

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 18/ 1998

Sumario

Estudios

El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión

F. Aldecoa Luzárraga

Los desafíos de la Unión Europea ante el siglo XXI

R. García Vicente

La prórroga de la competencia judicial internacional

M.B. Merino Juez

Los derechos fundamentales y el Derecho comunitario

J. Astola Madariaga

Las políticas de convergencia, el espacio social europeo y el empleo

F. Rodríguez Ortiz

Mercado único y Policy Networks: siderurgia 1974-95

G. Saro Jáuregui

Jurisprudencia

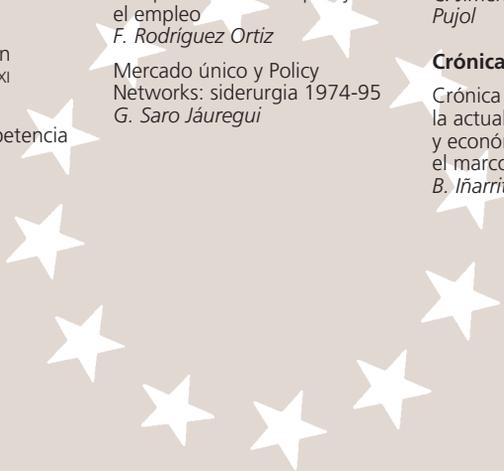
Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

C. Jimeno Verdejo y M.I. Rofes i Pujol

Crónica

Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea

B. Iñarritu



Instituto de
Estudios Europeos



Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 18/1998

Dirección y Consejo de redacción:

Director: Nicolás Mariscal
Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras
Secretario: Francisco Rodríguez
Consejo de redacción: Julio Arriola
 Iñigo Bullain
 José Ramón Canedo
 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) 413 90 00 Fax: (94) 413 92 84

Distribución:

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

Precios de Suscripción (2 números al año):

España.....	2.800 ptas. (IVA incluido)
Extranjero.....	32 dólares
Número suelto.....	1.700 ptas. o 17 \$ (IVA incluido)

Publicación impresa en papel ecológico

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

Fotocomposición: IPAR, S.Coop. - Bilbao

Impresión: Artes Gráficas Rontegui, S.A.L.

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 18/1998

Sumario

Estudios

- F. ALDECOA LUZÁRRAGA, *El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión* 11
- R. GARCÍA VICENTE, *Los desafíos de la Unión Europea ante el siglo XXI* 49
- M.B. MERINO JUEZ, *La prórroga de la competencia judicial internacional* 67
- J. ASTOLA MADARIAGA, *Los derechos fundamentales y el Derecho comunitario* 115
- F. RODRÍGUEZ ORTIZ, *Las políticas de convergencia, el espacio social europeo y el empleo* 143
- G. SARO JÁUREGUI, *Mercado único y Policy Networks: siderurgia 1974-95* 173

Jurisprudencia

- C. GIMENO VERDEJO y M.I. ROFES I PUJOL, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* 211

Crónica

- B. IÑARRITU, *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea* 239
-

Estudios

El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión

por Francisco Aldecoa Luzarraga*

Catedrático de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU.
Cátedra Jean Monnet

Sumario: 1. REFLEXIONES PRELIMINARES.—2. RETOS Y DESAFÍOS DE LA CIG 96.—3. LA REFORMA DEL TRATADO DE MAASTRICHT EN EL CONTEXTO DEL PROCESO POLÍTICO: i) **Democracia**; ii) **Eficiencia**; iii) **Eficacia**; iv) **Solidaridad**; v) **Presencia en el mundo**.—4. EL EMPLEO: ELEMENTO CENTRAL DEL GIRO SOCIAL: i) **Objetivo**; ii) **Procedimiento y orientaciones**; iii) **El Comité de Empleo**.—5. LA REFORMA INSTITUCIONAL Y LOS TEMAS POLÍTICOS PENDIENTES.—6. UNA POLÍTICA EXTERIOR MÁS EFICAZ: i) **Unidad, coherencia y coordinación**; ii) **Objetivos y principios de la PEC**; iii) **La unanimidad mitigada**; iv) **Visibilidad de la eficacia de la Unión**; v) **La financiación de la PESC**.—7. EFECTOS DEL TRATADO SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE LA UNIÓN: i) **Consolidación del modelo de la Unión equivalente a cambio y anticipación**; ii) **La sociedad civil y la opinión pública demanda otra vez más Europa**; iii) **Relativa tranquilidad en el proceso de ratificación**; iv) **Reconciliación con la ciudadanía Europea**; v) **La incidencia de la diferente posición británica en el desbloqueo de las futuras profundizaciones**.—8. LA ESTRATEGIA PARLAMENTARIA DE SUPERACIÓN DEL MÉTODO DIPLOMÁTICO PARA LA REFORMA.—9. LOS DESAFÍOS PARALELOS: i) **La inevitabilidad de la unión monetaria**; ii) **La consolidación del espacio político europeo: ampliación e instauración de la «Conferencia Europea»**; iii) **Las nuevas perspectivas financieras**; iv) **El desafío de la seguridad y defensa post-Amsterdam**.—10. AMSTERDAM: UN PEQUEÑO GRAN PASO: i) **El cumplimiento de los retos básicos**; ii) **Oportunidad política del Tratado**; iii) **El giro social**; iv) **Consolidación del modelo de la Unión**; v) **La sociedad civil otra vez por delante como hace medio siglo en La Haya**.

* En la realización de este trabajo ha colaborado Oscar Arroyuelo Suárez, investigador en la Universidad del País Vasco. UPV/EHU.

I. REFLEXIONES PRELIMINARES

El objetivo de este trabajo es hacer una reflexión politológica sobre el alcance, contenido y efectos que el Tratado de Amsterdam¹ va a tener en la consolidación del modelo de Unión Europea. No se trata de hacer un análisis exhaustivo ni un estudio sistemático sobre todos sus elementos, sino un análisis valorativo, en especial, respecto a los aspectos innovadores que incidirán de forma directa en el proceso político.

Por lo tanto, haremos una primera valoración de conjunto sobre su alcance global, reteniendo especialmente los aspectos de cambio y de transformación. Esto es, aquellos aspectos que conllevan novedades, que entendemos tendrán incidencia relevante en su aplicación y que van a afectar al cambio de las condiciones políticas y sociales estructurales del conjunto del proceso de mutación comunitaria hacia la Unión Política. Nos fijaremos más en el significado del Tratado, en el proceso político, que en el análisis jurídico, centrándonos en los elementos dinámicos más que en los estáticos².

Se trata de hacer unas consideraciones sobre las implicaciones que va a tener el Tratado, sus protocolos y sus declaraciones, en el conjunto del proceso político, en la perspectiva de la próxima década, teniendo especialmente en cuenta el análisis de las mutaciones producidas desde el inicio de la transformación de la Comunidad en Unión, allá por la segunda mitad de la década de los ochenta, y los acontecimientos paralelos que se están produciendo en el final de este siglo.

Se suele dar por hecho que, para la construcción europea, la próxima década va a ser una continuación de la presente. Empero, parto de una hipótesis opuesta: el proceso será cualitativamente diferente que el que tenemos en la actualidad. En cualquier caso, conocemos anticipadamente algunas de las variables independientes que van a producir transformaciones en la construcción europea. Construcción que es cambio frente al proceso constitucional interno en los Estados miembros que es continuidad, ya que, incluso las pocas modificaciones constitucionales internas, se deben precisamente a la necesidad de adaptarse a las transformaciones producidas en los Tratados constitutivos³.

¹ Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos firmado el 2 de octubre de 1997, *vid.* Tratado de Amsterdam, en *DOCE C 340/01*, 10 del 11 de 1997.

² Como dinámica ha sido la propia construcción histórica de la idea de Europa, al respecto de la cual un brillante artículo se encuentra en TRUYOL Y SERRA, A., «Europa como idea y proceso», Preámbulo, en OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios*, Madrid, McGraw Hill, 1998 (en prensa).

³ DE BERRANGER, Th., *Constitutions nationales et construction européenne*, Paris, LGDJ, 1995; MUÑOZ MACHADO, S., *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza

Escribo estas líneas cuando existe todavía poca literatura científica publicada al respecto del tratado de Amsterdam —especialmente con este enfoque— y la que existe, sobre todo la jurídica, es muy crítica⁴. En general en la opinión pública el resultado final ha despertado un sentimiento de decepción, quizá por las grandes expectativas que en esta ocasión se habían suscitado. Decepción por el no avance de la reforma que ha sido más tajante paradójicamente en los medios de comunicación que destacaban las ventajas y desventajas de la misma en clave nacional. Sin embargo, dado que mi análisis parte de una concepción europeísta, mantengo como argumento básico prácticamente el contrario, a saber, el Tratado abre más posibilidades que lo que a primera vista parece.

El Tratado de Amsterdam puede suponer un pequeño gran paso. Pequeño probablemente en la forma, dado que no representa directamente cambios cualitativos notables. Pero gran paso porque entiendo que su

Universidad, 1993; RIDEAU, J. (dir.), *Les États membres de l'Union européenne: adaptations, mutations, résistances*, Paris, Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence, 1997.

⁴ CORBETT, R., «Governance and Institutional Developments», *Journal of Common Market Studies*, vol. 35 (The European Union 1996 Supplement), Sep 1997, pp. 37-51; DEHOUSSE, F., «Le traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe», *Cahiers de Droit Européenne*, n.º 3-4, 1997, pp. 265-273; DELORS, J., «L'Europe entre la survie et le déclin», *Studia Diplomatica*, vol. 50, n.º 2, 1997; DUFF, A. (edit.), *The Treaty of Amsterdam: Text and Commentary. Federal Trust Report*, London, Sweet and Maxwell, November 1997; EDWARDS, G.; PIPERS, A., *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, London, Pinter, 1997; ELORZA, J., «El Tratado de Amsterdam: valoración para España», *Meridiano CERI*, n.º 16, Agosto 1997, pp. 4-7; FONSECA, F.; «El Tratado de Amsterdam», TAMAMES, R. (dir.) *Anuario El Mundo 1998*, Madrid, El Mundo, 1998, pp. 195; GOZI, S., «Prime riflessioni sul Trattato di Amsterdam: luci ed ombre sul futuro dell'Unione», *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n.º 5, 1997, pp. 917-945; JANJEVIC, M., «Amsterdam 1997: A New Step Towards the European Unity», *Review of International Affairs*, 15 September 1997, pp. 15-17; LINDE PANIAGUA, E. (dir.) *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED-Banco del Comercio, 1997 y, en concreto el artículo de MANGAS MARTÍN, A., «Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996», PP.15-31; LOUIS, J.-V., «Le traité d'Amsterdam, une occasion perdue?», *Revue du Marché Unique Européenne*, 2, 1997, pp. 5-18; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Aprobado por los pelos» y «Amsterdam aplaza la reforma institucional», en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, n.º 1, octubre 1997, pp. 2 -3 y 20-21; MASALA, C., «Institutional Reform of the European Union Under Debate», *Aussenpolitik*, vol. 48, n.º 3, 1997, pp. 228-236; NENTWICH, M.; FALKNER, G., *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance*, *European Integration online Papers (EIoP)*, v. 1, n.º 15, 25.8.1997; OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Op. cit.* (en prensa), SCHRÖDER, M.H., «CFSP in the Amsterdam Treaty: Handle with Care!», *European Union, CFSP Forum*, n.º 2, 1997; REMACLE, E.; «Amsterdam ...et au-delà», *Nota Bene*, n.º 102, Octubre 1997, pp. 7-9; ROURKE, R., «Member States Fail to Agree Key Issues», *International-Financial-Law-Review*, Aug 1997; v. 16, n.º 8, pp. 51-52 1997; SINGSAAKS, H., «The Amsterdam Treaty and Schengen: One Step Towards the Interval Market», *Internasjonal Politik*, 55 (4), 1997; pp. 605 -635.

aplicación puede tener efectos profundos en la consolidación del modelo de la Unión, especialmente en tres direcciones: i) en el acompañamiento de los grandes temas que se están desarrollando directamente, a saber, el euro, la ampliación y la agenda financiera, entre otros; ii) en establecer instrumentos que van a posibilitar cambios en las condiciones generales y que, por lo tanto, van a generar reformas más profundas; iii) en el acercamiento a la sociedad civil a la construcción europea, ya que el Tratado de Maastricht, como consecuencia de la aceleración del proceso histórico en el que se desarrolló, había distanciado la sociedad civil de las reformas comunitarias.

La opinión pública parece ignorar que eran impensables cambios más profundos, si tenemos en cuenta el procedimiento de la Conferencia Intergubernamental y las composiciones de los Gobiernos de los Estados miembros que, al fin y al cabo, son los «padres de la criatura». En todo caso, el cambio de los gobiernos británico y francés, en la primavera de 1997, será un elemento que posibilite el giro social que va a producirse⁵.

El gran tema que queda patente con el Tratado de Amsterdam es el límite del procedimiento de reforma a través únicamente de conferencias intergubernamentales. La próxima reforma, que será posiblemente en breve plazo, necesariamente va a plantear este tema constitucional del procedimiento además de desarrollarse ella misma de forma diferente⁶.

A mi juicio con el Tratado de Amsterdam pasará algo parecido a lo que sucedió con el Acta Unica Europea, de la que nadie sospechó el alcance que iba a tener su aplicación en el momento de aprobarse⁷. No obstante, permitió poner en marcha un proceso de reforma sin precedentes que permitirá la profundización y consolidación del modelo político de la Unión.

Con el Tratado de la Unión pasó lo contrario. Su ambición explícita estuvo a punto de hacer naufragar el proceso de ratificación ya que la Conferencia fue por delante de la opinión pública y, por ello, grandes

⁵ El 1 de mayo de 1997 triunfaron los laboristas en las elecciones y, las elecciones generales francesas que dieron la victoria a la izquierda tuvieron lugar los días 25 de mayo y 1 de junio. En lo que respecta a la influencia de estos cambios de gobierno véanse: BRAY, N., «Tony Blair y el nuevo laborismo», *Política Exterior*, 58, julio-agosto 1997, pp. 11-21; AMSON, D., VALCARCEL, D., «Elecciones en Francia», *Política Exterior*, *Op. cit.*, pp. 22-30; HUGHES, K., SMITH, E., «Gran Bretaña y Europa: el enfoque del nuevo gobierno laborista», *Meridiano Ceri*, n.º 18, Diciembre de 1997, pp. 8-12.

⁶ En todo caso un año antes de la ampliación debe convocarse una nueva CIG y, además el Parlamento Europeo ha solicitado que ésta se convoque para el año 2000.

⁷ ALDECOA, L., «El Acta Unica Europea Primer paso incierto en el proceso de profundización comunitaria en el camino hacia la Unión Europea», en *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 7, n.º 2, 1986, pp. 543 a 563.

sectores de ésta reaccionaron en contra, al entenderse que ponía en cuestión la propia naturaleza de los Estados. Así, en esta ocasión, teniendo en cuenta el sistema de conferencias y la exigencia de unanimidad en el proceso de ratificación, puede ser hasta positivo que el nuevo Tratado no despierte excesivas expectativas en la opinión pública de cara a su ratificación rápida y sin sobresaltos.

A lo largo de estas líneas vamos a desarrollar este argumento básico a través del estudio de los retos y desafíos a los que se enfrentaba la Conferencia, teniendo presente el proceso político en el que se circunscribe. A continuación haremos una visión general del Tratado comparando las grandes líneas con las reformas anteriores de 1986 y de 1992, con objeto de reflexionar sobre la raíz común de todo el proceso y sus conocidos elementos estructurales⁸ para, a continuación, fijarnos en los temas centrales que queremos abordar: el giro social y sus efectos, la política exterior común y los temas políticos pendientes. Terminaremos analizando los desafíos paralelos que van a coincidir con la vigencia del Tratado y con una reflexión final sobre las implicaciones en los próximos diez años en la posible creación de un esquema de tres niveles de vinculación.

2. RETOS Y DESAFÍOS DE LA CIG 96

El Consejo de la Unión en su sesión de 16 de enero de 1996 convocó formalmente la Conferencia Intergubernamental en virtud del apartado primero del artículo N del Tratado de la Unión Europea, con objeto de proceder a la modificación de las disposiciones que se preveían en el apartado segundo de ese mismo artículo. El párrafo establece que en 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los artículos A y B, las disposiciones del TUE para las que se prevea una modificación. En todo caso el artículo N2 exigía una revisión a cinco años, por lo tanto, hay que tener presente algo que se soslaya: que el objetivo de la Conferencia Intergubernamental nunca fue la de hacer una reforma global de la Unión sino una modificación, relevante pero parcial del Tratado de Maastricht. En el acuerdo del citado Consejo se señala asimismo expresamente, que

⁸ Puestos de manifiesto por el primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal, en su Proyecto de Tratado de la Unión de 1984, son: déficit democrático, ineficacia del proceso de toma de decisiones, ineficiencia económica, insolidaridad entre sectores sociales, regiones, generaciones y estados comunitarios; y, la falta de presencia en el mundo, a los que nos referiremos en el punto tercero de este artículo. *Vid. Bol. CE, 2/1984.*

se examinarán determinados asuntos mencionados en las conclusiones de los Consejos Europeos de Bruselas, de 10 y 11 de diciembre del 93; Corfú, de 24 y 25 de junio del 94; el Acuerdo de Ioannina⁹ y, ciertos textos institucionales.

Por todo ello, la Conferencia iba a examinar las mejoras y modificaciones procedentes de introducir en los Tratados sobre los que se funda la Unión, con el fin de adaptarlos a las realidades de hoy y a las exigencias del mañana, teniendo presente las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid, de 15 y 16 de diciembre de 1995, y el resultado del Grupo de Reflexión. Como consecuencia de todos estos Consejo Europeos los retos a los que se enfrentaba la CIG eran tres, a saber: *i) aproximar Europa a los ciudadanos; ii) permitir un mejor funcionamiento de la Unión y prepararla para su ampliación; y, iii) dotar a la Unión de una mayor capacidad de acción exterior.*

La CIG se inició en Turín en marzo de 1996 concluyendo en Amsterdam en junio de 1997¹⁰. Su desarrollo se produjo a través de tres etapas distintas que coincidieron con las tres presidencias: Italiana, Irlandesa y Holandesa¹¹. Además de estas tres etapas hay que tener presente la relevancia de la anterior presidencia que correspondió a España¹² y que, va a centrar el alcance y contenido de la reforma a través del conocido informe del Grupo de Reflexión, también llamado Informe Westendorp¹³.

Esta Conferencia 1996-97, se va a diferenciar de las dos anteriores, que originan el Acta Unica Europea y el Tratado de Maastricht, 1985 y 1991 respectivamente, en que tendrá mayor transparencia en su propia génesis, permitiendo conocer con anterioridad y gran difusión los informes de las instituciones en relación a la misma especialmente del Consejo¹⁴, la

⁹ Acuerdo de 24 de marzo de 1994, modificado el 1 de enero de 1995.

¹⁰ Vid. OREJA, M., «El desarrollo de la CIG», OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea...Op. cit.* (en prensa).

¹¹ Simbólicamente cabe resaltar que va a ser nuevamente Holanda a quien corresponda la última fase de la redacción de las modificaciones del Tratado de Amsterdam, igual que sucedió con el Tratado de la Unión Europea de 1992, en Maastricht, durante el segundo semestre de 1991.

¹² ALDECOA, F., «La segunda presidencia española de la Unión Europea, la presidencia definitiva», en *Anuario Difor 1995*, Bilbao, Difor SAL, 1996.

¹³ «Informe del Grupo de Reflexión. Agenda Acotada», 5 de diciembre de 1995, en ALDECOA LUZARRAGA, F. (dir.), *Textos básicos sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea, presentados ante la Conferencia Intergubernamental de 1996*, Master/Diploma en Integración Europea. La Unión Europea, Leioa, UPV/EHU, 1996, pp. 11-43.

¹⁴ *Informe del Consejo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea*, 11 de abril de 1995.

Comisión¹⁵, el Parlamento¹⁶ y el Tribunal¹⁷ así como el del Comité de las Regiones¹⁸ y el Comité Económico y Social¹⁹. También se harán públicas las posiciones de los Gobiernos de los Estados miembros²⁰. De este modo, en la opinión pública europea estará muy presente el discurrir de los acontecimientos de la CIG²¹.

La gran participación de distintos actores sociales y de la opinión pública en la presentación de propuestas así como en el seguimiento de la Conferencias constituye un aspecto sustantivo y novedoso que hay que resaltar²². Posiblemente, esta participación de la sociedad civil, de cientos de ONGs, que reclamaban o exigían un artículo en el Tratado que recogiera sus aspiraciones, ha generado grandes expectativas que explican en gran parte la decepción. Pero en todo caso, la implicación de los agentes sociales, es un camino sin retorno sumamente positivo que condicionará las futuras reformas.

A lo largo de los próximos años la Unión se va a enfrentar junto a este desafío de la profundización, probablemente el más relevante y problemático, a otros cuatro grandes desafíos, a saber: i) la puesta en práctica de la UEM para 1999; ii) la ampliación; iii) la agenda financiera; y, iv) las discusiones sobre seguridad. Estas cuatro materias se convierten

¹⁵ «Dictamen de la Comisión. Reforzar la Unión Política y preparar la Ampliación», 28 de febrero de 1996, en ALDECOA, F., *Textos básicos... Op. cit.*, pp. 44-51.

¹⁶ «Dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental», 13 de marzo de 1996, *Ibidem*, pp. 52- 59.

¹⁷ «Dictamen del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la ampliación del Tratado de la Unión Europea», de 17 de mayo de 1995, *Ibid.*, pp. 60-66.

¹⁸ «Dictamen del Comité de las Regiones sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea», de 20 de abril de 1995, *Ibid.*, pp. 66-70.

¹⁹ «Dictamen sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996 y el papel del Comité Económico y Social», de 23 de noviembre de 1995, *Ibid.*, pp. 71-72.

²⁰ En este sentido son magníficos los trabajos compilatorios de la Task-Force sobre la C.I.G., *Vid.* GROUP DE TRAVAIL DU SECRÉTARIAT GENERAL, *Nota sobre las posiciones de los Estados Miembros de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996*, Doc-Es/DV/279/279849, Luxemburgo, 2ª Actualización, 31 de julio de 1995.

²¹ A este nivel cabe destacarse entre las nuevas iniciativas, la del Comisario Marcelino Oreja de informar sistemáticamente y explicar didácticamente del transcurso de la Conferencia y posteriormente de sus resultados. *Vid.* OREJA AGUIRRE, M., «Cartas sobre Europa enviadas a las Organizaciones no Gubernamentales», en *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, Madrid, Fundes, 1998.

²² Puede hallarse gran parte de estas propuestas en la *home page* que la Comisión creó para informar sobre el desarrollo de la CIG, en la dirección de Internet siguiente: <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/index.html>. También las entidades subestatales participaron activamente ofreciendo sus puntos de vista, como ejemplo, *vid.* GOBIERNO VASCO, *Euskadi ante la reforma de la Unión Europea. La participación de los pueblos y los ciudadanos de Europa en un proyecto político común*, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1996.

en condicionantes básicos del proceso de reforma contemplado en la CIG y estarán íntimamente vinculados con la aplicación del Tratado de Amsterdam.

La Conferencia concluye con el Consejo Europeo de Amsterdam en el que se acuerdan sus aspectos fundamentales y en el mismo Consejo se aprueba el Pacto de Estabilidad, instrumento básico que permitirá el acompañamiento de la UEM a partir de 1999, a modo de equivalente a las condiciones de convergencia previstas desde 1993 a 1998. El pasado 2 de octubre se firmó solemnemente el *Tratado de Amsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*; incluyéndose trece protocolos y cincuenta y una declaraciones adoptadas, y ocho declaraciones de las que tomó nota la Conferencia²³.

A partir de entonces se abre el proceso de ratificación que culminará previsiblemente antes de agotar el año 1998. Se espera que ésta se desarrolle en sede parlamentaria y únicamente en Irlanda, Dinamarca, Suecia y Portugal es previsible que se lleven a cabo ratificaciones por referéndum popular, aunque en algunos otros países se discute esta posibilidad. Dado que en la actualidad son ya 15 los Estados miembros que deben ratificar el nuevo Tratado y, por tanto es cada vez más difícil el proceso de ratificación, tampoco puede descartarse alguna sorpresa.

3. LA REFORMA DEL TRATADO DE MAASTRICHT EN EL CONTEXTO DEL PROCESO POLÍTICO

La pregunta relevante a formular es si la reforma que implica el Tratado de Amsterdam facilitará o frenará la consecución del modelo de la Unión. A nuestro entender, a pesar de todas las imperfecciones y limitaciones que tenga el Tratado, y las críticas jurídicas a su mediocridad, servirá para acelerar el proceso de consolidación de la Unión avanzando en la consecución del reto de acercar al ciudadano y de fortalecer la política exterior.

El argumento general que vengo manteniendo a lo largo de estos casi últimos 15 años²⁴ es que el modelo de Unión al que vamos está práctica-

²³ Al respecto de este Tratado, hay que resaltar por su incidencia política la Resolución del Parlamento Europeo de Noviembre donde hace una valoración del conjunto positiva y se aportan algunas referencias de interés a las que posteriormente haremos referencia. Vid. PARLAMENTO EUROPEO, «Resolución sobre el Tratado de Amsterdam», en *Ecos de la Sesión*, Pleno del 17 al 21 de noviembre de 1997, PE 263.908/ES, pp. 11-15.

²⁴ Entre mis trabajos al respecto *vid.*: ALDECOA LUZARRAGA, F.; BRU, C., «España y la reforma institucional de la CEE», en *Movimiento Europeo*, vol. 10, 1985, pp. 53-56; ALDE-

mente diseñado por el primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal en 1979, especialmente a través del Proyecto de Tratado de Unión Europea, también conocido como Proyecto Spinelli de 1984²⁵, que no entra en vigor directamente sino a plazos, inspirando el conjunto del proceso. El primer plazo es el de la entrada en vigor del Acta Unica en 1987, el segundo el del Tratado de la Unión en vigor desde 1993, con la explicitación de la naturaleza política; la tercera fase es la del Tratado de Amsterdam, caracterizada por el giro social que imprime, tal y como explicamos en este trabajo. Quedan aún una cuarta y quinta fase, que se efectuarán posiblemente alrededor del 2002 y del 2008 respectivamente, con lo cual se perfeccionará el modelo político de la Unión a través de este proceso político. En el primer caso se tiene que resolver la reforma institucional y el procedimiento de modificación, incorporando la doble legitimidad —parlamentaria e intergubernamental— para que en la siguiente Conferencia se aborde de forma definitiva la profundización, incorporando la participación del Parlamento Europeo en condiciones similares a las de los Estados miembros.

Estas fases están unidas por un vínculo estructural, la resolución de los cinco problemas en los que se fundamenta el modelo de la Unión diseñado por el primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal²⁶. En el tratado de Amsterdam se da otro pequeño gran paso en cada una de estas direcciones. Este vínculo se manifiesta en cada uno de los elementos que analizamos de forma muy sucinta a continuación:

i) **Democracia**

Las primeras mejoras en el sistema de cooperación aparecen en el Acta Unica, en Maastricht se abordará con profundidad y en Amsterdam

COA, F., *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1985; «El proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, algo más que un proyecto, algo más que un tratado», en *Cuadernos de Ciencia Política y Sociología*, vol. 17, 1985, pp. 51-64; «La reforma de la Comunidad, problemas y perspectivas», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1986, Leioa, UPV/EHU, 1987, pp.168-216; *De la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea: una visión desde Euskadi*, Vitoria, Diputación Foral, 1993; «Eficiencia, Eficacia y Democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo», *Sistema*, n.º 114-115, 1993, pp. 55-82.

²⁵ *Vid. Bol. CE*, 2/1984.

²⁶ Estos problemas son: déficit democrático, ineficacia del proceso de toma de decisiones, ineficiencia económica, insolidaridad entre sectores sociales, regiones, generaciones y estados comunitarios; y, la falta de presencia en el mundo. ALDECOA, F.; «Eficiencia, Eficacia y Democracia. *Op. cit.*, pp. 67-78

se da un doble progreso. En materia de derechos humanos (art. F) se establece un sistema de protección y garantías jurisdiccionales (art. L), estableciendo un sistema de sanciones en caso de violación grave y persistente de los derechos humanos por parte de un Estado miembro²⁷, añadiendo además una cláusula contra todo tipo de discriminación (art. 6A) y una declaración anexa sobre la abolición de la pena de muerte. Por otro lado, se refuerza el papel de Parlamento al desaparecer el sistema de cooperación en favor del de co-decisión, además mejorado a través de la supresión de la tercera lectura²⁸.

ii) Eficiencia

Es por donde comienza el conjunto del proceso de reforma contemplado en el famoso Libro Blanco y el Informe del Coste de la No Europa²⁹. Con el Acta Unica se establece el mercado interior y con el Tratado de Maastricht la Unión Económica y Monetaria. Los avances sustantivos tras la incorporación de estrictas condiciones para la convergencia económica en Maastricht, no aparecen en el Tratado de Amsterdam propiamente dicho, aunque fruto del mismo Consejo, como conse-

²⁷ El artículo F se modifica de la siguiente forma: a) El apartado 1 se sustituye por el texto: «1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros»; b) El apartado 3 actual pasa a ser apartado 4 y se inserta el nuevo apartado 3 siguiente: «3. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros.» Se inserta el artículo siguiente al final del título I: «Artículo F.1. 1. El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo F, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones. 2. Cuando se haya efectuado dicha constatación, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. *Vid.* Tratado de Amsterdam, en *DOCE C 340/01*, 10 del 11 de 1997.

²⁸ *Vid.* VICIANO PASTOR, R., «El futuro de la Unión Europea: ¿Déficit democrático o déficit constitucional?», en LINDE PANIAGUA, E. (dir.) *Los retos de la Unión... Op. cit.*, pp.33-56; WEILER, J.H.H.; HALTERN, U.; MAYER, C., «European Democracy and its Critique», *West European Politics*, vol.18, n.º 3, July 1997, pp. 4-39.

²⁹ CECCHINI, P.; ACQUEMIN, A.; CATINAT, M., *Europa 1992, una apuesta de futuro: informe del proyecto de investigación «El coste de la no Europa» patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas*, Madrid, Alianza, 1988.

cuencia del Pacto de Estabilidad³⁰, dando continuidad con ello a las exigencias de convergencia para la fase posterior a 1999. De esta forma se consolida el euro como instrumento que permite una mayor competitividad internacional, precisamente la mejor expresión de la eficiencia.

iii) **Eficacia**

Desde el primer avance relevante hacia la mayoría cualificada con el Acta Unica y la codecisión en Maastricht llegamos a Amsterdam que simplifica y mejora los sistemas de toma de decisiones de forma sustantiva sobre todo en los Pilares primero y tercero —gran parte del cual se comunitarizará en cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado—. Además se establece un sistema para los Estados que quieran seguir avanzando a través de la denominada cooperación reforzada, de dudosa utilidad. Es importante el cambio de percepción sobre la mayoría cualificada aunque no se resuelvan de forma definitiva los supuestos de unanimidad.

iv) **Solidaridad**

En el AUE se inicia con la cohesión, símbolo de la solidaridad entre regiones, con la política social e, incluso con la política de medio ambiente, primera expresión de solidaridad entre generaciones que posteriormente también se manifiesta en medidas que implican la reducción del déficit. En Maastricht, se desarrolla todo ello y se incorpora la solidaridad entre los Estados a través del Fondo de Cohesión. En Amsterdam se avanza mediante un conjunto de mecanismos especialmente relacionados con la política social y con el empleo, que conlleva el denominado giro social, implicando la incorporación del antes Protocolo social a catorce en el cuerpo del Tratado además de otras medidas.

v) **Presencia en el mundo**

Se pasa de la cooperación política (CP) formalizada en el Acta Unica a la Política Exterior Común (PEC). La CP del Acta Unica era declara-

³⁰ «Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», Consejo Europeo de Amsterdam, 16 y 17 de junio de 1997, Conclusiones de la Presidencia, *DOC/972*; 1997-06-18.

tiva, reactiva y de comportamiento y no de resultado. Con una separación entre el ámbito comunitario y la CP en la que sólo había una obligación jurídica de consulta en ámbitos de interés común salvo la seguridad. Las decisiones se tomaban por consenso. En el TUE se da un salto cualitativo en esta materia al denominar PEC frente a cooperación, al ser proactiva, ejecutiva a través de acciones y posiciones comunes, al tener obligación de resultado y no sólo de comportamiento y, al superar parcialmente la separación entre el ámbito comunitario y el de la cooperación. En Amsterdam se da un paso más en la dirección de Maastrich resolviendo algunas de sus deficiencias al mitigar la unanimidad; mejorar la unidad y coherencia; al impulsar la visibilidad de la eficacia de la Unión; y, al resolver los problemas de financiación estableciéndose una Política Exterior «Plus» a la que después haremos referencia.

4. EL EMPLEO: ELEMENTO CENTRAL DEL GIRO SOCIAL

El Tratado de Amsterdam permitirá el desarrollo de la Unión en la medida en que, a un nivel estructural, consolida su naturaleza política, avanza en el giro social al acercar la Unión al ciudadano, incorpora los derechos humanos como elementos centrales de la configuración política y la transparencia como norma³¹.

De este modo en el Tratado se incorporan un conjunto de aportaciones novedosas respecto a las cuales es obligado hacer cuando menos una breve alusión ya que, en su conjunto, configuran lo que hemos denominado el giro social. Resumidamente podemos agruparlas en tres líneas fundamentales:

- i) las nuevas disposiciones relativas a los derechos fundamentales, la democracia, la no discriminación, junto a la profundización de nociones como el desarrollo sostenible, la transparencia o la subsidiariedad;
- ii) en lo que se refiere a la ciudadanía europea³², junto al tema del empleo que vamos a analizar en detalle, pueden resaltarse dos

³¹ DYRBERG, P., «Acceso público a documentos y autoridades», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, n.º 2, Julio/diciembre de 1997, pp. 377-411; S.A., «New Age Dawns for European Social Policy», *European Industrial Relations Review*, May 1997; n.º 280, 1997 p. 1.

³² JEAN, C., «La citoyenneté européenne: signification et perspectives dans le cadre du traité d'Amsterdam», *Études Internationales*, n.º 4, Décembre, 1997, pp. 733-753; STÜTTLER, I.E., «La citoyenneté européenne et le déficit démocratique», *Études Internationales*, n.º 3, Septembre 1997, pp. 535-568; WIENER, A.; DELLA SALA, V., «Constitution-Making and Citizenship Practice. Bridging the Democracy Gap in the EU?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n.º 4, December 1997, pp. 595-614.

materias objeto de especial atención en las que se han dado progresos cualitativamente muy significativos: la protección del medio ambiente y la salud pública; y,

- iii) la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el territorio de la Unión que si bien no será inmediato, sino progresivo en un período de cinco años tras la entrada en vigor del Tratado, implica la comunitarización de cuestiones como el paso de las fronteras exteriores, la inmigración, el asilo, la cooperación judicial civil y la cooperación aduanera. Esta comunitarización se basa en el vínculo entre la libre circulación de personas, incluida en el primer pilar y la necesidad de articular medidas para garantizar la seguridad de las personas en dicho espacio. También se ha reforzado la cooperación judicial penal y policial, aunque siga siendo estrictamente intergubernamental.

En cuanto al elemento central del giro social, el empleo, el Tratado presenta las siguientes novedades³³:

i) **Objetivo**

En el artículo B se incorpora «un alto nivel de empleo como objetivo de la Unión», ya recogido aunque sin concretar efectivamente en Maastricht en el artículo 2 del TCE. Hay que resaltar una redacción realista no de pleno empleo como aparece en numerosas constituciones de los Estados miembros imposible de cumplir.

ii) **Procedimiento y orientaciones**

Se establece un Título completo (6 bis) sobre este asunto³⁴. Para ello el Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo y adoptará una estrategia coordinada. Sobre esas conclusiones el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo, previsto en el artículo 109S, elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en

³³ GARCÍA SANTOS, N., «La Cumbre del empleo de la Unión Europea», en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 128-129. nov.-dic., 1997, pp. 151-161; DÁVILA, G., «El combate contra el paro en la Unión Europea: una estrategia común», *Papeles de Economía Española*, n.º 72, 1997, pp. 294-308.

³⁴ Artículos 109 N al 109 S del Tratado de Amsterdam.

sus respectivas políticas nacionales sobre empleo. Cada Estado facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo. El Consejo examinará anualmente la aplicación de estas políticas sobre la base de sus orientaciones. Según su resultado el Consejo y la Comisión prepararán conjuntamente un informe anual sobre la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo. El Consejo por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros³⁵.

iii) **El Comité de Empleo**

El Consejo, previa consulta al Parlamento, creará un Comité de Empleo de carácter consultivo, cuya misión será fomentar la cooperación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y de mercado laboral. Estará compuesto por dos miembros de cada uno de los Estados y otros dos designados por la Comisión, por lo tanto 32 integrantes. Las tareas de dicho Comité serán: i) supervisar la situación del empleo y las políticas de empleo de los EM y de la Comunidad; ii) elaborar sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 151 dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa; y, iii) contribuir a la preparación de las medidas a adoptar en el Consejo antes señaladas. Para llevar a cabo su mandato, el Comité deberá consultar a los interlocutores sociales.

De esta breve descripción de las medidas se desprende que el sistema de control en materia de empleo es mucho más tenue que el adoptado en relación a la consecución de la convergencia nominal ya que, no se prevén sanciones, los objetivos no están cuantificados en el Tratado y no existen disciplinas comunes. Empero, a pesar de esas consideraciones y sobre todo teniendo presente el Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997, entendemos que el sistema tendrá cierta eficacia. Es el principio de una nueva etapa en esta materia, puesto que exigirá que los Estados se enfrenten ante la opinión pública como consecuencia del examen que han de superar en relación al cumplimiento de los objetivos que establecerá el propio Consejo.

El Consejo Europeo de Luxemburgo decide de hecho una aplicación anticipada de lo dispuesto en Amsterdam en materia de empleo a partir

³⁵ ILLESCAS ORTIZ, R., «La respuesta activa de la Unión a los problemas principales de los ciudadanos», OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea... Op. cit.* (en prensa).

de 1998, con lo que se confirma nuestra anterior interpretación³⁶. Adopta objetivos concretos en relación a un conjunto de ámbitos y colectivos subdividiendo los acuerdos en cuatro directrices.

La primera se centra en prevenir el desempleo de larga duración y combatir el desempleo juvenil, señalando que en un plazo fijado para cada uno de los Estados miembros, no superior a 5 años —salvo en aquellos con tasas particularmente elevadas de desempleo—, los Estados tomarán las medidas oportunas a fin de ofrecer una nueva oportunidad a todos los jóvenes, antes de que hayan pasado seis meses de paro, en forma de: empleo, prácticas laborales, reciclaje, formación o cualquier otra medida que pueda favorecer su inserción profesional. Respecto a los desempleados adultos se busca ofrecer, antes de que hayan pasado doce meses en paro, la posibilidad de un nuevo comienzo por alguno de los medios antes mencionados y un seguimiento personal de orientación profesional. A tal fin cada Estado se esforzará «por incrementar sustancialmente el número de personas que pueden acogerse a medidas activas capaces de facilitar su inserción profesional», de modo que, según su situación de partida, cada uno de los Estados «se marcará un objetivo de aproximación progresiva a la media de los tres Estados miembros que mejores resultados hayan obtenido en este ámbito, y como mínimo del 20%».

Las otras tres directrices se refieren respectivamente a: el desarrollo del espíritu de empresa y el fomento del autoempleo; el fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas; y, a la igualdad de oportunidades³⁷.

³⁶ En el punto 3 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo se dice expresamente. «A tal fin, el Consejo Europeo decidió que las disposiciones pertinentes del nuevo título sobre el empleo del Tratado de Amsterdam tengan efectos inmediatos. Esta decisión permite de hecho la aplicación anticipada de las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas del empleo de los Estados miembros a partir de 1998. Dicha coordinación se realizará basándose en orientaciones comunes que tengan en cuenta los objetivos y los medios —las «directrices para el empleo»— que se inspiran directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas, con el éxito que ya se conoce en lo que respecta a la convergencia. Se trata, sin dejar de respetar las diferencias que existen entre ambos campos y entre las situaciones de cada Estado miembro, de crear, tanto para el empleo como para la política económica, la misma voluntad de convergencia hacia objetivos comunes, verificables y actualizados periódicamente.» *Vid. Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo, Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997, Conclusiones de la Presidencia, SN 300/97.*

³⁷ Además, el Consejo Europeo aporta dos iniciativas concretas directamente orientadas al desarrollo del empleo: i) un plan de acción del Banco Europeo de Inversiones tendente a movilizar en favor de las PYMES las nuevas tecnologías, nuevos sectores y redes transeuropeas, cifrando en 10.000 millones de ecus suplementarios, como máximo, que podrán generar un volumen global de inversiones de 30.000 millones; ii) un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo, denominado *Iniciativa europea para el empleo*, sobre una reorientación de los cré-

Al contemplar por vez primera unas propuestas serias en materia de empleo además de lo que supone de aliviar el sufrimiento individual y los efectos económicos de esta situación se hace frente a un problema de credibilidad política del conjunto del sistema europeo. Esta forma de afrontar el problema del desempleo se hace a través de iniciativas públicas, a nivel comunitario, estatal o subestatal, y mediante la negociación entre los agentes sociales intentando suplir las ineficiencias del mercado. Encarando así el tema de manera sustancialmente distinta al modelo americano³⁸.

Por último hay que hacer referencia al epígrafe 14, relativo a la aplicación de las directrices del Consejo de Luxemburgo donde se señala que deberá respetarse el principio de subsidiariedad y las competencias de los Estados miembros incluidas las competencias regionales en esta materia³⁹.

5. LA REFORMA INSTITUCIONAL Y LOS TEMAS POLÍTICOS PENDIENTES

No es este el lugar ni el momento para abordar en detalle un tema de tal complejidad que por sí mismo requeriría un artículo propio exclusivamente dedicado a su análisis. Sin embargo, al hilo de nuestra argumentación sí interesa destacar los aspectos generales de la reforma institucional y los otros temas políticos que Amsterdam ha dejado pendientes⁴⁰.

Se repite con insistencia que no se ha procedido a la reforma institucional en el Tratado de Amsterdam. Sin embargo, esto no es cierto. Únicamente no ha habido reforma institucional en lo relativo a las im-

ditos que comprende la creación de una nueva línea presupuestaria particularmente para ayudar a la PYMES a crear empleos duraderos dotada para los 3 próximos años con 450 millones de ecus.

³⁸ FOLGUERA, P., «La instauración de un modelo social», OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea... Op. cit.* (en prensa).

³⁹ En donde se explicita precisamente la vinculación entre giro social y regionalización. Sobre este tema en detalle véase ALDECOA, F., «Una lectura paradiplomática del Tratado de Amsterdam», en *Política y Sociedad*, 1998 (en prensa).

⁴⁰ Al respecto véanse, CARPI BADIA, J.M.; BOIXAREU, A., *La reforma de la Europa de Maastricht. La Conferencia Intergubernamental y la revisión del Tratado de la Unión Europea*; Barcelona, Generalitat de Catalunya-Patronat Català Pro Europa, Febrero 1997; CARLIER, E., «Rendre l'Europe au peuple ou problématique institutionnelle de la C.I.G.», *L'Europe en formation*, n.º 306-307, Automne-Hiver, 1997, pp. 23-45; LOUIS, J.-V., *L'Union Européenne et l'avenir de ses institutions*, Brussels, Press Interuniversitaires Européennes, 1996, y, en especial «La CIG de 1996 sera-t-elle une étape vers une nouvelle Constitution pour l'Union européenne?» pp. 95-111; MASALA-C., «Institutional Reform of the European Union Under Debate», *Aussen Politik*, 48 (3); 1997, pp. 228-236.

plicaciones institucionales de la ampliación. Concretamente, las dos cuestiones de procedimiento —el voto en el Consejo y la composición de la Comisión— han sido aplazadas por el Consejo Europeo de Amsterdam. Se aprobó así un protocolo en el que se especifica que, en la fecha de la primera ampliación, la Comisión se reducirá a un comisario por Estado miembro y, al menos, un año antes de que el número de miembros de la UE sea superior a 20 se debe convocar una nueva CIG para llevar a cabo una reforma global de las disposiciones del Tratado sobre la composición y funcionamiento de las instituciones. Por otro lado, sí se han producido modificaciones institucionales de cierta importancia que, a continuación señalaremos:

El Tratado refuerza los poderes del Parlamento Europeo reduciendo los procedimientos en los que interviene a tres de modo que estará más unido al proceso legislativo:

i) *Codecisión con el Consejo*. Es el procedimiento de mayor importancia política, que se ve simplificado y agilizado, y cuyo ámbito de aplicación se extiende a nuevas materias —empleo, salud, política social, libertad de circulación, mercado interior, fondos estructurales y de cohesión, transportes, investigación, medio ambiente, cooperación al desarrollo, no discriminación, transparencia, lucha contra el fraude, cooperación aduanera, estadísticas y protección de datos—; ii) *dictamen conforme*, aplicado a la adhesión de nuevos Estados, fondos estructurales y de cohesión, introducción de un procedimiento electoral uniforme para el PE, la conclusión de acuerdos internacionales, y a las nuevas disposiciones en materia de sanciones en caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un EM; y, iii) *consulta*. Por otro lado, se limitan a 700 los miembros potenciales del PE, incluso después de las futuras ampliaciones.

Se reforma también la votación por mayoría cualificada en el Consejo abarcando los siguientes campos: orientación y acciones de fomento en materia de empleo, marginación social, libre circulación de personas, regímenes especiales para extranjeros, salud pública, investigación y desarrollo, igualdad de oportunidades, lucha contra el fraude, estadística, protección de datos y regiones ultraperiféricas. Debemos insistir, como lo hace Francisco Fonseca⁴¹, que el Tratado de Amsterdam aporta un mensaje claro que ya nadie discute, la necesidad de llegar a un acuerdo no tanto referido a la extensión de la mayoría cualificada, sino en lo que respecta a los ámbitos de acción en los que se justificaría la unanimidad.

⁴¹ FONSECA, F., «La toma de decisión: el reforzamiento del sistema mayoritario frente al de la unanimidad», en OREJA, M. (dir.) *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea... Op. cit.* (en prensa).

Con ello debemos reconocer que la mayoría cualificada ha de ser la norma general y la unanimidad la excepción.

La función del Presidente de la Comisión se refuerza políticamente, ya que su designación por los Gobiernos de común acuerdo debe aprobarse por el Parlamento; los miembros de la Comisión los designan de común acuerdo su Presidente y los Gobiernos, siendo el propio Presidente de la Comisión quien define las orientaciones políticas del colegio de comisarios.

El Tribunal de Justicia tiene una responsabilidad directa para velar por el respeto de los derechos humanos (Convenio Europeo de 1950) y su jurisdicción se amplía a los ámbitos de la inmigración, el asilo, los visados y el paso de fronteras, y eventualmente, de la policía y de la cooperación judicial y penal. El Tribunal de Cuentas se refuerza, sobre todo en sus ámbitos de investigación, ofreciendo una garantía suplementaria para la buena gestión de los fondos públicos. El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones deberán ser consultados en nuevos ámbitos como el empleo, los asuntos sociales o la salud pública; y, el Comité de las Regiones además en medio ambiente, fondo social, formación profesional y transportes, así como en otros casos y materias a instancias del Parlamento Europeo.

Por todo ello, la reforma institucional que ha quedado pendiente es la relativa a la composición de la Comisión y la ponderación de votos en el Consejo. Cuestiones que habrán de resolverse en la próxima CIG antes de la ampliación como señala el Protocolo correspondiente⁴². Aunque al insistirse en el fracaso de Amsterdam para llegar a un acuerdo en este sentido, a mi juicio se olvidan dos cuestiones básicas: i) que el tema no estaba maduro dado que, tanto la composición de la Comisión como la reponderación de votos en el Consejo, planteaban cuestiones cualitativas de modelo. Y, especialmente el problema de la reponderación ponía sobre la mesa el propio carácter del Consejo y su doble función de ejecutivo y de legislativo. Si se hubiera adoptado una solución, ésta habría consistido únicamente en ligeros retoques a favor de los Estados grandes y hubiera sido prematura para los cambios cualitativos necesarios al respecto. Este tema será necesario abordarlo cuando el modelo constitucional esté más avanzado y, probablemente, con la participación de la doble legitimidad a la que ya hemos hecho referencia; ii) es posible que no se resolviera este tema porque no se quería, de momento, una ampliación sin clarificar previamente el modelo institucional. De aquí que com-

⁴² *Vid.* Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea.

prenda perfectamente que se retrasase la decisión hasta tenerla más consensuada.

Me resulta más dramático el que no hay quien entienda todavía el Tratado. Sigue siendo ilegible y resulta difícil interpretar que esta ilegibilidad contribuya a eliminar los obstáculos que manifiesta la opinión pública de algunos países en aceptar los avances. Por su parte, la pretendida simplificación por medio de la codificación y reenumeración no sólo no introduce mejora alguna sino que contribuye a acrecentar la confusión.

6. UNA POLÍTICA EXTERIOR MÁS EFICAZ

A pesar de que existen posiciones muy críticas en cuanto al funcionamiento de la política exterior común, considero que el Tratado de Maastricht ha posibilitado la existencia por vez primera de la PEC de alcance global, entendiendo por tal, a la vez, una cierta efectividad de la PEC⁴³ así como a su ámbito de influencia en el conjunto de la sociedad internacional y a la calidad de esa política⁴⁴.

El Tratado de Amsterdam va a consolidar el modelo de la Unión y posibilitará un desarrollo de la acción exterior gracias a los avances generales y a la mejoras de carácter técnico que a continuación señalo, estableciéndose las bases de lo que podríamos llamar una Política Exterior Común «Plus»⁴⁵.

i) Unidad, coherencia y coordinación

Existen diversos factores que contribuyen a mejorar la unidad, coherencia y coordinación en política exterior: la reforma de la *troika*, la creación de la célula de planificación y alerta rápida en la Secretaría General del Consejo y, un reforzamiento del papel del Consejo Europeo —en el proceso decisorio— y de la Comisión. A esta última se le confiere un nuevo peso en la PEC en la medida en que: i) se le vincula a la

⁴³ La aplicación de este debate está muy desarrollado en la tesis que he dirigido recientemente de CHURRUCÁ, C., *Génesis y desarrollo de la política exterior común 1991-96. Origen de la UE como actor singular en la sociedad internacional*, Leioa, UPV/EHU, 1997.

⁴⁴ MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *Acción exterior europea y Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III, 1998 (en prensa).

⁴⁵ ALDECOA LUZARRAGA, F., «Los cambios recientes en la sociedad internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las relaciones internacionales de la Unión Europea», *Ibidem*.

representación exterior más estrechamente a partir de la reestructuración de la *troika*; ii) se refuerza su responsabilidad compartida con el Consejo para garantizar la coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE al estipular una obligación de cooperación (art. C)⁴⁶; se consolida su facultad de plantear al Consejo cuestiones relacionadas con la PESC y de presentarle propuestas e, incluso, en los casos que requieran una decisión rápida, puede solicitar que la Presidencia convoque una reunión extraordinaria del Consejo, en un plazo no superior a las 48 horas (art. J.12); y, al dejar constancia en una declaración aneja de la conveniencia de que las relaciones exteriores fueran responsabilidad de un vicepresidente⁴⁷. De este modo, la Comisión se convierte en una institución mucho más política y su influjo sobre la PEC será más notable. Máxime si tenemos en cuenta la modificación introducida en la designación del Presidente de la Comisión que, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, requerirá la previa aprobación del Parlamento⁴⁸, confiéndole una mayor legitimación democrática.

ii) **Objetivos y principios de la PEC**

Se mejoran los objetivos de la PEC al desarrollarse e incorporarse nuevos principios para su desarrollo no sólo en relación a la PESC sino con alcance general, formalizando expresamente la práctica habida. Entre ellos destaca el de integridad territorial de la Unión de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas y, la consolidación de la necesaria solidaridad política⁴⁹. Para la consecución de los objetivos se

⁴⁶ El artículo C, párrafo segundo, queda redactado de la siguiente forma (en cursiva la modificación introducida):

«La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y *cooperarán a tal fin*. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas.»

⁴⁷ *Vid.* Declaración 32 anexa al Tratado.

⁴⁸ En el apartado 2 del artículo 158, los párrafos primero y segundo se sustituyen por el texto siguiente: «Los Gobiernos de los Estados miembros designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión; el Parlamento Europeo deberá aprobar dicha designación. Los Gobiernos de los Estados miembros, de común acuerdo con el presidente designado, designarán a las demás personalidades a las que se propongan nombrar miembros de la Comisión.»

⁴⁹ En el artículo J.1.1. del Tratado de Amsterdam se dice: «La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes: la defensa de los valores comunes,

mantienen los instrumentos anteriores incorporando la definición de estrategias comunes⁵⁰; y definiendo qué son las acciones y posiciones comunes. El Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Determinará por unanimidad las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos de intereses comunes; estableciendo sus fines, duración y, precisando los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros. El Consejo de ministros, sobre la base de las orientaciones generales, tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la PESC, pudiendo recomendar al Consejo Europeo estrategias comunes que, de aprobarse le compete implementar a través de: acciones comunes que adoptará si se precisa una actuación operativa ante una situación específica (J.4); y, posiciones comunes, mediante las que se manifiesta el planteamiento que la Unión sostiene sobre asuntos concretos de carácter geográfico o temático (J.5).

iii) **La unanimidad mitigada**

Se dan avances en el proceso de toma de decisiones tanto a nivel de su preparación como de las fórmulas previstas para su adopción. En cuanto al primero de estos aspectos, influye poderosamente la creación de la célula de planificación y alerta rápida⁵¹ en la Secretaría General del Consejo, compuesta por personal procedente de la Secretaría General, los Estados miembros, la Comisión y la UEO⁵². En cuanto a los mecanis-

de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.»

⁵⁰ En el artículo J.2 del Tratado de Amsterdam se enumeran: la definición de los principios y de las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común; la determinación de estrategias comunes; la adopción de acciones comunes; la adopción de posiciones comunes; el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

⁵¹ Véase la Declaración sexta aneja al Tratado.

⁵² Entre sus tareas estarán: i) la observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC; ii) la elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad, y determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro; iii) la presentación, con la suficiente antelación, de evaluaciones y alerta rápida en cuanto a los hechos o situaciones que pudieran tener repercu-

mos de adopción de decisiones es evidente el progreso para ampliar el voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo tanto para la adopción de acciones y las posiciones comunes como para cualquier otra decisión que se precise al respecto de éstas⁵³. Este avance queda parcialmente ensombrecido por la inclusión de dos importantes salvaguardias: i) la exigencia previa de unanimidad en el Consejo Europeo en la definición de estrategias comunes sobre las que se basan las posteriores acciones y posiciones comunes; ii) la estipulación de que un Estado pueda bloquear, al menos coyunturalmente, las votaciones por mayoría alegando «motivos importantes y declarados de política nacional», es decir, los tradicionalmente denominados intereses vitales. En tal circunstancia el Consejo, en su caso, por mayoría cualificada (62 votos y 10 estados) puede optar por remitir la cuestión al Consejo Europeo que decidirá por unanimidad⁵⁴. De cualquier manera, en función del principio general de transparencia, ya que se exigirá a los Estados explicarse en caso de exigir la unanimidad, entiendo que el sistema permitirá la superación de la unanimidad de forma progresiva.

iv) Visibilidad de la eficacia de la Unión

Las novedades a las que hemos hecho referencia y las incorporadas en lo que respecta a la representación exterior de la Unión, fundamentalmente

siones importantes para la política exterior y de seguridad de la Unión, incluidas las crisis políticas potenciales; iv) elaboración, bien a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa, de documentos en los que se expongan de forma razonada opciones políticas, que se presentarán bajo la responsabilidad de la Presidencia como aportación a la formulación de la política en el seno del Consejo, y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC.

⁵³ Además se inserta una solución pragmática para evitar posibles bloqueos de uno o varios países en la toma de decisiones relativas a PESC, la llamada «abstención constructiva» (art. J.13) que contempla dos variables: de un lado, las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de tales decisiones; y, de otro, en caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal. Al proceder de esta manera no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara más de un tercio de los votos ponderados con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, no se adoptará la decisión.

⁵⁴ DEZCALLAR, J., «La PESC tras el Consejo Europeo de Amsterdam», *Meridiano CERI*, n.º 16, Agosto de 1997, p. 10.

la creación del Alto Representante de la PESC (J.8.3) y la remodelación de la *troika*, suponen una contribución notable de cara a aumentar la visibilidad de la eficacia de la UE. La Presidencia asume la representación de la Unión en su conjunto, siendo responsable de la ejecución de las decisiones PESC, en virtud de lo cual expresará «en principio» la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales. Contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, y con la Comisión, asociada plenamente a estas funciones. Por otro lado, se institucionaliza la figura de los representantes especiales designados por el Consejo, con un mandato concreto en relación a cuestiones políticas concretas. En suma, la *troika* queda totalmente reformada pasando a estar configurada por el Presidente del Consejo, posiblemente el Vicepresidente de la Comisión al que se confíe la responsabilidad de las delegaciones exteriores (Declaración 32) y por el Alto Representante. Subsidiariamente, en su caso, también con la asistencia del Estado miembro que vaya a desempeñar la siguiente Presidencia (art. J.8), eliminándose la continuidad de la Presidencia del Consejo saliente. Un paso adelante aunque no una solución definitiva cuya valoración habrá de atenerse al funcionamiento en la práctica.

v) **La financiación de la PESC**

Se ha logrado el acuerdo Intersintitucional entre Parlamento, Consejo y Comisión sobre la financiación de la PESC que tendrá efectos favorables en su agilización e implementación. Tanto los gastos administrativos como los operativos de la PESC, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa⁵⁵, correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas según el procedimiento establecido en el Tratado constitutivo de la CE. Los gastos no comprendidos en estas partidas se cubrirán por los Estados miembros de acuerdo con una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad.

Existe un cierto consenso en que han quedado sin solucionar cuatro aspectos relevantes que afectan claramente a las relaciones internacionales.

⁵⁵ Los gastos derivados de las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo J.13 no estarán obligados a contribuir a su financiación.

les de la Unión, son: i) la no superación del sistema de pilares; ii) la atribución de personalidad jurídica parcial a la Unión⁵⁶; iii) las insuficiencias de la acción exterior de la Comunidad, en concreto, la no actualización de la política comercial⁵⁷ ni de la participación en los foros internacionales; y, iv) el problema de la unanimidad mitigado en los términos ya expresados. No obstante, ninguno de estos problemas son insalvables ni van a impedir el desarrollo de la PEC. De hecho se van a buscar en la aplicación fórmulas que resuelvan esas deficiencias. Incluso para el más delicado, el de la personalidad jurídica internacional.

En todo caso, como es de sobra sabido, esta Política Común Exterior «Plus» no va a ser la puesta en común de las políticas exteriores de los Estados miembros sino que todavía ambas van a convivir durante muchos años y exigirá varias reformas previas.

7. EFECTOS DEL TRATADO SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE LA UNIÓN

A pesar de que en la literatura científica el Tratado de Amsterdam es calificado como mediocre e insuficiente, como hemos anunciado en el inicio de este artículo y sin entrar en el debate de sus defectos, nuestro interés radica en el significado del Tratado en el proceso político y en resaltar sus elementos dinámicos más que en su análisis jurídico. En otros términos nos resulta irrelevante que esté muy lejos de constituir una catedral jurídica cuando lo que nos preocupa, lo que queremos ver, es si servirá para su cometido. Y, en este sentido, a nuestro juicio va a conllevar al menos cinco grandes efectos en el proceso de consolidación del modelo de la Unión.

⁵⁶ Hablamos de reconocimiento parcial de personalidad jurídica al interpretar que se abre una vía a través del artículo J.14 que podríamos conceptualizar como concesión parcial y restrictiva: «Cuando para llevar a la práctica el presente título sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente. Lo dispuesto en el presente artículo será también aplicable a las materias incluidas en el título VI». Sobre esta cuestión, *vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M.; STOFFEL VALLOTON, N., «La cuestión de la naturaleza jurídica de la Unión: el problema de la personalidad jurídica», en OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea... Op. cit.* (en prensa).

⁵⁷ Para una detallada exposición al respecto, *vid.*, GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «El Tratado de Amsterdam y las relaciones económicas exteriores de la Comunidad», *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, 1 de octubre de 1997, pp. 18-30.

1. Con la reforma de Amsterdam se consolida el mensaje del modelo de la Unión equivalente a cambio y anticipación frente al de Comunidad de Estados reflejo de permanencia

El Tratado de Amsterdam es un paso más en la noción de mutación política consolidada, mientras que los Estados expresan la noción de continuidad. En una situación económicamente mala la ciudadanía se acerca más a la noción de cambio que a la continuidad. De hecho, Maastricht coincidió con un ciclo económico negativo y tumultuoso monetariamente; mientras que en Amsterdam estamos en un ciclo expansivo y con la moneda única como referente de estabilidad. En este sentido la variación radica en que aparece el cambio social derivado de la dinámica de la Unión y no de la de los Estados miembros.

2. La sociedad civil y la opinión pública demandan otra vez más Europa

Son varios los movimientos sociales y ONGs que están trabajando en esta dirección, algunos de sobra conocidos, como la Unión de Federalistas Europeos o el Movimiento Europeo; otros más novedosos, como Re fundemos Europa. Este conjunto de organizaciones plantea la necesidad de profundizar la construcción europea incidiendo en la necesidad de cambiar el método de reforma. En cualquier caso se ponen por delante una vez más los movimientos sociales como ocurrió en los años constitutivos del nacimiento de la Comunidad Europea⁵⁸.

A modo de ejemplo, los representantes de 300 organizaciones no gubernamentales reunidos en Bruselas ante la Comisión Institucional, el 7 de octubre de 1997, expresaron su parecer respecto al Tratado de Amsterdam afirmando que, si bien los resultados no respondían a las expectativas de los ciudadanos, se incorporaban algunos progresos como la no discriminación, la política de empleo, la igualdad entre los sexos, etcétera. Estas ONGs solicitaron que se dote al Parlamento Europeo de poder constituyente⁵⁹.

⁵⁸ Precisamente se cumplen 50 años del Congreso de La Haya, movimiento social que da origen a la construcción europea.

⁵⁹ La asociación FUNDA, lo ha resumido con claridad, en una solicitud de apertura de un poder constituyente y a favor de una Europa civil y social. *Vid. Europe* n.º 4.068. Véase al respecto: PISTONE, S., «Campagna per la Costituente europea», *Piamonteuropa*, 3, setembre 1997, p. 5-8. También cabe recordar las iniciativas del Parlamento Europeo, *vid. ALDECOA. F., ARROYUELO, O., «Una constitución para la Unión Europea: la alternativa del Parlamento*

Tal situación de reivindicaciones constructivas parece justamente inversa a la que ocurrió en relación al Tratado de Maastricht: una reacción negativa por parte de la opinión pública y la sociedad civil respecto al alcance y contenido del Tratado. En Amsterdam, también es cierto, se han manifestado algunas organizaciones en esta dirección, al considerar que la reforma va demasiado lejos, como por ejemplo SOS Democracia, compuesta por los diputados del Grupo Europa de las Naciones, que se ha pronunciado abiertamente contra la profundización y la moneda única. Desde otra perspectiva radicalmente opuesta, la crítica del no también ha surgido desde algunas personalidades, como el eurodiputado Jacques Lange, fundamentada en considerar excesivamente corto el alcance de la reforma⁶⁰. En todo caso, este conjunto de incitativas sirven para retomar la alianza general entre la profundización y los deseos generales de la sociedad civil. Alianza que había sido una constante en la construcción europea y fue interrumpida como consecuencia de la aceleración histórica que incidirá en la profundización de Maastricht.

3. Relativa tranquilidad en el proceso de ratificación

La situación antes aludida producirá cierta serenidad en el proceso de ratificación especialmente necesaria, teniendo en cuenta que en la actualidad son 15 los Estados que han de proceder a la ratificación del nuevo Tratado. Que las opiniones públicas no se disparen es importante a efectos de una aprobación sin sobresaltos. Parece evidente que es mucho menos complicado conseguir ésta cuando se acusa al Tratado de Amsterdam por ser corto en lugar de por ir demasiado lejos ya que, precisamente, esta última situación podría conllevar un aumento de las dificultades, como en su día se puso de manifiesto con el Tratado de Maastricht. El proceso se espera igualmente favorecido porque, salvo excepciones, la ratificación se producirá en la mayor parte de los Estados en sede parlamentaria, aunque tampoco se descarta la aparición de dificultades para la ratificación en dos de los países que someterán el Tratado de Amsterdam a referéndum, concretamente, Dinamarca y Suecia. Son pocos los partidos políticos que hasta la fecha se oponen frontalmente a la reforma y, en determinados casos, su posición obedece a considerarla escasa; otros lo que solicitan es un referéndum para la ratificación, como el Partido Comunista Francés.

frente a la reforma intergubernamental de los Tratados», en ALDECOA LUZARRAGA, F. (coord.), *Euroelecciones 94. Un Parlamento para una Legislatura Constituyente de la Unión Europea (1994-1999)*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 124-133.

⁶⁰ *Europe*, n.º 4.065, de 8 de octubre de 1997.

4. Reconciliación con la ciudadanía europea

Gran parte de la opinión pública de los Estados miembros, especialmente como consecuencia del camino diseñado para culminar la Unión Monetaria, vio con preocupación las medidas restrictivas que exigían el cumplimiento de los criterios de convergencia y, por lo tanto, se creó la imagen simbólica del «Señor Maastricht» como un poderoso enemigo de los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, en la medida que Amsterdam refleja un giro social con el que se van a visualizar medidas positivas en relación a los derechos humanos, el empleo, la salud, la seguridad y otras políticas públicas, la ciudadanía es probable que lo identifique justamente en dirección contraria, como un paso hacia la defensa del modelo social europeo y como los primeras aportaciones de la UE en la resolución de los problemas reales que más preocupan a los ciudadanos. En suma, mientras que el Tratado de Maastricht por su contenido alejó a la ciudadanía, el de Amsterdam quizá la acerque.

5. La incidencia de la diferente posición británica en el desbloqueo de las futuras profundizaciones

Hasta ahora ha sido un hecho notorio que el Reino Unido ha mantenido una postura en general reticente respecto a la construcción europea de carácter supranacional y, en particular, al método comunitario. A pesar que lleva pocos meses el nuevo Gobierno británico y que el cambio de posición no sólo ha de proceder de él, «la música anglosajona suena de forma completamente distinta». Se manifiesta especialmente en tres cuestiones clave, donde se ha producido un giro de acercamiento progresivo⁶¹: i) la moneda única, en relación a la incorporación del Reino Unido a la UEM; ii) en el modelo social, en relación al desbloqueo para la incorporación del Protocolo social en el cuerpo del Tratado y el apoyo ofrecido a la inserción de un capítulo sobre el empleo; y iii) en la Política Exterior Común.

Este cambio progresivo tiene una gran relevancia porque, en definitiva, todo el esquema de *opting out*, geometría variable, flexibilidad, cooperación reforzada⁶², etcétera, estaba pensado sobre todo para salvar

⁶¹ En este sentido véase *Presidency of the Council of Ministers of the European Union: Work Programme*, y, en especial, los objetivos de la presidencia británica en materia de asuntos sociales y educación, en Fuente electrónica: <http://www.open.gov.uk/dfee/ukpres/>.

⁶² DEURNER, CH., «Cooperación reforzada en la Unión Europea», *Boletín de Información Fundación BBV*, n.º 11, enero 1998, p. 5.

la posición británica, de tener que ir a la velocidad del más lento en el proceso de reforma. Si su posición realmente se modifica, esta lógica no tiene el mismo dramatismo y posee menos relevancia que no se haya producido una transformación cualitativa en la cláusula de cooperación reforzada. Y sobre todo, queda abierta la puerta a nuevas reformas que superen el método intergubernamental.

8. LA ESTRATEGIA PARLAMENTARIA DE SUPERACIÓN DEL MÉTODO DIPLOMÁTICO PARA LA REFORMA

El Parlamento Europeo, siguiendo la famosa ponencia Martin respecto al TUE en la que decía que no podía centrarse la discusión en si la botella está medio llena o medio vacía sino en que hay que ir a buscar más agua, siempre ha mantenido la estrategia de que la botella está medio llena y no medio vacía. En la propuesta de resolución contenida en el Informe Méndez de Vigo/Tsatos, aprobada por gran mayoría, se plantea que el Tratado de Amsterdam «constituye un paso más en el camino inconcluso de la construcción de una Unión Política Europea y que entraña progresos no despreciables para determinadas instituciones, dejando, sin embargo, sin resolver otros asuntos». Amsterdam para el PE «ha consolidado a la Unión Europea como orden de valores de una comunidad solidaria, libre, democrática, conforme al Estado social y de Derecho, dotada de libertades civiles y derechos fundamentales comunes, y que incluso la ha desarrollado en algunos ámbitos».

Es especialmente relevante que en su resolución el PE establece una clara estrategia de futuro al señalar que «con el tratado de Amsterdam ha concluido una época histórica en la que, con los medios de la diplomacia clásica, ha podido impulsarse paso a paso la obra de la unificación europea». Muestra su convencimiento de que «ahora, es la política la que debe asumir la primacía en la nueva configuración de la Unión Europea y de que en este proceso el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros deben ejercer sus derechos».

Además, y esto ha pasado desapercibido, pide a la Comisión que presente con suficiente antelación respecto del Consejo Europeo de diciembre de 1998, «un informe con propuestas para la amplia reforma de los Tratados que es necesaria, en particular, en el ámbito institucional y en relación con la ampliación». En esta lógica lo que el PE está planteando es la posibilidad de que se convoque una nueva CIG para el 2000 o, en todo caso, antes de la ampliación, con un nuevo método para la prepara-

ción y conclusión de las modificaciones de los Tratados en el que su participación sea más directa⁶³.

En cuanto al método de reforma hay que resaltar como son muchas las voces que, junto al PE, se levantan en torno a la necesidad de superar el método diplomático para las reformas. Entre ellas ha sido llamativa la acción de la Unión Europea de Federalistas que distribuyó unas esquelas en Luxemburgo anunciando el fallecimiento del método diplomático con el siguiente texto: «Muerto en Amsterdam tras una larga y grave enfermedad»⁶⁴. El nacimiento del método democrático, a través de una Constitución Europea a elaborar por el PE elegido en junio de 1999.

El Comisario Marcelino Oreja que ya fuera en los años 90 el redactor de un proyecto de constitución para la UE, plantea que es imprescindible abordar «la necesidad de cambiar el método de reforma de los Tratados. Estoy convencido que el método actual no es el más adecuado, no sólo desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista de su credibilidad política». Desde el punto de vista formal, es evidente que el actual método del artículo N debe ser reformado cualitativamente. Como indica Oreja, no se trata de poner en marcha un «proceso revolucionario constituyente», sino de evitar «el monopolio diplomático» de nuestras reformas. Para él la constitución material se dividiría en dos partes, una dogmática y otra orgánica; esta última pudiendo ser objeto de pequeñas revisiones⁶⁵.

9. LOS DESAFÍOS PARALELOS

El Tratado de Amsterdam se ha engendrado y gestado en un entorno complejo marcado por un grupo de transformaciones fundamentales, previsible y aún inconclusas que seguirán influyendo en el siguiente paso previo a su nacimiento, la ratificación por los Estados miembros que deberá realizarse a lo largo de los próximos meses.

Entre esos cambios previsible figuran: i) la conclusión de la unión monetaria; ii) las negociaciones para la ampliación⁶⁶ y la creación de un

⁶³ PARLAMENTO EUROPEO, «Resolución sobre el Tratado de Amsterdam», en *Ecos de la Sesión*, *Op. cit.*, pp. 11-15.

⁶⁴ *Vid. Europe*, n.º 4085, del 13 del 12.

⁶⁵ *Vid. OREJA, M. «Post-ascriptum»*, en OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam... Op. cit.* (en prensa).

⁶⁶ MARISCAL, N., «Ampliación y profundización ante la CIG 96», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 15, 1996, pp.87-102; PRESTON, CH., *Enlargement and Integration in the European Union*, London, Routledge, 1997; SIMONCIC, S.I., «El reto de la ampliación», TAMAMES, R. (dir.) *Anuario El Mundo 1998*, Madrid, El Mundo, 1998, pp. 192-193.

nuevo instrumento de consolidación del espacio político europeo, la Conferencia Europea; iii) la decisión sobre las nuevas perspectivas financieras y, iv) el desafío de la seguridad y defensa europea post-Amsterdam.

a) **La inevitabilidad de la unión monetaria**⁶⁷

Posiblemente una de las cuestiones que mayor incidencia tendrá en la consolidación futura de la Unión será la puesta en marcha de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Como atinadamente Ramón Tamames ha puesto de manifiesto, coincidiendo simbólicamente con la celebración del primero de mayo, festividad del trabajo, Europa realizará una *declaración de independencia* similar a la que hicieron las Trece Colonias con la unificación del dólar⁶⁸.

El primero de mayo de 1998, el Consejo reunido en formación de Jefes de Estado y de Gobierno decidirá qué países formarán parte del euro desde su implantación (I-I-99). Todo indica que serán once los Estados que puedan y quieran integrarse en esta primera ola ya que Reino Unido, Dinamarca y Suecia han anunciado su intención de mantenerse en la sala de espera hasta el 2002, acompañando a Grecia, único país que no cumplirá los requisitos mínimos para superar la prueba de acceso pese a su voluntad de integrarse. Igualmente se adoptarán otras decisiones trascendentales: la designación de las personalidades que compondrán el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo⁶⁹ y la fijación de las paridades bilaterales entre las monedas de los países *in*.⁷⁰ También nacerá el apa-

⁶⁷ Tesis que he venido defendiendo desde hace años: «Quizá la aportación más importante del Tratado y el rasgo definitorio en el futuro será la inevitabilidad de la Unión Económica y Monetaria, ya que lo importante es que la decisión en última instancia de pasar a la tercera fase y, por tanto, de acuñar una moneda única a través de un único banco central ya está tomada, pase lo que pase, a más tardar en 1999. (...) Hay que resaltar que el compromiso del Tratado es mucho más que la irreversibilidad, es un auténtico compromiso de inevitabilidad, lo cual crea una serie de efectos de demostración en otros campos de auténtico despegue.» ALDECOA, F. (dir.) *De la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea: Una visión desde Euskadi, Departamento de Estudios Internacionales*, Vitoria, Diputación Foral de Alava- Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 1993. p. 21.

⁶⁸ *Vid.* TAMAMES, R., «El cuarto pilar: la Unión Monetaria Europea», en *Reflexiones sobre el futuro de Europa. Jornadas sobre la CIG '96 y el Tratado de Amsterdam*, Fundación Hispania/Europa, Octubre-Noviembre 1997, p. 144.

⁶⁹ Decisión que tal vez se retrase unas semanas en función del grado de desacuerdo existente entre las candidaturas propuestas por Francia y Holanda para la Presidencia del BCE.

⁷⁰ La fijación de la paridad respecto al euro no puede realizarse en función de quedar ex-

rentemente modesto Consejo Euro, conocido como Euro X, que reunirá a los Ministros de Economía y Finanzas de los Estados *in*, a modo de incipiente gobierno económico europeo.

La aparición de la Unión Europea como actor internacional de primer orden en el ámbito monetario constituirá un hito fundamental en la reconstitucionalización de las organizaciones internacionales en favor de un mayor control y participación colectiva en uno de los aspectos más preocupantes en la escena internacional y que, por falta de dirección y cooperación tanto daño está causando a grandes capas de población de todo el mundo.

b) La consolidación del espacio político europeo: ampliación e instauración de la «Conferencia Europea»

En el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo los días 12 y 13 de diciembre de 1997 se tomó una decisión importante en torno a la ampliación de la UE estableciéndose dos grupos de estados candidatos (5+1+5.), siguiendo la denominada *estrategia de preadhesión reforzada*⁷¹. Esta consiste en colocar a todos los Estados candidatos de Europa central y oriental en condiciones de llegar a ser, con el tiempo, miembros de la Unión Europea y, a tal efecto, de alinearse en la mayor medida posible con el acervo de la Unión desde antes de la adhesión. Junto a los Acuerdos europeos, que siguen siendo la base de las relaciones de la Unión Europea con dichos Estados⁷², esta estrategia se articula en torno a asociaciones para la adhesión y al refuerzo de la ayuda de preadhesión. Irá acompañada del examen analítico del acervo de la Unión para cada uno de los Estados candidatos por separado⁷³.

Además, se formaliza la creación de la Conferencia Europea a principios de marzo de 1998. Se trata de un sistema de cooperación política intergubernamental en materia de política exterior y asuntos de justicia e interior de interés común del conjunto de los once candidatos más los

cluidas monedas integrantes de la cesta ECU, como la libra esterlina, el drakma griego y la corona danesa, puesto que el ecu no será sustituido por el euro hasta 1999 en la relación ya estipulada de 1 por 1.

⁷¹ Como consecuencia de la evaluación de los criterios establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague. *Vid.* CONSEJO EUROPEO DE COPENHAGUE: Conclusiones de la Presidencia, 21 y 22 de Junio de 1993, *DOC/93/3*, 22-06-1993.

⁷² SODUPE, K. (dir.) *Los Acuerdos de Asociación con Europa Central*, Leioa, UPV-EHU, 1994.

⁷³ En torno a la estrategia de preadhesión reforzada, *vid.* la tesis por mí dirigida: BARBULESCU, J., *La preadhesión de los países de Europa Central a la Unión Europea, elemento*

quince Estados miembros, por lo que se le asignan de forma específica competencias en estas materias. Tendrá dos virtualidades: i) será un lugar de entrenamiento de los países candidatos a la adhesión, ya que posee un carácter de aprendizaje y servirá para incorporar a la Unión a los Estados candidatos en la medida en que participarán en un sistema de cooperación política; y, ii) propiciará el desarrollo de un segundo ciclo de la Política Exterior Común a través de procedimientos intergubernamentales, comprometiendo un mayor espacio físico que alcanzará hasta la frontera rusa. Con ello, al ampliarse las posibilidades de acción también aumentarán las responsabilidades en relación con estos países. Tampoco es descartable que pueda ser el lugar de llegada de Estados miembros actuales que, en su caso, no lleguen a ratificar el tratado de Amsterdam —tal vez Suecia o/y Dinamarca, como ya hemos adelantado—. En definitiva, la Conferencia será un hecho relevante para las futuras relaciones de la Unión y su instauración recoge la filosofía del llamado Informe HÄNSCH⁷⁴ de hace seis años, por el que se hacía un llamamiento para establecer el llamado Espacio Político Europeo.

c) Las nuevas perspectivas financieras

Las perspectivas financieras constituyen el marco de referencia de la disciplina presupuestaria interinstitucional. El Acuerdo Interinstitucional de 1993 sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento determinaba el marco de ingresos y gastos de la Unión hasta 1999. Y, según lo acordado en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, la CIG no parecía el momento adecuado para discutir los temas presupuestarios y financieros. Pasada ésta, y siendo próximo el vencimiento de las actuales perspectivas financieras, la revisión es inminente. Se trata, sin duda, de una de las decisiones básicas que habrán de tomarse en breve cuyas implicaciones son evidentes ya que marcarán la autonomía presupuestaria de la Unión en la consecución de sus objetivos para el período 2000-2006. Un período marcado por la adopción del euro y por las puertas abiertas a nuevos socios.

clave para la unificación europea, Leioa, UPV-EHU, 1996 (en prensa).

⁷⁴ PARLAMENTO EUROPEO, «Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la articulación y estrategia de la Unión Europea con vistas a su ampliación y a la creación de un orden global a escala europea. (Informe HÄNSCH)», Documentos de Sesión, A3-0189/92, 24

d) El desafío de la seguridad y defensa post-Amsterdam

La pregunta abierta al respecto de este difícil asunto que supone la seguridad y la defensa es en qué medida sigue siendo preciso en la actual sociedad internacional para un actor de alcance global una política de defensa. No vamos a ahondar aquí sobre este tema sino que únicamente deseamos plantear esta pregunta apuntando que en el Tratado de Amsterdam (artículo J.1) se va a permitir contemplar la dimensión exterior en orden a preservar la paz y fortalecer la seguridad internacional; se sigue hablando de la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir al establecimiento de una defensa común, si así lo decide el Consejo; y, de hecho, se instituye el objetivo de salvaguardar la independencia e integridad del territorio de la Unión. Si bien, aunque en el Tratado se señale a la UEO como entidad sobre la que se basa la defensa de la UE, algunos estados continúan reiterando que, en lo que se refiere a su seguridad y defensa, será la OTAN la organización bajo la cual consideran estos aspectos garantizados.

Sintéticamente, las novedades directas más importantes las encontramos en: i) la asunción por el Consejo de la toma de decisiones políticas concernientes a las misiones *Petersberg* que quedan incorporadas; ii) la inclusión de la «abstención constructiva» (artículo J.13), que no impedirá la adopción de decisiones en este tipo de misiones; y, iii) las disposiciones que permiten a la Unión recurrir a la UEO para que lleve a cabo sus decisiones políticas, con la participación *ad hoc* de los países no alineados militarmente.

Para concluir una última reflexión.

Por último, la combinación de todos estos elementos nos permite pensar en la posibilidad de un desarrollo a tres niveles compatibles entre sí, aunque desarrollados por núcleos diferentes. El primero el del grupo del euro, formado por 11 países que serán quienes posean una solidaridad mayor entre ellos, hecho que se reflejará externamente. El segundo el grupo de los actuales 15 Estados miembros de la Unión y, el tercero, el grupo de los 26. A pesar que el sistema de cooperación reforzada previsto en el Tratado no establece⁷⁵ la expresa habilitación en materia de política exterior, creo, que puede pensarse en que se establecerán algunos mecanismos de efecto equivalente para desarrollar esta solidaridad. Por otro lado, estos 3 núcleos son abiertos y permeables entre sí, de manera que podemos pensar que si algunos de los Estados miembros no ratifican

de mayo de 1992.

⁷⁵ MARIÑO MENÉNDEZ, F., «La integración diferenciada. La cooperación reforzada», en

el Tratado de Amsterdam podrán incorporarse en su caso en el tercer núcleo. Al mismo tiempo que existe la posibilidad de un ingreso rápido, aproximadamente en unos cuatro años de 2 ó 3 candidatos de los 11 que se incorporen en el segundo grupo⁷⁶.

10. AMSTERDAM: UN PEQUEÑO GRAN PASO

Los días 7 al 10 de mayo se celebra el cincuenta aniversario del Congreso de La Haya, también conocido como «el Congreso de Europa», que marca el arranque de la actual construcción europea y que permite configurar una Europa cualitativamente diferente a la de hace cincuenta años, no sólo por haberse doblado el número de la población y de Estados sino, especialmente, porque ha producido el período más largo y profundo de paz y libertad que se ha dado en la historia de Europa.

Sin embargo, este proceso impresionante que ha cambiado la faz de Europa cuando lo vivimos en el día a día pasa bastante desapercibido. ¿Cuáles son los avances relevantes de esta construcción? Desde el punto de vista teórico lo más relevante es la aplicación de una nueva noción de soberanía —la soberanía compartida— que ha permitido consolidar un «proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», que ya recogía el Tratado de Roma en su preámbulo y enfatiza nuevamente el Tratado de Maastricht. Desde el punto de vista de los derechos humanos se establece un sistema de reconocimiento, protección y garantía jurisdiccionales sin precedentes como no existe en ningún otro grupo de Estados en la sociedad internacional y nunca ha existido. Desde el punto de vista económico se ha pasado de una economía debastada por la guerra a convertirse en la primera potencia comercial mundial, estableciéndose las bases para la creación de la moneda única en apenas doce meses. Desde el punto de vista social se ha consolidado un modelo propio, el del Estado de bienestar distinto de otros modelos capitalistas. Ahora de rostro más humano asentado sobre desarrolladas clases medias y con fuertes políticas públicas en materia de bienestar social. Desde el punto de vista político, se ha pasado de una Comunidad de Estados a una Unión de naturaleza política en donde el todo prima sobre cada una de las partes que lo conforman y su desarrollo permitirá el reconocimiento de otras entidades políticas, incluso de base nacional, además de los Estados.

OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea... Op. cit.* (en prensa).

⁷⁶ Sobre las hipótesis de futuro véase WALLACE, H., «Pan-European Integration: A Real or Imagined Community?», *Government and Opposition*, v. 32, n.º 2, Spring 1997,

El Tratado de Amsterdam es un pequeño gran paso en esta magna construcción humana que, precisamente, consolida esta obra en las seis dimensiones referidas. Como he venido señalando, este Tratado tiene un potencial político y social mucho más relevante que lo que permite evaluar una primera lectura. Abre muchas puertas. Y sobre todo, permite incidir en las condiciones estructurales que generen con su aplicación opciones políticas más consolidadas a favor de la profundización en un breve plazo. Dicho en otros términos con el Tratado no se cierran las reformas, sino que inicia las mismas, facilitando que las próximas sean más audaces.

No podemos obviar, como creo que en ocasiones lo hacen quienes critican el alcance de la reforma, la composición de los Gobiernos de los Estados miembros —verdaderos «padres de la criatura»— y su voluntad política en relación a la profundización. Lo destacable es que, a pesar de la carencia de voluntad política, ha surgido un instrumento que puede resultar útil para la profundización. El objetivo de la Conferencia Intergubernamental nunca fue hacer una reforma global de la Unión sino una modificación, relevante pero parcial del Tratado de Maastricht —hecho que normalmente se soslaya—. Así se ha hecho, tal y como se exigía en el artículo N2 del TUE, respetando el plazo previsto (cinco años).

i) El cumplimiento de los retos básicos

Hemos visto a lo largo de este trabajo que los retos del Tratado eran tres: i) aproximar Europa a los ciudadanos; ii) permitir un mejor funcionamiento de la Unión preparándola para su ampliación, y, iii) dotar a la UE de una mayor capacidad de acción exterior. De esos retos a los que se enfrenta la CIG entendemos que el Tratado va a establecer los instrumentos para resolver dos y medio. Acercar Europa a los ciudadanos, dotar a la Unión de mayor capacidad exterior y mejorar su funcionamiento. Queda sin resolver únicamente preparar a la UE para su ampliación. Sobre esta cuestión, entiendo que en ese momento, no había ni condiciones ni voluntad política para abordarla con éxito.

ii) Oportunidad política del Tratado

El recuerdo del Acta Unica y la influencia que tuvo la misma, a pesar que en aquel momento nadie lo veía, nos pone sobre la pista de la relevancia de los calendarios y de la oportunidad política. Pero sobre todo quiero insistir en que esa reforma de mínimos que supuso el AUE tuvo

especial relevancia en el momento que se produjo y permitió que se llegara a 1989 con la Comunidad en un proceso de mutación en pleno relanzamiento. A este nivel cabe destacarse la oportunidad de la reforma de Amsterdam en cuanto complemento que, por un lado, no distorsiona el proceso en fase de conclusión de la unión monetaria y, por otro lado, establece las bases para maximizar sus potencialidades. Todo ello pone de manifiesto la importancia de los calendarios y, al respecto, que es mejor una reforma mediocre que una *no* reforma, siempre que se haga en el momento adecuado como es el caso presente.

iii) **El giro social**

Así como el Acta Unica ha pasado a la historia como el Tratado por el cual se formaliza el modelo de mercado interior y el Tratado de Maastricht configura la Unión Europea como modelo político, la conclusión de este artículo es resaltar que, posiblemente, el Tratado de Amsterdam se pueda calificar como la inflexión hacia el giro social. En todo caso hay que tener en cuenta que este giro va a ser posible en su aplicación gracias a la convergencia nominal que se contemplaba en el Tratado de Maastricht, aplicándose desde su entrada en vigor hasta nuestros días. El giro social consiste precisamente en resolver la cuestión de la denominada convergencia real. El presupuesto básico que permite calificar al Tratado de Amsterdam como el del giro social es la convicción de la necesidad de atajar de forma prioritaria el problema del desempleo. El objetivo de priorizar el empleo y los instrumentos que se establecen serán su elemento básico, donde mejor se expresa este giro social. La nueva sensibilidad en relación al empleo surge de la convicción de que éste no tiene relación directa con el crecimiento económico lo cual exige plantearse medidas activas que lo favorezcan. En todo caso, se entiende que el crecimiento económico es una condición necesaria aunque no suficiente y se empieza a vislumbrar la idea de que la relación directa con la empleabilidad está en la formación. La resolución del problema del empleo a nivel europeo se contempla dentro del reforzamiento del modelo social y no fuera de él, menos aún sustituyéndolo. Para ello, se refuerzan un conjunto de políticas públicas complementarias y, sobre todo, se potencian las políticas de sociedad.

iv) **Consolidación del modelo de la Unión**

Aparece con más nitidez que nunca el triángulo profundización política, regionalización y modelo social. Si hemos definido cómo el modelo

de la Unión se fundamenta en cinco factores —democracia, eficacia, eficiencia, presencia en el mundo y solidaridad—, entendemos que el Tratado de Amsterdam va a consolidar este modelo y posibilitará un desarrollo de la acción exterior gracias a los avances generales y a la mejoras de carácter técnico que hemos indicado, estableciéndose las bases de lo que podríamos llamar una Política Exterior Común «Plus». Por todo ello entendemos que el Tratado de Amsterdam es, en sí mismo, expresión de un giro social que, al mismo tiempo, potenciará efectos futuros en esta dirección con lo que ello supone para un acercamiento de la sociedad al modelo político de la UE. El caso británico es paradigmático en esta formulación ya que va a girar a la vez, y de modo solemne, en las tres direcciones en relación a la aceptación de la Unión Europea en general, que se puede manifestar en cuestiones como la unión monetaria; respecto a la regionalización, que se manifiesta a través de la devolución de poderes mediante referéndum a Gales y Escocia; y, en torno al modelo social, mediante la superación del veto a la incorporación del protocolo social al Tratado y al interés en materia de empleo.

vi) **La sociedad civil otra vez por delante como hace medio siglo en La Haya**

Con el Tratado de Amsterdam se retoman los orígenes, en el método de construcción europeo situándose la opinión pública y la ciudadanía por delante en la demanda de más Europa. De forma similar a como sucedió hace cincuenta años, cuando se abrió este proceso como consecuencia de la exigencia de la sociedad civil organizada en torno al Movimiento Europeo, ahora, las ONGs y otros grupos europeístas vuelven a tomar el protagonismo en la demanda de más Europa que, además, posea características más próximas al ciudadano. En suma, el Tratado de Amsterdam significará el principio de la inflexión en el paréntesis del alejamiento entre la ciudadanía y la construcción europea que se ha producido a lo largo del proceso.

En Leioa, 2 de Febrero de 1998.

Los desafíos de la Unión Europea ante el siglo XXI*

por Ricardo García Vicente
Director de la Oficina en Bruselas
de Gómez Acebo & Pombo. Abogados

Sumario: I. MANTENIMIENTO DE LA COHESIÓN POLÍTICA.—II. MANTENIMIENTO DE LA COHESIÓN SOCIAL.—III. NIVEL DE EDUCACIÓN Y PREPARACIÓN ELEVADO.—IV. CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LA ECONOMÍA QUE CREE EMPLEO E INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA UNIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO Y DE TECNOLOGÍAS AVANZADAS.—V. ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DENTRO DE LA UNIÓN.—VI. INCREMENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DEL CIUDADANO.—VII. MEJORA INSTITUCIONAL.—VIII. FORMAS DE AFRONTAR ESTE DESAFÍO.

Después de todos estos años, tengo el honor de haber sido invitado por el Instituto de Estudios Europeos a estar hoy aquí ante ustedes, para profundizar sobre un tema tan trascendental para nuestro futuro, como son los desafíos de la Unión Europea ante el siglo XXI. El Instituto da prueba de esa preocupación histórica del País Vasco por estar en el tren de cabeza de la integración europea.

¿Cuáles son los retos a los cuales se enfrenta la Unión Europea ante el siglo XXI? A mi modo de ver, el gran reto al cual se enfrenta la Unión Europea ante el siglo XXI es un reto de valores, es un reto de seguir siendo europeos, es un reto de ser diferentes por ser europeos, en definitiva, es un reto porque Europa y los europeos creen que los valores y la forma de organización de la sociedad que les son propios son los óptimos.

Probablemente, el ser europeo implica un sistema de organización de la sociedad caracterizada por la existencia de un equilibrio entre el sector público y el sector privado muy medido; probablemente el ser europeo significa que el ciudadano es beneficiario de un sistema de protección social muy claro; probablemente el ser europeo significa un sistema de

* Conferencia pronunciada el 31 de octubre de 1997 con ocasión de la apertura oficial del año académico del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto.

educación avanzado y completo; probablemente el ser europeo significa que la tecnología es la base necesaria de nuestro quehacer económico; probablemente ser europeo significa que no le tenemos miedo a la competencia; probablemente el ciudadano europeo vive su vida enmarcada por una serie de libertades que le son propias, en las que el respeto hacia sí mismo y hacia su entorno es un contenido fundamental de su día a día.

Tal y como afirmaba recientemente el anterior presidente de la Unión Europea, Jacques Delors, en una entrevista concedida al diario *The European*: «Creo firmemente que Europa tiene unos valores propios, una especial visión de la sociedad, así como de la relación entre ésta y los individuos, y que todo ello debe si acaso reforzarse. Los países que comparten esta concepción deben ser capaces de avanzar conjuntamente sin excluir por ello a los otros, para que de este modo puedan convivir en una mayor comunidad de intercambios y cooperación.»

La Unión Europea se encuentra en una situación cambiante en la que la política de los *petits pas* que pregonaban los Monnet, Schuman, Adenauer, y en general, el grupo de estadistas e intelectuales que crearon Europa en su configuración actual, ya no es válida para la época en que vivimos. Así, frente a los grandes desafíos como son la globalización de la economía, la situación de los países del Este o los problemas Norte-Sur, ya no son de aplicación soluciones transitorias, sino que hay que avanzar hacia una concepción global que responda con garantías a lo que debe ser la Unión Europea en el próximo siglo. Experiencias trágicas como la impotencia europea en Bosnia no han hecho sino agudizar la necesidad de tener una Europa fuerte en un mundo más abierto.

El siglo que comienza contempla esencialmente retos europeos tales como, el mantenimiento de la cohesión política e institucional, el mantenimiento de la cohesión social, una garantía de una educación elevada, el mantenimiento de una economía en crecimiento que genere empleo, la organización de nuestro sistema económico de la forma más eficiente posible, la necesidad de situar a la Unión en una situación de competitividad frente a otras áreas del mundo, el incremento de la calidad de vida del ciudadano... Frente a estos objetivos, la Unión Europea está preparando su futuro en una comunidad más amplia, más integrada, que probablemente conlleve una evolución en su fisonomía político-jurídica que le hará difícil de reconocer dentro de unos años.

I. MANTENIMIENTO DE LA COHESIÓN POLÍTICA

El primer problema al cual se enfrenta la Unión Europea en el año 2000 es el mantenimiento de la cohesión política y social interna. En un

diseño estratégico de lo que será la Unión dentro de 20 años, podemos vislumbrar una Unión con 26 países, que tal y como premonizó De Gaulle, irá desde el Atlántico a los Urales.

En este diseño cohabitan, en primer lugar, dos tipos de zonas políticas y económicas. Por un lado, los países de Europa occidental, con economías de mercado caracterizadas por un claro matiz social-demócrata o demo-cristiano, según los casos, y por otro, los antiguos países comunistas del Este en los que la transición a la economía de mercado y el cambio en su sistema de valores están resultando traumáticos para una parte importante de la población.

En segundo lugar, la Unión se enfrenta en la actualidad a la histórica dicotomía entre regiones pobres y regiones ricas. Es claro que las regiones más desarrolladas tienen necesidad de colocar sus producciones en el resto de los mercados de la Unión, y especialmente, en aquellos que tengan un potencial de crecimiento. Por su parte, las regiones menos favorecidas solicitan ser beneficiarias de fondos comunitarios con el fin de potenciar su desarrollo socio-económico hacia los niveles de los países más desarrollados.

En este complejo entramado, nos encontramos con ciertas regiones o zonas de la Comunidad que, a pesar de haber contado con unos niveles de renta tradicionalmente muy elevados, se encuentran en este final de siglo con una situación económica delicada provocada por economías excesivamente fundamentadas en ciertos sectores industriales tradicionales, hoy en crisis. Frente a este hecho, la única solución radica en la puesta en marcha de una renovación industrial que permita que regiones con este tipo de sectores recobren su competitividad por su contenido en valor añadido y la competitividad de sus productos. En este sentido, es muy difícil pensar que sin una ayuda de la Comunidad Europea, este objetivo pueda alcanzarse de forma razonable.

Todo ello plantea un problema de cohesión, o mejor dicho de mantenimiento de la cohesión política que se debe articular estableciendo un sistema de solidaridad, que debería servir para que determinadas áreas de la Unión Europea sigan teniendo acceso a un tratamiento financiero que les permita canalizar su desarrollo.

Sin embargo, el principal problema de cohesión entre países lo sufren con los países del Este. Como dice Ignacio Gómez-Acebo, estas naciones tienen «además de una casi inexistente educación en cuanto a comportamientos en economías de mercado, una disparidades de riqueza muy importantes, aunque siempre muy inferiores, a las del núcleo antiguo del mercado común». Se debería arbitrar un plan dotado de una cuantía económica muy importante para que en un plazo de tiempo no excesivamente prolongado, por ejemplo en 20 años, pudieran llegar a de-

sarrollos importantes que, además de mejorar el nivel de la población, les dieran la posibilidad de convertirse en consumidores claros de los productos que los actuales miembros de la Unión Europea producen de forma excedentaria.

Tal y como afirmaba, en este sentido, el Presidente del Parlamento Eslovaco, Ivan Gasparovic, en el discurso dirigido al Consejo Nacional Eslovaco con motivo de la aprobación de la Constitución de este país, «ésta es la primera ocasión en la historia en que tenemos la oportunidad de adoptar decisiones referidas a los asuntos de mayor importancia constitucional por nosotros mismos, sin ningún tipo de interferencia ni órdenes procedentes del exterior, por vía de la simple expresión de nuestra voluntad, y por medio de los representantes de la soberanía popular legítimamente elegidos».

Por otra parte, la mención del concepto de integración política, no implica únicamente la transferencia de unas determinadas competencias a la Unión Europea; estamos hablando de cesión de parcelas de soberanía de forma creciente en el tiempo y en áreas que pueden afectar no sólo los temas económicos sino también culturales.

Citando de nuevo a Ignacio Gómez-Acebo, habrá que ver si «las naciones como concepto se resisten a morir aunque no tengan más remedio que así hacerlo, y por tanto durante los primeros años del siglo que viene se seguirán debilitando y dando paso a algo nuevo, o acaban rompiendo esto nuevo para restablecer las ideas antiguas y seguir existiendo como naciones».

Es evidente que si esta solidaridad es efectiva, se acabará creando una auto-identificación del ciudadano con la idea europea que hoy no existe. El ciudadano se siente más identificado con la nación que representa elementos tan sustanciales como su raza, su historia, su folklore, o su idioma.

Si una Unión Europea de 26 Estados llega algún día a convertirse en un entramado político, se pueden producir, debido a la falta de identificación del ciudadano con la Unión, dos fenómenos de signo opuesto. Por una parte, esta situación podría dar lugar a la proliferación de regionalismos acentuados, como intento de identificar al ciudadano con un entorno más cercano. Por otra parte, podría ocurrir que al constituir una zona económica privilegiada, los vecinos con menor capacidad económica tuvieran la tentación de buscar la acogida en localizaciones económicas más favorables. Dado que los ciudadanos de terceros países están dispuestos a hacer trabajos no deseados por el resto de los ciudadanos de la Unión, y fruto de su fuerte natalidad, su peso en la sociedad puede ser importante. La Comunidad Europea deberá hacer un esfuerzo importante para que los brotes de racismo provocados por una sociedad más compe-

titiva y probablemente menos humana, no se impongan como pauta de comportamiento y provoquen el aislamiento de un sector de la población y la quiebra del desarrollo de la cohesión social.

II. MANTENIMIENTO DE LA COHESIÓN SOCIAL

El segundo gran reto al que se enfrenta la Unión en el futuro es el mantenimiento de la cohesión social. Incluso con economías en crecimiento, la capacidad de creación de empleo y especialmente de incorporación de la juventud al mercado de trabajo se hacen muy difíciles. Frente a esta situación existen dos posibles soluciones: el mantenimiento de tasas elevadas de desempleo y la subvención del desempleo, o el reparto proporcional del trabajo entre los ciudadanos.

Sin perjuicio de que se puedan adoptar medidas alternativas en cuanto a las nuevas profesiones o que se puedan arbitrar soluciones para que la mano de obra que se incorpora al mercado de trabajo no sea rechazada por su falta de experiencia, es evidente que el crecimiento en sí mismo parece que no es suficiente para mantener la población ocupada.

Por otra parte, la capacidad de fabricar ya no constituye el elemento básico en la actividad de producción en los países occidentales, y se reserva cada vez más a países en los que el coste de la mano de obra intensiva es escaso. Frente a ello, los países de la Unión Europea articulan su posición competitiva en base a la capacidad de innovar y de crear tecnología que sea competitiva. Este proceso conlleva una sustancial reducción en la demanda de recursos humanos.

En esta situación, es evidente que la vía idónea es la del pacto, cuyo ejemplo más preciso es el de Holanda, país en el que se ha conseguido, sobre la base de un acuerdo sobre la reducción negociada del tiempo de trabajo, los mejores resultados en términos de empleo y de situación económica general dentro de la Unión Europea.

La Unión Europea, especialmente tras la implantación del Euro, tendrá que arbitrar un sistema en común para que exista una cohesión social mediante el mantenimiento de la solidaridad entre los que tienen empleo y los que no lo tienen. Este objetivo deberá canalizarse probablemente a través de un reparto del tiempo de trabajo.

Si se quiere mantener la cohesión social, es preciso no sólo mantener la cohesión entre los que tienen empleo y los que no lo tienen, sino que también habrá que desarrollar las vías de solidaridad entre los trabajadores en activo y los que ya se han jubilado. Este es un problema de sociedad que probablemente no debería quedar afectado por una determinada coyuntura política pero pensamos que parte del Estado de bienestar que

es propio a la Comunidad Europea se basa en la posibilidad de, al llegar a una determinada edad, tener el derecho a recibir una pensión en base a lo cotizado durante muchos años.

Todo ello plantea un problema de mantenimiento o redefinición del estado del bienestar que es propio al concepto social-demócrata o democristiano que ha caracterizado la Unión Europea durante los últimos cuarenta años.

III. NIVEL DE EDUCACIÓN Y PREPARACIÓN ELEVADO

Probablemente, la mayor diferencia que existe entre los países de la Unión Europea y el resto del mundo es el alto nivel de educación financiada directa o indirectamente por el Estado. Sin embargo, existen varios componentes que en estos momentos están incidiendo negativamente en la situación educativa en la Unión. Por una parte, la educación universitaria está poco adaptada a las nuevas profesiones y los recién licenciados se encuentran con serias dificultades para encontrar su posición en la sociedad. Las nuevas tecnologías están produciendo un intercambio de información vertiginoso que está modificando la forma de enseñar. Por otra parte, las enseñanzas deberán ser más internacionalizadas incluyendo la posibilidad de que todos los estudiantes puedan acceder a realizar sus cursos en otro país. Por último, las bajas tasas de natalidad están haciendo que el número de alumnos en clase disminuya y en algunos países la mayoría de las escuelas estén dominadas por estudiantes extranjeros con hábitos diferentes.

IV. CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LA ECONOMÍA QUE CREE EMPLEO E INCREMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA UNIÓN EN UN MUNDO GLOBALIZADO Y DE TECNOLOGÍAS AVANZADAS

Uno de los efectos más patentes de la unión económica y monetaria va a ser la creación de un espacio unificado en cuanto a las condiciones de actuación de los mercados. La unidad económica va a significar que desaparezcan las políticas monetarias nacionales como vía de incremento de la competitividad de unos países frente a otros. Las devaluaciones competitivas no tendrán sentido al existir una moneda única. La política monetaria europea conlleva la existencia de tipos de interés únicos, y en consecuencia, políticas presupuestarias similares que encierran políticas fiscales parecidas. En este marco, la única diferenciación posible existente entre las empresas será la relativa a su propia eficacia en el

mercado que vendrá medida por su organización interna y su estructura de costes.

En este espacio unificado, es preciso configurar las condiciones para que las empresas puedan competir en un mundo global. Para que esto sea así, será necesario que las empresas sean competitivas como tales y que la Unión Europea pueda tener una ventaja competitiva que la diferencie como entorno económico.

Quizá sea necesario definir las condiciones que permitan, como dice Porter, que un país o un conjunto de países sean competitivos. Para ello es necesario que las estructuras de un país hagan que las empresas sean competitivas. Es decir, un país con una buena red de autopistas, con una infraestructura de punta en materia de telecomunicaciones, con un buen sistema de aeropuertos, con una red de ferrocarril adecuada presentará una ventaja comparativa importante. La Unión tiene que plantearse que en un momento en el que la integración económica va a ser más profunda, es responsabilidad de la Unión dotarse de unas infraestructuras que la hagan competitiva. Todo ello en un mundo global en el que los mercados van más allá de las realidades políticas de los Estados.

El segundo gran objetivo al que se enfrenta la Unión es la competitividad de sus empresas en su seno e incluso en un entorno más amplio. Los empresarios deberán fijar sus propias estrategias para adaptarse al cambio fundamental que significa el Euro. No se puede hablar de estrategias uniformes, de soluciones paralelas, sino que cada empresa tendrá que fijar su sitio en el mercado sabiendo que en un mercado más amplio y más global tendrá que mejorar necesariamente su eficacia a la hora de competir.

La mejora de la eficacia implica el que el contenido tecnológico de lo que se vende sea el más avanzado y que por lo tanto se aporte realmente un valor añadido al producto. La Unión tiene que jugar un papel fundamental en el lanzamiento de programas tecnológicos que permitan a sus empresas incrementar la calidad del producto mediante una tecnología más avanzada.

V. ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DENTRO DE LA UNIÓN

Frente al siglo XXI, la Unión Europea debe hacer frente a toda una serie de desafíos en cuanto a la organización de su actividad económica. El primer gran problema al cual se enfrenta la Unión es la definición del sector público y el sector privado. Hasta fechas recientes, más del cincuenta por ciento de la economía estaba gestionada por el Estado, en unos casos debido a la necesidad de salvaguardar un servicio esencial,

como por ejemplo las telecomunicaciones, y en otros debido a la imposibilidad de dejar a determinados sectores en manos extranjeras. Es verdad que los Estados europeos habían hecho incursiones más o menos afortunadas en determinados sectores económicos sin una necesidad específica y con el fin de potenciar un determinado sector.

A finales de este siglo, el papel del Estado se ha puesto en tela de juicio. Por una parte, determinadas empresas han sido objeto de privatización ya que la misión esencial que tenían concedida ha perdido su vigencia original. Este ha podido ser el caso de los sectores que han sido objeto de liberalización, entre los que se pueden encontrar las telecomunicaciones, el sector eléctrico o de transportes o incluso el servicio postal.

Por otra parte, muchos de los sectores tradicionalmente monopolísticos como por ejemplo, el tabaco, el petróleo, las cerillas, el alcohol, la potasa o la sal, han sido paulatinamente abiertos a la libre competencia debido fundamentalmente a que ya no se plantea ningún problema de abastecimiento. Por lo tanto, los monopolios que hoy todavía existen responden esencialmente a objetivos fiscales.

Además, la eficacia de las empresas públicas comenzó a discutirse y la necesidad de paulatinamente paliar el déficit hizo que se pusieran a la venta muchas de estas empresas.

En cierto modo, el llamado modelo francés de desarrollo del sector público entró en crisis a partir de mediados de los 80. Si a esto unimos que los criterios de convergencia hacían reducir el déficit y muchas empresas públicas sólo generaban pérdidas, la disminución del sector público ha sido fundamental.

La posibilidad de privatización no se ha limitado a sectores que han redefinido su posición en el mercado y han dejado de ser estratégicos como las telecomunicaciones o el audiovisual, sino que alcanza a aspectos tan vitales para la economía como son las infraestructuras de determinados servicios municipales, la salud pública o incluso la seguridad.

La Unión se deberá plantear en qué parámetros debe actuar el sector público, cuáles son las actividades esenciales del mismo y qué tratamiento desde el punto de vista de la competencia deberán recibir. Todo ello, cuando al acabarse el siglo se aprecia que los resultados de las privatizaciones no son uniformes y que parece claro que la necesidad de dotar de un servicio al ciudadano se puede imponer sobre la privatización en unos determinados casos, ya que ciertas experiencias de privatización como por ejemplo, en el sector del agua en el Reino Unido no han dado todo el resultado deseado. Por otra parte, en un mundo jurídico sofisticado, el control de sectores estratégicos por parte del Estado no sólo se

puede hacer ya mediante la participación accionarial sino que existen otras vías, como las *golden shares* tan utilizadas en el Reino Unido.

En esta redefinición de las condiciones de competitividad en el mercado, habrá que analizar detalladamente cuál es el papel a jugar por las PYMEs que en muchos casos representan el 90% de la actividad económica. En el umbral del siglo XXI, el trato recibido por las PYMEs ha sido mediocre y la Unión se deberá plantear su apoyo como un aspecto fundamental.

VI. INCREMENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DEL CIUDADANO

La creación de la Comunidad Económica Europea en 1957 respondió básicamente al intento de solucionar las secuelas de la guerra mundial, cuyo origen habían sido las posturas encontradas entre Francia y Alemania. A pesar de tener un trasfondo político, los seis países fundadores decidieron que su objetivo consistiría en la creación de un mercado común con una política aduanera exterior, intentando de este modo consolidar unas relaciones estrechas entre países que permitieran evitar nuevos enfrentamientos entre dichas naciones. Esta creación, fundamentalmente económica, ha funcionado durante cuarenta años sobre la base de avances sucesivos, es decir, sobre la base de una política de «petits pas». Sin embargo, a finales de siglo, el modelo de construcción europea ha sufrido una profunda aceleración como consecuencia de la transformación de los países del Este. Francia ha apoyado la reunificación de Alemania, y en contrapartida, ha obtenido la creación de la Unión económica y monetaria con el fin de que el marco alemán, moneda de referencia ya a principios de los años 90, no se convierta en la única moneda de peso dentro de la Unión Europea.

Cuando los ciudadanos de los distintos países han sido llamados a pronunciarse sobre la Unión económica y monetaria, los políticos de los distintos países han observado que se ha producido un progresivo alejamiento entre el proceso de construcción europea y el ciudadano europeo. Este siente lejano este proceso, que se produce sobre la base de una dudosa legitimidad democrática, debido probablemente a la lejanía de la actuación de la Comisión Europea. Todo ello es consecuencia de haber fundamentado la Unión Europea sobre la base de planteamientos puramente económicos que sin embargo, han alcanzado un éxito indudable.

Las luces rojas se han empezado a encender en todos los gobiernos, que han detectado la falta de identificación del ciudadano con el proceso de construcción europea.

A estos factores, se une el hecho de que las preocupaciones de los ciudadanos comienzan a cambiar y los criterios de bienestar económico están siendo paulatinamente sustituidos por un incremento de la calidad de vida del ciudadano. Frente a las preocupaciones de nivel de vida propias de los años 50, hemos pasado a otro tipo de necesidades vitales como son la seguridad y la libertad, la mejora del medio ambiente, el ambiente urbano más confortable, la justicia más cercana...

La Unión Europea, que ha resuelto de forma razonable el incremento del nivel de vida, tiene que hacer frente al reto que supone el facilitar la continuidad en los logros adquiridos y la adaptación a las nuevas circunstancias. Si el ciudadano es consciente de que este hecho se produce por influjo de la Comunidad, la identificación con la misma se verá sustancialmente favorecida.

En consecuencia, es absolutamente necesario que el ciudadano se sienta plenamente identificado con un entramado político que le está proporcionando resultados prácticos en su bienestar individual.

VII. MEJORA INSTITUCIONAL

Uno de los principales problemas a los que las instituciones de la Unión Europea y, en definitiva, la propia Unión se enfrentan, es el desafío institucional.

Creadas las Comunidades en los años 50, su formación encierra un gran déficit democrático. No existe un ejecutivo europeo, sino que se crea una especie de sistema bicéfalo entre la Comisión, que propone y administra, y el Consejo, que decide.

Las normas no se aprueban por el Parlamento, sino que el poder último de decisión le corresponde al Consejo de Ministros. El Parlamento en cuanto a tal, además de no estar elegido por sufragio universal, tiene unas competencias muy limitadas.

Sobre esta base y siguiendo la histórica teoría de pequeños pasos, la Unión va modificando de forma progresiva, pero limitada, su arquitectura institucional. El Parlamento adquiere ciertas competencias presupuestarias, posteriormente es elegido por sufragio universal y a través de los distintos tratados, se le empieza a dotar de un poder de codecisión que alcanza una cierta importancia.

Por su parte, la Comisión no sufre grandes cambios en mucho tiempo, aunque intenta incrementar sus competencias por medio de interpretaciones más o menos ajustadas de los tratados.

Por último, en el Consejo de Ministros, se constata que es necesario institucionalizar los encuentros entre los jefes de Estado y de gobierno

de los países miembros si se quiere avanzar en la construcción comunitaria, y por ello, se crea el Consejo europeo.

Sin embargo, el ciudadano medio empieza a tener una opinión de la Unión más o menos enrarecida, y a referirse de forma despectiva a los «burócratas de Bruselas». En la práctica, el número de funcionarios no excede de 15.000 y su labor como administración puede definirse como eficaz. Sin embargo, tal y como dice Baltasar Gracián, hay que saber vender las cosas ya que «no es suficiente con su bondad intrínseca, pues no todos muerden la sustancia ni miran por dentro».

En el momento actual, nos encontramos con una Unión Europea que puede tener dificultades de funcionamiento en el futuro si se cumple, como parece claro, que en el reparto político del mundo, el bloque comunitario debe acoger en su seno la mayoría de los países del Este que no eran miembros de la antigua Unión Soviética.

Es necesario que la Unión reforme sus estructuras y su sistema de voto, para que el veto de unos pocos no impida la adopción de decisiones apoyadas por la mayoría. Y en esta operación debe existir siempre una gran dosis de confianza y unos objetivos de Estado a largo plazo que no siempre son bien recibidos por unos electores que votan sobre la base de valoraciones a corto plazo.

Es verdad, sin embargo, que la propia historia de la Comunidad viene demostrando que, la capacidad interna de las instituciones y la visión de los políticos se extiende más allá de la que sus propios creadores habían imaginado, y alcanza una mayor profundidad en su desarrollo.

En este complicado entramado de arquitectura institucional, es preciso asociar a determinados colectivos al proceso de integración europea que contribuyan a incrementar la velocidad de crucero de la Unión. Este es el caso de los Estados o *länder*, las Comunidades Autónomas, las regiones, u otros entes que no corresponden con la noción clásica del Estado que ha sido tradicionalmente el único protagonista del proceso de decisión.

En una carta publicada en el periódico belga *Le Soir*, el actual Presidente de la Comisión Europea afirmaba en esta línea que «no quiero una Europa centralizada. Guardemos nuestra diversidad. Es al tiempo nuestra riqueza y nuestra fuerza. Actuemos en cada ocasión al nivel más apropiado, tanto sea éste europeo, nacional, regional o local».

También hay que afirmar que la propia dinámica de constitución de la Unión Europea, va a conllevar la aparición de entes o instituciones que no estaban previstas cuando los Monnet, Schuman o Adenauer redactaban el Tratado. Es cierto que algunas instituciones, como el Banco Central Europeo, ya están previstas en los nuevos Tratados. Sin embargo, se echa en falta la clásica división de poderes de Montesquieu, que en el

caso de la Unión habrá que asociarla con la defensa de las zonas territoriales que conforman la misma. Por otra parte, las instituciones comunitarias deberán ser conscientes de la importancia de su actuación en el proceso de construcción comunitaria y, en definitiva, actuar en consecuencia.

El Tribunal de Justicia deberá progresivamente adquirir una función superior al Tribunal Constitucional en determinadas áreas de su competencia, y actuar como juez ordinario en otros asuntos. Dicho papel constitucional ha de jugarse en orden a salvaguardar la legalidad de la armonía entre los distintos intereses en juego. Por su parte, su labor de tribunal ordinario vendrá definido como consecuencia de la comunitarización creciente de cada vez más sectores, lo que implicará claramente la necesidad última de una aplicación uniforme del Derecho con la resolución de conflictos por un tribunal específicamente comunitario.

Por último, en una óptica de ampliación a más miembros, es necesario que los países candidatos reciban la ayuda suficiente para que su integración en las instituciones sea lo más eficiente y rápida posible.

VIII. FORMAS DE AFRONTAR ESTE DESAFÍO

Una de las frases preferidas del Padre Arrupe era que «el árbol que cae hace ruido, la hierba que brota no».

Si Europa, y en concreto, la Unión Europea, quiere encontrarse a sí misma y lograr un verdadero acercamiento a sus ciudadanos, deberá hacer frente a los retos que hemos venido mencionando. A contrario, la alternativa puede ser la creación de una especie de reinos de taifas, análoga a la que en su día concluyó con la desaparición de la zona más próspera en recursos humanos y económicos que existía en el mundo. Los europeos nos hemos de dar cuenta que para jugar un papel de primer orden en el mundo es imperativo hacerlo de forma integrada.

Este reto implica una acción que conlleva, al tiempo, una visión a largo plazo. Para ello, los líderes europeos deberán asumir niveles de riesgo electoral muy elevados y estar dispuestos a realizar sacrificios importantes por cuanto tendrán que explicar que el poder de decisión ya no reside en ellos sino que se ejerce en común.

En una perspectiva de integración europea los conceptos decimonónicos de Estado habrán desaparecido. En efecto, si en el siglo XIX la defensa, la moneda y las relaciones exteriores definían el concepto de una nación, e incluso eran los atributos claros de la soberanía de un Estado, en la Europa del siglo XXI tales conceptos están condenados a la quiebra.

Así, es un fenómeno irreversible el hecho de que a partir de 1999 se producirá la desaparición de las monedas nacionales. Esto va a significar que uno de los elementos básicos de soberanía va a desaparecer al existir una moneda, el Euro, que será la única en curso en toda la Unión Europea.

Las consecuencias de la Unión económica y monetaria son mucho mayores de lo que se pudiera pensar. La creación de una moneda supondrá la comunitarización de las políticas monetarias, es decir, a partir de 1999, el dinero en circulación, los tipos de interés y en definitiva toda la política monetaria serán objeto de decisión en común.

Esta política monetaria se deberá basar en una inflación baja. En gran medida, el nivel de autonomía de la política de ingresos y gastos de los distintos Estados va a quedar muy condicionada por las decisiones del Banco Central Europeo.

Además, la política de gasto, especialmente en materia de infraestructuras, va a condicionarse de un modo decisivo por el montante de la inversión requerida, así como por el carácter supranacional de la misma. Parece evidente que será difícil defender una política fiscal alternativa en un entorno mucho más integrado. Así pues, y en conjunto, la política monetaria conducirá a la armonización de las políticas económicas de los distintos países.

Sin embargo, si tratamos de valorar cómo afrontar el futuro, es preciso incidir en el acercamiento del ciudadano a la Unión Europea. Un requisito fundamental es el relativo al reparto racional de competencias entre las distintas instituciones que actúan en los diversos territorios de la Unión. Es decir, cada institución debe de servir al ciudadano en aquellas materias y niveles en los que es más eficaz. Es necesario evitar la lucha por la competencia para incrementar el poder político, tanto a nivel europeo como desde una perspectiva interna.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que la Unión debe hacer frente a las preocupaciones de los ciudadanos. En la actualidad, las preocupaciones de los ciudadanos hacen referencia a la seguridad, a la rapidez de la justicia, al medio ambiente o al empleo. Estas prioridades de los ciudadanos han sido parcialmente recogidas por el Tratado de Amsterdam que de alguna forma ha intentado otorgar una respuesta a estas preocupaciones.

La Unión deberá estar muy atenta a las necesidades del ciudadano y reaccionar con la rapidez y eficiencia necesarias. Probablemente, en el futuro haya aspectos que deberán ser objeto de la decisión comunitaria, como por ejemplo las ciudades y su entorno y la política urbana en general, la asistencia sanitaria, o una política de administración de justicia eficaz.

Es difícil enumerar todas y cada una de las necesidades frente a las cuales el ciudadano se está enfrentando en un entorno cambiante. Es cierto que frente a las dificultades que tenía el ciudadano en los años 50 para obtener una línea telefónica, en la actualidad la preocupación radica en obtener el acceso a Internet o conectarse adecuadamente a una plataforma digital.

Parece claro que si bien la vida del ciudadano está en una permanente evolución, la obtención de un puesto de trabajo permanente va a seguir siendo una necesidad del futuro. Puede ser objeto de discusión el lugar de realización del trabajo, los medios técnicos que se utilizarán o la cuantía de la remuneración. Pero, de cualquier modo, el contar con un puesto de trabajo estable va a seguir siendo una necesidad fundamental para el ciudadano europeo.

La Unión deberá ocuparse preferentemente de dos facetas diferentes de las políticas de empleo. Por una parte, la Unión deberá realizar propuestas comunes para hacer frente a las mayores necesidades de formación de los nuevos empleos. Cada vez es más preciso contar con una educación mucho más especializada, de carácter más internacional y con unas perspectivas de un futuro puesto de trabajo mucho más claras. Hay que añadir que la Unión deberá aportar soluciones concretas a los que buscan por primera vez un puesto de trabajo o los que por razón de la coyuntura económica deben abandonarlo sin haber alcanzado la edad de jubilación. Las respuestas deben ser imaginativas y novedosas, y ser fruto del pacto entre los agentes sociales.

Al determinar el papel de la Unión Europea en el siguiente milenio, no podemos pensar que el papel de la Unión en cuanto a autoridad pública se limite a controlar o a estimular al mercado. Uno de los componentes que caracteriza preferentemente a lo que es común en la Unión es el poseer un Estado que estimula la economía. Es claro que la Unión debe seguir actuando para evitar las desigualdades regionales, en especial desde la perspectiva de la integración de los países del Este. Es claro que la investigación y desarrollo en la Unión se hará sólo si es en común ya que una actuación separada por país, no alcanza los niveles mínimos de eficacia. Es evidente que si queremos contar con unas infraestructuras que hagan a la Unión competitiva, es preciso contar con una Unión que realice inversiones en más de un país. En definitiva, más allá de las formas sofisticadas de financiación de los proyectos de inversión pública, será preciso contar con una financiación por parte de la Unión Europea.

Al hablar de financiación, es preciso aludir al concepto de contribuyentes y receptores netos, en definitiva, es necesario hablar en términos de solidaridad. Si se quiere contar con unos países con unos niveles análogos de desarrollo, es necesario que se facilite ese desarrollo por los

países con mayores posibilidades. Cualquier política de inversión no es gratuita ya que el aumento del nivel de vida en una zona de la Unión sólo puede llevar a un incremento de la capacidad adquisitiva que, en definitiva, sólo puede ser satisfecha por los países que han desarrollado eficazmente su sector industrial y de servicios.

Al hablar de financiación, es preciso aludir a su aumento y a la forma de realizarlo sin que se produzcan batallas políticas sistemáticas.

Pero en el desafío del siglo XXI, las propias instituciones de la Unión deben ser más eficaces y más cercanas. Se habrá perdido una ocasión histórica si no se acercan las decisiones de la Unión al ciudadano y si no se consigue que la Unión esté más cerca y sea más eficaz desde la perspectiva de los presuntos votantes.

Desde la perspectiva del próximo siglo, es difícil imaginar una división de poderes clásica en las instituciones comunitarias. Sin embargo, puede afirmarse que hay toda una serie de retos que es preciso afrontar. Es evidente que la Administración comunitaria debe ser más descentralizada y más eficaz. Las instituciones de los diferentes Estados, *länder*, comunidades autónomas, e incluso una administración de carácter estrictamente municipal, deben jugar un papel en el aumento de la eficacia, en la cercanía al ciudadano y en definitiva en el proceso de descentralización.

Los tribunales nacionales deberán estar más involucrados en la aplicación de la justicia comunitaria. Es probable que la utilización de medios técnicos que permitan acceder a la legislación comunitaria así como las actuaciones de formación de jueces puedan ayudar en esta línea.

En el Parlamento Europeo, la asunción creciente de competencias y en definitiva la importancia política que poco a poco alcanzará, deberán hacer que juegue un papel más claro en el debate político europeo y deje de ser una cámara de resonancia de un europeísmo en determinadas ocasiones de muy poca practicidad.

La Comisión deberá poco a poco entender que la transparencia, la eficacia y un programa claro de actividad deberán guiar su actividad cotidiana. Tanto los comisarios europeos, como la Comisión en tanto que órgano colegiado, deberían enmarcarse en unas orientaciones políticas que no se fundamenten únicamente en la reivindicación de lo europeo como un arma de trabajo eficaz.

Por último, el Consejo deberá enfocar su actividad desde una perspectiva de futuro e incluso, por qué no decirlo, de Estado, realizándose las adaptaciones necesarias para que los grandes países no puedan vetar de forma ininterrumpida determinados proyectos por ser contrarios a sus intereses. Un sentido común de lo europeo debe prevalecer en la actividad cotidiana del Consejo.

Sin embargo, cuando hablamos de la Unión y de la forma de afrontar el desafío del siglo XXI, estamos aludiendo a una Unión Europea ubicada en un mundo global en el que si se quiere ser la primera gran potencia será preciso desempeñar un papel cada vez más destacado.

La función de la Unión Europea en un mundo global debe basarse en una serie de principios y en convicciones. Por una parte en principios, por cuanto para una Unión que cree en la libre economía de mercado, la posibilidad de ofrecer y recibir productos de otras partes del mundo debe constituir un principio básico de actuación. Por otra parte, se debe basar en convicciones, porque si lo que creamos es el área de más riqueza del mundo o bien se ejerce esta riqueza con criterios de solidaridad o, además de traicionar alguna de las ideas que nos han sido propias, pueden suscitarse conflictos graves debido al propio desplazamiento de ciudadanos de terceros países o a su propia situación económica.

Una Unión Europea integrada no puede permitirse contar con casi una treintena de diplomacias actuando en paralelo. Es posible recurrir al ejemplo de Bosnia en el que los europeos no han sabido evitar la masacre. Los intereses propios y ajenos son tan importantes que debería ser urgente el establecimiento de una política exterior única. Y es que una política exterior única no es concebible sin un servicio exterior común y especialmente sin una defensa común. Y es aquí donde Europa debería ser fuerte y debería imponer su criterio si quiere ser una. Y esto no debe excluir, con carácter automático, una relación privilegiada con determinadas potencias que también deben defender sus intereses, en muchas ocasiones, haciendo causa común con los europeos. Pero, por qué no decirlo, Europa debe ser egoísta en la concepción de su política exterior, porque las secuelas de la guerra deberían estar olvidadas y la tutela de los países ser algo en el recuerdo.

Por otra parte, al hablar de política exterior, la economía adquiere paulatinamente un mayor protagonismo y se alude al concepto de la aldea global. Probablemente los logros de la Unión hasta la fecha han sido importantes. Se ha conseguido establecer un marco para las relaciones con los países de Africa, privilegiando evidentemente los países africanos, se está comenzado a desarrollar una política mediterránea que evite situaciones de pobreza que sólo conllevan el afianzamiento de posiciones religiosas de extremo, y se consolidan las relaciones con los países del este, algunos de los cuales se integrarán en la Unión.

La Unión Europea deberá poner más énfasis en las zonas del mundo donde su actividad es limitada, y en concreto, en aquellas zonas en las que contar con ayudas de la Comunidad es una condición de supervivencia. Las instituciones de la Unión deberían intentar por todos los medios que los fondos comunitarios fueran más eficaces en Africa, así como

aplicar una política en Latinoamérica basada en un enfoque realmente independiente.

Pero más allá de las zonas geográficas, es preciso aludir a los medios y vías de actuación concretas.

Por otra parte, desde una perspectiva de libre mercado, la única forma de consolidar nuestro liderazgo debería ser la integración de los países a que incrementen su nivel de desarrollo. Lo cierto es que de un modo creciente, el papel de los europeos está basado en una tecnología avanzada y el papel de los países en desarrollo, en ocuparse de la fabricación en masa, lo cual implica un componente muy intensivo de mano de obra.

La única forma de que la Unión encuentre su posición en el mundo y ésta sea efectiva, es dotarse de medios y estos medios pasan por contar con una política exterior y de defensa común.

Es preciso que la Unión Europea encuentre su posición en un mundo crecientemente abierto, dentro de un marco de tolerancia y de solidaridad. Todo ello sólo podrá conseguirse si este proyecto es capaz de seguir entusiasmando no sólo a los países, sino con carácter primordial a los ciudadanos de los mismos, y en especial a las nuevas generaciones que hoy estáis aquí presentes.

Dice San Ignacio que «la unión de los miembros de la Compañía entre sí y con su cabeza ayudará a mantener a la Compañía en su buen estado».

Hagamos votos por que Europa sea capaz de asumir la máxima ignaciana en su construcción. La Unión Europea, más que una amenaza pasará así a convertirse en un reto.

La prórroga de la competencia judicial internacional

por M.^a Begoña Merino Juez

Juez sustituta del Tribunal Superior de Justicia
del País Vasco

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: EL CONVENIO DE BRUSELAS.—1. **La sumisión expresa: artículo 17.**—1.1. *Ambito de aplicación.*—1.2. *Los requisitos de forma a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*—1.2.1. El acuerdo escrito.—1.2.2. El acuerdo verbal confirmado por escrito.—1.2.3. El acuerdo concluido, en el comercio internacional, en una forma conforme a los usos que las partes conocieren o debieren conocer y que, en dicho comercio fueren ampliamente conocidos y regularmente observados por las partes en los contratos del mismo tipo en el sector comercial considerado.—1.2.4. El acuerdo establecido en una forma que se ajustase a los hábitos que las partes tuvieran establecidos entre ellas.—1.2.5. Los acuerdos de atribución de competencia a un Tribunal o Tribunales de un Estado contratantes concluidos por partes no domiciliadas en la Comunidad.—1.2.6. El acuerdo concluido en favor de una sola de las partes.—1.2.7. Los acuerdos de elección de foro concluidos por una persona domiciliada en Luxemburgo (Artículo I, párrafo 2.º, del Protocolo anexo al Convenio de Bruselas).—2. **La sumisión tácita: artículo 18.**—2.1. *Ambito de aplicación.*—2.2. *Los requisitos de forma a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*—2.2.1. La comparecencia del demandado como acto procesal de sumisión tácita.—2.2.2. La comparecencia del demandado cuando además de impugnar la competencia, contesta al fondo del asunto.—2.2.3. La comparecencia del demandante.—III. EL SISTEMA AUTÓNOMO ESPAÑOL: LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.—1. **Ambito de aplicación.**—2. **La sumisión expresa: artículo 57. Los requisitos de forma a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.**—2.1. *La renuncia de los interesados a su fuero propio.*—2.2. *La renuncia de forma clara y terminante.*—2.3. *La designación con toda precisión del Juez a quien se sometieren.*—3. **La sumisión tácita: ar-**

título 58. Los requisitos de forma a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.—3.1. *La sumisión tácita del demandado, en el hecho de hacer, después de personado en el juicio, cualquier gestión que no sea la de proponer en forma la declinatoria.*—3.2. *La sumisión tácita del demandante, en el hecho de acudir al Juez interponiendo la demanda.*—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio en materia de la prórroga de la competencia judicial internacional en relación o comparación con las establecidas en el Convenio de Bruselas, tiene como objetivo señalar y poner de manifiesto las afinidades y discrepancias que principalmente y en cuanto a la forma existen entre ambos sistemas.

Cobra especial relevancia en este ámbito la voluntad de las partes que se convierte así en criterio atributivo de competencia judicial internacional. La consecuencia inmediata que se produce de la prórroga voluntaria de la competencia es doble, por un lado, su atribución a un Tribunal de un Estado, que, de otro modo, probablemente no la tendría (*prorrogatio fori*) y, por otro, la exclusión de la misma del Tribunal de otro Estado que, de no haber mediado la voluntad de las partes, hubiera sido competente para conocer del litigio (*derogatio fori*). Tanto el efecto prorrogador como el derogador de la jurisdicción, son dos manifestaciones de un mismo fenómeno, cual es la importancia de la autonomía de la voluntad como criterio atributivo de competencia. Normalmente van unidos, salvo en el hipotético supuesto, de que un Tribunal sea competente porque así lo han querido las partes y es imposible que los Tribunales de ningún otro Estado lo sean.

La regulación de esta materia tanto en la modalidad de sumisión expresa, como de sumisión tácita, está contenida en la normativa comunitaria en el Título II, Sección Sexta: «Prórroga de la competencia», artículos 17 y 18 del Convenio de Bruselas; y en la española en el Libro I, Título II, Sección Segunda: «Reglas para determinar la competencia», artículo 56 a 58 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La sumisión expresa deriva directamente de la voluntad común de las partes de querer someterse a la jurisdicción de unos Tribunales, y se plasmará en los llamados acuerdos de elección de foro; y la sumisión tácita va a resultar, no ya directamente de esa voluntad de las partes, sino de la realización de determinados actos procesales por alguna de ellas.

Respecto a la forma que se exige para la validez de una u otra modalidad de sumisión, ya sea la contenida en el Convenio de Bruselas como en la Ley de Enjuiciamiento Civil, es lo que trataremos de dilucidar con más detenimiento en el presente artículo.

II. EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: EL CONVENIO DE BRUSELAS.

1. La sumisión expresa: artículo 17

1.1. *Ambito de aplicación*

El Convenio de Bruselas (C.B.) regula en su artículo 17 la prórroga expresa de la competencia, y recoge tanto los requisitos relativos al ámbito de aplicación como a la validez en cuanto al fondo y a la forma (principio de autosuficiencia). Esta regla de competencia prevalece sobre las que se contienen en los artículos 2 —domicilio del demandado—, 5 y 6 —competencias especiales— (principio de primacía)¹. La consecuencia que se deriva es que el Tribunal prorrogado tendrá competencia exclusiva para conocer del asunto² y las partes no podrán renunciar a ella, salvo por mutuo acuerdo o en el supuesto de la cláusula atributiva de jurisdicción en favor de una sola de ellas³.

Estos convenios no surtirán efecto cuando sean contrarios a las disposiciones de los artículos 12 y 15, relativos a materia de seguros y contratos celebrados por consumidores, o si excluyen las competencias exclusivas del artículo 16; tampoco cuando decidan someterse las partes tácitamente a otro Tribunal conforme dispone el artículo 18⁴, ni, por último, según el artículo 17, cuando los Estados contratantes sean parte de

¹ Principio de primacía que fue instaurado por el TJCE en las sentencias (SS) dictadas en los asuntos 24/76, *Salotti* (motivo 7, párrafo (pfo.). 1.º) y 25/76, *Segoura* (motivo 6, pfo. 1.º), ambas de 14 de diciembre de 1976. Esta tesis se va a reiterar en sentencias posteriores: en el asunto 784/79, *Porta Leasing* (motivo 5, pfo. 1.º), de 6 de mayo de 1980; asunto 201/82, *Gerling* (motivo 13), de 14 de julio de 1983; asunto 71/83, *Tilly Russ* (motivo 14), de 19 de junio de 1984 y en el asunto 22/85, *Anterist* (motivo 12), de 24 de junio de 1986.

² Con ello se pretende evitar que conozcan de un mismo asunto varios órganos jurisdiccionales distintos y se dicten resoluciones contradictorias.

³ Artículo 17, pfo. 4.º del C.B.: *Cuando se celebre un acuerdo atributivo de competencia en favor solamente de una de las partes, ésta conservará su derecho de acudir ante cualquier otro Tribunal que sea competente en virtud del presente Convenio.*

⁴ Así resolvió el TJCE en su sentencia (S) dictada en el asunto 150/80, *Elefanten Schuh GmbH/Pierre Jacqmain*, de 24 de junio de 1981, Recopilación (Rec.). 1981, páginas (pp). 1671 siguientes (ss.); haciendo una interpretación literal del artículo 18, que establece como límite las competencias exclusivas del artículo 16, pero no la del 17.

otros Convenios, que en materias específicas, regulen la competencia judicial y el reconocimiento y ejecución de las resoluciones. Esta primacía se extiende incluso sobre las normas nacionales de competencia judicial establecidas por los legisladores de cada uno de los Estados.

Para que se pueda aplicar la normativa convencional se tienen que dar ciertas condiciones, y su incumplimiento conllevará, no la nulidad del acuerdo, sino su exclusión del ámbito de aplicación del artículo 17. La primera de ellas es la existencia de una situación de carácter internacional en la relación jurídica litigiosa, ya que las normas del Convenio se aplican en el orden internacional, como así lo recoge el párrafo 3.º del Preámbulo del Convenio⁵. Ello supone que estas reglas no se van a aplicar cuando todos los elementos de la relación jurídica se concentren en un mismo Estado contratante y el Tribunal designado sea también de ese mismo Estado. El problema surge en determinar cuál es el elemento que debe revestir ese carácter, si el acuerdo de elección de foro en sí o la relación jurídica a propósito de la cual se estipuló, existiendo dos tesis irreconciliables. Una de ellas se muestra favorable a admitir la elección del foro de un Estado contratante extranjero como el elemento que va a justificar la internacionalidad; compartida por autores, entre otros, como LAYTON. A, MEZGER. E, IGLESIAS BUHIGUES. J.L, HUNTLEY. J, y justificando su postura con el argumento de que en el ánimo de los redactores del Convenio estaba presente la idea de que era suficiente la designación de un Tribunal de un Estado contratante para que la cláusula tuviera el carácter internacional necesario para la aplicación de la normativa convencional y porque además en ningún momento se exigía que existiera una conexión entre el litigio surgido o que pudiese surgir y el Tribunal designado para conocer del mismo. La segunda, es contraria a la admisión de la elección del foro de un Estado contratante extranjero como el elemento que va a justificar la aplicación del artículo 17 por su carácter internacional; tesis mantenida por, entre otros, GOTHOT P, HOLLEAUX D, KAYE P, los cuales afirman que si la reforma del artículo 17 no zanjó el tema entre una u otra postura, ello supone la ratificación de que este artículo sólo es aplicable cuando el litigio de que se trate implique relaciones internacionales, lo que no se cumple mediante la simple elección de una jurisdicción de un Estado determinado, quedando claro que el ele-

⁵ *Las Altas Partes Contratantes... PREOCUPADAS por fortalecer en la Comunidad la protección jurídica de las personas establecidas en la misma, CONSIDERANDO que es importante, a este fin, determinar la competencia de sus jurisdicciones en el orden internacional, facilitar el reconocimiento y establecer un procedimiento rápido al objeto de garantizar la ejecución de las resoluciones judiciales, de los documentos públicos con fuerza ejecutiva y de las transacciones judiciales.*

mento de internacionalidad exigido como condición de aplicación de tal norma debe hallarse presente en la relación jurídica a propósito de la cual el acuerdo se estipuló. Sin embargo se podría considerar como la solución más conveniente que el Tribunal nacional designado será el que en cada caso en concreto deba apreciar la existencia de tal carácter apoyándose en otros criterios como el factor tiempo, el domicilio de las partes, el objeto de la relación jurídica, etc.

La segunda sería que al menos una de las partes tuviera su domicilio en un Estado contratante, pudiendo serlo cualquiera de ellas, ya que normalmente estos convenios se acuerdan con anterioridad a la aparición del litigio y de antemano es difícil saber el carácter que asumirá cada parte. La cuestión principal que se ha planteado es el momento en que debe apreciarse esta condición de domiciliación, sobre la cual el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) aún no se ha pronunciado de manera expresa, existiendo hasta la fecha dos tesis claramente contrapuestas. Una de ellas establece que tal condición se debe dar en el momento del inicio del proceso, lo que tendría como consecuencia que todos los requisitos que exige el artículo 17 se deberían cumplir en ese momento, sin tener en cuenta la situación que existía al celebrarse el acuerdo; solución que había sugerido el Abogado General F. CAPOTORTI en la sentencia en el asunto 25/79, *Sanicentral*, de 13 de noviembre de 1979, en la que el Tribunal con motivo de un problema análogo referido a la aplicación en el tiempo a una cláusula de elección de foro incluida en un contrato de trabajo concluida con anterioridad de su entrada en vigor, se situó en el momento del inicio del proceso para la apreciar la validez de la cláusula⁶. La otra tesis es la mayoritaria que ha sostenido la doctrina, entendiendo que la domiciliación se debe dar en el momento de la conclusión del acuerdo, sino sería suficiente para poder privar de eficacia a dicho acuerdo que una de las partes inmediatamente después cambiase de domicilio. El TJCE ha apoyado esta solución en dos sentencias, concretamente en los motivos 13 y 14 de las dictadas en el asunto 201/82, *Gerling*, de 14 de julio de 1983⁷ y en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, de 19 de junio de 1984⁸; pronunciadas con ocasión de dos su-

⁶ S-TJCE- en el asunto 25/79, *Sanicentral GmbH/René Collin*, de 13 de noviembre de 1979, Rec.1979, pp. 3423 ss. Motivo 6: una cláusula atributiva de competencia... *es, por su naturaleza, una opción de competencia que sólo produce efectos jurídicos cuando se acude a una instancia judicial y que sólo origina consecuencias en el momento del ejercicio de una acción judicial.*

⁷ S-TJCE- en el asunto 201/82, *Gerling Konzern Speziale Kreditversicherungs A G y otros/Amministrazione del Tesoro dello Stato*, de 14 de julio de 1983, Rec.1983, pp. 2503 ss.

⁸ S-TJCE- en el asunto 71/83, *Partenreederei ms Tilly Russ y Ernest Russ/N V Haven & Vervoerbedrijf Nova y N V Goeminne Hout*, de 19 de junio de 1984, Rec. 1984, pp. 2417 ss.

puestos en que las cláusulas de elección de foro estaban incluidas en instrumentos emitidos con ocasión de contratos de transporte de mercancías, afirmando el Tribunal que la condición de domiciliación de una de las partes se debía cumplir en las relaciones entre los contratantes originarios, con independencia de la posterior transmisión de los derechos contenidos en ellos respecto de un tercero que podría resultar vinculado por las cláusulas en el momento del inicio del litigio.

Por último, la tercera de las condiciones que se exige para la aplicación de la normativa convencional es la designación, como competentes, de un Tribunal o Tribunales de un Estado contratante reconociéndose para ello una libertad a las partes que da lugar a la aparición de varias posibilidades. Una, designar un Tribunal en concreto de un Estado. Otra, designar genéricamente a los Tribunales de un Estado, correspondiendo en este caso al Derecho interno de éste decidir cuál es el Tribunal competente territorialmente. Si ello no fuera posible, o bien la cláusula atributiva es inoperante, o bien la ley nacional de ese Estado sería contraria al Convenio al no señalar un foro competente. La tercera de las posibilidades sería designar a los Tribunales de más de un Estado, y así lo admitió el TJCE en su sentencia dictada en el asunto 23/78, *Meeth*, de 9 de noviembre de 1978⁹, al reconocer la validez de una cláusula por la que se preveía que cada una de las partes del contrato, con domicilio en Estados diferentes, sólo podía ser demandada ante los Tribunales del Estado en que tenía su domicilio. La razón primera es el respeto a la autonomía de la voluntad de las partes, como ya expuso el Abogado General F. CAPOTORTI en sus conclusiones «que nada impide que las partes, en lugar de considerar globalmente todas las diferencias susceptibles de surgir de su contrato, las reparten en dos o más grupos, según los criterios que ellas determinen libremente, y designen para cada uno de tales grupos los Tribunales de un Estado diferente». La segunda hace referencia al principio de economía procesal que informa el contenido normativo del C.B. En esta sentencia se consagra una interpretación mucho más flexible del artículo 17 de la que se hacía en las dictadas en los asuntos 24/76, *Salotti y 25/76, Segoura*, ambas de 14 de diciembre de 1976.

El artículo 17 párrafo 1.º del Convenio exige también la existencia de un convenio, es decir, de un acuerdo de voluntades entre las partes del que resulte la voluntad común de prorrogar la competencia. El Informe Jénard ya establecía que «...la cláusula atributiva de competencia supone

⁹ S-TJCE- en el asunto 23/78, *Nikolaus Meeth/Glacetel*, de 9 de noviembre de 1978, Rec. 1978, pp. 2133 ss.

un verdadero acuerdo entre las partes»¹⁰. El TJCE en sus sentencias dictadas en los asuntos 24/76, *Salotti* y 25/76, *Segoura*¹¹, consagró unos criterios relativos a la existencia del convenio y a la delimitación de su contenido, los cuales se resumen en la obligación que tiene el Tribunal designado de examinar si el acuerdo nace de un efectivo consentimiento de las partes, que se ha de manifestar de manera clara y precisa y; en la exigencia por el acuerdo de ciertas modalidades formales¹². El Tribunal de Luxemburgo ha llegado incluso a considerar, en la sentencia dictada en el asunto C-214/89, *Powell Duffryn*, de 10 de marzo de 1992¹³, que constituye un acuerdo atributivo de competencia a los efectos del artículo 17, la cláusula que figura en los Estatutos de una sociedad. En esta sentencia el Tribunal se inclinó por entender la noción de acuerdo contenida en el artículo 17 de una forma autónoma y, por calificar de naturaleza convencional a las disposiciones de los estatutos que disciplinan las relaciones entre la sociedad y sus accionistas. De igual modo entiende que el consentimiento de las partes a esos estatutos, y por ende a las normas que rigen el funcionamiento de la sociedad, constituyen la expresión de una manifestación de voluntad global de los socios: la voluntad social. En base a las consideraciones anteriores el TJCE respondió en el sentido de que «... una cláusula atributiva de competencia que designe los Tribunales de un Estado contratante para conocer de los litigios que enfrenten a una sociedad anónima y a sus accionistas, inserta en los estatutos de dicha sociedad y adoptada conforme a las disposiciones del Derecho nacional aplicable y a los propios estatutos, constituye un acuerdo en el sentido del artículo 17, ... los requisitos de forma que establece este artículo deben considerarse cumplidos con respecto a todo accionista si la cláusula de atribución de competencia figura en los estatutos sociales y éstos están depositados en un lugar en el que el accionista puede examinarlos o figuran en un registro público». Finalmente, este acuerdo de-

¹⁰ Informe Jénard al C.B: *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*-C- n.º 189, de 28 de julio de 1990, pp. 155 y 156.

¹¹ SS-TJCE- en el asunto 24/76, *Estasis Salotti di Colzani Aimo e Gianmatrio Colzani/Rüwa Polsteremaschinen GmbH*, de 14 de diciembre de 1976, Rec. 1976, pp. 1831 ss. (motivo 7, pfo 3.º); y en el asunto 25/76, *Galleries Segoura S.P.R.L /Rahim Bonakdarian*, de 14 de diciembre de 1976, Rec. 1976, pp. 1851 ss. (motivo 6, pfo 3.º).

¹² Motivo 7, pfo 3.º en el asunto 24/76, *Salotti* y motivo 6 pfo 3.º en el asunto 25/76, *Segoura*. Reiterados estos criterios en: motivo 5, en el asunto 784/79, *Porta Leasing*; motivo 24, en el asunto 150/80, *Elefanten*; motivo 13, en el asunto 201/82, *Gerling*; motivo 14, en el asunto 71/83, *Tilly Russ*; motivo 13, en el asunto 221/84, *Berghoefer* y motivo 5 en el asunto 313/85, *Iveco Fiat*.

¹³ S-TJCE- en el asunto 214/89, *Powell Duffryn plc/Wolfgang Petereit*, de 10 de febrero de 1992, Rec. 1992, pp. 1745 ss.

berá concluirse respecto de cualquier litigio, incluido en el ámbito de aplicación del Convenio, que hubiera surgido o que pudiere surgir con ocasión de una determinada relación jurídica, para así impedir que una parte se comprometiera a prorrogar la competencia de una manera global para litigios que pudieran enfrentarla a la otra, cualesquiera que fuese su origen o naturaleza. Asimismo, tampoco dice nada este artículo respecto a la exigencia de vínculo o conexión alguna entre la relación jurídica y el foro elegido, como lo señaló el Abogado General F. CAPORTI en sus conclusiones en el asunto 23/78, *Meeth* y 25/79, *Sanicentral*; y el propio TJCE se pronunció sobre ello en el motivo 5 de su sentencia dictada en el asunto 56/79, *Zelger*, de 17 de enero de 1980¹⁴, cuando afirmó que el artículo 17 descarta las reglas de competencia tanto del artículo 2 como del artículo 5 del Convenio, «hecha abstracción de todo elemento objetivo de conexidad entre la relación litigiosa y el Tribunal designado».

1.2. *Los requisitos de forma a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

1.2.1. El acuerdo escrito

Se puede plasmar el acuerdo en un único documento firmado por ambas partes o en documentos separados. Podría tratarse bien de documentos destinados exclusivamente a hacer constar dicho acuerdo, bien de documentos en los que se incluyeran otras cláusulas relativas al negocio del que derivase la eventual relación jurídica litigiosa.

Es frecuente en la práctica comercial que las cláusulas de elección de foro se inserten en las condiciones generales de un negocio jurídico, normalmente redactadas por una de las partes. El problema principal que se plantea es cómo asegurarnos de que esas cláusulas no pasan desapercibidas para las partes contratantes, sin trabar con formalismos excesivos la práctica de los negocios y evitando que la cláusula se acepte por la parte que no la estableció sin aperebirse del riesgo que supone¹⁵.

Las condiciones generales, que incorporan una cláusula de elección de foro, pueden estar consignadas al dorso del instrumento en que se re-

¹⁴ S-TJCE- en el asunto 56/79, *Siegfried Zelger/Sebastiano Salinitri*, de 17 de enero de 1980, Rec. 1980, pp. 89 ss.

¹⁵ El Informe Jénard dice que esa seguridad se podrá tener si las cláusulas «...son objeto de un convenio, de un intercambio de consentimiento entre las partes. No tendrán por lo tanto efecto las estipulaciones que figuren en los impresos que sirven para la correspondencia o para establecer facturas y que no hubieren sido aceptadas por la parte a la que son opuestas». Informe Jénard al C.B, citado (cit), pp. 155 y 156.

dactó el contrato firmado por ambas partes, o impresas en otro documento anexo o incorporado a éste. Existen diferentes tesis al respecto.

Una primera va a exigir que en el texto del contrato, se haga una referencia expresa de las partes a la cláusula contenida en las condiciones generales. Una segunda, establece que habrá que averiguar si existen o no criterios para poder asegurarnos de que el acuerdo concluido entre las partes se extiende también a las condiciones generales. La tercera estima que será necesaria una remisión clara y explícita a esas condiciones impresas al dorso del contrato, debiendo hacerse en el mismo cuerpo del documento bajo el que figurase la firma de la parte a quien se le vaya a presentar.

El TJCE dio la solución en su sentencia dictada en el asunto 24/76, *Salotti*, de 14 de diciembre de 1976¹⁶, afirmando que «no se da cumplimiento a la exigencia de forma escrita que establece el artículo 17 en el supuesto de que una cláusula atributiva de jurisdicción se halle comprendida en las condiciones de venta de una de las partes, impresas al dorso de un documento contractual, más que en el caso de que el contrato firmado por ambas partes contenga una llamada expresa a esas condiciones generales». El Tribunal entiende que si no existe en el contrato una remisión expresa a las condiciones generales no estaría plenamente garantizado que la otra parte haya prestado efectivamente su consentimiento a la cláusula. En idéntico sentido se manifestó de nuevo en la segunda parte de la sentencia dictada en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, de 19 de junio de 1984¹⁷, señalando que en el marco de las relaciones entre el cargador y el transportista, una cláusula atributiva de jurisdicción que figure en las condiciones impresas en un conocimiento de embarque satisface las condiciones establecidas por el artículo 17 del C.B «si el consentimiento de ambas partes en relación con tales condiciones ha sido expresado por escrito».

Las condiciones generales también pueden consignarse al dorso de un documento distinto del instrumento en que se redactó el contrato firmado por ambas partes o anexas a dicho documento, al que las partes se referirían. Este supuesto fue objeto de la segunda de las cuestiones planteadas por el Bundesgerichtshof al TJCE en el asunto ya citado 24/76, *Salotti*, respondiendo el Tribunal que sería admisible considerar como convenio escrito, la modalidad formal consistente en que «si se trata de un contrato concluido por remisión a ofertas anteriores, hechas con referencia a las condiciones generales de una de las partes y conteniendo

¹⁶ S-TJCE- en el asunto 24/76, *Salotti*, cit, Rec. 1976, pp. 1831 ss.

¹⁷ S-TJCE- en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, cit, Rec. 1984, pp. 2417 ss.

una cláusula atributiva de jurisdicción, no se da cumplimiento a la exigencia de forma escrita prevista en el artículo 17 más que si la remisión es expresa y, por tanto, susceptible de ser controlada por una parte que se comporte con una normal diligencia». Este último concepto jurídico que se incluye en la sentencia ya era utilizado con frecuencia en el Derecho comparado, y al que el Abogado General F. CAPOTORTI también se refirió en el sentido de que «sería conveniente averiguar, de forma previa, si el contrato en cuestión se insertaría en el contexto de unas relaciones comerciales corrientes entre las partes»¹⁸.

La doctrina mayoritaria ha criticado esta resolución debido a que el TJCE se ha inclinado más por la protección de la seguridad jurídica que por la realidad del comercio internacional, en la que los contratos normalmente se concluyen de forma oral o en una forma escrita simplificada; por lo que la solución del Tribunal sería de difícil aplicación sin que llegara a obstaculizar la práctica de los negocios.

La exigencia de forma escrita tiene como finalidad asegurar que el consentimiento de las partes sea efectivo e impone al Juez nacional la obligación de examinar, en primer lugar, si las cláusulas que le atribuyen competencia han sido efectivamente objeto de un consentimiento entre las partes, el cual se debe manifestar de manera clara y precisa; requisitos que ya exigen, desde un principio, las sentencias del Tribunal de Luxemburgo dictadas en los asuntos 24/76, *Salotti*, y 25/76, *Segoura*, ambas de 14 de diciembre de 1976¹⁹.

1.2.2. El acuerdo verbal confirmado por escrito

En este supuesto no se va exigir la firma de ambas partes, sino que será suficiente con que una de ellas ratifique por escrito el previo acuerdo oral y que la otra acepte dicha confirmación sin contradecirla. Por lo tanto, tenemos dos requisitos fundamentales: el previo acuerdo oral y la confirmación por escrito del mismo, que será la garantía de la prestación del consentimiento de las partes. Al respecto existen las siguientes tesis.

Una primera exige una referencia expresa y específica a la cláusula atributiva de competencia en el momento de la conclusión del contrato para que sea válida. Una segunda, considera que la cláusula será válida aunque no haya referencia expresa a ella, pero la parte que la incluyó en

¹⁸ Conclusiones del Abogado General en la sentencia dictada en el asunto 24/76, *Salotti*, cit, Rec. 1976, pp. 1848 y 1849.

¹⁹ SS-TJCE- en el asunto 24/76, *Salotti*, cit, motivo 7, pfo 3.º, Rec. 1976, página (p). 1840 y en el asunto 25/76, *Segoura*, cit, motivo 6, pfo 3.º, Rec. 1976, p. 1860.

las condiciones generales las tendrá que remitir con posterioridad a la otra sin que ésta plantee en tiempo razonable alguna objeción. La tercera entiende que está cumplida la exigencia de confirmación escrita cuando, en el previo acuerdo verbal, una parte manifestó de forma genérica su intención de incorporar al mismo condiciones generales, entre las cuales se encontraría una cláusula, y después confirmase por escrito tal acuerdo verbal.

En relación a esta modalidad formal hay que destacar la sentencia dictada por el TJCE en el asunto 25/76, *Segoura*, de 14 de diciembre de 1976²⁰, en la que entiende que «no se da cumplimiento a la exigencia de forma contenida en el artículo 17 en el caso de un contrato concluido verbalmente más que si la confirmación escrita del vendedor comunicando las condiciones generales de venta ha dado lugar a una aceptación por escrito del comprador. El hecho de que el comprador no haga objeciones contra una confirmación, pronunciada unilateralmente por la otra parte, no tiene el valor de aceptación en lo que concierne a la cláusula atributiva de jurisdicción, salvo en el caso de que el acuerdo verbal se inserte en las relaciones comerciales habituales entre las partes, establecidas sobre la base de las condiciones generales de una de ellas que comprenda una cláusula atributiva de jurisdicción». De esta resolución podemos deducir que el acuerdo atributivo de competencia no se produce en el momento del previo acuerdo verbal, sino con posterioridad en el intercambio de dos declaraciones escritas, cuales son, la confirmación escrita del vendedor y la aceptación por escrito del comprador. Resumiendo, el TJCE exige dos requisitos para que la cláusula pueda producir los efectos del artículo 17, uno que dicha cláusula sea objeto del contrato concluido verbalmente entre las partes y, dos, que se produzca un intercambio de declaraciones escritas entre las partes.

En esta sentencia, de nuevo el Tribunal ha dado prioridad a la seguridad en las relaciones jurídicas en detrimento de las exigencias del comercio internacional, acentuándose aún más la interpretación restrictiva en relación a la forma de las cláusulas de elección de foro.

A la exigencia de estos requisitos formales sólo admite el Tribunal de Luxemburgo una excepción, en el supuesto en que el acuerdo verbal sobre la prórroga de la competencia formase parte de las relaciones comerciales entre las partes, cuando las mismas se rigieran sobre la base de las condiciones generales del autor de la confirmación entre las que se incluyera la cláusula. En este caso la falta de objeción de la parte receptora de la confirmación equivale a su adhesión, sin que esta postura la mantenga el Tribunal de forma general.

²⁰ S-TJCE- en el asunto 25/76, *Segoura*, cit, Rec. 1976, pp. 1851 ss.

El TJCE ha ratificado la tesis recogida en la sentencia anteriormente citada, matizando de nuevo los requisitos formales de esta modalidad, en la dictada con posterioridad en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, de 19 de junio de 1984²¹, al afirmar en este supuesto —relativo a una cláusula de elección de foro inserta en las condiciones generales de un conocimiento de embarque emitido a los fines de un contrato de transporte marítimo de mercancías— que «en el marco de las relaciones entre el cargador y el transportista, una cláusula atributiva de jurisdicción que figure en las condiciones impresas en un conocimiento de embarque, satisface las condiciones establecidas por el artículo 17 del C.B: si el consentimiento de ambas partes en relación con tales condiciones ha sido expresado por escrito; o si la cláusula atributiva de jurisdicción ha sido objeto de un acuerdo verbal anterior entre las partes expresamente referido a la citada cláusula de suerte que el conocimiento firmado por el transportista debe ser considerado como la confirmación escrita de aquél; o, incluso, si el conocimiento se sitúa en el marco de las relaciones comerciales frecuentes entre las partes, en la medida en que éstas se rijan por unas condiciones generales, que incorporen dicha cláusula. En el marco de las relaciones entre el transportista y un tercero porteador del conocimiento de embarque, la cláusula atributiva de jurisdicción satisface las condiciones previstas por el artículo 17 siempre que la misma haya sido reconocida como válida entre el cargador y el transportista y que, en virtud del Derecho nacional aplicable, al adquirir el conocimiento, suceda al cargador en sus derechos y obligaciones».

La diferencia que hay entre estas dos sentencias es que en el asunto 25/76, *Segoura*, el acuerdo verbal se inscribe dentro del marco de las relaciones comerciales habituales entre las partes, establecidas sobre la base de las condiciones generales de una de ellas, exigiéndose previo acuerdo verbal y la confirmación; y en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, el conocimiento de embarque es uno de los muchos que se dan en las relaciones comerciales entre las partes y que se rigen por unas condiciones generales, no exigiéndose el acuerdo verbal previo pero sí un conocimiento que equivale a la confirmación. Con esta última sentencia lo que se ha hecho es dar un paso más en tener en cuenta las exigencias del comercio internacional²².

La siguiente evolución jurisprudencial que se ha dado en esta modalidad formal del acuerdo verbal confirmado por escrito es la sentencia dictada por el TJCE en el asunto 221/84, *Berghoefter*, de 11 de julio de

²¹ S-TJCE- en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, cit, Rec. 1984, pp. 2417 ss.

²² DESANTES REAL, M., *La competencia judicial internacional en la Comunidad Europea*, Bosch, Barcelona, 1986, p. 215.

1985²³, en la que además se resuelve la cuestión sobre quién deber ser el autor de la confirmación escrita. En un principio, el Tribunal en el asunto 25/76, *Segoura*, de 14 de diciembre de 1976²⁴, se exigió que la confirmación escrita debía provenir de la parte a quien la prórroga le era opuesta; posteriormente en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, de 19 de junio de 1984²⁵, admitía que la confirmación escrita del acuerdo verbal podía emanar tanto de la parte que hubiera establecido la cláusula como de aquella a la que se la pudiera oponer; y finalmente en el asunto 221/84, *Berghoefer*, admite que la ratificación escrita la puede hacer cualquiera de las partes en el acuerdo verbal, pero para llegar a esta solución utilizó una serie de argumentos que señalaremos a continuación. Al Tribunal de Luxemburgo le planteó el Bundesgerichtshof la siguiente cuestión prejudicial: «A la vista del artículo 17 del C.B. ¿es suficiente, respecto de la validez formal de un acuerdo atributivo de competencia concluido verbalmente, que éste último haya sido objeto de confirmación escrita proveniente de la parte en favor de la cual se estipuló?». La respuesta fue afirmativa y para ello se basó, primero, en que el literal del artículo 17 no exige, como el artículo I, párrafo 2.º del Protocolo anexo, en lo que respecta a las personas domiciliadas en Luxemburgo, la confirmación escrita de un acuerdo verbal expresado por la parte afectada por sus efectos, máxime cuando es difícil saber con antelación en favor de que parte se ha estipulado el acuerdo y así hasta que se inicia el proceso (motivo 14); segundo, en que la exigencia de forma del convenio que tiene como función garantizar que efectivamente se haya prestado el consentimiento de ambas partes, se ve cumplida tanto si la atribución de jurisdicción ha sido objeto de un acuerdo verbal expresamente relativo a este punto, como si la confirmación verbal emitida por una de las partes ha sido recibida por la otra, y esta última no ha formulado objeción alguna en tiempo hábil (motivo 15, primera parte); y tercero, en que resultaría vulnerado el principio de buena fe por aquella parte que, habiéndose abstenido de formular objeciones, después se opusiera a la aplicación del convenio verbal (motivo 15 *in fine*). Por todo ello, el Tribunal afirma que «el artículo 17 párrafo 1.º del C.B debe ser interpretado en el sentido de que es conforme a los requisitos de forma que dicho artículo establece la atribución de jurisdicción a través de un acuerdo verbal, siempre que la confirmación escrita de este acuerdo, emanada de cualquiera de las partes, haya sido recibida por la otra y que esta última no haya formulado ninguna objeción».

²³ S-TJCE- en el asunto 221/84, *F. Berghoefer GmbH ç Co.K G/A.S.A S.A.* de 11 de julio de 1985, Rec. 1985, pp. 2699 ss.

²⁴ S-TJCE- en el asunto 25/76, *Segoura*, cit, Rec. 1976, pp. 1851 ss.

²⁵ S-TJCE- en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, cit, Rec. 1984, pp. 2417 ss.

Esta tesis respecto a la cuestión del autor de la confirmación escrita se va a mantener en sentencias posteriores, como la dictada en el asunto 313/85, *Iveco Fiat*, de 11 de noviembre de 1986²⁶, que da por sentada la jurisprudencia que consagra esta postura en su motivo 9²⁷. Pero además, esta sentencia va a introducir una cierta flexibilidad en las exigencias formales en cuanto al ámbito que a las relaciones comerciales se refiere. En este sentido, el TJCE afirma que «el artículo 17 del Convenio debe interpretarse en el sentido de que, cuando un convenio escrito, que incluya una cláusula atributiva de competencia, y que prevé para la prórroga de la competencia la forma escrita, ha expirado, pero continúa constituyéndose en fundamento jurídico de las relaciones contractuales entre las partes, dicha cláusula cumple los requisitos de forma que exige el citado artículo si, según la ley aplicable, las partes podían prorrogar válidamente el contrato inicial sin observar la forma escrita, o si, en la hipótesis inversa, cualquiera de las partes ha confirmado por escrito esta cláusula o el conjunto de cláusulas tácitamente asumidas de las que forma parte, sin que la otra parte que recibió esta información se haya opuesto ello». Por lo tanto, distingue aquí el Tribunal dos supuestos acerca de la validez de la cláusula, uno que la ley aplicable admita la prórroga del contrato inicial sin observar la forma escrita expresamente prevista, teniendo como consecuencia que las partes van a continuar vinculadas por todas las cláusulas del contrato, incluida la atributiva de competencia; y dos, que ese contrato inicial no se pueda prorrogar más que en la forma escrita, debiendo procederse en este caso a la confirmación por escrito de las cláusulas tácitamente asumidas y la parte que la reciba no realiza objeciones en tiempo hábil.

- 1.2.3. El acuerdo concluido, en el comercio internacional, en una forma conforme a los usos que las partes conocieren o debieren conocer y que, en dicho comercio fueren ampliamente conocidos y regularmente observados por las partes en los contratos del mismo tipo en el sector comercial considerado

La estricta interpretación que de los requisitos de forma que exige el artículo 17 hicieron las sentencias del TJCE dictadas en los asuntos

²⁶ S-TJCE- en el asunto 313/85, *SpA Iveco Fiat/Van Hool N V*, de 11 de noviembre de 1986, Rec. 1986, pp. 3337 ss.

²⁷ Motivo 9, S-TJCE- en el asunto 313/85, *Iveco Fiat*: «De la jurisprudencia del Tribunal se desprende que, en caso de acuerdo no escrito sobre la atribución de competencia, se cumplen los requisitos del artículo 17 si una cualquiera de las partes ha recibido de la otra una confirmación escrita de tal acuerdo, sin haber planteado objeción alguna en tiempo hábil».

24/76, *Salotti* y 25/76, *Segoura*, de 14 de diciembre de 1976²⁸, afectando al desarrollo de las relaciones comerciales, aunque en posteriores sentencias en los asuntos 71/83, *Tilly Russ*, de 19 de junio de 1984; 221/84, *Berghofer*, de 11 de julio de 1985 y 313/85, *Iveco Fiat*, de 11 de noviembre de 1986²⁹, se flexibilizaron los mismos; ha llevado a que el legislador comunitario recoga esta nueva modalidad formal cuando se trata de acuerdos concluidos en el comercio internacional.

Los requisitos que se exigen para que las partes puedan concluir un acuerdo de elección de foro dentro de esta modalidad son tres.

El primero, que el acuerdo se enmarque dentro del ámbito del comercio internacional, donde actúan los operadores del comercio, que son los que conocen o se supone que conocen los usos, ya que se desenvuelven en una actividad que da lugar a los mismos. Por lo tanto fuera de este concepto se encuentran los consumidores, los que celebran contratos individuales de trabajo o de seguro, y también aquellos particulares que sin estar dentro de ninguno de los grupos anteriores llevan a cabo esporádicamente una operación comercial internacional³⁰.

El segundo, que sea conforme a los usos seguidos en ese medio. La referencia que a los usos hace el artículo 17 ha sido criticado por la doctrina porque entienden que el citado artículo no ha establecido cuáles son esos usos que las partes deben conocer y, además, a veces demostrar su existencia puede ser difícil y, por último, no siempre el comercio internacional está regulado por los usos. Pero de todas formas hemos de señalar que este artículo sí que ha precisado una serie de elementos que son necesarios para poder hablar de que estamos ante la presencia de los usos, como lo son: que los deben conocer las partes, ser regularmente observados en el sector comercial, es decir reiterados en su uso y, que se refieran a un sector comercial en concreto.

El tercero y último de los requisitos, es que las partes conozcan o deban conocer tales usos. Este conocimiento es necesario para que se pueda garantizar una interpretación uniforme de esta modalidad formal. Se puede afirmar que las partes conocen los usos del comercio, porque para que puedan operar en ese ámbito el Convenio les exige que los mismos sean ampliamente conocidos y regularmente observados.

La inclusión de esta nueva modalidad formal para nada deja sin efecto la estricta interpretación que sobre la forma de los acuerdos de

²⁸ SS-TJCE- en el asunto 24/76, *Salotti*, cit, Rec. 1976, pp. 1831 ss. y en el asunto 25/76, *Segoura*, cit, Rec. 1976, pp. 1851 ss.

²⁹ SS-TJCE- en los asuntos: 71/83, *Tilly Russ*, cit, Rec. 1984, pp. 2417 ss.; 221/84, *Berghofer*, cit, Rec. 1985, pp. 2699 ss y 313/85, *Iveco Fiat*, cit, Rec. 1986, pp. 3337 ss.

³⁰ DESANTES REAL, M., *La competencia judicial...*, cit, p. 231.

elección de foro hace el TJCE en las sentencias ya citadas en los asuntos 24/76, *Salotti* y 25/76, *Segoura*; puesto que no todas las operaciones de comercio internacional se rigen por los usos y prácticas, ni tampoco altera el artículo 17 en lo relativo a su ámbito de aplicación personal o subjetivo. Lo que ha supuesto esta modalidad es suavizar los requisitos y tener en cuenta las exigencias del comercio internacional como poco a poco lo fue teniendo el Tribunal de Luxemburgo en sus resoluciones.

1.2.4. El acuerdo establecido en una forma que se ajustase a los hábitos que partes tuvieren establecidos entre ellas

El legislador comunitario vino también a consagrar expresamente con esta nueva modalidad formal, la tesis que estableció el TJCE en su sentencia dictada en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, de 19 de junio de 1984³¹, de tener en cuenta las exigencias de las relaciones comerciales internacionales, flexibilizando los requisitos de forma que exige el artículo 17. La justificación la encontramos en las peculiaridades que ofrece el comercio internacional: celeridad en las transacciones y la actuación de operadores de comercio. Esta flexibilización al igual que en el supuesto anterior, no se refiere al requisito de la validez de la existencia de un acuerdo entre las partes, sino a la forma de probarlo; al no exigir requisitos estrictos de forma y permitir que sean las partes las que demuestren la existencia, contenido, alcance y vigencia del convenio y su conformidad con los hábitos que tuvieren establecidos entre ellas; siendo la parte que alegue estos extremos sobre la que recaerá la carga de la prueba.

1.2.5. Los acuerdos de atribución de competencia a un Tribunal o Tribunales de un Estado contratante concluidos por partes no domiciliadas en la Comunidad

El Convenio de adhesión de 1978 incluyó la posibilidad de atribución de competencia a Tribunales con sede en la Comunidad por partes no domiciliadas en la misma. En dicha cláusula, el efecto prorrogatorio dependería de la legislación del Estado cuyo Tribunal o Tribunales hubiesen sido designados como competentes en la cláusula, mientras que el efecto derogatorio se impondría a los Tribunales de los otros Estados miembros, los cuales deberían abstenerse de conocer en tanto en cuanto el designado no hubiese declinado su competencia. La finalidad mediata y

³¹ S-TJCE- en el asunto 71/83, *Tilly Russ*, cit, Rec. 1984, pp. 2417 ss.

general de esta solución es la de asegurar la libre circulación de sentencias en el interior de la Comunidad.

En cuanto al efecto prorrogatorio que se produce, el Tribunal prorrogado no está obligado a aceptar la competencia que le es conferida por las partes no domiciliadas en la Comunidad, y es su sistema jurídico nacional el que ha de determinar si debe declararse o no competente. Mientras que este Tribunal no se pronuncie acerca de si acepta o no la competencia que le ha sido convencionalmente atribuida, el resto de los Tribunales situados en la Comunidad no podrán conocer del litigio en cuestión en tanto el primer Tribunal no decline su competencia; pero, eso sí, la competencia de la que los demás Tribunales de la Comunidad quedan desprovistos es la determinada por sus propias leyes nacionales, dado que las reglas de competencia del Convenio no serían de aplicación por ausencia de domicilio del demandado en el territorio de un Estado contratante. La citada cláusula goza de una presunción de validez que sólo la decisión del Tribunal prorrogado declinando su competencia puede quebrar. Si el Tribunal prorrogado declinase su competencia por considerar el acuerdo de elección del foro no válido, su decisión debería ser reconocida por los Tribunales de los demás Estados contratantes ex artículo 29 del Convenio³². Si bien en el caso en que al menos una de las partes se hallase domiciliada en la Comunidad ocurre que los Tribunales cuya competencia fue derogada por virtud de la cláusula de elección de foro podrían conocer del litigio en cuestión mientras que la demanda no se presentase ante el Tribunal prorrogado; una tal cláusula estipulada por partes domiciliadas fuera de la Comunidad impediría que los Tribunales de los Estados contratantes distintos a los elegidos por ellas pudieran conocer del litigio en tanto en cuanto que el Tribunal o los Tribunales prorrogados no hubieran declinado su competencia.

En cuanto a la naturaleza o caracteres del efecto derivado de este tipo de cláusulas, a diferencia de la competencia prorrogada por una cláusula concluida ex artículo 17 por las partes de las que, al menos una, tenga su domicilio en la Comunidad, la competencia atribuida por el tipo de acuerdo de elección de foro que venimos estudiando no es exclusiva, sino prioritaria, y tampoco es imperativa, pues el Tribunal o Tribunales prorrogados no están obligados a aceptar la competencia, se hallan facultados para declinarla según lo dispuesto por su sistema jurídico nacional.

Por último hemos de destacar dos aspectos de esta modalidad. El primero relativo a que todas las condiciones de aplicación —excepto la de

³² El artículo 29 del C.B establece que «la resolución extranjera en ningún caso podrá ser objeto de una revisión en cuanto al fondo».

domiciliación— y requisitos exigidos por el artículo 17, son de aplicación en este supuesto. Este artículo al hacer referencia a «... un acuerdo de este tipo...», está realizando una remisión a las condiciones exigidas en su párrafo 1.º para la aplicación del acuerdo de elección de foro. Son también de aplicación los párrafos 3.º (límites del artículo 17) y 5.º (acuerdos de elección de foro celebrados en materia de contratos de trabajo) de este artículo. Con respecto a las cláusulas atributivas de competencia estipuladas en favor de una parte —párrafo 4.º—, la particularidad consiste en que los Tribunales de los Estados contratantes que conozcan del caso por haber presentado ante ellos la demanda la parte favorecida con la cláusula, no habrán de aguardar a que los Tribunales prorrogados declinen su competencia para ejercer la suya. El segundo aspecto concierne al régimen aplicable a la invalidez o nulidad de tal cláusula, a la vista de que la aplicación del resto de las reglas de competencia del Convenio no es posible por la ausencia del requisito del domicilio del demandado en la Comunidad. No puede sostenerse que una cláusula que no responda a los requisitos de validez del artículo 17 pueda ser declarada válida según el Derecho común del foro designado con la sola consecuencia de la desaparición del efecto derogatorio³³. La invalidez o nulidad de este tipo de cláusulas concluidas por partes no domiciliadas en la Comunidad, tendría por consecuencia la incompetencia del Tribunal designado en la misma, aunque éste podría fundamentar su competencia para conocer del mismo asunto con base en la regla contenida en el párrafo 1.º del artículo 4 del Convenio si, entre la estipulación de la cláusula y el inicio del litigio, el hoy demandante hubiese trasladado su domicilio a un Estado contratante³⁴.

1.2.6. El acuerdo concluido en favor de una sola de las partes

Está regulada esta modalidad del acuerdo atributivo de competencia en favor de una de las partes en el artículo 17, párrafo 4.º del Convenio de Bruselas. El problema principal que aquí se plantea es averiguar si el acuerdo se celebró o no en favor de una sola de las partes. Para ello se podrán tomar en cuenta o bien criterios objetivos, que ante su sola presencia ya califican a la cláusula como concluida en favor de una de las

³³ El efecto derogatorio sólo es consecuencia del sistema instaurado por el Convenio, pues el efecto más importante de éste sigue siendo el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales.

³⁴ Artículo 4, pfo. 1.º del C.B: «*Si el demandado no estuviere domiciliado en un Estado contratante, la competencia judicial se regirá, en cada Estado contratante, por la ley de ese Estado, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 16*».

partes, como por ejemplo la designación del foro del domicilio de una de ellas³⁵ o la aceptación por una parte de una cláusula atributiva de competencia contenida o en un formulario o en un contrato tipo establecido por otra; o bien dejar que el Tribunal nacional que conozca del asunto decida si la cláusula se estipuló en favor de una parte, teniendo en cuenta criterios objetivos, subjetivos, intención de las partes, circunstancias que antes y después rodearon a la conclusión del acuerdo.

El TJCE resolvió esta cuestión en su sentencia dictada en el asunto 22/85, *Anterist*, de 24 de junio de 1986³⁶, en un litigio derivado de una cláusula de elección de foro impresa en un contrato de fianza. El Bundesgerichtshof le planteó la siguiente cuestión prejudicial: «¿Debe considerarse que un acuerdo atributivo de competencia ha sido celebrado en favor solamente de una de las partes en el sentido del párrafo 3.º (hoy párrafo 4.º) del artículo 17 del Convenio, cuando aquél se establece simplemente que conforme al párrafo 1.º del citado artículo, las partes acordaron atribuir competencia internacional a un Tribunal o a los Tribunales del Estado contratante en el que dicha parte tiene su domicilio?». Para dar respuesta, el Tribunal de Luxemburgo establece en primer lugar «que si el artículo 17 consagra el principio de autonomía de la voluntad, el párrafo 3.º del mismo se debe interpretar de manera que se respete esa voluntad común de las partes en el momento de celebrarse el contrato». Pero la cuestión es cómo se va a respetar, entendiendo el Tribunal que «será necesario que la voluntad común de otorgar una ventaja a una de las partes resulte claramente de los términos de la cláusula, del conjunto de indicios hallados en el contrato o de las circunstancias que rodearon a la celebración del mismo» (motivo 14). Por lo tanto, el TJCE se inclina por dejar que sea el órgano judicial nacional el que determine si en la voluntad de las partes en el momento de celebrar el contrato estuvo la intención de concluir un acuerdo atributivo de competencia en favor de una sola de ellas; y la respuesta que dio fue que «un acuerdo atributivo de competencia no debe considerarse que ha sido celebrado en favor solamente de una de las partes, en el sentido del párrafo 3.º del artículo 17 del Convenio, cuando en aquél se establece simplemente que las partes han acordado atribuir competencia a un Tribunal o Tribunales de un Estado contratante en cuyo territorio dicha parte tenga su domicilio» (motivo 17).

³⁵ Los beneficios obtenidos por la parte serían: ahorrar tiempo y dinero, conocimiento del Derecho nacional aplicable y de la lengua utilizada en el proceso, mayor facilidad para la elección del Procurador y el Letrado, etc.

³⁶ S-TJCE- en el asunto 22/85, *Rudolf Anterist/Credit Lyonnais*, de 24 de junio de 1986, Rec. 1986, pp. 1951 ss.

El Tribunal en esta sentencia no priva de eficacia la designación del domicilio de una de las partes, sino que lo considera como un criterio más a tener en cuenta por el órgano jurisdiccional para poder determinar si existe o no un convenio atributivo de competencia en favor de una sola de las partes, «la designación del Tribunal de un Estado contratante en el que tenga su domicilio una de las partes, habida cuenta de la multiplicidad de motivos que han podido inspirar tal estipulación, no basta por sí mismo para llegar a la conclusión de que la voluntad común fue favorecer a dicha parte» (motivo 16). A continuación afirma que «deben considerarse cláusulas cuyos términos muestran que las mismas se estipularon en favor solamente de una de las partes, las cláusulas que indiquen de forma expresa la parte en cuyo favor se estipularon y aquéllas que precisen ante qué Tribunal cada una de las partes debe demandar a la otra, pero que atribuyan a una de ellas la posibilidad de elegir entre un número más amplio de órganos jurisdiccionales» (motivo 15).

De esta decisión jurisprudencial podemos deducir, primero, que la conclusión de este tipo de acuerdos ha de provenir de la voluntad común de ambas partes y, además, de los datos, indicios y demás circunstancias que rodean a los mismos para que así resulte la inequívoca intención común de favorecer con la cláusula a una de ellas. La razón de esta exigencia es porque esta facultad es una excepción a la regla general del párrafo 1.º del artículo 17. El TJCE interpreta este párrafo 3.º de una forma estricta al igual que el párrafo 1.º, y tanto la cláusula en favor de una de las partes, como cualquiera otras de las que regula el artículo 17, ha de ser bilateral, concluida por mutuo consentimiento de las partes, que se habrá de manifestar de manera clara y precisa, y quedar efectivamente establecido. En segundo lugar, que el momento en que debemos apreciar la intención de las partes es el de la conclusión del contrato, tercero, que el beneficio que se obtiene por esta cláusula abarca tanto efectos procesales como materiales y, por último, que los efectos que producen este tipo de acuerdos son los generales de la prórroga y de derogación de la competencia, el carácter exclusivo de la misma para conocer del asunto y lógicamente conceder a una de las partes el derecho de acudir a cualquier otro Tribunal que fuere competente en virtud del C. B.

1.2.7. Los acuerdos de elección de foro concluidos por una persona domiciliada en Luxemburgo (el artículo I, párrafo 2.º, del Protocolo anexo al Convenio de Bruselas)

Este artículo exige tres requisitos para la validez de este tipo de acuerdos: uno, que nos hallemos, «... en el sentido del artículo 17...», ante un convenio escrito o verbal confirmado por escrito; dos, que dicho

convenio haya sido aceptado expresamente por la persona domiciliada en Luxemburgo; y, tres, que lo haya sido también especialmente por tal persona.

El TJCE tuvo que resolver en su sentencia dictada en el asunto 784/79, *Porta-Leasing*, el 6 de mayo de 1980³⁷, una cuestión prejudicial relativa a una cláusula atributiva de competencia inserta en una serie de contratos de leasing de vehículos automóviles, en la que aparecían como partes la sociedad *Porta-Leasing GmbH*, con sede social en Trier (Alemania), y la sociedad *Prestige, S.A.*, con sede social en Senningerberg (Gran Ducado de Luxemburgo). Para dar respuesta a esta cuestión, el Tribunal comparó la disposición que contiene el párrafo 1.º del artículo 17 del Convenio con la que contiene el apartado 2.º del artículo I de su Protocolo anexo, y reiteró una vez más que la forma escrita que exige el artículo 17 tanto para el convenio escrito como para el verbal confirmado por escrito, tiene como finalidad asegurar que el consentimiento de las partes sea manifestado de una forma clara y precisa y sea efectivamente establecido; pero el artículo referido del Protocolo anexo impone además un requisito especial, cual es que el convenio sólo producirá efecto cuando esa manifestación la haya hecho la persona domiciliada en Luxemburgo. El Tribunal respondió afirmando que «el artículo 1.2.º del Protocolo debe ser interpretado como que una cláusula atributiva de jurisdicción en el sentido de esta disposición no puede considerarse como expresa y especialmente aceptada por una persona domiciliada en Luxemburgo más que si, aparte de la forma escrita exigida por el artículo 17 del Convenio, esta cláusula se incluye en una disposición dedicada a ella de forma particular y exclusiva y que ha sido especialmente firmada por la parte domiciliada en Luxemburgo, no siendo suficiente la firma del conjunto del contrato. Sin embargo, no es necesario que esta cláusula sea mencionada en un documento distinto de aquel que constituye el instrumento del contrato».

La doctrina ha criticado esta resolución, y así, HUET, A. y LAGARDE, P.³⁸ entienden que el error está en la confusión entre el carácter expreso y el carácter específico, pues si bien una cláusula de elección de foro puede ser expresamente aceptada sin serlo específicamente (y la prueba está en la interpretación del artículo 17, párrafo 1.º del Convenio realizada en la sentencia del Tribunal en el asunto 25/76, *Segoura*, de 14 de diciembre de 1976³⁹,

³⁷ S-TJCE- en el asunto 784/79, *Porta-Leasing GmbH/Prestige International. S.A.*, de 6 de mayo de 1980, Rec. 1980, pp. 1517.

³⁸ HUET, A. y LAGARDE, P., en sus notas a la sentencia del TJCE, en el asunto 784/79, *Porta-Leasing*, de 6 de mayo de 1980, *Journ. dr. int.*, 1985, pp. 938 y 344 respectivamente.

³⁹ S-TJCE- en el asunto 25/76, *Segoura*, cit, Rec. 1976, pp. 1851 ss.

según la cual la aceptación de la cláusula debe ser escrita, es decir, expresa, pero no tiene por qué ser especial), toda cláusula específicamente aceptada lo es a la vez, expresamente. Por ello, al exigir los Jueces de Luxemburgo que la aceptación expresa de la prórroga de competencia venga dada por la firma de una disposición expresa y exclusiva relativa a la misma, estaría definiendo el carácter expreso por la especificidad de la forma de aceptación. De igual modo se ha criticado que si bien los rigurosos requisitos formales que establece este artículo del Protocolo anexo tienen su fundamento en las especiales circunstancias en las que se desenvuelven las relaciones jurídicas de las personas domiciliadas en Luxemburgo, ello va en perjuicio de la fluidez necesaria en las relaciones comerciales.

2. La sumisión tácita: artículo 18

2.1. Ambito de aplicación

El C. B. regula en su artículo 18 la prórroga de la competencia, es decir, la atribución de competencia judicial internacional a un Tribunal que siendo inicialmente incompetente conforme a otras disposiciones del Convenio, no lo será cuando el demandado comparezca ante él y conteste al fondo del asunto.

Para que resulte aplicable este artículo tienen que concurrir ciertas condiciones: dos comunes a la sumisión expresa, como lo son la situación de carácter internacional en la relación jurídica litigiosa y, la designación, como competentes, de un Tribunal o Tribunales de un Estado contratante; remitiéndonos para su estudio a lo ya visto en la sumisión expresa. La diferencia con los acuerdos atributivos de jurisdicción es, por un lado, que el litigio debe haber surgido ya, puesto que el Convenio habla de la competencia del Juez de un Estado contratante ante el que comparece el demandado, y esta comparecencia va dirigida a dar respuesta a la interposición de la demanda por parte del actor con la que se inició un procedimiento para resolver el litigio que ha surgido entre ambas partes. La segunda diferencia es que no es preciso que ninguna de las partes tenga su domicilio en un Estado contratante, y así el literal del precepto exige que si bien la comparecencia debe ser ante el Juez de un Estado contratante, no se hace referencia alguna a la domiciliación de las partes.

Esta sumisión no se aplicará si la comparecencia del demandado tiene como finalidad impugnar la competencia o si existe una competencia exclusiva del artículo 16; pero sí lo será en el supuesto de que exis-

tiendo una cláusula atributiva de competencia, el actor interpusiese la demanda ante un Tribunal, y a pesar de aquélla, el demandado comparece y contesta, porque la sumisión tácita prevalece sobre la expresa, como así lo ha afirmado el TJCE en la sentencia dictada en el asunto 150/80, *Elefanten*, de 24 de junio de 1981: «el artículo 18... es aplicable, incluso cuando las partes han designado convencionalmente una jurisdicción competente en el sentido del artículo 17...»⁴⁰. Justificó el Tribunal su postura argumentando que el artículo 17 no figura entre las excepciones previstas en el artículo 18 y que a la vista de los objetivos del Convenio no se puede sostener que las partes en una cláusula atributiva de competencia estén impedidas para someter voluntariamente su litigio a otra jurisdicción que la prevista por dicha cláusula⁴¹. También es aplicable este artículo 18 en materia de contratos de seguro (asunto 201/82, *Gerling*), de contratos celebrados por los consumidores y de contratos individuales de trabajo.

Como ya hemos indicado, tras la interposición de la demanda será necesaria la posterior comparecencia del demandado, pudiendo darse varios supuestos. En primer lugar, que el demandado se persone en el proceso exclusivamente para impugnar la competencia, no produciéndose en este caso la sumisión tácita; pero el Convenio de Bruselas no regula los medios para impugnar la competencia del Tribunal, ni el momento ni la forma, por lo que se tendría que acudir a la ley rectora del procedimiento ante el Juez que vaya a conocer del litigio. En segundo lugar, el demandado se persona en el proceso y contesta al fondo del asunto, produciéndose la sumisión tácita. En tercero y último lugar, se plantea el supuesto de que el demandado se persone en el proceso y, además de impugnar la competencia, conteste al fondo del asunto; cuestión esta que se le planteó al TJCE en el asunto ya citado 150/80, *Elefanten*, de 24 de junio de 1981, y en el que hizo una interpretación flexible del artículo 18 al admitir que en este supuesto en concreto no se produciría la sumisión tácita si la excepción de incompetencia se plantea con carácter previo. Ahora bien, es importante recalcar que la defensa, que en cuanto al fondo del asunto se hace, debe ser subsidiaria de la impugnación de la competencia, como así lo afirma el Tribunal en la sentencia dictada en el asunto 27/81, *Rohr*, de 22 de octubre de 1981⁴², y en el asunto 25/81, *C.H.W.*, de 31 de marzo de 1982⁴³.

⁴⁰ S-TJCE- en el asunto 150/80, *Elefanten*, cit, Rec. 1981, pp. 1671 ss.

⁴¹ Argumentos reiterados por la S-TJCE- en el asunto 48/84, *Hannelore Spitzley/Sommer Exploitation, S. A.*, de 7 de marzo de 1985, Rec. 1985, pp. 787 ss.

⁴² S-TJCE- en el asunto 27/81, *Etablissements Rohr Société anonyme/Dina Ossberger*, de 22 de octubre de 1981, Rec. 1981, pp. 2431 ss.

⁴³ S-TJCE- en el asunto 25/81, *C.H.W/G.J.H.*, de 31 de marzo de 1982, Rec. 1982, pp. 1189 ss.

En el artículo 18 sólo se contempla expresamente más que la prorrogación de la competencia por la comparecencia del demandado, sin embargo el Tribunal de Luxemburgo ha admitido también en la persona del demandante en su sentencia dictada en el asunto 48/84, *Spitzley*, de 7 de marzo de 1985⁴⁴, porque consideró que el demandante ocupa una situación equiparable a la del demandado en el artículo 18, y por lo tanto, debe considerarse que su conducta supone una atribución de competencia en favor del Juez al que se han sometido, siempre y cuando se cumplan las otras condiciones de aplicación del precepto.

2.2. *Los requisitos de forma a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*

2.2.1. La comparecencia del demandado como acto procesal de sumisión tácita

La sumisión por comparecencia del demandado es claramente un supuesto de prorrogación tácita y así lo consideró la jurisprudencia comunitaria en la sentencia dictada por el TJCE en el asunto 150/80, *Elefanten*, de 24 de junio de 1981⁴⁵, y, sobre todo, en la dictada en el asunto 48/84, *Spitzley*, de 7 de marzo de 1985⁴⁶, en la que establece que «el artículo 18, en particular, reposa sobre la idea de que, compareciendo ante el Juez designado por el demandante sin impugnar la competencia, el demandado manifiesta su consentimiento en la sumisión a un Juez distinto del designado por las otras disposiciones del Convenio».

2.2.2. La personación del demandado cuando además de impugnar la competencia, contesta al fondo del asunto

Esta es la cuestión que se suscitó al TJCE en su sentencia dictada en el asunto 150/80, *Elefanten*, de 24 de junio de 1981⁴⁷: El Sr. Jacqumain fue contratado, como representante de comercio, por la empresa alemana *Elefanten Schuh GmbH* en febrero de 1970. Tras ser despedido en diciembre de 1975, interpuso demanda ante el Tribunal de trabajo del distrito de Amberes —donde se hallaba su domicilio y había ejercido su profesión—, no obstante la existencia de una cláusula atributiva de jurisdicción en favor de otro Tribunal —el de Cleves (República Federal de

⁴⁴ S-TJCE- en el asunto 48/84, *Spitzley*, cit, Rec. 1985, pp. 787 ss.

⁴⁵ S-TJCE- en el asunto 150/80, *Elefanten*, cit, Rec. 1981, pp. 1671 ss.

⁴⁶ S-TJCE- en el asunto 48/84, *Spitzley*, cit, Rec. 1985, pp. 787 ss.

⁴⁷ S-TJCE- en el asunto 150/80, *Elefanten*, cit, Rec. 1981, pp. 1671 ss.

Alemania)—, solicitando el pago de ciertas indemnizaciones debidas por la ruptura de la relación laboral por parte de la empresa alemana y su filial belga. La Corte de casación belga le planteó la cuestión de si el régimen de competencia del artículo 18 es aplicable cuando el demandado no sólo ha impugnado la competencia sino que también ha contestado además sobre el asunto mismo. El Tribunal respondió afirmando que «el artículo 18 debe interpretarse en el sentido de que la norma de competencia que establece no es aplicable cuando el demandado impugna no sólo la competencia sino que además concluye sobre el fondo del litigio, a condición de que la impugnación de la competencia, si no es previa a cualquier defensa en cuanto al fondo, no se sitúe después del momento de la toma de posición considerada, por el Derecho nacional, como la primera defensa dirigida al Juez sometido».

Es esta una interpretación flexible que fue también sostenida en sus alegaciones por el Gobierno del Reino Unido, la Comisión y el Abogado General Sir Gordon Slynn, por considerarse que era lo más adecuado con las finalidades y objetivos del Convenio. Esta posibilidad de impugnar la competencia y contestar a la vez sobre el fondo sin que ello suponga la sumisión tácita, la permite el Tribunal de Luxemburgo porque entiende que según el Derecho Procesal Civil de algunos de los Estados contratantes, podría ocurrir que al demandado que no suscita nada más que la excepción de competencia y en caso de que el Juez la rechazara, no tendría oportunidad procesal para contestar sobre el fondo con una interpretación estricta del artículo 18 y ello sería contrario a la protección de los derechos de la defensa.

La cuestión por lo tanto fundamental es saber cuándo debe interponerse dicha excepción, y según el Tribunal debe ser previa a la contestación del fondo del asunto, para no crear una falsa apariencia de sumisión, y, en el caso de que el ordenamiento jurídico-procesal del Estado ante el que se desarrolla el proceso no lo permita con carácter previo, debe ser la primera que se haga valer. Pero además hay que tener en cuenta otro aspecto muy importante, cual es, que esa defensa que en cuanto al fondo se hace, debe ser subsidiaria del principal objetivo que se persigue que es plantear la excepción de incompetencia ante el Tribunal al que el demandante se ha dirigido. Así lo ha reiterado el TJCE en sentencias posteriores dictadas en los asuntos 27/81, *Rohr*, de 22 de octubre de 1981; 25/81, *C.H.W.*, de 31 de marzo de 1982, y 201/82, *Gerling*, de 14 de julio de 1983⁴⁸; al afirmar que «el artículo 18 del Convenio debe interpretarse en

⁴⁸ SS-TJCE- en los asuntos: 27/81, *Rohr*, cit, Rec. 1981, pp. 2431 ss.; 25/81, *C.H.W.*, cit, Rec. 1982, pp. 1189 ss. y 201/82, *Gerling*, cit, Rec. 1983, pp. 2503 ss.

el sentido de que permite al demandado impugnar no solamente la competencia, sino presentar al mismo tiempo, a título subsidiario, una defensa en cuanto al fondo, sin perder por ello el derecho de plantear la excepción de incompetencia».

2.2.3. La comparecencia del demandante

A pesar de que el artículo 18 no contempla expresamente más que la prorrogación de la competencia que se deriva de la comparecencia del demandado ante el Juez del Estado contratante en el que ha presentado la demanda el actor, el TJCE ha admitido también la competencia del Juez por la comparecencia en la persona del demandante. Este supuesto se dio en la sentencia dictada en el asunto 48/84, *Spitzley*, de 7 de marzo de 1985⁴⁹: Se trataba de un litigio que enfrentaba a la empresa «Sommer Exploitation, S.A.», con sede en Neuilly (Francia), con la señora H. Spitzley, propietaria de una empresa situada en la República Federal de Alemania. Demandada ante el Landgericht de Koblenz por el pago de unos suministros, la citada señora opuso la compensación de una cantidades debidas por Sommer a su marido por causa de un contrato de representación comercial ya concluido, que habían sido cedidas ulteriormente a ella. Sommer se opuso a la solicitud de compensación ante el Landgericht por razones de fondo. Este Tribunal apreció limitadamente la compensación y condenó a la alemana al pago del resto. Recurrida dicha sentencia en apelación, el Oberlandesgericht de Koblenz se planteó el problema de saber si los Tribunales alemanes serían competentes para conocer de la demanda de compensación presentada por la señora Spitzley, habida cuenta que el contrato de representación comercial concluido entre el señor Spitzley y Sommer contenía una cláusula atributiva de jurisdicción en favor de los Tribunales de la sede de Sommer —es decir, en favor de los Tribunales franceses— para todo litigio que dimanase de tal contrato. El Oberlandesgericht subrayó que, pese a la existencia e interpretación de esta cláusula que implicarían la incompetencia de los Tribunales alemanes, el comportamiento de Sommer, que no sólo no la invocó nunca, sino que construyó su defensa con argumentos de fondo, podría constituir una sumisión tácita en favor de los Tribunales de acuerdo con el artículo 18 del Convenio. El Oberlandesgericht planteó esta cuestión prejudicial al Tribunal de Luxemburgo.

El citado Tribunal declaró que será competente en virtud de esta disposición el Tribunal de un Estado contratante «... ante el cual el deman-

⁴⁹ S-TJCE- en el asunto 48/84, *Spitzley*, cit, Rec. 1985, pp. 787 ss.

dante ha aceptado presentar su litigio, sin suscitar la excepción de incompetencia, de una petición de compensación basada en un contrato o una situación de hecho distinta de aquel o aquella que se encuentran en la base de las pretensiones del recurso, y para la cual ha sido válidamente estipulada una atribución de competencia exclusiva en favor de los Jueces de otro Estado contratante en virtud del artículo 17 del Convenio». El TJCE consideró que el demandante ocupa una posición similar que se recoge expresamente en el artículo 18, y que, por lo tanto, se debía considerar que la conducta del demandante supone una atribución de competencia en favor del Juez al que se han sometido, siempre, eso sí, que se cumplan el resto de las condiciones de aplicación que dicho precepto exige. Esta interpretación se ha hecho porque evidentemente resulta más acorde con las razones de economía procesal que inspiran al C. B., principio que también fue expresamente reconocido en la sentencia dictada en el asunto 23/78, *Meeth*, de 9 de noviembre de 1978⁵⁰.

III. EL SISTEMA AUTÓNOMO ESPAÑOL: LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

1. Ambito de aplicación

La Ley Orgánica del Poder judicial (LOPJ) introduce en el número 2 del artículo 22 la regulación de la autonomía de la voluntad como método de atribución de competencia de nuestros Tribunales. Dice así: «En el orden civil, los Juzgados y Tribunales españoles serán competentes: 2.º con carácter general, cuando las partes se hayan sometido expresa o tácitamente a los Juzgados y Tribunales españoles, así como cuando el demandado tenga su domicilio en España».

Las razones que llevan a la admisión de la voluntad de las partes en la determinación de la competencia internacional son, como afirma AMORES CONRADI, M. A.⁵¹: «Su funcionalidad para alcanzar un mayor equilibrio de los respectivos intereses de las partes; la dosis de claridad y, por tanto, de seguridad que conlleva para litigios de difícil localización; las exigencias del comercio internacional, etc.».

Sin embargo, el artículo 22 sólo se limita a afirmar la admisibilidad de la prórroga de la competencia, pero sin regular sus condiciones de ejercicio. Por ello hay que acudir a la regulación contenida en los artícu-

⁵⁰ S-TJCE- en el asunto 23/78, *Meeth*, cit, Rec. 1978, pp. 2133 ss.

⁵¹ AMORES CONRADI, M.A.: «La nueva estructura del sistema español de competencia judicial internacional en el orden civil: artículo 22 de la LOPJ», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, n.º 1, 1989, pp. 113 ss.

los 56 a 58 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), que no plantea problemas en cuanto a su transposición a la delimitación de la competencia internacional. Estas normas tienen el carácter de disponibles, estableciendo el artículo 56.1.º de la LEC que «será Juez competente para conocer de los pleitos a que dé origen el ejercicio de las acciones de toda clase, aquel a quien los litigantes se hubiesen sometido expresa o tácitamente», si bien esta última sumisión tiene prevalencia; siendo importante destacar «que antes y después de las reformas de la LEC por la Ley 34/1984, de 6 de agosto y por la de Medidas Urgentes de 30 de abril de 1992⁵², el principio de libertad de sumisión territorial expresa o tácita de las partes tuvo siempre la limitación de que sólo podrá hacerse a Juez que ejerza jurisdicción ordinaria y que la tenga para conocer de la misma clase de negocios»⁵³.

Es la sumisión la primera de las reglas sobre competencia territorial, con carácter prioritario sobre las demás, conforme al artículo 56 de la LEC, como así lo declaró el TS en sentencia de 22 de abril de 1980⁵⁴, doctrina que ya había sido reiterada con anterioridad en las sentencias de 21 de diciembre de 1972, 16 de abril de 1973, 22 de junio de 1974 y 5 de diciembre de 1979⁵⁵.

Un problema principal de la sumisión en la determinación de la competencia internacional es el de sus relaciones con los demás tipos de criterios de atribución. Para AMORES CONRADI, M.A.⁵⁶, «son claras las relaciones con el fuero general del domicilio que, son de alternatividad en cuanto a la idoneidad de una y otra para atribuir por sí solos competencia a nuestros Tribunales; y con los criterios de competencia exclusiva, que dada la naturaleza de los intereses jurídico-públicos que determinan la regulación como exclusiva de la competencia en esos supuestos hacen posible la admisibilidad de cualquier otro criterio para atribuir competencia que no sea el previsto en la regla. La dificultad podría venir en las relaciones de la sumisión expresa y tácita con algunas de las materias sobre las que existen criterios especiales de atribución de competencia en los números 3 y 4 del artículo 22 de la LOPJ, dada la posible contradic-

⁵² En, respectivamente, Recopilación de Legislación (RCL) /1984/2040, y RCL /1992/1027.

⁵³ S-TS- de 31 de diciembre de 1992 (Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi (RJA)/1992/10666).

⁵⁴ S-TS- de 22 de abril de 1980 (RJA/1980/1530).

⁵⁵ SS-TS- de 21 de diciembre de 1972 (RJA/1972/5064); 16 de abril de 1973 (RJA/1973/1840); 22 de junio de 1974 (RJA/1974/3370); y 5 de diciembre de 1979 (RJA/1979/4116).

⁵⁶ AMORES CONRADI, M.A.; *La nueva estructura del sistema...* cit, pp. 138-139.

ción del valor libertad con otros especialmente protegidos por nuestro legislador».

En relación a la sumisión expresa, la podemos definir como un negocio jurídico extraprocesal y bilateral, modificador de las reglas de competencia, que tiene como base la voluntad de una de las partes de someterse a la jurisdicción de un juez territorialmente distinto del que le es propio, siendo necesario, para producir efecto, que esa voluntad unilateral se integre con otra u otras. De aquí se desprende que la elección del fuero es personal y que la manifestación de la voluntad ha de ser expresa al igual que en el C.B. Se exigen dos requisitos fundamentales: la renuncia al fuero propio y la designación del juez al que se someten las partes. En lo que se refiere al primero, la jurisprudencia ha admitido, pese al tenor literal del precepto, la admisibilidad de una renuncia implícita, determinada por la clara especificación del juez designado por las partes⁵⁷. Donde la jurisprudencia es más rigurosa es en el segundo de los requisitos, y donde se discrepa de la normativa convencional, pues entiende el Tribunal Supremo (TS), que es nulo el sometimiento simultáneo a dos o más juzgadores⁵⁸, el genérico a los jueces y tribunales a una determinada provincia⁵⁹, el que deja la designación del concreto juzgador a la voluntad de una sola de las partes⁶⁰ y el que designa simultáneamente a dos órganos juzgadores dejando al demandante que elija donde se debe iniciar el litigio⁶¹.

Además de los requisitos que hemos señalado, se puede adoptar el acuerdo de sumisión expresa en cualquier momento, por separado o entre las demás condiciones del acuerdo contractual y será renovable por un acuerdo expreso posterior o por la sumisión tácita de las partes a otro Tribunal. La cláusula de sumisión expresa pactada en el contrato es prioritaria sobre las demás reglas de competencia; este tipo consignado en un contrato es válido de acuerdo con la jurisprudencia del TS contenida en sentencias, entre otras, de 21 de septiembre, 5 de octubre, 19 y 27 de diciembre de 1979, ya que la misma forma con el resto de las cláusulas, un solo cuerpo de escritura⁶².

Por último, hemos de indicar que cuando hay sumisión expresa, esta no sólo rige la competencia, sino que además es reiterada doctrina de

⁵⁷ S-TS- de 29 de septiembre de 1979 (RJA/1979/3320).

⁵⁸ S-TS- de 9 de marzo de 1971 (RJA/1971/1228).

⁵⁹ S-TS- de 9 de marzo de 1966 (RJA/1966/2610).

⁶⁰ S-TS- de 21 de septiembre de 1951 (RJA/1951/2368).

⁶¹ S-TS- de 5 de noviembre de 1966 (RJA/1966/4855).

⁶² SS-TS- de 21 de septiembre, 5 de octubre, 19 y 27 de diciembre de 1979 (RJA/1979/3318-3240-3467-4496).

nuestro TS en sentencias de 29 de septiembre y 3 de octubre de 1962⁶³, 16 de febrero de 1966⁶⁴, 5 de marzo de 1980⁶⁵ y 17 de diciembre de 1992⁶⁶, que «la competencia para conocer del cumplimiento de un contrato se extiende, así mismo, para todas sus incidencias normales o anormales».

En cuanto a la sumisión tácita, la misma no ha de interpretarse con rigorismo formal, sino con la necesaria adecuación que la realidad jurídica material y procesal presente y en consonancia con las garantías reconocidas por el artículo 24.2 de la Constitución⁶⁷.

Esta modalidad de sumisión tiene prevalencia sobre la sumisión expresa, cuando ésta se pactó y con posterioridad se realizó cualquier gestión en otro Juzgado distinto del pactado. Regulada en el artículo 58 de la LEC, se entiende hecha la sumisión tácita por el demandante, en el hecho de acudir al Juez interponiendo la demanda; incluso el TS ha afirmado que existe este tipo de sumisión cuando de la actuación procesal del actor, anterior a la demanda, puede deducirse su decisión de someterse a un Juez concreto, por ejemplo al solicitar el embargo preventivo, instar diligencias preparatorias, etc.⁶⁸.

La sumisión tácita del demandado, se entiende, en el hecho de realizar después de personado en el juicio, cualquier gestión que no sea la de proponer en forma la declinatoria. Respecto a los comportamientos del demandado que dan lugar a la sumisión, la jurisprudencia viene siendo muy rigurosa, considerando como tal, la solicitud de ampliación del plazo para contestar a la demanda⁶⁹, o la de suspensión del procedimiento⁷⁰, la reconvenición, puesto que implica una nueva demanda dentro de un proceso ya planteado⁷¹.

Por último, la falta de competencia territorial debe dar lugar al planteamiento de la oportuna declinatoria, como primer acto antes de realizar cualquier otra gestión, debiendo recurrir al trámite de incidentes que está regulado en los artículos 741 y siguientes de la LEC tras la reforma de la misma por la Ley 34/1984, de 6 de agosto⁷², como así lo tiene declarado

⁶³ SS-TS- de 29 de septiembre y 3 de octubre de 1962 (RJA/1962/3399-3788).

⁶⁴ S-TS- de 16 de febrero de 1966 (RJA/1966/493).

⁶⁵ S-TS- de 5 de marzo de 1980 (RJA/1980/1018).

⁶⁶ S-TS- de 17 de diciembre de 1992 (RJA/1992/10506).

⁶⁷ SS-TS- de 22 de marzo de 1991 (RJA/1991/2432) y 1 de junio de 1995 (RJA/1995/4590).

⁶⁸ S-TS- de 15 de marzo de 1978 (RJA/1978/2536).

⁶⁹ S-TS- de 29 de octubre de 1987 (RJA/1987/7485).

⁷⁰ S-TS- de 21 de marzo de 1981 (RJA/1981/1014).

⁷¹ S-TS- de 28 de mayo de 1992 (RJA/1992/4827).

⁷² Ver, cit, nota 52.

el TS en reiterada jurisprudencia, y no a la tramitación como excepción prevista en el artículo 533 de la LEC.

2. La sumisión expresa: artículo 57. Los requisitos de forma a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo

2.1. La renuncia de los interesados a su fuero propio

La sumisión expresa no se cumple en los casos en que se somete a la jurisdicción o competencia de una sola de las partes. Así la sentencia del TS de 21 de enero de 1986⁷³, que deriva de la demanda de juicio declarativo de mayor cuantía que la entidad «Transportes Z» presentó ante el Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de San Sebastián contra «N, S.A.», sobre reclamación de cantidad por el impago del precio de la prestación de unos servicios de transporte internacional de mercancías por carretera, alegando excepciones de prescripción y de incompetencia de jurisdicción, estimando el Juzgado la primera de ellas y desestimando la demanda absolviendo al demandado, por lo que la parte actora interpuso recurso de apelación y la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial (AT) de Pamplona lo estimó, revocando la sentencia impugnada, estimó la demanda y condenó al demandado, formalizando éste recurso de casación por infracción de ley al amparo del artículo 1692-1.º LEC, denunciando la infracción de los artículos 58 apartado 2.º en relación con los artículos 51, 53 y 56 del citado cuerpo legal, por entender que existía una clara sumisión expresa a favor de los Tribunales franceses; afirmó que «... tal sumisión no puede operar... dado que, conforme esta Sala tiene reiteradamente dicho, la sumisión expresa no se cumple en los casos en los que sólo se somete a la jurisdicción o competencia de una sola de las partes, vista la literalidad del artículo 57 de la Ley rituaría que exige que sea hecha la sumisión por los interesados—sentencias de 22 de marzo de 1946 (RJA/1946/274), 30 de noviembre de 1984 (RJA/1984/5696) y 11 de mayo de 1985 (RJA/1985/2269)—, doctrina legal aplicable al caso de autos por cuanto el supuesto pacto sumisorio está suscrito únicamente por la parte demandante, pero no por la demandada...».

La sumisión expresa ha de establecerse de una manera clara y precisa y de modo bilateral, es decir, suscrita por la parte que renuncia a su fuero propio, sin que ello pueda dejarse al arbitrio de una de las partes. El TS

⁷³ S-TS- de 21 de enero de 1986 (RJA/1986/108).

en sentencia de 19 de febrero de 1993⁷⁴, conociendo de los autos en que, en el Juzgado de Primera Instancia n.º 4 de Pamplona se promovió cuestión de competencia por inhibitoria por «Peletería Groenlandia, S.A.», requiriéndose de inhibición al Juzgado de Primera Instancia n.º 63 de Madrid que conocía de la demanda, el cual se negó; se pronunció en el sentido de que «... el pacto extraprocésal y previo al proceso, dispositivo de la competencia territorial y referido a una relación jurídica concreta, incluido normalmente en el otorgamiento del propio negocio, ha de interpretarse, cuando surge el conflicto, partiendo de la literalidad de la cláusula, pero buscando la intención de las partes y si el pacto se asumió de forma consciente y libre, lo que requiere una expresión bilateral, clara, precisa y explícita, para que quien lo forma no pueda después desdecirse de lo pactado y evitar sus consecuencias». Continúa la sentencia refiriéndose a que el objeto de autos se trata de un contrato en cuyo anverso figuran los nombres de los contratantes, plazos de entrega, lugar, precio etc, terminando con la frase «las partes, de acuerdo con las cláusulas especificadas al dorso, se obligan al leal cumplimiento de cuanto antecede y lo firman en Pamplona», se recogen a su vez ciertas cláusulas, siendo la última «la de sometimiento a los Tribunales de Madrid y renuncia al fuero propio»; dándose a entender que ambas partes tenían «pleno conocimiento del clausulado y voluntad de sumisión expresa» y «no hay un confuso contrato de adhesión y los contratantes se encuentran en el mismo plano, leyéndose el documento en brevísimo espacio de tiempo, destacando incluso el pacto que nos ocupa, remitiendo a las cláusulas la propia firma», por lo que «el negar después la sumisión implica faltar a la buena fe con que se ejecutarán y cumplirán los contratos de comercio...». Esta doctrina ya ha sido reiteradamente pronunciada en sentencias de 21 de mayo de 1982, donde se exige para la sumisión expresa «manera clara y precisa y de modo bilateral, suscrita por la parte que renuncia a su fuero propio»; rechazando la eficacia para el efecto sumisorio, la de 16 de julio de 1982 «la nota impresa de sumisión, que no aparece suscrita por el comprador ni consta de modo claro y preciso que la haya aceptado» y sólo «aparece tipográficamente estereotipada en letra de imprenta»; la de 24 de noviembre de 1982 de «la cláusula de sumisión impresa en los albaranes de entrega de la mercancía»; y la de 18 de enero de 1983 del impreso (no suscrito por el comprador en lugar adecuado) de un recuadro con el texto: «recibí y conforme con las condiciones generales de venta consignadas al pie»; pues, en efecto, como la de 31 de mayo de 1984 y la de 24 de marzo de 1987, la renuncia al fuero propio y la su-

⁷⁴ S-TS- de 19 de febrero de 1993 (RJA/1993/998).

misión a otro Juzgado es cláusula que «habrá de constar de manera clara y explícita, y no es válida cuando no aparece en ella la firma de los interesados o de alguno de ellos»⁷⁵.

Respecto a este requisito también hemos de destacar la sentencia del TS de 17 de junio de 1992⁷⁶ que, resolviendo una cuestión de competencia que se suscitó a partir de la interposición de la demanda de cognición por «Tedisa» contra «D. Ignacio R.D.» ante el Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de el Puerto de Santamaría, promoviendo este último ante el Juzgado de Arévalo la citada cuestión por inhibitoria por entender que el Juzgado competente era el de su domicilio; declaró que «la sumisión expresa ha de formularse de una manera clara y precisa, suscrita por las partes que renuncian a su fuero propio, firmada por todos los interesados, y no es válida cuando no aparece autorizada por todos los afectados». En igual sentido se pronunciaron las sentencias de 26 de junio de 1967, 30 de noviembre de 1984, 18 de junio de 1986, 18 de junio de 1990, 30 de abril de 1990, 10 de noviembre de 1993, 25 de junio de 1994 y 23 de mayo de 1995⁷⁷.

También pueden otorgar el negocio de la sumisión aparte de los litigantes, sus representantes, siempre que estén provistos de poder especial, por implicar una renuncia de derechos que constituya un acto personalísimo, sentencias del TS de 21 de junio de 1943 y 23 de septiembre de 1950, y las de 26 de junio de 1963 y 16 de febrero de 1981, que declaran «eficaz la sumisión pactada por quien no es el propio sujeto de la relación jurídica debatida, pero manifiesta actuar como apoderado suyo o de su orden⁷⁸»; lo que no ocurrió en la sentencia de 25 de octubre de 1976⁷⁹, al tratarse el supuesto que contempla de albaranes en que se hallaba impresa la cláusula de sumisión, firmados por un recepcionista y no por quienes otorgaron la compraventa mercantil de que se trata o sus legítimos representantes apoderados convenientemente, y como además la firma antecede al pacto.

⁷⁵ SS-TS- de 21 de mayo de 1982 (RJA/1982/2589); 16 de julio de 1982 (RJA/1982/4248); 24 de noviembre de 1982 (RJA/1982/6928); 18 de enero de 1983 (RJA/1983/249); 31 de mayo de 1984 (RJA/1984/2810) y 24 de marzo de 1987 (RJA/1987/679).

⁷⁶ S-TS- de 17 de junio de 1992 (RJA/1992/5318).

⁷⁷ SS-TS- de 26 de junio de 1967 (RJA/1967/3124); 30 de noviembre de 1984, cit; 18 de junio de 1986 (RJA/1986/3573); 18 de junio de 1990 (RJA/1990/4764); 30 de abril de 1990 (RJA/1990/2807); 10 de noviembre de 1993 (RJA/1993/8980); 25 de junio de 1994 (RJA/1994/6501) y 23 de mayo de 1995 (RJA/1995/4255).

⁷⁸ SS-TS- de 21 de junio de 1943 (RJA/1943/1105); 23 de septiembre de 1950 (RJA/1950/1405); 26 de junio 1963 (RJA/1963/3494) y 16 de febrero de 1981 (RJA/1981/527).

⁷⁹ S-TS- de 25 de octubre de 1976 (RJA/1976/4290).

2.2. *La renuncia de forma clara y terminante*

La sumisión, para ser expresa habrá de aparecer hecha por todos los interesados, renunciando clara y terminantemente a su fuero propio y designando con toda precisión el juez a que se sometiere; doctrina constantemente reiterada en sentencias del TS de 10 de mayo de 1989, 30 de abril de 1991, 2 de abril y 17 de junio de 1992, 18 de febrero y 8 de octubre de 1993 y 20 de julio de 1994⁸⁰.

La renuncia al fuero propio y la sumisión a otro juzgado es cláusula que habrá de constar de forma clara y precisa por ambas partes, no siendo válida cuando no aparece la firma de los interesados o de alguno de ellos. Tiene plena eficacia para el efecto sumisorio la sentencia de 24 de septiembre de 1980⁸¹ de las «declaraciones estampadas en el anverso de los documentos que reflejan los contratos utilizando los mismos caracteres tipográficos y dimensiones de los demás impresos en los que se lee —ambas partes se someten a la exclusiva jurisdicción de los tribunales de..., con renuncia expresa de su propio fuero—, que entraña un pacto de sumisión con el valor que le atribuye el artículo 57 de la LEC»; la de 14 de noviembre de 1984⁸² de «la cláusula de la nota de pedido en la que se pacta la sumisión a los juzgados y tribunales de Elche, si bien impresa en el anverso de la misma aparece, juntamente con el resto del condicionado de referida nota claramente anunciada en el anverso y con la firma del demandado y promotor de la presente cuestión, formando la totalidad de la nota un conjunto armónico que pudo haber sido fácilmente apreciable por el comprador al suscribir el pedido —sentencias de 30 de diciembre de 1948 (RJA/1948/1541) y 1 de octubre de 1977 (RJA/1977/3634)—»; la de 4 de febrero de 1987⁸³ de «la cláusula en que se acepta la sumisión recogida en un documento que aparece solamente firmado por el anverso» y se considera válida porque «en él se expresa que se aceptan las condiciones generales que constan al dorso, donde se halla la cláusula de sumisión»; la de 16 de noviembre de 1992⁸⁴ de «la cláusula de sumisión contenida en los albaranes, con una cuadrícula que lleva como epígrafe —Recibí. Conforme—, aparece firmada y dicha cuadrícula se encuentra a la derecha del anterior, escrita a máquina, proximidad y letra que hace perfectamente visible su contenido» por lo que «no

⁸⁰ SS-TS- de 10 de mayo de 1989 (RJA/1989/3747); 30 de abril de 1991 (RJA/1991/3118); 2 de abril y 17 de junio de 1992 (RJA/1992/2774-cit); 18 de febrero y 8 de octubre de 1993 (RJA/1993/1241-8171) y 20 de julio de 1994 (RJA/ 1994/6518).

⁸¹ S-TS- de 24 de septiembre de 1980 (RJA/1980/3231).

⁸² S-TS- de 14 de noviembre de 1984 (RJA/1984/5550).

⁸³ S-TS- de 4 de febrero de 1987 (RJA/1987/679).

⁸⁴ S-TS- de 16 de noviembre de 1992 (RJA/1992/9411).

habiéndose puesto ningún reparo a la cláusula de sumisión ni se ha tampoco hecho indicación alguna respecto de que quien hubiere plasmado dicha firma no fuere la demandada, resulta que nos encontramos con unos principios de prueba suficientes para por aplicación del artículo 57 de la LEC, y la doctrina de esta Sala que lo interpreta entender válida la sumisión»; la de 23 de abril de 1993⁸⁵ que contiene una concreta y expresa cláusula de sumisión, suscrita por ambas partes contratantes cual es «Todas las controversias que puedan surgir en relación con este contrato, quedarán sometidas a la jurisdicción de los tribunales de Madrid, con expresa renuncia de cualquier fuero y domicilio», acomodándose «a la doctrina que esta Sala tiene establecida en orden a los requisitos que la sumisión expresa debe reunir —sentencia de 17 de junio y 22 de julio de 1992 (RJA/1992/5310 y 6449)—; la de 5 de julio de 1995⁸⁶ relativa a la «cláusula de sumisión impresa al dorso del documento de pedido, en letra pequeña en las condiciones generales del contrato, donde expresa claramente la sumisión de las partes a los tribunales de Barcelona, con renuncia a su fuero propio, si éste fuere otro. En el anverso del documento, inmediatamente antes del lugar en que firmó el comprador, consta que las condiciones de venta se hallan reseñadas a continuación y al dorso... y que el comprador... en señal de aceptación de todo su contenido, firma, reuniendo así la cláusula los requisitos del artículo 57 de la LEC». Esta tesis también se mantuvo en sentencia anterior de 31 de enero de 1995⁸⁷ que dice que «la cláusula de sumisión aparece impresa en las condiciones generales al dorso del contrato a que se remiten las condiciones de venta que constan antes de la firma del mismo, a la misma altura donde consta, también impreso, el recibí de la mercancía, de lo que se deduce que fue conocida por el comprador demandado que lo firmó, por lo que pudo perfectamente rechazarla»; la de 18 de diciembre de 1995⁸⁸ de una cláusula de sumisión contenida en contratos de adhesión, considerando el tribunal «que no es un efecto automático de los contratos de adhesión que se considere nula la cláusula de sumisión expresa. Por el contrario, si no hay elementos que permitan descubrir una intencionalidad encubierta de que la cláusula pase desapercibida para el usuario o consumidor o se advierta o se aprecie desequilibrio contractual o desigualdad de condiciones entre las partes, debe estarse al criterio de prevalencia del fuero pactado como principal, frente a los legales subsidiarios; doctrina que

⁸⁵ S-TS- de 23 de abril de 1993 (RJA/1993/2944).

⁸⁶ S-TS- de 5 de julio de 1995 (RJA/1995/5466).

⁸⁷ S-TS- de 31 de enero de 1995 (RJA/1995/416).

⁸⁸ S-TS- de 18 de diciembre de 1995 (RJA/1995/9204).

ya ha sido acogida por esta Sala en sentencias de 18 de junio de 1992 (RJA/1992/5326) y 29 de junio de 1995 (RJA/1995/5270)».

Si la cláusula de sumisión no reúne las características que vamos describiendo no tendrá validez, así por ejemplo las sentencias de 24 de noviembre de 1982 y 30 de noviembre de 1984⁸⁹ en que «la cláusula de sumisión impresa en los albaranes de entrega de la mercancía de origen de persona que no consta hallarse vinculada al comprador y deudor y que más bien parece depender del transportista, no es tampoco la renuncia clara y terminante al fuero propio que contempla el artículo 57 de la LEC»; la de 11 de julio de 1985⁹⁰ de sumisión del deudor en términos vagos e imprecisos, afirmando el tribunal «que si bien es cierto que en la letra de cambio figura una cláusula en la que por el aceptante se dice textualmente —acepto el domicilio del librador—, también lo es que, como ya tiene reiteradamente declarado esta Sala, recientemente en sentencia de 24 de marzo de 1983 (RJA/1983/1611), tales términos son insuficientes, por su vaguedad e imprecisión, para determinar la sumisión del deudor, al no derivarse de los mismos un carácter de sumisión expresa...»; la de 16 de octubre de 1986⁹¹ de una cláusula al dorso no suscrita y no mencionada en el anverso firmado, «constando aceptadas las condiciones y formas de pago especificadas en este contrato, sin hacerse paladina referencia a las figuradas impresas en el dorso las que no aparecen especialmente suscritas; no constando por ello que la sumisión aparezca suscrita o aceptada y por lo tanto no se da satisfacción a las exigencias del artículo 57 de la LEC...»; la de 17 de junio de 1992⁹² de «la cláusula que figura al dorso de los albaranes o de los contratos y después de la firma de los mismos, no reúne las características que exige el citado artículo», pronunciamiento reiterado ya en anteriores resoluciones de 30 de enero de 1945, 13 de febrero de 1946, 24 de noviembre de 1982, 30 de noviembre de 1984 y 22 de junio de 1990⁹³; la de 23 de julio de 1993⁹⁴ que hace referencia a una cláusula abusiva de sumisión contenida en un contrato de adhesión, teniendo como antecedentes el ejercicio de una acción entablada por los cauces del juicio de cognición ante el juzgado de Primera Instancia n.º 3 de los de Zaragoza, a virtud de la cual se reclama por

⁸⁹ SS-TS- de 24 de noviembre de 1982, cit, y 30 de noviembre de 1984, cit.

⁹⁰ S-TS- de 11 de julio de 1985 (RJA/1985/4001).

⁹¹ S-TS- de 16 de octubre de 1986 (RJA/1986/5793).

⁹² S-TS- de 17 de junio de 1992, cit.

⁹³ SS-TS- de 30 de enero de 1945 (RJA/1945/122); 13 de febrero de 1946 (RJA/1946/124); 24 de noviembre de 1982, cit; 30 de noviembre de 1984, cit; y 22 de junio de 1990 (RJA/1990/4887).

⁹⁴ S-TS- de 23 de julio de 1993 (RJA/1993/6476).

«Giesa Shindler, S.A.» a la Comunidad de propietarios de la C/ República Argentina n.º 35 de León, en cumplimiento de los contratos de instalación, mantenimiento, etc., de aparatos elevadores concertados por la referida comunidad con la indicada compañía, conteniéndose en el contrato a que se refiere y firmado por ambas partes una cláusula de «sumisión a los juzgados y tribunales de Zaragoza a la vez que se concede a la entidad actora el derecho a optar por la competencia de los juzgados y tribunales del domicilio del demandado o del lugar de perfeccionamiento del contrato», «criterio anticipado en la Ley 26/1984, de 19 de julio, Ley General de Consumidores y Usuarios⁹⁵ en su artículo 10, cuya interpretación se debe hacer en conexión con la Resolución 47 adoptada por el Comité de Ministros el 16 de noviembre de 1976, durante la 262 Reunión de los Delegados de los Ministros de la Comunidad Económica Europea (CEE) relativa a las cláusulas abusivas en los contratos suscritos por los consumidores, corroborada dicha resolución por la Directiva 93/13, de 5 de abril de 1993⁹⁶, que delimita lo que puede considerarse cláusula abusiva, entendiéndose por tales las contenidas en los contratos que se definen en el artículo de la referida Directiva, entre las cuales se encuentran aquellas que no se han negociado individualmente, cuando se hayan redactado previamente y el consumidor no haya podido influir sobre su contenido en particular en los contratos de adhesión, como es el que aquí sirve de fundamento al ejercicio de la acción esgrimida por la parte actora»; y la de 14 de septiembre de 1996⁹⁷ relativa también a una cláusula de sumisión contenida en un contrato de adhesión cual es «la obligación de litigar en Madrid a todos los usuarios de los servicios distribuidos por toda España de Zardoya Otis, S.A.», considerándola abusiva el Tribunal en base de nuevo a la Directiva indicada en la sentencia anteriormente citada que define como cláusulas abusivas: «Las cláusulas contractuales que no se hayan negociado individualmente, se considerarán abusivas, si, pese a la exigencia de buena fe, causan en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato. Se considerará que una cláusula no se ha negociado individualmente cuando haya sido redactada previamente y el consumidor no haya podido influir sobre su contenido, en particular en los contratos de adhesión»; y afirmando que «la cláusula de sumisión que figura en el contrato básico de adhesión, ciertamente es abusiva, pues origina un desequilibrio para los usuarios de los servicios de

⁹⁵ Ver RCL/1984/1906.

⁹⁶ DOCE 1993/1071.

⁹⁷ S-TS- de 14 de septiembre de 1996 (RIA/1996/6715).

mantenimiento de ascensores, distribuidos por toda España, obligándoles a defenderse y litigar en Madrid, con la consiguiente dificultad en cuanto a su representación procesal, proposición y práctica de prueba, desplazamientos, etc., y un correlativo beneficio para la entidad ahora demandante que, no obstante tener negocios en numerosas poblaciones, cómodamente centraliza sus reclamaciones judiciales en la capital de España, donde, con evidente ahorro económico, tiene garantizada su Asesoría Jurídica».

2.3. *La designación con toda precisión del Juez a quien se sometieren*

La doctrina no ha interpretado 57 de la LEC de una forma estricta y literal, sino que reiteradamente ha declarado ya desde antiguo que para que en un contrato conste la sumisión expresa no es preciso emplear las mismas palabras del citado artículo, bastando se deduzca de su expresión que se atribuye a un Juez determinado la competencia; sentencias entre otras de 24 de febrero de 1911, 16 de febrero de 1914, 11 de diciembre de 1944, 5 de abril de 1960 y 29 de septiembre de 1979⁹⁸, considerando en esta última que «si bien la acción ejercitada en el asunto de que se trata es la personal derivada del contrato de compraventa, es igualmente exacto que existe sumisión expresa por el demandado..., como lo revelan los albaranes acompañados con el escrito inicial de demanda, al constituir estos un conjunto homogéneo de escritura en orden a la letra impresa que en ellos aparece, y venir suscritos por dicho demandado, ... de conformidad con lo prevenido en el artículo 57 de la LEC, puesto que según tiene declarado esta Sala en sentencias, entre otras, de 11 de enero de 1950 (RJA/1950/166) y 5 de abril de 1960 (RJA/1960/1669), no es preciso que la cláusula de sumisión, por renuncia al fuero propio, se acomode literalmente a los términos de dicho precepto, ya que baste que se exprese con claridad que la competencia se atribuye a Juzgado determinado, al llevar implícita la renuncia al fuero propio». Este criterio se ha sostenido mucho después, y concretamente en cuanto a las letras de cambio declara la sentencia de 17 de marzo de 1993⁹⁹, que cuando se expresa «acepto», «pago, cantidad, vencimiento y fuero del librador» en el lugar destinado para el acepto de unas cambiales, rige a efectos de competencia el lugar fijado en esa cláusula de sumisión pactada, sentencia de 5 de diciembre de 1979¹⁰⁰; máxime cuando no consta, como observa la sentencia de 13 de marzo de 1986¹⁰¹, reproche a la autenticidad

⁹⁸ SS-TS- de 24 de febrero de 1911; 16 de febrero de 1914; 11 de diciembre de 1944 (RJA/1944/1281); y 29 de septiembre de 1979, cit.

⁹⁹ S-TS- de 17 de marzo de 1993 (RJA/1993/2019).

¹⁰⁰ S-TS- de 5 de diciembre de 1979, cit.

¹⁰¹ S-TS- de 13 de marzo de 1986 (RJA/1986/1465).

de las letras. Ello conlleva en este supuesto que se ha producido la sumisión por aplicación de la regla del artículo 56 de la Ley procesal citada, sin que, como ya se ha dicho, sea necesario expresar las palabras que el artículo 57 establece, bastando, como dijo la sentencia de 14 de enero de 1984¹⁰² y otras, que se deduzca la renuncia al fuero propio aunque no se haga de manera expresa, dándose validez en dicha sentencia a la siguiente cláusula: «para el supuesto de cualquier incumplimiento del presente contrato, las partes se someterán a la jurisdicción de los Tribunales y Juzgados de Pamplona». Incluso se ha señalado por la doctrina jurisprudencial que la renuncia al fuero propio como integrante del negocio de sumisión puede entenderse producida de manera implícita por el hecho de la designación del órgano jurisdiccional al que las partes manifiesten; así por ejemplo en sentencias de 19 de septiembre de 1916, 17 de febrero y 7 de julio de 1917, 5 de junio de 1931, 21 de julio de 1933, 27 de diciembre de 1940, 23 de junio de 1947, 9 de mayo de 1949, 7 de enero de 1950, 14 de enero de 1955, 17 de mayo de 1956, 5 de abril de 1960, 21 de marzo de 1961, 4 de mayo de 1966 y 25 de octubre de 1972¹⁰³; y en el mismo sentido, en materia de acciones ejecutivas cambiarias, las sentencias de 6 de mayo de 1969, 28 de febrero y 7 de diciembre de 1973, y 23 de marzo de 1977¹⁰⁴ entre otras, «no es aplicable al supuesto de que exista sumisión expresa, no en el negocio causal sino en el propio título, que determina fuero preferente con arreglo a lo preceptuado en los artículos 56 y 57 de la LEC, en virtud de la existencia de esa declaración de voluntad mediante la cual las partes expresan su propósito de someterse a Tribunales determinados, pacto que reviste toda la eficacia vinculatoria inserta en una obligación libremente asumida en tanto no se desvirtúe por un acto bilateral posterior, bien entendido que la renuncia al fuero propio como integrante del negocio de sumisión a que hace referencia el segundo de los preceptos citados puede entenderse producida de manera implícita por el hecho de la designación del órgano jurisdiccional al que las partes manifiesten; como así lo afirmó el TS en sentencia de 10 de septiembre de 1980¹⁰⁵.

¹⁰² S-TS- de 14 de enero de 1984 (RJA/1984/345).

¹⁰³ SS-TS- de 19 de septiembre de 1916; 17 de febrero y 7 de julio de 1917; 5 de junio de 1931 (RJA/1931/2078); 21 de julio de 1933 (RJA/1933/172); 27 de diciembre de 1940 (RJA/1940/1153); 23 de junio de 1947 (RJA/1947/911); 9 de mayo de 1949 (RJA/1949/579); 7 de enero de 1950 (RJA/1950/50); 14 de enero de 1955 (RJA/1955/113); 17 de mayo de 1956 (RJA/1956/655); 5 de abril de 1960, cit; 21 de marzo de 1961 (RJA/1961/1669); 4 de mayo de 1966 (RJA/1966/2287); y 25 de octubre de 1972 (RJA/1972/4254).

¹⁰⁴ SS-TS- de 6 de mayo de 1969 (RJA/1969/2441); 28 de febrero y 7 de diciembre de 1973 (RJA/1973/614 y 4621); 23 de marzo de 1977 (RJA/1977/1247).

¹⁰⁵ S-TS- de 30 de septiembre de 1980, cit.

La doctrina jurisprudencial sí que ha interpretado de una forma mucho más rigurosa el requisito de la designación del Juez. Así, nuestro TS ha señalado que el artículo 57 establece la concreción y determinación de un solo Juez o Tribunal, excluyendo la variedad en la designación, es decir, someterse simultáneamente a dos o más órganos juzgadores, porque, como afirma MILLÁN HERNÁNDEZ, C.,¹⁰⁶ «va en contra del principio cardinal de unidad y concreción que sustenta la facultad permisiva que la Ley otorga al litigante de elegir el organismo judicial al que ha de pedir la efectividad del derecho que juzga le asiste».

En la sentencia del TS de 9 de marzo de 1971¹⁰⁷, en la que se promovió la cuestión de competencia en virtud de requerimiento de inhibición, formulado al Juzgado Municipal n.º 1 de Salamanca, por el Juzgado Municipal de Cáceres, a virtud del contrato suscrito entre las partes de venta de una máquina, para cuyo pago total —48.310 pts.— se aceptaron cuatro letras de cambio domiciliadas en Salamanca, y en el contrato original se estampó la condición de que «la resolución de todas las cuestiones que puedan promoverse sobre la interpretación y cumplimiento de este pedido, serán resueltas por los Tribunales de Valladolid y Salamanca, renunciando el comprador al fuero de su domicilio»; en Tribunal declaró «que esta renuncia, por ser a más de un Juzgado al mismo tiempo, carecía de eficacia puesto que con ella los interesados no designaban, con toda precisión, el Juez o Tribunal a quien se sometían, conforme al artículo 57 de la LEC, por nombrar al mismo tiempo a dos Juzgados distintos».

También excluye el TS la posibilidad de la designación genérica a los Jueces y Tribunales de una determinada provincia, sentencia de 9 de marzo de 1966¹⁰⁸, en la que no concurre el requisito que exige el citado artículo 57 de designar con toda precisión el Juez a quien se someten, dado que «en el presente caso la sumisión contenida en el contrato de 9 de abril de 1964, de parte del demandante, se hace de un modo genérico e indeterminado a los Tribunales de Justicia de la provincia de Barcelona, a causa de lo cual, para resolver el conflicto planteado es preciso acudir a la regla primera del artículo 62 de la Ley Procesal Civil, de acuerdo con la cual resulta que el lugar designado para el cumplimiento de la obligación de pago, lo es de manera expresa la localidad de Arcos de Jalón, según consta en el contrato antes referido».

¹⁰⁶ MILLÁN HERNÁNDEZ, C., *Comentarios a la L.E.C.*, Montecervo, Madrid, 1987, pp. 101 a 116.

¹⁰⁷ S-TS- de 9 de marzo de 1971, cit.

¹⁰⁸ S-TS- de 9 de marzo de 1966, cit.

De igual forma es considerado nulo por nuestro Tribunal el que se deje la designación del concreto juzgador a la voluntad de una sola de las partes, sentencias de 21 de septiembre y 19 de noviembre de 1951¹⁰⁹, porque el artículo 57 de la LEC exige para la existencia de la sumisión expresa además de la renuncia clara y terminante del fuero propio, la designación concreta y precisa del Juez a quien las partes se someten, circunstancia que falta en aquellos pactos en los que se deja al arbitrio de una de las partes la facultad de elección —sentencias de 17 de febrero de 1947 y 5 de marzo de 1966¹¹⁰—; y así también, consideran nulo el que designa simultáneamente a dos órganos juzgadores dejando al demandante la concreta elección de donde iniciar el litigio, como por ejemplo en sentencias de 29 de noviembre de 1947 y 5 de noviembre de 1966¹¹¹, donde no existe sumisión cuando la cláusula de una póliza de seguros se dice que «los litigios derivados de ella serán de competencia de los Tribunales del domicilio del asegurado o de los del domicilio del asegurador, a elección de éste».

3. La sumisión tácita: artículo 58. Los requisitos de forma a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo

3.1. *La sumisión tácita del demandado, en el hecho de hacer, después de personado en el juicio, cualquier gestión que no sea la de proponer en forma la declinatoria*

La sentencia del TS de 8 de julio de 1985¹¹² establece que la falta de competencia territorial debe dar lugar al planteamiento de la oportuna declinatoria o inhibitoria como primer acto de parte antes de suscitar ninguna otra cuestión, de modo que cualquier otra conducta de oposición implica un acto de oposición tácita.

Existe sumisión tácita de la parte demandada, cuando, después de personado en el juicio, hiciera cualquier gestión que no sea la de proponer en forma la declinatoria, sentencias de 29 de mayo de 1964 y 21 de diciembre de 1987¹¹³, y en este sentido se considera bastante al efecto de

¹⁰⁹ S-TS- de 21 de septiembre y 19 de noviembre de 1951 (RJA/1951/cit, 2374).

¹¹⁰ SS-TS- de 17 de febrero de 1947 (RJA/1947/333) y 5 de marzo de 1966 (RJA/1966/1086).

¹¹¹ SS-TS- de 29 de noviembre de 1947 (RJA/1947/1355) y 5 de noviembre de 1966, cit.

¹¹² S-TS- de 8 de julio de 1985 (RJA/1985/3645).

¹¹³ SS-TS- de 29 de mayo de 1964 (RJA/1964/1474) y 21 de diciembre de 1987 (RJA/1987/9591).

producirla y por constituir o implicar una gestión a esos efectos el mero hecho de solicitar la prórroga para contestar a la demanda, como así declaran las sentencias de 21 de diciembre de 1967: «la solicitud de prórroga de plazo concedido para contestar la demanda, supone gestión distinta de la de proponer en forma la declinatoria y entraña, por tanto, una sumisión tácita al Juzgado que conoce de la litis, aunque el solicitante hubiere propuesto con anterioridad en otro Juzgado la cuestión de competencia por inhibitoria»; 11 de febrero de 1981: «habiendo de entenderse existente la sumisión tácita por parte del demandado por haber solicitado prórroga para contestar la demanda, una vez personado, ha de entenderse precluido el derecho que el mismo demandado tenía para proteger la cuestión de competencia por declinatoria tal como lo intentó en el escrito de contestación a la demanda»; 21 de marzo de 1981; 9 de mayo de 1983; 5 de diciembre de 1984; 6 de julio de 1985: «el hecho de haber solicitado la recurrente prórroga para contestar a la demanda sin alegar incompetencia implica sumisión tácita al Juzgado que le emplazó»; 25 de septiembre y 29 de octubre de 1987 y 27 de julio de 1990¹¹⁴; y el hecho de solicitar la suspensión del procedimiento, sentencia citada de 21 de marzo de 1981.

También es sumisión tácita el reconvenir en cuanto que implica una nueva demanda inserta en un proceso ya planteado, lo que significa la aceptación y consiguiente reconocimiento de la jurisdicción del órgano ante el que se formula, sentencias de 19 de septiembre de 1981; 21 de diciembre de 1987; 17 de junio de 1991: «el demandado suplicó, en primer lugar, que se acogiese la excepción de incompetencia territorial y, subsidiariamente, por si no le fuese acogida, la excepción de litisconsorcio pasivo necesario, y si ésta tampoco lo fuese, entrando a conocer del fondo de la demanda, se le absolviese; por si no fueran suficientes estas peticiones, para entender que existe sumisión tácita, está la reconvencción que formulaba contra el actor»; 28 de mayo de 1992: «el demandado no se ha limitado a proponer en su escrito de contestación a la demanda referida excepción sino que ha formulado reconvencción, lo cual según doctrina de esta Sala sobre el tema da lugar a estimar que en tales casos exista sumisión tácita»¹¹⁵.

Más clara es aún la existencia de sumisión tácita cuando el demandado se persona, contestando a la demanda y oponiéndose a la misma,

¹¹⁴ SS-TS- de 21 de diciembre de 1967 (RJA/1967/5175); 11 de febrero de 1981 (RJA/1981/561); 21 de marzo de 1981 (RJA/1981/1014); 9 de mayo de 1983 (RJA/1983/2677); 5 de diciembre de 1984 (RJA/1984/6033); 6 de julio de 1985 (RJA/1985/3644); 25 de septiembre y 29 de octubre de 1987 (RJA/1987/6273-7485); 27 de julio de 1990 (RJA/1990/6182).

¹¹⁵ SS-TS- de 19 de septiembre de 1981 (RJA/1981/3248); 21 de diciembre de 1987, cit; 17 de junio de 1991 (RJA/1991/4479); y 28 de mayo de 1992 (RJA/1992/4827).

sentencias de 18 de diciembre de 1992; 29 de enero y 23 de septiembre de 1994 y 22 de mayo de 1995¹¹⁶.

El mero y simple personamiento del demandado no implica la sumisión tácita, por no suponer un reconocimiento de la aptitud jurisdiccional del Juzgado ante quien compareció para conocer del proceso, sentencias de 17 de junio de 1911, 4 de junio de 1946, 28 de febrero de 1947 y 25 de septiembre de 1987¹¹⁷; así como tampoco cuando el demandado comparece con la única intención de proponer en forma, y por el cauce legal adecuado, la declinatoria, sentencia de 27 de marzo de 1965¹¹⁸, porque «lejos de suponer una petición o gestión de impulsión del procedimiento iniciado ante el Juez actualmente, supone precisamente lo contrario»; o cuando el demandado se presenta para absolver unas posiciones y ya anteriormente había entablado la declinatoria en forma, sentencia de 1 de junio de 1995¹¹⁹.

En relación al modo en que se debe proponer la declinatoria para contestar a la competencia del Juez, a diferencia de que nada se dice al respecto en el artículo 18 del C. B., es doctrina legal, sentada por el TS en la interpretación y aplicación del artículo 58-2.º de la LEC, que habrá que recurrir al trámite de los incidentes que está regulado en los artículos 741 y siguientes del citado cuerpo legal, no siendo por lo tanto suficiente alegarlo en la contestación a la demanda sino que específicamente hay que plantearla por el trámite de los incidentes, y el no uso de este trámite incidental supone el sometimiento tácito al Juez. Como ejemplos, numerosa jurisprudencia, sentencias de 25 de febrero y 17 de junio de 1991; 5 de febrero, 18 de diciembre y 30 de diciembre de 1992; 23 de febrero, 4 y 13 de diciembre de 1993; 29 y 31 de enero, 5 de febrero, 24 de septiembre y 15 de octubre de 1994; 4 de marzo de 1995 y 27 de febrero de 1996¹²⁰. En concreto la citada sentencia de 24 de septiembre de 1994 establece que «es doctrina consolidada en esta Sala, recogida en sentencias de..., la de que la reforma llevada a cabo en la LEC por la Ley 34/1984, de 6 de agosto¹²¹,

¹¹⁶ SS-TS- de 18 de diciembre de 1992 (RJA/1992/10701); 29 de enero y 23 de septiembre de 1994 (RJA/1994/635 y 6985) y 22 de mayo de 1995 (RJA/1995/4084 y 4090).

¹¹⁷ SS-TS- de 17 de junio de 1911; 4 de junio de 1946 (RJA/1946/704); 28 de febrero de 1947 (RJA/1947/336) y 25 de septiembre de 1987, cit.

¹¹⁸ S-TS- de 27 de marzo de 1965 (RJA/1965/2016).

¹¹⁹ S-TS- de 1 de junio de 1995 (RJA/1995/4590).

¹²⁰ SS-TS- de 25 de febrero y 17 de junio de 1991 (RJA/1991/1595-cit.); 5 de febrero, 18 y 30 de diciembre de 1992 (RJA/1992/830-cit-10561-10564); 23 de febrero, 4 y 13 de diciembre de 1993 (RJA/1993/1228-9832-9609); 29 y 31 de enero, 5 de febrero, 24 de septiembre y 15 de octubre de 1994 (RJA/1995/cit-643-912-6988-7719); 4 de marzo de 1995 (RJA/1995/3132) y 27 de febrero de 1996 (RJA/1996/1265).

¹²¹ Ver, cit, nota 52.

erradicó del catálogo de excepciones dilatorias del artículo 533 la de incompetencia territorial, manteniendo como tales, exclusivamente, la falta de competencia objetiva y funcional; de ahí que haya de entenderse que el artículo 79-1.º de la ley procesal, según el cual —las declinatorias se sustanciarán como excepciones dilatorias o en la forma establecida para los incidentes—, queda reducido a su segunda parte, en lo referente a la incompetencia territorial, puesto que ésta no está enumerada como excepción dilatoria y, por tanto, no rige para ella el artículo 687 de la citada ley, referente a su proposición en los juicios de menor cuantía; debiendo plantearse la cuestión de competencia, como declinatoria o como inhibitoria, pues en otro caso se produciría la sumisión tácita de acuerdo con el artículo 58-2 de la repetida ley». Esta doctrina jurisprudencial es la que se ha ido manteniendo hasta la actualidad, desvirtuada únicamente por dos sentencias aisladas que mantenían un criterio contrario, siendo una de ellas la de 9 de junio de 1992¹²². Esta sentencia contiene en su sumario: «incompetencia territorial: planteamiento procesal tras su vigencia de la Ley 34/1984, de 6 de agosto: como excepción dilatoria en la contestación a la demanda del juicio de menor cuantía: debe estimarse: inclusión de la incompetencia territorial en la genérica expresión falta de jurisdicción del artículo 533-1.º de la LEC: interpretación sistemática de la ley procesal e interdicción de la indefensión»; y en su fundamentación afirma que «... ha de entenderse que la declinatoria fue propuesta en forma y resulta debidamente en la sentencia ahora recurrida en casación. Y ello aunque efectivamente, como sostiene el segundo de los motivos, la vigente redacción del número primero del artículo 533 de la ley procesal no se refiere expresamente a la excepción dilatoria de incompetencia territorial, sino solamente a la falta de jurisdicción, a la competencia objetiva y a la funcional. El que la regulación sea ésa, no obsta a que se alegue la incompetencia territorial existiendo ésta, pues no cabe duda que no ha sido suprimida por la citada Ley de 6 de agosto de 1984, que reformaba la LEC, y no otra cosa resulta de una lógica interpretación de los artículos 79 y 687 de la misma ley procesal; en especial, la inaplicación de este último colocaría en clara situación de indefensión, en el caso debatido, a la parte demandada y actual recurrida; lo que veda el artículo 24 de la Constitución y aquél precepto procesal, ... Son por consiguiente ineficaces las alegaciones que el recurso hace al afirmar que la ley procesal no contempla la excepción de falta de jurisdicción territorial, pues ésta puede incluirse en la expresión genérica de falta de jurisdicción y además, en otro caso, se contradiría lo dispuesto en los artículos citados 79

¹²² S-TS- de 9 de junio de 1992 (RJA/1992/5178).

y 687, aunque no se mencione expresamente en el artículo 533, y en cuanto la entidad demandada actuó en la forma únicamente posible en trámite de contestación a la demanda en juicio de menor cuantía, sin confundir la excepción dilatoria con la declinatoria de jurisdicción...».

3.2. *La sumisión del demandante, en el hecho de acudir al juez interponiendo la demanda*

Según el TS, existe sumisión tácita cuando el demandante acude al juez a interponer la demanda, sentencias de 6 de julio de 1985: «... la sumisión tácita del actor al Juzgado de Medina de Rioseco, efectuada por el mero hecho de presentar en él la demanda...», y 15 de octubre de 1994: «... queda constancia de que se da la situación de sumisión tácita que resulta, para el demandante, del hecho de haber interpuesto la demanda ante el Juzgado de Aranda de Duero...»¹²³.

También existe esta sumisión cuando de la actuación procesal del actor, anterior a la demanda, puede deducirse su decisión de someterse a un juez concreto; por ejemplo, al solicitar embargo preventivo, instar diligencias preparatorias, etc., sentencia de 15 de marzo de 1978¹²⁴.

IV. CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto se deduce que, en el ámbito de la prórroga de la competencia judicial internacional desempeña un papel relevante la autonomía de la voluntad de las partes como criterio básico atributivo de la competencia, bien directamente para la sumisión expresa, bien indirectamente para la sumisión tácita.

Ello conlleva, para la primera modalidad de sumisión, que el Tribunal al cual han designado las partes como competente para conocer del litigio, deberá examinar con carácter previo, si ese acuerdo o voluntad común nace de un efectivo consentimiento entre las partes, que se habrá de manifestar, según establece la jurisprudencia del TJCE en sus sentencias dictadas en los asuntos 24/76, *Salotti*, y 25/76, *Segoura*, ya citadas, de manera clara y precisa, junto a la exigencia además de ciertas modalidades formales que recoge el artículo 17 del C.B. para asegurar así que el consentimiento sea efectivo; y según establece la jurisprudencia del TS, renunciando los interesados de forma clara y terminante a su fuero pro-

¹²³ SS-TS- de 6 de julio de 1985, cit, y 15 de octubre de 1994, cit.

¹²⁴ S-TS- de 15 de marzo de 1978 (RJA/1978/2536).

pio, y designando con toda precisión el Juez al que se sometieren, como exige el artículo 57 de la LEC, no especificando, a diferencia del Convenio, la forma en que se puede plasmar dicha voluntad.

La jurisprudencia de ambos Tribunales se ha encargado a lo largo del tiempo de matizar e interpretar las referidas exigencias que recogen ambas normativas. Así el TJCE ha permitido que este tipo de cláusulas se inserten, por ejemplo, de forma escrita en las condiciones generales de un negocio jurídico siempre que en el contrato firmado por ambas partes se haga una llamada expresa a ellas (asunto 24/76, *Salotti*, de 14 de diciembre de 1976, 71/83, *Tilly Russ*, de 19 de junio de 1984); que el acuerdo sea verbal, pero exigiendo una confirmación escrita del mismo dando lugar a su vez a una aceptación por escrito, como establece en la sentencia en el asunto 25/76, *Segoura*, reconociendo así las exigencias del comercio internacional que requieren una mayor flexibilidad, y avanzando aún más en esta dirección el Tribunal en sentencias posteriores en los asuntos 71/83, *Tilly Russ*; 221/84, *Berghoefer* y 313/85, *Iveco Fiat*.

El legislador comunitario, haciéndose eco de la doctrina que el Tribunal iba sentando, recogió en el artículo 17 del C.B. el acuerdo concluido según los usos del comercio internacional y también los que se ajustaren a los hábitos que las partes tuvieran establecido entre ellas.

De igual forma, el TS también ha ido avanzando en no interpretar de una manera estricta y literal el artículo 57 de la LEC, declarando que no es preciso emplear las mismas palabras del citado artículo, bastando que se deduzca de su expresión que se atribuye a un Juez determinado la competencia; sin embargo, en algunas sentencias, como las de 30 de abril y 18 de junio de 1990 y 30 de abril de 1991, no consideraron válidamente estipulada una cláusula atributiva de competencia inserta en las condiciones generales anexas a un contrato de remolque marítimo —que contenía una referencia a aquéllas, las cuales no habían sido firmadas por los interesados— por cuanto la sumisión expresa no se había establecido como exigía el referido artículo 57, alejándose así de la doctrina vertida en las sentencias del TJCE en los asuntos 24/76, *Salotti*, y 71/83, *Tilly Russ*, y de la evolución que sufrió el artículo 17 del C.B. que no se orientaban hacia la posición negativa que sostiene el TS en estas sentencias citadas, sino hacia una mayor flexibilidad en cuanto a las exigencias de forma de los acuerdos atributivos de jurisdicción.

En relación a la sumisión tácita, el C.B. recoge expresamente en su artículo 18, la comparecencia del demandado como acto procesal de sumisión tácita, no regulando sin embargo, como sí lo hace el artículo 58 de la LEC la forma de contestar la competencia del Juez, que será interponiendo en forma la declinatoria a través de la vía incidental. La particularidad del citado artículo 18 es que permite con carácter subsidiario la

defensa en cuanto al fondo a la vez que el planteamiento de la excepción de incompetencia, lo que en modo alguno permite nuestra Ley Rituaria. Lo que no recoge expresamente el C.B. es la sumisión tácita del demandante, pero ha sido admitida por el TJCE en su sentencia dictada en el asunto 48/84, *Spitzley*; existiendo tal sumisión cuando el demandante acude al Juez a interponer la demanda según establece el artículo 58-1.º de la LEC.

Por último, también señalar que, a diferencia de la jurisprudencia del TJCE, que admite la designación genérica de los Tribunales de un Estado, y la de Tribunales de más de un Estado (asunto 23/78, *Meeth*); la del TS considera nulo este tipo de acuerdos.

Los derechos fundamentales y el Derecho comunitario¹

Jasone Astola Madariaga²

Sumario: I. LAS PERSONAS Y EL DERECHO INTERNACIONAL: EL ESTADIO ACTUAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: 1. **Breve repaso a los antecedentes históricos;** 2. **La Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH);** 3. **La interrelación entre los derechos humanos internacionales y los derechos fundamentales nacionales;** 4. **La introyección de los derechos humanos por parte de la sociedad.**—I. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO: 1. **La polémica judicial en torno a los derechos fundamentales;** 2. **La relación entre la labor jurisprudencial del Tribunal de Justicia en la protección de los derechos y los Tratados constitutivos:** 2.1. *Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos humanos: el Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996;* 3. **El ámbito de competencia del TJCE en la protección de los derechos fundamentales.** III. CONSIDERACIONES FINALES/ PLANTEAMIENTOS INICIALES.

I. LAS PERSONAS Y EL DERECHO INTERNACIONAL: EL ESTADIO ACTUAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos nacieron como libertades individuales frente al Estado. Desde esa concepción netamente individualista del Estado liberal de Derecho, a través de los movimientos reivindicativos del si-

¹ Este artículo ha sido realizado dentro del proyecto de investigación (UPV 162.321-HA123/97) con el título «La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», dirigido por el profesor Francisco Javier Corcuera Atienza.

² Profesora Titular de la EHU/UPV de Teoría del Estado y Derecho Constitucional.

glo XIX, se llegó a una segunda generación de derechos, los económicos, sociales y culturales, que alcanzarán paulatinamente su consagración jurídica y política en el Estado Social de Derecho. Hoy en día, aparecen una nueva serie de derechos tales como el derecho a la paz, a la calidad de vida o aquéllos relacionados con el medio ambiente o la informática, que nos hacen hablar de una tercera generación. Esta presentación generacional de los derechos nos sirve para evidenciar que el catálogo de libertades no es una obra cerrada y acabada, sino que está en constante progreso.

Y, dentro de esta progresión, debemos enmarcar nuestro debate actual. Ya no se trata, únicamente, de preguntarnos cuáles son nuestros derechos, sino de establecer quiénes tenemos esos derechos y en qué marco los podemos exigir.

1. Breve repaso a los antecedentes históricos

Los hechos ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial fueron la causa directa más importante para dejar de confiar en la suficiencia del sistema estatal como único garante de la protección de los derechos de las personas. Esta trayectoria comenzó con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948³, primer texto jurídico internacional que formula un catálogo de derechos que debe valer para todas las personas de la tierra. Hasta entonces, el derecho internacional estaba presidido por una noción de soberanía estatal a partir de la cual no era posible pensar en la positivación de derechos atribuibles directamente a los individuos, ya que el individuo no era más que un objeto de la competencia personal de cada Estado⁴.

La base de este orden internacional, heredado de la paz de Westfalia, se rompe en la segunda postguerra, con el reconocimiento planetario del

3 Anteriormente, en el período de entreguerras existieron Tratados internacionales que regulaban aspectos concretos como el acuerdo sobre la esclavitud de 1926 o el acuerdo sobre trabajos forzados aprobado en 1930. La Organización Internacional de Trabajo fundada en 1919 había propiciado toda una serie de acuerdos sobre la protección, la seguridad social y la situación de los trabajadores. K.-P. SOMMERMANN, «El desarrollo de los derechos humanos desde la Declaración Universal de 1948» en A.-E. PÉREZ LUÑO (coord.), *Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el tercer milenio*, Marcial Pons, Madrid 1996, p. 99 dice: «El que en época tan temprana se pudiera alcanzar un consenso amplio entre los Estados (...) seguramente se debió menos al compromiso humanista-social de éstos que al interés en crear condiciones iguales para la competencia económica».

⁴ A. CASSESE, *Le droit international dans un monde divisé*, París 1986, p. 257, la llamó el blindaje de la soberanía.

valor único de la persona. El tratamiento de los derechos humanos deja de ser una cuestión que dependa esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados⁵. Actualmente, la mera reivindicación por parte de un Estado de esa posición, es signo inequívoco de que dicho Estado se encuentra fuera del orden internacional.

La situación creada a raíz de los horrores de la Segunda Guerra Mundial hizo posible que la humanidad se enfrentase a un problema que, hasta entonces, no había alcanzado tanta envergadura: la protección de la persona, la protección de sus derechos. En 1941 Roosevelt había postulado el respeto a los derechos humanos como uno de los principios esenciales del orden de postguerra y en 1945 la Carta de las Naciones Unidas lo recogió como objetivo. Y a este ideal respondió la Declaración Universal proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este histórico texto constituyó el eje central de la Carta de los derechos humanos, completada en 1976, con la entrada en vigor de dos nuevos Pactos de las Naciones Unidas previendo la puesta en marcha y la garantía de los derechos hasta entonces enunciados.

Con la Declaración Universal se acaba, al menos formalmente, con la exclusividad de la soberanía nacional en este tema. En esa Declaración⁶ se hace efectiva la idea de que la comunidad de los pueblos tiene que velar por la salvaguardia de los derechos humanos y que, para ello, debe garantizar al individuo derechos que, en caso necesario y con su ayuda, éste pueda hacer valer ante su propio Estado.

Este catálogo mínimo de derechos constituye un campo normativo básico para la comunidad internacional en su conjunto. Ahora bien, el éxito de esta Declaración depende de su capacidad de influir en las fórmulas constitucionales y legales de cada Estado, haciéndolas eficaces en la protección interna de los derechos humanos, ya que no existen en ella instrumentos jurídicos suficientes para un control internacional efectivo⁷.

Lo mismo sucede, en la mayor parte de los casos, con los instrumentos jurídicos regionales, previstos en el Preámbulo de la Declaración, que

⁵ En este mismo sentido se expresa, J.A. CARRILLO SALCEDO, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1991, p. 175.

⁶ De los 59 miembros de la Asamblea General de la ONU la aprobaron 48, absteniéndose ocho (los países socialistas, Arabia Saudí y Sudáfrica) y no hubo ningún voto en contra.

⁷ El Preámbulo de la Declaración de 1948 señala que «es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho» y E. PÉREZ VERA, «Algunas consideraciones sobre el valor jurídico de las resoluciones de la Asamblea General en el 26º aniversario de la ONU», *Boletín de la Universidad de Granada* (1972-1973), pp. 37-55, analiza el valor efectivo de esta Declaración.

tienen como objeto la fijación en tratados de los derechos en ella contenidos y su implementación.

2. La Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH)

La necesidad de una Convención Europea para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales (CEDH) se mencionó en mayo de 1948, en el Congreso de La Haya, convocado por el Movimiento europeo. En el mismo lugar se habló, también, del proyecto de instituir un Consejo de Europa. Ambas cuestiones fueron llevadas a cabo. El Consejo de Europa ha llegado a ser la institución internacional en cuyo seno se ha debatido con mayor profundidad el problema de la protección internacional de los derechos humanos⁸.

La CEDH (aprobada en el marco del Consejo de Europa) fue firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y ha sido completada, desde entonces, por varios protocolos adicionales, pasando a ser el tratado regional más antiguo y más significativo.

La salvaguardia de los derechos de la CEDH está en manos de la Comisión Europea de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ambos con sede en Estrasburgo. Su papel es el de sancionar toda legislación contraria a los derechos humanos, estando habilitados para amonestar a los Estados culpables y para resolver la anulación de las eventuales legislaciones ilícitas, pero sin poder para sancionar penalmente al culpable, ya que no existen sanciones penales en Derecho internacional⁹.

El texto definitivo de la CEDH, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, crea un modelo: 1) original (en relación con las concepciones clásicas de derecho internacional), por ser de aplicación directa en los Estados contratantes; y 2) más completo en cuanto a la protección de los derechos humanos, porque reconoce directamente, y no sólo a través de

⁸ Un estudio exhaustivo de los trabajos del Consejo de Europa se puede encontrar en G. COHEN-JONATHAN, *Aspects européens des droits fondamentaux*, Montchrestien, París 1996.

⁹ No se han resuelto los problemas que se plantean alrededor de este tema: responsabilidad del sujeto causante (contra quién pronunciar la sanción); quién ejecuta la sanción; quién controla la jurisdicción del proceso. S. GOYARD-FABRE, «Los derechos del hombre: orígenes y prospectiva» en *Problemas actuales de los derechos fundamentales*, José M.^o Saucá (Editor), Univ. Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1994, pp. 45-47 aboga por la organización de un poder jurisdiccional mundial sancionador.

los Estados, derechos y obligaciones a los particulares. Por primera vez, se establece un control supranacional de los actos y de los órganos estatales. Este control se lleva a cabo, en la mayoría de los casos, a instancias de los individuos, de las personas privadas que, de esta manera, se convierten en verdaderos sujetos de derecho internacional.

El artículo 1, especifica que protege a «toda persona» (sea nacional o extranjero; refugiado, o apátrida), sin discriminación alguna, que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado contratante¹⁰.

El concepto «persona» incluye a personas físicas, jurídicas o morales, mientras que la protección del Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos, únicamente alcanza a las personas físicas. El artículo 25 precisa que el demandante puede ser una persona física (o un grupo de particulares) o una «organización no gubernamental», entendiéndose por organización no gubernamental toda persona moral, tenga o no tenga ánimo lucrativo.

La no discriminación por razones de raza, sexo, religión (...) está contemplada en el artículo 14. La Comisión y el Tribunal han hecho una amplia interpretación de este artículo extendiendo su protección a personas que se encuentran en prisión, a militares, a menores sin representación, etc.

3. La interrelación entre los derechos humanos internacionales y los derechos fundamentales nacionales

Los autores de la Declaración Universal y del resto de los Convenios regionales se inspiraron en los derechos fundamentales reconocidos en los ordenamientos nacionales. En la misma medida, una vez reconocidos en instrumentos jurídicos internacionales, estos derechos han servido de inspiración para el contenido de los catálogos de derechos de las Constituciones elaboradas con posterioridad¹¹.

La interconexión es total: los nuevos derechos reconocidos a nivel nacional repercuten en el nivel internacional para desde allí volver a influir en el derecho nacional.

¹⁰ Un repaso a las sentencias del Tribunal de Estrasburgo como respuesta a la demanda de un «extranjero» pueden verse en T. FREIXES SAN JUAN, «Las principales construcciones jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El standard mínimo exigible a los sistemas internos de derechos en Europa», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.ºs 11 y 12, 1995, pp. 108-110.

¹¹ Algunos Estados como Austria o Perú han constitucionalizado directamente los textos internacionales.

Cada vez más Estados interpretan sus derechos fundamentales a la luz de los textos internacionales¹². Tanto la Constitución portuguesa como la española lo ordenan expresamente¹³ y el Tribunal Constitucional alemán, en una Resolución de 26 de marzo de 1987, estableció que en la interpretación de la Ley Fundamental también deben tomarse en consideración el contenido y el nivel de desarrollo de la Convención Europea de Derechos Humanos.

La protección internacional efectiva depende, por lo tanto, de la estructura constitucional¹⁴ y de la práctica judicial de cada Estado¹⁵ y, a la vez, los instrumentos jurídicos internacionales ayudan a suplir las deficiencias de funcionamiento de las garantías internas¹⁶.

Todos estos sistemas de protección tienen una cosa en común: el marco de protección es el Estado. Los derechos y libertades son reconocidos en el ámbito territorial de un Estado. Las normas que pueden vulnerarlos son estatales. Las autoridades que pueden vulnerarlos son estatales. Es decir, el blindaje de la soberanía estatal es más flexible pero sigue existiendo¹⁷.

¹² J.M. PUREZA, «¿Derecho cosmopolita o uniformador? Derechos humanos, Estado de Derecho y democracia en la posguerra fría», en A.-E. PÉREZ LUÑO (coord.), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Marcial Pons, Madrid 1996, p. 127, explica de esta manera esta relación: «Estamos así delante de una fundamental paradoja: el éxito del Derecho internacional de los derechos humanos depende, en primera línea, de su capacidad de estimular la elaboración de fórmulas constitucionales y legales que sean eficaces en la protección interna de los derechos humanos».

¹³ Mientras que el artículo 10.2 de la Constitución española se refiere a la CEDH y a los demás instrumentos jurídicos internacionales ratificados por España, el artículo 16 de la Constitución portuguesa sólo se refiere a la CEDH.

¹⁴ En este mismo sentido se expresan C. GREWE y H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, PUF, París 1995, p.150: «(...) dépend beaucoup plus du caractère complet de ce catalogue constitutionnel que du rang formel qu'occupe dans le système considéré le droit international».

¹⁵ Así lo asegura J. ROBERT, «Constitutional and international protection of human rights: competing or complementary systems? General Report to the IXth Conference of European Constitutional Courts», en *Human Rights Law Journal*, 31 March 1994, Vol. 15, n.ºs 1-2, pp. 1-23, especialmente p. 7 «All depends on the vigilance of the courts» y por eso su postura es la de que se tiene que hacer una labor conjunta entre todos los tribunales.

¹⁶ V. ABELLÁN HONRUBIA, «La protección de los derechos humanos: métodos internacionales y garantías internas» en VVAA, *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del Profesor don Antonio Truyol Sierra*, Vol. I, pp. 29 y ss., habla de que los mecanismos internacionales se perciben como de «segunda instancia», y esa es la razón de que se prefieran órganos judiciales con competencia para conocer de peticiones individuales.

¹⁷ De todas maneras, la presión de estas Declaraciones sobre el sistema de protección de derechos en los Estados es incuestionable, como se puede observar en las conclusiones de H. NOGUEIRA ALCALÁ, «Constitución y derecho internacional de los derechos humanos» en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 43/1995, pp. 129-170: «La protección de los

4. La introyección de los derechos humanos por parte de la sociedad

Los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que hemos repasado son importantes, pero, para que los catálogos de derechos humanos tengan una eficacia real se necesita, de manera insoslayable, la aceptación social generalizada de los mismos¹⁸.

Estamos hablando de la misma introyección social que necesita la Constitución para hacerse efectiva (la *Wille zur Verfassung* de Konrad Hesse o la *coscienza costituzionale* de Vittorio Frosini).

Para que la Constitución jurídica y la real sean una se necesita del compromiso y de la convicción de todas las instituciones y de todos los ciudadanos. Lo mismo sucede con los derechos humanos. Para que sean tangibles en una sociedad se necesitan la adhesión institucional y la adhesión cívica. Ya que el Estado de Derecho y los derechos humanos se basan en un sistema de valores que es necesario consensuar, comprender y asimilar. Como dice Pérez Luño¹⁹, «los derechos humanos son *presupuestos* del Estado de Derecho en el que se garantizan el estatus jurídico de los ciudadanos como titulares de libertades; pero son también el *resultado* del proceso discursivo de comunicación intersubjetiva de hombres libres e iguales que contribuyen a conformar ese marco jurídico de convivencia».

En esta misma dirección podemos entender la confesión de Jean Monnet en sus memorias, cuando reconoce que, si le fuese dado volver a empezar, cambiaría la metodología de la integración y, en vez de basarla sobre los intereses económicos, insistiría especialmente en el

Derechos Humanos trasciende el ámbito nacional existiendo un consenso sobre la necesidad de su garantía supranacional, conjugándose en forma creciente el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la protección de la dignidad y de los derechos de la persona humana, todo lo que obliga a los tribunales nacionales a aplicar e interpretar directamente las normas contenidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos» (p. 157).

¹⁸ Muchos autores defienden esto, desde G. HEBERT MEAD, «Natural Rights and the Theory of Political Institutions» en su volumen, *Selected Writings*, Bobbs-Merrill, Indianápolis 1964, p. 169: «Los derechos humanos nunca corren mayor peligro que cuando su única garantía son las instituciones políticas y aquéllos que desempeñan cargos en dichas instituciones», hasta A.-E. PÉREZ LUÑO, «Derechos humanos y constitucionalismo en la actualidad: ¿Continuidad o cambio de paradigma?» en A.-E. PÉREZ LUÑO (coord.), *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, M. PONS, Madrid 1996, p. 45: «Sólo cuando los derechos humanos se hallan inscritos en la conciencia cívica de los hombres y de los pueblos actúan como instancias para la conducta a las que se puede recurrir. Las normas, las instituciones y los jueces son condiciones necesarias, pero no suficientes, para el efectivo disfrute de las libertades».

¹⁹ A.-E. PÉREZ LUÑO, «Derechos humanos y constitucionalismo...», *op. cit.* p. 46.

factor cultural, es decir, en la creación de un sentimiento común europeo²⁰. Celso Almuíña²¹, partiendo de esta idea, habla del nacimiento de los *Europae novi cives*, como sujetos activos del virtual nuevo espacio común.

Este proceso educacional ha sido apreciado y estudiado desde diferentes perspectivas. Y, dada la avanzada situación en Europa, territorio en el que se conjugan la uniformidad del Consejo de Europa con la pluralidad de los ordenamientos jurídicos existentes, se ha llegado a pensar que el nuevo sistema debería defender tanto los elementos comunes de la civilización como sus diferencias²².

Por lo tanto, si aceptamos que los derechos humanos necesitan de la adhesión cívica para que sean efectivos en el marco de un Estado, lo mismo sucedería con los derechos de los *Europae novi cives*. Es decir, un ordenamiento europeo debe basarse en valores éticos compartidos²³. Y, estos valores tendrían su máxima expresión cuando los ciudadanos estuviesen convencidos de la necesidad y de la bondad de un sistema de protección de sus derechos de estas características.

²⁰ Parece que, finalmente, Monnet es consciente de la necesidad del ciudadano europeo para construir la Unión europea. Un siglo antes Massimo d'Azeglio había hecho famosa su frase: «Italia está hecha, ahora sólo falta hacer a los italianos».

²¹ Ver C. ALMUÍÑA, «De la diversidad cultural a la unión plural (I)'Europae novi cives'», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 11, sep-dic. 1995, pp. 43-51.

²² M. DELMAS-MARTY, «Pluralisme et traditions nationales (Revendication des droits individuels)», en Paul Tavernier (ed.), *Quelle Europe pour les droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une «Union plus étroite»*, Bruylant, Bruxelles 1996, p. 92 dice: «Le recours à ces logiques nouvelles pourrait faire de l'Europe une sorte de laboratoire de pluralisme juridique, conçu non seulement pour défendre des éléments communs de civilisation, mais aussi «pour défendre en commun des différences», Façon de préparer l'avenir en préfigurant ce qui n'est encore qu'une utopie —mais je la crois réaliste—, la reconnaissance d'un pluralisme juridique á l'échelle de la planète».

²³ Existe toda una discusión en el ámbito de la Filosofía del Derecho sobre si estos valores éticos deben ser los mismos o diferentes. Mientras Hans Küng en *Proyecto de una ética mundial*, Trotta, Madrid 1991, pp. 52-53, propugna valores únicos -*Weltethos*- («sin un talante ético mundial no hay orden mundial (...) Si queremos una ética que funcione en beneficio de todos, ésta ha de ser única. Un mundo único necesita cada vez más una actitud ética única. La humanidad posmoderna necesita objetivos, valores y concepciones comunes»); J. RAWLS en *Political Liberalism*, Columbia Press, Nueva York 1993, p. 144 y ss., en cambio, opina que lo esencial es el pluralismo de visiones del mundo: De este modo las modernas sociedades democráticas pueden asegurar la coexistencia de una pluralidad de visiones del mundo contradictorias. El ejercicio de ese pluralismo se expresa a través del consenso por superposición, que tiene unas reglas, siendo la principal la exigencia de que los acuerdos o desacuerdos se expresen a través de una argumentación racional.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

Entre los derechos del ciudadano comunitario, además de los mencionados en los Tratados, se encuentran todos los derechos fundamentales que puedan deducirse de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros²⁴. Según el artículo F 2 del TUE, éstos se integran en el derecho comunitario porque forman parte de sus principios generales y como tales deben ser salvaguardados por el Tribunal de Justicia²⁵.

El problema de la protección de los derechos humanos ha ocupado en la Unión Europea un lugar privilegiado, en particular, en los diferentes debates sobre la evolución de la integración. El Parlamento Europeo, ya en 1973²⁶, hizo hincapié en la importancia de este tema.

La Comisión comenzó a elaborar en 1975 un catálogo de derechos fundamentales para responder de una manera más específica a las necesidades de las Comunidades de proteger una serie de derechos económicos y sociales no previstos en la CEDH²⁷, pero este proyecto fue abandonado por falta de consenso. Más tarde la Comisión hizo su primera proposición de adhesión de las Comunidades a la CEDH²⁸.

Una declaración común de la Asamblea, del Consejo y de la Comisión de 5 de abril de 1977²⁹, apoyada en la jurisprudencia del Tribunal, estableció un acuerdo solemne por parte de estas instituciones para respetar la CEDH y, de manera específica, los derechos fundamentales. Esta posición se confirmó en la Declaración de Stuttgart sobre la Unión Europea de 19 de junio de 1983 y en la Declaración interinstitucional de 11 de junio de 1986³⁰ contra el racismo y la xenofobia.

El Acta Unica Europea se mostró bastante vaga en la cuestión de derechos fundamentales, a pesar de las propuestas muy precisas del Parlamento Europeo y de ciertos Estados como Bélgica y Dinamarca. No obstante, en el Preámbulo (incisos 3.º y 5.º) se establece, respectivamente, que los Estados están:

²⁴ En este sentido estamos de acuerdo con P. BIGLINO CAMPOS «Ciudadanía europea y legitimidad democrática» en *Revista de Estudios europeos*, n.º 9, enero-abril 1995, p. 4.

²⁵ El artículo 164 del TCEE dice que el TJ garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado.

²⁶ Documento 297-72 de 28 de febrero de 1973.

²⁷ Ver *Boletín CE*, 1975, suplemento n.º 5.

²⁸ *Boletín CE*, 1979, suplemento n.º 2.

²⁹ *DOCE C* 103 de 27 de abril de 1977.

³⁰ *DOCE C* 158 de 25 de junio de 1986.

«decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social»;

se habla de la responsabilidad de la Comunidad en «(...) reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto al Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan (...)» en sus relaciones exteriores.

Ante estos escasos avances en el contenido de los Tratados, el Parlamento Europeo adoptó, el 12 de abril de 1989, la Declaración de derechos y libertades fundamentales³¹. Este texto es muy útil y detallado aunque formalmente no tiene más valor que el de una recomendación. Por su parte, el Consejo Europeo, en diciembre de 1989, adoptó la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales, que tiene como misión reforzar la naturaleza de «comunidad de derecho», de una manera indirecta debido al carácter meramente programático de sus declaraciones, aunque estas mismas disposiciones servirán más tarde de base a la Carta Social Europea anexa al Tratado de Maastricht.

Es el TUE y su artículo F 2, quien habla por primera vez de este tema en el texto articulado. También en el artículo K 2, relativo a la cooperación en materia de justicia e interior se habla del «respeto» a la CEDH. Con estas disposiciones se consagra jurídicamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En la Unión Europea no existe, por tanto, un catálogo de derechos fundamentales que haya que preservar, en contra de la práctica de algunas constituciones o de la CEDH (ratificada por los 15 Estados)³². En cambio los actos constitutivos y el derecho derivado contienen disposiciones importantes, como la no discriminación, aunque tales disposiciones son todavía parciales, siendo la simple expresión de una necesidad económica.

³¹ DOCE C 120/51 de 16 de mayo de 1989, p. 15.

³² Muchos autores defienden la necesidad de este catálogo. A título de ejemplo nos referiremos al informe presentado por el Comité de sabios presidido por M. de L. PINTASILGO, «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales», *Comisión Europea, Luxemburgo* 1996, p. 9, por lo que tiene de resumen de este pensamiento. Entre las propuestas presentadas la VII dice «Culminar, con motivo de la próxima Conferencia Intergubernamental, una primera etapa, inscribiendo en los Tratados un conjunto básico de derechos cívicos y sociales fundamentales (*Bill of Rights*), especificando aquéllos que gozan de una protección jurisdiccional inmediata y aquéllos que tienen un carácter más programático y se profundizarán en una segunda etapa»; y al artículo del profesor L. M. DÍEZ-PICAZO, «¿Una Constitución sin declaración de derechos? (Reflexiones constitucionales sobre los derechos fundamentales en la Comunidad Europea)», en *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 32, mayo-agosto 1991, pp.135-155.

Esta laguna del sistema comunitario no pareció importante en los primeros tiempos, dado el carácter económico de las competencias comunitarias³³. En cambio, actualmente, cuando se avanza hacia la unión política³⁴ y dado el aumento de las competencias comunitarias (cuestiones sociales, salud pública, cultura, información, etc.) parece llegado el momento de analizar las posibles interferencias³⁵ del derecho comunitario en la protección de las libertades fundamentales³⁶.

1. La polémica judicial en torno a los derechos fundamentales

Esta problemática en torno a los derechos humanos, que ya se planteó en el inicio de la vida comunitaria³⁷, ha pasado a ser crucial en la medida que se han desarrollado sus poderes. La cuestión se planteó claramente por parte de los Tribunales constitucionales italiano³⁸ y alemán³⁹ ante el hecho de que los jueces nacionales podían fiscalizar los actos públicos nacionales a tenor de la defensa de los intereses individuales, aunque no podían hacer lo mismo con las competencias transferidas a la Comunidad. La polémica

³³ Incluso el propio TJCE rehúye plantearse el tema, sírvanos de ejemplo las Sentencias *Stork*, de 4 de febrero de 1959 (*Rec.* 1958-1959, pp. 43-87) y *Comptois de vente* de 18 de julio de 1960 (*Rec.* 1960, pp. 857-902).

³⁴ El Comité de sabios «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales», *Comisión Europea*, Luxemburgo 1996, p. 26, señala que la inclusión de una serie de derechos civiles y sociales en los Tratados, cuya aplicación estaría garantizada por el Tribunal de Luxemburgo, además de dar mayor contenido a la ciudadanía comunitaria mitigaría la impresión de que la Unión es una elaboración de élites tecnocráticas alejadas de las preocupaciones cotidianas.

³⁵ Pongamos por caso el status del trabajador emigrante y su relación con la libertad de conciencia o de religión (Caso Van Duyn, 41/74, sentencia de 4 de diciembre de 1974 —*Recueil* 1975 p. 1337—; o la relación de la televisión sin fronteras con las libertades de expresión y de información (caso TV 10, de 5 de octubre de 1994).

³⁶ Ya en 1981 el profesor P.-H. TEITGEN (en su ponencia presentada en Lovaina sobre el tema *L'adhésion des Communautés à la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant-Vander 1981, p. 22) decía: «La législation communautaire ne menace pas seulement nos droits et nos libertés économiques, elle est susceptible d'atteindre indirectement, dans les conditions économiques de leur exercice, la généralité de nos libertés civiles, publiques et même politiques. L'expérience l'a révélé».

³⁷ Ya en 1953 el artículo 3 del proyecto de tratado sobre el estatuto de la comunidad preveía que las disposiciones del título I de la CEDH y sus Protocolos adicionales fueran parte integrante de dicho estatuto.

³⁸ En la sentencia *Frontini* de 27 de diciembre de 1973.

³⁹ El TC alemán comenzó con *Solange I*, sentencia de 24 de mayo de 1974, *BVerfGE* 37, pp. 271-305, y continuó en la misma línea en las resoluciones *Eurocontrol I* de 23 de junio de 1981, *BVerfGE* 58, pp. 1-42, y *Eurocontrol II* de 10 de noviembre de 1981, *BVerfGE* 59, p. 63. El contenido comentado de estas sentencias puede verse en G. ROBLES MORCHÓN, *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, Ed. Ceura, Madrid 1988, pp. 124-133.

suscitada giraba en torno a si el nivel de protección comunitario de los derechos fundamentales era comparable al dispensado por algunos Estados miembros. Y esta polémica quedó solventada en la Sentencia *Solange II* de 22 de octubre de 1986⁴⁰, al menos a nivel de grandes principios, cuando el Tribunal Constitucional alemán estableció que la protección comunitaria era tan poderosa como la manejada por las Constituciones y las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros, ya que el respeto a los derechos fundamentales era parte integrante de los principios generales de derecho que regían en las interpretaciones hechas por ese Alto Tribunal.^{40bis}

Pero este argumento no convenció totalmente a los tribunales constitucionales, ya que, de nuevo, el Tribunal Constitucional alemán (Sentencia de 12 de mayo de 1989, *Soweit*) y el Tribunal Constitucional italiano (Sentencia *Granital* de 8 de junio de 1984 y *Fragd* de 21 de abril de 1989) recuerdan que no han renunciado a sus competencias en este sector aunque han decidido no utilizarlas mientras que en la Comunidad se dé un standard de protección comparable al de la Constitución. El Tribunal Constitucional alemán en el asunto *Soweit* dijo que si el Tribunal comunitario no aseguraba el nivel de protección de los derechos fundamentales, exigido por la Ley Fundamental, se podía plantear una cuestión de constitucionalidad sobre el derecho comunitario.

El Tribunal Constitucional español continúa esta tradición (en sus sentencias 64/1991, FJ 4b y 236/1991, FJ 9) cuando establece el principio de que la aplicación del Derecho comunitario no puede realizarse en contra de los preceptos constitucionales porque la vinculación de los poderes públicos a la Constitución no disminuye con la integración europea, ya que las autoridades nacionales en todas sus actuaciones están sujetas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico español. Por lo tanto permanecen abiertas todas las vías procesales, incluido el amparo, frente a las actuaciones de los poderes públicos españoles, aunque deriven del cumplimiento del derecho comunitario. El TC español advierte que conocerá la pretensión de amparo contra un acto del poder público, que habiendo sido dictado en ejecución del Derecho comunitario europeo, pudiera lesionar un derecho fundamental, *con independencia de si aquel acto es o no regular desde la estricta perspectiva del ordenamiento comunitario europeo* (STC 236/1991).

⁴⁰ Ver *BVerfGE* 73, 1987, pp. 339-388. Sobre esta sentencia puede verse M. HILF, «Solange II: Wie lange noch Solange? Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22 Oktober 1986», en *EuGRZ* 1987, pp. 1-7.

^{40bis} Mientras que en su Sentencia de 29 de mayo de 1974 (**Solange I**), el Tribunal Constitucional alemán admitía su competencia en tanto que la protección de los derechos fundamentales no estuviera suficientemente asegurada a nivel comunitario, en esta Sentencia se declara incompetente para conocer de la constitucionalidad de los mismos actos en tanto que una protección equivalente de los derechos fundamentales exista a nivel europeo.

¿Cómo podemos entender estas afirmaciones de los diferentes Tribunales, que, aparentemente, resultan contradictorias?

El TJCE dice que la invocación a una lesión de un derecho fundamental por parte de un Estado «no podrá afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto directo *sobre el territorio de ese Estado*». El TJCE sanciona la imposibilidad de «un control difuso de constitucionalidad», utilizando la terminología del Derecho constitucional. En esta decisión nada dice, no niega por tanto, que esa misma invocación pueda afectar a la validez de ese acto comunitario en el territorio de la Unión, o dicho de otra manera, a la misma validez del acto. En consecuencia, entendemos que no basta con que un Tribunal constitucional decida que una norma comunitaria atenta contra un derecho fundamental, para declararla nula en su territorio sino que este hecho deberá ser sancionado por el propio TJCE y, por lo tanto, será nula en todo el territorio de la Unión. El TJCE trata de preservar la interpretación uniforme del derecho comunitario, pero esto no significa que reste atribuciones a los Tribunales Constitucionales en su papel de guardianes de la Constitución, al menos mientras las competencias comunitarias sean competencias de atribución.

Entender las palabras del TJCE de otra manera, utilizando el criterio establecido en el «iuspositivismo crítico» de Ferrajoli, supondría decir que el TJCE hace una interpretación realista del derecho comunitario, es decir, no cuestiona la regularidad constitucional del acto normativo, sino que sólo verifica su legalidad legal. Por eso estamos de acuerdo con los criterios mantenidos por los Tribunales constitucionales a este respecto, porque no podemos olvidar que el derecho comunitario no está, *per se*, excluido del control de constitucionalidad. Por lo tanto, podemos y debemos dudar de la legalidad constitucional de las normas comunitarias, máxime cuando afectan a la protección de los derechos fundamentales de las personas.

2. La relación entre la labor jurisprudencial del Tribunal de Justicia en la protección de los derechos y los Tratados constitutivos

Muchos de los logros que aparecen en los Tratados constitutivos se deben, sin ninguna duda, al esfuerzo del TJCE⁴¹. El Tribunal de Justicia de la Unión ha ido construyendo una jurisprudencia de protección de los derechos fundamentales, como principios generales del derecho, basán-

⁴¹ Muchos son los trabajos que estudian este tema pero especial mención nos merece el de J. C. MOITINHO DE ALMEIDA, «La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia».

dose en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros⁴². Esta jurisprudencia fue necesaria porque los Tratados no habían resuelto este tema, aunque sí lo habían hecho aquéllos que no llegaron a firmarse.

El artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa de 27 de mayo de 1952 establecía que la Comunidad sólo intervendría en la medida en que fuera necesario para cumplir su función, debiendo salvaguardar, en caso de intervención, los derechos civiles y fundamentales de los individuos⁴³. También, el artículo 2 del Proyecto de Estatuto de la Comunidad Política Europea reconoce como una de sus funciones la de contribuir a la protección de los derechos humanos y libertades públicas en los Estados miembros y, para ello, el artículo 3 declara que la parte sustantiva de la CEDH es parte integrante del Estatuto.

El fracaso de Unión Política hace posible que en los Tratados de 1957 se omitiera toda referencia explícita a los derechos humanos⁴⁴ y se optara, en cambio, por mencionar ciertos derechos a lo largo del articulado. Con esta base jurídica, en un primer momento, la actuación del TJCE se ceñirá a establecer la autonomía del ordenamiento comunitario, aportando, también, algunas consideraciones sobre la noción de principios generales del Derecho, noción que servirá posteriormente de base para la protección de los derechos fundamentales⁴⁵. Esta protección de los derechos fundamentales, según la visión de Coppel y O'Neill⁴⁶ ha sido utilizada por el TJCE como un instrumento para acelerar el proceso de integración legal de la Comunidad.

dencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» en G.-C. RODRÍGUEZ IGLESIAS y LIÑAN NOGUERAS (dir.), *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Cívitas, Madrid 1993, pp. 97-132.

⁴² Este cambio se produjo con las sentencias *International Handelsgesellschaft* (asunto 11/70, *Rec.* 1970, pp. 1125-1134) y *Nold* (asunto 4/73, *Rec.* 1974, pp. 491-507).

⁴³ Sobre la historia de la Comunidad y su relación con los derechos humanos ver R. ALONSO GARCÍA, «Derechos fundamentales y Comunidades Europeas» en VV.AA, *Estudios sobre la Constitución española. Libro homenaje al profesor García de Enterría*, Cívitas, Madrid 1991, Tomo II, pp. 799 y ss. especialmente p. 799.

⁴⁴ Algunos autores como P. PESCATORE, «The context and significance of fundamental rights in the Law of the European Communities» en *Human Rights Law Journal*, vol 2, 1981, p. 296, afirman que en estos tratados se encuentran preceptos relativos a posibles derechos fundamentales, aunque no toda la doctrina coincide con esta opinión, ver G. ROBLES MORCHÓN, *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, Ceura, Madrid, 1988, pp. 31 y ss.

⁴⁵ Ver en este sentido G. ROBLES MORCHÓN, *Los derechos fundamentales en la Comunidad europea*, Ceura, Madrid 1988, pp. 52-53.

⁴⁶ Ver J. COPELL y A. O'NEILL, «The European Court of Justice: Taking rights seriously?» en *Common Market Law Review*, Vol. 29, 1992, p. 670.

La segunda fase, más proteccionista, comienza con la sentencia del asunto *Stauder*⁴⁷, donde el TJCE establece que uno de los contenidos de los Principios Generales del Derecho comunitario y, por lo tanto, protegidos por el Tribunal, es el de los derechos fundamentales⁴⁸.

En la sentencia *Nold*⁴⁹, sigue diciendo que «los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos del hombre en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido pueden igualmente proporcionar indicaciones que es conveniente tener en cuenta en el cuadro del derecho comunitario», así como que el TJCE «no podría admitir medidas incompatibles con los derechos fundamentales *reconocidos y garantizados por las Constituciones de los Estados*».

El significado de estas palabras del TJ suscita una discusión en la doctrina, que se divide en dos posiciones: 1) la «minimalista», es decir, los que piensan que para que las Comunidades protejan un derecho fundamental, la condición es que éste debe estar reconocido y garantizado en todas las Constituciones de los EEMM; y 2) la «maximalista», que defiende que basta con que el derecho esté reconocido en una Constitución⁵⁰.

Mientras tanto, en la Declaración común de la Asamblea, del Consejo y de la Comisión de 5 de abril de 1977⁵¹ y en la sentencia *Hauer*⁵² se hace una mención expresa a la CEDH. El preámbulo de la Declaración común dice que el Derecho en cuyo respeto se basan los Tratados constitutivos comprende «los principios generales del Derecho y en particular los derechos fundamentales, principios y derechos sobre los que se basa el Derecho Constitucional de los Estados miembros».

En la Sentencia del asunto *National Panasonic*⁵³, el TJCE equipara los instrumentos internacionales a las tradiciones comunes a los Estados miembros y ambos son considerados fuentes de inspiración de los princi-

⁴⁷ STJCE de 12 de noviembre de 1969 Asunto 29/69 *Stauder v. Ulm*, *Recueil* (1969) pp. 419-425.

⁴⁸ Esta misma línea seguirá en su sentencia del asunto 11/70, *Internationale Handelgesellschaft*, *Recueil* 1970, pp. 1125-1134.

⁴⁹ Asunto 4/73, *Nold* (II), *Recueil* (1974), pp. 491-507, STC del 14 de mayo de 1974.

⁵⁰ Estas posiciones son estudiadas por C. RUIZ MIGUEL, «Los derechos fundamentales en la relación entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional» en *Noticias de la Unión Europea*, n.º 120, enero 1995, p. 41, posicionándose a favor de la segunda aduciendo que es la menos incompatible con el hecho de que la Comunidad carece de competencias en materia de derechos fundamentales.

⁵¹ *DOCE* del 27 de abril de 1977, n.º C 103/1.

⁵² *Recueil* 1979, p. 3727.

⁵³ STJCE de 26 de junio de 1980 (asunto 136/79), *National Panasonic Ltd. (RU) c. Comisión*, *Recueil*, T. XXVI (1980), pp. 2033 y ss.

pios generales del Derecho comunitario (en los que se integran los derechos fundamentales).

Estas posiciones jurisprudenciales fueron recogidas en el AUE, en los párrafos tercero y quinto del Preámbulo⁵⁴.

La Declaración de derechos y libertades fundamentales aprobada por resolución del PE de 12 de abril de 1989⁵⁵ pone de manifiesto la carencia de competencias de la Comunidad en materia de derechos fundamentales y su artículo 27 señala que «ninguna de las disposiciones de la presente declaración se podrá interpretar en el sentido de limitar la protección ofrecida por el Derecho comunitario, el derecho de los Estados miembros, el derecho internacional y los tratados y acuerdos internacionales relativos a los derechos y libertades fundamentales, ni de oponerse a su desarrollo».

El TUE, en su Preámbulo, confirma «su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho. Se considera objetivo de la Unión (artículo B) «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión», asumiendo además como uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común de la Unión (artículo J.1.2) «el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales».

El artículo F. 2 establece que «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario».

⁵⁴ Recordemos que el párrafo 3.º establece que los Estados están «decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social», y en el párrafo 5.º se habla de la responsabilidad de la Comunidad en «(...) reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto al Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan (...)» en sus relaciones exteriores. J. VERDE ALDEA, *Los derechos humanos y las Comunidades Europeas*, Grupo socialista del Parlamento Europeo, Madrid 1989, pp. 48-49, comenta que, en la conferencia de Luxemburgo, donde se acordó el AUE, la delegación belga había propuesto que las disposiciones de la Declaración común de 5 de abril de 1977 se incluyeran en el artículo 4 del TCEE, pero esta propuesta fue descartada.

⁵⁵ En *Boletín de las Comunidades Europeas*, 1989, n.º 4.

Paralelamente a las tradiciones comunes, los Tratados internacionales relativos a los derechos humanos constituyen una fuente de inspiración en la determinación de los derechos humanos⁵⁶. Además de la CEDH el Tribunal se basa en otros textos internacionales⁵⁷, aunque sin lugar a dudas es la CEDH su fuente de inspiración privilegiada⁵⁸. Recordemos que, desde 1974, con la sentencia *Nold*, se veía implícitamente que entre los instrumentos internacionales era la CEDH la que daba las indicaciones al TJCE a la hora de determinar cuáles eran los derechos fundamentales⁵⁹. En el asunto *Rutili*⁶⁰ el TJCE se refiere ya expresamente a la Convención⁶¹. Desde entonces sus referencias se multiplican hasta llegar a la Declaración común de las tres instituciones de 5 de abril de 1977 según la cual la Asamblea, el Consejo y la Comisión subrayan la importancia primordial que dan al respeto de los derechos fundamentales recogidos en las constituciones de los Estados miembros y en la CEDH⁶².

En el asunto *Hauer*⁶³ el Tribunal cita el artículo 1 del Protocolo adicional de la Convención, a propósito del respeto a los bienes, buscando los principios comunes a los Estados miembros en la protección de los derechos; en la sentencia *Testa*⁶⁴, en el asunto *National-Panasonic*⁶⁵ o en su sentencia del 5 de octubre de 1994, a propósito de unas pruebas de SIDA, se basa para su resolución en el artículo 8 de la CEDH. Existen muchos otros ejemplos en los que el Tribunal se ha referido a la Convención, entre otras razones intentando así atenuar la desconfianza de las jurisdicciones nacionales, especialmente la del Tribunal constitucional alemán⁶⁶, que

⁵⁶ El TJ utiliza en el caso *Hauer* (*Rec.* 1979, p. 3727) la misma fórmula utilizada en el caso *Nold*: «Les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré peuvent fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire».

⁵⁷ En el asunto *Defrenne* en 1978 el TJ conforma su decisión basándose en la existencia de un principio general de no discriminación por razón de sexo en la Carta Social y en la Convención de la OIT.

⁵⁸ Hacemos nuestra la frase de G. COHEN-JONATHAN, *op. cit.* p. 126.

⁵⁹ Francia acababa de adherirse a dicha convención.

⁶⁰ TJCE, 28 de octubre de 1975, asunto 36/75, *Rec.* p. 1219.

⁶¹ En el asunto *Rutili* el gobierno francés niega la libertad de movimiento a un ciudadano italiano en su territorio basándose en razones de orden público, expresamente citadas en el art. 48.3 del TCEE. El TJCE aduce que esta excepción no puede ser determinada unilateralmente por un Estado miembro y basa su razonamiento en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la CEDH.

⁶² *DOCE* n.º C 103 de 27 de abril de 1977, p. 1.

⁶³ Asunto 44/79, *Recueil* 1979, pp. 3727-3745.

⁶⁴ TJCE, 19 de junio 1980, asunto 41/79; *Rec.* p. 1979.

⁶⁵ TJCE 26 de junio de 1980, asunto 136/79; *Rec.* p. 2033.

⁶⁶ Parece que estas continuas menciones que el TJ hace a la CEDH favorecieron la decisión del 10 de octubre de 1986 del Tribunal constitucional alemán en la que levantó la «re-

en su Auto de 29 de mayo de 1974 (dictado a raíz de la sentencia *Internationale Handelsgesellschaft* del TJCE) había dicho que la vigencia de la primacía comunitaria en relación con los derechos fundamentales alemanes exigía de su previo reconocimiento por el Derecho alemán ya que éste no podía entenderse como otorgado mientras el proceso de integración europea no los garantizase mediante la incorporación de un catálogo codificado de derechos fundamentales —principio de seguridad jurídica— y un Parlamento legitimado democráticamente que controlase la acción de los órganos comunitarios⁶⁷.

El Tribunal, al no ser un acto obligatorio, no se ha referido⁶⁸ a la Declaración de derechos y libertades fundamentales aprobada por el Parlamento europeo el 12 de abril de 1989⁶⁹. Por lo tanto sólo la CEDH y en tanto que «principio general» (art. F 2 del TUE) obliga jurídicamente a la Unión⁷⁰, aunque, al no estar integrada en el derecho comunitario, el TJCE desarrolla una interpretación propia de la misma.

2.1. Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos humanos: el Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996⁷¹

En la década de los 70 se inició un debate sobre la adhesión de las Comunidades al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos

serva de constitucionalidad» en la medida que la Comunidad daba a los derechos fundamentales una protección equivalente. Este Tribunal no renuncia definitivamente a ejercer un control de constitucionalidad, ya que como dice su decisión de 12 de mayo de 1989 (*BverbG*, NJW 1990, 974), el Tribunal alemán retomaría sus competencias si, por excepción una norma comunitaria violase derechos fundamentales y no fuese sancionada por el Tribunal de Luxemburgo. El Tribunal constitucional italiano, por su parte, en la sentencia *Fragd* de 21 de abril de 1989 manifiesta la misma actitud.

⁶⁷ Ya antes, la *Corte Costituzionale* italiana, en su sentencia de 27 de diciembre de 1973 (caso *Frontini*) había dicho que las limitaciones de soberanía autorizadas por el artículo 11 de la Constitución italiana podían utilizarse para «crear una organización que asegure la paz y la justicia entre las naciones», pero que en modo alguno podían servir para que las instituciones comunitarias tuviesen poder para violar los principios fundamentales del ordenamiento constitucional italiano o los derechos inalienables de la persona humana. A. CHUECA SANCHO, *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, Bosch, Barcelona 1989, estudia estas sentencias en las pp. 110-135.

⁶⁸ Aunque sí lo han hecho algunos abogados generales como M. Walter Van Gerven en el asunto *Grogan* (11 de junio de 1991).

⁶⁹ *DOCE* C 120, 1989, p. 51.

⁷⁰ El juez MANCINI («A Constitution for Europe» en *Common Market Law Review*, 1989, vol. 26, pp. 595-611) manifiesta que la protección de los derechos humanos es la contribución más fuerte que ha hecho el TJCE al desarrollo de una constitución para Europa.

⁷¹ El texto de este dictamen puede verse en *Recueil I-1996/3*, pp. 1759-1790 o en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1996/2, pp. 583-584.

Humanos y las Libertades Fundamentales⁷². En ese debate fue muy importante el *Memorandum* adoptado por la Comisión el 4 de abril de 1979⁷³, donde defiende su posición favorable a la adhesión, modificando así su postura inicial, que era contraria, contenida en el Informe de 4 de febrero de 1976⁷⁴.

Esta posición de la Comisión se vuelve a manifestar en su Comunicación de 19 de noviembre de 1990, concerniente a la adhesión de la Comunidad a la CEDH así como a alguno de sus protocolos⁷⁵, donde insta, formalmente, al Consejo a autorizar las negociaciones⁷⁶. Esta Comunicación fue completada por un documento de trabajo de la Comisión en 1993.

En ese momento vuelven a ponerse sobre el tapete los viejos problemas no resueltos: a) competencias de la Comunidad; y b) base jurídica de la adhesión y problemas técnicos que se derivarían de la misma, tanto de índole procesal como sustantiva, incluido el tema de las relaciones del nuevo sistema de control con el sistema de protección pretoriana de derechos consolidado en el ámbito comunitario.

Por todo esto el Consejo optó por solicitar al TJCE un dictamen vinculante sobre la base del artículo 228.6 del TCE⁷⁷, cuyo objeto era saber si «la adhesión de la Comunidad al CEDH de 4 de noviembre de 1950 sería compatible con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea».

⁷² Ha habido muchos autores que trataron este tema en sus trabajos, desde F. CAPO-TORTI, «Sull'eventuale adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo» en *Rivista di Diritto internazionale*, 1980, pp. 27 y ss; hasta C. ZANGHI, «Unione Europea e diritti dell'uomo. Un protocollo di adesione alla Convenzione europea, en *Rivista di Diritto europeo*, 1994/2, pp. 213 y ss. Una bibliografía amplia puede verse en C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, «Comunidad Europea y Convenio europeo de derechos humanos: ¿El fin de una vieja polémica? (Comentario al dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996)» en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 23, n.º 3, septiembre-diciembre de 1996, p. 818, nota 3.

⁷³ «Memorándum sobre la adhesión de las comunidades europeas a la Convención sobre la protección de derechos humanos y las libertades fundamentales», *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 2/79.

⁷⁴ Ver *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 5/76.

⁷⁵ Doc. SEC (90) 2087 final.

⁷⁶ El Parlamento Europeo adoptó el 18 de enero de 1994 una resolución favorable a la adhesión (DO n.º C 44/32, de 14 de febrero de 1994), sobre la base del Informe Bontempi (Doc. A3-0421/93).

⁷⁷ El artículo 228.6 es una especie de control previo de constitucionalidad de los tratados que ha de responder al principio del «efecto útil». Esta tesis ha sido mantenida mayoritariamente por la doctrina, sírvanos de ejemplo M. Díez de Velasco Vallejo, «La competencia consultiva del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» y G.C. Rodríguez Iglesias, «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» en G.C. Rodríguez Iglesias y J.D. Liñán Noguerras (Dirs.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Tecnos, Madrid 1993, pp. 592 y 396 respectivamente.

Este hecho suscitó amplia participación en el procedimiento, ya que tanto la Comisión como el Parlamento Europeo presentaron observaciones, además de los gobiernos de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

El TJCE, a pesar de las expectativas creadas, resolvió el tema ocupándose tan sólo de la cuestión en el ámbito de la competencia⁷⁸, sin pronunciarse sobre los restantes temas.

Las primeras cuestiones planteadas son: 1) la compatibilidad y 2) la competencia.

1. La base argumental del TJCE en lo que se refiere a la problemática de la compatibilidad⁷⁹ es la siguiente:

«(...) para dar respuesta detallada a la cuestión de si la adhesión de la Comunidad al Convenio es compatible con las disposiciones del Tratado y, en especial con sus artículos 164 y 219, relativos a la competencia del Tribunal de Justicia, éste último debe disponer de información suficiente sobre el modo en que la Comunidad proyecta someterse a los mecanismos actuales y futuros de control jurisdiccional establecidos por el Convenio» (FJ 20);

«El Tribunal de Justicia no ha recibido precisión alguna sobre las soluciones previstas en lo que respecta a la forma concreta de dicha sumisión de la Comunidad a un órgano jurisdiccional internacional» (FJ 21);

«No se encuentra en condiciones de emitir un dictamen sobre la compatibilidad de la adhesión al Convenio con las normas del Tratado» (FJ 22).

2. En cuanto a la competencia, el TJCE la identifica con el objeto del CEDH y declara no competente a la Comunidad. Une la compatibilidad del CEDH a los artículos 164 y 219 del TCE, relativos a la competencia del TJCE, vinculándolos con el modo en que la Comunidad proyecta someterse a los mecanismos actuales y futuros de control jurisdiccional establecidos por el Convenio. Ana-

⁷⁸ «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».

⁷⁹ Respecto a la compatibilidad el TJCE había dicho que (...) «debe ser determinada teniendo en cuenta el conjunto de las normas del Tratado, esto es, tanto las normas que determinan la extensión de las competencias de las instituciones de la Comunidad como las normas de fondo» (Dictamen 1/75 de 11 de noviembre de 1975, *Rec.* 1975, p. 1360) y había añadido que (...) «puede depender no sólo de las disposiciones de derecho material, sino también de aquellas relativas a la competencia, el procedimiento o la organización institucional de la Comunidad» (Dictamen 1/78, *Rec.* 1979, p. 2907).

liza la competencia en dos planos: a) competencia general de la Unión en materia de derechos humanos y b) aplicabilidad del artículo 235 de TCE como base habilitante de la adhesión⁸⁰.

- a) El TJCE se mueve en el plano tradicional de negación de la misma «(...) ninguna disposición 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» (FJ 27). Esta solución no puede contraponerse ni siquiera a los artículos F.2, J.1 y K.2 del TUE⁸¹.
- b) Para el TJCE «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 que definen las misiones y acciones de la Comunidad», no pudiendo (...) «servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen como resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo (FJ 30).

Por otro lado, la labor jurisprudencial del TJCE ha hecho afirmar al resto de las instituciones que la protección de los derechos humanos es un objetivo horizontal que se proyecta sobre toda la actividad comunitaria; «el respeto de los derechos humanos constituye, por consiguiente, un requisito para la legalidad de los actos comunitarios» (FJ 34).

El FJ 36 señala que la adhesión tendría una envergadura constitucional y que, por lo tanto, superaría, por su naturaleza, los límites del artículo 235. Por lo tanto, la Unión no tiene competencia para adherirse a la CEDH⁸².

⁸⁰ La aplicación del artículo 235 necesita un objetivo comunitario previo, por lo tanto la pregunta que se nos plantea es el papel de los derechos humanos en el sistema comunitario. La posición que algunos Estados han mantenido (España entre ellos) es la de negar que la protección de los derechos humanos sea uno de los objetivos formalmente enumerados en los artículos 2 y 3 del TCE, así como tampoco es posible deducir dicha protección, con carácter general, de ninguna otra disposición del Tratado, incluido el artículo 130 U, referido a la política común de cooperación al desarrollo, porque este artículo responde a parámetros específicos, cuya utilización no puede ser hecha fuera de contexto.

⁸¹ Ver G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid 1993, pp. 201-224, especialmente pp. 215-219.

⁸² P. WACHSMANN, «L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales» en *Revue trimestrielle de droit européen*, 32 (3) 1996, pp. 467-491, es uno de los autores que no comparte los argumentos del TJCE, ver fundamentalmente pp. 480-481.

3. El ámbito de competencia del TJCE en la protección de los derechos fundamentales

El sistema de protección de los derechos fundamentales que el Tribunal de Justicia ha creado, implica, esencialmente, el control sobre los actos de las instituciones comunitarias. En el plano procedimental las personas privadas tienen escasas posibilidades de recurso. Un particular sólo tiene derecho a utilizar el recurso de anulación (o carencia) en contra de las decisiones (o la ausencia de decisiones) que le conciernan directa e individualmente o de las que sea destinatario⁸³. No puede utilizar este recurso contra actos normativos de carácter general.

El Tribunal de Justicia ha dejado claro hasta dónde llega su papel en la protección de los derechos fundamentales en sucesivas sentencias. Tanto en la sentencia de 11 de julio de 1985⁸⁴ como en la sentencia *Demirel*⁸⁵ el Tribunal precisa, *a contrario sensu* que debe salvaguardar el respeto a los derechos fundamentales, pero que no puede verificar la compatibilidad con la CEDH de la reglamentación nacional que no se sitúa en el marco del derecho comunitario. Por lo tanto, sí que controla la reglamentación nacional que se sitúa en el marco comunitario o que ejecuta disposiciones comunitarias⁸⁶. El Tribunal había especificado que el respeto a los principios generales del derecho comunitario se impone a toda autoridad nacional encargada de aplicar el derecho comunitario⁸⁷. Y, en cuanto a las derogaciones nacionales, previstas en los tratados (por razones de orden público, seguridad pública y salud pública), deben ser hechas de conformidad a la protección de los derechos humanos previstos en la CEDH⁸⁸.

Hasta ahora la evolución del derecho comunitario, tanto escrito como jurisprudencial ha contribuido a garantizar los derechos humanos en la esfera comunitaria. El Tribunal de Justicia ha proclamado la existencia

⁸³ J. RIDEAU y F. PICOD, *Code de procédure communautaire*, Litec, París 1994, pp. 290-380, se ocupan de estudiar las posibilidades de una evolución constructiva de la jurisprudencia comunitaria en el sentido de extender este recurso a más posibilidades.

⁸⁴ Asunto 60/84, *Cinétique c. Federación nacional de los cines franceses*, *Rec.* p. 2605.

⁸⁵ Asunto 12/86, sentencia de 30 de septiembre de 1987, *Rec.* p. 3719.

⁸⁶ PESCATORE («La Cour de Justice des Communautés Européennes et la Convention européenne des Droits de l'homme» en *Protectings Human Rights: The European Dimension*, 1988, pp. 441-446) opina que no es misión del TJCE introducirse en la esfera de la legislación soberana de los Estados miembros para defender los derechos humanos.

⁸⁷ Estas fueron las palabras que empleó refiriéndose a los principios de proporcionalidad y de confianza legítima en su sentencia de 26 de abril de 1988 (asunto 316/86).

⁸⁸ Siguiendo la sentencia de 20 de febrero de 1979 (*Cassis de Dijon*) y la más reciente de 18 de junio de 1991 (asunto C 260/89, *Rec.* p. 1-2951).

de un derecho al recurso delante de las instancias nacionales⁸⁹ para la protección de los derechos que devienen de los textos comunitarios para los particulares⁹⁰. También la CEDH es tenida en cuenta, en tanto que principios generales, aunque los Tribunales de Luxemburgo y de Estrasburgo no están totalmente de acuerdo en sus apreciaciones, sírvanos de ejemplo la protección del domicilio⁹¹. Está claro que el Tribunal de Luxemburgo no tiene la misma sensibilidad que el de Estrasburgo en este tema y para evitar jurisprudencias cruzadas hace tiempo que se planteó la posibilidad de que Luxemburgo pidiese a través de un recurso prejudicial su opinión a Estrasburgo cada vez que se encontrase ante una dificultad seria en la interpretación de la Convención⁹².

La otra solución, la adhesión de la Unión a la CEDH, ya hemos visto la respuesta que ha obtenido del Tribunal de Justicia⁹³.

Recordemos que un sistema de protección de los derechos fundamentales no se mide solamente por el contenido de los derechos protegidos sino por la existencia de recursos directos accesibles y efectivos⁹⁴, ya que el mayor número de violaciones de los derechos fundamentales no suele hallarse en la legislación sino en la aplicación de dicha legislación⁹⁵.

⁸⁹ En este sentido ver las sentencias 28/1991 y 64/1991 del Tribunal Constitucional español. El FJ 4 de la sentencia 64/1991 dice «en la medida en que se impugne en amparo un acto del poder público que, habiéndose dictado en ejecución del derecho comunitario europeo, pudiera lesionar un derecho fundamental, el conocimiento de la pretensión corresponde a esta jurisdicción constitucional, con independencia de si aquel acto es no regular desde la estricta perspectiva del ordenamiento comunitario europeo, y sin perjuicio del valor que éste tenga a los efectos de los dispuestos en el artículo 10.2 de la Constitución».

⁹⁰ Sentencia de 16 de diciembre de 1981, Foglia c. Novello (asunto 244/80, *Rec.* p. 1563). Ver este tema en L. DUBOIS (dir.), *Droit communautaire et protection des droits fondamentaux dans les États membres*, Economica, París 1995, p. 185.

⁹¹ En su sentencia del 21 de septiembre de 1989, asunto Hoechst, el Tribunal de Luxemburgo adoptó una definición más estrecha que la del Tribunal de Estrasburgo.

⁹² Así se previó en el proyecto de Tratado sobre el estatuto de la Comunidad de 1953 (art. 3).

⁹³ El punto XII de la propuesta del comité de sabios *op. cit.* p. 10 dice que para proteger los derechos fundamentales, en lugar de la adhesión a la CEDH, se puede instaurar un recurso especial propio de la Unión, que sería estudiado por jueces no permanentes procedentes de los tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros.

⁹⁴ Recordemos los escasos medios que tienen los particulares en este sentido. Ver este tema en P. NIHOUL, «La recevalité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte de portée générale» en *Revue trimestrielle de Droit européen*, 30 (2), avril-juin 1994, pp. 171 y ss.

⁹⁵ J.H.H. WEILER y N.J.S. LOCKHART, «Taking rights seriously» seriously: The European Court and its fundamental rights jurisprudence» Part. I, en *Common Market Law Review*, 1995, Vol. 32, n.º 1 pp. 86 y ss., hacen un análisis de los derechos que más nombra el TJCE y constatan que son el derecho a la defensa, incluido el derecho a ser oído antes de imponer una pena y el derecho a la igualdad de trato.

Siendo la cuestión prejudicial el único recurso indirecto en manos de los particulares para defender sus derechos, en lo que respecta al sistema comunitario, podemos decir que su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es todavía incipiente en dicho sistema, máxime teniendo en cuenta que este recurso depende de los tribunales. Pero aunque incipiente se van dando pasos para garantizarlo más. Y fue precisamente la propia Comisión de Estrasburgo en su decisión de 12 de mayo de 1993 (n.º 20631/92, *Divgsa contra España*) la que dio un paso importante es esta dirección cuando hizo saber que una negativa de una jurisdicción nacional, llamada a pronunciarse en última instancia, a plantear un recurso prejudicial bien puede ir en contra del artículo 6. 1 de la Convención, sobre todo, si la negativa aparece como arbitraria «o está insuficientemente motivada».

Así pues las interferencias entre el sistema comunitario y el sistema del Consejo de Europa están al orden del día y en la medida en que avance la integración parece evidente que estas disonancias tenderán a aumentar⁹⁶.

Además del procedimiento prejudicial ante el TJCE existe otro recurso posible: ir contra el Estado. Ya que los Estados siguen siendo responsables ante la CEDH aunque estén ejecutando obligaciones internacionales, al menos éste ha sido el principio expuesto por la Comisión de Estrasburgo en su decisión de 9 de febrero de 1990⁹⁷.

En cualquier caso, este tema no está resuelto. Desde otro punto de vista, si tenemos en cuenta que el Consejo de la Unión siempre ha dado una gran importancia a la protección de los derechos humanos a la hora de establecer relaciones con terceros países, podría ser algo lógico que la Unión se acogiese a un control externo de sus actos accesible directamente a los individuos⁹⁸. Esta es la tesis mantenida por J.H.H. Weiler y Nicolas J.S. Lockhart⁹⁹.

⁹⁶ La no adhesión de la Unión a la CEDH tiene su lado positivo, ya que la uniformidad tiene sus inconvenientes como podemos ver en el trabajo de Ch.N. DAVIS y P.H. GATER Jr., «Superseding the Federal Constitution: The «new federalism», State Constitutional, supremacy and first Amendment Jurisprudence» en *Communications and the Law*, vol 17, n.º 1, march 1995, p. 27, a propósito del sistema americano comentan que en los últimos 20 años, como consecuencia de un aumento de la línea conservadora del Tribunal Supremo, muchos jueces liberales se han basado en las constituciones de sus Estados para dar mayor protección a los derechos individuales que la que ofrece la Constitución USA, a esta situación denominan «new federalism».

⁹⁷ M&Co contra RFA, *Annuaire Français de Droit International* 1989, p. 514. Aunque en esta misma decisión la Comisión consideró que una reclamación concerniente al artículo 6 no podía ser retenida en la medida que la organización beneficiaria de la transferencia de competencias aseguraba una protección «equivalente» a la que resulta de la Convención.

⁹⁸ En este sentido ver la Comunicación de la Comisión de 22 de noviembre de 1995 (95) 567 final «La Unión europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos: de Roma a Maastricht y más allá».

⁹⁹ Ver J.H.H. WEILER y N.J.S. LOCKHART, «Taking rights seriously» seriously: The European Court and its fundamental rights jurisprudence» Part. I, Part. II en *Common Market Law Review*, 1995, Vol. 32, n.º 1 pp. 51-94, y Vol. 32, n.º 2 pp. 579-627 respectivamente.

Estos autores argumentan que con la ampliación de la protección de los derechos a los foros transnacionales se consigue, por lo menos, un segundo órgano de apelación, además de dar a los tribunales un margen de apreciación del caso que, en última instancia, puede ayudar a una mayor protección¹⁰⁰.

El nuevo Tratado de Amsterdam de 19 de junio de 1997 no varía sustancialmente lo expuesto hasta ahora. El tema que ejercía mayor presión sobre la Conferencia Intergubernamental¹⁰¹ era la ampliación (se prevén 26 o incluso 29 Estados miembros¹⁰² para comienzos del s. XXI). Y esa ha sido la causa de que mientras el debate público se centraba en los ciudadanos, el debate privado lo hiciese en la ampliación.

A la ampliación se unía un problema añadido: la posibilidad de una integración diferenciada entre los Estados socios y en las posibles rupturas institucionales que traería aparejadas tal eventualidad.

Con tales asuntos por resolver no es extraño que el nuevo proyecto de Tratado haya sido fiel a la costumbre comunitaria de ir evolucionando en sus textos jurídicos, en pequeños pasos, en base a la jurisprudencia del TJCE (el artículo F¹⁰³) o en base a los acuerdos intergubernamentales previos (el nuevo inciso 4.º del Preámbulo¹⁰⁴).

¹⁰⁰ Ver *op. cit.* Part. I, p. 82.

¹⁰¹ Sobre el desarrollo de la CI en relación a la ciudadanía europea desde el punto de vista del derecho internacional privado ver A.J. ADRIÁN ARNAIZ, «Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht», en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 11, sep- dic. 1995, pp. 53-77.

¹⁰² En «El libro blanco para la preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el Mercado Interior de la Unión», *Comisión de las Comunidades Europeas*, COM (95) 163 final /2, se puede ver los pasos previstos para los PECOS.

¹⁰³ El nuevo artículo F dice:

«1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. (Se hace texto articulado el inciso n.º 4 del preámbulo del TUE: “Confirmando su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho”).

2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, en calidad de principios generales del Derecho comunitario (igual que el anterior F 2).

3. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros.

4. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas.»

¹⁰⁴ La adopción del Reino Unido de la Carta Social Europea ha hecho posible, el nuevo párrafo cuarto del Preámbulo del TUE: «CONFIRMANDO su adhesión a los derechos socia-

III. CONSIDERACIONES FINALES-PLANTEAMIENTOS INICIALES

Tras haber visto hasta dónde ha llegado el derecho comunitario y la jurisprudencia del TJCE no podemos negar la existencia de un nuevo sujeto de derecho (el ciudadano de la Unión¹⁰⁵) y la existencia de un nuevo marco de protección de los derechos de ese ciudadano, el espacio de la Unión Europea, que no es ni nacional ni internacional.

La globalización de la economía permite pensar en globalizar otras cuestiones más políticas, como la protección de las personas. Como dice Häberle, estamos en el camino de dar foma jurídica al *status mundialis hominis*¹⁰⁶, entendido como un status mínimo de protección, que no dependa del hecho de ser nacional de uno u otro país, sino del mero hecho de existir. La persona tiene determinados derechos, que pueden caracterizarse como universales (mundiales).

Dentro de esta teoría universalista de los derechos humanos se ha venido haciendo un acercamiento diferente a la ciudadanía, apareciendo conceptos como el denominado «ciudadanía compleja», cuyo contenido pasamos a analizar en el seno de la Unión:

- a) iguales derechos fundamentales para todos las personas, lo que implica una política universalista de integración de tales mínimos comunes e irrenunciables; todos los ciudadanos de la Unión tienen iguales derechos; la igualdad de trato entre los ciudadanos comunitarios, es decir, la inexistencia de toda discriminación moti-

les fundamentales tal y como se definen en la Carta Social europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales de los trabajadores de 1989».

¹⁰⁵ El concepto de ciudadanía ha implicado una relación persona-Estado. Las personas tienen un reconocimiento, por parte del Estado, de una esfera de derechos privados e, igualmente, de una esfera de derechos públicos, en virtud de los cuales, obtienen la capacidad para su participación en la comunidad, ya sea por medio de asociaciones de carácter civil o en el propio gobierno de los asuntos públicos, directamente, o a través de asociaciones políticas. La ciudadanía confiere poder, capacita y legitima a los individuos para su participación en la comunidad, y lo hace de un modo igualitario. La ciudadanía significa, por lo tanto, la participación igualitaria de las personas en una comunidad de derechos, deberes y obligaciones cívicos. Para ahondar en este concepto ver J.M. ROSALES, «Ciudadanía en democracia: condiciones para una política cívica», *Sistema*, n.º 122, septiembre 1994, pp. 16-23.

¹⁰⁶ Ver P. HABERLE, «El concepto de derechos fundamentales» en *Problemas actuales de los derechos fundamentales*, José M.ª Sauca (Editor), Univ. Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1994, p. 97, «Los derechos humanos universales son hoy los elementos de la “cultura mundial” de una sociedad mundial, pero sin un Estado mundial». El propio autor explica que el concepto cultura mundial debe asociarse a un *status mundialis* de los derechos fundamentales que haga que cualquier ciudadano de cualquier país vea estos derechos respetados en cualquier territorio.

- vada por la nacionalidad es aplicable en cuanto exista un vínculo suficiente con algún Estado miembro, no siendo imprescindible, cuando se trate de trabajadores, que el empleo se lleve a cabo en el interior de la Comunidad¹⁰⁷;
- b) derechos diferenciales de todos los grupos, mayorías y minorías, que componen la estructura organizativa del Estado, lo que implica una política pública de reconocimiento tanto en la esfera privada como en la pública; el preámbulo del TCEE establece que «decididos a promover el desarrollo del nivel más elevado posible de conocimientos para sus pueblos mediante un amplio acceso a la educación y a su continua actualización»; y
- c) condiciones mínimas de igualdad para la dialéctica o diálogo libre y abierto de los grupos socioculturales, lo que implica una política multicultural que incluya disposiciones transitorias de «discriminación inversa», así como la prevención estricta de toda desviación homogeneizadora o asimilacionista en la cultura hegemónica¹⁰⁸; el nuevo artículo 128. 4 del TCEE dice que la Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.

Hasta el nacimiento de las Comunidades Europeas, la garantía de los derechos era asegurada en el ámbito del Estado. En este momento sigue siendo el Estado el responsable, pero no ya como Estado soberano, sino como parte de una comunidad de derecho más amplia: la Unión¹⁰⁹. Somos conscientes de que también la Unión, como toda comunidad política, es la que reconoce los derechos humanos e instituye los adecuados mecanismos para su garantía, por lo tanto, sólo las personas que cumplan

¹⁰⁷ Ver M. GARDEÑES SANTIAGO, «La imperatividad internacional del principio comunitario de no discriminación por razón de la nacionalidad. (Reflexiones en torno a la Sentencia del TJCE *Boukhalfa*, de 30 de abril de 1996, desde la óptica del Derecho internacional privado)» en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, n.º 3, septiembre-diciembre de 1996, pp. 863-877.

¹⁰⁸ Ver esta definición en J. RUBIO CARRACEDO y J.M. ROSALES, «El nuevo pluralismo y la ciudadanía compleja» en *Sistema* n.º 126, 1995, p. 61. Este artículo tiene además un interés añadido: el buen resumen que hace de los diferentes conceptos de ciudadanía (pp. 53-62).

¹⁰⁹ Como dice B. MARTÍNEZ DE VALLEJO, «Los derechos humanos como derechos fundamentales» en J. Ballesteros (ed.), *Derechos humanos*, Tecnos, Madrid 1992, p. 46: no se puede hablar de universalidad respecto de unos derechos que, *a priori*, han sido limitados al ámbito de aplicación de un ordenamiento jurídico determinado.

las condiciones previas quedan amparadas¹¹⁰. Sin lugar a dudas, la razón más importante de diferenciación en el reconocimiento de los derechos en los ordenamientos jurídicos de los países desarrollados es la nacionalidad¹¹¹. Ser nacional de un Estado miembro es lo que define al ciudadano de la Unión, pero el ámbito territorial de protección de este ciudadano va más allá de los tradicionales límites del Estado¹¹². Por eso saludamos a los *Europae novi cives* y esperamos que puedan llegar a ser considerados, en el futuro, como el antecedente jurídico del *status mundialis hominis*¹¹³.

¹¹⁰ A.-L. MARTÍNEZ-PUJALTE, «Hacia un concepto constitucional de persona» en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.ºs 11 y 12, 1995, p. 143, señala que para el ejercicio de determinados derechos se exige alguna condición adicional: la mayoría de edad, la condición de nacional del Estado en cuestión, etc.

¹¹¹ J. DE LUCAS, «Les droits de l'homme au défi du droit d'asile» en *Temps Modernes* 1996/1 dice que el tratamiento que se otorga a los derechos de los extranjeros constituye quizás la prueba de fuego decisiva.

¹¹² El Tribunal Constitucional español ha dejado abierta la puerta para la mayor y mejor garantía de los derechos de los no nacionales en repetidas sentencias (107/1984 de 23 de noviembre, la 99/1985 de 30 de septiembre y la 115/1987 de 7 de julio...). En la STC 107/1984, de 23 de noviembre, establece que «La Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley». Así pues, a tenor de los Tratados comunitarios, la configuración de los derechos de los ciudadanos comunitarios no choca con la jurisprudencia del TC español sino que le da mayor contenido.

¹¹³ D.M. ENGEL y F.W. MUNGER, «Rights, remembrance and the reconciliation of difference» en *Law & Society Review*, vol. 30, n.º 1, 1996, p. 49 dicen: «Rather rights have the capacity to mediate the tension between divided understandings of those marked as different and to transform such understandings into new possibilities of inclusion».

Las políticas de la convergencia, el espacio social europeo y el empleo

por Francisco Rodríguez Ortiz

Instituto de Estudios Europeos
Universidad de Deusto

Sumario: 1. BENEFICIOS DE LA UME Y COSTES PARA EL EMPLEO.—2. GLOBALIZACIÓN Y ACERVO SOCIAL EUROPEO.—3. NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA Y NUEVAS RELACIONES LABORALES.—3.1. **Renuncia al tipo de cambio y ajuste vía empleo.**—3.2. **Las políticas presupuestarias y el ajuste salarial.**—3.3. **Independencia del Banco Central y «tasa natural de paro».**—4. UME: FLEXIBILIDAD LABORAL Y EMPLEO.—4.1. **Flexibilidad y moderación salarial.**—4.2. **Terciarización: inflación dual y dualidades laborales.**—4.3. **UME: tipos de interés, automatización y empleo.**—5. UEM: SALARIOS Y EXCEDENTE EMPRESARIAL.—6. NEOKEYNESIANISMO: UNAS REJETAS NO TAN NOVEDOSAS.—7. CONCLUSIONES: UNA UNIÓN FAVORABLE PARA EL EMPLEO.

1. BENEFICIOS DE LA UME Y COSTES PARA EL EMPLEO

El proceso tendente hacia la UME ha condicionado y condicionará el objeto de las políticas económicas nacionales llamadas a desenvolverse con pérdida de autonomía de sus principales herramientas. Si bien los efectos en términos de concurrencia, asignación de recursos, etc..., provienen más del Mercado Único Europeo que de la integración monetaria, la moneda única maximiza los beneficios potenciales que dimanar de la integración de los mercados.

Al desaparecer el riesgo de cambio y al reducirse los costes de transacción, la moneda única intensifica el marco de competencia en el cual habrán de desenvolverse las empresas. Conllevaría una mayor globalización de las decisiones de inversión, alentaría las innovaciones de producto y de proceso y estimularía la prosecución de economías de escala. Actuaría como revulsivo añadido para que los empresarios eliminasen sus prácticas ineficientes.

Visión idílica de un futuro que hace abstracción de los costes del ajuste a corto-medio plazo para los productores menos competitivos que han operado en mercados con tradición más proteccionista, oligopolística o monopolística. Los efectos positivos para el crecimiento y el empleo asociados a la moneda única se verían aumentados por la *tendencia a la homogeneización-reducción* de los tipos de interés que dejarían de incorporar las primas de riesgo basadas en las expectativas de devaluaciones de la moneda. Este recorte de los tipos se sustentaría también, en lo estructural, en una contención de la inflación, en unos menores déficits públicos así como en su financiación ortodoxa. La moneda única descansaría en unas condiciones favorables para el crecimiento sostenible, no inflacionista, que desembocaría en un crecimiento sostenido.

Dicha moneda elimina las distorsiones que las devaluaciones competitivas representan para el correcto funcionamiento del Mercado Único y es la condición para una tripolarización de las relaciones monetarias y financieras que habría de acompañar la tripolarización de las relaciones económicas y comerciales. Favorece la emergencia de una política monetaria susceptible de acabar con la atomización de los mercados financieros y monetarios europeos, de limitar el margen de maniobra de Estados Unidos y de proteger a Europa de los efectos económicos perniciosos asociados a la polarización dólar-marco.

Empero, el que los beneficios de la UME vayan a ser globales no significa que la relación costes/beneficios sea similar para los diversos Estados miembros, sectores y colectivos sociales. Una mayor simetría formal en la definición de la política monetaria europea no equivale a una mayor simetría económica real. El saldo positivo en los Estados miembros va a depender de la acumulación de los elementos que permiten ganar cuotas de mercado en base a una mejora de las condiciones competitivas de la oferta aprovechando las economías de escala y de alcance que proporciona un mercado más integrado. El efecto especialización, consustancial al comercio internacional basado en ventajas comparativas en términos de dotación de factores de producción, será acentuado por la UME. Así es como muchos autores explican la tendencia estructural a la caída de los salarios de los trabajadores menos cualificados por la tendencia a la desaparición de los sectores más intensivos en ese tipo de mano de obra como consecuencia de la competencia de las importaciones procedentes de los nuevos países industrializados. Este shock sectorial tiene efectos espaciales y sociales diferenciados.

Luego, si bien la devaluación no es la panacea, todas las economías no padecerán por igual el coste relativo que supone renunciar al tipo de cambio. Paralelo a ello se halla planteado el tema del valor de la futura moneda común respecto a las monedas terceras. Un euro excesivamente

fuerte perjudicaría la capacidad de exportación de las economías periféricas menos competitivas.

No existe alternativa al proyecto de moneda única. Los costes de estar dentro de la UME son inferiores a aquellos que derivarían de la no pertenencia. Ahora bien, eso no obsta para que los costes de la moneda única *puedan* ser elevados en términos económicos y sociales, con mayor razón si el modelo de integración se basa un doble enfoque reduccionista de la competitividad: ésta es asimilada a su mera dimensión precios y éstos son equiparados a los costes salariales. Por lo tanto, conforme a las hipótesis neoclásicas, el nivel de empleo sería función del salario real. La demanda de trabajo por parte de las empresas, no sometidas a constricciones de sistemas tecnológicos, sería decreciente en función del salario real. En cuanto a la oferta de trabajo por parte de los asalariados, sería función creciente del salario real¹. El empleo sólo se determinaría en el mercado de trabajo y no sería, como lo sugería Keynes, la resultante de aquellas variables extrasalariales que inciden, de forma determinante, sobre las decisiones de invertir de los empresarios.

Esto conlleva la «necesidad» de mantener el paro a un nivel elevado, «obliga» a acudir a las formas más arcaicas de flexibilidad en el mercado de trabajo así como a cuestionar el acervo social. En efecto, si en base a una premisa ideológica simplista de la inflación y de la competitividad, se plantea como axioma que el shock inflacionista está provocado por los salarios, ¿cuánto debería aumentar la tasa de paro para contener los salarios, reabsorber el shock inflacionista, mejorar la competitividad y converger con el núcleo duro?

La restricción del paro es mayor cuando desaparece la relativa autonomía monetaria y cambiaria y cuando las políticas presupuestarias ya no pueden tener un papel contracíclico debido a las reglas de disciplina contenidas en el TUE, reglas reforzadas por el llamado «Pacto de Estabilidad». Asimismo, no existe un presupuesto comunitario susceptible de operar transferencias financieras significativas de los espacios más desarrollados de la Unión Europea hacia los menos desarrollados. Sería una herramienta *parcialmente* alternativa a la devaluación y a la movilidad del factor trabajo. Por lo general, la plena integración ha dado lugar a la formación de un nuevo Estado. Tal no puede ser el devenir de la Unión Europea. Los límites de la solidaridad presupuestaria subsistirán mientras persistan las soberanías nacionales. Prueba de ello es el planteamiento de Alemania en el Consejo Ecofin de septiembre de 1997. Aboga

¹ Esto supone que las familias disponen de un capital de reserva, bien sea un ahorro o un subsidio de desempleo. No se hallan en situación de dependencia salarial. El mercado de trabajo ha de caracterizarse también por una escasa tasa de paro y una elevada movilidad.

por la supresión del Fondo de Cohesión para los países beneficiarios que accediesen al euro. Los alumnos más pobres que hubieran cumplido con los deberes de la convergencia se verían «premiados» con un recorte de las acciones estructurales que les permiten mejorar su situación de convergencia real. Este enfoque supondría, caso de prosperar, un endurecimiento de las políticas de ajuste presupuestarias y salariales en la periferia de la UE.

2. GLOBALIZACIÓN Y ACERVO SOCIAL EUROPEO

Europa tiene un problema: el paro. Tiene un proyecto: la moneda única. ¿Contribuirá la realización del proyecto a atenuar un problema que trasciende el estado de la coyuntura para ser una constante estructural de Europa²?

Tasa de desempleo y de actividad en la UE 15³

	Tasa de desempleo (%)		Tasa de actividad (%)	
	1980	1996	1980	1996
Alemania	2,7	9,3	68,3	68,5
Austria	1,9	4,6	67,3	75,0
Bélgica	7,4	10,1	63,0	64,0
Dinamarca	5,2	6,1	79,2	81,0
España	11,6	21,9	56,3	58,0
Finlandia	5,2	16,3	75,5	73,2
Francia	6,2	12,4	68,4	67,3
Grecia	2,7	9,1	55,9	59,5
Irlanda	8,0	13,5	63,2	64,3
Italia	7,1	12,0	60,3	59,6
Luxemburgo	2,4	3,0	61,5	61,9
Holanda	6,4	7,0	57,7	61,0
Portugal	7,6	7,4	68,6	72,3
Suecia	2,2	8,8	80,8	77,1
Reino-Unido	5,6	8,4	74,0	73,9
UE 15	5,8	11,0	66,2	66,3

² La tasa de desempleo vigente en la UE en 1996 era el doble de la de 1980, y ello pese a una tasa de actividad que se mantiene constante durante este período.

³ Comisión de la UE y OCDE (1996 y 1997).

¿Resultan compatibles la moneda única y la dimensión social europea? o, por el contrario, ¿no inducen la lógica de los ajustes Maastricht y su percepción reduccionista de la competitividad, la «necesidad» de un deterioro del empleo y de la «calidad» de la relación laboral. La política de la convergencia es presentada como la única política susceptible de mejorar la situación del empleo debido al carácter intangible de las leyes económicas en un marco caracterizado por la mundialización. Se obvia que toda política económica es, dentro de ciertos límites, la resultante de una preferencia política. Se puede sacralizar la inflación, *aún cuando se mueve a niveles simbólicos*, o hacer del empleo la prioridad absoluta. En la actualidad, unos niveles históricamente bajos de inflación cohabitan con unos niveles históricamente elevados de paro. No se puede equiparar, sin más, contención de la inflación a mejora de la competitividad, de la producción y del empleo.

Así pues, aun cuando a nivel europeo se reitera la necesidad de preservar el modelo social europeo, la ausencia de acción en materia de empleo *a nivel europeo*, que habría de ser el corolario del proyecto de UME, deriva de la lógica de unos ajustes basados en la «necesidad» de que las evoluciones salariales sean compatibles con las restricciones macroeconómicas globales. De ahí que las autoridades gubernamentales hayan intervenido en el proceso de determinación de los salarios vía imposición de las reformas en el mercado de trabajo. De ahí también los límites de la Cumbre Europea para el Empleo de noviembre de 1997 cuyos resultados no dejan de ser modestos.

Dichos planteamientos llevan a cuestionar la base del pacto keynesiano sobre el cual se asentó el Estado del bienestar: pleno empleo, relación laboral estable e intervención del Estado como productor en los sectores estratégicos intensivos en capital y agente de redistribución de las rentas. El empleo y el consumo de masa legitimaron el modelo de crecimiento. En la actualidad, el campo de la legitimidad se ha desplazado. La moneda única y los ajustes que conlleva son presentados como fines en sí mismos.

«A la vista de la evolución económica reciente, se ha argumentado que la desaceleración del crecimiento podría complicar el cumplimiento de los criterios de convergencia en materia presupuestaria del Tratado de Maastricht. Sin embargo, la coyuntura actual no constituye una justificación para retrasar las medidas de consolidación necesarias. Tales medidas continúan siendo esenciales por sí mismas»⁴.

⁴ Instituto Monetario Europeo: *Informe Anual 1995*, Francfort, abril 1996, p. 40.

El proceso de integración monetaria va a ser utilizado como coartada de la reivindicación de armonización a la baja de las normas salariales y sociales para poder competir con los nuevos países industrializados. En lo sustancial no se puede explicar el proceso de deslocalizaciones en base a los costes salariales⁵, tanto menos cuanto que el comercio mundial se rige más por una lógica «regionalista» que multilateralista. Además, la mayoría de las inversiones productivas se ubica en los países desarrollados⁶. La UE es el bloque que más inversiones procedentes de otros países atrae. El flujo de inversiones a países subdesarrollados ha descendido del 30,6% en 1967 al 23,4% en 1991.

**% inversión directa procedente de otros países distintos al recipiente
(1967-1991)**

	1967	1980	1991
Estados Unidos	9,4	16,4	22,0
Unión Europea	23,0	37,0	37,0
España	0,4	1,8	3,0
Países Subdesarrollados	30,6	22,0	23,4
América Latina	17,0	12,0	7,0
África	5,3	2,6	2,1
Este asiático	4,8	6,2	13,0

Fuente: *Globalization of Industry*, OCDE, 1997, p. 33.

Según I. Ramonet, la globalización actúa como ideología. Los regímenes totalitarios han sido sustituidos por «regímenes globalitarios» cuya expresión sintética en Europa se halla en los criterios de convergencia.

De ahí que se produzca un deslizamiento en el objeto de la política económica. Originalmente, la competitividad era percibida como una condición para el mantenimiento del acervo social. En la actualidad, para ganar cuotas de competitividad se opone eficacia económica a desarrollo

⁵ Según el Informe de la OCDE sobre la *Globalización de la Industria* (1997), las importaciones procedentes de los países subdesarrollados se han incrementado del 1,1% del conjunto de las importaciones en 1966-1968 al 5,5% en 1990, crecimiento importante que dista mucho de ser alarmante para el empleo. Asimismo, más del 60% de las importaciones de los países subdesarrollados provienen de los países industrializados cuyo saldo comercial es positivo en el sector manufacturero.

⁶ Vicenç NAVARRO: *Neoliberalismo y Estado de bienestar*; Ariel Sociedad Economía, Madrid, 1997, p. 196.

social. El crecimiento se vería trabado por unos niveles salariales y sociales juzgados excesivos.

La filosofía subyacente al actual modelo de integración es bastante simplista:

- Antaño teníamos protección social y desarrollo. El progreso social no aparecía como mero resultado de los avances logrados en materia de constitución del Mercado Común Europeo sino como fin último de éste.
- Ahora la moneda única aparece como un fin en sí misma. Tras haber perdido, como por arte de magia, el secreto del crecimiento sostenido, habríamos de renunciar a nuestras exigencias suicidas de un elevado grado de protección social. Esta necesidad de cuestionar el acervo social europeo en la futura UME es confirmada por Otmar Issing, primer economista del Bundesbank.

«La unión social en el debate social europeo significa especialmente una armonización de los estándares sociales, y, lo que es más, al nivel más alto posible. La unión social requiere un gran número de regulaciones más estrictas del mercado de trabajo. La unión monetaria requiere lo contrario: una flexibilidad considerablemente mayor en el mercado de trabajo»⁷.

Otros van más allá y cuestionan el dogma según el cual la UME será necesariamente favorable para el empleo si no se produce una suficiente flexibilidad salarial y laboral. Así, José Luis Feito, Embajador de España ante la OCDE, reconocía que:

«La flexibilidad cambiaría no impide el paro. Es el paro, al igual que ocurrirá en el mundo del Euro, el instrumento de ajuste que permite recuperar la competitividad perdida»⁸.

«En presencia de ineficiencias en el mercado de trabajo que hacen rígidos a la baja los costes laborales, tanto la recuperación de la competitividad mediante la devaluación con tipos de cambio variables, como la recuperación de dicha competitividad con tipos de cambio fijos mediante una desaceleración de los costes laborales unitarios mayor que la de otros países de la moneda única, se hace a costa de aumentos del paro»⁹.

⁷ Otmar ISSING: *Cuadernos de Información Económica*, n.º 112, Madrid, julio 1996, p. 40.

⁸ José Luis FEITO: «El proceso de desequilibrio y ajuste de la economía española dentro y fuera de la moneda única»; *Cuadernos de Información Económica*, n.º 119, febrero 1997, p. 142.

⁹ José Luis FEITO: «Una guía básica al debate sobre los costes y beneficios de la moneda única para España»; in: *España y el Euro: riesgos y oportunidades*, Colección Estudios e Informes de la Caixa, n.º 9, Barcelona, 1997.

Caso de que el ciclo sea recesivo, al desprenderse de la política monetaria, cambiaria y al tener una política presupuestaria muy encorsetada, los Estados miembros sólo podrán aspirar a una mayor flexibilidad a nivel de la economía real impuesta mediante progresión del paro.

3. NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA Y NUEVAS RELACIONES LABORALES

3.1. **Renuncia al tipo de cambio y ajuste vía empleo**

El futuro de las economías periféricas en la UME no va a resultar fácil debido a sus problemas de competitividad estructural provenientes de una peor especialización sectorial. ¿Cuál sería el principal coste de la UME para las economías periféricas? La teoría de las áreas monetarias óptimas hace de la movilidad del factor trabajo el factor clave para el funcionamiento del área. El desplazamiento del factor trabajo hacia los polos más desarrollados aliviaría el problema del paro, produciría un acercamiento de la dotación en capital humano, de la productividad total de los factores, de los salarios y de los precios relativos. Asimismo, reduciría el importe de las transferencias financieras, mejorarían los ingresos fiscales y remitirían los desequilibrios de la balanza corriente. La movilidad del factor trabajo va a ser función del nivel de cualificación de la mano de obra, de la diversificación del tejido productivo, de la existencia de una red de infraestructuras socioeconómicas y de servicios de apoyo a la industria, etc... Los espacios menos desarrollados ofrecen menos atractivos en la materia. Además, el deterioro del empleo en la mayor parte de los Estados miembros frena la posibilidad de una movilidad real.

En cuanto al capital, se presupone que fluye hacia las «regiones» con mayor rentabilidad debido a menores costes salariales. Esta explotación reequilibrante de las ventajas comparativas se adapta mal a las corrientes dominantes de los intercambios. Como subrayó Gunnar Myrdal, los procesos de desarrollo están sujetos a fuerzas de «causación circular acumulativa». Los espacios más desarrollados generan en su proceso de crecimiento/desarrollo características que les potencian como lugar preferente de localización de las nuevas actividades. Las «ventajas» costes salariales no compensan la ausencia de otras ventajas competitivas como el «efecto aglomeración»¹⁰. Las ventajas asociadas a las economías de

¹⁰ Las empresas extraen importantes ventajas de costes por el mero hecho de ubicar sus actividades cerca a las de otras empresas. Se trata de crear unas sinergias.

aglomeración superan los costes de producir en estos espacios más desarrollados (precio del suelo, salarios...).

El hecho de que existan rendimientos de escala crecientes asociados al efecto aglomeración contradice la teoría neoclásica tradicional sobre el crecimiento y la localización de los factores. No existe movilidad de los factores que tienda a igualar las productividades medias de los factores. Por tanto, mayores sean las divergencias estructurales, mayor sería la necesidad de mantener el tipo de cambio como herramienta de ajuste suave. Si desaparece dicha herramienta y si se descarta, *por principio*, cualquier posibilidad de política presupuestaria activa, el ajuste tomará la forma de una reducción de los salarios reales si los mercados de trabajo son «flexibles» y/o de un aumento del paro hasta que los mercados de trabajo alcancen el grado deseado de flexibilidad.

El Banco de España reconoce que, al no existir un presupuesto comunitario, el empleo y los salarios serán las variables centrales del ajuste en la futura UME.

«En el mercado de trabajo reside precisamente uno de los aspectos más delicados del funcionamiento de la UME. A falta de una movilidad laboral suficiente de la población activa a lo ancho de toda el área, la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste, que es inherente a la UME, exige un grado elevado de flexibilidad de los salarios para responder adecuadamente a las perturbaciones específicas a cada país; en caso contrario, estas perturbaciones podrían tener un impacto muy dañino sobre la actividad económica y sobre el empleo. La necesidad de un mercado de trabajo flexible se ve acentuada por la ausencia de una política fiscal centralizada a nivel de toda la UME, que permita, mediante su capacidad redistributiva, atenuar las perturbaciones que afecten negativamente a algunas zonas, regiones o países del área... El esquema europeo exigiría, o bien una elevada integración de los mercados de trabajo —que no se va a producir—, o bien una gran flexibilidad de cada uno de ellos a nivel nacional».¹¹

Jordi Sevilla propone que la negociación salarial sea descentralizada, se desvincule del movimiento de los precios y sea sólo función de las ganancias de productividad. Aboga por un reparto más regresivo de la renta nacional.

«Desaparecido el tipo de cambio, y con una inflación muy baja, la negociación salarial deberá tener especial cuidado en no comprometer la posición competitiva de las empresas y sectores. Eso se traduce, básicamente, en tres cosas: incrementar la flexibilidad de los salarios nominales, tanto al alza como, sobre todo, a la baja... En segundo lugar, vincular

¹¹ Banco de España: *La Unión Monetaria Europea*; Madrid, 1997, pp. 33-34.

la negociación salarial sólo a las mejoras de productividad, desligándolas del IPC e incluyendo aspectos relacionados con las condiciones de trabajo. Por último, descentralizar al máximo el mecanismo de negociación salarial hasta aproximarlos a la empresa»¹².

Tras el Euro, las ventajas competitivas no provendrán de la alteración del tipo de cambio. Habrían de pasar a primer plan los programas de eficiencia económica referidos a productividad, a calidad de los productos y de los procesos... En el esquema competitivo de Maastricht, que se mueve en el corto plazo de la convergencia nominal y obvia los elementos más dinámicos de la convergencia real de largo plazo, se prefiere insistir en la necesidad de «flexibilizar» los mercados de trabajo. El aumento del paro es, en última instancia, la herramienta que quiebra la supuesta tendencia al crecimiento de los salarios nominales y la resistencia a la baja de los salarios reales.

José Luis Feito duda de las bondades de la depreciación cambiaria y hacía suyos, en un reciente artículo¹³, estos planteamientos claramente favorables al reparto de las rentas en beneficio de las rentas del capital. «Olvidaba» mencionar que los salarios reales tienden a crecer a tasa negativa desde 1993 y que el reparto de la renta beneficia al excedente bruto de explotación.

«En Europa, el paro sólo quiebra la resistencia a la baja de los salarios reales cuando alcanza niveles muy elevados. En estas condiciones, la eficacia de la devaluación del tipo de cambio nominal es proporcional a la gravedad de la crisis y al aumento del paro. Si existe una seria rigidez a la baja de los salarios reales, la devaluación no puede impedir la recesión, ni el consiguiente aumento del paro; de hecho, es el aumento del paro lo que frena la respuesta de los salarios a los aumentos de precios provocados por la devaluación nominal y asegura así la devaluación del tipo de cambio real».

Ahora bien, si el proyecto de UEM se extiende al conjunto de la Comunidad, esto encierra a los diversos países en una lógica de unificación completa de los mercados. En dicho caso, si, tras la fijación de los tipos de cambio, se produjera una excesiva homogeneización de los precios y de los salarios, desconectada de las condiciones sectoriales de productividad, la UME perjudicaría a los países menos desarrollados de la Comunidad que tienen menor productividad. Perderían sus frágiles ventajas comparativas salariales sin haber aún adquirido las ventajas competi-

¹² Jordi SEVILLA: *La economía española ante la moneda única*; Ed. Debate, Madrid, 1997, pp. 266-267.

¹³ José Luis FEITO: «La moneda única y la desaparición del tipo de cambio»; *«El País»*, Madrid, 13 de septiembre de 1997.

vas. Esto acentuaría el proceso de concentración de la producción en beneficio de los espacios centrales.

Es decir, la moderación salarial ha de ser referida a la evolución de los precios y de la productividad. Los costes laborales unitarios resultan de la progresión de los salarios nominales y de la productividad.

3.2. Las políticas presupuestarias y el ajuste salarial

Los artículos del TUE sobre finanzas públicas merman, en consonancia con la premisa de ineficiencia intrínseca de las intervenciones estatales, la capacidad de iniciativa pública. Cuando los Estados renuncian a su función reguladora, vía política presupuestaria, entregan a los mercados uno de los instrumentos privilegiados de la acción pública y un atributo de su soberanía. De ahí la constrictión de poner aún más el acento sobre la moderación salarial y el empleo como variables centrales del ajuste. Sin embargo, en una unión económica y monetaria, la pérdida de autonomía de la política monetaria y la imposibilidad de manipular el tipo de cambio deberían de haber reforzado el papel estabilizador de la política presupuestaria. Desde Maastricht, se procede a un recorte, *contradictorio con la lógica de una unión monetaria*, de la discrecionalidad de la política presupuestaria sometida a muy duras restricciones para evitar supuestas tensiones sobre los tipos de interés y la inflación y para que los países desarrollados no tengan que asumir mayores transferencias financieras en beneficio de los espacios menos desarrollados.

No existe experiencia histórica alguna de un mosaico de Estados naciones que haya optado por dotarse de una moneda única, que haya renunciado al tipo de cambio sin una política presupuestaria centralizada.

La utilización *sistemática* de dicho instrumento, *cualquiera que sea el estado de la coyuntura*, desemboca en una insostenibilidad que imposibilita el uso activo de estas políticas hasta años más tarde. La política presupuestaria ha de ser instrumentada de forma que la flexibilidad durante el período de «vacas flacas» sea acompañada por una mayor austeridad en tiempos de bonanza.

Un déficit y una deuda crecientes *de forma continua* reducen la capacidad de acción contracíclica del presupuesto e imposibilitan cualquier posibilidad de intervención económica pública. Tal no es la situación actual en Europa donde prevalecen los superávits primarios provenientes del crecimiento y de la política de ajuste presupuestario.

Ahora bien, el límite máximo puesto a los déficits del 3% es económicamente criticable sobre todo cuando la carga de los intereses de la deuda representaba una media del 5,5% a nivel de la Unión. Eso signi-

fica que los Estados miembros habrán de extraer un superávit antes de intereses superior al 2,5% del PIB. Eso tendrá necesariamente un efecto deflacionista y recesivo. Los gastos deberán ser recortados cada año, sin que por ello bajen los impuestos. Los niveles de déficit y de deuda fijados en Maastricht son arbitrarios y no tienen por qué reflejar las necesidades presentes y futuras de cada uno de los Estados miembros. Si bien es necesaria una coordinación de las políticas económicas, aprehendida como pérdida parcial de autonomía, el TUE sólo concibe una *coordinación restrictiva* que suscita políticas procíclicas cuyo impacto final será negativo para el crecimiento del PIB, para los saldos presupuestarios y para el ratio de deuda en la fase baja del ciclo económico. Es preferible una coordinación ad-hoc de las políticas fiscales que considere las circunstancias particulares de cada situación para no incidir de forma negativa en la producción y en el empleo en la fase baja del ciclo económico¹⁴.

La degradación de las finanzas públicas y el cuestionamiento de su componente social son más la consecuencia de las políticas restrictivas y de la recesión de 1992-1993 que la causa del desequilibrio. Con un crecimiento más regular que no hubiera padecido de la política monetaria restrictiva destinada a contener las muy relativas tensiones inflacionistas y a amarrar el tipo de cambio al marco, el déficit hubiese sido menor así como menor hubiese resultado la carga de los intereses de la deuda.

Además, no se puede no considerar la contrapartida del déficit en términos de bienes económicos y sociales generados. El déficit no sólo produce, eventualmente, un efecto «crowding-out» o un aumento de la presión fiscal que atenuarían el impacto expansivo de las políticas de intervención pública sino que influye en la competitividad, en el empleo y en la demanda.

El saneamiento de las finanzas públicas sería necesario para dotar al presupuesto de mayor margen de maniobra en la fase baja. Este razonamiento aceptable choca con el Pacto de Estabilidad acordado en Dublín en diciembre de 1996 y ratificado en su versión dura en Amsterdam en junio de 1997. Impide cualquier actuación contracíclica del presupuesto. Para que el déficit no exceda el 3% en la fase baja del ciclo, tendrá que estar equilibrado en la fase «normal». Se pueden prever tasas de crecimiento relativamente moderadas.

El proyecto de UEM conlleva un total abandono de la soberanía nacional en materia de política anticíclica con lo cual el ajuste se centrará

¹⁴ Ver Daniel Grós: «La UEM y la política fiscal»; *Papeles de Economía Española*, n.º 48, Madrid, 1991.

sobre los salarios, mediante apertura del abanico de retribuciones, y, caso de ser insuficiente la llamada flexibilidad laboral, en un ajuste del volumen del empleo como elemento de disciplina de la evolución de los salarios.

Con el Pacto de Estabilidad, la política presupuestaria es llamada a favorecer el logro del objetivo prioritario de la política monetaria pero la relación inversa, contemplada en el art. 105, según la cual el SEBC ha de apoyar las políticas económicas generales de la Comunidad, sigue sin estar organizada.

Maastricht, Dublín, Amsterdam consagran la victoria del mercado sobre el Estado. Consagran también la victoria pírrica de una cierta sinrazón económica.

3.3. Independencia del Banco Central y «Tasa natural» de paro

La UME permitiría un mayor crecimiento con menor inflación merced a la independencia del Banco Central. Se ha impuesto la ideología de la bonanza de una inflación nula e incluso negativa, objetivo que habría de primar sobre cualquier otro. El gran economista Tinbergen, aun reconociendo la necesidad de una coordinación de las políticas económicas en el ámbito nacional¹⁵ e internacional, tenía una concepción muy alejada de la actual sobre lo que había de ser el objetivo de la política económica y la responsabilidad del Banco Central. En 1967 afirmaba que se debía «manejar la política de crédito, *no con un objetivo especial en mente*, tales como la defensa de las tenencias de oro o del valor del dinero, sino con la mente puesta sobre el conjunto de todos los objetivos, *incluido un nivel estable de empleo*».

Si el BCE es gestionado rigurosamente, se evitaría la carrera precios-salarios. Los agentes económicos temen la reacción de un Banco cuyas decisiones no son tributarias de plazos y de resultados electorales. La independencia generaría actitudes menos laxas en materia de déficits así como de su financiación y las empresas se verían «obligadas» a perseguir mejoras de su productividad, una vez descartada la posibilidad de ser «ayudadas» por una devaluación.

Dicha independencia constituiría una «alternativa» al ajuste salarial logrado mediante progresión del paro y permitiría rebajar el nivel de la NAIRU (tasa de paro no aceleradora de la inflación). Según un axioma que se ha ido imponiendo, si la tasa de paro se redujera por debajo de

¹⁵ Enunciaba que «un sistema de ministros autónomos, cada uno de ellos responsable de un cierto conjunto de objetivos, es incompatible con la política económica moderna».

cierto umbral, los salarios aumentarían y la inflación se aceleraría. Ante dicha situación, el Banco Central elevaría sus tipos de interés para enfriar la economía.

Pero en realidad, los efectos desinflacionistas de la independencia van parejos con la desindiciación salarial lograda mediante previo aumento del paro.

«Las únicas políticas eficaces conocidas contra la inflación son las políticas restrictivas. Funcionan, desafortunadamente, mediante una presión del paro sobre las negociaciones salariales... Una vez la inflación contenida, está descartado que resurja: la tentación es fuerte, entonces, de no dejar jamás el paro reducirse demasiado para contener la presión salarial. Y la presión del Banco Central ha de ser mantenida tanto más cuanto que asalariados y empresarios desean «adelantarse» los unos a los otros. Pero si están convencidos de que cualquier desliz de los precios será combatido por las autoridades, que no habrá devaluación reparadora, y que subirse a la escalera inflacionista conlleva costes, entonces los comportamientos de los agentes cambian drásticamente. He ahí el secreto alemán»¹⁶.

Tanto este planteamiento como el de la NAIRU suponen aceptar que la competitividad está determinada fundamentalmente por los precios y éstos por los costes salariales cualquiera que sea el sector y grado de desarrollo de la economía. Además, no existe un nexo mecánico entre desinflación e independencia del Banco Central. Las desinflaciones francesa e inglesa han sido alcanzadas sin independencia de los Bancos Centrales. Asimismo, la simultaneidad en el tiempo entre contención de la inflación, recesión —que ha modificado los comportamientos de los diversos agentes—, menor crecimiento y agravación del paro hace difícil establecer la relación de causalidad. La credibilidad de la autoridad monetaria a la hora de lograr la estabilidad de los precios no depende únicamente de la política monetaria. La arquitectura de los precios relativos es la resultante de un ensamblaje complejo de elementos que tienen que ver con el tipo de especialización, con la productividad, los rendimientos de escala, las reestructuraciones industriales, los cambios tecnológicos, algunas formas de flexibilidad sobre el mercado de trabajo, etc...

Ninguna independencia formal confiere, por sí misma, mayor credibilidad a la política monetaria. Las varias políticas han de formar un conjunto coherente que permita disciplinar el comportamiento de los diversos agentes económicos.

¹⁶ Pascal Riché, Charles Wiplosz: *L'Union Monétaire de l'Europe*; Le Seuil, Paris, 1993. p. 68.

Asimismo, se impone crear un «gobierno económico» de la Unión que contrarreste el poder tecnocrático del BCE y coordine las orientaciones de las políticas económicas para dotar de mayor simetría la UEM y no privarla de la herramienta presupuestaria, situación sin precedente en una unión monetaria.

4. UNIÓN MONETARIA: FLEXIBILIDAD LABORAL Y EMPLEO

4.1. Flexibilidad y moderación salarial

Se toma a Estados Unidos como ejemplo y se reitera que las economías europeas habrían de flexibilizar sus mercados de trabajo y disminuir sus niveles de protección social a fin de alcanzar la capacidad de producción de empleos de Estados Unidos. Según el enfoque neoliberal, el paro provendría de la excesiva protección salarial de aquellos que tienen un empleo, del peso de las cotizaciones sociales así como del coste y procedimientos pesados del despido individual y colectivo. Este planteamiento fue asumido por la Comisión presidida por Jacques Delors y está recogido en su estudio más emblemático:

«Unos sistemas y reglamentaciones destinados a la protección social han tenido por lo tanto, por lo menos parcialmente, efectos negativos sobre el empleo, porque han protegido principalmente a aquéllos que ya tenían un empleo al hacer su posición más fuerte y al consolidar algunas de sus ventajas. Estos sistemas han obstaculizado la contratación de nuevos entrantes sobre el mercado de trabajo y han actuado negativamente sobre la situación de los parados... El incremento de la flexibilidad habrá de quedar reflejado en las reglamentaciones y sistemas de negociación colectiva, facilitando una mayor adaptación a las características de los mercados locales y de las empresas»¹⁷.

Para Keynes, los movimientos del salario no son los determinantes principales del nivel de empleo. Más importantes son las anticipaciones empresariales en base a las oscilaciones de variables que son externas al mercado de trabajo: demanda efectiva y eficiencia marginal del capital respecto al tipo de interés. El factor más importante para estimular la inversión privada no es el tamaño del déficit público o el nivel de los tipos de interés. Es el nivel de la demanda.

¹⁷ Commission: *Croissance, Compétitivité et Emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le XXI siècle*»; Luxembourg, 1993, p. 145.

Ahora bien, los neoliberales ligan flexibilidad en el mercado de trabajo a competitividad y el mercado de trabajo debería ser el arquetipo de mercado flexible para tender hacia una situación de pleno empleo. Pero, no existe razón para que la flexibilidad genere empleo. La tasa de crecimiento del empleo es, por definición, igual a la tasa de crecimiento del PIB disminuida de la tasa de aumento de la productividad. El empleo sólo crece cuando el alza el PIB supera al de la productividad. Si la productividad aumenta, la producción ha de crecer aún más para que haya creación neta de empleo, es decir, para que el incremento del empleo pueda absorber el aumento de población activa y rebajar la tasa de paro. Tal fue el caso de Japón. Caso de que la producción crezca poco, la productividad ha de aumentar menos. Tal fue tendencialmente el caso de Estados Unidos. El paro europeo es la resultante de un crecimiento cuasi americano con unas mejoras de productividad cercanas a las japonesas. El problema se agudiza en el caso de la economía española.

Según José Viñals y Juan F. Jimeno¹⁸:

«Durante este período (1973-1995), la economía española ha crecido a una tasa anual media del 2,6%, 0,2 puntos superior a la del resto de la UE. Puesto que el crecimiento del empleo en España ha sido nulo durante este período, el crecimiento del PIB español se debe, en su totalidad, al crecimiento de la productividad (aparente) del trabajo».

Este incremento de la productividad en un contexto de deceleración económica ha dado lugar a una más importante destrucción de empleos en la Unión Europea que en Estados Unidos. La caída del empleo en los sectores agrícola e industrial no ha sido compensada por idéntica creación de empleos en el sector servicios. Además, los puestos de trabajo creados en dicho sector han sido de mayor calidad en Europa respecto a los de Estados Unidos.

De cara al empleo, crecimiento y ventajas competitivas aparecen como los elementos claves frente al enfoque conservador de las desregulaciones laborales que surten efectos negativos sobre la productividad, el consumo, los elementos cualitativos del crecimiento y sobre el sistema de protección social.

¿Por qué tendría que haber flexibilidad de las relaciones laboral y salarial? En el esquema competitivo de Maastricht, a falta de una especialización favorable para la productividad técnica y la calidad-diferenciación del producto, una moneda única junto con un diferencial de inflación positivo obligaría a ejercer una presión a la baja de los costes

¹⁸ José VIÑALS, Juan F. JIMENO: «El mercado de trabajo español y la Unión Monetaria Europea»; *Papeles de Economía Española*, n.º 72, Madrid, 1997, p. 23.

salariales. Si los salarios fueran rígidos a la baja en los sectores expuestos a la competencia intensivos en mano de obra y de menor productividad, la caída de los precios internacionales suscitaría, *caeteris paribus*, una reducción de empleo en estos sectores. En este enfoque, el ajuste a la baja del empleo sería tanto mayor cuanto que los salarios globales serían insensibles a la globalización sectorial, cuanto que no se podría alterar el tipo de cambio o cuanto que la demanda efectiva de los demás sectores padece de la reducción de la demanda y del empleo en los sectores más expuestos a la competencia internacional. Esta tendencia a la dualidad salarial se acentúa porque el consumo tiende a privilegiar a los servicios y porque una parte creciente de los nuevos empleos es generada en el sector servicios con menor productividad y valor añadido.

«No cabe duda de que una parte creciente de los empleos nuevos es creada en los servicios de fuerte valor añadido. Pero la mayor parte es generada en los servicios de débil progresión de la productividad en los cuales la demanda es muy sensible a los precios... Por lo tanto, el empleo ha pasado a ser sensible al coste del trabajo no ya por una razón ideológica sino por un motivo prosaico que tiene que ver con las actuales condiciones de transferencias del empleo»¹⁹.

Evolución sectorial de ocupados y productividad en España²⁰

(En % y miles ptas/ocupado)

	Agricultura		Industria		Construc		Servicios	
	Ocupados	Productiv.	Ocupados	Productiv.	Ocupados	Productiv.	Ocupados	Productiv.
1976	21,7	644	27,3	2.338	9,7	1.853	41,2	2.674
1985	18,1	1.011	24,4	3.390	7,3	2.512	50,1	3.044
1995	9,2	1.390	20,6	4.721	9,4	2.764	60,7	3.126
1996	8,7	1.754	20,2	4.728	9,5	2.591	61,6	3.053

La productividad, consecuencia de la destrucción masiva de empleo, se duplica en el sector industrial y crece un modesto 15% en el sector servicios más intensivo en mano de obra.

¹⁹ J.B. DE FOUCAULD: «Coût du travail, compétitivité, emploi. L'état de la réflexion économique»; *Futuribles*, avril 1995, n.º 197, Paris, pp. 41-45.

²⁰ Jordi SEVILLA: *La economía española ante la moneda única*; Debate, Madrid, 1997, p. 28.

4.2. Terciarización: inflación dual y dualidades laborales

Estados Unidos produce trabajadores precarios y mal remunerados en sectores con escaso crecimiento de la productividad. El impacto sobre la evolución del empleo resulta positivo si bien es negativo para los salarios reales. El «*modelo europeo*» se caracteriza por una menor dispersión salarial. Pero, la promoción de dichas condiciones de empleo y de remuneración requiere un esfuerzo de transferencias sólo sostenible si el valor añadido conseguido por la economía en su conjunto es lo suficientemente importante como para financiar el desarrollo de empleos que pueden ser cualificados pero ubicados en los sectores de bajo valor añadido.

Estas subvenciones pueden tomar la forma de reducciones de las cuotas a la seguridad social, subvenciones al primer empleo, etc... Paradigma de ello es el plan de nuevos empleos juveniles presentado por el gobierno francés.

En nuestras sociedades terciarias, la industria va a seguir siendo el motor del crecimiento. Empero, los efectivos de la industria son llamados a disminuir debido al efecto búsqueda de ganancias óptimas de productividad para afrontar los retos de la competitividad asociados a la globalización. El proyecto de UME no hace sino acelerar dicha tendencia.

Conviene encarar el problema del paro y del bienestar del lado del crecimiento así como del reparto de las mejoras de la productividad. Ante el aumento de la competencia exterior, cabría imaginar una vía de ajuste positiva y ambiciosa para salir de la crisis del desempleo: aquella basada en una estrategia que se apoye sobre la cualificación de los asalariados y la especialización sectorial e intrasectorial de la economía, estrategia tanto más necesaria cuanto que el comercio actual es la dominante intrasectorial y basado, por lo tanto, sobre la diferenciación e innovación del producto. Se trata de la única estrategia susceptible de surtir efectos positivos a medio y largo plazo, al permitir extraer mejoras de productividad y al poner el acento sobre los elementos dinámicos de las ventajas competitivas. Empero, no puede ser un ajuste a corto plazo. Asimismo, requiere recursos financieros y humanos. Sin embargo, las políticas de la convergencia han omitido los elementos de la convergencia real y se mueven en el corto plazo. La postura del gobierno español en la Cumbre de Luxemburgo no hace sino ahondar en las carencias de la economía española para afrontar el doble reto de la competitividad y del desempleo.

Además, la atomización de las estrategias industriales europeas merma la posibilidad de desarrollar los mercados de fuerte valor añadido.

La mejora de la productividad habría de plantear también el tema espinoso de la reducción del tiempo de trabajo (RTT). Esta última aparece

como una de las modalidades centrales para elevar la intensidad en empleo del crecimiento.

Una vez descartada estas dos salidas «progresistas» a la crisis, el enfoque conservador imagina dos tipos «alternativos» de ajuste para hacer frente al reto de la competencia exterior: vía aumento del desempleo en los sectores de bajos salarios y baja productividad, caso de flexibilidad a la baja insuficiente de los salarios, y/o vía un incremento del abanico salarial.

En España, se responsabiliza a las cotizaciones sociales empresariales de la pérdida de competitividad. Se obvia que el coste laboral por hora trabajada es uno de los más bajos de Europa y que parte del peso de las «mayores» cotizaciones a la seguridad social es en realidad soportado por los asalariados bajo forma de menores retribuciones.

Coste laboral por hora trabajada (euros 1996)²¹

Bélgica-Luxemburgo	20,9
Dinamarca	18,6
Suecia	17,6
Holanda	17,5
Francia	16,9
Alemania	16,4
Austria	16,1
Irlanda	15,0
Finlandia	14,7
Italia	14,1
Reino-Unido	11,3
España	11,2
Grecia	8,0
Portugal	6,2
UE	14,6

Fuente: OCDE, Labour Force Statistics; EUROSTAT, Labour Force Survey

Además, la UME y la globalización cuestionan la posibilidad de seguir con una inflación dual, uno de los pilares menos visibles del «modelo social europeo». Antaño, en economías más cerradas, los sectores de alta productividad solían fijar las pautas de crecimiento salarial para el conjunto de la economía. Estos aumentos salariales eran repercutidos a

²¹ Carmela MARTÍN: «El mercado de trabajo español en perspectiva europea: un panorama»; *Papeles de Economía Española*, n.º 72, Madrid, p. 11.

los sectores de menor productividad. El diferencial salarial intersectorial era inferior al diferencial de productividades y los precios crecían más donde los salarios aumentaban por encima de dicha productividad. Ahora bien, este proceso de inflación dual, cuya causa primera radica en el poder oligopolístico o monopolístico en materia de fijación de precios así como en el precio de los servicios financieros, consecuencia en gran parte de una política monetaria desacertada, queda descartado en la futura UME. No es necesariamente negativo ya que dicho proceso de inflación dual conllevaba el riesgo de una potencial desindustrialización. La industria expuesta a la competencia internacional es «precio aceptante» y acusa la subida de los costes que no puede repercutir sobre sus precios finales.

Así pues, se puede augurar que para mejorar la situación del empleo, sin aumentar los costes salariales, se potenciarán los empleos servicios de baja productividad que van acoplados a técnicas menos intensivas en capital. La productividad media de la economía está abocada a crecer menos y, por lo tanto, se producirá una negociación salarial a la baja y una mayor dispersión salarial. Esto significa que la polarización social no sólo es entre trabajadores ocupados/no ocupados sino también entre los desempleados y los trabajadores menos cualificados, por un lado, y los sectores profesionales y más cualificados, por el otro, «aunque la mayor polarización social se presente entre las clases más pudientes, que son las más beneficiadas de aquellas políticas hegemónicas y el 70% inferior de la población. Esta macropolarización social es más marcada que la micropolarización dentro de la fuerza laboral»²².

Una excesiva homogeneización en la distribución de los salarios trabaría la expansión de los servicios de baja productividad. De ahí que se pase a cuestionar la cuota patronal a la seguridad social paralelamente a la existencia del salario mínimo interprofesional. Todo ello desincentivaría la contratación.

«Dos características pesan sobre nuestra economía y sobre nuestro empleo: una débil dispersión salarial —el salario mínimo representa el 75% del salario medio obrero cuando dicho porcentaje no excede el 40% en Estados Unidos— y un foso importante entre el salario neto y el coste salarial total soportado por las empresas»²³.

Conforme con el pensamiento de la OCDE, en una UME basada en mercados competitivos, sin inflación dual, los trabajadores con baja pro-

²² Vicenç NAVARRO: *Neoliberalismo y Estado del bienestar*; Ariel Económica, Madrid, 1997, p. 44.

²³ Alain MINC: *La France de l'an 2000*; La Documentation Française, Paris, 1994.

ductividad marginal percibirían bajos salarios o serían expulsadas del mercado de trabajo.

4.3. UME: Tipos de interés, automatización y empleo

La bajada de los tipos de interés inducida por el proceso de convergencia suscita una variación de la remuneración relativa de los factores de producción en beneficio de los bienes capital. De ahí la posibilidad de una mayor sustitución de trabajo de menor cualificación por capital cuando la propia complejidad de los procesos productivos alimenta dicha sustitución. Dicha bajada surte efectos contradictorios sobre el empleo: estimula la inversión y añade un elemento más de restricción sobre los salarios.

Las rigideces tecnológicas no permiten elegir el sistema tecnológico en economías abiertas a la competencia. En este contexto, no contemplado por los neoclásicos, el pleno empleo no está garantizado aunque se reduzca el precio relativo del factor trabajo.

El cambio tecnológico, en contra de una lectura excesivamente optimista, reduce la necesidad de empleo por unidad de producto con lo cual, si se mantiene el nivel de producción, su impacto sobre el empleo resulta negativo. La automatización suscita un paro tanto más agudo cuanto que la economía es incapaz de generar el suficiente poder adquisitivo —o distribuirlo— para absorber el volumen de bienes y servicios derivados de las capacidades de producción que fomentan las tecnologías modernas. La no reducción de la duración de trabajo desde 1980 sólo ha contribuido a agravar la intensidad del problema.

Según el «Informe Económico Anual» de la Comisión, de febrero de 1997, el 50% de la mejora de productividad que se produce entre 1975 y 1996 proviene de avances tecnológicos y el 50% restante se debe a la sustitución de trabajo por capital. El gran problema de la Unión es dicha sustitución. Se ha procedido a más inversiones para sustituir trabajo por capital que para incrementar la capacidad productiva. En la actualidad, el crecimiento de la UE resulta insuficiente para absorber los «sobrantes» sobre el mercado de trabajo. El retroceso del volumen de trabajo entre 1982-1994 respecto a 1960-1973 podría ser imputado a la ralentización del ritmo de crecimiento y a una menor reducción del tiempo de trabajo real respecto al período anterior.

Este planteamiento es no obstante demasiado simplista. Hay un proceso continuo de destrucción-creación de empleo. En mi opinión, los avances tecnológicos y organizativos seguirán siendo los factores claves para lograr mejoras a largo plazo de la productividad, un mayor creci-

miento, un aumento del empleo y del bienestar de la Comunidad. Empero, los efectos sobre el empleo generados por la bajada de los tipos de interés y por la innovación tecnológica son ambivalentes. El cambio tecnológico se basa en inversiones físicas y favorece las inversiones intangibles. Al efecto expulsión de mano de obra se le superpone otro efecto creación de empleo en los sectores productores del soporte técnico de las nuevas tecnologías. Además la modernización del aparato y de los procesos productivos da lugar, cuando la empresa es maximizadora de beneficios y cuando no detenta un poder de monopolio, a una reducción del precio relativo en los sectores en los cuales la productividad aumenta. Se produce un aumento de las rentas reales y de la competitividad exterior favorable para la producción y el empleo.

Asimismo, se libera un poder adquisitivo que puede estimular la demanda de bienes y servicios en los sectores de baja productividad. La contrapartida a esta creación de empleo sería la apertura del abanico salarial. El cambio tecnológico sesga en contra de los empleos menos cualificados e impone una evolución de los salarios acorde con las tendencias de la productividad en los sectores intensivos en mano de obra menos cualificada²⁴. Ahora bien, no existe garantía de que la demanda y, por tanto, la producción de los sectores en los que incide directa e indirectamente el cambio técnico aumente lo suficiente como para mantener el anterior nivel de empleo. El nivel de empleo aumentará en algunos sectores y disminuirá en otros. El impacto final sobre el empleo resultante de la moderación salarial, de los recortes de los tipos de interés y del cambio tecnológico va a ser función de las diversas tasas de crecimiento de la productividad y de las elasticidades precios, directas y cruzadas, de las demandas de sus bienes respectivos.

Según el enfoque keynesiano, la demanda de inversión es la variable que determina, en última instancia, el crecimiento y las variaciones del empleo. Empero, la demanda de inversión está determinada, aparte de por la tasa de beneficio esperada, precio del dinero y capacidades de financiación existentes, por la evolución de los demás componentes de la demanda agregada. En cuanto a la tasa de crecimiento de la demanda de trabajo va a estar influida por la diferencia entre las tasa de crecimiento de la demanda agregada y las de la productividad del trabajo. La continuidad del crecimiento y su intensidad en empleo va a estar condicionada por la conjunción de factores favorables a la inversión, tanto del lado de la oferta como de la demanda.

La UEM precipitará la bajada de los tipos de interés y el ritmo del cambio tecnológico al descansar sobre condiciones cada vez más competi-

²⁴ *El propio concepto de cualificación se ve cuestionado por la expansión de las nuevas tecnologías.*

vas de la oferta. Estos movimientos actuarán en contra del empleo de menor cualificación.

5. UEM: SALARIOS Y EXCEDENTE EMPRESARIAL

El modelo de crecimiento estable que permite alcanzar las convergencias tiene como premisa que para contener la inflación, estimular la competitividad y generar empleo, se impone una moderación salarial que suscite una redistribución de la renta favorable para las rentas del capital.

La ambigüedad ha pasado a ser la norma cuando se habla de moderación salarial. *Mantener* la distribución del producto requiere que los salarios reales crezcan en la misma proporción que la productividad. Esto último requiere no obstante ser matizado ya que una «mejora» de productividad puede provenir de una destrucción de empleo, debido, entre otros muchos factores posibles, a una evolución insatisfactoria de los costes laborales unitarios (CLU). Por tanto, sólo tiene sentido hablar de la productividad total de los factores lograda mediante capitalización de la economía y una racionalización de los procesos productivos que permitan mejorar la eficiencia de la economía, paralelamente a un aumento del PIB superior al de la productividad.

Se dice que los CLU no han de aumentar y para ello es preciso que el salario monetario por persona y la productividad crezcan en la misma proporción. Empero, los productos tienen un precio y la participación de los salarios en la renta va a ser función de la evolución de los precios. Para que la participación de los salarios en la renta no varíe, es necesario que el salario real crezca en la misma proporción que la productividad técnica. Tendencialmente, desde 1993, los salarios nominales han tendido a perder poder adquisitivo y los salarios reales han crecido por debajo de la productividad. La distribución de la renta ha resultado ser favorable para las rentas del capital durante los años noventa, hecho reconocido por la Comisión y la propia OCDE.

«La rentabilidad del capital se mantiene a un nivel elevado y ha recuperado, prácticamente, el nivel de 1960, tras haber experimentado una bajada muy marcada y prolongada durante los años setenta y principios de los ochenta. Si se toma el período 1961-1973 como base 100, la rentabilidad de la inversión se sitúa actualmente en el nivel 96, tras haber estado en el índice 65 en 1981. La rentabilidad del capital es más elevada hoy en relación con la vigorosa recuperación económica del período 1986-1990, período durante el cual la tasa de crecimiento de la inversión era doble a la del PIB»²⁵.

²⁵ Commission: *Rapport Economique Annuel 1996*; Doc. Com. 03/06/96; Luxembourg, 1996, p. 10.

«Desde 1986, los niveles medios de productividad han aumentado más deprisa que las remuneraciones reales... La participación de los salarios en el valor añadido ha disminuido de forma *espectacular*»²⁶.

Los costes laborales unitarios reales españoles han tendido a *decrecer* más de lo que lo hacían en los principales países competidores de España. Los costes laborales no parecen ser el origen del nivel de desempleo o de la pérdida de competitividad de la economía española.

Distribución factorial de la Renta²⁷

(% PIB a precios corrientes)

	Remun. Asalariados	Excedente Bruto Explotación	Impuestos netos
1975	50,7	44,1	5,2
1994	44,8	47,3	7,7
1996	46,3	46,2	8,4

Se observa una recuperación de los excedentes empresariales, una progresión de la parte de la renta que se apropia el Estado a través de los impuestos netos (excluidas subvenciones) y una pérdida de peso de las rentas del trabajo que se debe a la moderación salarial, al aumento del número de parados y a la no disminución de las horas de trabajo.

La distribución funcional de las rentas ha resultado ser favorable para las rentas del capital. Sin embargo, el paro se ha elevado. Me parece tanto más útil recordar esto cuanto que el discurso neoliberal explica el incremento del paro en España y en Europa por la preferencia que se habría dado a los salarios respecto al empleo, sin mencionar la productividad y el reparto de la renta. Esta reducción de peso de los salarios/renta ha compensado con creces la pérdida de eficiencia del capital (valor del producto referido al de los equipamientos) que proviene, en parte, de la propia competencia a la cual se entregan los capitales. De ahí que resulte difícil una salida a la crisis del empleo en base a la creación de empleos de elevadas cualificación y remuneración. Además, una parte de las capacidades de producción no está utilizada. En este caso, es posible que la eficiencia del capital no haya variado puesto que se utiliza proporcionalmente idéntico volumen de capital por unidad producida. Pero, al aumen-

²⁶ OCDE: *Estudios Económicos: España 1996*, Mundi-Prensa, Madrid, 1996, p. 75.

²⁷ Jordi SEVILLA: *La economía española ante la moneda única*; Debate, Madrid, 1997, p. 31.

tar el capital no utilizado, capital que ha de ser rentabilizado, esté utilizado o no lo esté, la tasa de beneficio retrocede. Por lo tanto, ese «*output gap positivo*» que atenuaría las presiones inflacionistas incide de forma negativa en la tasa de beneficio. Para contrarrestar esta tendencia, los empresarios intentan aumentar la parte del producto que se apropian reduciendo la parte de los asalariados, bien sea haciéndolos trabajar más, bien sea pagándolos menos, o acudiendo a estos dos procedimientos.

6. NEOKEYNESIANISMO: UNAS RECETAS NO TAN NOVEDOSAS

El TUE es la expresión en Europa de un ajuste basado en una política de moderación salarial, en recortes presupuestarios y en una política monetaria de signo restrictivo si se produce el más mínimo repunte de la inflación. Una lectura demasiado rígida en cuanto al grado de cumplimiento de la integridad de los criterios podría producir unos ajustes deflacionistas susceptibles de deteriorar aún más la situación del desempleo. Así se estimaba, a principios de 1996, que el crecimiento de la Unión iba a ser próximo al 3,5%. Fue del 1,7% y había alcanzado el 2,5% en 1995. En cuanto a España, se especulaba con un crecimiento del 3,2%. Fue inferior al 2,2%. Este crecimiento lento en toda la Unión se debe a la atonía del consumo privado condicionado por el paro, la precariedad, el recorte de las prestaciones sociales y las incertidumbres que se ciernen sobre el futuro del sistema de pensiones públicas.

En 1997 se produce un repunte del crecimiento debido a una recuperación de la demanda interna. También contribuye la demanda externa tirada por la expansión fuera de la UE y la apreciación del dólar. En España este cambio de tendencia va parejo a una mejora de la situación del empleo así como a la percepción positiva que ha acompañado la reforma del mercado de trabajo consensuada, en abril de 1997, entre los sindicatos mayoritarios y la patronal y que apuesta por una mayor estabilidad de la relación laboral. Este movimiento es, a su vez, reforzado por la bajada de los tipos de interés.

Empero, la tendencia está aún poco consolidada. El consumo privado mejora pero mantiene un comportamiento tenue. En cuanto a la inversión, pese a la caída de los tipos de interés a largo plazo, a la moderación salarial y a la evolución positiva de los beneficios, se comporta con cierta timidez.

Consecuencia de ello ha sido el aumento del paro que, incluso en período de crecimiento sostenido, no ha bajado por debajo del 8% a nivel de la UE y del 16,0% de la población activa a nivel del Estado español. La tasa de paro de la Unión Europea se situaba en el 10,4% a finales de

1995 y en el 11,2% a finales de 1996. En cuanto a la tasa de paro española, se colocaba en el 22,9% de la población activa a finales de 1995 y en el 21,7% a finales de 1996. Debería ser cercana al 20,5% en 1997.

El estancamiento de la tasa de paro o su aumento dificultan la consolidación presupuestaria. Si se descarta el aumento *selectivo* de la presión fiscal, arguyendo sus efectos nocivos para el consumo y la inversión, sólo queda proceder a un recorte de las diversas prestaciones sociales para llevar los déficits públicos hacia el nivel cero, objetivo inconfesable del Pacto de Estabilidad. Esta restricción sería tanto más intensa por cuanto que la carga de los intereses de la deuda que representaba un 2% del PIB de la Unión en 1970, superaba el 5,2% en 1996. Esto ha mermado el margen de maniobra de las políticas presupuestarias. La carga de los intereses de la deuda que excede en algunos países, entre los cuales hay que incluir a España, el déficit público/PIB es el componente estructural que incide fuertemente en la evolución del déficit y del ratio deuda/PIB.

Tras el duro ajuste monetario de la primera mitad de la década de los noventa, la política monetaria se ha relajado. Esta rebaja de los tipos de interés, si bien resulta positiva, no es suficiente para estimular la inversión y el crecimiento cuando el paro es masivo. En contra de una de las tesis centrales de Keynes, la restricción de la demanda interna, causada por la consolidación presupuestaria, el paro, la precariedad y la nueva dualidad salarial, podría no ser compensada por una política de bajos tipos de interés.

Así, según Modigliani²⁸ el paro europeo sería de esencia keynesiana y provendría, en lo fundamental, de una insuficiencia de la demanda agregada.

«Yo atribuyo la responsabilidad principal del desempleo europeo a factores de demanda. Por el contrario, en Europa, especialmente entre los políticos, está ahora de moda mantener que la razón principal del aumento que ha llevado al paro europeo por encima del de Estados Unidos, Japón y otros países industriales, hay que encontrarla en «factores del lado de la oferta», entre el que el más importante son las generosas prestaciones proporcionadas a los parados y no solamente en forma de compensaciones por desempleo... También se señala la relativa rigidez del mercado laboral que hace que sea más difícil conjugar los empleos con la mano de obra disponible. Y así sucesivamente.

²⁸ Franco MODIGLIANI: «La crisis europea del desempleo: análisis monetarista-keynesiano y sus implicaciones»; *Información Comercial Española*, n.º 736, Madrid, diciembre 1994, p. 16.

Otros analistas, y en especial economistas americanos con una fuerte tendencia keynesiana —como yo— si bien estamos de acuerdo en que los factores de la oferta tienen alguna importancia, nos sentimos inclinados a pensar que una gran parte del desempleo es de tipo keynesiano, es decir, se debe a una insuficiencia de demanda agregada real y de puestos de trabajo disponibles, por lo que puede remediarse por medio de una expansión de la demanda agregada, en especial a través de la oferta monetaria real y existen o pueden crearse las condiciones para hacer posible dicha expansión sin que por ello aumente la inflación».

Empero, su pensamiento entronca en realidad con los substratos del análisis neoclásico monetarista de la inflación. La solución al problema radicaría en una expansión rápida de la oferta monetaria en términos reales para aumentar el poder adquisitivo de la cantidad de dinero en circulación y para estimular una rebaja de los tipos de interés que impulsaría las inversiones así como las exportaciones mediante la probable depreciación del tipo de cambio.

Ahora bien como las autoridades monetarias sólo pueden incidir en la oferta monetaria nominal, su expansión no ha de ser acompañada por presiones a favor de salarios nominales más elevados. De ello resultaría una inflación que interferiría con la expansión de la oferta monetaria en términos reales y suscitaría un nuevo incremento de los tipos de interés. El crecimiento de los salarios habría de ser inferior al de los precios y el de los salarios reales menor al de la productividad. En realidad, la aproximación «neokeynesiana» del empleo nos coloca en el marco de reflexión de la causalidad neocuantitativista friedmaniana. Una política de reactivación monetaria sólo surtiría efecto sobre el empleo si los agentes económicos no anticipan la subida de precios, es decir, si hay desindiciación salarial. Se trata de un enfoque monetarista de la inflación cuya resolución requiere acudir al paro como variable implícita de ajuste que disciplina los salarios. Si hubiese indicación salarial, la economía retornaría al equilibrio de largo plazo representado por la curva de Phillips de largo plazo; vertical que se corresponde con la llamada tasa natural de paro. Las políticas discrecionales de reactivación de la economía sólo mantendrían el paro por debajo de su nivel natural si se elevara la inflación o si los salarios nominales fueran rígidos al alza. Estas teorías del paro de equilibrio, substrato del modelo de integración europea, sólo justifican un estímulo de la demanda cuando el paro efectivo supera el paro natural. Los neokeynesianos se fijan como objetivo hallar una vía socialmente más aceptable para rebajar el salario real y acabar con las llamadas «rigideces estructurales» aprehendidas como la causa primera de dicho paro de equilibrio.

7. CONCLUSIONES: UNA UNIÓN FAVORABLE PARA EL EMPLEO

Hasta la Cumbre de Luxemburgo sobre el Empleo que reintroduce tímidamente lo social en el debate europeo, la unión monetaria y la globalización han actuado como coartadas para proceder a unos ajustes económicos susceptibles de deteriorar el empleo. Cuando todos los países proceden *simultáneamente* a los mismos ajustes, la competitividad no mejora en términos relativos.

En mi opinión, tres ejes principales conforman la estrategia para el empleo, pilar del modelo social europeo y elemento de legitimidad de la Unión.

Crecimiento. Para generar empleo y consolidar la cohesión económica y social, la condición primera radica en lograr un crecimiento equilibrado y duradero. La actual situación europea se caracteriza por una inflación baja, por un control de sus mecanismos de difusión, por un recorte de los tipos de interés y por unos beneficios elevados. Las importaciones extracomunitarias suponen el 10% del PIB de la UE. Así pues, es posible, *caso de ser necesario*, llevar a cabo una política coordinada a escala comunitaria de estímulo keynesiano, tanto presupuestario como salarial sin añadir tensiones inflacionistas y sin dañar la competitividad.

Crecimiento cualitativo. Se ha de mejorar la competitividad mediante la calidad-organización de los procesos así como mediante la calidad-diferenciación de los productos. La precariedad del empleo y una rotación excesiva, no justificada por causas objetivas, mejoran la competitividad-precio a corto plazo. No así la competitividad y el empleo de la economía a medio y largo plazo. La política «conservadora» de mayor flexibilidad en el mercado de trabajo agrava las debilidades estructurales-organizativas del tejido productivo y no permite responder a los desafíos planteados por un comercio a dominante intrasectorial. Además, esta política frena la movilidad de la mano de obra de los sectores más maduros hacia aquellos con mayor potencial de crecimiento.

Reducción del tiempo de trabajo (RTT). No se puede asimilar de forma simplista tiempo de trabajo y empleo. Para ello hay que razonar en base a una productividad y a una producción constantes. Estas dos condiciones no suelen cumplirse. Ahora bien, durante el siglo, la duración del trabajo ha sido recortada en un 50% y se ha producido el más fabuloso aumento de la producción de toda la historia. Las mejoras de la productividad tendieron durante el pacto keynesiano-fordista a repartirse entre empleo, salarios y tiempo libre a la vez que brindaban rentabilidad a las empresas. Asimismo, si bien la mejora de la productividad es necesaria para generar un empleo de calidad, puede incidir negativamente en dicha variable a corto plazo. Mientras haya ganancias de productividad, se po-

drán distribuir entre mejora del poder adquisitivo y disminución de los horarios. Esta tendencia secular a la RTT habría de verse favorecida por el desarrollo de las nuevas tecnologías. Junto con la reorganización del tiempo de trabajo debería transformarse en la espina dorsal de las políticas activas de empleo.

La RTT no habrá de perjudicar a la competitividad. La compensación salarial sería parcial para que la evolución de los salarios reales resultase compatible con la de la productividad. Los empresarios deberían incrementar el poder adquisitivo de la hora de trabajo en la misma proporción en que progresa la productividad y los asalariados deberían aceptar una estabilización del poder adquisitivo. En cuanto a los poderes públicos, habrían de transformar los ahorros en indemnizaciones por desempleo en una rebaja de las cotizaciones sociales, sobre todo para los trabajos de menor cualificación.

Parece también prudente aceptar una cierta descentralización de las negociaciones acorde con la situación de las empresas: algunas se caracterizan por una mayor sensibilidad hacia la demanda y otras, productoras de bienes totalmente estandarizados intensivos en mano de obra, por una mayor sensibilidad hacia las variaciones de los costes de producción. Luego todas no disponen del mismo margen de maniobra ni capacidades financieras para reorganizar los procesos y el tiempo de trabajo. Pero Europa ha de ser el marco de referencia y, en cualquier caso, la RTT habrá de acompañar al proyecto de UME para impulsar un crecimiento intensivo en empleo a nivel comunitario. La Europa del ciudadano es ante todo la Europa del trabajador.

Mercado único y *policy networks*: Siderurgia 1974-95

por Gabriel Saro Jáuregui

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA SIDERURGIA Y LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.—III. LOS ENFOQUES *POLICY NETWORK*.—IV. LA RED SIDURÚRGICA EUROPEA.—IV.1. 1977-84.—IV.2. 1985-88.—IV.3. 1991-95.—V. ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE REDES.—V.1. **Variaciones en el contexto.**—V.2. **Variaciones en el interior de la redes.**—V.3. **¿Una red europea?**—VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN¹

Tras un largo período de estabilidad y consenso, las últimas dos décadas han sido testigos de un acelerado proceso de mudanza en el área de las políticas públicas. En concreto, los profundos cambios en políticas económica e industrial experimentados en los países desarrollados han situado a los agentes económicos en un entorno significativamente diferente. Esta volatilidad ha puesto en cuestión la visión neo-institucionalista de buena parte de la literatura de políticas públicas, centrada en los supuestos de incrementalismo y estabilidad. Por todo ello, el análisis dinámico del *policy*² *change* sigue siendo una de las tareas más difíciles en este campo.

¹ Este artículo forma parte de una investigación doctoral en la que me hallo inmerso y que compara las políticas de reestructuración siderúrgica en Gran Bretaña y España. Dicho estudio se realiza con el apoyo del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de la Fundación Juan March. Asimismo agradezco a La Caixa y el British Council la financiación de un año de investigación en Gran Bretaña.

² La propia traducción del término inglés «policy» es problemática. Amén de su carácter polisémico hay que añadir la inexistente diferenciación entre *politics* y *policy* en castellano («políticas»).

El objetivo principal del presente artículo es un estudio diacrónico de las políticas siderúrgicas en la Unión Europea en los últimos quince años, con especial atención al caso español. Su relevancia no procede solamente del hecho de que el proceso de la construcción europea supone una de las fuentes principales de la mencionada variabilidad en cuanto a las políticas ejecutadas, sino también porque el sector siderúrgico ha sido el principal ejemplo de ajuste industrial realizado a escala de la Unión hasta la fecha —de un universo reducido, todo sea dicho. Si bien la existencia de redes de políticas transnacionales es un aspecto de creciente interés, no abundan los trabajos empíricos. Mantendré en este artículo que el resultado de este largo proceso de ajuste ha sido no tanto la creación de una red de intereses europea como de un conjunto reducido de siderurgias europeas privadas.

En la sección II sitúo la siderurgia dentro del proceso de construcción europea. A continuación, trato de sintetizar las diversas interpretaciones del enfoque teórico utilizado, sus características más señaladas, así como las limitaciones que ofrece. La sección IV está dedicada a una breve descripción de las sucesivas fases de ajuste en Europa y España. En la siguiente sección interpreto estos acontecimientos a luz del marco teórico escogido. El artículo termina con una valoración provisional sobre lo tratado.

II. LA SIDERURGIA Y LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.

«The steel industry grew used to being treated like God. The existence of the Treaty of Paris reinforces that sense of special status. The time has come for steel to be treated as any other industry». Alto directivo de British Steel. *Financial Times* 31-8-1990.

La Unión Europea es el mayor productor y consumidor mundial de acero. La producción siderúrgica de la UE-12 se concentra en los cinco grandes países, quienes generan más del 85% del acero: Alemania, Italia, Francia, Reino Unido y España³. Por lo que respecta a la tecnología dominante para su producción⁴, existen dos modelos diferenciados: por un

³ Alemania supone en torno al 30% de la producción europea, seguida por Italia con el 18%, Francia y el Reino Unido en torno al 14% y España en el 10%.

El sector siderúrgico europeo posee el 20% de la capacidad mundial y con una facturación anual de 50.000m de Euros empleaba a 337.500 trabajadores en enero de 1994.

⁴ En la actualidad existen dos tecnologías para la obtención de acero:

a. La *integral*, que utiliza mineral de hierro y carbón como materias primas principales. Tras su paso por los altos hornos, el arrabio obtenido se convierte en acero mediante el

lado están aquellos países en que la producción integral es hegemónica, como el Reino Unido, Alemania, Holanda y Francia y por otro los países de siderurgia joven, que cuentan con un sector eléctrico muy desarrollado, como son Italia y España⁵. En 1993, en la UE el 70% del acero era integral. Este artículo está centrado en la evolución de la siderurgia integral, que por sus dimensión económica y relevancia socio-política ha dominado la escena siderúrgica desde sus comienzos.

Producción de acero en bruto

Millones de Toneladas

	1980	1983	1986	1989	1991
Japón	111	97	98	107.9	102.3
Estados Unidos	102	77	74	88.4	77.7
Alemania Occ.	44	36	37	41.1	37.8
Italia	26	22	23	25.1	23.6
Francia	23	18	18	19.3	18.7
Reino Unido	11	15	15	18.8	17.0
España ⁶	12.6	13	11.9	12.8	13.0
CE-12	139	122	124	138.6	129.1

Fuentes: *The Economist*, 7-3-1987 y *Financial Times* 15-1-1991.

De todos los sectores manufactureros, la siderurgia se ha destacado tradicionalmente por su especial *status político*, más allá de su importancia relativa: ha sido el sector industrial europeo que mayor cantidad de fondos públicos recibió en la década de los ochenta, 40.000m Ecus (Comisión, 1990). Una relevancia ampliable al conjunto de los países indus-

soplado de oxígeno y es posteriormente laminado. Se trata de un proceso muy intensivo en capital y donde las economías de escala son fundamentales.

- b. El *acero eléctrico* (o común) se obtiene a partir de la fusión de chatarra y otros materiales en hornos eléctricos.

También existen los aceros especiales, formados a partir de aleaciones con otros materiales (e.g. zinc).

⁵ Desde los ochenta la producción de acero integral en España es ligeramente inferior a la eléctrica. No así en plantillas, pues en 1978 de 76.000 trabajadores siderúrgicos españoles, 43.976 pertenecían a la integral.

⁶ La CAV es sede de buena parte de la producción siderúrgica española, sobre todo en acero común y especial. En conjunto produjo 4,4mT de acero bruto en 1981 y 6mT en 1995. Durante la última década, la capacidad de laminación ha oscilado en torno a los 5mT anuales.

trializados, pues la intervención pública en siderurgia se remonta a los orígenes de la industria. Sin ir más lejos, tanto el acero como el carbón gozan de un Tratado Europeo propio. En el pasado, factores tales como la naturaleza estratégica de buena parte de las industrias consumidoras de acero⁷, su gran dimensión media o su carácter oligopólico ha otorgado a la producción de acero una enorme influencia política. Hasta hace pocos años, una suficiente producción siderúrgica nacional era considerada requisito imprescindible para gozar de una industria manufacturera saneada y de un cierto prestigio internacional (Dudley y Richardson, 1990:10).

No es ajeno a este status político el *impacto territorial* de la siderurgia. En concreto, las plantas integral han sido tradicionalmente el pilar económico y social de las localidades donde se ha instalado⁸. En los países desarrollados, los antiguos complejos minero-siderúrgicos-avales se han visto abocados por la fuerza de las nuevas pautas económicas a procesos de declive y reconversión de su base industrial: Sarre, Valonia, Noroeste de Inglaterra, País Vasco, Lorena, etc. En estos lugares ni el sector servicios, ni las instituciones públicas han podido crear suficientes oportunidades de empleo, por lo que la falta de alternativas ha reforzado la oposición social a cualquier ajuste. Además, en muchos casos las plantas siderúrgicas no sólo han sido consideradas «vitales» para el futuro económico local, sino símbolos de una tradición industrial propia en vías de desaparición.

Así, en torno a las empresas/plantas siderúrgicas se ha creado una coalición de diversos intereses territoriales con el objetivo primordial de salvaguardar su viabilidad y el máximo posible de puestos de trabajo. En un contexto de estancamiento, esto ha originado enfrentamientos con otras coaliciones territoriales: por ejemplo en España los enfrentamientos entre empresas (AHV-Ensidesa) se han reproducido a nivel regional (Navarro, 1989). Estas *union sacreés* más o menos estables han tenido una clara influencia en las políticas de reestructuración ejecutadas; en previsión de costes electorales y desórdenes públicos, la actitud oficial termina siendo más tolerante de lo habitual en cuanto a los plazos del ajuste y recursos públicos destinados.

⁷ El acero es el material por excelencia de la Revolución Industrial, el bien intermedio más consumido en las sociedades avanzadas tras el cemento. La contribución de los consumidores al VAB nacional suele oscilar en torno al 40% en los países europeos; éstos son orden de importancia, construcción, automóvil y productos metálicos.

⁸ Por ejemplo, los casi 13.000 trabajadores de AHV a finales de los setenta la convertían en la mayor plantilla industrial vasca, un puesto que no abandonó hasta casi su desaparición. A su naturaleza intensiva en capital y mano de obra (al menos históricamente) hay que añadir el abundante conjunto de empresas auxiliares y de servicios.

No obstante, tras esta apariencia de solidez la siderurgia integral esconde una realidad más bien frágil. La condición del acero como bien intermedio y su dependencia de la demanda de bienes de capital explican que sea muy sensible a los ciclos económicos. Además, la importancia de los costes fijos (70%) les obliga a mantener un alto nivel de utilización de las instalaciones con el objeto de evitar enormes pérdidas. Esta rigidez en adaptar la producción a los mercados hace que caídas en la demanda originen guerras de precios⁹ (Tsoukalis, 1987:195), ruinosas en un sector con unos márgenes de beneficio reducidos. Por ello, históricamente las empresas han intentado protegerse frente a esta volatilidad y de paso asegurar beneficios mediante la concentración vertical o los acuerdos de mercado¹⁰. El oligopolio consiguiente se veía reforzado por las altas barreras de salida existentes en el sector.

En resumen, su naturaleza cíclica e importancia política han favorecido una alianza más o menos pública entre los cárteles siderúrgicos y las autoridades, de tal forma que la siderurgia ha sido y es una *politically managed industry* cuando menos en los países desarrollados (Messlerlin, 1983:59). Todo ello explica que todavía a finales de los ochenta casi todas las siderurgias comunitarias estaban en manos de accionistas de sus respectivos países, con un presencia fundamental de fondos públicos.

Su relevancia no se ha circunscrito al ámbito nacional, pues la siderúrgica —y la carbonífera— es una de las primeras *policy areas* genuinamente *européas*; por contras otras áreas, como la política medioambiental o incluso la industrial han debido esperar al Acta Unica (1986) o al Tratado de la Unión (1991). En efecto, el Tratado de París de 1951 transfirió buena parte de las competencias al nivel comunitario. El que el conjunto de la política industrial estuviera ausente del Tratado de Roma de 1957 —el creador de la CEE—, se debió en parte al contexto de expansión económica pero sobre todo a que la industria se consideraba una área de «interés nacional» por parte de los estados miembros. Estados que mantenían grandes diferencias ideológicas en cuanto al contenido de tal política; así, desde un principio se dividieron en países «liberales» —Alemania, Dinamarca, Holanda— e intervencionistas —Francia, Italia. Todo ello bloqueó cualquier iniciativa comunitaria durante un largo período, por lo que la intervención de la Comisión se centró en aspectos sectoriales, locales y de I+D.

⁹ A corto plazo, los siderúrgicos seguirán produciendo a cualquier precio por encima de su coste variable medio. En el caso de ser una empresa pública —o un banco «comprensivo»— el horizonte puede extenderse al medio plazo.

¹⁰ En concreto, el primer cártel siderúrgico internacional data de 1926. En 1907 se había creado en España la Central Siderúrgica de Ventas.

En 1951, seis países europeos¹¹ entraron a participar en la primera organización pan-europea, la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) con una vigencia de cincuenta años. Pese a sus funciones, se trataba de un proyecto esencialmente político, que buscaba eliminar la posibilidad de un nueva guerra franco-alemana mediante la puesta en común del carbón y el acero (Milward, 1984:369). Sus diseñadores —R. Schumann, J. Monnet— creían que el objetivo último de una Europa unificada y en paz pasaba por una cadena de decisiones «concretas pero determinantes» que por difusión —*spillovers*— acabaran afectando a ámbitos políticos. Una visión funcionalista que sigue siendo clave en la construcción europea. Si esta visión pudo superar la disparidad de criterios en política industrial fue principalmente por esta motivación política subyacente. Aun así, en la letra del Tratado late una tensión entre el deseo de restringir el poder de los cárteles nacionales en beneficio de los consumidores y el convencimiento de que había un exceso de competencia en el sector y era necesario favorecer la cooperación entre las siderurgias.

En pocas palabras, el Tratado establece un sistema de *competencia regulada*, con la posibilidad de gestión centralizada de acuerdo con su art. 58. El 95 habilitaba a la Comisión para aprobar ayudas públicas en casos puntuales, siempre que favorecieran el objetivo último de un mercado único. Los organismos centrales prefiguran los establecidos por el Tratado de Roma¹²: Alta Autoridad, Consejo de Ministros, Asamblea y Tribunal de Justicia, todos con sede en Luxemburgo¹³.

«... Commission's authority rests on the willingness of governments and steel firms 'to use it as a totem of power under which a consensus of interests can be arranged». Dudley y Richardson, 1990:221.

Soy de la opinión que el enfoque de redes puede ser útil a la hora de analizar la evolución de la CECA, pues en ella —y en el conjunto de

¹¹ Se trata de los países «fundadores» de la CEE: Francia, Alemania Occidental, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo.

¹² Una novedad presente en el Tratado lo constituye el Comité Consultivo CECA. Se trata de un organismo tripartito compuesto por representantes de sindicatos, empresas y consumidores de ambos sectores, en 1996 sus miembros eran 96. Si bien son nombrados por el consejo a título personal, en la práctica las coaliciones nacionales son frecuentes. El objetivo de este comité era la participación de estos intereses en el proceso de formación de políticas. No obstante, su naturaleza consultiva le ha relegado a un papel más bien legitimador, centrado en la homogeneización de los estándares de seguridad, investigación, etc. (Ferner *et al.*, 1997).

¹³ Años más tarde estas instituciones quedaban incluidas dentro de las comunitarias; así las funciones de la Alta Autoridad fueron adoptadas por la Comisión Europea en 1965.

instituciones comunitarias— la interdependencia ha sido y es un elemento clave. La Autoridad-Comisión ha sido considerada la institución más poderosa por su posición de árbitro (*policy broker*) entre partes. En efecto, en siderurgia se ha beneficiado no sólo de sus poderes que emanaban del Tratado, sino de la incapacidad de los estados miembros para hallar por separado una solución a la catastrófica situación del sector. Como en otras áreas (Moravcsik, 1993:497), los funcionarios comunitarios disfrutaban de una información global de la que carecían gobiernos y empresas; ello sin contar con una experiencia de décadas en estos temas, que contrasta con el desconocimiento de muchas administraciones. En lo que ha venido siendo una constante de su actuación, la Comisión aprovechó la oportunidad (*policy window*) que ofrecía el temor a una guerra de precios. En manos de comisarios influyentes como E. Davignon¹⁴ la Comisión se convirtió en una pieza insustituible, la única capaz de obtener acuerdos duraderos.

Aun así, como todo conocedor de la UE sabe, la Comisión dista de ser un organismo soberano. En concreto, las decisiones relevantes han requerido una larga serie de contactos con los representantes nacionales y las empresas afectadas, normalmente a través de la patronal siderúrgica Eurofer. En momentos de crisis, la Comisión podía señalar las cuotas nacionales, pero era dentro de Eurofer donde las cuotas eran repartidas. Por su parte, sólo las empresas podían presentar reducciones de capacidad. Finalmente, la Comisión, dada la fragmentación de sus proceso de toma de decisiones y las tensiones DGIII-DGIV, no puede ser considerado un organismo monolítico.

El papel del Consejo de Industria ha sido el de armonizar las acciones de la Comisión y de los gobiernos (art. 26). En esta labor, el Coreper es clave, pues las decisiones suelen llegar ya pactadas al Consejo de Industria. Considero que tanto Eurofer como el Consejo —y Coreper— deben ser entendidos más como lugares de negociación (*arenas*) que como actores dotados de intereses o autonomía. En ambos lugares la unanimidad es necesaria para las decisiones de gran calado.

La coordinación de los mercados siderúrgicos la ha realizado la Comisión a través de dos tipos de políticas: control de los mercados y estructurales. En cuanto a la primera categoría, la Comisión es la encargada de velar por la transparencia de los mercados (arts. 60 y 65 CECA), la promoción de la investigación y en situaciones concretas, la regulación de los precios. Además, los arts. 46-47 encargaban a este organismo

¹⁴ Comisario —belga— encargado de la DGIII en 1977-84 y vicepresidente de la Comisión en 1980-84.

la elaboración de estadísticas y proyecciones sobre los mercados y la política comercial siderúrgica con países terceros¹⁵.

Las políticas estructurales por su parte están encaminadas a la mejora de las condiciones sociales de los trabajadores y su comarcas. Así, concede créditos ventajosos a la construcción de viviendas, recualificación, establecimiento de empresas, complementos a la jubilación, etc. Estos programas absorben la práctica totalidad del presupuesto CECA, quien se financia mediante una tasa (*prélèvement*) sobre la producción de acero y carbón.

La defensa de los intereses nacionales no desapareció con la firma del Tratado, si bien las tensiones fueron amortiguadas por el largo período de expansión económica posterior a 1951. Este período permitió la consolidación de un ambiente de cierta confianza entre países y empresas, así como un consenso en torno a los beneficios de un sistema común. En palabras de Milward (1984) «... *the shotgun wedding settled into a bourgeois marriage*».

III. LOS ENFOQUES *POLICY NETWORK*

El análisis de la formación y ejecución de políticas públicas a partir del estudio de sus *policy networks* o «redes de políticas públicas» (Jordana, 1995) constituye uno de los enfoques más novedosos en el ámbito politológico. De acuerdo con esta perspectiva las políticas emergerían de la interacción entre organizaciones públicas y un conjunto de intereses privados. En pocas palabras, se postula que las características de esta interacción influyen en la naturaleza final de las políticas adoptadas.

Este enfoque busca reemplazar a anteriores conceptos de intermediación de intereses entre actores públicos y privados, ya fueran éstos corporatistas o pluralistas. Más correcto sería hablar de enfoques en plural, pues la literatura ofrece una abundante gama de términos —*policy community, sub-governments, issue networks*, etc.— aplicadas a la misma cuestión. En este artículo he adoptado el modelo expuesto por R.A.W. Rhodes y D. Marsh (1992), como el más completo en mi opinión. Estos autores han elegido el término de *policy network* (PN) como genérico, un continuo que incluiría desde las más redes más abiertas y difusas (*issue networks*) a las más institucionalizadas (*policy communities*).

¹⁵ Así, la Comisión publica los «Objetivos Generales Acero» con información sobre oferta y demanda para el siguiente quinquenio; amén de previsiones trimestrales y la vigilancia sobre las importaciones.

Las dos características definitorias del concepto de redes son las siguientes:

a. *Estructura multi-nodal.*

El concepto descentralizado de la organización social y el *policy-making*, en definitiva del Poder, es un presupuesto básico. De hecho, la mayoría de los recientes análisis de políticas públicas parten de la premisa de la «sectorialización» de las políticas. Esto le confiere de una gran flexibilidad al analizar el proceso de la elaboración y ejecución de políticas, habitualmente complejo y fluido. Así, el Estado —*government*— ya no es considerado un actor único, dotado de intereses unívocos (Jordana, 1995:77). Así, en gran medida el nivel medio, el *policy sector*, es el «territorio natural» para el estudio de estas redes.

b. *Interdependencia.*

Mientras la clásica interpretación pluralista analizaba el Poder simplemente como la resultante de una distribución de recursos entre los actores, el enfoque de PN defiende una concepción *relacional* del Poder, basado tanto en recursos como en dependencias (Marin y Mayntz, 1991). Así, las políticas no dependen tan sólo de los intereses de los actores sino también de los tipos de interrelaciones que han ido construyendo éstos a lo largo del tiempo en cada red (Smith, 1993:1). Por tanto, las redes se caracterizan por un predominio de la interacción estratégica y la cooperación, más allá de los conflictos puntuales; esto es, otras lógicas de interacción —jerárquicas, de mercado— estarían excluidas. De hecho, lo que suele mantener unidas las redes es la percepción compartida por los actores de las ventajas derivadas de la acción en común.

Esta interdependencia, unida a la existencia de una serie de actores con agendas diversas hace que la toma de decisiones sea habitualmente un proceso complejo. Más aún si tenemos en cuenta la importancia de los canales informales de interacción en el interior de la red a los cuales estos enfoques conceden una gran importancia. Esto es, un *policy-analysis* adecuado no debería reducirse al estudio de los aspectos formales, como lo hace la literatura institucionalista.

La relación entre el entramado de la red y los actores es dialéctica. Por una parte el primero condiciona los recursos de los participantes e incluso la definición de sus intereses, pues suelen existir unas normas y valores que establecen «lo apropiado» en cada momento. Este carácter *selectivo* indica las alternativas políticas reales, la estructura de oportunidades con las que —en condiciones normales— cuentan los actores (Döhler, 1991). Así, en las redes siderúrgicas nacionales propias de finales de los setenta, cualquier ajuste no consensuado estaba descartado en principio por ir en contra de lo que se consideraba «adecuado». Esta

constricción debe ser entendida en términos dinámicos, pues los actores pueden variar el «status quo» o incluso destruir la red de políticas.

Para un adecuado análisis en términos de redes es necesario la elaboración, si no de una tipología exhaustiva, sí de unos criterios de relevancia, unos aspectos que deben ser recogidos a la hora de analizar las formas de interacción, la *governance structure* de la red. Sin ellos, el enfoque PN no pasaría de ser una metáfora afortunada (Dowding, 1995). Si bien casi cada autor proporciona su modelo, en mi opinión las *dimensiones relevantes* citadas son similares:

a. *Tipo de participantes.*

En general, se trata de actores colectivos (organizaciones, instituciones); suelen participar tanto actores privados como públicos, de carácter técnico o político. La preeminencia de unos u otros le confiere a la red una personalidad diferente.

b. *Mecanismos de participación/exclusión.*

Esta es una dimensión clave, pues la interdependencia a la que me he referido no supone la igualdad de status entre los participantes. Más bien al contrario, ya que los diversos estudios demuestran que en la mayoría de las ocasiones existe una distinción clara entre aquellos miembros de la red con recursos e influencia (*insiders*) sobre el proceso de toma de decisiones y aquellos que carecen de los mismos (*outsiders*). Los primeros formarían el «núcleo duro» de la red, disfrutarían de amplia influencia y estarían presentes en las principales cuestiones¹⁶.

c. *Normas de actuación.*

Los actores interesados en un área de políticas concreta tienden a formar un sub-sistema relativamente autónomo del exterior, dotado de una serie de normas —normativas o pragmáticas— que se «solidifican» con el paso del tiempo. De hecho, uno de los principales objetivos de estas redes suele ser la «rutinización» de las relaciones internas como medio de proporcionar estabilidad frente a influencias externas (Rhodes, 1988:392). Por ello, es importante comprender la naturaleza de los acuerdos previos, pues futuras variaciones en las políticas adoptadas se desarrollan de acuerdo a las normas preexistentes (*path dependency*).

¹⁶ Con anterioridad, los análisis pluralistas (Smith, 1991:25) tendían a considerar la existencia de contactos como un indicador de acceso y por tanto de influencia. En la actualidad existe un amplio consenso en torno a la idea de que sólo un acceso *privilegiado* supone influencia real y no la mera consulta o negociación, muchas veces simbólica.

d. *Valores*.

En estrecha conexión con las normas de actuación en la red se encuentran los valores centrales que los sustentan. Estos serán cercanos a los de los actores principales de la red por lo que su estudio nos dará pistas relevantes sobre la distribución real de poder. Los valores compartidos pueden referirse tanto a las políticas en cuestión como al proceso de negociación. Por ejemplo, el predominio de valores económicos o técnicos nos indicaría una interacción alejada tanto de la opinión pública como de la evolución de la agenda política general.

En resumen, el tipo ideal *policy communities* se caracterizaría por una interacción frecuente en la que intereses técnicos fueran dominantes, la pertenencia restringida, existiera un consenso en torno a las normas y valores fundamentales y una amplia autonomía respecto a su entorno. La consecuencia debería ser estabilidad y continuidad tanto en participantes como valores o políticas.

Sin embargo, los enfoques de PN presentan hasta la fecha dos *limitaciones* importantes. Por un lado, su insuficiente desarrollo teórico pues la inexistencia de un «corpus» teórico suficientemente aceptado y articulado ha amparado tanto el «empiricismo» (Marin y Mayntz, 1991:12) como la proliferación terminológica que sólo origina confusión. No obstante, en la actualidad, tanto críticos como detractores¹⁷ estarían de acuerdo en considerarla una herramienta analítica útil que permite conectar el nivel micro —de relaciones entre los actores con el macro—, referido a teorías acerca del Estado y del Poder (Marsh, 1995).

«What we need to explain is how closed communities change if access is limited». Smith, 1993:91.

Por cuanto corresponde a este artículo, estoy más interesado en la segunda limitación: una *dinámica deficiente*. La literatura ha primado las variaciones graduales en el contenido y naturaleza de las políticas públicas, por lo que encuentra dificultades a la hora de integrar cambios no graduales o «de tercer grado». Cambios que han sido más frecuentes en los últimos tiempos, afectando incluso a *policy communities* aparentemente sólidas (Daugjber, 1996). En mi opinión gran parte del problema reside en una —hasta la fecha— inadecuada *contextualización*: cómo una red concreta se relaciona con otras adyacentes o con el exterior. En pocas palabras, la conexión entre *policies* y *politics*. Parece lógico pensar

¹⁷ Para Marsh y Rhodes (1992:202), el enfoque de redes es una teoría de rango medio que debería ser usada *in conjunction with both different models of the distribution of power and different theories of the State*. de acuerdo con los críticos (Dowding, 1995) no se trataría más que de una metáfora afortunada, vacía de contenido explicativo.

que cambios en el exterior de la red afecten a las estrategias e incluso valores de los actores (Sabatier, 1993), por lo que las condiciones exógenas deben ser incluidas en el análisis. Las redes no funcionan de forma completamente autónoma, sino que están interconectadas (*nested*). Como veremos, algunos actores pertenecen a más de una red y algunas redes están insertas dentro de otras estructuras superiores. Tanto más redes como la siderúrgica, incapaz de hallar por sus propios medios una solución a sus problemas.

IV. LA RED SIDERÚRGICA EUROPEA 1977-95

«En el sector siderúrgico los rumores se circulan con rapidez y la Comisión recibe continuamente “informes confidenciales” referentes a incumplimientos de empresas de la competencia». Entrev. con DE.J. Roxaan (corresponsal *Metal Bulletin* en España). 7-6-1995.

IV.1. 1977-84

Durante el período 1945-75, la producción de acero había crecido a una tasa anual del 6,16%, con lo que la recesión sorprendió a los aceristas europeos embarcados en fuertes inversiones: un total de \$18.500m en la década 1961-71, que supusieron un incremento de capacidad de 179 mT/año en 1974 a 202mT en 1980 en la Europa de los Diez. La crisis acarrió un enfrentamiento comercial con los Estados Unidos, el principal mercado para las exportaciones europeas, que se tornaría endémico. Por si fuera poco, el problema venía agravado por el declive de la demanda de acero de parte de los sectores consumidores y el aumento de la producción siderúrgica de los países en desarrollo¹⁸. El resultado fue el hundimiento de los precios siderúrgicos y una guerra de precios entre productores, seguida de una riada de ayudas públicas dentro de la CE —en contra de lo previsto en el Tratado de París— que en muchos casos desembocó en la nacionalización de las siderurgias¹⁹.

Ya en 1975 los países con siderurgias menos competitivas (Francia, Italia, Reino Unido) habían requerido la intervención de la Comisión, lo

¹⁸ Los llamados NICs (Brasil, Corea del Sur, etc.) pasaron de una cuota del 8% mundial a otra del 21% (Sadler, 1992:81).

¹⁹ Así los casos francés, belga y español. En 1984, las empresas públicas suponían al menos el 60% de la producción siderúrgica mundial (Messerlin, 1987:112). Sólo Arbed (Luxemburgo) y algunas siderurgias alemanas podían considerarse empresas privadas.

que fue vetado por Alemania y Holanda²⁰. El agravamiento de la situación motivó que al año siguiente el Comisario de Industria E. Simmonet anunciara un plan basado en cuotas de producción voluntarias, sin un marco claro de sanciones o políticas estructurales impulsadas desde Bruselas.

A finales de los setenta, la segunda crisis del petróleo y la disputa comercial transatlántica provocó que el grado de utilización medio en la CE bajara del 72% a un ruinoso 58%, el exceso de capacidad se evaluaba en unos 40mT/año. Como era de esperar, varias empresas (los «Bresciani», Klöckner) no respetaron sus cuotas y las rebajas «de facto» sobre precios oficiales mantenían deprimidos los precios. A la altura de 1980 la siderurgia comunitaria había reducido su plantilla en casi 200.000 empleos y el impacto sobre regiones como el Sarre, Valonia o la Lorena había sido devastador. Ante la gravedad de la situación, en octubre el Consejo de Ministros permitía al comisario E. Davignon declarar la «crisis manifiesta» del sector (Dec. CECA 2794/80) acogiéndose al art. 58. Como bien expresa Moravcsik (1993:486) *when unilateral adjustment strategies are ineffective, economic interdependence create an unambiguous incentive to co-ordinate policy*; esto es, gobiernos y empresas optaron por conceder amplios poderes a la Comisión con el objetivo de equilibrar oferta y demanda y evitar nuevas caídas de precios.

España, pese a no ser integrante de la CECA, participó de este optimismo y el II Plan Siderúrgico (1974-80) preveía un consumo nacional de 20mT/anuales en 1982 (en realidad rondó los 8mT); el plan fue paralizado en 1978. El impacto de la primera crisis energética (1973-74) sobre la siderurgia española fue atenuado gracias a el aumento de las exportaciones —en buena parte subsidiadas— y el mantenimiento artificial de los precios energéticos. No obstante, esta política era insostenible a medio plazo por lo que los últimos gobiernos del franquismo y los primeros en democracia tuvieron que intervenir a fondo para evitar el hundimiento de una industria española acostumbrada a un largo período de proteccionismo y exceso de demanda; así en 1978 el complejo siderúrgico de Sgunto (desde entonces AHM) fue nacionalizado como forma de evitar la quiebra de Altos Hornos de Vizcaya. Más allá de decisiones «ad hoc» de salvamento, los gobiernos de la UCD carecieron de la voluntad política

²⁰ La siderurgias integrales de estos países crearon en 1976 un cártel privado denominado *Denelux*. Esta división sólo fue superada con la creación de *Eurofer*, asociación que concentraba el 90% de la producción europea (Tsoukalis, 1987:201). Su papel ha sido clave en el establecimiento de un marco de control a nivel comunitario.

para afrontar un ajuste impopular en medio de una delicada transición política y optaron por ganar tiempo²¹.

En la Comunidad, durante el período 1980-83 lo que comenzó siendo una medida coyuntural se fue convirtiendo en un sistema de control que, mediante la restricción de la competencia y el mantenimiento de precios y flujos comerciales, concediera a la siderurgia europea un respiro. Respiro que le permitiera llevar a cabo una reestructuración «ordenada» a salvo de las turbulencias internacionales. Para superar las reticencias alemanas a la extensión de cuotas y precios mínimos en febrero de 1980 se aprobó un Código de Ayudas que limitaba los casos en que ayudas públicas eran admitidas (art. 95 CECA). En la práctica se buscaba regularizar y por tanto controlar una situación —ilegal— de hecho.

Este plan²² adoptó su forma definitiva a comienzos de 1984, gracias al impulso de la presidencia francesa. Finalmente se llegó a un acuerdo sobre el establecimiento de precios mínimos y el reparto de los cierres: 30-35mT²³ en cinco años. Las cuotas se extendieron al 85% de la producción siderúrgica, mientras el segundo Código de Ayudas (Dec. 3484/85/CECA) establecía que tras diciembre de 1985 sólo las ayudas para I+D, proyectos medioambientales y la financiación parcial de los costes sociales derivados de los cierres estarían permitidas (Howell, 1988:69); el resto debía

²¹ Así en la integral, el gobierno concedió ayudas financieras para reducir plantillas y pasivos.

Con la nacionalización de AHM este subsector quedó compuesto de AHV (1,25mT/año) y Ensidesa-AHM (5,4mT).

²² El llamado *Sistema Davignon* (I y II) tenía tres componentes principales:

1. *Mercado Interior*: precios mínimos, cuotas de producción obligatorias, depósitos como garantía del cumplimiento de cuotas y tarifas; asimismo las empresas tenían la obligación de ofrecer detalladas previsiones, listas de precios y no discriminación de consumidores (arts. 65-67 CECA). Esta transparencia en la estructura de precios facilitó el mantenimiento del cártel oficial y la reconstitución de Eurofer.
2. *Mercado exterior*: las importaciones estaban sujetas a un conjunto de licencias, certificados de acompañamiento, regulaciones antidumping y acuerdos voluntarios de restricción. Los acuerdos bilaterales con los principales países exportadores comenzaron en 1978. Así, España tuvo desde ese año contingentadas sus exportaciones a los países CECA, en torno a los 750-850.000 T/año. Este fue un aspecto clave en la estabilidad del cártel, pues la tasa de penetración de las importaciones ha oscilado durante los ochenta en el 10-11%. (Howell, 1988)
3. *Objetivos a Medio Plazo*: contenían previsiones sobre las principales cifras macro-económicas del siguiente quinquenio, así como las reducciones de capacidad necesaria para el mantenimiento de una suficiente rentabilidad sectorial.

²³ El Reino Unido redujo 4,5mT/año, Francia 5.3, Italia 6.1 y la RFA 6m.

Esta cifra suponía 26,7mT de laminados menos, un 15,5% de la capacidad previa. Desde 1985 en adelante, la Comunidad utiliza como referencia las capacidades de laminación, no de acero bruto. Tras la extensión de las coladas continuas, se estima que en la actualidad 1,1mT de acero bruto equivalen a 1mt de producto laminado.

obtener la aprobación unánime del Consejo de Ministros²⁴. La promesa de un código restrictivo había sido decisiva en el logro de una tregua comercial con los Estados Unidos a fines de 1982.

Con el objeto de obtener el apoyo de productores y gobiernos, la Comisión había combinado premios y amenazas hacia los productores. Por un lado, los fondos CECA ofrecían créditos ventajosos y ayudas tanto a la inversión como a los costes sociales derivados de los cierres: 895m Ecus en el quinquenio 1975-80. Además, un único representante en las negociaciones comerciales reforzaba la posición de las siderurgias comunitarias. Finalmente, las empresas «obedientes» serían recompensadas con unas mayores cuotas de producción. Por otro lado, como ya he comentado, vistas las divisiones en Eurofer los productores sabían que la Comunidad era la única autoridad capacitada para 1) establecer unos precios mínimos y 2) evitar una escalada de ayudas públicas.

En lo que respecta a España, el gobierno socialista se embarcó en un ambicioso proceso de reconversión multi-sectorial que iba a absorber cerca de dos billones de pt. en el período 1983-87. Su núcleo principal estaba formado por la siderurgia integral, construcción naval y especiales (Navarro, 1989). Tras largas negociaciones fallidas, los planes comenzaron a ser ejecutados en la primavera de 1984 gracias al apoyo de la UGT. Anteriormente, el ministro C. Solchaga había aprobado por decreto (RD 1853/83) el polémico plan industrial de la siderurgia integral; un diseño «políticamente equilibrado» entre los intereses de Ensidesa y AHV pero que condenaba al cierre al eslabón más débil, la cabecera de AHM en Sagunto, lo que dio origen de una durísima disputa laboral²⁵. Por otra parte, el acuerdo en los capítulos vitivinícola y siderúrgico en diciembre de dicho año desbloqueaba el proceso negociador con la CE: la Adhesión formal se estableció para enero de 1986.

IV.2. 1985-88

De acuerdo con el Tratado, el sector siderúrgico español contaba con un período de transición de tres años para acomodar sus estructuras y le-

²⁴ En adelante el proceso ha sido el siguiente: tras la recepción del plan, la DGIV lo examinaba y presentaba un proyecto que era discutido por los jefes de gabinete y cuyo resultado servía de informe de la Comisión. Mientras tanto, los grupos de trabajo del Consejo analizaban el proyecto y las conclusiones iban al COREPER que lo preparaba para el Consejo de Ministros. Si había posibilidades de acuerdo, la Comisión presentaba entonces la propuesta de decisión al Consejo, quien tenía que aprobarlo por unanimidad. Con posterioridad, la Comisión aprobaba el paquete de ayudas.

²⁵ Si bien se carece de cifras oficiales, los fondos públicos absorbidos por el Plan Solchaga de la integral (aspectos laboral, industrial y financiero) excedieron el medio billón en el período 1983-8.

gislación a los de la CECA²⁶. Una institución que estaba variando sus planteamientos respecto a la siderurgia. La sustitución en la DGIII de Davignon por el comisario K.H. Narjes en 1985 supuso un reforzamiento de los planteamientos liberales y un enfriamiento de las relaciones con Eurofer. Así, las cuotas de algunos productos fueron eliminadas, de tal forma que en octubre de 1986 éstas sólo afectaban a un 45% de la producción (*El País*, 20-10-1986).

La bonanza general había reducido los deseos de los productores de reducir capacidades, si bien los excedentes persistían, en buena parte originados por las mejoras de eficiencia, la entrada de España y el descenso de las exportaciones a países terceros. Los productores eran conscientes de que el sector debía afrontar una revisión en profundidad antes de que se eliminaran las cuotas, pero no se ponían de acuerdo en quién debía soportar los recortes. Así, los países y empresas que tenían avanzada su reestructuración (Reino Unido, Holanda) se quejaban de que el sistema no distinguía entre productores eficientes e ineficientes, que eran los que debían reducir capacidad. Estos —en su mayoría empresas públicas— se resistían con el apoyo de sus gobiernos. En buena medida lo que sucedía era que los recortes anteriores habían respetado las grandes plantas integrales, cuyos cierres planteaban terribles repercusiones socio-políticas: Rheinehausen, Ravenscraig, Sestao. Este margen se estaba agotando.

En esta encrucijada debe entenderse el fracaso de Eurofer en presentar a la Comisión una cifra de cierres suficiente²⁷. A mediados de 1987, el Consejo de Ministros invitaba a la Comisión a que tomara cartas en el asunto²⁸. Esta encargó a un equipo de «Tres Sabios» que consultara a las empresas sobre la forma de llevar a cabo la reducción sin recurrir a las cuotas y que presentara un informe a finales de año (*The Economist*, 26-9-1987). El informe —COM (87) 640— estimaba el exceso de capacidad²⁹ en torno a los 37mt/año —unos 80.000 trabajadores— y confir-

²⁶ El conjunto del sector debía reducir su capacidad teórica de 21mT/año a 18mT. Los cierres no afectaron a la siderurgia integral sino a los productores comunes.

De la fuerte presión de los siderúrgicos europeos en las negociaciones nos habla el que este período fuera sustancialmente inferior al contemplado para otros sectores industriales (cinco años).

²⁷ En abril de 1987 Eurofer propuso unos cierres de 15,26mT en el período 1987-90, sin afectar la capacidad de bobina en caliente. La Comisión no aceptaba menos de 20mt y que algunos fueran de este producto (*The Economist* 2-7-1988).

²⁸ En España, el progresivo desarme arancelario había agravado la situación de la siderurgia. En abril de 1987 el gobierno obtuvo de la Comisión permiso para una nueva ronda de ayudas a su siderurgia integral y de aceros especiales (0,356b pt), con la condición de que para enero de 1989 fueran viables.

²⁹ Hay que tener en cuenta que la automatización y los avances técnicos permiten producir más con menos factores, por lo que las mejoras desembocan con frecuencia en aumentos rea-

maba la negativa de las empresas a presentar compromisos de reducción. Concluían que si bien había que acelerar la aprobación de las medidas sociales y regionales de acompañamiento previstas³⁰, las cuotas debían ser suprimidas lo antes posible y el código de Ayudas ser más restrictivo. Ante la falta de acuerdo, y favorecida por la bonanza económica, la Comisión eliminaba las cuotas restantes en julio de 1988; si bien la DGIV mantuvo la potestad de velar por la limpieza del mercado y de vigilar las importaciones de países terceros (Howell 1988:93). Tras ocho años de constantes negociaciones, la Comisión había conseguido reducir la capacidad global en 32mT hasta los 165mT/año, con una reducción de plantilla de 270.000 y unas ayudas de estado superiores los 40.000m Ecus (Comisión, 1990).

En España, el desarme arancelario, aun progresivo, dio paso a una escalada en las importaciones siderúrgicas que puso de manifiesto la falta de competitividad de la siderurgia integral y los aceros especiales. Así, a cambio de una nueva reducción de capacidad y de plantillas, el gobierno obtuvo de la Comisión³¹ en abril de 1987 permiso para una nueva ronda de ayudas a su siderurgia integral y de aceros especiales (0,356 billones), con la condición de que fueran viables en enero de 1989. Los informes realizados —McKinsey— ponían de manifiesto la grave situación de AHV, al que el plan de 1984 no había solucionado su fuerte endeudamiento financiero ni la rémora que suponía una cabecera poco competitiva. Las interferencias extra-económicas —directivas, territoriales o sindicales— aceptadas en tal plan pasaron factura.

IV.3. 1991-95

«It's not the Commission but the whole steel sector that is responsible for current production overcapacities». K. Van Miert (DGIV) y M. Bange-mann (DGIII) en *Financial Times*, 8-12-93.

les de capacidad. Así en el período el rendimiento de la acerías comunitarias aumentó en un 47% y el de los trenes se duplicó.

³⁰ En marzo de 1988 fue aprobado el Programa Resider I 1988-92 (Regl.328/88), del que en España se beneficiaron Asturias, Vizcaya y parte de Alava (1.650m); Resider II ampliaría su ámbito de actuación al conjunto del País Vasco. Un año después se hizo lo propio con el Plan Social destinado a los trabajadores siderúrgicos, con una dotación de 150m Ecus (19.500m de ptas.) en dos años.

³¹ La Comisión debía autorizar cualquier inversión que aumentara la capacidad en más de 50.000T/año o superara los 10m Ecus. Una vez aprobados, aparecerían en el anual «Informe sobre las inversiones CECA».

El fin de las cuotas comunitarias significó un punto de inflexión no sólo en la actitud de la Comisión ante la cuestión siderúrgica sino también en las relaciones entre siderurgias europeas, como se hizo evidente en la recesión de principios de los noventa. Entonces se puso de manifiesto hasta qué punto el principio de libre competencia en un mercado europeo había calado en las empresas, gobiernos nacionales e incluso la Comisión. Atrás quedaban los tiempos de la siderurgia como sector estratégico a escala nacional.

Tras un trienio muy favorable (1987-90), a mediados de 1991 la mayoría de las *siderurgias europeas* registraba pérdidas: el final del ciclo económico, la Guerra del Golfo y la entrada de acero barato de los países PECOS³² pusieron de manifiesto el exceso de oferta comunitario, en especial en los productos planos. Por si fuera poco, las integrales americanas volvieron a presentar una batería de *antidumping suits* en contra de los productos siderúrgicos comunitarios, con el apoyo de la nueva Administración demócrata. Todo ello supuso una fuerte caída de los precios siderúrgicos europeos, que en 1993 eran un 30% inferiores a los de 1989, lo que recrudeció la división entre las empresas; éstas sólo estaban de acuerdo en exigir a la Comisión una mayor protección frente a importaciones «subsidiadas» de países terceros. Por supuesto, fueron las empresas más débiles (CSI, Ilva) las peor paradas.

Por su parte, las empresas competitivas acusaron a las públicas de hundir los precios para mantener alta la utilización de sus plantas. Pero ahora pudieron ir más allá de la mera denuncia, pues la inexistencia de cuotas otorgaba un amplio margen de maniobra a aquellas siderurgias competitivas que no quisieran respetar las áreas de influencia tradicionales. Compañías como British Steel, Usinor-Sacilor o Thyssen contaban con unos equipos directivos renovados y más agresivos en lo comercial; así empezaron a tomar posiciones en las redes de distribución de mercados que no contaran con una «empresa siderúrgica nacional» sana, tales como España o Italia. Si antes la mayoría de los intercambios en el interior de la CECA eran de productos, los flujos de capital comenzaron a ser importantes.

Por su parte, la Comisión era consciente que el «sistema Davignon» había resultado un mecanismo inadecuado para resolver los problemas

³² En estos países, el colapso económico posterior a 1989 originó que su demanda de acero se desplomase, por lo que las exportaciones fueron la única solución y la CE el objetivo natural dado sus altos precios internos. Las importaciones del Este no suponían más que el 5% del mercado comunitario, pero su bajo precio y su concentración en una gama limitada de productos hicieron que su impacto fuera mucho mayor, contribuyendo al desplome de los precios (*El País*, 18-2-1993). En 1992, los intercambios fueron sujetos a contingentación.

del sector y no estaba dispuesta a dirigir un nuevo cártel público en medio del proyecto del Mercado Único para 1993. Ante la división existente en Eurofer, la Comisión volvió a intervenir con otro estudio. El «Informe Braun» planteaba la necesidad de eliminar 20mT de laminados, lo cual supondría un coste de 6.000m Ecus y 90.000 empleos (*Financial Times* 13/22-2-1993).

La Comisión mantenía que fueran las empresas quienes debían presentar los planes mientras que ella se limitaría a establecer un marco de ayudas, vigilar sobre las importaciones y asesorar a las empresas que quisieran efectuar cierres. Aquellos que quisieran acogerse a las ayudas CECA³³, deberían efectuar los cierres para fines de 1994. En un principio, cierres por valor de 8,5mT/año eran considerados «seguros», 5,5mT provendrían de las reestructuraciones de siderurgias públicas —ex-Alemania del Este, Italia, Portugal y España— y el resto estaba por señalar.

«Al final claro, como hay todo un montón de proyectos para reconversión en la Comisión se intenta que pasen todos en bloque, se cierran los ojos y pasan todos porque todos tienen pecado encima». Entrev. con J. de Castro, miembro del Comité consultivo CECA. 30-5-95.

El plan de la integral española partía de que era necesario ofrecer recortes de capacidad para que las ayudas fueran aprobadas. La inviabilidad de su cabecera era ya comúnmente aceptada, por lo que fue la «sacrificada». Así, el gobierno pudo llevar a cabo su fusión con Ensidesa en lo que vendría a denominarse «Corporación Siderúrgica Integral» (CSI)³⁴. No obstante, el plan respetaba el principio de equilibrio territorial *suficiente* y en los terrenos de AHV se construyó una moderna acería eléctrica de planos —«compacta»³⁵.

No obstante, el conjunto de planes de reconversión de las siderurgias públicas requerían importantes ayudas públicas, por lo que se enfrentaron a numerosos obstáculos en Bruselas. Por un lado, la cerrada oposición de las empresas no subsidiadas y sus gobiernos, aspecto clave

³³ Los efectos sociales de los cierres habían sido evaluados en 900m Ecus. La mitad provendrían de los fondos CECA (FT. 19-11-1992). Además, estaba vigente el plan Resider II (1990-3) incluido en el FEDER.

³⁴ Las cifras oficiales (*El País*, 11-5-97) hablan de un volumen de ayudas públicas en torno a los 0,7 billones en 1994-98, si bien lo aprobado por la Comisión sólo preveía la mitad. Los excedentes de ambas empresas sumaban 10.000, de los que la mitad provendrían de la cabecera vizcaína (altos hornos-acería-tren de laminación).

³⁵ El proyecto de la compacta se benefició del decidido apoyo mostrado por el Gobierno Vasco, en especial de su vicepresidente económico —I. Azúa. Si bien en un primer momento el escepticismo era generalizado, a la altura de 1997 nadie duda de sus potencialidades. Así, Arbed se propone duplicar su capacidad, lo que había sido una de las reivindicaciones de sindicatos e intereses vascos en la negociación del plan CSI.

ya que los planes debían obtener la unanimidad del Consejo (Dec. 3855/91/CECA). Por otro, en esta labor de obtención de voluntades el apoyo decidido de la Comisión es imprescindible, apoyo no automático dado la dureza —inusitada— mostrada por la DGIV (comisarios de la Competencia L. Brittan y K. Van Miert) en la negociación de los planes. A estas alturas, la práctica de la Comisión y la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia Europeo ya había fundamentado principios como el del «*market investor*», estrictos en la definición de «subsidio»³⁶. En concreto, la DGIV obtuvo compromisos de los gobiernos en cuanto a la futura privatización de las empresas y el cumplimiento de estrictas leyes de competencia; en paralelo comenzó a investigar prácticas restrictivas en ciertos productos³⁷.

Así, el proyecto CSI necesitó más de un año para su aprobación por la Comisión y aún tuvo que esperar ocho meses en el Consejo, donde los gobiernos británico y holandés consideraban inaceptables nuevas ayudas públicas (alemanes e italianos condicionaban su apoyo a la aprobación de sus respectivos proyectos). Finalmente, la delegación española tuvo que aceptar: 1) que la compacta fuera de mayoría privada, 2) que el tren de AHV en Ansio se cerrara a fines de 1995 —un año antes de lo previsto— y 3) que los fondos destinados al plan social no se desviaran a inversiones industriales (Doc. SEC (93) 1911).

Como ocurriera en 1983 la «coalición liberal» no podía permitirse boicotear indefinidamente la reestructuración en un momento en que el conjunto del sector perdía 4.000m Ecus anuales y con quiebras sonadas (Klöckner, Saarstahl). Así, tras cerrar los casos italiano y alemán, en diciembre de 1993 el Consejo aprobaba un paquete global de ayudas públicas de 6.791m Ecus para estas empresas. Sólo una nueva interpretación «flexible» de los acuerdos sobre ayudas públicas —y el alargamiento de los plazos— convenció a los «Bresciani» para recortar 2,5mT, con lo que la Comisión pudo presentar unos cierres globales de 16mT, aún por debajo de los cierres considerados mínimos —19mT.

³⁶ Este principio considera *subsidio* cualquier financiación no aceptable para un inversor privado en condiciones normales de mercado. Estaba implícito en el segundo Código de Ayudas y ya explícito en los de 1989 y 1991.

³⁷ Así, fueron sancionados los cárteles de acero inoxidable en julio de 1990, de «coils» al año siguiente. El caso más espectacular hasta la fecha ha sido el de barras, en el que las multas aplicadas fueron tan elevadas (*The Economist*, 19-2-1994) que parecían más bien un intento de la Comisión por debilitar la oposición de empresas como British Steel al acuerdo de las siderurgias públicas.

Recortes de capacidad. Plan aprobado en diciembre de 1993

Compañía	País	Ayudas (m Ecus)	Reducción (miles T)
SIDENOR	España	515	439
CSI	España	2.817	2.300
FREITAL	Alemania	140	160
EKOSTAHL	Alemania	428	462
ILVA	Italia	2.585	2.000
SID. NACIONAL	Portugal	306	140

Las siderurgias privadas (British Steel, Arbed, las alemanas) no se sintieron vinculadas por el acuerdo de sus gobiernos ni por las promesas otorgadas³⁸. Vista la recuperación de los mercados en 1994, se negaron a plantear nuevas reducciones de capacidad e incluso recurrieron al Tribunal de Justicia Europeo por considerar ilegales tales ayudas (*Financial Times*, 21-6-1994). Por ello, la Comisión tuvo que dar el plan como fallido y archivarlo en julio de 1994, seis meses antes de lo previsto.

El trienio siguiente ha sido en general favorable para el sector, si exceptuamos 1996. En España, la llegada de gobierno popular no ha hecho sino acelerar la búsqueda de un socio tecnológico que pudiera apuntalar la viabilidad de CSI. Industria promovió un concurso restringido que fue ganado en julio de 1997 por la empresa belgo-luxemburguesa Arbed³⁹. Este anuncio fue recibido con una inusitada y unánime aprobación por parte de sindicatos y gobiernos regionales. Estos últimos ya habían conseguido situar sus aspiraciones mínimas dentro de las bases del concurso: potenciación de la cabecera por parte de los asturianos e impulso a la compacta por el Gobierno vasco. Esta puede ser la última decisión en la que la red española haya desempeñado un papel importante. La única objeción —de relevancia discutible— proviene de los cuadros sindicales, que prefieren un mantenimiento de la participación pública en el capital de la nueva empresa, «Aceralia»⁴⁰. Por su parte, el gobierno insiste en sacar a Bolsa en torno al 50% del capital, aprovechando la buena si-

³⁸ el Consejo declaró '*a firm commitment to avoid any further Article 95 derogations in respect of aid for any individual companies*'. Pese a todo no era vinculante. FT, 20-12-1993.

³⁹ La noticia sorprendió a la mayoría de la comunidad siderúrgica europea, pues parecía que el concurso estaba 'reservado' a la francesa Usinor-Sacilor.

De esta forma, Arbed ampliaba su área de influencia y surgía el segundo productor europeo tras British Steel. Para más información, vid. www.arbed.com.

⁴⁰ Este nuevo nombre alberga a apenas 11.000 trabajadores, menos de un tercio de los de 1980.

tuación de los mercados y acuciado por las necesidades financieras. Estaba previsto que los siderúrgicos privados participaran con un 15-25%, pero al parecer sólo Gonvarri entrará en el capital (5%).

V. ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE REDES

Lo que intentaré explicar en esta sección es cómo el conjunto de redes siderúrgicas nacionales de políticas han reaccionado ante una serie de fenómenos exteriores a la red. Fenómenos que han tenido una clara influencia en su funcionamiento interno, valores y repartos de poder entre los actores. Tras un período bajo un cártel oficial —fuera o dentro de la CECA—, un mercado en origen profundamente segmentado y dominado por productores nacionales se ha convertido en otro sin barreras, en el que las ayudas públicas están prohibidas casi en su totalidad y los acuerdos entre productores superan las barreras nacionales. Comenzaré con una breve descripción de la situación anterior a la crisis, tras lo que pasaré al análisis de los dos procesos —interior y exterior—, que en estrecha relación ayudarían a explicar dicho resultado. Esta sección finalizará con algunas valoraciones en torno a la privatización de la red siderúrgica europea.

Estas redes se habían mantenido en un entorno estable durante el largo período anterior a las crisis de los setenta. En la mayoría de los países europeos, su naturaleza era similar al mencionado tipo ideal de *policy community*. En efecto, los mecanismos de exclusión restringían la pertenencia a los *insiders*: máximos dirigentes de las empresas siderúrgicas, funcionarios y políticos locales/nacionales. Por su parte, los líderes sindicales, si bien no solían intervenir directamente en el proceso de elaboración de políticas, ejercían un derecho a veto «de facto» gracias a la fuerte posición negociadora de los trabajadores siderúrgicos dentro de las plantas. Allí, a diferencia de otros sectores como la minería, líderes sindicales y cuadros directivos desarrollaron unos fuertes vínculos de colaboración en torno al objetivo común de defensa a ultranza de los intereses de la planta/compañía que desembocaron en unas relaciones industriales marcadas por la hiper-seguridad del puesto de trabajo, las buenas condiciones salariales⁴¹, en España y en el conjunto de Europa.

⁴¹ Los trabajadores siderúrgicos han sido históricamente una de las puntas de lanza del movimiento sindical. Los niveles de afiliación son muy altos y las características del trabajo en siderurgia hacían que los líderes sindicales contaran con una «tropa de choque» disciplinada y efectiva. En AHV y Ensidesa las tasas de afiliación sindical han superado siempre el 80%.

En la práctica, la política siderúrgica venía diseñada por los directivos, pues tanto la Administración como los sindicatos carecían del conocimiento y/o la información sobre las condiciones del sector. Insisto en que se trata de empresas con abundantes recursos y una larga experiencia de tratos con el Estado y la opinión pública⁴². Incluso en las siderurgias públicas, el control real que los ministerios de Industria pudieran ejercer sobre estos «dinosaurios» es mucho menor de lo que se desprende de la legislación⁴³. Una vez librados los fondos, los gobiernos y accionistas «confiaban» en que la dirección se ajustara a lo planeado, esto es acero en suficientes cantidades, a precios no elevados y con un mínimo de pérdidas.

Las ineficiencias que esta interacción solía producir (oligopolios, exceso de inversiones, altos costes laborales) se veían enmascaradas por unos mercados en expansión, protegidos y la posición de los poderes públicos como prestamistas de última instancia. El caso español es particularmente llamativo, pues durante quince años Ensidesa y AHV —formalmente privada— compitieron de forma poco ortodoxa a cargo del erario público.

V.1. Variaciones en el contexto

Esta plácida situación va a ser alterada de forma irreversible en el período 1975-85, de tal forma que las soluciones aplicadas a la crisis de comienzos de los noventa van a ser diferentes de las ejecutadas una década antes. Para entender los cambios de políticas considero que es imprescindible incorporar al análisis de los procesos que sucedían en el interior de al red el contexto exterior; así, cambios en agendas políticas superiores modificaron las relaciones de poder dentro de las redes (Peterson, 1992).

En mi opinión esta *nueva situación* viene marcada una serie de factores: exceso de oferta, cambio tecnológico y una actitud «diferente» por parte de los gobiernos nacionales o la propia Comisión Europea ante la problemática de la industria pesada. El nuevo contexto económico de exceso de capacidad ya ha sido comentado la sección IV por lo que sólo in-

⁴² Bien directamente, bien a través de los sindicatos, las direcciones de AHV y Ensidesa ejercían una gran influencia sobre los medios de comunicación y poderes públicos regionales (más en el caso asturiano).

⁴³ En concreto, la autoridad pública tenía potestad sobre el nombramiento de presidentes y las modalidades de financiación.

En países con una débil tradición de gestión industrial por parte del Estado, la situación rondaba la «captura» de la red por los intereses empresariales privados. Para el caso español, ver P. Fraile (1992).

sistirá en su papel desencadenante de los procesos de cambio, al situar la siderurgia en el debate público, dificultando la «opacidad» anterior en la toma de decisiones.

Por otro lado, son de tener en cuenta los avances *tecnológicos* que han complicado aún más la situación para los productores integrales, el segmento siderúrgico mayoritario y políticamente más influyente⁴⁴. Tras la introducción de las coladas continuas y acerías al oxígeno a mediados del presente siglo, ha sido el acero eléctrico el más beneficiado por los avances. Gracias a ello, las acerías eléctricas (*mini-mills*) han conocido una rápida expansión por todo el mundo, si bien en el conjunto de la Unión el control que los integrales tienen del mercado ha frenado su avance. Poco a poco los aceristas eléctricos, más flexibles —menores costes fijos— y competitivos han ido expulsando a los integrales de los productos largos; incluso parece que las nuevas «acerías de desbaste fino» —como la de Sestao— les permitirán entrar en el mercado de los planos. Finalmente, la influencia de estos aceristas «independientes» —agrupados en EISA— es creciente en Bruselas, lo que ha erosionado el monopolio de Eurofer. Su postura ha sido decididamente contraria a cualquier tipo de ayudas o cárteles públicos.

En segundo lugar, la actitud de los *gobiernos nacionales* ante el ajuste industrial ha cambiado, de tal forma que el concepto de política industrial de los noventa está muy alejado del de los setenta. La crisis económica había situado a los gobiernos europeos ante un delicado dilema en el período 1977-82: por una parte, sindicatos y regiones afectadas presionaban por el alargamiento de los plazos de la reestructuración y la provisión de empleo alternativo; por otro, el estado de las finanzas públicas y la globalización de los mercados favorecían un ajuste rápido.

En un primer momento, los gobiernos siguieron confiando en las recetas conocidas: concertación social, protección de mercados, políticas de rentas y aumento del gasto público. Por diversos motivos, este *dis-jointed incrementalism* fracasó en la mayoría de los países⁴⁵, las recetas keynesianas no resultaban adecuadas en un entorno de estanflación. Así, progresivamente fue ganando adeptos entre las élites políticas un enfoque más de oferta, menos intervencionista, orientado a la creación de un entorno económico que favoreciera la competitividad de las empresas (Boix, 1994). La revalorización de los valores empresariales y la libre competencia como motores de la economía es también consecuencia del

⁴⁴ Si bien la elaboración de acero en altos hornos no ha variado de forma sustancial desde el descubrimiento de los procesos Bessemer y Thomas en 1856-70, el siderúrgico es en la actualidad un sector caracterizado por un alto dinamismo tecnológico.

⁴⁵ En el período 1977-83, fracasó en países como el Reino Unido, Francia, España.

renovado vigor del liberalismo económico. Auge reforzado sin duda por el fracaso de prácticas intervencionistas anteriores y los malos resultados de las siderurgias públicas y semi-públicas. Esta evolución hacia planteamientos liberales, es apreciable desde 1985 entre los rectores de la política industrial española; sólo hay que comparar los planteamientos del Libro Blanco de 1983 con el de 1995.

En buena medida, las fuerzas de la «coalición liberal» no hacían sino empujar una puerta abierta, ya que los gobiernos habían abrazado con mayor o menor fervor o tardanza la agenda liberal⁴⁶. La resistencia de los gobiernos a seguir financiando estos sectores ha ido en aumento a medida que avanzaba la década de los ochenta. Así, el interés político y los recursos públicos se han desplazado hacia otras áreas, tales como investigación, libre competencia, formación, etc.

En lo que respecta al acero, los gobiernos de la Comunidad intentaron en un primer momento soluciones de ámbito nacional. No obstante, a finales de los setenta se llegó un consenso en el espacio CECA de que sólo solución coordinada podría evitar la catástrofe⁴⁷. Así, la Comisión obtuvo un amplio margen de maniobra para negociar los planes de ajuste y reducción de capacidad. Además, por lo que respecta a los estados miembros, el recurso a la autoridad comunitaria permite reducir «*the domestic political costs of imposing economic discipline*» (Moravcsik, 1993:489)⁴⁸.

Finalmente, la siderurgia y en general la industria básica ya no son vistas como algo esencial para el desarrollo económico que requiere por tanto protección. En menos de una década, un sector antaño «estratégico» y motivo de orgullo nacional se ha convertido en una industria en declive —*sunset*—, citada como ejemplo de la inutilidad y el despilfarro de fondos públicos, más inaceptable aún en un período de dificultades financieras para el sector público. Por tanto, la retórica del interés nacional se ha desplazado a otros sectores «emergentes» (telecomunicaciones, aeronáutica).

⁴⁶ La difusión de estos planteamientos ha sido desigual; por ejemplo, la convergencia en política monetaria ha sido muy rápida en los países de la OCDE, mientras en políticas de libre competencia, algunos países han sido pioneros (Reino Unido) y otros han actuado empujados más bien por circunstancias exógenas, ya fuera la presión de las autoridades comunitarias o un rampante déficit público.

⁴⁷ En otros sectores manufactureros tradicionalmente protegidos (defensa, aeronáutica) este consenso es más reciente, en buena medida por la ausencia de organismos comunes.

⁴⁸ Las consecuencias políticas del ajuste siderúrgico no deben ser desestimadas. Así, por ejemplo, el anuncio de cierres derribó al gobierno belga en 1981, provocó graves disturbios en la Lorena en 1978 y 1984 o aceleró el hundimiento del conservadurismo escocés.

«La Comunidad y los Estados miembros deben asegurar la competitividad de la industria europea en un sistema de mercados abiertos y competitivos». Art. 130.1 del Tratado de la Unión.

Todo ello significaba que a medida que avanzaban los ochenta, el ala liberal del Consejo de Ministros de Industria iba ganado miembros —Reino Unido. Así, el proyecto de Mercado Unico se sitúa dentro de estas coordenadas liberales; tras el espaldarazo del Acta Unica de 1986⁴⁹, la defensa de la libre competencia ha sido elevada a condición de principio fundamental en el Tratado de la Unión. Asimismo, con el nombramiento de comisarios afines⁵⁰ para los puestos clave de este proyecto, la agenda liberal se ha convertido en mayoritaria también en el seno de la Comisión. Esta ha optado porque sean las fuerzas del mercado y no la intervención pública las que aceleren la integración económica. El objetivo de lograr la cohesión social y económica recae ahora en la política regional (fondos estructurales y de cohesión).

La propia DGIII —Industria— no ha sido inmune al nuevo consenso pro-mercado, en especial tras la llegada del comisario Bangemann en 1988. En concreto, su informe a la Comisión en Noviembre de 1990 (COM (90)0556) establecía en política industrial una línea no-intervencionista basada en el impulso de un marco institucional competitivo y estable, junto con mediadas horizontales que favorecieran la innovación, la cooperación y la iniciativa empresarial⁵¹. De acuerdo con el informe, las ayudas sectoriales debían ser sólo temporales, pues retardaban el ajuste. En resumen, las propias empresas europeas debían luchar por sus competitividad en mercados abiertos. Pese a esta retórica concluyente, en la práctica la DGIII, ha oscilado entre la defensa de una cierta intervención a nivel europeo —sectorial— y el apoyo al Mercado Unico.

Si alguna organización ha abrazado sin vacilaciones la agenda liberal ésta ha sido la DGIV⁵². Factores tales como el proyecto del Mercado Unico, la integración económica, el apoyo de otras instancias —Tribunal de Justicia Europeo— y la enérgica personalidad de los Comisarios Sutherland y Brittan, explican la transformación de esa abúlica dirección en

⁴⁹ Ya desde el Libro Blanco elaborado por Lord Cockfield en 1985.

El art. 100a del Acta Unica concedía a la Comisión potestad sobre las medidas que tuvieran como objeto la creación y funcionamiento de un mercado único.

⁵⁰ El gabinete Delors II (1989-93) tenía a una «troika» liberalizadora como principal fuente de poder: Andriessen en DGI, Brittan en DGIV y Bangemann en DGIII.

⁵¹ El Libro Blanco elaborado por la DGIII en diciembre de 1993 no es sino la confirmación de estos planteamientos. No obstante, la DGIII ha necesitado quince años para adaptarse a estos planteamientos.

⁵² En la Comunidad esta política tiene tres pilares: ayudas estatales, medidas anti-monopolio y regulación de fusiones.

un formidable impulsor de la integración económica. Sus competencias han sido ampliadas hasta incluir la genérica misión de «velar por la transparencia de los mercados europeos», con lo que a comienzos de los noventa estaba en la cúspide de su poder. Así, tiene como cometido la persecución de cárteles —públicos o privados— y subsidios públicos, lo cual tiene una gran importancia para la siderurgia, un sector con abundancia de prácticas proteccionistas y subsidios, en el que la DGIII ha adoptado un papel patrocinador. No sólo integración económica, pues ha trabajado en favor de una progresiva liberalización del comercio siderúrgico con terceros países⁵³, en particular con los países del Centro y el Este de Europa.

Así cuando a comienzos de los noventa algunos productores siderúrgicos solicitaron de la Comisión la reinstauración de cuotas y precios mínimos, fueron rechazados. Si bien el estilo de negociación y el deseo de lograr un ajuste «ordenado»⁵⁴ han permanecido, tanto los planteamientos respecto a la intervención pública como la misma posibilidad de que el Consejo refrendase un sistema de planificación han variado de forma definitiva.

V.2. Variaciones en el interior de las redes

Enfrentadas a una vorágine de pérdidas, las redes siderúrgicas no pudieron seguir manteniendo sus negociaciones alejadas del debate público. Lógicamente, los más interesados en actuar no eran los directivos, sino los responsables últimos del tinglado, ya sea en su papel de financiadores (gobiernos nacionales) o de coordinadores (Comisión). Ya hemos visto cómo estas autoridades habían adoptado nuevos valores frente a la industria y no se limitaron a financiar los planes de reestructuración elaborados por las empresas. Su actuación fue determinante en los reequilibrios de poder y cambios en los valores fundamentales de la red.

Por de pronto, el lugar de toma de decisiones de las políticas siderúrgicas se había ido trasladando a Bruselas, donde las presiones sociales domésticas era sustituida por la defensa «del interés nacional». Ya he comentado cómo en los primeros momentos de la crisis, el Tratado CECA

⁵³ Las perspectivas de un avance decisivo en este terreno fracasaron ante el endémico enfrentamiento CE-EE.UU. Así, el acero quedó descolgado de la Ronda Uruguay del GATT y las negociaciones para la obtención del MAS («Multi-lateral Steel Agreement») siguen bloqueadas.

⁵⁴ En realidad, la CECA siempre ha sido favorable a recortes graduales y equitativos. Véase Decisión 2320/81/CECA y sentencias de la Corte de Justicia 172/83 y 26/83).

amparó un ajuste de ámbito nacional de las siderurgias europeas. El sistema de cuotas había supuesto el mantenimiento de los flujos y cuotas de mercado tradicionales⁵⁵ con independencia de la competitividad de cada empresa⁵⁶ (Messerlin, 1987). En este sentido, fueron las empresas y sus gobiernos los que decidieron las estrategias concretas de ajuste; sus plazos y características debieron más a cuestiones domésticas que a una planificación europea. Cuando ésta tomó cuerpo a fines de 1983, sólo incluía el marco de actuación y cifras de reducción por países. En España, ya he comentado cómo fueron los gobiernos socialistas quienes financiaron y tomaron las principales decisiones de la reconversión de la integral —de acuerdo con las empresas y el consentimiento tácito de UGT y los gobiernos regionales—, en el horizonte de una futura integración en la CE.

No obstante, las líneas maestras del ajuste nacional fueron *convergiendo* en el ámbito CECA a medida que avanzaba la década de los ochenta⁵⁷. Todos los ajustes siderúrgicos acabaron pasando por: 1) la reducción del número de productores integrales; 2) la marginación de los actores opuestos al ajuste (sindicatos y *lobbies* regionales) y 3) la renovación de los cuadros directivos. En un primer momento, la privatización de las siderurgias públicas, ante la falta de beneficios, parecía un objetivo inalcanzable.

Los procesos de *concentración empresarial* tuvieron desigual suerte. Mientras Reino Unido, Francia e Italia lo realizaron tempranamente (para la última no fue una ventaja), países como Alemania o España realizaron la concentración en la década de los noventa. En esta última, las rivalidades entre empresas y el temor a mayores disputas territoriales retrasaron la fusión hasta que estuvo claro de que ninguna de ellas podría sobrevivir en un mercado europeo. El proceso se ha acelerado a mediados de los noventa, con acuerdos tan trascendentales como Thyssen-Krupp o el más reciente de Arbed-CSI⁵⁸.

La oposición social a cierres y recortes de plantilla está en la base de buena parte de los conflictos comerciales y la escalada en ayudas públicas que han asolado la siderurgia europea, así como de su relevancia política. Los *sindicatos* fueron desde el comienzo los mayores enemigos de

⁵⁵ En teoría, las cuotas se negociaban en Eurofer trimestralmente, pero la necesidad de obtener unanimidad hacía muy difícil cualquier redistribución de importancia.

⁵⁶ Por ello cualquier proyecto de expansión en Europa debía hacerse con cautela y diplomacia (*The Economist*, 20-2-1988).

⁵⁷ En siderurgia el intercambio de experiencias ha sido favorecido sin duda por la existencia de instituciones como la CECA y/o a Eurofer.

⁵⁸ Los analistas consideran que en diez años, los cuatro principales grupos siderúrgicos europeos (British Steel, Usinor-Sacilor, Arbed-Aceralia y Thyssen-Krupp) concentrarán el 60% de la producción siderúrgica. Una concentración todavía inferior a la japonesa.

una reestructuración industrial que suponía una enorme cantidad de excedentes. En gran medida, bloquearon el proceso en sus comienzos, pero a medida que avanzaba la década, tanto su discurso como sus tácticas (huelgas, movilizaciones) resultaron ineficaces en el nuevo contexto marcado por gobiernos liberalizadores y la apertura de mercados. Carentes de apoyos adecuados dentro de los círculos de poder, fueron alejándose progresivamente de su papel de *insiders*. En países como Reino Unido (1979-81) y Francia (1984-86), su derrota temprana permitió un ajuste laboral rápido y radical. Por contra en Italia, Alemania y España, tanto gobiernos como direcciones de empresas siderúrgicas han optado por una estrategia de desgaste (*attrition game*), de generosas compensaciones y de fomento de las divisiones intra-sindicales para vencer la resistencia laboral; de esta forma aún hoy permanecen en la semi-periferia y son consultados con mayor o menor repercusión⁵⁹.

El arco de la oposición social se completa con la intervención de las *alianzas locales/regionales*. Comparten con los sindicatos tanto su carácter obstruccionista como su creciente marginación. Estas coaliciones fueron creadas en torno las plantas/empresas en peligro de desaparición⁶⁰ y durante años movilizaron a un variado conjunto de intereses; aquellas que consiguieron mantener el problema dentro del debate público, retrasaron los cierres. No obstante, estas «*union sacrées*» aparecen en los momentos críticos y tienden a disolverse una vez que la situación parece solucionada. Se mostraron incapaces tanto de elaborar alternativas —viables— más allá de los principios genéricos cómo de superar de forma prolongada las comarcas siderúrgicas⁶¹; a medio plazo no pudieron impedir la ejecución de los planes de las empresas/gobiernos. Por su parte, la población acabó aceptando con una mezcla de indiferencia de resignación los cierres. De nuevo, en países como Alemania, Italia o España, han mantenido una cierta capacidad de influir en la toma de las decisiones; en éste último por vías más bien informales, como nos ha mostrado la venta de CSI a Arbed.

⁵⁹ La inmensa mayoría de los excedentes laborales fue resuelto mediante pre-jubilaciones (a los 50 años en Francia e Italia, a los 52 en España), bajas incentivadas, reducción de jornada o recolocación.

Eso sí, sólo en el Reino Unido hubo una cifra apreciable de despidos.

⁶⁰ Así por ejemplo, las plantas de Rheinehausen (Rhur) o de Bremen, Ravenscraig (Escocia), Altos Hornos de Vizcaya (País Vasco) y las plantas Ilorenesas.

⁶¹ En Asturias, la divergencia de intereses entre las comarcas siderúrgicas (Gijón, Avilés) y la mineras o la propia capital no ha hecho sino acentuarse en los últimos años. En el País Vasco, las repercusiones de la disputa sobre AHV en contadas ocasiones escapó a la Ría del Nervión.

En resumen, y gracias al apoyo inestimable de los gobiernos, el problema del ajuste industrial ha quedado *redefinido*, privatizado en gran medida. Ya no es una responsabilidad gubernamental frente a la opinión pública⁶². Este proceso nos recuerda la importancia de la *imagen* en políticas públicas (Baumgartner y Jones, 1993) pues las alteraciones de la lista de participantes o su marginación no son suficientes para explicar la cuasi-desaparición de la cuestión de la agenda pública. En buena medida la privatización —primero del problema y luego de las instalaciones— se ha convertido en la solución al espinoso problema de cómo gestionar las empresas públicas⁶³. British Steel fue la pionera al ser privatizada en 1988, seguida por la italiana Ilva en 1994 y la francesa Usinor-Sacilor al año siguiente. Con la salida a Bolsa de Aceralia, en 1998 no quedará ninguna siderurgia pública de importancia en la UE.

Finalmente, las propias empresas siderúrgicas han renovado en profundidad sus *culturas organizativas*. La gestión de los grandes conglomerados siderúrgicos europeos no podía permanecer al margen del mencionado *redescubrimiento* del mercado. Así, en la década de los ochenta se ha ido abriendo paso un nuevo tipo de directivo siderúrgico, alejado del modelo paternalista o burocrático anterior y dotado de una visión más empresarial y competitiva, centrada en el beneficio y no tanto en la obtención de ayudas públicas. Estos gestores⁶⁴ recibieron una amplia autonomía por parte de los gobiernos o accionistas institucionales para llevar a cabo la reestructuración. Dentro de Eurofer, pasaron a engrosar las filas de los partidarios de eliminar todo tipo de subvenciones.

Esta nueva agresividad quedó demostrada a finales de los ochenta, en paralelo a la «retirada» de los agentes públicos, la eliminación de cuotas comunitarias y la vuelta a los beneficios. Entonces llegaron las fusiones, compras y privatizaciones que han continuado hasta la actualidad; los antiguos mercados nacionales no fueron respetados y estas empresas tomaron posiciones por toda Europa⁶⁵. De tal forma que en la actualidad los siderúrgicos ya no acuden a sus gobiernos si sus socios europeos po-

⁶² Al menos por lo que respecta a la Admón. Central, ya que en países como Alemania o España los gobiernos regionales (Bremen, Saarre, Asturias, País Vasco) mantienen un alto interés por la evolución de este sector.

⁶³ Así, es esclarecedor que cuestiones antaño tan espinosas como la propiedad pública/privada o los objetivos de la industria siderúrgica ya no sea una materia de debate y hayan desaparecido de la agenda política.

⁶⁴ Entre ellos destacan I. McGregor y R. Scholey en British Steel, F. Mer en Usinor-Sacilor o H. Crommer en Krupp-Hoesch.

⁶⁵ Normalmente, a través de la entrada en el sector de la distribución. El ejemplo más cercano lo ofrece la expansión de Usinor-Sacilor o incluso Riva entre los almacenistas españoles (Gonvarri, Barcelonesa).

seen el 40% de sus mercados «domésticos», con lo que ya no podemos hablar de mercados nacionales. Por su parte, la Comisión siempre ha visto con buenos ojos los acuerdos intra-comunitarios.

V.3. ¿Una red europea?

Tras un período de *gestión política*, el liderazgo del sector ha vuelto a manos de unas rejuvenecidas empresas siderúrgicas. El resultado final ha sido «un cambio de tercer orden» (Daugjberg, 1996:9) en las redes: no sólo los objetivos han sido modificados, sino las normas de interacción y los valores centrales. Por un lado, el número de actores principales se ha reducido a dos o tres: empresas, Comisión y gobiernos nacionales; por otro, el proceso de toma de decisiones se ha ido realizando dentro de un paradigma no-intervencionista. En la actualidad, la *governance structure* del sector es de carácter privado, empresarial. Los estados miembros —y la Comisión— parecen dispuestos por fin a abandonar el área siderúrgica «a las fuerzas del mercado»; bien sea porque cuentan con siderurgias competitivas, bien porque renuncian a seguir sosteniendo empresas de dudoso futuro (España, Italia). De esta forma, los objetivos no económicos han sido relegados a un segundo plano. Si antes había que combinar la rentabilidad empresarial con los equilibrios territoriales y la aprobación sindical —siquiera tácita—, en la actualidad sólo el primer objetivo cuenta. Por otra parte, sindicatos o intereses regionales son simplemente «informados» sobre las medidas a tomar.

De ser así, ello supondría la sustitución de la lógica reticular de la interdependencia por la de mercado y con ella la difuminación del propio concepto de red. Parece que la creación de una red europea no ha sido sino una estación intermedia, una condición necesaria en el proceso de apertura de los mercados siderúrgicos europeos. Al ser la interacción más esporádica, hablar de redes puede originar una mayor confusión, lo que nos traslada a la cuestión muy debatida en la actualidad de si existen formas de gobernación que no sean de redes (Marsh 1995). Lo más probable es que en el medio plazo el sector siderúrgico termine por perder su peculiaridad y desarrolle una relación similar con las diversas Administraciones europeas a la que otros sectores industriales —automoción— mantienen (Comisión, 1990:13). Esta asimilación vendría reforzada por el hecho de que en el tratado CECA expira en el 2001⁶⁶ y con él

⁶⁶ Los sindicatos siderúrgicos están en la actualidad tratando de incorporar algunas de las medidas sociales CECA al acervo comunitario. Por su parte las empresas querrían man-

el entramado institucional que ha favorecido la interacción entre los actores principales.

No obstante, considero que las antiguas relaciones de interdependencia entre las grandes siderurgias y las Administraciones no han desaparecido completamente, por lo que todavía puede hablarse de redes siquiera en un nivel europeo. Así, persisten las ventajas mutuas —para empresas y gobiernos— que hicieron posible el sistema D'Avignon⁶⁷. Los gobiernos nacionales pueden haber perdido ya la capacidad —y el deseo— de seguir financiando las empresas siderúrgicas, pero actúan con incluso mayor énfasis si cabe como sus portavoces y patrocinadores, tanto fuera como dentro de la UE; algo que indudablemente refuerza la posición de los siderúrgicos de cara a clientes y proveedores. Por otra parte, tampoco ha desaparecido totalmente la retórica del «interés nacional» o al menos territorial, que ha frustrado un número apreciable de acuerdos intra-comunitarios⁶⁸.

En este sentido, la literatura (Peterson, 1992; Mazey y Richardson, 1997) ofrece ejemplos en los que los actores principales utilizan la antigua *policy community* sólo en las cuestiones más importantes, mientras que para las otras existiría un tipo más difuso de red (*issue network*). Así este entramado tendría a Bruselas como centro para las negociaciones y acuerdos principales: código de ayudas, planes de reestructuración comunitarios, etc. Más allá de peculiaridades institucionales de los países miembros, el eje Eurofer-Comisión seguirá jugando un papel clave. La respuesta definitiva la tendremos una vez terminado el actual ciclo expansivo, ya sin siderurgias públicas y con un Código de Ayudas más estricto⁶⁹.

tener la actual restricción a las importaciones. Ninguno parece tener muchas posibilidades de éxito.

En todo caso puede que se incorporen las competencias que otorga a la Comisión en cuanto a subsidios, fusiones y cárteles, más amplias que en el Tratado de Roma (FT, 31-8-1990). Buena parte de las ayudas sociales CECA seguirán el ejemplo del programa de formación, que en 1995 se integró en el Fondo Social Europeo.

⁶⁷ Por ejemplo en septiembre de 1990 el comisario L. Brittan intentó sin éxito dismantelar el Tratado CECA e incluir al acero dentro del de Roma en el horizonte de 1992 (FT 31-8-1990). Sin embargo la oposición de la DGIII y la mayoría de los gobiernos bloqueó el intento. Finalmente la Comisión recomendó que el Tratado cumpliera sus plazos (FT 19-11-1990).

⁶⁸ Por citar los casos más cercanos de alianzas bloqueadas *políticamente*: AHV-Hoogovens (1990), Aristrain-British Steel (1990), C. Sambre-Arbed, British Steel-Klöckner (1993) o el más reciente de Krupp-Thyssen en marzo de 1997.

⁶⁹ Recientemente ha sido aprobado un nuevo código de ayudas para el período 1997-2002. Tres son sus principales elementos: 1) reforzamiento de la capacidad jurídica de la Comisión para frenar el libramiento de ayudas no autorizadas; 2) asimilación al resto de los sectores industriales en cuanto al marco de ayudas a I+D, medioambientales, etc. y 3) continuará la aceptación de ayudas públicas en casos de cierre de instalaciones. DGIII, *press release*. 18-12-1996.

VI. CONCLUSIONES

En gran medida, puede decirse que el cometido adjudicado a la CECA por los «padres fundadores» se ha cumplido: en la actualidad existe un mercado integrado del acero a nivel europeo y este organismo ha jugado un papel indudable en la construcción europea; sí ha habido efecto difusión (*spillover*). Por otra parte, éste es un ejemplo de cómo incluso un proceso de negociación politizado y tortuoso puede conducir a la convergencia en políticas y normas de actuación.

Respecto a si el «oasis» CECA ha favorecido la creación de una siderurgia europea competitiva, la respuesta debe ser matizada. Si bien la productividad ha mejorado, el conjunto del sector debe todavía solucionar su escasa internacionalización y el exceso de capacidad. Por otra parte, este sistema ha supuesto un enorme coste de oportunidad en términos de recursos destinados, comportamientos burocráticos y distorsiones introducidas en la asignación de recursos.

De todas maneras, hemos de tener en cuenta las alternativas existentes en cada momento. A comienzos de los ochenta, la alternativa *real* a un mercado «dirigido» desde Bruselas era una escalada en las ayudas nacionales y la guerra comercial en el interior de Europa, no un sistema de libre competencia. Por otra parte, el sistema CECA no es más complejo que los cárteles privados precedentes y sí más transparente (Milward, 1984). A diferencia de otros sectores (químico, semi-conductores), la existencia de un marco normativo del acero ha favorecido la creación de productores europeos fuertes, no de multinacionales; lo cual ha sido un objetivo más o menos explícito de la Comisión desde sus comienzos. Finalmente, el considerable nivel de ayudas públicas no es responsabilidad del marco CECA sino del fuerte componente político de la reestructuración siderúrgica en los Estados miembros. Este componente ha obligado a grandes esfuerzos por parte de los gobiernos con un objetivo de legitimación, inexistente en otros sectores menos «simbólicos» (Navarro, 1989)⁷⁰.

A continuación, paso a evaluar la *relevancia teórica* de este artículo.

En primer lugar, este estudio pone de manifiesto los problemas que la literatura de PN encuentra tanto a la hora de analizar cambios no graduales como al considerar formas de gobernación no basadas en la *interdependencia*⁷¹. En cuanto al primer problema, he resaltado la necesi-

⁷⁰ Ello vendría refrendado por el hecho de que la mayoría de las medidas CECA han sido de carácter defensivo, centradas en el corto plazo: en el período 1989-94 dos tercios de sus fondos fueron destinados al pago de pre-jubilaciones (Ferner *et. al.*, 1997).

⁷¹ Se trata de una discusión todavía en fase preliminar. Interpretada de un forma laxa, encontraríamos redes en prácticamente todas las *policy areas*. No obstante, lo que se gana en amplitud se pierde en potencial explicativo (Dowding, 1995).

dad de combinar contexto y fenómenos interiores a la red, pues la influencia de agendas superiores ha sido crucial. Así, las redes siderúrgicas han mostrado una actitud eminentemente *reactiva*, adaptándose en algunos casos — España— o desapareciendo en otros —Reino Unido— ante el embate exterior. Esta evolución nos indica que existe un límite en la capacidad de las redes de internalizar variaciones, incluso por parte de *policy communities* tan sólidas como las siderúrgicas, lo que pone en cuestión algunos presupuestos de este enfoque. Por contra, otras comunidades han soportado mejor los cambios, como la agrícola comunitaria (Daugjber, 1996). En mi opinión la actitud de los gobiernos nacionales ante el dilema eficiencia-solidaridad (o ajuste-legitimación) ha sido de crucial importancia.

Asimismo, a la hora de entender cómo se gestiona un problema de tanta envergadura como el ajuste industrial, he intentado resaltar la conexión entre como el reparto de poderes interno a la red con sus valores centrales. No obstante, sólo he realizado una primera aproximación a la cuestión de los valores, considero que es un área de estudio prometedora⁷².

En segundo lugar, considero que el enfoque de redes, muy utilizado en estudios nacionales, es útil también para el *policy process* de la UE. El propio carácter sectorial de las políticas de la Unión (en la práctica) y la fluidez de las relaciones de poder entre sus instituciones básicas y en fin, su novedosa complejidad —ni un régimen internacional ni un estado emergente— permiten a este tipo de análisis enriquecer el conocimiento de la Unión (Mazey y Richardson, 1997). En gran medida, los debates en torno a los grandes paradigmas de la construcción europea (intergubernamental vs. supranacional) han obviado el impacto que las constelaciones de actores e instituciones existentes en los niveles medios tienen sobre la naturaleza final de las políticas. Es necesario también explicar «en lo concreto» el rumbo y las limitaciones de los procesos de actuación.

No obstante, reconozco que las peculiaridades del caso siderúrgico pueden reducir la validez externa de este estudio. Por otra parte, el «modelo CECA» está cercano a su fin y no parece probable que se extienda a otros sectores afectados por profundos procesos de ajuste: defensa, pesca, líneas aéreas⁷³. Kassim (1994:16) indica que pocas redes europeas han gozado de la continuidad suficiente para la creación de *policy communities*; en este sentido las redes agrícola o siderúrgica pudieran ser más una excepción que un ejemplo.

⁷² De nuevo, la terminología utilizada es variada: «*operating ideology*» (Döhler, 1991), «*belief system*» (Sabatier, 1991) o «*rules of appropriateness*» (March y Olsen, 1989).

⁷³ Aparte de considerar que un sistema de competencia regulada choca con el paradigma económico actual, requeriría instituciones especializadas y un número reducido de empresas (Ferner *et. al.*, 1997).

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMGARTNER, Frank R. y BRYAN D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- BOIX, Carles. 1994. «Partisan Strategies and Supply-side Policies in Industrialized Nations, 1960-1990». Artículo presentado en la Reunión Anual 1994 de la «Midwest Political Science Assn».
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1990. *Objetivos generales Acero-1995*. Mayo. COM (90) 201 final.
- DAUGJBERG, Carsten. 1996. «Policy Networks and Agricultural Policy Reforms in Sweden and the European Community: Explaining Different Reform Outcomes». Informe presentado en la Conferencia Anual de la PSA. Univ. de Glasgow, 10-12 abril.
- DOWDING, Keith. 1995. «Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach». *Political Studies*, XLIII:136-58.
- DUDLEY, Geoffrey F. y J.J. RICHARDSON. 1990. «*Politics and Steel in Britain: 1967-88: The Life and Times of the British Steel Corporation*». Aldershot: Dartmouth Publ.
- DÖHLER, Marian. 1991. «Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Helath Policy». Pp. 235-96. En *Policy Networks*, editado por Bernd Marin y Renate Mayntz. Frankfurt, Campus Verlag.
- FERNER, Anthony *et. al.* 1997. «Industrial restructuring and EU-wide social measures: broader lessons of the ECSC experience». *Journal of European Public Policy*, 4 (1): 56-72.
- FRAILE BALBÍN, Pedro. 1992. «*Interés Público y captura del Estado: la empresa pública siderúrgica en España: 1941-81*». FIES, Documento de Trabajo n.º 9203.
- HOWELL, Thomas R., *et. al.*, 1988. «*Steel and the State: Government intervention and Steel's Structural Crisis*». Londres: Westview Press.
- JORDANA, Jacint. 1995. «El análisis de los «*policy networks*»: Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?». *CAPP*, n.º 3:77-89.
- KASSIM, Hussein. 1994. «Policy Network, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View». *West European Politics*, 17 (4):15-27.
- MARCH, James G. and Johan P. OLSEN. 1989. «*Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*». New York: McMillan.
- MARIN, Bernd y Renate MAYNTZ. Eds.1991. «*Policy Networks*». Frankfurt, Campus Verlag.
- MARSH, David. 1995. «*State Theory and Policy Network Model*». Universidad de Strathclyde. Sin publicar.
- MAZEY, Sonia y Jeremy RICHARSSON. 1997. «EU policy-making: a garbage can or an anticipatory and consensual policy style». Pp. 41-61, en *Adjusting to Europe*, editado por Y. Mény *et. al.* Londres: Routledge.
- MÉNY, Ives and Vincent WRIGHT. Eds. 1986. «*The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years: 1974-84*». New York, De Gruyter.
- MESSERLIN, Patrick A. 1987. «The European Iron and Steel Industry and the World Crisis». Pp.111-36. En *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry*, editado por V. Wright e Y. Mény. N. York. W. de Gruyter.

- MILWARD, Alan S. 1984. «*The Reconstruction of Western Europe: 1945-51*». Londres: Methuen.
- MORAVSCIK, A. 1993. «Preferences and Power in the EC: a Liberal Intergovernmentalist View». *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-524.
- NAVARRO, Mikel. 1989. «*Crisis y Reconversión de la Siderurgia Española: 1978-88*». Junta del Puerto de Pasajes, MOPU.
- PETERSON, John. 1992. «The European Technology Community: Policy Networks in a Supranational Setting». En *Policy Networks in British Government*, editado por David Marsh y R.A.W. Rhodes. Pgs. 226-48. Oxford: Clarendon Press.
- RHODES, R.A.W. 1988. «*Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-Central Governments of Britain*». Londres: Unwin Hyman.
- SABATIER, Paul A. 1991. «Toward Better Theories of the Policy Process». *Political Sciences and Politics*, junio: 141-157.
- SMITH, Martin J. 1993. «*Pressure Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*». Hertfordshire: Haverster Wheatsheaf.
- SUBIRATS, Joan. 1988. «Notas acerca del Estado, la Administración y las Políticas Públicas». En *Revista de Estudios Políticos*, 59:173-197.
- TSOUKALIS, Loukas and Robert STRAUSS. 1987. «Community Policies on Steel 1974-82: A Case of Collective Management». Pp. 186-221. En *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Policy*, editado por Vincent Wright e Yves Mény. N. York: W. de Gruyter.

Jurisprudencia

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

por Carlos Gimeno Verdejo¹

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

y por María Isabel Rofes i Pujol²

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

La sentencia Christian Dior contra Evora.³ Interpretación del artículo 177 del Tratado relativo a la cuestión prejudicial e interpretación de disposiciones en materia de propiedad industrial

El Tribunal de Justicia da respuesta en esta sentencia a una serie de cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal supremo holandés (*Hoge Raad der Nederlanden*) en el marco de un litigio a propósito de la publicidad hecha por la sociedad holandesa Evora de los productos Dior que ponía en venta.

Los hechos que dieron lugar a este litigio pueden resumirse del siguiente modo. Parfums Christian Dior, productor francés de cosméticos de lujo, vende sus productos fuera de Francia a través de representantes exclusivos (entre ellos Dior Nederland para los Países Bajos), que a su vez utilizan un sistema de distribución selectiva de dichos productos. Kruidvat, una cadena de droguerías, filial de Evora, anunciaba, con vistas a su venta, determinados perfumes Dior que había adquirido mediante importaciones paralelas, reproduciendo en sus folletos publicitarios los embalajes y frascos de Dior. Dior France y Dior Nederland, considerando que este tipo de publicidad, habitual de los comerciantes del ramo de droguerías, no se correspondía con la imagen de lujo de sus productos, invocaron una violación de sus derechos de marca y de autor

¹ Las opiniones expresadas por el autor son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

² Las opiniones expresadas por la autora son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

³ Sentencia de 4 de noviembre de 1997, Parfums Christian Dior c. Evora (C-337/95, Rec. p. I-0000).

en un procedimiento de medidas provisionales en el que solicitaban que se ordenara a Evora, por un lado, poner fin de inmediato a la utilización de las marcas gráficas de Dior y, por otro lado, abstenerse de toda divulgación o reproducción de los productos Dior en catálogos, folletos, anuncios o de cualquier otro modo.

La demanda de Dior conoció diversa suerte en primera y en segunda instancia y el litigio llegó por medio de un recurso de casación ante el *Hoge Raad*. Dado que las marcas en los Estados belga, neerlandés y luxemburgués están reguladas por la Ley uniforme Benelux en materia de marcas y sometidas a la jurisdicción del Tribunal de Justicia del Benelux, el tribunal supremo holandés consideró que procedía plantear ciertas cuestiones prejudiciales a dicho órgano jurisdiccional. A su vez, planteó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una serie de cuestiones relativas al Derecho comunitario.

La primera de las cuestiones sometidas a la apreciación del Tribunal comunitario se inscribía en el marco de la interpretación del artículo 177 del Tratado CE. En virtud de esta disposición, un órgano jurisdiccional nacional ante el que se plantean cuestiones de interpretación del Tratado o cuestiones de validez o de interpretación de actos adoptados por las instituciones comunitarias y por el Banco Central Europeo,⁴ tiene la posibilidad de pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre las mismas, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo, tornándose dicha posibilidad en obligación cuando se trate de un órgano cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno. Mediante su cuestión, el *Hoge Raad* pedía que se dilucidase cuál es el órgano jurisdiccional obligado a plantear cuestión prejudicial, según dicha disposición, en un procedimiento seguido en uno de los países del Benelux y relativo a la interpretación de la Ley uniforme Benelux en materia de marcas.

Antes de entrar en el examen de la respuesta dada por el Tribunal, conviene señalar que la cuestión, formulada en términos generales, hacía abstracción del hecho de que en el litigio en cuestión se trataba de un procedimiento de medidas provisionales. Tal circunstancia no pasó desapercibida al Abogado General Sr. Jacobs, quien, en las conclusiones presentadas en este asunto, recordaba las sentencias Hoffmann-La Roche⁵ y Morson y Jhanjan⁶ relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales en el marco de este tipo de procedimientos. Apoyándose en esta jurisprudencia, consideraba que, incluso si las sentencias que el *Hoge Raad* o el

⁴ Igualmente cuestiones sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando dichos estatutos así lo prevean.

⁵ Sentencia de 24 de mayo de 1977, Hoffmann-La Roche (107/76, Rec. p. 957).

⁶ Sentencia de 27 de octubre de 1982, Morson y Jhanjan (35/82 y 36/82, Rec. p. 3723).

Tribunal de Justicia del Benelux dictan en tales procedimientos no son susceptibles de recurso, ninguno de estos órganos jurisdiccionales está obligado a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en la medida en que cada una de las partes en el procedimiento tenga la posibilidad de incoar o exigir un procedimiento sobre el fondo, durante el cual la cuestión provisionalmente resuelta pueda ser reexaminada y objeto de una remisión en virtud del artículo 177. Curiosamente, el Tribunal de Justicia, al responder al *Hoge Raad*, pese a citar las mismas sentencias que el Abogado General, pasa por alto este aspecto. Cabe preguntarse si tal omisión se debe a un simple olvido, a un desinterés deliberado o, aunque improbable, incluso a un cambio jurisprudencial.

El Tribunal, pues, examina la cuestión en los términos abstractos en los que le fue planteada, para saber si el órgano obligado a plantear la cuestión era el *Hoge Raad* o el Tribunal de Justicia del Benelux. A tal efecto, la cuestión preliminar clásica, consistente en saber si el órgano en cuestión tiene carácter jurisdiccional, ni siquiera es considerada por el Tribunal de Justicia. Este modo de actuar del Tribunal se justifica por el hecho de que una respuesta afirmativa a la cuestión era evidente. En efecto, ambos órganos satisfacen los criterios de origen legal, de permanencia, de jurisdicción obligatoria, de procedimiento contradictorio, de aplicación de normas jurídicas y de independencia exigidos por el Tribunal de Justicia al respecto.⁷

Más problemas podría haber planteado la consideración del Tribunal de Justicia del Benelux como tribunal «de uno de los Estados miembros», de conformidad con el tenor literal del artículo 177 del Tratado. Este problema lo salva el Tribunal de Justicia por medio de una interpretación teleológica, con arreglo a la cual un órgano jurisdiccional común a varios Estados miembros, como es el Tribunal de Justicia Benelux, que establece la interpretación definitiva de las normas jurídicas comunes al Benelux, cuando tenga que interpretar normas comunitarias en el desempeño de su misión, ha de poder recurrir al procedimiento previsto por el artículo 177 del Tratado, puesto que el objetivo de dicha disposición es el de velar por la interpretación uniforme del Derecho comunitario. Esta interpretación teleológica recuerda la utilizada por el Tribunal de Justicia para admitir las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del GATT, pese a no tratarse *stricto sensu* de un acto adoptado por la Comunidad en el sentido del artículo 177. En efecto, en la sentencia SPI,⁸ así como en la sentencia Singer y Geigy,⁹ consideró que la competencia para

⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de abril de 1994, Almelo (C-393/92, Rec. p. I-1508).

⁸ Sentencia de 16 de marzo de 1983, SPI (267/81, 268/81 y 269/81, Rec. p. 801).

⁹ Sentencia de 16 de marzo de 1983, Singer y Geigy (290/81 y 291/81, Rec. p. 847).

interpretar las disposiciones del GATT, un Acuerdo al que la Comunidad no se había adherido formalmente, pero que la obligaba desde el momento en que ésta se había subrogado en los derechos y obligaciones de los Estados miembros en las materias allí reguladas, se derivaba de la necesaria interpretación uniforme que debían recibir en la Comunidad los Acuerdos internacionales obligatorios para ésta. Cabe observar que la lógica de esta interpretación ha sido criticada por contener razonamientos de tipo político y no jurídico.¹⁰

Salvado este obstáculo, el Tribunal de Justicia pasa a examinar a continuación la posición del Tribunal de Justicia del Benelux en el entramado jurisdiccional, para concluir que, en la medida en que no exista recurso jurisdiccional alguno contra una decisión de este órgano que zanje definitivamente las cuestiones de interpretación del Derecho uniforme del Benelux, dicho tribunal puede estar obligado, cuando se plantee ante él una cuestión de interpretación de la Directiva 89/104 en materia de Marcas¹¹, a someter la cuestión al Tribunal de Justicia. Ocurre lo mismo, constata el Tribunal de Justicia, con un tribunal supremo nacional, como el *Hoge Raad*, cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno. Se trataría de una doble obligación, consustancial con las particularidades del sistema jurídico del Benelux.

Los problemas de economía procesal que esta doble obligación pudiera plantear son, sin embargo, tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia, para el que la obligación de plantear la cuestión que pesa sobre ambos órganos queda privada de su causa y vacía, por tanto, de contenido cuando la cuestión planteada sea materialmente idéntica a una cuestión que ya fue objeto de una decisión con carácter prejudicial en el marco del mismo asunto nacional.¹²

Parece oportuno hacer una reflexión sobre la operatividad de la excepción así señalada por el Tribunal. Al exigirse la existencia de una decisión del Tribunal en el asunto, dado el plazo normal que tarda el Tribunal de Justicia en resolver los asuntos en sede prejudicial, normalmente

¹⁰ Véase, por ejemplo, HARTLEY, T.C.: *The foundations of European Community Law*, second edition, Clarendon law series, Oxford, 1990, p. 253.

¹¹ Directiva 89/104/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, Primera Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (DO 1989, L 40, p. 1).

¹² Para ello, el Tribunal se apoya en una jurisprudencia asentada, según la cual la obligación cesa cuando la cuestión planteada es materialmente idéntica a una cuestión que fue ya objeto de una decisión con carácter prejudicial en un caso análogo. Véanse las sentencias de 27 de marzo de 1963, Da Costa (28/62, 29/62 y 30/62, Rec. p. 59) y de 6 de octubre de 1982, Cilfit (283/81, Rec. p. 3415).

en asuntos como el aquí examinado la doble obligación se traducirá casi necesariamente en el planteamiento paralelo de la cuestión prejudicial.

Si esta primera cuestión es de gran interés, las restantes no lo son menos. Estas últimas tienen por objeto el contenido del derecho de marca a la luz de la Directiva 89/104 y de las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de mercancías. En particular, el *Hoge Raad* preguntaba si el principio del agotamiento del derecho de marca de un producto cubría la publicidad de dicho producto y, en tal caso, si, y hasta qué punto, cabía plantear excepciones.

El principio de agotamiento del derecho de marca, tal y como señala el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones, es un principio bien asentado en virtud del cual, salvo ciertas excepciones delimitadas, el titular de un derecho de marca protegido por la legislación de un Estado miembro no puede ampararse en esta legislación para oponerse a la importación o a la comercialización de un producto que haya sido comercializado en otro Estado miembro por él o con su consentimiento.¹³ Tal principio aparece actualmente inscrito en el artículo 7, párrafo primero, de la Directiva, el cual, en vez de referirse a «importación o comercialización», emplea el término genérico «uso». Como consecuencia de la obligación de transposición de las Directivas comunitarias, el principio del agotamiento del Derecho de marcas es necesariamente conocido en los diferentes Derechos de los Estados miembros. En España, podemos encontrarlo en el artículo 32 de la Ley de Marcas.¹⁴

Siguiendo las conclusiones del Abogado general, el Tribunal de Justicia afirma, sin mayor dificultad, que cuando el titular de una marca ha comercializado o ha dado su consentimiento a la comercialización en el mercado comunitario de productos que llevan su marca, el comerciante facultado para vender dichos productos tiene también la facultad de usar dicha marca para anunciar al público la comercialización ulterior de los mismos.

Tribunal de Justicia y Abogado General llegan a esta conclusión siguiendo el sentido común. El primero, tras señalar que lo que pretende la regla del agotamiento es evitar que se permita a los titulares de una marca compartimentar los mercados nacionales y favorecer así el mantenimiento de las diferencias de precio que puedan existir entre los Estados

¹³ Véanse las sentencias de 31 de octubre de 1974, Winthrop (16/74, Rec. p. 1183), de 17 de octubre de 1990, HAG II (C-10/89, Rec. p. I-3711), de 22 de junio de 1994, IHT Internationale Heiztechnik y Danziger (C-9/93, Rec. p. I-2789) y de 11 de julio de 1996, Bristol-Myers Squibb (C-427/93, C-429/93 y C-436/93, Rec. p. I-3457).

¹⁴ Ley 32/88, de 10 de noviembre, de régimen jurídico de las Marcas (B.O.E. n.º 272, de 12-11-1988).

miembros, razona seguidamente que si el derecho de utilizar la marca para anunciar la comercialización ulterior no se agotara del mismo modo que el derecho a comercializar los productos, dicha comercialización resultaría sensiblemente más difícil y se pondría en peligro el objetivo de la regla del agotamiento. El Abogado General, por su parte, ilustra su razonamiento con un ejemplo, diciendo que si el principio del agotamiento no se extendiese a la publicidad, los revendedores que no hubiesen obtenido el consentimiento del titular de la marca para efectuar publicidad estarían constreñidos a conservar cualquier tipo de propaganda bajo el mostrador y a esperar que la clientela demandase el producto con la vaga esperanza de que éste estuviese almacenado en el negocio de dicho revendedor. Aunque este razonamiento hubiera sido suficiente, ambos tienen en cuenta igualmente el concepto de «uso» que se desprende del artículo 5 de la Directiva, relativo al contenido del derecho de marca. De conformidad con esta disposición, abstracción hecha de la regla del agotamiento, el titular está facultado para prohibir a cualquier tercero el «uso» de su marca en el tráfico económico, lo que incluye la posibilidad de prohibir la utilización de la marca en la publicidad.

El principio del agotamiento de marca, tal y como aparece en el artículo 7 de la Directiva, admite una serie de excepciones. Según el apartado 2 de esta disposición, el principio no es aplicable cuando existan motivos legítimos que justifiquen que el titular de la marca se oponga a la comercialización ulterior de los productos que lleven la marca, en particular cuando el estado de éstos se haya modificado o alterado tras su comercialización. Los mismos términos aparecen igualmente en el artículo 32 de la Ley de Marcas.

El Tribunal de Justicia examina en su sentencia el alcance de tales motivos legítimos. Tras constatar que la modificación o alteración de los productos constituye sólo un ejemplo, señala a continuación que el menoscabo causado a la reputación de la marca puede, en principio, ser un motivo legítimo para que un titular que haya agotado su derecho de marca se oponga a la comercialización del producto.

Por ello, afirma el Tribunal, cuando un comerciante usa una marca para anunciar la comercialización ulterior de productos que llevan dicha marca, es necesario ponderar el legítimo interés del titular de la marca contra los comerciantes que la utilicen con fines publicitarios de un modo tal que pudiese perjudicar la reputación de la misma y el legítimo interés del comerciante en poder vender los productos de que se trate utilizando los métodos publicitarios usuales del ramo. Y añade que, tratándose de productos de prestigio y de lujo, el comerciante no debe actuar de modo desleal para con los intereses legítimos del titular de la marca, sino que debe esforzarse por evitar que su publicidad afecte al valor de la

marca perjudicando el aura y la imagen de prestigio de dichos productos, así como la sensación de lujo que emana de ellos. El Tribunal precisa, sin embargo, que el titular no puede oponerse a que este comerciante utilice métodos publicitarios usuales en su ramo de actividad, aunque dichos métodos no coincidan con los que utiliza el propio titular o sus distribuidores autorizados, a menos que demuestre que estos métodos menoscaban gravemente la reputación de la marca.

El Tribunal ofrece así una solución general, de modo que corresponderá al juez nacional decidir en cada caso específico si existe un menoscabo grave de la reputación de la marca. Lo único cierto es que existe una presunción de admisibilidad de los métodos publicitarios propios del ramo y que el *onus probandi*, en cuanto al perjuicio para la imagen y el prestigio de la marca, recae sobre su titular.¹⁵ A partir de aquí los ejemplos de la práctica pueden ser de lo más variado.

El Tribunal menciona uno de ellos al considerar que un menoscabo grave para la reputación de la marca se produciría cuando el comerciante no hubiera tomado la precaución de evitar colocar la marca, en el folleto publicitario que difunde, junto a artículos que entrañen un riesgo de desvalorizar gravemente la imagen creada en torno a ésta.

Más preciso a la hora de dar ejemplos se muestra el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones, quien, haciendo gala de una saludable imaginación, cita la posibilidad de que el titular de una prestigiosa marca de perfumes se oponga a un anuncio que represente sus perfumes amontonados en una «cesta de ventas» a precios rebajados junto con rollos de papel higiénico y cepillos de dientes. Y, en el extremo contrario, se plantea las dificultades que pudiera encontrar un tenderete infame situado en un barrio chino, que venda artículos que cautivan a los que van a menudo a este tipo de barrios y, junto a éstos, pueda tener un surtido de perfumes como parte de la sección de regalos, para adaptar sus métodos de venta con el fin de no perjudicar la imagen de prestigio y de lujo de la marca.

Un aspecto no resuelto del todo en esta sentencia, a la vista de la solución propuesta por el Tribunal, es el relativo a la posibilidad de que el titular de la marca se oponga a determinados tipos de publicidad que induzcan al público a creer que el revendedor pertenece a la red de distribución exclusiva o selectiva del producto de lujo. Estos tipos de publicidad, que no tienen por qué menoscabar necesariamente de un modo grave la reputación de la marca, han sido prohibidos hasta ahora en dis-

¹⁵ El Abogado General Sr. Jacobs, en el apartado 42 de sus conclusiones, señala que las circunstancias en las que el titular de una marca puede invocar sus derechos para proteger su reputación no deben recibir una interpretación extensiva.

tintos Estados miembros de la Unión¹⁶ y en los Estados Unidos de América.¹⁷ Una lectura limitativa de la sentencia del Tribunal podría conllevar su admisión en el Derecho europeo. Sin embargo, parece más apropiado pensar que la solución del Tribunal no debe ser sacada del contexto del asunto, en el que la posibilidad de que las droguerías fuesen confundidas con representantes exclusivos de Dior ni siquiera se planteaba. Además, el Abogado General Sr. Jacobs, de modo un tanto tangencial, señalaba, en los apartados 53 a 55 de sus conclusiones, que un fabricante que recurre a un sistema de distribución selectiva puede tener un interés legítimo para oponerse a la publicidad que haga creer a los consumidores que el revendedor forma parte de dicho sistema. Cabe esperar que el Tribunal tenga ocasión de confirmar o no la apreciación del Abogado General sobre esta cuestión en asuntos en los que, en función de la publicidad utilizada, se plantee la posibilidad de confusión entre distribuidor del sistema e importador paralelo.¹⁸

Resultaría igualmente interesante saber cuál sería la postura del Tribunal respecto a la práctica de *«marques d'appel»*. Esta práctica consiste en que un comerciante, con el objetivo de atraer clientela y vender productos de marcas diferentes, da a conocer en su publicidad que vende un producto de marca, cuando realmente sólo dispone de una cantidad limitada para satisfacer la demanda de éste. Téngase presente sobre este particular que en Derecho francés, la simple utilización por un comerciante de la marca de otra persona para designar productos de marca, con la excepción de la práctica de *«marques d'appel»*, no constituye un uso ilícito de la marca.¹⁹ La prohibición de esta práctica en nuestro país vecino puede deducirse de ciertas sentencias de la *Cour de cassation* francesa,

¹⁶ Véanse, como ejemplos, la sentencia del Tribunal de Justicia del Benelux de 20 de diciembre de 1993, Daimler-Benz (Jurisprudence Cour de justice Benelux 1993, p. 65) o la sentencia del Tribunale di Roma de 4 de octubre de 1974 (Giurisprudenza Annuale di Diritto Industriale 1974, p. 1233).

¹⁷ Véanse las decisiones del U.S. Court of Appeals, Federal Circuit, de 8 de noviembre de 1984, en el asunto *Bandag v. Bolster* (Federal Reporter 2nd series, n.º 750, p. 903) y del U.S. District Court, W.D. Michigan SD, de 9 de mayo de 1984, en el asunto *Stormer v. Johnson* (Federal Reporter Supplement, n.º 587, p. 275).

¹⁸ En el momento en que se redacta este comentario, un buen número de asuntos relativos a la interpretación de la Directiva en materia de Marcas están pendientes de resolución por el Tribunal de Justicia. En uno de ellos, la problemática a tratar contempla la utilización de una marca por un tercero para anunciar al público actividades de reparación y de mantenimiento de productos comercializados por el titular de la marca o con su consentimiento; se trata del asunto C-63/97, *Bayerische Motorenwerke AG y BMW Nederland c. Ronald Karel Deenik* (DO C 108, de 5-4-1997, p. 14).

¹⁹ Véase PETIT: «Les promotions utilisant des produits de marque», en *Lamy droit économique*, n.º 89, novembre 1996, p. 1.

para la que, por ejemplo, no es condenable el hecho de que una gran superficie comercial utilice la marca de un fabricante de juguetes en una publicidad que presenta todo un conjunto de productos entre los que se cuentan productos concurrentes de los de dicha marca en la medida en que esta superficie disponga en stock de un número suficiente de juguetes de tal marca que demuestren la no existencia de una práctica de «*marque d'appel*».²⁰

En lo relativo al Derecho nacional español puede observarse un escaso tratamiento de las situaciones sobre las que el Tribunal se pronuncia en su sentencia. Una sentencia del Tribunal Supremo de 15 de mayo de 1985²¹ ha considerado que tanto el titular de una marca como los beneficiarios de una licencia concedida por éste no pueden oponerse a que un revendedor, que haya adquirido en canales comerciales legales productos de dicha marca, utilice la marca anunciándola o exponiéndola al público por medio de fotografías o de otros soportes publicitarios; sin embargo, se trata de una sentencia dictada en aplicación de la legislación anterior a la Ley de Marcas,²² en la que no se contenían referencias al principio de agotamiento del derecho. Igualmente, la Audiencia Provincial de Barcelona, en sentencia de 11 de abril de 1989,²³ estimaba que un revendedor de un producto de marca comercializado por el titular a través de un sistema de distribución exclusiva tiene derecho a efectuar publicidad de la marca en cuestión siempre y cuando se limite a promover su actividad comercial; en este caso, la legislación aplicada era la relativa a la competencia desleal. En la doctrina, la posibilidad de que un comerciante efectúe publicidad de la marca en tales casos ha sido defendida como necesaria para garantizar las importaciones paralelas,²⁴ aunque se ha señalado también que la publicidad podría ser prohibida cuando ésta lesione gravemente el *goodwill* y el prestigio inherente a la marca.²⁵ A la vista del

²⁰ Sentencia de la *Cour de cassation* de 27 de octubre de 1992 (*Propriété industrielle-Bulletin documentaire* 1993, III-167).

²¹ Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia 1985, n.º 2393.

²² Real Decreto-Ley de 30 de abril de 1930, por el que se aprueba el Estatuto de la Propiedad Industrial (Gaceta de 7-5-1930).

²³ Revista General de Derecho, 1989, n.º 540., p. 5865.

²⁴ Véanse DE LAS HERAS LORENZO, T.: *El agotamiento del derecho de marca*, Montecorvo, Madrid, 1994; y MONTEAGUDO, M.: *La protección de la marca renombrada*, Cívitas, Madrid, 1995, pp. 274 y s.

²⁵ Véase FERNÁNDEZ NOVOA, C: *Derecho de marcas*, Montecorvo, Madrid, 1990, pp. 172 y ss. Este autor parece considerar, contrariamente a la sentencia del Tribunal, que tal perjuicio grave pueda producirse por el mero hecho de que no concurren en el revendedor los requisitos fijados en el sistema de distribución selectiva, con independencia de que exista o no confusión entre éste y los distribuidores integrados en el sistema. En el mismo sentido, res-

panorama de nuestro ordenamiento jurídico, cabe dar la bienvenida a las aportaciones de la sentencia del Tribunal de Justicia, pese a lo limitado de su alcance.

La última cuestión resuelta por el Tribunal en la sentencia Dior contempla la aplicación de las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de mercancías a la situación antes examinada bajo la perspectiva de la Directiva sobre las Marcas. El *Hoge Raad* le había planteado concretamente si los artículos 30 y 36 del Tratado se oponen a que el titular de un derecho de marca o de un derecho de autor sobre los frascos y embalajes que usa para sus productos impida a un comerciante, alegando su derecho de marca o su derecho de autor, hacer publicidad, del modo habitual entre los comerciantes al por menor de su ramo de actividad, para la comercialización ulterior de dichos productos. Le preguntaba asimismo si la respuesta es la misma cuando el comerciante perjudica la imagen de lujo y de prestigio de dicha marca por la forma en que la emplea en su publicidad o cuando la divulgación y la reproducción de dicha marca se efectúan en circunstancias tales que pueden causar un perjuicio al titular del derecho de autor.

En primer lugar, correspondía al Tribunal dilucidar si la prohibición de hacer publicidad para la comercialización de productos de una marca, impuesta por el titular de ésta a los comerciantes no integrados en su sistema de distribución en aplicación de un Derecho nacional en materia de marcas, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa.

La tarea no parecía fácil si se tiene en cuenta la jurisprudencia relativa a las modalidades de venta que, a partir de la sentencia *Keck y Mithouard*,²⁶ no son consideradas como medidas de efecto equivalente. De hecho, en los numerosos comentarios de los que esta sentencia ha sido objeto, uno de los puntos más problemáticos a la hora de interpretar el concepto jurídico de modalidad de venta es el relativo a las prohibiciones

pecto al Derecho francés, puede verse VILMART, C.M.: «La référence à la marque d'autrui sera-t-elle encore sanctionnée en dehors de la contrefaçon?; le cas de la parfumerie», en *Gazette du Palais*, 1991, doctrine, pp. 63 a 65.

²⁶ Sentencia de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard* (C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097). En el apartado 16 de esta sentencia, el Tribunal afirma que la aplicación a productos procedentes de otros Estados miembros de disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta no es susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio entre los Estados miembros en el sentido de la jurisprudencia *Dassonville*, siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional, y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a las de los procedentes de otros Estados miembros.

de determinados tipos de publicidad.²⁷ Una clarificación de esta problemática aparece en las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto Mars,²⁸ en las que se hace una distinción entre las normativas relativas a la publicidad que sólo tienen un vínculo indirecto con la libre circulación y aquellas otras que son indisociables de la presentación del producto y están comprendidas en él.

El Tribunal soslaya sin embargo las dificultades que se hubieran derivado de examinar esta problemática, examen en el que se habría debido tomar en consideración la existencia y el grado de armonización en materia de marcas. Lo hace limitándose a afirmar que los productos a que se refería el litigio principal entre Dior y Evora los obtuvo este último comerciante a través de importaciones paralelas y que una prohibición de publicidad como la solicitada en dicho litigio haría mucho más difícil la comercialización y, por consiguiente, el acceso al mercado de dichos productos.

Calificada la prohibición de publicidad en cuestión como una medida de efecto equivalente, el Tribunal de Justicia examina en segundo lugar si ésta puede estar justificada por alguno de los motivos enunciados en el artículo 36 del Tratado y, más concretamente, por razones de protección de la propiedad industrial y comercial. Como el artículo 36 del Tratado y el artículo 7 de la Directiva deben interpretarse de la misma manera,²⁹ el Tribunal resuelve del mismo modo que lo había hecho al interpretar la normativa armonizadora. Declara, por tanto, que los artículos 30 y 36 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que el titular de una marca no puede oponerse a que un comerciante, que habitualmente comercializa artículos del mismo tipo pero no necesariamente de la misma calidad que los que lleven la marca, utilice dicha marca, conforme a los métodos usuales en su ramo de actividad, para anunciar al público la comercialización ulterior de dichos productos, a menos que se demuestre que, habida cuenta de las circunstancias específicas de cada caso, el empleo de la marca a estos efectos menoscaba gravemente la reputación de la misma.

²⁷ Véanse LÓPEZ ESCUDERO, M.: «La jurisprudencia sobre las medidas de efecto equivalente tras la sentencia Keck y Mithouard», en *Gaceta Jurídica de la C.E.*, 1997, D-28, p. 47; STUYCK, J.: «L'arrêt Keck et Mithouard (vente à perte) et ses conséquences sur la libre circulation des marchandises», en *Cahiers de droit européen*, 1994, pp. 451 y s.; TODINO, M. y TILMAN, L.: «La jurisprudence "Keck" en matière de publicité: vers un marché unique inachevé?», en *Revue du marché unique européen*, n.º 1/1995, pp. 171 y s.; TRAVERS, N.J.: «The Keck Legacy: the scope of Article 30 revisited», en *Irish Law Times and Solicitor's Journal*, 1995, pp. 39 y s.; y WÄELBROECK, D.: «L'arrêt Keck et Mithouard: les conséquences pratiques», en *Journal des tribunaux. Droit européen*, 1994, pp. 162 y s.

²⁸ Sentencia de 6 de julio de 1995, Mars (C-470/93, Rec. p. I-1923).

²⁹ Sentencia Bristol-Myers Squibb y otros, citada en la nota 11 *supra*.

En último lugar, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta las peculiaridades que pudieran derivarse de la existencia de un derecho de autor por parte del titular de la marca. A la luz de la jurisprudencia relativa al derecho de autor,³⁰ y sin considerar necesario pronunciarse sobre la cuestión de si es posible invocar simultáneamente un derecho de autor y un derecho de marca sobre el mismo producto, el Tribunal indica que, en unas circunstancias como las existentes en el litigio entre Dior y Evora, la protección especial que confiere el derecho de autor en lo referente a la reproducción de las obras protegidas en la publicidad del comerciante no puede, en ningún caso, ser más amplia que la que se atribuye en idénticas circunstancias al titular de un derecho de marca. Por tanto, las consideraciones referentes al derecho de autor no alteran en absoluto la respuesta ofrecida sobre la aplicación de los artículos 30 y 36 del Tratado a la prohibición de publicidad por el titular de la marca.

Un balance rápido de la sentencia Dior debe considerarse positivo, al responder el Tribunal correctamente a las cuestiones tal y como le habían sido planteadas. Sin embargo, quizás quepa lamentar que, por seguir al dictado tales cuestiones, se hayan pasado por alto ciertos aspectos que hubiese sido necesario considerar, como el relativo al tipo de procedimiento (medidas provisionales) en el que se enmarcaba la cuestión de la obligación de plantear la cuestión prejudicial; o que no se hayan examinado problemas cuya resolución hubiera sido interesante para eliminar problemas de interpretación doctrinal que sin duda se plantearan en el futuro; piénsese a este respecto en problemas como el de la licitud de la publicidad que induce a confusión en cuanto a la integración de un comerciante en un sistema de distribución o como el de la consideración de las normativas publicitarias en el marco del Derecho de la propiedad industrial a la luz de la jurisprudencia Keck y Mithouard.

(CGV)

³⁰ Sentencias de 20 de enero de 1981, Musik-Vertrieb membran y K-tel International (55/80 y 57/80, Rec. p. 147) y de 17 de mayo de 1988, Warner Brothers y Metronome Video (157/86, Rec. p. 2605).

Las excepciones al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo: el apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE,³¹ reinterpretado

La sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Marschall:³² de nuevo sobre la preferencia en la promoción por las candidatas femeninas, a igualdad de capacitación

El pasado 11 de noviembre de 1997, el Tribunal de Justicia dictó sentencia en el asunto C-409/95, Marschall, en respuesta a la cuestión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Gelsenkirchen de Alemania, con arreglo al artículo 177 del Tratado, para resolver el litigio del que conoce entre el Sr. Marschall y la administración del Land Nordrhein-Westfalen (en lo sucesivo, «administración») para la que trabaja en calidad de profesor. El litigio versa sobre su candidatura a un puesto de promoción en el centro escolar de Schwerte.

Se le pedía, de nuevo, al Tribunal, la interpretación de los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE (en lo sucesivo, «Directiva 76/207») relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

La disposición legislativa nacional que el órgano jurisdiccional de remisión debía aplicar, a la luz de la interpretación del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207 que le diera el Tribunal de Justicia, era la siguiente:³³

«Cuando, en el sector del organismo competente en el que deba producirse la promoción, haya menos mujeres que hombres en el nivel del correspondiente puesto de la carrera, se concederá preferencia en la promoción a las mujeres, a igualdad de aptitud, competencia y prestaciones profesionales, salvo que concurran en la persona de un candidato motivos que inclinen la balanza a su favor; [...]»

³¹ Directiva del Consejo de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70).

³² Sentencia de 11 de noviembre de 1997, Marschall (C-409/95, Rec. p. I-0000).

³³ Segunda frase del apartado 5 del artículo 25 de la Beamtenengesetz (Ley de la Función Pública del Land), en la versión publicada el 1 de mayo de 1981 (GVNW, p. 234), modificada en último lugar mediante el artículo 1 de la Séptima Ley de modificación de determinadas normas de la Función Pública, de 7 de febrero de 1995 (GVNW, p. 102).

Las disposiciones de la Directiva 76/207 que debía interpretar el Tribunal de Justicia eran los apartados 1 y 4 del artículo 2, del siguiente tenor:

«1. El principio de igualdad de trato en el sentido de las disposiciones siguientes, supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, bien sea directa o indirectamente, en lo que se refiere, en particular, al estado matrimonial o familiar.

[...]

4. La presente Directiva no obstará a las medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular para corregir las desigualdades de hecho que afecten a las oportunidades de las mujeres en las materias [acceso al empleo, incluida la promoción y la formación profesional, así como las condiciones de trabajo] contempladas en el apartado 1 del artículo 1».

Los hechos

Se desprendía de la resolución de remisión que el Sr. Marschall trabajaba para la administración demandada como profesor titular y que percibía la retribución correspondiente al nivel de base del grado A 12. En febrero de 1994 presentó su candidatura para la promoción a una plaza de grado A 13 del centro escolar de Schwerte. Sin embargo, se le informó de que la administración tenía la intención de nombrar a una candidata para esa plaza.

El Sr. Marschall formuló una reclamación que fue desestimada en julio de 1994. La administración justificaba su decisión alegando que la candidata seleccionada debía forzosamente ser promovida conforme a la citada disposición, puesto que, según los informes de calificación, ella y el Sr. Marschall tenían igual capacitación, y el número de mujeres de grado A 13 en el momento en que se publicó la vacante era inferior al de hombres. El Sr. Marschall interpuso a continuación un recurso ante el *Verwaltungsgericht Gelsenkirchen* con objeto de que se ordenara a la administración que lo promoviera al puesto controvertido.

Ese órgano jurisdiccional comprobó que, efectivamente, el recurrente y la candidata seleccionada tenían igual capacitación para cubrir la plaza vacante y consideró que la solución del litigio dependía de la compatibilidad de la disposición nacional citada con los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva. Sobre la base de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Kalanke,³⁴ el tribunal alemán opinaba que

³⁴ Sentencia de 17 de octubre de 1995, Kalanke (C-450/93, Rec. p. I-3051).

la preferencia concedida, por principio, a las mujeres parecía constituir una discriminación en el sentido del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva y que esa discriminación no desaparecía por el hecho de que, a título excepcional, pudiera preferirse al candidato de sexo masculino.

Al tribunal alemán le parecía asimismo dudoso que la disposición nacional citada pudiera quedar comprendida en la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207, que se refiere a las medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Y ello por dos razones: en primer lugar, porque la base para la apreciación de los candidatos quedaría indebidamente reducida, ya que el único elemento que se toma en cuenta es la proporción numérica de hombres y mujeres en la categoría de que se trata; en segundo lugar, porque la disposición nacional citada no mejora la capacidad de las mujeres para competir en el mercado de trabajo y desarrollar una carrera profesional en pie de igualdad con los hombres, sino que prescribe un resultado, mientras que el apartado 4 del artículo 2 de la Directiva únicamente autoriza las medidas que tienen por objeto la igualdad de oportunidades.

La cuestión prejudicial

Ante estas dudas, el tribunal alemán decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial en los siguientes términos:

«Los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (76/207/CEE), ¿se oponen a una normativa nacional conforme a la cual, en aquellos sectores de actividad de la Administración que, en el nivel del correspondiente puesto de promoción de una carrera, tengan un menor número de mujeres que de hombres, se concederá preferencia en la promoción a las mujeres, en caso de igual capacitación (aptitud, competencia y prestaciones profesionales) de candidatos de uno y otro sexo, salvo que concurran en la persona de un candidato de sexo masculino motivos particulares que inclinen la balanza a su favor?».³⁵

³⁵ «Sofern nicht in der Person eines männlichen Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen».

El procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia

Resulta curioso que el demandante en el litigio principal no presentara observaciones escritas ni compareciera en el acto de la vista. Sí lo hicieron, en cambio, la administración demandada, los Gobiernos de España, de Francia, de Austria, de Finlandia, de Suecia, del Reino Unido y de Noruega³⁶ y la Comisión. En el acto de la vista compareció también, para presentar oralmente sus observaciones, el Gobierno de los Países Bajos.

La administración demandada defendía la disposición nacional controvertida alegando que la norma de preferencia que prevé, introduce como criterio de promoción suplementario el de la condición de mujer, destinado a neutralizar la situación de desigualdad en la que se encuentran las candidatas femeninas en relación con los candidatos masculinos ya que, en caso de igual capacitación, el empresario tiende a promover a un hombre antes que a una mujer debido a la aplicación de determinados criterios tradicionales de promoción que perjudican en la práctica a las mujeres, tales como la edad, la antigüedad y el hecho de que el candidato sea el cabeza de familia que asegura la única fuente de ingresos del hogar. Así pues, al establecer que debe darse preferencia en las promociones a las mujeres, «salvo que concurran en la persona de un candidato motivos que inclinen la balanza a su favor», el legislador eligió conscientemente un concepto jurídico impreciso con objeto de garantizar la suficiente flexibilidad y, en particular, para dejar a la administración un margen de apreciación que le permita tener en cuenta todos los motivos que puedan concurrir en la persona de los candidatos. Por consiguiente, a pesar de la norma de preferencia, la administración siempre puede optar por el candidato de sexo masculino basándose en los criterios, tradicionales o no, de promoción.

Las posiciones entre quienes presentaron observaciones en este procedimiento estaban frontalmente enfrentadas:

³⁶ De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 20 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, modificado por la Declaración de la Comunidad Europea sobre los derechos de los Estados de la AELC ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, anexa al Acta Final del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (DO 1994, L 1, p. 523 (567)). El Gobierno de Noruega solicitó que se le autorizara a presentar las observaciones escritas y orales, en el acto de la vista, en una lengua distinta de la lengua de procedimiento que, en ese asunto, era el alemán. Se le autorizó el uso de la lengua inglesa por aplicación del párrafo quinto del apartado 3 del artículo 29 del Reglamento de Procedimiento, que permite a los Estados miembros del Acuerdo EEE, que no sean Estados miembros de las Comunidades, el uso de una lengua distinta a la de procedimiento cuando participan en un procedimiento prejudicial.

- Por una parte, la administración demandada, los Gobiernos de Austria, de España, de Finlandia, de Noruega, y de Suecia, y la Comisión, consideraban que una norma nacional como la disposición controvertida constituye una medida destinada a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que está comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva; que la preferencia concedida a las candidatas femeninas está destinada a servir de contrapeso de los criterios tradicionales de promoción, aunque sin suplantarlos; que una norma como la controvertida está destinada a corregir procedimientos discriminatorios de selección de personal; que favorece el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad; y que contribuye, de esa forma, a reequilibrar los mercados de trabajo, que, en su estado actual, siguen estando ampliamente compartimentados en función del sexo, concentrando el trabajo femenino en los puestos inferiores de la jerarquía profesional. El Gobierno finlandés añadía que la experiencia demuestra que las acciones que se limitan a intervenir en la orientación y la formación profesionales de las mujeres, o en el reparto de responsabilidades profesionales y familiares, no bastan para poner fin a esta compartimentación de los mercados de trabajo. Todos ellos estaban, además de acuerdo en afirmar que la disposición controvertida no garantiza a las mujeres una preferencia absoluta e incondicional, por lo que no sobrepasa los límites trazados por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Kalanke*.³⁷
- Por otra parte, los Gobiernos de Francia y del Reino Unido mantenían que la disposición controvertida no estaba amparada por la excepción del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva. Para defender esa postura alegaban que, al conceder preferencia a las candidatas femeninas, esta norma no está dirigida a conseguir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres sino que va más allá, pretendiendo establecer una igualdad de representación entre ambos sexos. Por esa razón, habría que aplicar el mismo razonamiento seguido por el Tribunal en la sentencia *Kalanke*. Respecto a la existencia, en este caso, de una cláusula que permite la promoción de un candidato masculino cuando concurren en su persona motivos que inclinan la balanza a su favor, añaden que esa cláusula de excepción no menoscaba en absoluto el carácter discriminatorio de la disposición, ya que está destinada a aplicarse sólo

³⁷ Citada en la nota 34 *supra*.

de forma excepcional y, por tanto, no tiene incidencia en un asunto «normal» en el que ningún motivo relacionado específicamente con la persona del candidato masculino podría por sí mismo prevalecer sobre la obligación general de promover a la candidata femenina. Además, esa cláusula, al estar formulada en términos a la vez generales e imprecisos, vulneraría el principio de seguridad jurídica.

Al dictar sentencia en el asunto Marshall, el Tribunal recuerda que ya señaló en la sentencia Kalanke que una norma nacional que establece que, en una promoción, las mujeres que tienen la misma capacitación que sus competidores masculinos gozan automáticamente de preferencia en los sectores en los que estén infrarrepresentadas, entraña una discriminación por razón de sexo.³⁸ Ahora bien, a diferencia de la normativa

³⁸ En la sentencia Kalanke, el Tribunal respondió a las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia, a título prejudicial, por el Bundesarbeitsgericht alemán, sobre la interpretación de los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207, cuestiones que se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Kalanke y la ciudad alemana de Bremen. La ley del Estado de Bremen relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en la función pública disponía que al efectuar la selección, tanto para el ingreso como para proveer un puesto por promoción, se concederá preferencia a las mujeres frente a los hombres con la misma capacitación si, en el sector de que se trata, están infrarrepresentadas y que existía infrarrepresentación de las mujeres cuando, en los distintos grados de salarios de las categorías de personal de un determinado servicio, las mujeres no cubrían al menos la mitad de los puestos. Los hechos que suscitaron el procedimiento principal eran los siguientes: la ciudad de Bremen organizó un procedimiento de selección destinado a cubrir un puesto de jefe de sección en el Servicio de parques y jardines. En la última fase del procedimiento resultó que había que optar entre dos candidatos clasificados ambos en el mismo nivel retributivo a saber, el Sr. Kalanke, demandante en el litigio principal, ingeniero superior de jardines y paisajes, que trabajaba desde 1973 como técnico de planificación de jardines en dicho servicio y ejercía en él las funciones de adjunto permanente del jefe de sección y, la Sra. Glissmann, ingeniero superior paisajista desde 1983 y que trabajaba desde 1975 en el mismo servicio, también como técnico de planificación de jardines. Al ser propuesta la promoción del Sr. Kalanke, el Comité de personal no dio su acuerdo. En el procedimiento de mediación que se siguió se recomendó el nombramiento del Sr. Kalanke, a lo que continuó oponiéndose el Comité de personal, solicitando que se pronunciara el Comité de Conciliación el cual, mediante decisión vinculante para el empleador, consideró que los candidatos poseían la misma capacitación y que debía darse preferencia al candidato de sexo femenino. En su demanda ante la jurisdicción laboral, el Sr. Kalanke alegó que poseía una capacitación superior a la de la Sra. Glissmann, extremo que había sido ignorado por el Comité de conciliación, añadiendo que el régimen de cuotas establecido por la ley del Estado de Bremen relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en la función pública era contraria a la Ley Fundamental y al artículo 611 del Código civil alemán. Esta demanda fue desestimada tanto en primera instancia como en apelación. El Bundesarbeitsgericht, jurisdicción que debía resolver el recurso de casación, consideraba que la solución del litigio dependía, fundamentalmente, de la aplicabilidad de esta ley del Estado de Bremen. El órgano jurisdiccional precisaba que no se trataba de un régimen de cuotas rígi-

examinada en la sentencia Kalanke, el tribunal aprecia que la disposición controvertida en el asunto Marschall contiene una cláusula conforme a la cual las mujeres no gozan de preferencia en la promoción si concurren en la persona de un candidato masculino motivos que inclinen la balanza a su favor, denominada «cláusula de apertura».

Establecida ya esta diferencia en relación con el precedente, el Tribunal examina, a continuación, si una norma nacional que contenga tal cláusula está destinada a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el sentido del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva, el cual, de acuerdo con su jurisprudencia tiene como finalidad precisa y limitada autorizar medidas que, aunque sean discriminatorias en apariencia, están destinadas efectivamente a eliminar o a reducir las desigualdades de hecho que pudieran existir en la realidad de la vida social,³⁹ disposición que autoriza medidas nacionales en el ámbito del acceso al empleo, incluida la promoción, que, favoreciendo especialmente a las mujeres, están destinadas a mejorar su capacidad de competir en el mercado de trabajo y desarrollar una carrera profesional en pie de igualdad con los hombres.

Al igual que había hecho en la sentencia Kalanke, el Tribunal se refiere a la Recomendación del Consejo relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer, en la que se afirma que «las normas jurídicas existentes sobre igualdad de trato, que tienen por objeto conceder derechos a los individuos, son insuficientes para eliminar toda forma de desigualdad de hecho si, paralelamente, no se emprenden acciones, por parte de los Gobiernos y de los interlocutores sociales y otros organismos competentes, tendentes a compensar los efectos perjudiciales que

das, que reserve a las mujeres un determinado porcentaje de puestos vacantes independientemente de su capacitación sino que, por el contrario, este régimen dependía de la aptitud de los candidatos, gozando de preferencia los candidatos de sexo femenino, únicamente si tienen la misma capacitación que los masculinos, añadiendo que un tal régimen de cuotas era compatible con las disposiciones nacionales de rango constitucional y legal, debiendo la disposición litigiosa ser interpretada en el sentido de que, aunque en principio se debe conceder preferencia a la mujer en caso de promoción, la equidad debe imponer, si las circunstancias lo requieren, una excepción a ese privilegio. Señalaba, también que un régimen de cuotas como el controvertido puede contribuir a superar, en el futuro, las desventajas que sufren en la actualidad las mujeres y que perpetúan las desigualdades del pasado, en la medida en que acostumbra a que las mujeres desempeñen también ciertas funciones más prestigiosas. La atribución tradicional de determinadas actividades a las mujeres y la concentración del empleo femenino en los puestos inferiores de la jerarquía profesional son contrarios a los criterios de igualdad de derechos aplicables actualmente.

³⁹ Sentencias de 25 de octubre de 1988, Comisión/Francia (312/86, Rec. p. 6315), apartado 15, y Kalanke, citada en la nota 34 *supra*, apartado 18).

resultan, para las mujeres en activo, de actitudes, de comportamientos y de estructuras de la sociedad».⁴⁰

Sin embargo, contrariamente a lo que sucedió entonces, el Tribunal apreció, en esta ocasión que, incluso en caso de igual capacitación, existe la tendencia a promover preferiblemente a los candidatos masculinos, en perjuicio de las candidatas femeninas, debido, particularmente, a determinados prejuicios e ideas estereotipadas sobre el papel y las capacidades de la mujer en la vida activa, y al temor, por ejemplo, a que las mujeres interrumpan más frecuentemente su carrera, a que, debido a las tareas del hogar y familiares, organicen su jornada laboral de forma menos flexible o a que se ausenten más a menudo debido a embarazos, partos y períodos de lactancia y que, por estos motivos, el hecho de que dos candidatos de distinto sexo presenten igual capacitación no implica por sí solo que tengan iguales oportunidades.

De ahí deduce que una norma nacional conforme a la cual, en caso de promoción, las mujeres que presenten igual capacitación que los candidatos de sexo masculino tienen derecho, sin perjuicio de la cláusula de apertura, a un trato preferente en los sectores en los que están infrarrepresentadas, puede estar incluida en el ámbito de aplicación del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207, puesto que tal norma puede contribuir a servir de contrapeso a los efectos perjudiciales para las mujeres derivados de las actitudes y comportamientos descritos y a reducir, de esa forma, las desigualdades de hecho que pudieran existir en la realidad de la vida social.

Ahora bien, esta norma nacional, que favorece especialmente a las candidatas femeninas, no puede garantizar a las mujeres la preferencia absoluta e incondicional en una promoción ya que, de lo contrario, sobrepasaría los límites del apartado 4 del artículo 2 que contiene una excepción a un derecho individual consagrado por la Directiva 76/207.

A este razonamiento añade el Tribunal que, contrariamente a lo que ocurría con la normativa examinada en la sentencia Kalanke, una disposición nacional que, como la estaba examinando, contiene una cláusula de apertura no sobrepasa esos límites si, en cada caso particular, garantiza, a los candidatos masculinos con igual capacitación que las candidatas femeninas, que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la preferencia concedida a las candidatas femeninas cuando uno o varios de esos criterios hagan que la ba-

⁴⁰ Tercer considerando de la Recomendación 84/635/CEE del Consejo, de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer (DO L 331, p. 34; EE 05/04, p. 124).

lanza se incline a favor del candidato de sexo masculino, sin que esos criterios puedan ser discriminatorios en perjuicio de las candidatas femeninas.

Indica, por último, que corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si se cumplen estos requisitos, basándose para ello en un examen del alcance de la disposición controvertida, tal y como ha sido aplicada por la administración demandada, y responde a la cuestión prejudicial planteada por el *Verwaltungsgericht Gelsenkirchen* en su resolución de 21 de diciembre de 1995, en los siguientes términos:

«Los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207 no se oponen a una norma nacional que, en caso de que candidatos de ambos sexos presenten igual capacitación, desde el punto de vista de su aptitud, competencia y prestaciones profesionales, obliga a conceder preferencia en la promoción a las candidatas femeninas en aquellos sectores de actividad de la Administración que, en el nivel del puesto de que se trate, tengan un menor número de mujeres que de hombres, salvo que concurran en la persona de un candidato masculino motivos que inclinen la balanza a su favor, siempre que:

- dicha norma garantice, en cada caso particular, a los candidatos masculinos con igual capacitación que las candidatas femeninas, que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la preferencia concedida a las candidatas femeninas cuando uno o varios criterios hagan que la balanza se incline a favor del candidato masculino, y que
- tales criterios no sean discriminatorios en perjuicio de las candidatas femeninas

Comentario

Resulta sorprendente que el Tribunal de Justicia, en el espacio de apenas dos años que separan la sentencia *Kalanke* de la sentencia *Marschall* haya imprimido un giro tan radical en su jurisprudencia. Y es innegable que se trata de un giro de 180°, en mi opinión, consciente y deliberado.

No le habrían faltado razones si hubiera querido perseverar en la línea iniciada con la sentencia *Kalanke*,⁴¹ en la que tuvo que interpretar, por vez primera, la Directiva 76/207 en relación con un régimen de cuotas establecido en favor de las mujeres y, en general, en relación con acciones positivas.

⁴¹ Citada en la nota 34 *supra*.

En el asunto Kalanke, el juez nacional había preguntado si las disposiciones de derecho comunitario se oponían a una normativa nacional que, en caso de igual capacitación de los candidatos de distinto sexo que concurrían a una promoción, concedía automáticamente preferencia a las candidatas de sexo femenino en los sectores en los que las mujeres estaban infrarrepresentadas, considerando que existe infrarrepresentación cuando las mujeres no cubrían al menos la mitad de los puestos en los distintos grados de la categoría de personal de que se trataba y sucedía lo mismo en los distintos niveles de función previstos en el organigrama. La respuesta fue, en esa ocasión, afirmativa.

El Tribunal afirmó en la sentencia Kalanke que el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, establecido por la Directiva 76/207, supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, bien sea directa o indirectamente y que una disposición nacional que establecía que, en una promoción, las mujeres con la misma capacitación que sus competidores masculinos gozaban automáticamente de preferencia en los sectores en los que estaban infrarrepresentadas, entrañaba una discriminación por razón de sexo. Al igual que hizo en el asunto Marshall, en Kalanke el Tribunal tuvo que examinar si una disposición nacional de ese tenor estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación de la excepción contenida en el apartado 4 de su artículo 2.

Siguiendo a su Abogado General,⁴² el Tribunal precisó, en esa ocasión, que, desde el momento en que el apartado 1 del artículo 2 establece, de manera general y perentoria, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres y que el apartado 4 del mismo artículo constituye una excepción a ese principio, la interpretación de esta última disposición no puede llevarse a cabo haciendo abstracción del principio general: en la medida en que constituye una excepción a un derecho individual consagrado por la Directiva, debe ser interpretado de forma restrictiva. Por esa razón, concluye que, una normativa nacional que garantiza la preferencia absoluta e incondicional de las mujeres en un nombramiento o promoción va más allá de una medida de fomento de la igualdad de trato y sobrepasa los límites de la excepción establecida en el apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207, añadiendo que, un sistema de esa naturaleza, en la medida en que pretende establecer una igualdad de representación de la mujer en relación con el hombre en todos los grados y niveles de un servicio sustituye el fomento de la igualdad de oportunidades contemplada en el apartado 4 del artículo 2 por su

⁴² Conclusiones del Abogado General Sr. Tesouro en el asunto en el que recayó la sentencia Kalanke, citada en la nota 34 *supra*.

resultado, que sólo podrá alcanzarse a través de la aplicación de dicha igualdad de oportunidades.

En la sentencia Marschall, para interpretar que las disposiciones de la Directiva 76/207 no se oponen a una norma nacional del tenor de la controvertida, el Tribunal se apoyó en la existencia de la llamada «cláusula de apertura», que permite hacer excepción a la regla general de conceder preferencia en la promoción a las mujeres, a igualdad de aptitud, competencia y prestaciones profesionales, cuando concurren en la persona de un candidato motivos que inclinen la balanza a su favor.

Sin embargo, en mi opinión, el resultado que pretende obtener esta cláusula no difiere del que se obtenía aplicando la Ley del Estado de Bremen relativa a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en la función pública, que dio origen al asunto Kalanke. En efecto, en su auto de remisión, el Bundesarbeitsgericht indicaba que dicha Ley debía ser interpretada en el sentido de que, aunque en principio se debía conceder preferencia a la mujer en caso de promoción, la equidad debe imponer, si las circunstancias lo requieren, una excepción a ese privilegio. Creo, pues, que ambas legislaciones nacionales eran sustancialmente iguales, con la única diferencia de que en la Ley del Land Nordrhein-Westfalen, la cláusula se encontraba de forma explícita, mientras que, en la Ley de Bremen había que recurrir a la equidad para conseguir el mismo resultado.

Así lo consideró el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones,⁴³ en las que afirma que la Ley del Estado de Bremen no era, de hecho, ni absoluta ni incondicional y que en la sentencia Kalanke, el Tribunal de Justicia ya había destacado la observación hecha por el Bundesarbeitsgericht respecto a la aplicación de la equidad si las circunstancias del caso concreto lo requerían. Por esta razón, había que partir de la base de que el Tribunal ya había tenido en cuenta que la Ley del Estado de Bremen admitía excepciones a la hora de interpretar la referencia a la preferencia «automática» que figura en esa sentencia.

También parecía ser de esta opinión el órgano jurisdiccional nacional de Gelsenkirchen que planteó la cuestión prejudicial para resolver el asunto Marshall, apenas dos meses después de pronunciarse la sentencia Kalanke. En su auto de remisión indicaba que la preferencia concedida, por principio, a las mujeres parecía constituir una discriminación en el sentido del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, discriminación que no desaparece por el hecho de que, a título excepcional, pueda preferirse al candidato de sexo masculino.

⁴³ Conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs, presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia Marschall, citada en la nota 32 *supra*, puntos 16 y 28.

Si hubiera querido seguir en la línea iniciada con la sentencia Kalanke, al Tribunal no le habrían faltado, desde luego, argumentos. El Abogado General Sr. Jacobs se los proporcionó en abundancia a lo largo de sus conclusiones, en las que le proponía que aplicara la jurisprudencia sentada en esa sentencia al asunto Marschall. A este respecto, afirmaba que la norma controvertida en este último asunto tenía el mismo carácter discriminatorio que la del Estado de Bremen ya que, si bien no estaba formulada de forma que concediera una promoción automática a la mujer en las circunstancias en que se aplica, su núcleo consiste en que, salvo en casos excepcionales, debe promoverse a la mujer por el hecho de serlo. Así pues, el hecho de ser mujer debería quedar proscrito como criterio de selección ya que el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva dispone que la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres supone la ausencia de toda discriminación en las condiciones de promoción, incluidos los criterios de selección.⁴⁴

Para examinar si esa norma que, de entrada, ya ha calificado de discriminatoria, está comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207, el Abogado General Sr. Jacobs se apoya en la definición de «medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades» que dio el Abogado General Sr. Tesouro en las conclusiones que presentó en el asunto Kalanke:⁴⁵ «Dar igualdad de oportunidades sólo puede significar, en mi opinión, poner en condiciones de obtener el mismo resultado, esto es, restablecer entre las personas pertenecientes a los dos sexos los requisitos de igualdad en el punto de partida. [...] Ahora bien, me parece obvio que la normativa nacional controvertida no está destinada a garantizar la igualdad en los puntos de partida. La propia circunstancia de que dos candidatos de distinto sexo tengan una capacitación equivalente implica, de hecho y por definición, que los dos candidatos han tenido y tienen las mismas oportunidades: por tanto, se encuentran en condiciones igualitarias en el punto de partida. Al conceder preferencia a las mujeres, la normativa nacional controvertida tiende, por tanto, a conseguir una igualdad de resultados o, mejor dicho, un reparto equitativo de los puestos de trabajo, en términos numéricos, entre hombres y mujeres. No considero que sea éste el fin o la *ratio* del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva.»

A continuación, el Abogado General Sr. Jacobs, recoge también la distinción entre medidas permitidas con arreglo al apartado 4 del artículo 2, que serían las destinadas a la eliminación de los obstáculos que impiden a las mujeres perseguir los mismos resultados en condiciones idé-

⁴⁴ *Ibidem*, punto 23.

⁴⁵ Citadas en la nota 42 *supra*, punto 13.

ticas, y las medidas no permitidas por dicha disposición, que serían aquellas destinadas a proporcionarles directamente los resultados perseguidos o, al menos, a concederles prioridad para alcanzar estos resultados únicamente porque son mujeres.⁴⁶ Llega a la conclusión, en el punto 32, de que «el efecto de la sentencia Kalanke consiste en que cualquier normativa que vaya más allá de la promoción de la igualdad de oportunidades, pretendiendo, en su lugar, imponer el resultado deseado de igualdad de representación, queda igualmente fuera del ámbito de aplicación del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva y es, por consiguiente, contraria al principio de igualdad de trato enunciado en el apartado 1 del artículo 2 y, en el estado actual del derecho comunitario, ilegal.» En su opinión, la excepción prevista en la norma nacional, no afectaba a dicha conclusión, entre otras razones, porque cuando se aplica, simplemente se reemplaza, en un caso concreto, la norma por la que se concede preferencia a las mujeres, lo cual no altera su carácter discriminatorio.

Sin embargo, como se ha visto, el Tribunal no siguió, esta vez a su Abogado General, interpretando, contrariamente a lo que éste le había propuesto, que los apartados 1 y 4 de la Directiva 76/207 no se oponen a una disposición nacional del tenor de la que debe ser aplicada por el tribunal alemán al asunto Marschall, siempre que esa norma garantice, en cada caso particular, a los hombres con igual capacitación que las mujeres, que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la preferencia concedida a las mujeres cuando uno o varios criterios hagan que la balanza se incline a favor del hombre y que tales criterios no sean discriminatorios en perjuicio de las mujeres.

Se trata, desde luego, de un primer paso. Pero es un primer paso que ha costado mucho tiempo dar. La Directiva 76/207 tiene más de veinte años y ésta ha sido la primera vez que el Tribunal de Justicia ha interpretado que estaba ante una medida adoptada por un Estado miembro destinada a corregir las desigualdades de hecho que afectan a las oportunidades de las mujeres, que quedaba amparada por la excepción del apartado 4 del artículo 2. A partir de la sentencia Marschall ya sabemos, pues, en qué consiste una de esas medidas en lugar de saber, simplemente aquellas que no podían considerarse amparadas por la excepción: en efecto, con anterioridad, al haber llevado a cabo interpretaciones muy restricti-

⁴⁶ *Ibidem*, punto 22, y conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs, citadas en la nota 43 *supra*, punto 31.

vas, el Tribunal había considerado cada vez que ninguna de las medidas enjuiciadas era compatible con el principio de igualdad de trato.⁴⁷

Y ha tardado tanto que, por una vez, el legislador ha tomado la delantera al Tribunal al haber aprovechado la oportunidad que se le presentaba a la hora de concluir el Tratado de Amsterdam⁴⁸ para reformular el artículo 119 del Tratado CE (que ha pasado a ser el artículo 141), cuyo apartado 4, en su nueva redacción, establece: «Con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en las carreras profesionales.»

(MIRP)

⁴⁷ Desde luego, la más reciente es la sentencia Kalanke. En la sentencia Comisión/Francia, citada en la nota 39 *supra*, el Tribunal de Justicia consideró que no estaban amparadas por la excepción del apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207, determinadas medidas especiales establecidas en favor de las mujeres en Francia tales como: la reducción del horario de trabajo en favor de mujeres mayores de 59 años, la jubilación anticipada, la obtención de permisos por enfermedad de los hijos, la concesión de días suplementarios de vacaciones anuales por hijo, la concesión de un día de permiso al comienzo del curso escolar, la concesión de horas de permiso el día de la madre, descansos diarios para las mujeres que trabajen con material mecanográfico o que estén empleadas como dactilógrafas o telefonistas, la concesión de bonificaciones para el cálculo de la jubilación a partir del segundo hijo, y el pago de primas a las madres de familia que soporten gastos de guardería o de custodia.

⁴⁸ Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997 (DO C 340, p. 1).

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 Amsterdam: el Tratado de Amsterdam.—1.2. Los Consejos Europeos de Luxemburgo: el desempleo y la ampliación.—1.3. Schengen: entrada en vigor en Italia e inclusión en el Tratado de Roma.—1.4. Unión monetaria: la recta final.—2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL.—2.1. Presidencia británica del Consejo en el primer semestre de 1998.—2.2. Comisión: mitad de mandato.—2.3. IME/ BCE: relevo en la presidencia del IME y candidaturas a la del BCE. 2.4. Consejo extra-euro.—3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA.—3.1. Turquía: anuncio de ruptura con la UE.—3.2. Liberalización del mercado de gas natural.—3.3. Fiscalidad: código de conducta fiscal y desaparición de los privilegios fiscales para el 2003.—3.4. Competencia: mayores exenciones para los acuerdos entre pequeñas empresas.

INTRODUCCIÓN

La últimas cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de junio, noviembre y diciembre de 1997 han significado pasos importantes en la historia comunitaria, y no tanto por su contenido como por su componente histórico y simbólico.

En junio, los Quince aprobaron el Tratado de Amsterdam que, aunque limitado, representa un nuevo avance en el proceso de integración comunitaria. En noviembre, mostraron a la opinión pública su preocupación en relación al grave problema del desempleo y se fijaron metas y plazos en la adopción de medidas, a la vez que crearon un procedimiento de vigilancia común sobre el grado de ejecución de los diferentes planes

nacionales. Y en diciembre, dieron luz verde a una futura Unión Europea de 26 miembros eliminando, definitivamente, la división del continente en los dos bloques antagónicos Este-Oeste de las últimas décadas.

El primer semestre de 1998 se prevé también intenso en acontecimientos. En marzo se convocará la «Conferencia Europea» que dará lugar a un diálogo abierto y permanente con todos los países candidatos, y en abril comenzarán las negociaciones de Adhesión con Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre.

Y sin embargo, el hecho por el cual 1998 se considerará como un año histórico para Europa será la puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea. A estas alturas del proceso, ya no existen opiniones que cuestionen la irreversibilidad de la moneda única y es por ello que la agenda diseñada para los tres primeros días de mayo en Bruselas es esperada con gran expectación en todos los ámbitos económicos, políticos y sociales de la Unión Europea.

Seremos testigos, a lo largo de este trascendental fin de semana, de la selección de países que integren la Unión Monetaria en 1999 y del nombramiento de los «grandes hombres» que dirigirán la ejecución de la Política Monetaria unificada.

1. ESTADO DE LA INTEGRACIÓN

1.1. Consejo Europeo de Amsterdam: el Tratado de Amsterdam

Tal como estaba previsto, el Consejo Europeo celebrado en Amsterdam los pasados 16 y 17 de junio aprobó la reforma del Tratado de Maastricht mediante el conocido como Tratado de Amsterdam.

El acto formal de aprobación del nuevo Tratado tuvo lugar en la misma ciudad holandesa el 2 de octubre con la firma solemne por parte de los Quince ministros de Asuntos Exteriores. Desde este momento, ha dado comienzo el proceso de ratificación en cada uno de los Estados miembros (Dinamarca, Portugal e Irlanda lo harán por referéndum), con la vista puesta en 1999 como fecha previsible para su entrada en vigor.

La cumbre de Amsterdam finalizó en un clima de singular confusión debido, fundamentalmente, a que los temas centrales de la pretendida reforma no fueron realmente abordados. Los Quince únicamente fueron capaces de ofrecer a la opinión pública una minirreforma, interpretada por muchos como un auténtico frenazo en seco a la Unión Política. Es por ello que la palabra más empleada para calificar al Consejo Europeo fue la de fracaso.

Los quince artículos del nuevo Tratado, fruto de cerca de dos años de arduas negociaciones, incluyen las siguientes disposiciones:

Modificaciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

Aplazamiento de la reforma institucional al momento en que se vaya a producir la próxima ampliación de la Unión Europea.

Los países «grandes» perderán un comisario puesto que la Comisión dará cabida a un único nacional por cada uno de los Estados miembros, aunque debiendo articularse en todo caso una compensación por esta pérdida de poder, bien mediante una nueva ponderación de votos en la mayoría cualificada del Consejo o bien, mediante una doble mayoría. Se acuerda asimismo que, hasta la entrada en vigor de la primera ampliación, se prorrogará el «Compromiso de Ioannina» (minoría de bloqueo rebajada) y que, antes de esta fecha, se analizará de forma particular el caso de España.

También establece que, al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de 20, se convocará una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de la composición y del funcionamiento de las instituciones.

Limitada extensión de la mayoría cualificada en las decisiones del Consejo de Ministros y de los procedimientos de codecisión.

Inclusión de un capítulo sobre el Empleo, con disposiciones relativas a la coordinación de las políticas nacionales, pero sin compromisos financieros procedentes de los Fondos Estructurales. Cada Estado miembro elaborará un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo que será examinado por el Consejo de Ministros de la UE, quien a su vez podrá formular recomendaciones al Estado en cuestión si lo considera pertinente.

Reforzamiento de la «Política Social», con la incorporación del Protocolo Social tras su aceptación por el Reino Unido y con una referencia a la Carta Social Europea y a la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores.

Posibilidad de «Cooperaciones Reforzadas» entre Estados miembros en ámbitos que no sean de exclusiva competencia de la Comunidad y que no hagan referencia a la ciudadanía de la Unión, y sin que establezcan una discriminación entre nacionales de los Estados miembros. Se consagra así el Principio de que los Estados que no quieran avanzar en la integración no podrán impedir que otros Estados sí lo hagan y, por ello, puedan pactar «cooperaciones reforzadas» en determinados asuntos.

Inclusión del Convenio de Schengen: en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo adoptará medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países. Reino Unido e Irlanda gozarán de un régimen de *opting out* para, en su caso, mantenerse fuera del Convenio.

Inclusión de medidas en materia de asilo, medidas relativas a los refugiados y medidas sobre política de inmigración: en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado, el Consejo adoptará este tipo de medidas, pudiendo Reino Unido, Irlanda y Dinamarca decidir su no participación. Se produce así la «comunitarización» de estas materias ya que, antes del Tratado de Amsterdam formaban parte del «Tercer Pilar» intergubernamental del Tratado de la Unión Europea, Cooperación en Asuntos de Interior y Justicia, y ahora pasan a formar parte del Tratado constitutivo de la CE.

Política Exterior y de Seguridad Común

La figura conocida como «*Mister Pesc*», concebida para representar de forma unificada la PESC, ha quedado muy «rebajada» y, ciertamente, muy por debajo de las expectativas creadas. Así, no ha sido asignada a ningún político europeo con reconocido prestigio internacional sino al Secretario General del Consejo de Ministros, y las labores que le han sido confiadas también son de rango «menor», básicamente consistentes en la asistencia a la presidencia de la UE y a la «*Troika*» de los Ministros de Exteriores.

Constatación de que la Unión Europea Occidental, UEO, es parte integrante del desarrollo de la UE. En este sentido, la Unión «fomentará unas relaciones institucionales más estrechas, con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo».

Cooperación en Asuntos de Interior y Justicia (creación de un «espacio de libertad, justicia y seguridad» para los ciudadanos europeos)

Limitación del derecho de asilo para naturales de los Estados miembros. Aunque se presumen «manifiestamente infundadas», dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales por parte de los Estados miembros, las solicitudes de asilo efectuadas por un nacional de un Estado miembro sólo podrán tomarse en consideración o ser declaradas admisibles para su examen por otro Estado miembro con un trámite

previo de comunicación al Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la UE.

Reforzamiento del poder de «Europol», para que facilite la coordinación de acciones específicas de investigación y para que desarrolle conocimientos especializados con los que ayudar a los Estados miembros en la investigación de casos de delincuencia organizada.

1.2. Los Consejos Europeos de Luxemburgo: el desempleo y la ampliación

A lo largo del segundo semestre de 1997 se celebraron dos Consejos Europeos en Luxemburgo, uno extraordinario en noviembre para tratar el grave problema del desempleo, y otro ordinario, coincidente con la finalización de la presidencia luxemburguesa en diciembre, que despejó las dudas sobre las futuras negociaciones de la Ampliación.

En la que se dio por llamar «Cumbre del Empleo», los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince debatieron sobre las medidas más apropiadas para combatir el desempleo en la Unión.

Así, el Consejo se comprometió a impulsar la inserción en el mercado laboral de dos colectivos en particular, los jóvenes y los desempleados de larga duración. En un plazo de cinco años, es decir, antes del año 2003, los Quince se comprometen a ofrecer a los jóvenes una ocupación, o en su defecto cursos de formación, antes de que pasen seis meses en las listas del paro. En el caso de los desempleados de larga duración el plazo se amplía a un año.

Además, los Quince se comprometen a «esforzarse» en ofrecer formación al 20% de sus parados, también en un período de cinco años.

El presidente del gobierno español, *Jose María Aznar*, solicitó, sin embargo, un período más amplio puesto que, con su elevada tasa de paro, España no podría asumir el compromiso sin disparar el gasto público. *Aznar* explicó que «satisfacer los requerimientos para formación, empleo juvenil y paro de larga duración requeriría aumentar esta dotación en un 200%, suma que resulta totalmente inaccesible». Así fue como se aprobó la fórmula de mantener los objetivos mencionados, pero permitiendo un plazo superior a los Estados con tasa de paro particularmente elevada.

El acuerdo del Consejo Europeo, en los términos mencionados, fue objeto de diferentes interpretaciones, desde el marcado optimismo de algunos líderes, como los primeros ministros de Luxemburgo o Francia, que se referían a «una nueva dinámica de la Unión, con objetivos concretos donde han sido posibles», o «una verdadera toma de conciencia de la UE contra el paro masivo», hasta las posturas más decepcionadas de una

«lucha contra el paro en la UE a dos velocidades», o «una ausencia real de compromiso por parte de España».

En otro apartado del acuerdo se hizo referencia a la empresa, como verdadero motor para la creación de empleo. Sobre este principio, los Quince acordaron reducir los gastos y trámites administrativos para las pequeñas y medianas empresas, PYMEs, sobre todo en contratación, y se comprometieron a «fomentar el trabajo por cuenta propia», de modo que sea más fácil para los asalariados convertirse en autónomos.

Asimismo, los líderes europeos acordaron anticipar a 1998 la entrada en vigor del título del Empleo del nuevo Tratado de Amsterdam, de modo que los Estados miembros deberán tener en cuenta las líneas directrices de la UE en la elaboración de sus Planes nacionales de Empleo y deberán someterse al examen anual del Consejo de Ministros.

Las sanciones previstas para los Estados incumplidores de sus respectivos Planes de Empleo no tendrán carácter económico, como sí es el caso del Pacto de Estabilidad en materia de déficit público, sino más bien serán sanciones de tipo moral y político, al verse «señalados con el dedo» desde Bruselas.

Por su parte, el Consejo Europeo ordinario tuvo lugar los días 12 y 13 de diciembre en la misma capital luxemburguesa.

En esta nueva cumbre fue adoptada, por fin, la esperada e histórica decisión sobre la quinta Ampliación de la Unión Europea.

Efectivamente, los líderes comunitarios alcanzaron, tras arduas conversaciones, un acuerdo para iniciar el proceso de ampliación de la UE con once países, los diez candidatos de Europa del Este y Chipre, y para comenzar, en abril, las negociaciones con los seis con los que la UE mantiene conversaciones más avanzadas (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre).

Aunque esperado, el resultado de este último Consejo Europeo fue interpretado por los dirigentes comunitarios como «el inicio de una nueva etapa de trascendencia histórica para el continente», una etapa que se desarrollará «a dos velocidades», con el grupo de seis «avanzados» ya mencionado y con un grupo de cinco «rezagados» (Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Letonia y Lituania).

El inicio simultáneo de las negociaciones con los Seis en abril no implicará, en todo caso, que vayan a concluir al mismo tiempo. Su duración dependerá de su respectiva adaptación económica y democrática a los parámetros comunitarios. Por tanto, no existe un calendario prefijado. La Comisión calcula que el primer ingreso no se producirá antes del 2002, aunque muchos otros expertos son menos optimistas y lo sitúan entre el 2004 y el 2005.

El Consejo también decidió la convocatoria de una solemne reunión conjunta, la «Conferencia Europea», que simbolizará, a partir del próxi-

mo 30 de marzo, «el proceso global y sin discriminaciones» de la Ampliación de la Unión Europea. Será una especie de *sala de espera* que reunirá a los Quince, a los once candidatos y a Turquía, y en la que se tratarán discusiones de política exterior, criminalidad e inmigración.

El capítulo de Turquía fue también importante, ya que los Quince decidieron efectivamente su exclusión del grupo de la Ampliación, aunque sí le invitaron a incorporarse a la «Conferencia Europea». Según algunos líderes comunitarios, entre ellos el presidente de la Comisión, *Jacques Santer*, esta invitación puede interpretarse como un gran paso de la UE al considerar a Turquía como potencial candidata a la Adhesión.

1.3. Schengen: entrada en vigor en Italia e inclusión en el Tratado de Roma

Aunque Italia se adhirió al Convenio de Schengen el 27 de noviembre de 1990, han debido transcurrir siete años para su efectiva entrada en vigor el pasado 1 de noviembre.

De esta forma, desde noviembre de 1997, Italia se ha convertido en el octavo Estado comunitario del «Espacio Schengen», uniéndose a los cinco países fundadores del acuerdo en 1985 (Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) y a los dos adheridos en 1991 (España y Portugal), que hicieron efectiva su aplicación el 26 de marzo de 1995.

La entrada en vigor de «Schengen» en Italia se ha visto retrasada por varios motivos, entre los que destacan las dificultades de país para conectarse al «Sistema de Información Schengen» que centraliza los datos de delinquentes, personas buscadas o desaparecidas, vehículos robados, armas, etc., y las dudas de ciertos «Estados Schengen» en relación a la eficacia de la legislación italiana en materia de inmigración, especialmente dificultada por su gran frontera marítima (8.000 kilómetros de costa).

En todo caso, la supresión total del control de las personas que establece el Convenio no se cumplirá hasta el 31 de marzo de 1998. Está previsto un período transitorio de cinco meses durante los cuales los controles fronterizos terrestres y marítimos con Francia se levantarán progresivamente. Por el contrario, los controles en los aeropuertos sobre vuelos interiores del «Espacio Schengen» han sido suprimidos inmediatamente.

También es importante señalar que, gracias al Tratado de Amsterdam, se ha hecho efectiva la «comunitarización» del Convenio Schengen.

De esta forma, a partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado, el Tratado de Roma contará, en su Tercera Parte (*Políticas de la Comuni-*

dad), con un nuevo Título IV (artículos 61-69) «Visados, Asilo, Inmigración y otras Políticas relacionadas con la libre circulación de personas».

Es el nuevo *artículo 62 del Tratado de Roma* el que, efectivamente, incluye las disposiciones del Convenio de Schengen. Prevé que, en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo adoptará medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países.

Establece que:

«El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 67, adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam,

- 1) medidas encaminadas a garantizar, de conformidad con el artículo 14, la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países,
- 2) medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros en las que se establezcan:
 - a) las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras;
 - b) las normas sobre visados aplicables a las estancias cuya duración no supere los tres meses, que incluirán:
 - i) la lista de los terceros países cuyos nacionales tengan la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior, y de aquéllos cuyos nacionales estén exentos de esa obligación;
 - ii) los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados por los Estados miembros;
 - iii) un modelo uniforme de visado;
 - iv) normas para un visado uniforme;
- 3) medidas que establezcan las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses».

Por su parte, el nuevo artículo 63 también contempla medidas importantes:

«El Consejo (...) adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam:

- 1) medidas en materia de asilo, (...)
- 2) medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, (...)
- 3) medidas sobre política de inmigración (...)

- 4) medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros».
(...)

En ambos ámbitos de actuaciones, el procedimiento de toma de decisiones queda descrito en el nuevo artículo 67:

«1. Durante un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo.

2. Tras dicho período de cinco años:

- el Consejo decidirá a propuesta de la Comisión; ésta estudiará cualquier petición que le haga un Estado miembro para que presente una propuesta al Consejo;
- el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el presente título se rijan por el procedimiento previsto en el artículo 251 y a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia.

3. Como excepción a lo dispuesto en los apartados 1 y 2, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las medidas mencionadas en los incisos i) y iii) de la letra b) del punto 2 del artículo 62:

4. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 2, transcurrido un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, adoptará las medidas mencionadas en los incisos ii) y iv) de la letra b) del punto 2 del artículo 62».

En unos Protocolos Anexos al Tratado de Amsterdam se contempla la posición especial del Reino Unido e Irlanda, por no ser partes contratantes del Convenio de Schengen. Estos Estados gozarán de un régimen de «*opting out*» para poder mantenerse fuera del Convenio y del resto de las disposiciones del Título IV o, en su caso, para poder solicitar en cualquier momento su participación en algunas o en todas sus disposiciones.

Otro Protocolo hace mención a Dinamarca, país que también goza de esta posición especial en cuanto a las disposiciones del Título IV, debido a las exclusiones planteadas ya en el Tratado de Maastricht en esta materia, y porque el Convenio Schengen aún no ha entrado en vigor en este país.

Debe destacarse asimismo la disposición que hace referencia a que, en las negociaciones de Adhesión de nuevos Estados miembros, el Convenio Schengen deberá aceptarse en su totalidad por todo Estado candidato.

1.4. Unión monetaria: la recta final

La moneda única ha entrado ya en su recta final. Los próximos meses se verán marcados por una serie de acontecimientos de enorme trascendencia para todos los ciudadanos de la Unión Europea y para todo el Sistema Monetario Internacional.

La cuenta atrás ya ha comenzado con el trabajo de los Institutos Estadísticos y Bancos Centrales de los Estados miembros para elaborar los datos reales de 1997 correspondientes a las variables de convergencia, y en particular, los correspondientes a las finanzas públicas.

Será a comienzos de marzo cuando EUROSTAT, el servicio estadístico de la Unión Europea, verificará la validez de los datos nacionales sobre inflación, déficit público, deuda pública y tipos de interés, y emitirá su veredicto.

Sobre él, la Comisión Europea elaborará, en ese mismo mes de marzo, un Informe Económico que servirá de base a las discusiones del Consejo de Ministros de Finanzas (ECOFIN), del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo. Simultáneamente, el Instituto Monetario Europeo emitirá su propia opinión sobre los países que estarán en condiciones de acceder al EURO.

Habrá que esperar entonces al «puente» del 1 de mayo para ser testigos de las grandes decisiones en relación a la Unión Monetaria. La UE ha escogido estas fechas, que incluyen tres días completos de inactividad, para evitar que sus complicadas deliberaciones perturben el normal desenvolvimiento de los mercados monetarios.

En este primer día del mes se reunirá en Bruselas el ECOFIN, con el objetivo de determinar qué países se integrarán en la Unión Monetaria en 1999. Esta decisión será debatida posteriormente por el Parlamento Europeo en una sesión extraordinaria celebrada en el hemiciclo de la capital belga, y acordada finalmente, el día 2, por el Consejo Europeo (Jefes de Estado y de Gobierno).

Durante el domingo 3 de mayo, los Jefes de Estado y de Gobierno volverán a reunirse para aprobar el estatuto jurídico del EURO y para proclamar oficialmente los tipos de cambio irreversibles bilaterales entre las divisas elegidas, tipos que probablemente coincidirán con los tipos actuales centrales del Sistema Monetario Europeo.

También en este último día del histórico fin de semana, los líderes europeos designarán sus candidatos al Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

Alemania y Países Bajos apoyarán la candidatura a la presidencia del holandés *Duisenberg*, Francia mantendrá la del gobernador del Banco Central francés *Trichet*, el Reino Unido intentará que quede una plaza libre en el Comité para que pueda ser ocupada por un británico en el futuro, cuando el país acceda a la Unión Monetaria, y España luchará para que un español, *Luis Angel Rojo*, forme parte del órgano ejecutivo de la Política Monetaria única.

2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL

2.1. Presidencia británica del Consejo en el primer semestre de 1998

Tras la presidencia luxemburguesa del segundo semestre de 1997, el gobierno del Reino Unido toma el relevo presidencial de la UE para el primer semestre de 1998 y, por primera vez en veinte años, sin una actitud hostil al proyecto comunitario.

Con la llegada de los laboristas al poder el pasado mes de mayo, el Reino Unido ha relajado sensiblemente su antagonismo hacia la construcción europea, aunque no oculta su malestar respecto a un tema particular, el veto europeo a la comercialización de la carne de vacuno británico, de graves consecuencias para la isla.

La oposición de los granjeros británicos seguirá presionando al gobierno si éste no consigue levantar el boicot, lo que podrá frenar el desarrollo de los acuerdos de principio referentes a la reforma de la Política Agrícola Común.

La puesta en marcha de la Unión Monetaria hará que este primer semestre de 1998 sea especialmente intenso para la presidencia, dándose además la paradoja de que corresponderá a un país «out» dirigir las decisivas sesiones que determinarán la creación del EURO.

Como reconocen los medios de comunicación británicos, la presidencia del Consejo de la Unión Europea será una experiencia extenuante para el gobierno, con innumerables compromisos en la organización de reuniones, conferencias y consejos. Sin embargo, también es una oportunidad única para demostrar la talla política internacional de *Tony Blair*, uno de los más populares primeros ministros de la historia del Reino Unido.

2.2. Comisión: mitad de mandato

El presidente de la Comisión Europea, *Jacques Santer*, concedió el pasado 10 de septiembre una rueda de prensa con el objetivo de dar a co-

nocer su positiva valoración del mandato de la institución que preside, aprovechando que ésta alcanzaba su epicentro.

Asimismo, resumió el posicionamiento de la Comisión sobre las grandes cuestiones de actualidad: el Tratado de Amsterdam, la moneda única, el empleo y el debate sobre el nuevo marco financiero.

Destacaron, en este sentido, sus declaraciones sobre el nuevo Tratado ya que «aun admitiendo la existencia de lagunas, sobre todo en materia institucional, aquello que no se ha hecho en Amsterdam lo será en un futuro próximo: el futuro nos obligará».

Y respecto a la Agenda 2000, *Santer* hizo un llamamiento a los Estados miembros para que procedan «por orden» en la discusión de los tres grandes capítulos: la apertura de las negociaciones para la Ampliación, las reformas de la Política Agrícola Común y de los Fondos Estructurales y la definición del nuevo marco financiero para la Unión Europea durante el período 2000-2005.

2.3. IME/ BCE: relevo en la presidencia del IME y candidaturas a la del BCE

El 1 de julio, el belga *Lamfalussy* fue sustituido en la presidencia del Instituto Monetario Europeo por el holandés *Wim Duisenberg*, ex-gobernador del Banco Central de los Países Bajos.

Con este relevo ha comenzado también una dura batalla por el poder en el futuro Banco Central Europeo (BCE), órgano que sustituirá al IME en este mismo año 1998.

Efectivamente, a mediados de año, tras la selección de países que integrarán la Unión Monetaria en 1999, deberán nombrarse a los miembros del Comité Ejecutivo del BCE (un presidente, un vicepresidente y entre dos y cuatro vocales), dando origen a uno de los órganos con más poder de la Unión Europea, y en este caso particular, sin haber sido elegido democráticamente.

Será misión del Comité garantizar la definición y la ejecución de la Política Monetaria unificada, incluyendo la realización de los cambios de divisas, la gestión de las reservas oficiales y el buen funcionamiento del sistema de pagos.

Los Estados miembros deberán seleccionar, para ocupar tan importantes puestos, a «personas de reconocido prestigio y gran experiencia en asuntos monetarios y bancarios», estando en todo caso obligados a mantenerse independientes de sus respectivos gobiernos.

Así, hasta noviembre, el nuevo presidente del IME, *Wim Duisenberg*, era el candidato más seguro para la presidencia del BCE. Y ello por dos ra-

zones fundamentales; primero, porque efectivamente aceptó dejar de ser gobernador del Banco Central holandés para hacerse cargo del IME, y es muy posible que lo hiciera contando con garantías y apoyos de obtener un mayor poder en el BCE; y segundo, porque Alemania, que ya ha conseguido la sede del BCE y, por tanto, debe renunciar a un presidente alemán, siempre apoyará a este holandés ultraortodoxo seguidor del *Bundesbank*.

Sin embargo, esta casi segura candidatura de *Duisenberg* a la presidencia del BCE se vio trastocada el 4 de noviembre con la sorpresiva decisión del gobierno francés de proponer para dicho cargo a *Jean-Claude Trichet*, gobernador del Banco de Francia.

La propuesta gala ha sido interpretada unánimemente como una «declaración de guerra» a Alemania, en tanto que parece responder al convencimiento francés de su papel en Europa, la «cohegemonía París-Bonn», de la que resultaría que si el BCE radica en Frankfurt, lo debería dirigir un francés.

Alemania y los Países Bajos ven la actitud francesa como un intento para desplazar a *Duisenberg*, sobre todo considerando que *Trichet* no es un candidato de consenso en su propio país y que cuenta con la enemistad declarada del presidente de la República, *Chirac*.

En esta dura polémica por conseguir el poder del BCE, España se ha mantenido en un segundo plano, aunque algunos medios oficiosos alemanes y franceses han planteado recientemente el nombre de *Luis Angel Rojo*, gobernador del Banco de España desde 1994 y reconocido como uno de los impulsores de la reconducción de la Economía española, como posible candidato de consenso a la presidencia del BCE.

El gobierno español no ha tomado todavía ninguna decisión al respecto, pero sí ha anunciado que «todas las opciones están abiertas», y por ello, aún podría esperarse que España presentara la candidatura del gobernador a la máxima responsabilidad del Banco Central Europeo, o bien como miembro de su Comité Ejecutivo.

2.4. Consejo extra-euro

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea decidieron en la cumbre de Luxemburgo de diciembre de 1997 la creación de un Consejo de Ministros «informal», compuesto por los representantes de los Estados que formen parte de la Unión Monetaria.

La decisión fue adoptada finalmente por el Consejo Europeo a pesar del bloqueo impuesto por los cuatro países cuya participación en la moneda única no está prevista para 1999 (Dinamarca, Reino Unido, Suecia y Grecia), y que impidió el carácter formal del nuevo Consejo.

Así, gracias a esta importante iniciativa, los Once países que compararán el EURO como moneda común podrán consensuar, en este nuevo foro, sus líneas económicas y presupuestarias: los tipos de cambio del EURO respecto a divisas de terceros países, los tipos de interés, las reservas del Banco Central Europeo, etc.

Según esta nueva fórmula, los países «out» (no participantes de la Unión Monetaria) podrán ser invitados a las deliberaciones de los «in» cuando las materias que éstos vayan a tratar les conciernan.

3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA

3.1. **Turquía: anuncio de la ruptura con la UE**

El primer ministro turco, *Mesut Yilmaz*, anunció el pasado 14 de diciembre que su país no estará presente en la «Conferencia Europea» que la Unión Europea y los países candidatos a la Adhesión pondrán en marcha el próximo mes de marzo para debatir en común asuntos de política, seguridad, justicia y cooperación económica y comercial.

La declaración del gobierno turco se produjo como respuesta inmediata a la exclusión de su candidatura a la Unión Europea y tras el análisis de las condiciones establecidas por la cumbre de Luxemburgo para su participación en la Conferencia.

Entre las condiciones rechazadas por Ankara destaca el reconocimiento de la autoridad del Tribunal Internacional de La Haya en la resolución de conflictos de soberanía, como el que mantienen Grecia y Turquía en el Egeo.

Yilmaz explicó en su declaración que «Turquía continuará intentando mantener y mejorar el nivel de relaciones con la UE, para lo cual es preciso que los Quince comiencen por cumplir sus compromisos».

La acusación se refería a que la Unión Europea no ha puesto en plena aplicación la parte que le corresponde de la Unión Aduanera, ni liberado la financiación correspondiente en los acuerdos suscritos (debido al bloqueo de Grecia en unos casos o a la obstrucción del Parlamento Europeo en otros, por las acusaciones de incumplimiento en materia de derechos humanos).

El primer ministro turco dirigió también una amenaza velada a la UE en relación a Chipre, declarando que «Turquía va a continuar con sus planes de integración de la parte norte de la isla en el caso de que la UE inicie negociaciones de Adhesión con el gobierno greco-chipriota».

3.2. **Liberalización del mercado de gas natural**

El Consejo de Ministros de Energía de la Unión Europea aprobó el pasado 8 de diciembre una Directiva que liberalizará, en varias fases, el

mercado del gas natural. Los Quince acordaron aplicar prácticamente la misma filosofía liberalizadora de los mercados eléctricos, es decir, comenzando con una parte de la demanda (los grandes consumidores) para avanzar de forma progresiva con el resto del mercado.

La nueva Directiva es el resultado de un compromiso entre los países más liberalizadores, Holanda y Reino Unido, y los más conservadores, como es el caso de Francia, que no quería perder la estructura monopolística de importación de «*Gaz de France*».

La norma también prevé la problemática de las denominadas «regiones emergentes», países o territorios con escasa o nula penetración del gas, facultando a la Comisión Europea para otorgar derogaciones en la autorización de licencias para construir gasoductos alternativos de transporte durante un período de tiempo determinado. Con ello, se garantiza a las empresas que inviertan en estas zonas una «recompensa» de un plazo de tiempo sin el acoso de la competencia.

La repercusión de la Directiva se podrá sentir también en la energía eléctrica, ya que los grandes productores podrán comprar gas más barato para sus térmicas y transmitir este abaratamiento al precio del kilovatio.

En cuanto a los efectos de la liberalización en el gas para consumo doméstico, en España vendrán de la mano de la Ley de Hidrocarburos, actualmente en fase de redacción avanzada. Esta Ley consagrará la figura de las sociedades comercializadoras, compradoras de recursos en el mercado libre, y que habrán de actuar como «antídotos» para las tendencias oligopolísticas de la oferta.

En todo caso, debe destacarse que el gobierno español está dispuesto a iniciar un proceso de mayor liberalización que el impuesto por la Directiva comunitaria. Así, si la norma comunitaria impondría, de ser aplicada inmediatamente, la liberalización del orden de un 29% del mercado, el 42% a los cinco años y el 60% en diez años, la futura Ley de Hidrocarburos consagrará, ya en su inicio, una liberalización no inferior al 40% para llegar en una década al 100% aproximadamente.

3.3. Fiscalidad: código de conducta fiscal y desaparición de los privilegios fiscales para el 2003

El pasado 1 de diciembre, los ministros de Finanzas de la UE dieron un paso importante en el ámbito de la armonización fiscal entre Estados miembros, decidiendo que las situaciones fiscales anómalas o nocivas para la competencia deberán desaparecer de la Europa comunitaria para el 1 de enero del 2003.

Este acuerdo se enmarca en un código de conducta fiscal, que incluirá asimismo un sistema de control común de las rentas del capital. Este establecerá una comunicación reglada entre Administraciones tributarias de los Estados miembros sobre el tratamiento fiscal percibido en un Estado comunitario por una empresa o una persona física de otro Estado de la Unión.

Si la comunicación entre Administraciones no tuviera lugar, el sistema acordado prevé la implantación de una retención en origen por cuantía no determinada, pero que «tendrá que asegurar un mínimo de tributación efectiva».

Este código de conducta fiscal, que tiene carácter de declaración política, incluye el compromiso de los Estados miembros de no practicar una fiscalidad agresiva para captar inversiones empresariales.

Según las explicaciones del ministro español de Economía, *Rodrigo Rato*, el texto final reconoce la existencia de situaciones fiscales diferentes en el Estado español, como las resultantes de los regímenes forales vasco y navarro, y del carácter ultraperiférico de Canarias y, en este sentido, apuntó que «no tendrá consecuencias sobre los regímenes fiscales existentes en el País Vasco y Navarra, en tanto que ambos están garantizados por la Constitución».

Rato señaló asimismo que las políticas fiscales aplicadas en estas dos Comunidades Autónomas no podrán ser consideradas como prácticas contrarias a la competencia por cuanto que, en el mismo Concierto Económico vasco existe «una clara referencia a que la presión fiscal será equivalente a la que se ejerza en el resto del Estado».

3.4. Competencia: mayores exenciones para los acuerdos entre pequeñas empresas

En el marco de su política de actualización de las normas de defensa de la competencia, la Comisión Europea adoptó, el 8 de octubre, una nueva comunicación por la que determina cuáles son los acuerdos que no tienen un efecto sensible sobre el juego de la competencia y los intercambios comunitarios y que, por tanto, no se ven afectados por la prohibición de los acuerdos prevista por el Tratado de Roma (artículo 85.1).

Esta comunicación, relativa a los denominados «acuerdos de importancia menor», y que modifica otros textos anteriores de 1986 y 1994, ha sido objeto de consultas a los sectores económicos y profesionales y a los Estados miembros.

Los cambios más importantes son los siguientes:

- La supresión del umbral del volumen de negocios acumulado de las partes de 300 millones de ECUs.
- La diferenciación entre acuerdos horizontales y verticales.
- Los acuerdos horizontales (entre empresas que operan en la misma fase de la producción o de la comercialización) implican más riesgos y peligros para la competencia en el Mercado Único que los verticales. Por ello, se mantiene para este tipo de acuerdos el umbral de cuota de mercado del 5%.
Los acuerdos verticales (entre empresas que operan en fases diferentes de la economía) no son peligrosos más que en la medida en que dificultan de manera significativa el acceso de terceras empresas a los mercados o a las fuentes de abastecimiento, y sus efectos restrictivos constituyen con frecuencia un factor de menor importancia en comparación con la influencia favorable que ejercen sobre el desarrollo de una competencia dinámica en el Mercado Interior. Por ello, el umbral de cuota de mercado se incrementa hasta el 10% para este tipo de acuerdos.
- La introducción de una «lista negra» de restricciones que no se tolerarán aun cuando las cuotas de mercado sigan siendo inferiores a los umbrales citados. Se refieren fundamentalmente a los acuerdos horizontales que tienen por objeto la fijación de precios o cuotas de producción (o entrega), o el reparto de mercados o fuentes de abastecimiento, así como los acuerdos verticales destinados a fijar los precios de reventa o que contienen cláusulas de protección territorial.
- Las ventajas particulares para las PYMEs independientes, es decir, aquéllas cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance total no superen, respectivamente, los 40 o los 27 millones de ECUs y que den trabajo a 250 trabajadores como máximo.

En principio, sus acuerdos no serán objeto de intervención por parte de la Comisión, cualquiera que sea su cuota de mercado. Según la Comisión, la experiencia adquirida en los últimos años permite concluir que los acuerdos celebrados entre las Pequeñas y Medianas Empresas raramente pueden afectar sensiblemente, a la vez, al comercio entre Estados miembros y a la competencia en el interior del Mercado Común, incluso si llegan a superar los umbrales de cuota de mercado fijados.

No obstante, el ejecutivo comunitario se reserva el derecho a intervenir en tales acuerdos en dos supuestos: cuando obstaculicen de forma significativa la competencia en una parte sustancial del mercado en cuestión o cuando, en el mercado de referencia, la competencia se vea restringida por el efecto acumulado de las redes paralelas de acuerdos similares establecidos por varios fabricantes o negociantes.

Zure egiteko guztiek badute gure laguntza

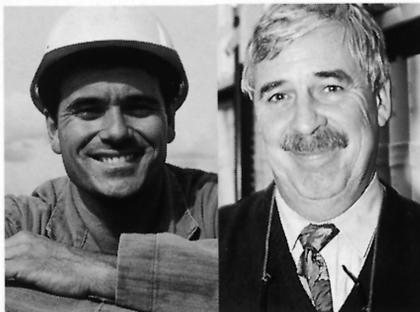
Todas sus empresas tienen nuestro apoyo

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 zirkuns-
tantiak erraztea
beste asmorik ez
dugu, gure zerbitzu
eta laguntzak eskai-
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.

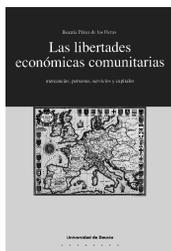


Bizkaiko Foru
Aldundia

Lan eta Ekonomi
Sustapen Saila

Diputación Foral
de Bizkaia

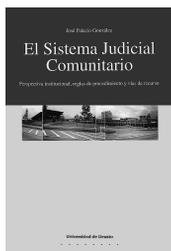
Departamento de Promoción
Económica y Empleo



Beatriz Pérez de las Heras

Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales

Ofrece un análisis jurídico de las cuatro libertades económicas que conforman el Mercado Interior Europeo. Desde el punto de vista metodológico, el estudio incide especialmente en los conceptos básicos, en la normativa comunitaria fundamental y en la ineludible aportación jurisprudencial.



José Palacio González

El Sistema Judicial Comunitario

Perspectiva institucional, reglas de procedimiento y vías de recurso

Analiza las vías de recurso abiertas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea desde una doble perspectiva: procedimental y contenciosa. A su vez, se examina el papel institucional de estos dos tribunales como garantes de la legalidad de la actuación de las Instituciones de la Comunidad y como referentes de tutela judicial efectiva en el desarrollo del ordenamiento comunitario.



Francisco Rodríguez Ortiz

La Unión Monetaria y España: ¿Integración económica o desintegración social?

Análisis teórico de las condiciones necesarias para implantar una Unión Monetaria en Europa. Extrae el concepto novedoso de Zona Monetaria de Homogeneidad Estructural y deduce las variables explícitas e implícitas de ajuste. La economía española, pese a las dificultades y costes, tendrá que participar de dicho proyecto de integración.

Boletín de suscripción

Deseo suscribirme a la revista CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO:

Suscripción anual: 2.800 ptas. (2 ejemplares)

Extranjero: 32 \$

Número suelto: 1.700 ptas o 17 \$

Nombre:

Calle:

Localidad:

D.P.:

Provincia:

Teléfono:

Modalidades de pago

Talón nominativo a favor de: Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto.

Giro bancario a la cuenta 0182/1290/36/0016521104, Banco Bilbao Vizcaya, Gran Vía 1, 48001 Bilbao, España
(referencia: Instituto de Estudios Europeos).

Firma del titular

Firma

Fecha

Recortar y enviar en un sobre a la siguiente dirección:

Universidad de Deusto
Instituto de Estudios Europeos
Apdo. 1 -E48080 Bilbao

Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru
Aldundia

Ekonomi Sustapen
Saila

Diputación Foral
de Bizkaia

Departamento de Promoción
Económica



Universidad de
Deusto

Deustuko
Unibertsitatea

