente al reto de la Unión Europea. Por tanto, si estos problemas de fondo se resolvieran, convergencia nominal y convergencia real serían procesos compatibles y no incompatibles en el medio plazo. Esto ¿qué significa? Significa que, a diferencia de lo que dicen algunas voces, avanzar en la senda que propone el Tratado de Maastricht, de una mayor estabilidad y convergencia nominal no sólo no entorpece, sino que sienta las bases para que la economía española pueda crecer más velozmente en el futuro y mejorar sus procesos de convergencia real con la Unión Europea. Lo que hace el Tratado de Maastricht es simplemente avanzar en el tiempo la necesidad de llevar a cabo medidas, que en cualquier caso resultarían imprescindibles para gozar de una buena salud económica.

La segunda cuestión que quiero comentar es la siguiente: ¿Cómo se han de instrumentar los progresos en materia de convergencia, de forma que no solamente consigamos alcanzar una situación económica que nos permita aprobar el examen de entrada, sino que una vez dentro de la Unión la economía española esté bien, y no tenga problemas económicos relevantes?

¿Cuáles son los problemas que, en principio, podrían plantearse a la economía española dentro de la Unión? Yo creo que la Unión Monetaria, para España, va a reportar beneficios y va a reportar costes, y que la relación entre beneficios y costes es favorable para nuestro país y que por tanto, la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria, es una buena decisión.

Por el lado de los beneficios económicos, la desaparición de la incertidumbre cambiaría entre las monedas europeas facilitaría una mejor asignación de los recursos, una mayor integración de nuestros mercados con los mercados exteriores, y daría lugar a una reducción de la prima de riesgo, que actualmente tiene que soportar nuestro tipo de interés y que en buena parte viene ligada a la existencia de incertidumbre en los mercados cambiarios acerca de la peseta frente a otras monedas. Si hubiera una fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas europeas, o una moneda única, obviamente desaparecería la incertidumbre cambiaria. Los inversores no tendrían que estar compensados con una

prima adicional, cuando invierten sus activos en pesetas, y eso permitiría reducir los tipos de interés en la economía española. Me parece que esto es muy importante en el sentido de que sería positivo para el crecimiento español al tener unos tipos de interés reales menores de los que tenemos actualmente. Pero yo creo que los beneficios también serían muy importantes desde el punto de vista nominal, porque España pasaría a formar parte de un club, que gestiona una política monetaria común orientada a la estabilidad macroeconómica y la evidencia internacional nos dice que los países que gozan de un mayor grado de estabilidad macroeconómica, de estabilidad nominal (de baja inflación), son los que a medio y largo plazo tienen unos procesos de crecimiento más rápidos y más duraderos.

Junto a estos beneficios, que exceden a los costes, quisiera detallar ahora en qué consisten esos costes. Costes que se han puesto de relieve recientemente en ese debate que parece haberse abierto en nuestro país sobre la Unión Monetaria Europea. El principal coste que tiene la entrada en una Unión Monetaria es un coste de carácter fundamentalmente macroeconómico, que se deriva de la pérdida de los márgenes de flexibilidad cambiaria actualmente disponibles, con que se cuenta para facilitar los procesos de ajuste macroeconómico, que se producen cuando tienen lugar perturbaciones reales, que inciden de forma diferencial en nuestro país frente a otros, que provocan una evolución de los costes y precios diferente en nuestro país frente a otros países, y que por lo tanto requerirían una adaptación del tipo de cambio para restablecer un cierto equilibrio de precios relativos, un cierto reequilibrio de la competitividad. Ese es el punto en el que se ha insistido en estos últimos meses por parte de los críticos del proceso de la Unión Monetaria. El perder la flexibilidad cambiaria que ahora tenemos y que nos ha permitido recurrir a devaluaciones en el pasado sería un coste muy importante para la economía española. Yo creo que este coste está seriamente sobrevalorado y que los márgenes de flexibilidad cambiaria, de los que ahora disponemos, son mucho más limitados de los que ilusoriamente le atribuyen a España los críticos de la Unión Económica y Monetaria. Estamos limitados por nuestra pertenencia al Sistema Monetario Europeo y estamos limitados porque en condiciones de crecimiento moderado, como las que tenemos actualmente, cualquier devaluación de la moneda tendería a enquistarse rápidamente en la evolución de los precios, como ha sido así en nuestro país durante muchos años, con la excepción del período 92-93, donde las devaluaciones no repercutieron en los precios simplemente porque teníamos una situación de crisis aguda, más aguda que en ningún momento anterior de nuestra historia reciente. El PIB cayó en el año 93 un 1% y esa es la caída mayor que se ha registrado en este país desde que tenemos estadísticas de contabilidad nacional. Luego realmente, el que una

devaluación no se transmita en inflación en ese momento no quiere decir que, en condiciones normales, eso no vaya a suceder, y cuando las devaluaciones pasan a precios muy rápidamente se hacen inefectivas, porque no consiguen corregir los problemas de competitividad de la economía.

Habiendo dicho esto, y como en economía los juicios son arriesgados, y en función de si todavía pudiera ser cierto que existiera algún riesgo de prescindir de la flexibilidad cambiaria como instrumento de ajuste macroeconómico, es evidente, que la mejor forma de maximizar la relación entre beneficios y costes, que se deriva de nuestra entrada en la Unión Monetaria, es el reducir esos costes. Esos costes se pueden reducir mejorando la flexibilidad de nuestros mercados, para que cualquier margen de flexibilidad que nosotros perdamos al renunciar a hacer uso del tipo de cambio como instrumento de ajuste se vea compensado por una mayor flexibilidad de nuestros precios y salarios para reequilibrar los mercados, cuando tengan lugar los shocks diferenciales que, se supone, pueden tener lugar en una futura Unión Económica y Monetaria. Luego la mejor forma de estar en la Unión Económica y Monetaria, es alcanzar la convergencia mediante una estrategia de política económica, que necesariamente pase por mejorar el grado de flexibilidad de precios y salarios, dado que no vamos a poder contar con flexibilidad del tipo de cambio.

4. LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA

¿Cuál es el papel que puede jugar la política económica española en estos próximos años, para resolver esos problemas de fondo que pueden retrasar o impedir nuestro acceso a la futura Unión Económica y Monetaria europea, cuando ésta se establezca?; problemas que pueden además amenazar con erosionar la capacidad de nuestras empresas para competir en los mercados internacionales y en el mercado nacional, problemas que pueden impedir en fin que la economía española alcance un crecimiento sano y equilibrado que le permita reducir el paro y elevar de forma duradera el nivel de vida y de bienestar de la población. ¿Cómo debe actuar la política económica en estos próximos años para evitar estos riesgos?

Los riesgos a los que me he referido estaban contemplados en la revisión del programa de convergencia que el Gobierno español presentó en el año 94 ante la Comisión Europea. Tras la presentación de ese programa de convergencia, se han dado algunos pasos importantes en nuestro país para evitar esos riesgos, a los que antes hacía referencia, mediante la solución de esos problemas de fondo, que se refieren a la política macroeconómica y al funcionamiento de los mercados. Por lo que a la

política macroeconómica respecta, en estos últimos años ha habido algunos avances que es importante reseñar. Fundamentalmente en el ámbito de la política monetaria. En el ámbito de las decisiones monetarias se ha dado el paso de otorgar la independencia, la autonomía, al Banco de España y de darle el mandato de conseguir la estabilidad de precios. Y al mismo tiempo, dentro del marco jurídico de este mandato legal, el Banco de España ha introducido desde el 1.º de enero de 1995 una nueva estrategia de política monetaria, a diferencia de la que había venido practicando durante los últimos 20 años, consistente en establecer objetivos directos de inflación. La otra pata de la política macroeconómica, que es la política presupuestaria, ha mejorado en línea con lo estipulado en el programa de convergencia al lograr reducir progresivamente el déficit público en las magnitudes que antes apuntaba.

Y por último, en el ámbito de la mejora del funcionamiento de los mercados ha habido algunas reformas estructurales, como la reforma del mercado de trabajo de 1994, como la liberalización de algunos ámbitos del sector servicios, transporte aéreo, telecomunicaciones, que constituyen un paso en la dirección adecuada. Luego, en general, hay que reconocer que, tanto en el ámbito macroeconómico como microeconómico, ha habido avances importantes en estos últimos dos años, avances, que han venido ligados a esa necesidad que tiene nuestro país de entrar en la Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, con ser bienvenidos, estos avances no resultan aún suficientes para asegurar la definitiva solución de los problemas de fondo de nuestra economía. Para ello resultaría necesario hacer varias cosas todavía.

En primer lugar, introducir sin demora medidas de carácter legislativo, que permitan reducir de forma permanente el déficit público. Estas medidas pasan por restablecer los principios de eficiencia y racionalidad económica en la elaboración presupuestaria, y los principios de disciplina y control en la ejecución del gasto, con objeto de evitar que existan diferencias importantes entre el gasto efectivamente realizado y el gasto inicialmente presupuestado, porque ello mina la credibilidad del presupuesto ante los ojos del sector privado. Y el presupuesto de la Administración pública es aproximadamente el 50% de la renta nacional, y se comprende que cuando el sector privado forma sus expectativas acerca de cómo va a ir la economía, para tomar sus decisiones de producción, ahorro e inversión, es importante saber lo que va a hacer el 50% de la economía. Si ese presupuesto, que recoge el comportamiento del sector público, tiene poco que ver con lo que luego sucede en la ejecución presupuestaria, se pierde credibilidad ante el sector privado, y se introducen nuevos factores de incertidumbre en la economía, que en nada benefician a los procesos de crecimiento y de generación de empleo. Por tanto, es

muy importante el llevar a cabo estas medidas legislativas, que enderecen el presupuesto en España. Y por otro lado, también se necesita profundizar en los procesos de reforma estructural, a fin de mejorar el funcionamiento de esos mercados de servicios y del mercado de trabajo, en línea con las exigencias de una economía crecientemente abierta e integrada en Europa, como es la economía española. Si España consigue realizar estos progresos de carácter macroeconómico y microeconómico, o por lo menos dar unos primeros pasos que nos permitan llegar en condiciones favorables al examen de convergencia en 1998, no solamente habremos conseguido entrar en la Unión Económica y Monetaria, sino entrar en condiciones favorables para beneficiarnos de nuestra estancia en dicha Unión posteriormente. Si se incumplen alguna de estas condiciones, podríamos entrar, pero con algunos problemas posteriormente, y en el peor de los casos podríamos ver retrasada nuestra entrada.

¿Qué pasaría si la economía española no pudiera formar parte del primer grupo de países que constituyen la Unión Económica y Monetaria? Pues probablemente suceda que todos los países que se vean excluidos del examen, o que suspendan el examen de convergencia, registren una sanción por parte de los mercados financieros, sanción que será mayor o menor en función de cuál es la distancia que separa en términos de convergencia a esos países de la que se precisa para entrar en la Unión. Dicha sanción será mayor cuanto más inesperado sea el rechazo de este país para formar parte de la Unión Económica y Monetaria (en el caso de un país como Grecia el rechazo lleva años descontado y por lo tanto no hay una sanción en 1998). Depende también de si el país no entra en la Unión Económica y Monetaria a petición propia (como en el caso de Inglaterra), o si queriendo entrar no consigue aprobar el examen. Depende de qué políticas económicas se introduzcan en aquel momento en el país para hacer visible a los mercados que, aunque en este examen no se ha aprobado, se sigue manteniendo la intención y se sigue constatando la voluntad firme de aprobar el examen siguiente. Y depende, en última instancia, de cómo se articule en un nuevo sistema monetario europeo la relación entre las monedas de los países «in», los que están dentro, y de los países «out», los que están fuera. Es evidente que si hay un sistema monetario europeo, que liga a estas monedas «in» con las monedas «out», los mercados serán más reacios a sancionar a las monedas que se quedan «out», mientras que si no existiera este mecanismo de ligazón, los problemas para las monedas que se quedan fuera serían mayores. Luego, estas son las condiciones fundamentales que pueden influir en que el suspenso del examen tenga unas mayores o menores consecuencias desfavorables sobre los países que no consiguen acceder a esa Unión Económica y Monetaria. Es precisamente porque conviene evitar estos

riesgos, y porque España debe estar desde el principio en la Unión Monetaria, no solamente en términos económicos, sino en términos políticos (ya se sabe que el estar desde el principio permite una capacidad de decisión sobre cosas que luego se van a mantener durante muchos años; los que llegan después se lo encuentran hecho y no pueden decidir) por lo que es muy importante que en este país se lleven a cabo las reformas y las políticas que se necesitan para conseguir esa convergencia, que nos permita estar en 1999 con el resto de los países. De ahí que nuestros gobernantes, pero también todos nosotros, tenemos que aprender de los errores cometidos en el pasado y aprovechar estos años tan decisivos que se avecinan para recuperar el tiempo perdido en la búsqueda de la estabilidad y de la convergencia, que resultan necesarias para que nuestra presencia en Europa sea satisfactoria.

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

por Carlos Gimeno Verdejo*

Administrador en el Servicio de Estudios
del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

y por María Isabel Rofes i Pujol*

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Sumario: La responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario. Sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame III y sentencia British Telecom.—El dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996. Adhesión de la Comunidad al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.—Sentencia de 30 de abril de 1996, asunto C-308/93, Cabanis-Issarte.

La responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario. Sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame III¹ y sentencia British Telecom²

La sentencia dictada el 5 de marzo de 1996 por el Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Brasserie du pêcheur y Factortame III, ha sido posiblemente una de las más esperadas en los medios jurídicos comunitarios en los últimos tiempos, tanto por el lapso de tiempo transcurrido entre el planteamiento de las cuestiones prejudiciales y el momento en que fue dictada la sentencia (más de tres años), como por el interés suscitado por las cuestiones que en dichos asuntos se debatían, muestra de lo cual son las voluminosas conclusiones que les dedica el Abogado General Sr. Tesauero.

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

¹ Sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame III (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, aún no publicada en la Recopilación).

² Sentencia de 26 de marzo de 1996, British Telecommunications (C-392/93, aún no publicada en la Recopilación).

Efectivamente, se esperaba que la sentencia diese respuesta a multitud de interrogantes planteados por la sentencia Francovich³, sin duda una de las más célebres y comentadas en Derecho comunitario⁴. En dicha sentencia el Tribunal comunitario afirmó la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables, pero dejó que fuesen los ordenamientos jurídicos nacionales quienes designasen los órganos jurisdiccionales competentes y quienes regulasen las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a exigir tal responsabilidad, eso sí, a condición de no ser éstas menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y de no hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la obtención de la indemnización.

A la vista de esta formulación tan general, el *Bundesgerichtshof* alemán y la *High Court* británica, confrontados con procedimientos de reclamación de la responsabilidad contra sus respectivos Estados por haber adoptado una legislación contraria al Tratado CEE, se dirigieron al Tribunal de Justicia con objeto de obtener precisiones en cuanto a las condiciones de exigencia de la responsabilidad del Estado por violación del Derecho comunitario.

En el asunto alemán, la sociedad francesa «Brasserie du pêcheur» solicitaba de la República federal alemana la reparación de los perjuicios ocasionados por el hecho de no haber podido exportar su cerveza hacia Alemania entre 1981, fecha en la que quedó vedada la importación en

³ Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357).

⁴ Véanse, entre la multitud de comentarios y estudios doctrinales relativos a esta sentencia, BEBR, G. en *Common Market Law Review*, 1992, p. 557; CAMPESAN, A. y DAL FERRO, A.: «La responsabilità dello Stato per la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario alla luce della sentenza Francovich», en *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 313; CARNELUTTI, A.: «L'arrêt Francovich Bonifaci. L'obligation des Etats membres de réparer les dommages causés par les violations du droit communautaire», en *Revue du marché unique européen*, 1992, n.º 1, p. 187; COBREROS MENDAZONA, E.: «El principio de la responsabilidad estatal por incumplimiento del Derecho comunitario», en *Ordenamiento jurídico comunitario y mecanismos de tutela judicial efectiva*, Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1995, p. 199; FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M.: «El principio de tutela judicial efectiva de los derechos subjetivos derivados del Derecho comunitario. Evolución y alcance», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, p. 845; ROSS, M.: «Beyond Francovich», en *The Modern Law Review*, 1993, p. 55; SCHOCKWEILER, F.: «La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire», en *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, p. 27; SIMON, D.: «Une étape décisive dans la protection des droits des justiciables communautaires: la responsabilité des Etats en cas de non-transposition des directives», en *La Semaine Juridique - édition entreprise*, 1992, n.º 8, p. 83; y TEMPLE LANG, J.: «New legal effects resulting from the failure of states to fulfill obligations under european community law: the Francovich judgement», en *Fordham International Law Journal*, 1992-93, p. 1.

este país de aquellas cervezas que no se conformasen a la *Rheinheitsgebot* (ley de pureza de la cerveza), y 1987, fecha en la que el Tribunal de Justicia juzgó que tal prohibición de importación era contraria al artículo 30 del Tratado CEE⁵.

En el asunto británico «Factortame III», último episodio de una larga historia ante los tribunales, la *High Court* debía resolver las solicitudes de indemnización de unos armadores españoles que habían obtenido en 1991 una declaración del Tribunal de Justicia en cuanto a la incompatibilidad con el Tratado CEE de las condiciones de nacionalidad, de residencia y de domicilio exigidas a los propietarios de barcos para poder matricular éstos en el Reino Unido⁶.

Uno de los interrogantes planteados al Tribunal de Justicia en estos asuntos era el relativo a la existencia de responsabilidad en la hipótesis de daños causados por los actos y omisiones del legislador nacional contrarios al Derecho comunitario. A este respecto, cabe señalar que la sentencia Francovich, aunque implícitamente, ya había dado una respuesta afirmativa. Efectivamente, en dicho asunto, la responsabilidad por la no transposición de la Directiva 80/987/CEE relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario era claramente imputable al legislador italiano.

En la sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, el Tribunal de Justicia afirmará sin cortapisas que *el principio conforme al cual los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables es aplicable cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional*. Para llegar a esta conclusión apela a la necesaria aplicación plena y uniforme del Derecho comunitario, de modo que la obligación de reparación no dependa de las normas internas de reparto de competencias entre los poderes constitucionales.

Señala además el Tribunal de Luxemburgo, siguiendo al Abogado General, que en el ordenamiento jurídico internacional el Estado que incurre en responsabilidad por haber incumplido una obligación internacional también es considerado en su unidad, independientemente de que la violación que haya causado el perjuicio sea imputable al poder legislativo, al poder judicial o al poder ejecutivo.

Este reconocimiento de la responsabilidad del Estado legislador, existente en Derecho internacional, y claramente afirmado a partir de este momento en Derecho comunitario contrasta con la situación en el Derecho de los Estados miembros, en los que, en palabras del Abogado

⁵ Sentencia de 12 de marzo de 1987, Comisión / Alemania (178/84, Rec. p. 1227).

⁶ Sentencia de 25 de julio de 1991, *Factortame II* (C-221/89, Rec. p. I-3905).

General Sr. Tesauero, el problema de una reparación eventual de los daños resultantes de una ley inconstitucional está lejos de ser claramente resuelto⁷.

Una cuestión no expresamente planteada por los órganos jurisdiccionales alemán y británico, pero suscitada en las observaciones de algunos de los Estados miembros que presentaron observaciones en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, consistía en saber si la obligación de indemnización se imponía en el caso de violación de disposiciones comunitarias directamente aplicables. Cuestión que no dejaba de ser sorprendente puesto que, en la sentencia Francovich, el Tribunal se había referido a toda violación del Derecho comunitario. Dichos Estados sostenían, sin embargo, que, en esta sentencia, el Tribunal, al afirmar la responsabilidad del Estado por la no transposición de la Directiva 80/987/CEE, citada anteriormente, se limitaba a colmar una laguna del sistema de garantía de los derechos de los particulares. Este argumento, aunque sorprendente, como decíamos, puede ser comprendido a la luz de la jurisprudencia más reciente en materia de negación del efecto directo horizontal de las Directivas⁸. Para los Estados partícipes de este razonamiento, cuando la violación tuviese por objeto disposiciones del Derecho comunitario directamente aplicables, como ocurría en los asuntos sometidos a la apreciación del Tribunal, en concreto los artículos 30 y 52 del Tratado CEE, la posibilidad de que los particulares pudiesen hacer valer los derechos derivados de estas disposiciones ante los tribunales nacionales se opondría a un derecho de indemnización.

El Tribunal no seguirá esta vía, sino que, por el contrario, se preocupará de recordar que el derecho de indemnización en estos casos constituye el corolario necesario del efecto directo de las disposiciones comunitarias cuya infracción ha dado lugar al daño causado y que las dos vías judiciales (efecto directo y responsabilidad) no se excluyen mutuamente.

Una vez reconocida la responsabilidad del Estado legislador por los daños causados por violaciones del Derecho comunitario, se trate o no de normas directamente aplicables, el Tribunal pasará a dar las precisiones y clarificaciones que le habían solicitado el *Bundesgerichtshof* y la *High Court* en lo relativo a la configuración de dicha responsabilidad.

En este marco, el Tribunal habría podido seguir una orientación absolutamente *low profile* y reenviar a las fórmulas generales de la sentencia

⁷ Respecto al estado de la cuestión en España, véase LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 414.

⁸ Sentencias de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325) y de 7 de marzo de 1996, El Corte Inglés (C-192/94, aún no publicada en la Recopilación).

Francovich. Sin embargo, se aventurará a responder a las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales. A este respecto, considera que la misión que le confiere el artículo 164 del Tratado, de garantizar la observancia del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado, le permite poder pronunciarse, no sólo en cuanto a la existencia de la responsabilidad, sino también en cuanto a su extensión según los métodos de interpretación generalmente admitidos, recurriendo, en particular, a los principios fundamentales del sistema jurídico comunitario y, en su caso, a principios generales comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Ante este modo de actuar, cabría preguntarse si el Tribunal comunitario no estará adentrándose en un peligroso camino hacia la reducción de la autonomía procedimental hasta ahora reconocida a los Estados miembros, no sólo en el ámbito del principio de responsabilidad, sino también en otros, como el de la devolución de ingresos indebidos⁹ y, en general, el de la invocación del efecto directo de una disposición comunitaria ante los tribunales nacionales¹⁰. Todo dependerá de qué se entienda por «extensión» del *principio* comunitario de que se trate.

En cuanto a la responsabilidad, el Tribunal de Justicia no tendrá reparos en pronunciarse sobre cuestiones tales como los requisitos para la existencia de responsabilidad del Estado a causa de actos y omisiones del legislador nacional contrarios al Derecho comunitario, el concepto de culpa, la cuantía material de la reparación o el alcance del período cubierto por la indemnización. Para ello, efectuará un paralelismo con la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, paralelismo que parece acertado si se tiene en cuenta que, como señala el mismo Tribunal, *la protección de los derechos que los particulares deducen del Derecho comunitario no puede variar en función de la naturaleza nacional o comunitaria de la autoridad que origina el daño*.

De este modo, el Tribunal distinguirá entre dos situaciones. La primera sería aquélla en la que el Derecho comunitario impone a los Estados obligaciones de resultado u obligaciones de actuar o de abstenerse que reduzcan considerablemente su margen de apreciación y se correspondería con situaciones como las que concurrían en la sentencia Francovich. Una

⁹ Véanse, entre otras, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989) y Comet (45/76, Rec. p. 2043) y de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595). Véase también GIMENO VERDEJO, C.: «El cobro de lo indebido en Derecho comunitario» en *Ordenamiento jurídico comunitario y mecanismos de tutela judicial efectiva*, Servicio de publicaciones del Gobierno vasco, Vitoria-Gasteiz, 1995, p. 111.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las recientes sentencias de 14 de diciembre de 1995, Peterbroek (C-312/93, aún no publicada en la Recopilación) y Van Schijndel (asuntos acumulados C-430/93 y C-431/93, aún no publicada en la Recopilación).

segunda situación reflejaría los casos en los que un Estado miembro actúa en un ámbito en el que dispone de una facultad de apreciación amplia, comparable a aquélla de la que disponen las Instituciones comunitarias para la aplicación de las políticas comunitarias. Este margen de apreciación existiría en la adopción, por el legislador alemán, de una normativa relativa a la calidad de la cerveza comercializada, y en la regulación, por parte del legislador británico, del registro de buques y de las actividades de pesca, hechos que dieron lugar a los asuntos *Brasserie du pêcheur* y *Factortame III*.

Tratándose de la segunda de estas situaciones, el Tribunal exigirá el cumplimiento de tres requisitos para que el Derecho comunitario reconozca un derecho de indemnización. El primero y el tercero de estos requisitos coinciden con los apuntados en la sentencia *Francovich*, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares y que exista un nexo de causalidad entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las víctimas. La novedad reside en el segundo requisito, el de la suficiente caracterización de la violación de la disposición comunitaria.

El Tribunal pasará a continuación a realizar un examen, quizás excesivamente meticuloso, de la concurrencia de estos requisitos en los asuntos sometidos a su apreciación. Al realizar dicho examen, concretizará el segundo requisito señalando que el criterio decisivo es el de la inobservancia grave y manifiesta, por parte del Estado miembro, de los límites impuestos a su apreciación. A este respecto, el Tribunal se preocupará de suministrar los elementos que los tribunales nacionales pueden tomar en consideración, a saber:

- el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada;
- la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales;
- el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado;
- el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho;
- la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, a la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario.

Y aún añadirá que, *en cualquier caso, una violación del Derecho comunitario es manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una*

jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido.

Recuérdese que ésta era precisamente la condición a la que el Abogado General, Sr. Mischo, en sus conclusiones sobre el asunto Franco-vich, sometía el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por violaciones del Derecho comunitario. Y, aunque el Tribunal no le siguiese en este aspecto, nos inclinamos a pensar que lo que éste considera como un caso más de violación manifiestamente caracterizada, sea el único que realmente se plantee en la práctica, pues sólo en este caso se podrá conocer con gran certeza la existencia de una infracción del Derecho comunitario. Piénsese que la mera existencia de la cuestión prejudicial presupone un margen de interpretación de la norma comunitaria, que llega hasta el punto de permitir el planteamiento de cuestiones aclaratorias de una sentencia del Tribunal de Justicia cuando el juez nacional tropieza con dificultades de comprensión o de aplicación de la sentencia, cuando plantea a dicho Tribunal una nueva cuestión de Derecho o, incluso, cuando le somete nuevos elementos de apreciación que puedan conducirle a responder de manera diferente a una cuestión ya planteada¹¹. Tal margen de apreciación se deduce igualmente de las condiciones, extremadamente difíciles de cumplir, que el Tribunal ha exigido para reconocer la doctrina del «acto claro»¹². Y, además, ¿cómo saber cuál es realmente la obligación dimanante de la norma comunitaria, si el Tribunal de Justicia se permite a veces cambiar su jurisprudencia?¹³.

El Tribunal, ajeno a este tipo de consideraciones, y partiendo del efecto directo, afirma que la existencia de una sentencia suya anterior en la que se declare el incumplimiento es un elemento determinante, pero no indispensable para comprobar la concurrencia del requisito relativo al carácter suficientemente caracterizado de la infracción. Cuando exista tal sentencia, tratándose de disposiciones productoras de efecto directo, dirá el Tribunal, como consecuencia de dicho efecto, la obligación de reparación no puede limitarse únicamente a los daños sufridos con posterioridad al pronunciamiento de la sentencia.

El requisito de que la violación sea suficientemente caracterizada, al ser apreciado conforme a los elementos suministrados por el Tribunal a los que nos hemos referido anteriormente, puede relacionarse, en el marco de un sistema jurídico nacional, con la noción de culpa. Sin embargo, señalará el Tribunal, la reparación del perjuicio no puede quedar supeditada

¹¹ Véase el auto de 5 de marzo de 1986, Wünsche (69/85, Rec. p. 947).

¹² Véase la sentencia de 6 de octubre de 1982, CILFIT (283/81, Rec. p. 3415).

¹³ Véase, entre otras, la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097).

a la existencia de un acto intencional o negligencia del órgano estatal al que sea imputable la infracción que vaya más allá de la violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario.

El Tribunal de Luxemburgo, aun reconociendo la autonomía procedimental en la materia, precisará ciertos criterios de determinación de la cuantía de la reparación, a saber:

- la reparación debe ser adecuada al perjuicio sufrido;
- en su determinación debe tenerse en cuenta el grado de diligencia con que el perjudicado haya actuado para evitar el daño o reducir su importancia;
- la exclusión total, en concepto de daño reparable, del lucro cesante no puede admitirse en caso de violación del Derecho comunitario;
- en el marco de reclamaciones o acciones basadas en el Derecho comunitario, debe poder concederse una indemnización de daños y perjuicios particulares, como son los daños y perjuicios «disuasorios» previstos por el Derecho inglés, si el derecho a indemnización puede ser reconocido en el marco de reclamaciones o acciones similares basadas en Derecho interno.

Un último extremo tratado por la sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame III*, a solicitud del gobierno alemán, consiste en la eventual limitación de los efectos de dicha sentencia en el tiempo. El Tribunal de Justicia observará que, al corresponder a los órganos jurisdiccionales nacionales decidir en el marco del Derecho nacional en cuanto a la responsabilidad, teniendo en cuenta en su caso las exigencias del principio de seguridad jurídica, no hay lugar a tal limitación.

Tres semanas después de la aparición de la sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame III*, el Tribunal de Justicia dictó sentencia en el asunto *British Telecom*. Respondía así a una serie de cuestiones prejudiciales planteadas por la *High Court* británica relativas, por un lado, a la interpretación de la Directiva 90/531/CEE relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, y, por otro lado, a la existencia de responsabilidad de un Estado en el supuesto de transposición incorrecta de la Directiva.

El interés que hubiera podido suscitar esta sentencia había menguado claramente tras el pronunciamiento del 5 de marzo. Efectivamente, una vez claramente afirmada la responsabilidad para cualquier supuesto de violación del Derecho comunitario, tratándose de Directivas poco importante que la violación consistiese en su falta de incorporación en el ordenamiento interno, como ocurría en el asunto *Francovich*, o en una transposición incorrecta.

Por eso, si uno se atiene a las reglas de la lógica, llama la atención que el Tribunal no se limite a aplicar la sentencia Francovich a este segundo supuesto sino que, quizás por la cercanía en el tiempo de la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame III, aplique, sin más, las condiciones establecidas por esta última sentencia para los casos en los que el legislador nacional dispone de un amplio margen de apreciación. Téngase en cuenta que, en esta última sentencia, el Tribunal consideraba que dicho margen no existía *en el supuesto de que, como ocurría en las circunstancias que concurrían en la sentencia Francovich y otros, antes citada, el Estado miembro está obligado, en virtud del artículo 189 del Tratado, a adoptar, dentro de cierto plazo, todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una Directiva*. Siguiendo esta consideración, no parece razonable que, por el mero hecho de la transposición (incorrecta) de la Directiva, y sin motivación alguna, se le reconozca al Estado miembro tal margen. Tampoco parece que se pueda hacer una lectura de esta consideración en el sentido de que la falta de margen de apreciación se limite al solo hecho de transponer o no la directiva; este hecho no incide, a nuestro juicio, sobre el margen de apreciación sino sobre la caracterización de la violación (la simple no transposición constituye una violación manifiesta y grave).

A nuestro parecer, la lógica reaparecería si no se tuviese en cuenta la consideración hecha en Brasserie du pêcheur y Factortame III. No vemos por qué no pueda existir un amplio margen de apreciación cuando se trate de alcanzar el resultado prescrito por una Directiva, como parece reconocerse implícitamente en British Telecom, cuando dicho margen sí se reconoce en ámbitos en los que son aplicables disposiciones productoras de efecto directo como puedan ser los artículos 30 y 52 del Tratado. A la hora de establecer criterios, nos parece que el grado de claridad y de precisión de la disposición comunitaria de que se trate no es tanto un elemento a tener en cuenta para saber si una violación de tal disposición es suficientemente caracterizada cuanto el parámetro para conocer el margen de apreciación del que dispone el legislador nacional¹⁴. Evidentemente, esta afirmación nos lleva a estimar que en los asuntos Brasserie du pêcheur y Factortame, a diferencia de lo considerado por el Tribunal, no existía, desde el punto de vista del Derecho comunitario, un amplio margen de apreciación ni para legislar respecto a la calidad de la cerveza comercializada ni respecto al registro de buques y las actividades de pesca.

¹⁴ A este respecto, no conviene perder de vista las consideraciones efectuadas anteriormente respecto a la claridad de las disposiciones comunitarias en ausencia de jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las mismas.

Volviendo a la sentencia *British Telecom*, al aplicar las condiciones de la sentencia *Brasserie du pêcheur* y *Factortame III*, el Tribunal se permite, quizás excediéndose en su cometido, apreciar si los hechos del caso de autos debían calificarse de violación suficientemente caracterizada. Estimando que la disposición incorrectamente incorporada en el Derecho nacional era imprecisa, considera que no procede tal calificación.

Carlos Gimeno Verdejo

El dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996. Adhesión de la Comunidad al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

El Consejo de la Unión presentó, el 26 de abril de 1994, una solicitud de dictamen con arreglo al apartado 6 del artículo 228 del Tratado CE que dispone:

«El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas en el artículo N¹⁵ del Tratado de la Unión Europea.»

La cuestión planteada en la solicitud de dictamen venía redactada en los siguientes términos:

«La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950, ¿sería compatible con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea?»

En esta ocasión, el Consejo se enfrentaba, ya de entrada, con la posibilidad de que su solicitud fuera declarada inadmisibile por el Tribunal debido a que no existía un texto que recogiera el proyecto de acuerdo. Con el propósito de superar ese escollo, afirmaba que no le era posible adoptar una decisión de principio sobre la apertura de negociaciones antes de que el Tribunal hubiera examinado si la adhesión proyectada era compatible o no con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo, «Tratado») y que el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 4 de noviembre

¹⁵ El artículo N del Tratado de la Unión Europea establece el procedimiento para proceder a la revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión.

de 1950 (en lo sucesivo, «Convenio») al que se adheriría la Comunidad era conocido, siendo los interrogantes jurídicos que podía suscitar la adhesión lo bastante precisos como para permitir al Tribunal emitir su dictamen.

Respecto al alcance de la adhesión, el Consejo proponía que cada Comunidad se adhiriera al Convenio y a los Protocolos en vigor —ratificados por todos los Estados miembros—, en el marco de sus competencias y dentro de los límites del ámbito de aplicación de su derecho, adhesión que no produciría efecto alguno sobre las reservas formuladas por los distintos Estados miembros, partes en el Convenio, que continuarían produciendo efectos en los ámbitos que son de competencia nacional. La Comunidad aceptaría someterse al mecanismo de recursos individuales y de recursos entre Estados, quedando sin embargo excluida la posibilidad de recursos entre la Comunidad y sus Estados miembros, con el fin de respetar el monopolio que el artículo 219 del Tratado confiere al Tribunal de Justicia¹⁶.

En lo que se refiere a la participación de la Comunidad en el futuro tribunal único de derechos humanos, el Consejo contemplaba diversas posibilidades: inexistencia de juez comunitario, designación de un juez permanente con un estatuto idéntico al de los demás jueces o designación de un juez de estatuto especial, cuyo derecho de voto estaría limitado a los asuntos relacionados con el derecho comunitario, juez que no podría ser al mismo tiempo miembro del Tribunal de Justicia. El nombramiento de ese juez estaría regulado por el Convenio, pero la designación de los candidatos propuestos por la Comunidad sería un asunto interno de ésta. No se contemplaba la posibilidad de que la Comunidad participara en el Comité de Ministros el cual, de todas formas, carecería de funciones en el futuro mecanismo jurisdiccional.

Además, sería necesario modificar el Convenio y sus Protocolos, que actualmente sólo están abiertos a la adhesión de los Estados miembros del Consejo de Europa, ya que la Comunidad no tiene previsto adherirse al Consejo de Europa, así como las disposiciones técnicas que regulan la intervención de los Estados miembros del Consejo de Europa en los mecanismos de control del Convenio. Debería preverse también un mecanismo que permitiera a la Comunidad y a sus Estados miembros clarificar la cuestión del reparto de competencias ante los órganos del Convenio.

Al analizar si la adhesión es conforme con el Tratado, el Consejo examina la competencia de la Comunidad para celebrar el proyectado acuerdo y la compatibilidad del sistema jurisdiccional del Convenio con los artículos 164 y 219 del Tratado.

¹⁶ El artículo 219 del Tratado CE establece que los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación del Tratado a un procedimiento de solución distinto de los previstos en este mismo Tratado.

Por una parte, en lo que se refiere a la competencia de la Comunidad para celebrar el proyectado acuerdo, el Consejo reconoce que el Tratado no confiere a la Comunidad un poder de acción específico en materia de derechos humanos, cuya protección se realiza a través de los principios generales del derecho comunitario pero que, al consagrar el artículo F del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tratado de la Unión») la necesidad de proteger los derechos humanos, protección que es el resultado de un principio horizontal que forma parte integrante de los objetivos de la Comunidad, a falta de una disposición específica, el artículo 235 del Tratado puede servir de base jurídica a la adhesión si se cumplen los requisitos exigidos.

Por otra parte, en lo que respecta a la compatibilidad del sistema jurisdiccional del Convenio con los artículos 164 y 219 del Tratado, el Consejo subraya la falta de efecto directo de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las cuales no pueden derogar ni modificar una disposición de derecho nacional sino sólo imponer a una parte contratante una obligación de resultado. El Tribunal de Justicia estaría obligado, sin embargo, a respetarlas en su propia jurisprudencia. Además, el sometimiento de los recursos individuales al requisito previo de que se hayan agotado los recursos internos supondría que los órganos internos de la Comunidad y, en particular, el Tribunal de Justicia deberían pronunciarse sobre la compatibilidad de un acto comunitario con el Convenio. El Consejo afirma que el Tribunal de Justicia, en su dictamen 1/91¹⁷, admitió que la Comunidad se sometiera a un mecanismo jurisdiccional establecido por un acuerdo internacional, a condición de que el correspondiente órgano jurisdiccional se limitara a interpretar y a aplicar dicho acuerdo, sin poner en entredicho la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y se pregunta si esta afirmación se aplica sólo a los supuestos en los que sus sentencias se refieran únicamente al acuerdo internacional o también a los casos en los que dichas sentencias puedan referirse a la compatibilidad del derecho comunitario con el acuerdo.

El respeto de los derechos humanos por parte de la Comunidad: el estado de la cuestión

Ninguno de los tres Tratados constitutivos de las tres Comunidades contiene referencias específicas a los derechos fundamentales¹⁸. El Tribunal de Justicia ha consagrado, sin embargo, la protección de los derechos

¹⁷ Dictamen de 14 de diciembre de 1991 (Rec. p. I-6079).

¹⁸ Como no sea la alusión a «la defensa de la paz y la libertad» que figura en el último considerando del Preámbulo del Tratado CE.

fundamentales a través de los principios generales del derecho comunitario, remitiéndose a las tradiciones constitucionales comunes y a los instrumentos internacionales y, en particular, al Convenio. Por inspiración en esa jurisprudencia, el Acta Única Europea alude, en su Preámbulo, al respeto de los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio y en la Carta Social Europea.

El apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión indica que «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio [...] y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del derecho comunitario». El quinto guión del apartado 2 del artículo J.1 de este Tratado menciona el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Por último, el apartado 1 del artículo K.2 del mismo Tratado contiene una referencia expresa al respeto del Convenio en el contexto de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior¹⁹.

La Comisión propuso por primera vez al Consejo una adhesión formal al Convenio en su Memorándum de 4 de abril de 1979²⁰. Esta propuesta fue renovada en la Comunicación de la Comisión de 19 de noviembre de 1990. El 26 de octubre de 1993, la Comisión publicó un documento de trabajo denominado «La adhesión de la Comunidad al Convenio europeo de derechos humanos y el ordenamiento jurídico comunitario» en el que analiza, en particular, las cuestiones de la base jurídica de la adhesión y del monopolio jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

El Parlamento europeo se ha expresado en favor de una adhesión en varias ocasiones, siendo la más reciente su Resolución de 18 de enero de 1994²¹, adoptada tomando como base un informe de la Comisión de asuntos jurídicos y de derechos de los ciudadanos.

¹⁹ También se ha hecho alusión al respeto de los derechos fundamentales en diversas declaraciones políticas de los Estados miembros y de las Instituciones comunitarias. Figuran citadas en el dictamen, entre otras, las siguientes: la Resolución sobre derechos humanos, democracia y desarrollo adoptada por el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo el 28 de noviembre de 1991 (*Boletín de las Comunidades Europeas* n.º 11/91, punto 2.3.1); la Declaración del Consejo Europeo sobre derechos humanos de 29 de junio de 1991 (*Boletín de las Comunidades Europeas* n.º 6/91, anexo V) y la Declaración sobre derechos humanos de 11 de diciembre de 1993, con ocasión del 45.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (*Boletín de las Comunidades Europeas* n.º 12/93, punto 1.4.12).

²⁰ Relativo a la adhesión de las Comunidades europeas al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (*Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 2/79).

²¹ Sobre la adhesión de la Comunidad al Convenio europeo de derechos humanos (DO C 44, p. 32).

Buena prueba del interés suscitado por esta solicitud de dictamen lo constituye el hecho de que casi todos los gobiernos de los Estados miembros²² presentaron, no sólo observaciones escritas —excepto los Gobiernos sueco, irlandés e italiano— sino que también comparecieron el día de la vista —sólo faltó a esa cita el Gobierno austriaco—, habiéndose pronunciado sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen, sobre la base jurídica de la adhesión que se proponía y sobre la compatibilidad de la adhesión con los artículos 164 y 219 del Tratado. Por lo que a las Instituciones se refiere, la Comisión y el Parlamento Europeo presentaron observaciones escritas y participaron, junto con el Consejo, en la vista.

El dictamen del Tribunal consta de dos apartados. Examina, en primer lugar, la admisibilidad de la solicitud y, en segundo lugar, la competencia de la Comunidad para adherirse al Convenio.

Sobre la admisibilidad de la solicitud de dictamen

El Tribunal recuerda que, como ya ha declarado en otras ocasiones, la finalidad del apartado 6 del artículo 228 del Tratado, que establece el procedimiento excepcional²³ de una solicitud dirigida con carácter previo al Tribunal de Justicia para que se verifique, antes de la conclusión de un acuerdo, si éste es compatible con el Tratado, radica en evitar las complicaciones que surgirían de litigios relativos a la compatibilidad con el Tratado de acuerdos internacionales que obligaran a la Comunidad²⁴. En efecto, una resolución judicial que declarara en su caso que tal acuerdo, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, es incompatible con las disposiciones del Tratado no dejaría de provocar, no sólo en el plano comunitario, sino también en el de las relaciones internacionales, serias dificultades y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los países terceros.

A la hora de apreciar en qué medida la falta de precisiones sobre el contenido del acuerdo²⁵ afecta a la admisibilidad de la solicitud de dictamen, es

²² Sólo faltó el de Luxemburgo.

²³ El Tribunal afirma que se trata de un procedimiento especial de colaboración entre el Tribunal de Justicia, por una parte, y las demás Instituciones comunitarias y los Estados miembros, por otra, en el cual el papel del Tribunal consiste en garantizar, conforme al artículo 164 del Tratado, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado, en una fase anterior a la celebración de un acuerdo que pueda dar lugar a litigios sobre la legalidad de un acto comunitario de celebración, de ejecución o de aplicación.

²⁴ Dictamen 3/94 de 13 de diciembre de 1995 (aún no publicado en la Recopilación, apartado 16).

²⁵ Efectivamente, tanto en el momento en que se solicitó el dictamen como en el que éste se emitió, las negociaciones no se habían iniciado ni se había determinado el contenido concreto del acuerdo mediante el que la Comunidad tenía la intención de adherirse al Convenio.

necesario distinguir según su objeto ya que la adhesión de la Comunidad al Convenio plantea dos problemas principales a saber, por un lado, el de la competencia de la Comunidad para celebrar un acuerdo de este tipo y, por otro, el de su compatibilidad con las disposiciones del Tratado, en especial con las relativas a las competencias del Tribunal de Justicia.

Por lo que respecta a la cuestión de la competencia, el Tribunal ya había declarado en su dictamen 1/78²⁶, que, cuando se trata de resolver una cuestión de competencia, interesa a las Instituciones comunitarias y a los Estados interesados, incluidos los países terceros, que dicha cuestión quede aclarada desde la apertura de las negociaciones y antes incluso de que se negocien los puntos esenciales del acuerdo. El único requisito que se exige es que se conozca el objeto del acuerdo previsto antes de iniciar las negociaciones.

En el caso que se examinaba, se conocía de antemano el objeto del acuerdo previsto. El Tribunal afirma que, con independencia de las modalidades de la adhesión de la Comunidad al Convenio, su objeto general, la materia que regula y el alcance institucional de dicha adhesión para la Comunidad son perfectamente conocidos, no siendo posible impugnar la admisibilidad de la solicitud alegando que el Consejo no ha adoptado todavía la decisión de abrir las negociaciones²⁷. El hecho de que el Consejo haya iniciado el procedimiento del apartado 6 del artículo 228 presupone que contemplaba la posibilidad de negociar y concluir dicho acuerdo y su solicitud parece inspirada por el interés legítimo en conocer la amplitud de sus competencias antes de adoptar una decisión sobre la apertura de negociaciones.

El Tribunal añade, por último, que el efecto útil del procedimiento previsto por el Tratado exige que exista la posibilidad de solicitar el dictamen sobre la cuestión de la competencia no sólo una vez abiertas las negociaciones, sino también antes de que se hayan iniciado formalmente las mismas y llega a la conclusión de que procede declarar la admisibilidad de la solicitud de dictamen en la medida en que se refiere a la competencia de la Comunidad para concluir un acuerdo como el que se proponía.

Ahora bien, el Tribunal entiende que no puede decirse lo mismo en lo que respecta a la cuestión de la compatibilidad del acuerdo con el Tratado. En efecto, para dar una respuesta detallada a la cuestión de si la adhesión de la Comunidad al Convenio es compatible, en especial con los artículos 164 y 219 del Tratado, el Tribunal de Justicia debe poder disponer de información suficiente sobre el modo en que la Comunidad proyecta

²⁶ Dictamen de 4 de octubre de 1979 (1/78, Rec. p. 2871), apartado 35.

²⁷ La adhesión de la Comunidad al Convenio había sido objeto de diversos estudios y propuestas de la Comisión y figuraba en el orden del día del Consejo en el momento en que se sometió el asunto al Tribunal de Justicia.

someterse a los mecanismos actuales y futuros de control jurisdiccional establecidos por el Convenio.

Dado que el Tribunal no había recibido precisión alguna sobre las soluciones previstas en lo que respecta a la forma concreta de la sumisión de la Comunidad a un órgano jurisdiccional internacional, no se encuentra en condiciones de emitir un dictamen sobre la compatibilidad de la adhesión al Convenio con las normas del Tratado.

Sobre la competencia de la Comunidad para adherirse al Convenio

Del artículo 3 B del Tratado, que establece que la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste le asigna, se deduce que la Comunidad sólo dispone de competencias de atribución. Este principio de competencias de atribución debe ser respetado tanto en la acción interior como en la acción internacional de la Comunidad.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la competencia de la Comunidad para contraer obligaciones puede figurar no sólo de forma explícita en disposiciones sino que también puede deducirse implícitamente de las mismas. El Tribunal ha declarado, concretamente, que siempre que el derecho comunitario hubiera atribuido a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad está facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de ese objetivo, aun cuando no existiera una disposición expresa al respecto²⁸. Ahora bien, ninguna disposición específica del Tratado confiere a las Instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios internacionales en este ámbito y, por esa razón, procede examinar si el artículo 235 del Tratado, que tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las Instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado, en la medida en que dichos poderes resulten no obstante necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos establecidos por el Tratado puede constituir la base jurídica para la adhesión.

Ahora bien, no hay que perder de vista que el artículo 235 del Tratado forma parte de un ordenamiento institucional basado en el principio de las competencias de atribución y no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado y, en particular, de las

²⁸ Dictamen de 19 de marzo de 1993 (2/91, Rec. p. I-1061), apartado 7.

que definen las misiones y acciones de la Comunidad. En cualquier caso, no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo.

El Tribunal recuerda que, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia y que, a este respecto, el Tribunal se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido, habiendo precisado, dentro de este contexto, que el Convenio reviste un significado particular²⁹.

El Tribunal afirma, a continuación, que aun cuando el respeto de los derechos humanos constituye un requisito para la legalidad de los actos comunitarios, la adhesión al Convenio entrañaría un cambio sustancial del actual régimen comunitario de protección de los derechos humanos en la medida en que implicaría la inserción de la Comunidad en un sistema institucional internacional distinto y la integración de la totalidad de las disposiciones del Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario y que una modificación semejante del régimen de protección de los derechos humanos en la Comunidad, cuyas implicaciones serían asimismo fundamentales tanto para ésta como para los Estados miembros, que tendría envergadura constitucional, sobrepasando, por su naturaleza, los límites del artículo 235, sólo puede llevarse a cabo a través de una modificación del Tratado.

A la vista de las consideraciones que anteceden, el Tribunal dictamina que, en el estado actual del derecho comunitario, la Comunidad no tiene competencia para adherirse al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Sentencia de 30 de abril de 1996, asunto C-308/93, Cabanis-Issarte

«Seguridad social de los trabajadores migrantes - Seguro voluntario de vejez - Cónyuge superviviente de un trabajador - Principio de igualdad de trato.»

En junio de 1993, el Centrale Raad van Beroep de los Países Bajos planteó al Tribunal de justicia varias cuestiones prejudiciales sobre la

²⁹ Véase, en especial, la sentencia de 18 de junio de 1991, ERT (C-260/89, Rec. p. I-2925), apartado 41.

interpretación de los artículos 2 y 3 del Reglamento n.º 1.408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad³⁰ (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1.408/71»). Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Sra. Cabanis-Issarte (en lo sucesivo, «Sra. Cabanis») y la Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (en lo sucesivo, «SVB») en relación con la fijación del tipo de cotización correspondiente a un período de seguro voluntario cubierto con arreglo a la ley neerlandesa sobre el seguro de vejez.

La Sra. Cabanis, de nacionalidad francesa, actúa en calidad de cónyuge superviviente de un trabajador migrante de la misma nacionalidad. Ambos se establecieron en Holanda en 1948 debido a la actividad profesional del marido, regresando a Francia en 1960. En noviembre de 1963 se instalaron de nuevo en Holanda donde residieron hasta 1969, cuando el Sr. Cabanis alcanzó la edad de jubilación. Regresaron entonces definitivamente a Francia, donde el Sr. Cabanis falleció en 1977.

Durante el período en que estuvo jubilado, el Sr. Cabanis percibió una pensión de «persona casada» calculada en función de los períodos de seguro cubiertos por ambos cónyuges en Holanda y, mientras tanto, la Sra. Cabanis, que alcanzó la edad de jubilación en 1974 no tenía personalmente derecho a una pensión ya que en virtud de la legislación holandesa en vigor en la época, al estar casada, su protección estaba garantizada exclusivamente por la pensión que cobraba su marido. Al fallecer su esposo, la Sra. Cabanis reclamó su derecho a una pensión de «persona no casada». Al efectuar el cálculo, la SVB dedujo de la pensión el importe correspondiente a los años en los que ella no había estado asegurada en Holanda³¹. Respecto al período comprendido entre el día de regreso definitivo a Francia y el día en que cumplió 65 años, la SVB le propuso que cotizara voluntariamente, habiendo fijado la cotización al seguro voluntario en su tipo máximo, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación holandesa. Sin embargo, tratándose de un nacional neerlandés, la cotización se efectúa por un tipo inferior.

³⁰ En la versión modificada y actualizada por el Reglamento n.º 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53).

³¹ La legislación neerlandesa sobre el seguro de vejez, que entró en vigor en 1957, establece que el importe de la pensión de jubilación se calcula sobre la base del número de años que se haya estado asegurado. Están sometidos al seguro obligatorio por esta contingencia, todos los nacionales neerlandeses que residen en el territorio de los Países Bajos así como las personas que, por razón de la actividad que ejercen en ese país, están sometidos en él al impuesto sobre la renta. Con el fin de adquirir derechos a pensión para los períodos no cubiertos por el seguro obligatorio, la ley permite que los interesados coticen al seguro voluntario.

La Sra. Cabanis interpuso ante el Raad van Beroep te Amsterdam un recurso contra la resolución de la SVB que había fijado en su tipo máximo el importe de las cotizaciones que debía pagar en concepto de seguro voluntario. Este órgano jurisdiccional declaró fundado el recurso al considerar que el Reglamento n.º 1.408/71 es aplicable a la demandante en virtud de lo dispuesto en su artículo 2 y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de dicho Reglamento, tiene derecho a beneficiarse de la normativa relativa al pago voluntario de la cotización en las mismas condiciones que los ciudadanos neerlandeses.

Con arreglo al apartado 1 del artículo 2 del Reglamento n.º 1.408/71, sus disposiciones se aplicarán «a los trabajadores que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o de varios Estados miembros [...] y que sean nacionales de uno de los Estados miembros [...], así como a los miembros de sus familias y a sus supervivientes». El apartado 1 del artículo 3, por su parte, dispone lo siguiente: «Las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones del Reglamento [...] estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en el [...] Reglamento».

La SVB interpuso ante el Centrale Raad van Beroep un recurso de apelación contra esta sentencia y, al albergar dudas sobre el contenido de los derechos que la Sra. Cabanis puede deducir del Reglamento, este órgano jurisdiccional suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales por las que pide, esencialmente, que se dilucide si los artículos 2 y 3 del Reglamento n.º 1.408/71 deben interpretarse en el sentido de que pueden ser invocados por el cónyuge superviviente de un trabajador migrante con vistas a determinar el tipo de cotización que corresponda a un período de seguro voluntario cubierto bajo el régimen de pensiones de vejez del Estado miembro en cuyo territorio haya ejercido su empleo el trabajador.

En septiembre de 1994, el Abogado General Sr. Tesouro presentó sus conclusiones sobre este asunto sin que se hubiera celebrado vista, al haber renunciado a ella las partes que habían presentado conclusiones por escrito y no haberla considerado necesaria el Tribunal. En estas conclusiones, el Abogado General consideró, a la luz de la jurisprudencia constante del Tribunal, que a pesar de que la Sra. Cabanis estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación personal del Reglamento n.º 1.408/71 como miembro de la familia primero y como cónyuge superviviente de un trabajador migrante después, ello no bastaba para que le fuera aplicable el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 3 del mismo Regla-

mento. En efecto, según venía interpretando el Tribunal desde su sentencia Kermaschek dictada en 1976³², mientras que las personas que tienen la cualidad de trabajador a los efectos del Reglamento pueden reivindicar el derecho a las prestaciones previstas en éste como *derechos propios*, los miembros de la familia de un trabajador sólo pueden reivindicar los *derechos derivados*, es decir, aquéllos adquiridos en su calidad de miembros de la familia o de supervivientes de un trabajador migrante³³.

En el caso de la Sra. Cabanis, si bien se benefició, como miembro de la familia de un trabajador migrante de la afiliación al seguro voluntario neerlandés durante el tiempo en que su marido cotizó en los Países Bajos, no ocurrió lo mismo con el tiempo que transcurrió entre el retorno definitivo de la pareja a Francia y el momento en que ella cumplió los 65 años ya que en esa época su marido ya no ejercía ninguna actividad profesional, percibía la pensión de jubilación y ya no residía en los Países Bajos. Por esta razón el Abogado General llega a la conclusión de que, durante el período sobre el que se discutía, la posibilidad de cotizar al seguro voluntario constituía para la viuda un derecho propio y que el artículo 3 del Reglamento n.º 1.408/71 no se oponía a la aplicación de una legislación nacional que limitara el derecho a la reducción de las cotizaciones al seguro voluntario, a los nacionales y a las personas que tuvieran la calidad de trabajadores a los efectos del Reglamento.

Pero el Tribunal de Justicia dictó, el 5 de abril de 1995, la sentencia Krid³⁴ en la que se pronunció, a título prejudicial y a petición del tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, sobre la interpretación del Acuerdo de cooperación CEE-Argelia³⁵. Concretamente, se trataba de saber si el principio de igualdad de trato era aplicable a la viuda de un trabajador argelino que había estado empleado en Francia y que pedía un subsidio complementario previsto en favor de los titulares de una pensión de viudedad. Al no cumplir la condición de nacionalidad, Francia se lo denegaba. En esta sentencia el Tribunal de Justicia afirmó que el apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo establece la prohibición de discriminación basada en la nacionalidad de los trabajadores migrantes argelinos

³² Sentencia de 23 de noviembre de 1976, Kermaschek (40/76, Rec. p. 1669), apartado 8.

³³ Esta jurisprudencia ha sido reiterada en bastantes sentencias: de 6 de junio de 1985, Frascogna (157/84, Rec. p. 1739); de 20 de junio de 1995, Deak, 94/84, Rec. p. 1873; de 17 de diciembre de 1987, Zaoui, 147/87, Rec. p. 5511; de 8 de julio de 1992, Taghavi (C-243/91, Rec. p. I-4401), y de 27 de mayo de 1993, Schmid, C-310/91, Rec. p. I-3011).

³⁴ Sentencia de 5 de abril de 1995, Krid (C-103/94, Rec. p. I-719).

³⁵ Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Argelina Democrática y Popular, firmado en Argel el 26 de abril de 1976 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n.º 2210/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 263, p. 1; EE 11/08, p. 70).

y de los miembros de sus familias que residan con ellos con respecto a los propios nacionales de los Estados miembros donde estén empleados y que, dado que el ámbito de aplicación personal de esta disposición del Acuerdo no es idéntico al del artículo 2 del Reglamento n.º 1.408/71, la jurisprudencia que establece una distinción entre los derechos derivados y los derechos propios de los miembros de la familia del trabajador migrante en el marco del Reglamento n.º 1.408/71 no puede aplicarse en el marco del Acuerdo. Sobre la base de este razonamiento, contesta al juez nacional que el apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro se niegue a conceder una prestación como el subsidio complementario en cuestión, previsto por su legislación en favor de los nacionales que tienen su residencia en dicho Estado, a la viuda de un trabajador argelino, que reside en ese Estado miembro y percibe en él una pensión de viudedad, debido a que la interesada posee la nacionalidad argelina³⁶.

Mediante auto de 27 de junio de 1995 el Tribunal elevó el asunto C-308/93, Cabanis-Issarte al pleno y declaró la reapertura del procedimiento oral. Además, formuló varias preguntas escritas a las partes en el litigio principal, a los Estados miembros y a las Instituciones para conocer su opinión respecto a la distinción entre *derechos propios* y *derechos derivados* tal como fue enunciada en la sentencia Kermaschek y confirmada por la jurisprudencia posterior.

El Abogado General Sr. Tesouro presentó nuevas conclusiones en este asunto el 29 de febrero de 1996 en las cuales demostraba los efectos perniciosos que puede producir la distinción entre derechos propios y derechos derivados y recomendaba al Tribunal una revisión siquiera parcial de una jurisprudencia sentada hacía ya veinte años.

Dos meses después, el Tribunal ha dictado sentencia en este asunto limitando, efectivamente, el alcance de la jurisprudencia Kermaschek³⁷. En ella, el Tribunal insiste en que hay que distinguir entre trabajadores y miembros de sus familias o supervivientes ya que ello determina la aplicabilidad de numerosas disposiciones del Reglamento n.º 1.408/71, algunas

³⁶ Véase también a este respecto la sentencia de 31 de enero de 1991, Kziber (C-18/90, Rec. p. I-199).

³⁷ Tal y como había demostrado el Abogado General en las primeras conclusiones presentadas en este asunto, a la vista de esta jurisprudencia, el cónyuge supérstite de un trabajador migrante no podía invocar el artículo 3 del Reglamento n.º 1.408/71 para determinar el tipo de cotización correspondiente a un período de seguro voluntario que habría de pagar para ser beneficiario de una pensión de vejez, puesto que tal prestación no constituiría un derecho derivado, adquirido en su condición de miembro de la familia o de superviviente de un trabajador, sino un derecho propio adquirido independientemente de toda relación familiar con un trabajador.

de las cuales se aplican exclusivamente a los trabajadores³⁸ y recuerda que su artículo 2 dispone que para estar amparados por dicho Reglamento, los trabajadores deben ser nacionales de uno de los Estados miembros, o apátridas o refugiados, mientras que no exige ningún requisito de nacionalidad a los miembros de la familia o a los supervivientes del trabajador para que el Reglamento les sea aplicable.

Ahora bien, la Sra. Cabanis solicitaba que se le aplicara simplemente el principio de igualdad de trato con vistas a determinar el tipo de cotización correspondiente a un período de seguro voluntario cubierto bajo la legislación neerlandesa y destinado a completar un período de seguro obligatorio cubierto bajo esa misma legislación. Observa el Tribunal, en primer lugar, que en su condición de cónyuge supérstite de un trabajador migrante, la Sra. Cabanis está comprendida en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n.º 1.408/71; en segundo lugar, que la pensión de jubilación que le ha sido reconocida por la SVB está comprendida en la rama «vejez», incluida a su vez en el ámbito de aplicación material de ese Reglamento; y, por último, que en el Reglamento n.º 1.408/71 no hay ninguna disposición que excluya la aplicación del principio de igualdad de trato en materia de requisitos para conceder, en favor del cónyuge supérstite de un trabajador, el derecho a una pensión de vejez basada en cotizaciones voluntarias.

Sin embargo, quedaba todavía por superar el escollo indiscutible de una jurisprudencia constante que, desde 1976, consideraba que un miembro de la familia de un trabajador migrante no podía invocar los artículos 2 y 3 del Reglamento n.º 1.408/71 para reclamar, en condiciones de igualdad de trato con los nacionales, una prestación de seguridad social prevista por la legislación del Estado de acogida, por concederse tal prestación en concepto de derecho propio y no en razón de la condición de miembro de la familia del trabajador, todo ello sin que el Tribunal hubiera hecho constar previamente la existencia de disposiciones particulares del Reglamento puestas a la aplicación del apartado 1 de su artículo 3.

³⁸ A título de ejemplo, el cónyuge de un trabajador comunitario no puede alegar su condición de miembro de la familia de dicho trabajador para acogerse a los artículos 67 a 71 del Reglamento n.º 1.408/71 que tienen por finalidad la coordinación de los derechos a prestaciones de desempleo, que en virtud de las legislaciones nacionales de los Estados miembros, se conceden a los trabajadores por cuenta ajena nacionales de un Estado miembro y no a los miembros de sus familias. Este era el caso de la Sra. Kermaschek, de nacionalidad yugoslava que solicitaba se le aplicaran las disposiciones del Reglamento relativas a la acumulación de períodos de seguro o de empleo para tener derecho a prestaciones de desempleo: no podía alegar, a este respecto, su condición de trabajadora en Alemania, puesto que era nacional de un país tercero y tampoco podía alegar su condición de cónyuge de un nacional alemán, puesto que esas disposiciones comunitarias eran aplicables exclusivamente a los trabajadores.

Y esto es lo que hace el Tribunal al considerar, por una parte, que si el cónyuge de un trabajador que, después de haber acompañado a éste a otro Estado miembro, decidiera regresar a su Estado de origen con dicho trabajador o con posterioridad a su muerte, no pudiera invocar el principio de igualdad de trato para obtener determinadas prestaciones previstas por la legislación del último Estado de empleo tendría repercusiones negativas sobre la libre circulación de los trabajadores y, por otra parte, que la distinción entre derechos propios y derechos derivados puede ocasionar una vulneración de la exigencia fundamental del ordenamiento jurídico comunitario como es la uniformidad de aplicación de sus normas, al hacer depender su aplicabilidad a los particulares de la calificación como derecho propio o como derecho derivado que la legislación nacional aplicable confiera a las prestaciones de que se trate, teniendo en cuenta las particularidades del régimen interno de la seguridad social. A esto añade, que la distinción entre derecho propio y derecho derivado tiende a desdibujarse en los regímenes nacionales de seguridad social, habida cuenta de la tendencia generalizada hacia la universalización de la cobertura.

A la luz de este razonamiento, el Tribunal interpreta que la situación de la Sra. Cabanis en relación con el período de seguro voluntario para cuya constitución la SVB le niega las mismas reducciones de cotización que las que se conceden a los nacionales, está amparada por las normas comunitarias relativas a la libre circulación de los trabajadores y, en particular, por el principio de no discriminación en materia de seguridad social, formulado en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento n.º 1.408/71 y que se aplica tanto a los trabajadores como a los miembros de sus familias.

María Isabel Rofes i Pujol

Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario

por Félix Echevarría Portell

Abogado. Profesor del Instituto de Estudios Europeos

Sumario: Sala 2.^a Tribunal Supremo. Sentencia del 19 de julio de 1995. Libre circulación de capitales.

La Sentencia objeto de este comentario plantea una doble cuestión: por un lado supone la aplicación de una Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de fecha 23 de febrero de 1995 que versa sobre la improcedencia de la exigencia de autorización administrativa previa en la exportación de moneda, billetes de banco o cheques bancarios al portador entre Estados de la Unión Europea y; en segundo lugar, aborda la cuestión de la descriminalización por mor de la aplicación de una norma de Derecho comunitario, de una conducta penada en la legislación nacional.

Para centrar correctamente el comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo dedicaremos un primer epígrafe a exponer la citada Sentencia del Tribunal de Luxemburgo (que en lo sucesivo denominaremos Caso Bordessa) y el sistema de controles existente en la vigente normativa española de control de cambios, entrando en el segundo epígrafe en el comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo.

La autorización administrativa previa según el Caso Bordessa¹

El 1 de febrero de 1992 entró en vigor el Real Decreto 1.816/1991, de 20 de diciembre de Transacciones Exteriores con el Exterior² que supuso la liberalización del control de cambios en España once meses antes del plazo concedido para ello por la Directiva 88/361/CEE de 24 de junio³. El citado Real Decreto fue complementado por los Reales Decre-

¹ Sentencia del Tribunal de Luxemburgo del 23 de febrero de 1995. Asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, aún no publicada en el Repertorio.

² BOE n.º 310 de 27 de diciembre de 1991.

³ DOCE L 178/5, del 8 de julio de 1988.

tos 671/1992 y 672/1992, ambos del 2 de julio que liberalizaban, respectivamente, las Inversiones Extranjeras en España y las Españolas en el Exterior con los límites establecidos por la Ley 18/1992, de 1 de julio para determinados sectores económicos.

El término «liberalización» en materia de control de cambios no significa ausencia total de controles. De hecho, existen en la normativa vigente una pluralidad de controles que en algunos supuestos son excluyentes entre sí y en otros cumulativos. El objetivo y la razón de ser de estos controles radica en la comprobación por parte de la Administración de la legalidad de las operaciones de movimientos de capitales y en el control estadístico de los mismos, así como en el control prudencial de las entidades financieras, la prevención del blanqueo del dinero, y de la evasión fiscal.

El alcance del término «liberalización» en materia de control de cambios se limita a expresar que la Administración no puede, discrecionalmente, impedir la realización de un determinado movimiento de capital pero esto no impide que la normativa aplicable sujete la citada operación a controles de otra naturaleza. En este contexto una operación puede considerarse como «liberalizada» cuando está sometida a un control distinto del de la autorización administrativa.

En nuestra legislación persiste toda una gama de controles que, ordenados de mayor a menor grado de restricción, son: autorización administrativa, verificación, declaración, intervención de fedatario público o intervención de entidad financiera.

La compatibilidad de estos controles con el Derecho comunitario ha sido objeto de constante debate. La propia Directiva 88/361 permite, en su artículo 4, la existencia de estos controles⁴. Y, de igual manera, el artículo 73 D del Tratado de Roma, añadido por el artículo G.15 del Tratado de la Unión Europea, permite a los Estados de la Unión adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho particularmente en materia fiscal y de supervisión prudencial de las entidades financieras, establecer procedimientos de declaración a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o seguridad pública, siempre que estas disposiciones

⁴ Artículo 4: «Las disposiciones de la presente Directiva no prejuzgarán el derecho de los Estados miembros a adoptar las medidas indispensables para impedir las infracciones a sus leyes y reglamentos, en particular, en materia fiscal o de control prudencial de las entidades financieras, y establecer procedimientos de declaración de los movimientos de capitales que tengan como objeto la información administrativa o estadística.

La aplicación de estas medidas y procedimientos no podrá tener por efecto la obstaculización de los movimientos de capitales efectuados de conformidad con lo dispuesto en el Derecho comunitario.»

no constituyan ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos.

En el Caso Bordessa, el Tribunal de Luxemburgo viene a analizar la compatibilidad con el Derecho comunitario de la autorización administrativa previa que el artículo 4 del RD 1.816/1991 establece para la exportación de moneda metálica, billetes de banco y cheques bancarios al portador que exceda de 5 millones Ptas. por persona y viaje, siendo así que para la exportación de importes entre 1 y 5 millones se exige la declaración y ningún control para importes inferiores a 1 millón de pesetas.

El asunto se suscitó mediante reenvío prejudicial que el Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional realizó mediante autos de 19 de junio y 20 de septiembre de 1993 que el Tribunal acumuló. Entre otras cuestiones el Juzgado Central quería saber:

- si la reglamentación española que somete la exportación de moneda por importe superior a 5 millones de Ptas. a autorización administrativa previa es compatible con los arts. 1 y 4 de la Directiva 88/361⁵.
- si las citadas disposiciones pueden ser invocadas por los particulares frente al Estado español ante los Tribunales nacionales para determinar la inaplicación de las normas nacionales que se les opongan.

A la primera de estas cuestiones el Tribunal de Luxemburgo responde argumentando que el art. 1 de la Directiva obliga a los Estados a suprimir las restricciones a los movimientos de capitales entre residentes de Estados miembros. El art. 4, por su parte, permite que los Estados miembros adopten una serie de medidas para impedir las infracciones a sus Leyes o Reglamentos. Las medidas adoptadas en base al art. 4 deben reunir una serie de características, a saber: ser indispensables para evitar esas infracciones, especialmente las relativas a materias de fiscalidad, supervisión prudencial de las entidades financieras, blanqueo de dinero, tráfico de estupefacientes y terrorismo; no deben dejar margen de discrecionalidad a la Administración y no pueden suspender la operación de que se trate.

Aplicando esta argumentación al caso concreto, el Tribunal de Luxemburgo llega a la conclusión de que la autorización administrativa previa es contraria al Derecho comunitario ya que permite a la Administración actuar discrecionalmente y paraliza la exportación de moneda hasta

⁵ Artículo 1.1: «Los Estados miembros suprimirán las restricciones a los movimientos de capitales que tienen lugar entre las personas residentes en los Estados miembros (...)». Art. 4 reproducido en la Nota anterior.

la resolución positiva de la solicitud de autorización. Sin embargo, la declaración previa no es incompatible con el Derecho comunitario al no revestir las características de discrecionalidad y paralización de la operación.

A la segunda de las preguntas, el Tribunal de Luxemburgo responde afirmando que el art. 1 de la Directiva está formulado de forma clara e incondicional y no requiere de ninguna medida particular de aplicación por lo que el citado artículo puede ser invocado por los particulares ante sus jurisdicciones nacionales al objeto de obtener la inaplicación de las normas nacionales que le sean contrarias.

Esta Sentencia del Tribunal de Luxemburgo tiene su importancia desde el punto de vista de la legislación española del control de cambios no tanto, entendemos, por su declaración de improcedencia de la autorización administrativa previa, sino porque indirectamente descriminaliza los supuestos de movimientos de capitales entre residentes de la Unión Europea en los que la no obtención de autorización administrativa integra el tipo penal.

Llegados a este punto de la discusión, interesa recordar que en virtud del artículo 6.º A) 1.º de la Ley 40/79, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico de Control de Cambios, cometen delito monetario los que sin haber obtenido la previa autorización administrativa previa o habiéndola obtenido mediante la comisión de algún delito realicen una serie de operaciones listadas entre las que se encuentra la exportación de moneda siempre que ésta exceda de 2 millones de pesetas. Sin embargo, la realización de un movimiento de capital no respetando el tipo de control a que esté sometido pero siempre que este control no sea la autorización previa no constituiría delito monetario sino infracción administrativa. Así lo entendió, al menos, el Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional procediendo al sobreseimiento de las causas sometidas al reenvío.

No obstante, la Sala 2.ª del Tribunal Supremo llega a muy distinta conclusión en su Sentencia de 19 de julio de 1995 que pasamos a comentar.

Sentencia de la Sala 2.ª del Tribunal Supremo del 19 de julio de 1995

Esta Sentencia, en la que actuó como ponente el Sr. Montero Fernández-Cid, resuelve un recurso de casación por infracción de Ley interpuesto contra Sentencia condenatoria de la Audiencia Nacional de fecha 13 de julio de 1994. Los hechos de la Sentencia recurrida son similares a los que originaron los reenvíos del Juzgado Central de lo Penal al Tribunal de Luxemburgo.

El 24 de noviembre de 1991 la Guardia Civil intercepta en la frontera de la Junquera a dos personas que transportaban en su vehículo dinero por importe de 96,2 millones Ptas. sin haber solicitado la preceptiva autorización administrativa previa. La Audiencia Nacional declara probada la realización de otros viajes anteriores con el mismo objeto por parte de las mismas personas y otras pertenecientes a la misma Sociedad.

El Juzgado Central de lo Penal instruyó el procedimiento que origina la sentencia condenatoria de la Audiencia Nacional, que es la recurrida ante el Tribunal Supremo.

En el primer motivo del recurso, que es el que nos interesa, se alega vulneración por inaplicación del art. 73 B)⁶ del Tratado de Maastricht que, en opinión del recurrente, descriminaliza total y absolutamente el delito monetario al liberalizar la circulación de capitales entre los Estados miembros de la Comunidad Europea.

En su fundamentación jurídica el Tribunal Supremo toma expresamente en consideración la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo en el Caso Bordessa y acepta, en consecuencia, la improcedencia de la autorización administrativa. Sin embargo, la cuestión fundamental que el Supremo viene a resolver es la de saber si, constatada esa improcedencia, la exportación de moneda por montante superior a los 5 millones de Ptas. sin la reiterada autorización previa ha quedado descriminalizada en Derecho español.

En su aplicación del artículo 6.º A) 1.º de la Ley 40/79 el Tribunal Supremo llega a la conclusión negativa en base a una argumentación que se puede condensar en los siguientes puntos:

- si bien la autorización previa es improcedente, no lo es, como así lo reconoce el Tribunal de Luxemburgo, la exigencia de declaración previa, ya que ésta no deja margen de discrecionalidad a la Administración ni suspende la operación de que se trate
- la autorización previa lleva implícitamente aparejada la realización de una declaración. Suprimida la exigencia de la autorización queda, no obstante, la obligación de declarar
- la ausencia de esta declaración implica la comisión de un delito monetario pues esta conclusión no implica «la creación de un tipo distinto de injusto penal ni una interpretación *in malam partem* para el reo; pues el dato de la declaración era presupuesto sine que non para la obtención de la autorización previa»⁷.

⁶ El artículo 73 B) 1 establece: «En el marco de las disposiciones del presente Capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»

⁷ Fundamento jurídico tercero de la Sentencia comentada.

—el principio de legalidad no queda afectado pues lo que se está haciendo es ampliar la esfera jurídica de la declaración a costa de la supresión de la autorización previa

La argumentación del Supremo resulta, al menos, sorprendente. Sorprende el uso que hace de la Sentencia 265/1994, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. El Supremo trae a colación esta Sentencia para reforzar su conclusión de que atribuir efectos sancionatorios penales a la ausencia de declaración no implica la creación de un injusto típico. En realidad, el Constitucional está resolviendo si el RD 1.816/1991 al liberalizar una parte importante de las conductas penadas en la Ley 40/79 ha creado tipos penales nuevos para las conductas no despenalizadas, en particular para la exportación de moneda por importe superior a 5 millones de pesetas. El Constitucional responde que las conductas penadas en la Ley 40/79 y no despenalizadas por el RD 1.816/1991 siguen siendo conductas penadas aún cuando el RD 1.816/1991 haya introducido algunas modificaciones en el tipo. El Constitucional se está refiriendo en todo momento a conductas previamente tipificadas como delito en la Ley 40/79 y suavizadas en algunos extremos por el RD 1.816/1991 muy a diferencia del Tribunal Supremo, el cual se refiere a conductas (ausencia de declaración cuando ésta sea preceptiva) no tipificadas como delito previamente en la citada Ley. Para mayor sorpresa, el Tribunal Constitucional sólo unas líneas antes de la cita retenida por el Tribunal Supremo en su Sentencia expresamente dice:

«...ningún reproche cabe dirigir por esos motivos al mencionado Real Decreto, desde el punto de vista constitucional, por el hecho de haber prescindido de la exigencia de autorización administrativa previa en relación con varias de las conductas descritas en el art. 6 de la LCC, provocando con ello su inmediata despenalización...»

En nuestra opinión, esta reflexión del Constitucional no tiene más que una lectura, ésta es que suprimida la autorización previa (por la vía reglamentaria, por la de Directiva, mediante Sentencia del Tribunal de Luxemburgo o por cualquiera otra legalmente vinculante) la conducta queda inmediatamente despenalizada.

La Sentencia del Tribunal Supremo sorprende poderosamente por la lectura parcial y sesgada que, en nuestra opinión, hace tanto de la citada Sentencia del Constitucional como de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Pero al margen de esta sorpresa, suscita también no pocos comentarios que, para una mayor claridad expositiva, hemos agrupado en dos secciones: comentarios desde el Derecho comunitario y comentarios desde el Derecho penal.

A) *Comentarios desde el Derecho comunitario*

a) La importancia del reenvío prejudicial

Un primer comentario, de carácter general, es la trascendental importancia que en la esfera de los derechos y obligaciones de los justiciables puede tener el reenvío prejudicial. Sin embargo, la actitud de nuestros Tribunales es, en nuestra opinión, remisa y errática a la hora de decidir realizar el reenvío, tanto en los supuestos facultativos como en los obligatorios.

Si el reenvío que el Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional realizó en el Caso Bordessa lo hubiese realizado en el presente asunto (entendemos que desde el 1 de febrero de 1992, fecha de entrada en vigor del RD 1.816/1991, era ya pertinente haberlo realizado) el resultado del tema habría sido, como lo fue tras el Caso Bordessa, el sobreseimiento de la causa, en lugar de sentencia condenatoria.

b) El control aplicable una vez suprimida la autorización previa

El Supremo, tras aceptar la improcedencia de la autorización, manifiesta que la exportación de moneda por importe superior a los 5 millones de pesetas. queda sujeto al control de la declaración, ya que ésta es presupuesto necesario de la autorización y expresamente ha sido declarada como compatible con el Derecho comunitario por el Tribunal de Luxemburgo.

En efecto, una vez suprimida la autorización y a falta de modificación normativa, podemos interrogarnos sobre el control aplicable. Tres interpretaciones entendemos posibles:

- la no exigencia de control alguno, incluso de declaración, lo cual generaría la incoherente situación de someter la exportación de moneda por importe entre 1 y 5 millones a declaración y a ningún control la exportación de montantes superiores a los 5 millones,
- interpretar, como lo hace el Supremo, que suprimida la autorización persiste la declaración,
- entender que suprimida la autorización procede acudir al siguiente escalón en la «jerarquía» de controles, lo cual nos lleva a considerar a la verificación como control aplicable.

Aunque ninguna de estas tres interpretaciones nos suscita gran entusiasmo nos inclinamos, aún con reservas, por la tercera.

El RD 1.816/1991 ha establecido una jerarquía de controles para la exportación de moneda que, en lo posible, habría que

mantener. Así, ningún control se establece para la exportación de moneda hasta 1 millón Ptas. por persona y viaje, el de declaración para la exportación entre 1 y 5 millones Ptas. y autorización para importes superiores. Interpretando la finalidad de la norma podemos considerar que, suprimida la autorización, es de aplicación la verificación, control por naturaleza intermedio entre la autorización y la declaración.

Desde el punto de vista del Derecho comunitario la verificación suscita no pocas dudas de validez. La verificación previa en Derecho español «faculta a la Administración para comprobar la operación (su naturaleza, legalidad y, se supone, el cumplimiento de las obligaciones fiscales), pronunciándose sobre ella, bien de modo activo, bien mediante el silencio administrativo positivo»⁸.

La verificación administrativa no otorga, en esencia, poder discrecional a la Administración ya que, verificada la legalidad de una determinada operación la Administración debe de resolver afirmativamente. Además, esta actuación está sometida a control jurisdiccional (aunque también lo está la autorización).

Sin embargo, la verificación sí suspende la realización de la operación sometida a este tipo de control, si bien transitoriamente, ya que el silencio administrativo se considera positivo a diferencia de la autorización, en la que el silencio administrativo se considera negativo. La diferente consideración del silencio negativo en uno y otro casos podría llevar a la conclusión de la procedencia de la verificación desde el punto de vista del Derecho comunitario, aunque justo es reconocer que este punto suscita no pocas dudas.

B) *Comentarios desde el Derecho penal*

El Tribunal Supremo manifiesta que el principio de legalidad no se ve afectado por el hecho de ampliar la esfera de la declaración hasta aparejarle sanciones penales por su incumplimiento, ya que ésta era presupuesto para la obtención de la autorización, la cual sí lleva aparejada sanción penal en base al art. 6.º A) 1.º de la Ley 40/79.

Tal expresión del principio de legalidad penal colisiona con la esencia misma del principio. La sanción penal «sólo procederá

⁸ ALVAREZ PASTOR, D. y EGUIDAZU, F. «Inversiones extranjeras». De. Aranzadi 1996.

en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión previstas por dichas normas»⁹. La Ley 40/79 establece la sanción penal para una serie de operaciones sometidas a autorización previa (no todas las operaciones sometidas a autorización llevan aparejada sanción penal) y el incumplimiento de otras normas de control lleva aparejada sanción administrativa, grave o leve según los casos. Si la autorización deja de ser procedente, como es el caso en la Sentencia comentada, ya no ha lugar la comisión de delito penal. Cosa muy distinta es saber si la operación liberalizada queda sujeta al control de la declaración o a algún otro tipo de control y es aquí donde se puede argumentar sobre la preexistencia implícita o no de la declaración. Si se llega a la conclusión de que existe obligación de declarar su incumplimiento dará lugar a sanción administrativa pero nunca a sanción penal, al faltar un elemento integrante del tipo, esto es la exigencia de autorización.

Al mantener la posición contraria, la Sentencia del Tribunal Supremo nos plantea dos cuestiones de peligrosas consecuencias: ¿es que todas las operaciones que en algún momento estuvieron sometidas a autorización y actualmente no lo están siguen llevando aparejada la sanción penal?; ¿es que incluso las operaciones que nunca estuvieron sometidas a autorización aunque sí lo estuvieron a declaración o verificación también llevan ahora aparejada sanción penal? La peligrosa consecuencia sería considerar que tienen sanción penal, ahora que la liberalización del control de cambios se ha producido, conductas que no la tenían en tiempos de una legislación intervencionista.

En segundo lugar, el Tribunal Supremo considera que ampliar la esfera de la declaración no supone una interpretación *in malam partem* para el reo. Esta conclusión no merece mucho más comentario que la anterior pues depende, en gran medida, del respeto al principio de legalidad. Si este principio es respetado, según la tesis mantenida por el Supremo, los derechos del reo quedan, en lo que a este aspecto respecta, salvaguardados. Sin embargo, si el principio de legalidad penal no es correctamente aplicado, lo cual opinamos que es el caso, esos derechos quedarían más bien atropellados.

Hay un tercer principio a tener en cuenta, cual es el principio de proporcionalidad que es una constante en la jurisprudencia del

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 23 de febrero de 1984.

Tribunal de Luxemburgo¹⁰. Desde el punto de vista del Derecho comunitario podemos interrogarnos sobre la necesidad de aparejar sanciones penales a meros incumplimientos de formalidades que pesan sobre movimientos de capitales liberalizados por el Tratado. Desde el punto de vista del Derecho interno la pregunta se centra sobre la salvaguarda del principio de proporcionalidad cuando se sanciona penalmente incumplimientos, que en otros supuestos idénticos (ausencia de declaración) sólo llevan aparejada sanción administrativa.

Probablemente tenga mucho que ver con la situación planteada el mantenimiento de una norma sancionadora en materia de control de cambios, cual es la Ley 40/79, que pese a su carácter de «norma penal en blanco» ya no se adapta correctamente a la situación actual de liberalización. La Sentencia del Tribunal Supremo pone bien a las claras, a nuestro entender, la necesidad de derogar, o modificar profundamente, la citada Ley.

En conclusión, la única explicación que podemos encontrar a la Sentencia del Tribunal Supremo objeto de este comentario es el de una visión arcaica de los objetivos y la función del control de cambios. Superada la época en la que había que evitar a toda costa que la peseta hiciera turismo y se relacionase con el exterior la normativa de control de cambios, excepto en los supuestos transitorios de turbulencias monetarias para los que el propio Derecho comunitario faculta a los Estados a adoptar medidas especiales, debería de revestir un carácter meramente auxiliar de otras materias. Este carácter auxiliar no requiere de sanciones penales sino que puede quedar suficientemente servido con obligaciones de declarar sancionadas administrativamente, reservando las sanciones penales para las materias a las que el control de cambios contribuye a prevenir o paliar (evasión fiscalidad, blanqueo de dinero, terrorismo, corrupción, etc.).

¹⁰ Véase, por ejemplo, el Considerando 27 de la Sentencia Casati del 11 de noviembre de 1981. Asunto 203/80, Repertorio 1.981/2.595: «En principio, la legislación penal y las reglas de procedimiento penal son competencia de los Estados miembros (...). Las medidas administrativas o represivas no deben sobrepasar el límite de lo estrictamente necesario, las modalidades de control no deben estar concebidas para restringir la libertad deseada por el Tratado y no se les pueden aparejar una sanción tan desproporcionada a la gravedad de la infracción que las conviertan en un obstáculo a esta libertad.»

Crónica

Crónica Comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea

por Beatriz Iñarritu

Sumario: INTRODUCCIÓN. 1. ESTADO DE LA INTEGRACIÓN. 1.1. Consejo Europeo de Florencia: finaliza la crisis de «las vacas locas». 1.2. Consejo Europeo de Turín: inauguración de la Conferencia Intergubernamental. 1.3. Schengen: nueva entrada en vigor en Francia, amenazas de veto de España y conexión de la policía autonómica del País Vasco al SIS. —2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL. 2.1. Comisión: fracaso del Pacto de Confianza para el Empleo. 2.2. Pasqual Maragall, presidente del Comité de las Regiones. 2.3. BERD: duplicación de capital. 2.4. Instituto Monetario Europeo: segundo informe anual y designación del futuro presidente. 2.5. Jacques Delors: vuelta a la política europea. 2.6. Secretaría de Estado para las Relaciones con la Unión Europea: Emilio Fernández Castaño y Ramón de Miguel. 2.7. Inauguración de la sede del Gobierno Vasco en Bruselas.—3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA. 3.1. Las ayudas comunitarias para las regiones de Objetivo 2. 3.2. El fraude al presupuesto comunitario. 3.3. Paralización del acuerdo de cooperación con Cuba. 3.4. Competencia: ayudas públicas a MERCEDES, al sector NAVAL y a INTELHORCE; el futuro de UNISOURCE condicionado a la liberalización de la telefonía básica.

INTRODUCCIÓN

Desde el pasado 29 de marzo, quince representantes de los gobiernos comunitarios están definiendo la reforma del Tratado de Maastricht.

Los objetivos fueron planteados en términos muy ambiciosos, para dar respuesta a la inequívoca vocación de la Unión Europea por convertirse en una estructura verdaderamente continental, aunque también mucho más heterogénea. De la mano de Alemania, la expansión al Este parece cada vez más inminente.

Paralelamente a este nuevo avance de la construcción comunitaria, la Unión ha sufrido una profunda crisis, la provocada por el gobierno británico con su boicot a las decisiones comunitarias.

Durante varias semanas, cerca de un centenar de normas de la UE han quedado bloqueadas por la política británica de no cooperación, lo que ha derivado en un agresivo cruce de acusaciones y amenazas mutuas.

Como en ocasiones anteriores, el Reino Unido sólo se ha doblegado ante la presión de los restantes Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión.

La cumbre de Florencia tiene, sin embargo, una segunda lectura importante, por cuanto que podría afirmarse que lo urgente —la resolución de la crisis política— desplazó a lo importante —el debate sobre el empleo.

El rechazo del «Pacto para el Empleo» de *Santer* y aún más, la obligada retirada de su mayor propuesta presupuestaria antes incluso de su debate en el Consejo Europeo, deben ser interpretados como un claro signo de divergencia entre la Comisión y los Estados miembros.

Los responsables de las finanzas públicas de los Quince atraviesan momentos de ajustes y austeridad y, por ello, aplican políticas liberalizadoras y privatizadoras, que representan el enfoque opuesto al de la Comisión (grandes redes de transporte con cargo al presupuesto comunitario, y cuya construcción crearía empleo).

1. ESTADO DE LA INTEGRACIÓN

1.1. Consejo Europeo de Florencia: finaliza la crisis de «las vacas locas»

La cumbre de Florencia, celebrada los días 21 y 22 de junio, será recordada por haber resuelto la crisis de las «vacas locas».

El primer ministro británico, *John Major*, hizo las paces con sus socios comunitarios, al aceptar la propuesta de la presidencia italiana de exportar vacuno británico a terceros países previa aprobación de la Comisión y al anunciar que su país finalizaba la política de no cooperación que venía manteniendo en las últimas semanas.

La decisión de *Major* fue interpretada como una rendición, en tanto que la oferta italiana, como declaración de la presidencia, es sólo un gesto sin efectos jurídicos que no compromete a la Unión. Además, para muchos juristas de la Comisión, su contenido resulta obvio y redundante, porque ciertamente nada impedía que se produjese una petición similar hasta la fecha: «sí, mientras continúe el embargo, un tercer Estado solicitase suministro de carne de vaca británica exclusivamente para su merca-

do nacional, esta petición será examinada por la Comisión Europea dentro del marco general tras consultar a los comités científicos y veterinarios».

Por tanto, el Consejo Europeo no decidió el levantamiento inmediato del embargo a las exportaciones de vacuno procedentes del Reino Unido, sino que se reafirmó en el seguimiento de una actuación progresiva, que siga siempre criterios científicos y no políticos.

Todos los presentes en la cumbre se felicitaron por el fin de la crisis política, ya que el fracaso hubiera sido fatal. El precedente de «toma de rehenes» se podría haber convertido entonces, en un ejemplo a seguir por otros países.

Otro tema que fue tratado por el Consejo Europeo y que afectaba especialmente a España fue el de las extradiciones.

Los Quince alcanzaron el compromiso de concluir, antes del fin de este mismo mes de junio, el nuevo convenio de extradición europeo que garantizará la entrega de presuntos terroristas refugiados en un Estado miembro a la justicia de otro país comunitario que los reclame.

El convenio, que deberá ser ratificado por los Parlamentos nacionales, evitará que se reproduzcan situaciones como la acaecida con Bélgica, cuyo Consejo de Estado denegó en Febrero la extradición a España de dos presuntos etarras.

El presidente del gobierno español, *Jose María Aznar*, que acudía por vez primera a un Consejo Europeo, declaró su «amplia satisfacción» por la conclusión del acuerdo, que había representado su principal objetivo en la cumbre, y que finalmente «recogía plenamente la posición española».

Los Quince también resolvieron el último escollo para la puesta en marcha de la EUROPOL, la agencia policial europea que luchará contra el crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo. El Reino Unido aceptó finalmente la solución pactada en Cannes hace un año: catorce países (todos excepto el propio Reino Unido) aceptan la competencia del Tribunal comunitario para resolver los conflictos que puedan surgir de la interpretación del convenio EUROPOL.

Por último, podría destacarse de la cumbre de Florencia la decisión de celebrar una nueva reunión informal y extraordinaria en este año, consagrada a impulsar la Conferencia Intergubernamental que, desde marzo, trata la reforma del Tratado de Maastricht.

Se repetirá así una iniciativa de *Felipe González*, cuando convocó en Formentor (Mallorca), en septiembre de 1995, una primera cumbre de estas características. Al igual que sucedió entonces, el Consejo Europeo extraordinario precederá al ordinario que tendrá lugar en diciembre en Dublín, y con el que finalizará la presidencia irlandesa.

Para entonces, los Jefes de Estado y de Gobierno deberían disponer ya de un primer borrador del nuevo Tratado, aunque prevalezca la impresión de que numerosos aspectos importantes sólo se cerrarán a principios de 1997, bajo presidencia holandesa.

1.2. Consejo Europeo de Turín: inauguración de la Conferencia Intergubernamental

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince se reunieron el pasado 29 de marzo en la ciudad italiana de Turín para poner en marcha la Conferencia Intergubernamental (CIG) encargada de revisar el Tratado de Maastricht.

El Consejo Europeo finalizó, efectivamente, con un «mandato» a los representantes personales de los Ministros de Asuntos Exteriores que componen la CIG, para que discutan sobre un «catálogo de temas» y den forma a lo que muchos ya denominan Maastricht II.

Por parte española, fue nombrado representante ante la CIG *Javier Elorza*, embajador de España ante la Unión Europea.

La ambigüedad del mandato fue, en todo caso, manifiesta. Son pocas las áreas en que se exigen resultados concretos —como la lucha contra el terrorismo— y, en cambio, en muchos temas, será la propia CIG quien decida sobre el inicio de reformas. Asimismo, se señaló que el «catálogo de temas» es abierto, ya que será perfectamente factible que cada gobierno proponga asuntos no contenidos en él.

Uno de los temas incluidos en el mandato es la reforma institucional. Su mayor eficacia y mejor ajuste a las necesidades del momento son una necesidad imperiosa, máxime con la previsión de masivas adhesiones a la Unión.

La proyección exterior de la Unión Europea es, asimismo, una de las cuestiones más preocupantes de cara al futuro. La UE debería alcanzar un peso político en el mundo acorde con su poderío económico, para lo cual deberá dotarse de una mayor capacidad y de procedimientos eficaces. Llegado el caso, esta mayor proyección internacional podría ser encarnada por una personalidad concreta, que en la jerga comunitaria ha sido bautizada como «Mister PESC» (Política Exterior y de Seguridad Común).

La defensa común, que apenas fue enunciada en Maastricht, también deberá ser objeto de un análisis detallado en la CIG.

La diplomacia española se felicitó por la inclusión de dos objetivos en el mandato: el terrorismo («la consecución de resultados para mejorar la protección de los ciudadanos de la Unión frente a la delincuencia internacional, el terrorismo y el tráfico de estupefacientes») y las regiones

ultraperiféricas («el examen de un estatuto especial para Canarias, Madeira, Azores, Martinica y Guadalupe»).

Gracias al primero de ellos, España ve iniciado el camino para que el futuro Tratado impida que supuestos terroristas reclamados por un Estado miembro puedan obtener asilo político en otro socio de la Unión, tal como sucedió recientemente con dos presuntos colaboradores de ETA cuya extradición a España fue suspendida por Bélgica.

Con el segundo, el ejecutivo español pretende que Canarias pueda seguir beneficiándose de la principal partida de los Fondos Estructurales de ayuda a las regiones más desfavorecidas, aunque deje de cumplir el criterio de una renta per cápita inferior en un 25% a la media comunitaria.

Asimismo, es preciso señalar que una de las conclusiones más relevantes de la cumbre fue la confirmación, por parte de los Quince, de que la Europa del siglo XXI se construirá sobre modelos flexibles, según una denominada «geometría variable»: las futuras normas básicas de la Unión deberán permitir a un número limitado de países progresar hacia niveles superiores de integración (armonización de la fiscalidad directa e indirecta, de la asistencia social, etc.), sin que aquellos socios que no puedan hacerlo estén en condiciones de impedirselo. Por su parte, estos países «atrasados» podrán adherirse al grupo de mayor integración, en todo momento, y siempre y cuando cumplan unas exigencias iguales para todos (formuladas sobre bases no discriminatorias).

La cumbre será recordada asimismo por ser la última a la que acudía *Felipe González* como presidente del gobierno español. Se despidió de sus colegas europeos con un «hasta luego», sugiriendo que no tardaría en volver al cargo que dejaba entonces tras un mero paréntesis en su trayectoria política.

El canciller alemán, *Helmut Kohl*, quien queda como único veterano en el Consejo Europeo, destacó la «valiosísima aportación» del entonces jefe en funciones del gobierno español al proceso de construcción comunitaria, y le agradeció «la pasión, la dedicación y la eficacia con que había trabajado».

1.3. Schengen: nueva entrada en vigor en Francia, amenazas de veto de España y conexión de la policía autonómica del País Vasco al SIS

El gobierno francés anunció el pasado 25 de marzo su reintegración parcial a la disciplina del espacio Schengen. Con ello, las fronteras francesas se abrieron con España y Alemania, mientras los ciudadanos procedentes de Bélgica y Luxemburgo deberán seguir mostrando sus tarjetas de identidad o pasaportes al entrar en territorio galo.

La razón de esta diferenciación es otro Estado miembro, Holanda, que los gaullistas califican de «narco-Estado». El presidente francés, *Jacques Chirac*, sostiene la tesis de que los problemas europeos con la droga proceden de la legislación holandesa, que tolera el consumo de los estupefacientes suaves.

La decisión, interpretada como un claro signo de hostilidad hacia los Países Bajos, fue acompañada por la sugerencia de conseguir un compromiso por parte de los Quince para «prohibir la producción y el comercio de todas las formas de droga, sin ninguna excepción».

Por otra parte, el gobierno español ha provocado, en los últimos meses, una grave crisis en el Convenio Schengen, como consecuencia del conflicto surgido con Bélgica tras la paralización, en este país, de la extradición a España de dos presuntos etarras.

España llegó a amenazar con vetar la entrada de los países nórdicos al Acuerdo. Únicamente modificó su postura cuando hubo recibido garantías de que será reconsiderada la cobertura contra demandas de extradición para extranjeros con domicilio y residencia acreditados, contemplada en las legislaciones de cada uno de estos países.

Tras levantar estas reservas el gobierno español, cinco países nórdicos se han incorporado a Schengen como observadores. Son Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega e Islandia, que componen la Unión Nórdica de Pasaportes. Aún no existe fecha definitiva para, según los casos, llegar a una plena integración.

Por último, también es importante destacar, en relación al Convenio, que el gobierno central ha conectado a la policía autónoma vasca, *Ertzaintza*, al fichero informático del Acuerdo Schengen, conocido como Sistema Informático Schengen, SIS.

De esta forma, desde el pasado 2 de abril, los responsables de la *Ertzaintza* pueden acceder directamente a datos como los números de serie de los billetes emitidos por los gobiernos de los países integrados en Schengen, los vehículos, armas de fuego o documentos nacionales de identidad sustraídos en cada uno de estos países o datos sobre las personas consideradas «no admisibles» por alguno de los Estados.

La consulta al fichero, controlado por la Secretaría de Estado de Interior, es posible tras la aprobación de una Orden Ministerial que incluye a la policía autónoma entre sus usuarios. La *Ertzaintza* ha conseguido, así, el mismo estatus que la Dirección General del Cuerpo Nacional de Policía, la Dirección de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera y la Oficina de Asuntos Consulares.

La contraprestación que deberá aportar la *Ertzaintza* por disponer de la información europea consistirá en verter en el fichero de la Secretaría

de Estado sus datos sobre los delitos cometidos en el País Vasco que, eventualmente, pudieran interesar a los países Schengen.

Con esta decisión se resuelve un importante problema operativo, ya que con anterioridad a la conexión de la policía autonómica al SIS, delinquentes o vehículos buscados en otros países se podían mover con cierta impunidad en la Comunidad Autónoma.

2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL

2.1. Comisión: fracaso del Pacto de Confianza para el Empleo

El presidente de la Comisión Europea, *Jacques Santer*, definió a comienzos de año un plan denominado «Pacto de Confianza para el Empleo». El plan preveía la dedicación de 2.000 millones de ECUs (320.000 millones de pesetas) para financiar las catorce grandes redes transeuropeas, I+D y otros proyectos generadores de trabajo. Los fondos se obtendrían del ahorro conseguido en el presupuesto agrícola comunitario.

A pesar de enfrentarse a la abierta oposición de los ministros de Economía, que afirmaron preferir la dedicación de todo ahorro presupuestario a rebajar sus respectivos déficits nacionales, *Santer* presentó su plan en la cumbre de Turín.

En este Consejo Europeo, el proyecto sufrió un serio revés, ya que los Jefes de Estado y de Gobierno no llegaron a pronunciarse sobre él. Los Quince no discutieron la propuesta, y encargaron al Consejo de Ministros que la madurase y se autoemplazaron para decidir sobre ella en la cumbre de Florencia.

Sin esperar a la celebración de esta nueva cumbre, *Santer* dio un nuevo paso para apoyar su plan, organizando en abril una mesa redonda entre dirigentes patronales, sindicales y del propio ejecutivo comunitario. La reunión finalizó, sin embargo, con la constatación de las fuertes discrepancias entre los agentes sociales comunitarios, sobre todo en el punto que más interesaba a *Santer*: la contratación a tiempo parcial.

A mediados del mes de junio, *Santer* «volvió a la carga» con su proyecto, añadiendo una nueva propuesta financiera de 13.500 millones de ECUs (2,16 billones de pesetas) para la creación de puestos de trabajo.

El origen de los fondos se dividía en dos apartados: 5.500 millones de ECUs procederían de aplicar el deflactor del consumo privado —que compensa la disminución de la inflación— a las asignaciones de los Fondos Estructurales, y 8.000 millones resultarían de la reprogramación de las ayudas a las regiones industriales en declive (de objetivo 2).

La cumbre de Florencia, celebrada los pasados 21 y 22 de junio, significó el abandono definitivo del plan, en sus dos apartados financieros.

La mayor partida (la propuesta en junio y que ascendía a 13.500 millones de ECUs) fue retirada por el propio *Santer* antes incluso de ser presentada al Consejo Europeo. El presidente de la Comisión argumentó que, en su gira previa por las capitales comunitarias, había encontrado una mala acogida a su plan y, con su retirada, no hacía sino admitir que la primera prioridad económica de los Quince es, en estos momentos, la austeridad en los presupuestos nacionales y en el comunitario.

En cuanto a la partida «menor» (la inicial de 2.000 millones de ECUs), los quince líderes comunitarios paralizaron la aprobación de 1.200 millones de ECUs (192.000 millones de pesetas) que Bruselas pretendía finalmente dedicar a las grandes redes de transporte transeuropeas, I+D y PYMEs, para apoyar la generación de empleos.

La Comisión había replanteado incluso el origen de estos fondos. No procederían del ahorro agrícola, dados los nuevos gastos añadidos por la crisis del mal de las «vacas locas», sino de ajustes en las partidas de investigación, gastos sociales y culturales.

Respecto a esta partida, *Santer* había abrigado la esperanza de puentear a los ministros de Economía al plantear su propuesta directamente a los Jefes de Estado y de Gobierno, pero finalmente no lo consiguió. Los máximos dirigentes de los Estados miembros no aprobaron su proyecto y decidieron remitirlo al ECOFIN, Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, quien sin duda lo rechazará (los ministros se muestran inflexibles en la política de rigor presupuestario y contrarios a cualquier acción keynesianista).

Con estas decisiones, los Quince vaciaron el Pacto de todo contenido concreto, aunque formalmente aplaudiesen sus directrices filosóficas.

El fracaso del «Pacto para el Empleo» parece significar que está ganando terreno la idea de que Europa no puede ni debe añadir nada a la lucha contra el paro que realice cada Estado miembro. «Cada país debe defenderse sólo porque en cada país el problema tiene un perfil distinto», afirmó *Theo Waigel*, ministro de Economía alemán. «Es una prioridad de los Estados; la responsabilidad nacional en este asunto debe ser muy fuerte», avaló el canciller *Helmut Kohl*.

2.2. Pasqual Maragall, presidente del Comité de las Regiones

El alcalde de Barcelona, *Pasqual Maragall*, fue elegido nuevo presidente del Comité de las Regiones el pasado 20 de marzo.

El político español relevaba en el cargo al presidente de la región francesa de Languedoc Roussillon, *Jacques Blanc*, quien había presidido

el Comité de las Regiones comunitario desde su constitución en marzo de 1994.

Los dos grandes grupos políticos europeos, socialistas y populares, alcanzaron entonces un acuerdo para repartirse la presidencia y vicepresidencia del Comité, dividiendo los cuatro años de su actual composición en dos períodos de dos años cada uno. Durante el primero, la presidencia ha sido ejercida por *Blanc*, miembro de la «Unión para la Democracia Francesa», y durante el segundo período —el que comenzó el pasado mes de marzo— por *Maragall*, del Partido Socialista español.

Asimismo, el presidente del gobierno de Castilla y León, el popular *Juan José Lucas*, fue elegido vicepresidente del Comité, en sustitución del jefe del ejecutivo extremeño, el socialista *Juan Carlos Rodríguez Ibarra*.

Maragall expresó su confianza en que la Conferencia Intergubernamental amplíe las actuales competencias del Comité, que son meramente consultivas. «El Comité de las Regiones expresa la diversidad de Europa, y por lo tanto, tiene que convertirse en un foro que tome parte activa en la construcción comunitaria tras la reforma de los Tratados», señaló.

2.3. BERD: duplicación de capital

Los sesenta países e instituciones miembros del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) aprobaron, el pasado 15 de abril, durante la quinta Junta de Gobernadores celebrada en Sofía (Bulgaria), un aumento de capital, que pasará a ser de 20.000 millones de ECUs, el doble de los 10.000 millones anteriores.

El presidente de la entidad, *Jacques de Larosière*, explicó en su intervención que el BERD «mantendrá su participación inversora en los países con los que tiene operaciones activas». El aumento de capital permitirá, en su opinión, proseguir su estrategia de impulsión en favor del proceso de transición económica en los países del Este, y hará posible compromisos que oscilarán entre los 2.000 y los 2.500 millones de ECUs cada año hasta el 2000.

Durante la Asamblea se trató, asimismo, una cuestión polémica entre los socios, la de la concentración de los préstamos del BERD en los países más atrasados en su transición económica. Según EE.UU. y Alemania, dicha concentración debería producirse, lo que significaría la exclusión de los países más ricos del antiguo bloque comunista, como la República Checa o Hungría. Por su parte, países como Italia, Bélgica y Francia, y la misma Comisión Europea consideran que estas naciones necesitan todavía la ayuda del BERD.

La decisión final se ha decantado finalmente por un sistema gradual, que permita al BERD retirar progresivamente la financiación a los países que hayan alcanzado tal nivel de desarrollo que ya no precisen de la intervención del Banco.

Los accionistas del Banco del Este señalan, en este sentido, que el proceso de transición económica no ha sido aún completado, ni siquiera en los países más avanzados; por tanto, la concentración de ayudas no es inminente.

2.4. Instituto Monetario Europeo: segundo informe anual y designación del futuro presidente

El Instituto Monetario Europeo (IME) advierte, en su segundo informe anual, que el principal desafío para los Estados miembros se centra en el control de las finanzas públicas, ya que el déficit estructural sigue siendo excesivamente alto en la casi totalidad de los candidatos a la Unión Económica y Monetaria (UEM). El documento señala que «la deuda pública siguió aumentando, y sobrepasó en 1995, el 70% del PIB, lo que supera el 60% estipulado en Maastricht».

El presidente del IME, *Alexandre Lamfalussy*, examinó el camino seguido por los países de la Unión en 1995 y apuntó también como dato positivo, el buen resultado obtenido en las políticas de precios y de tipos de interés. La mayoría de los Estados comunitarios lograron disminuir sus índices de inflación, destacando la mayor estabilidad de precios conseguida en España, Finlandia y Reino Unido.

Es por todo ello que, según el IME, 1996 será crucial para «pavimentar el camino» hacia la Unión Económica y Monetaria.

Por otra parte, el pasado 14 de mayo, el IME difundió un comunicado en el que anunciaba la futura sucesión de *Lamfalussy* por *Wim Duisenberg*, actual presidente del Banco Nacional Holandés.

El nombramiento, que había sido propuesto por el propio *Lamfalussy*, recibió el apoyo unánime de la institución. Este relevo en la presidencia del IME se producirá a partir del 1 de julio de 1997.

2.5. Jacques Delors: vuelta a la política europea

Jacques Delors, el mítico presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995, ha aceptado dirigir una Fundación comunitaria que genere ideas y proyectos a medio plazo.

Se trata de crear una «red cívica de apoyo a la integración comunitaria» con la aportación de distintas personalidades de la Unión Europea, funda-

mentalmente líderes de opinión de los distintos Estados miembros. Con ello se persigue conseguir «la complicidad de la sociedad europea», tarea en la que *Delors* fue un maestro, con su gran capacidad de iniciativa y de empuje.

La idea ha sido apadrinada por el canciller alemán *Helmut Kohl*, preocupado por la pérdida de peso intelectual y de audacia que aqueja a la construcción europea, así como por el desapego de parte de la opinión pública. Para ello, ha tenido que vencer las fuertes reticencias del presidente francés, *Jacques Chirac*.

La Fundación será un organismo ágil, de estructura reducida. Contará con cerca de media docena de expertos de alto nivel y se apoyará en la red de contactos y apoyos creada por *Delors* durante su decenio al frente del ejecutivo comunitario.

Su fuente de financiación será el presupuesto comunitario, que quizás se complete con otras, y se localizará en París. Esta previsto que su actividad comience el próximo otoño.

2.6. Secretaría de Estado para las Relaciones con la Unión Europea: Emilio Fernández Castaño y Ramón de Miguel

Tras el nombramiento de *Carlos Westendorp* como ministro español de Asuntos Exteriores, la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas fue ocupada por *Emilio Fernández de Castro*.

Un nuevo relevo se produjo, sin embargo, a comienzos del mes de mayo, con la llegada del Partido Popular al gobierno español. *Ramón de Miguel* fue nombrado entonces Secretario de Estado de Política Exterior y Unión Europea.

Su experiencia en asuntos comunitarios se ha centrado en la Comisión Europea, donde ejerció como hombre de confianza de los comisarios populares, primero de *Abel Matutes* y, después, de *Marcelino Oreja*.

2.7. Inauguración de la sede del Gobierno Vasco en Bruselas

El pasado 6 de febrero se inauguró la Delegación del País Vasco en Bruselas. Con tal motivo, el presidente del gobierno vasco, *José Antonio Ardanza*, se desplazó a la capital comunitaria acompañado del vicelehen-dakari, *Juan José Ibarreche*, y de los consejeros de Cultura y Vivienda y Medio Ambiente.

Más de trescientas personas, entre cargos políticos belgas y representantes de la política y la economía vascas, asistieron al acto y escucharon las intervenciones de *Ardanza* y del comisario europeo *Marcelino Oreja*.

En su discurso, el presidente del ejecutivo vasco reivindicó el papel de las nacionalidades en la creación de Europa. A su juicio, la Unión Europea padece serios problemas a causa de la excesiva primacía de los Estados, lo que propicia «la abulia y la lejanía de amplios sectores sociales».

Asimismo, recordó las complicaciones surgidas en torno a la puesta en marcha de la delegación, y en particular, el recurso fracasado que fue interpuesto por el gobierno central ante el Tribunal Constitucional. Para *Ardanza*, la proximidad respecto a los ciudadanos es uno de los argumentos para apoyar la presencia de representantes de la Comunidad Autónoma en Bruselas. «La cercanía nos convierte en cómplices ideales de las instituciones europeas para llegar a la sociedad y prender una llama de ilusión», afirmó.

3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA

3.1. Las ayudas comunitarias para las regiones de Objetivo 2

El pasado mes de mayo, la Comisión Europea dio su visto bueno al reparto presupuestario de los Fondos Estructurales para las regiones en declive industrial durante el período 1997-1999.

El conjunto de las regiones europeas de Objetivo 2 recibirán un total de 8.150 millones de ECUs para el período 1997-1999, lo que supone un incremento real del 13,8% con relación al período 1994-1996.

El reparto de esta dotación entre los Estados miembros es similar al establecido en el período anterior, destacando el Reino Unido, con 2.500 millones, y Francia, con 2.059, que serán así los países más beneficiados por los Fondos Estructurales en este capítulo de apoyo a zonas en declive industrial.

España será el tercer país en el ranking, ya que recibirá en total 1.318 millones de ECUs (unos 210.000 millones de pesetas al cambio actual), que significa un incremento del 16,6% respecto al tramo 1994-1996.

Las regiones beneficiarias, incluidas en este denominado Objetivo 2 son zonas de Aragón, Baleares, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco. Respecto al período anterior, se ha establecido una ligera modificación: Zaragoza cede parte de sus asignaciones en beneficio de Madrid, en donde las áreas elegibles se extienden a zonas que el gobierno español considera con «mayor potencial de progreso, investigación y desarrollo industrial».

Sin embargo, queda inalterado el total de población elegible en el conjunto del país, ya que se mantiene en 7,9 millones de personas, equivalentes al 20,3% del total del Estado.

En el País Vasco, la asignación de Fondos Estructurales comunitarios a zonas en declive industrial supuso un total de 42.356,64 millones

de pesetas durante el período 1994-1996. Las partidas principales fueron las relativas a la mejora de la competitividad empresarial y al desarrollo de la red de transporte, seguidas de actuaciones en favor del Medio Ambiente, investigación tecnológica, el desarrollo local y urbano y la asistencia técnica. Se prevé que estas áreas de actuación se mantengan durante el período de vigencia de las nuevas dotaciones.

A partir de esta decisión de la Comisión, los Estados disponen de todos los elementos necesarios para preparar sus nuevos programas en el plazo de tres meses. El siguiente paso será la aprobación por parte de la Comisión de la financiación de los mismos, que se producirá, previsiblemente, antes de finales de este año.

3.2. El fraude al presupuesto comunitario

El fraude al presupuesto comunitario alcanzó en 1995 la cifra de 1.146 millones de ECUs (183.360 millones de pesetas), lo que equivale al 1,4% del presupuesto, según se desprende del informe presentado por la comisaria *Anita Gradin*.

A pesar de que, respecto a 1994, el fraude únicamente aumentó en 36 millones de ECUs, la responsable comunitaria insistió en la gravedad del problema.

Los casos detectados ascendieron a 4.750 (un 15% más que en 1994), destacando una minoría de ellos por su gravedad: en términos generales, se estima que el 10% de los expedientes totalizan más del 50% del total defraudado.

Se destaca asimismo, que casi todos ellos son de carácter transnacional. Fundamentalmente se trata de mafias organizadas que defraudan en operaciones relacionadas con el tránsito de mercancías en la Unión Europea y relativas al origen y al valor de los productos exportados desde ciertos países terceros, incluidos en regímenes preferenciales.

Por partidas presupuestarias, el informe señala que la mitad de los casos de defraudación afecta al gasto agrícola, aunque la que ha sufrido un mayor incremento de fraude han sido los Fondos Estructurales.

3.3. Paralización del acuerdo de cooperación con Cuba

La Comisión Europea paralizó, el pasado mes de mayo, los contactos exploratorios para negociar un acuerdo de cooperación con Cuba, único país de Latinoamérica que no ha firmado un acuerdo de este tipo con la Unión Europea.

Fuentes comunitarias señalaron entonces, que la principal causa de la ruptura había sido el desinterés y la falta de voluntad mostrados por el gobierno cubano para acometer reformas democráticas y económicas.

La decisión supuso un fuerte revés no sólo para el vicepresidente de la Comisión, *Manuel Marín*, sino también para la diplomacia española que alentó el proyecto desde sus inicios.

El inicio fue, efectivamente, la cumbre de Madrid celebrada en diciembre de 1995, que encargó a la Comisión que presentara un proyecto de mandato de negociación con la isla en el primer semestre de 1996, con el objetivo de «alentar el respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, la iniciativa privada y el desarrollo de la sociedad civil».

En la práctica, el propósito real de la Unión Europea era bastante más modesto, ya que, a cambio de su ayuda al desarrollo, buscaba las contrapartidas de una modificación del código penal cubano que permitiese excarcelar al grueso de los presos políticos y la ampliación del trabajo por cuenta propia.

Sin embargo, poco después del Consejo Europeo de Madrid, comenzaron los indicios de desinterés, e incluso animadversión, de Cuba hacia el acuerdo propuesto por la Unión.

La hostilidad cubana quedó reflejada en un informe del buró político del Partido Comunista Cubano aprobado en marzo, que mencionaba una estrategia promovida por Europa, consistente en «fomentar la subversión interna, para corroernos sutilmente por dentro».

En todo caso, la decisión no afecta a la ayuda humanitaria de la UE a la isla, que en 1995 se elevó a unos 3.750 millones de pesetas.

3.4. Competencia: ayudas públicas a MERCEDES, al sector NAVAL y a INTELHORCE; el futuro de UNISOURCE condicionado a la liberalización de la telefonía básica

Podrían destacarse tres decisiones de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea sobre Ayudas Públicas concedidas en nuestro país: la firma MERCEDES, el sector NAVAL y la empresa textil INTELHORCE.

El pasado 13 de junio, el ejecutivo comunitario anunció su autorización a la ayuda de 4.555 millones de pesetas propuesta por el Gobierno Vasco en favor de la filial española del grupo MERCEDES BENZ.

El objetivo de esta ayuda es el apoyo a las inversiones de esta empresa en su fábrica de Vitoria, estimadas en unos 63.000 millones de pesetas, y que se dirigirán a la fabricación de un nuevo vehículo monovolu-

men para pasajeros y una nueva furgoneta. Esta producción sustituye la fabricación de una antigua generación de furgones comerciales.

Según los datos facilitados a la Comisión, estas inversiones permitirán la creación de 636 empleos y el mantenimiento de otros 1.687, durante el período 1993-1997.

En mayo, la Comisión autorizó la prórroga del régimen español de ayudas a la construcción naval durante 1996. Según el Ministerio español de Industria, el importe global autorizado podría llegar a unos 35.000 millones de pesetas, repartidos a lo largo de los años en que se desarrollen los proyectos y dependiendo también del plazo en que permanezca en vigor el actual régimen de la «séptima directiva».

El acuerdo de la OCDE sobre las condiciones de competencia en el sector de construcción y reparaciones navales no ha entrado en vigor, a falta de la ratificación de EEUU y Japón. Es por ello que, mientras tanto, se mantiene para los países de Unión Europea las disposiciones de la mencionada «séptima directiva».

Gracias a la decisión comunitaria, los astilleros públicos y privados podrán beneficiarse de primas de funcionamiento, destinadas a ofrecer precios de venta de los buques fabricados en España en consonancia con los del mercado internacional, y también de primas de reestructuración, destinadas a constituir un fondo para ajustes laborales, inversiones, mejoras tecnológicas y formación de los trabajadores.

A diferencia de las autorizaciones anteriores, la Comisión ha ratificado su decisión negativa sobre la empresa textil quebrada INTELHORCE e insiste en que las ayudas recibidas por esta sociedad deben ser devueltas.

Según *Karel Van Miert*, comisario de la competencia, la empresa deberá devolver los más de 4.400 millones de pesetas que recibió en 1989, así como los 2.300 millones correspondientes a los intereses de demora. En su opinión, «en su día se concedieron ayudas de manera ilegal y la obligación es reintegrarlas, aunque se haya liquidado la empresa y se vaya a formar una nueva sociedad».

La Comisión señala que, en el caso de que se constituya una nueva empresa que suceda a INTELHORCE, se abriría un proceso de investigación si los nuevos propietarios no devuelven las ayudas públicas recibidas por la antigua.

Por su parte, la Junta de Andalucía se escuda en la decisión del ejecutivo comunitario para justificar que, hasta ahora, no se haya constituido la nueva empresa llamada a suceder a INTELHORCE, con un capital de 1.200 millones de pesetas (51% aportado por los trabajadores, 47% por la Junta de Andalucía y 2% por el Ayuntamiento de Málaga). En su opinión, la exigencia comunitaria es tanto como matar el proyecto antes de su nacimiento.

Otra intervención relevante de la Dirección General de Competencia en relación a nuestro país ha sido el veto a la entrada de TELEFONICA en el grupo UNISOURCE si el mercado español de telecomunicaciones no se liberaliza en 1998.

UNISOURCE es una «joint venture» internacional, integrada por AT&T, TELEFONICA, SWISS TELECOM, PTT TELECOM HOLANDA y la sueca TELEVERKET, que pretende suministrar servicios de transmisión de datos a las multinacionales europeas.

Su futuro, sin embargo, ha sido cuestionado por el comisario de la Competencia, *Karel Van Miert*. La Comisión reclama que la empresa española, TELEFONICA, renuncie a la moratoria de cinco años que tiene acordada con la UE para liberalizar las infraestructuras alternativas y la telefonía básica.

Por tanto, el ejecutivo comunitario anunció que impedirá a TELEFONICA integrarse en UNISOURCE si España no adelanta a 1998 la total liberalización de las telecomunicaciones, a pesar de disponer de un plazo adicional de cinco años, «porque si se alía con otros para penetrar en otros mercados (beneficiándose de la liberalización), debe también producirse el movimiento inverso».

Zure egiteko guztiek badute gure laguntza

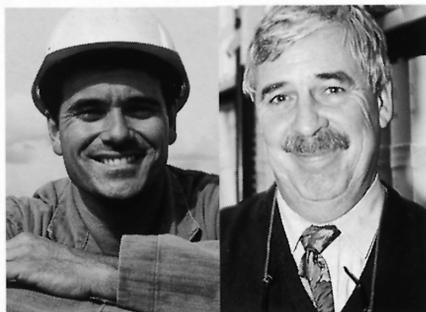
Todas sus empresas tienen nuestro apoyo

Gure ustez pertso-
nek erabakitzen
dute herri baten
geroa, beren ideia
eta proiektuen
bidez.

Guk egin nahi
duzun ekintza
handi hori gauza-
tzeko aukera eman-
go dizuten zirkun-
stantziak erraztea
beste asmorik ez
dugu, gure zerbitzu
eta laguntzak eskal-
niz.

Porque creemos
que son las perso-
nas quienes, con
sus ideas y pro-
yectos, hacen
posible el futuro
de un país.

Con nuestros ser-
vicios y ayudas,
tan solo pretende-
mos facilitar las
circunstancias
que hagan posible
materializar esa
gran empresa que
pretende.



Bizkaiko Foru
Aldundia

Lan eta Ekonomi
Sustapen Saila

Diputación Foral
de Bizkaia

Departamento de Promoción
Económica y Empleo

Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru
Aldundia

Ekonomi Sustapen
Saila

Diputación Foral
de Bizkaia

Departamento de Promoción
Económica



Universidad de
Deusto

Deustuko
Unibertsitatea

