

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 20/ 1999

Sumario

Estudios

Los bancos en la UEM:
tiempos de cambio
E. Blanco Lledó

Ampliación hacia el Este
y Unión Monetaria Europea
J. Costa Font y E. Batalla
Bejerano

Kodezizio-prozedura:
Maastrichtetik Amsterdamera
A. García Lupiola

El Tratado de Amsterdam:
sugerencias a la luz de las teorías
N. Mariscal

La Unión Económica y
Monetaria: impacto regional
y perspectivas financieras
F. Rodríguez Ortiz

Cotizaciones sociales
y competitividad
S.J. Sansó Marrero

La introducción del euro
y las entidades de previsión
social voluntarias
P.M. de la Torre

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia
del Tribunal de Justicia de
las Comunidades Europeas
C. Gimeno 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. 20/1999

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.: 944 139 000 Fax: 944 139 284

Distribución:

Editorial Mensajero
Sancho Azpeitia, 2 - E48014 Bilbao
Tfno.: 944 470 358 Fax: 944 472 630

Precios de Suscripción (2 números al año):

España. 2.800 ptas. o 16,83 euros (IVA incluido)
Extranjero 32 dólares
Número suelto 1.700 ptas. o 10,22 euros o 17 \$ (IVA incluido)

NORMAS SOBRE ARTICULOS PARA LA REVISTA
CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO

1. *Al publicarse en nuestra revista* los artículos deberán tener una *extensión* entre 15 páginas como mínimo (6.930 palabras) y 30 como máximo (13.860).
2. El autor o autores indicarán el *título académico* con el que desean aparecer.
3. Debe incluirse al comienzo del artículo un breve *sumario* de éste, referente a sus epígrafes.
4. Adjúntese al texto escrito, el correspondiente *diskette*.

Gracias.

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. 20/1999

Sumario

Estudios

- E. BLANCO LLEDÓ, *Los bancos en la UEM: tiempos de cambio* 11
- J. COSTA FONT y E. BATALLA BEJERANO, *Ampliación hacia el Este y Unión Monetaria Europea* 23
- A. GARCÍA LUPIOLA, *Kodezisio-prozedura: Maastrichtetik Amsterdamera* 41
- N. MARISCAL, *El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías* 85
- F. RODRÍGUEZ ORTIZ, *La Unión Económica y Monetaria: impacto regional y perspectivas financieras* 125
- S.J. SANSÓ MARRERO, *Cotizaciones sociales y competitividad* 151
- P.M. DE LA TORRE, *La introducción del euro y las entidades de previsión social voluntarias* 191

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

- Indices de los n.ºs 1-20 259
-

Estudios

Los bancos en la UEM: tiempos de cambio

por Elvira Blanco Lledó

Directora Adjunta
Unidad Estudios Financieros BCH

Sumario: IMPACTO DEL EURO SOBRE LA ACTIVIDAD BANCARIA.—**Impacto sobre los precios.—El impacto del euro en las diferentes áreas del negocio bancario.**—EL IMPACTO DEL EURO EN LOS DIFERENTES TIPOS DE RIESGOS BANCARIOS.—LAS ESTRATEGIAS BANCARIAS EN LA UEM. LA NECESIDAD DE REDEFINIR LOS OBJETIVOS.—CONCLUSIÓN.

El éxito pleno ha acompañado al nacimiento del euro. Los mercados financieros saludaron a la nueva moneda con el mejor recibimiento que se podía esperar: las bolsas europeas con una fuerte subida, los mercados de divisas apreciaron la cotización del euro y los mercados monetarios y bancarios de la UEM consiguieron que la inauguración de su actividad a nivel europeo se desarrollara en la normalidad y sin incidencias relevantes, todo un récord dada la envergadura del reto.

El éxito, lógicamente, no ha sido casual. Los países de la UEM han realizado un ingente esfuerzo en los últimos años para adaptar sus economías y sus sectores financieros a los requerimientos del euro y han obtenido sus frutos: una elevada estabilidad en términos macroeconómicos y el correcto funcionamiento de sus entidades y mercados financieros tras la introducción del euro.

Los bancos han desarrollado un papel esencial en el proceso de introducción del euro; de hecho en el caso de España, han sido uno de los principales artífices del mismo. Asumieron desde el primer momento la responsabilidad que tenían, como pieza clave del sistema financiero, frente a la moneda única y han actuado en consecuencia. Han preparado su operativa y sus recursos humanos para poder ofrecer un servicio financiero completo en euros desde el uno de enero de 1999 lo que ha supuesto al conjunto del sector bancario español afrontar un coste de 127.000 millones de pesetas, y han puesto su amplia red de distribución (sucursales, líneas telefónicas, canales en internet, etcétera), a disposición de todos los ciudadanos para que puedan realizar las consultas que precisen en relación al euro y ofrecer soluciones a los problemas que surjan en su operativa con la nueva moneda.

Sin embargo, el éxito en la introducción del euro en los mercados financieros y la plena adaptación de la operativa de las entidades a la nueva moneda no significa que las entidades bancarias españolas hayan superado el reto del euro. Simplemente supone el cumplimiento de una condición necesaria, un primer paso del arduo camino que el euro ha abierto para la banca española.

Los bancos ya operan en euros; ahora tienen que conseguir ser competitivos y rentables en el nuevo marco de la UEM, marco que incorpora un drástico cambio, tanto en el ámbito de la actividad bancaria como en su marco competitivo y que en consecuencia obliga a las entidades a la redefinición de sus objetivos estratégicos.

Los cambios que comporta el escenario del euro han sido exhaustivamente analizados en los dos últimos años y en la actualidad el sector es plenamente consciente de las dificultades que tendrá que afrontar y del profundo cambio estructural que se avecina y, en consecuencia, de la necesidad de replanteamientos estratégicos en las entidades para aumentar su competitividad en el euro.

A lo largo de este artículo se analiza en primer término la incidencia de la moneda única en la actividad de los bancos de la UEM, con un análisis detallado de cómo afectará a los precios, a los distintos negocios y productos y a los riesgos, con referencias específicas a su impacto diferencial sobre las entidades españolas. A continuación, se señalan los nuevos objetivos y estrategias de los bancos para adaptarse a las exigencias competitivas del escenario de la UEM. Y se concretan las múltiples acciones que están desarrollando los bancos españoles para aumentar sus niveles de eficiencia y adaptar su oferta financiera a las necesidades de sus clientes en el euro. En este sentido, cabe señalar que las entidades españolas tienen una posición muy sólida para afrontar los retos generados por el marco del euro. Los elevados niveles que ofrece en solvencia, capitalización, desarrollo tecnológico y capilaridad de las redes de distribución así como la capacidad que han demostrado sus gestores para adaptarse de forma eficiente y rentable a los cambios del entorno —su actuación en el proceso de liberalización a la competencia de la actividad bancaria es un claro ejemplo— son sus avales respecto al éxito frente a los retos del euro.

IMPACTO DEL EURO SOBRE LA ACTIVIDAD BANCARIA

En los próximos años la actividad bancaria registrará un profundo cambio en los países de la UEM. El euro supone para las entidades bancarias tres factores diferenciales respecto a la situación precedente: la desaparición del riesgo de tipo de cambio entre los once países del euro, el

aumento de competencia implícito en la desaparición de la barrera de la moneda nacional y un escenario económico con estabilidad de precios y tipos de interés bajos. La repercusión conjunta de estos tres factores sobre el negocio bancario es descomunal: afectarán a los precios de los productos y servicios bancarios, a la composición cuantitativa y cualitativa del negocio mayorista y minorista y tendrán una fuerte incidencia sobre los diferentes tipos de riesgos asumidos por las entidades. A estos cambios los bancos han de responder desde dos premisas básicas: la satisfacción máxima de las demandas de sus clientes y la continua búsqueda de valor para sus accionistas.

Impacto sobre los precios

En el escenario del euro los precios de los productos y servicios bancarios se verán presionados a la baja por dos factores esenciales: un nivel de tipos de interés más bajo y un mayor grado de competencia.

Un nivel de tipos de interés más bajo determina una reducción de los *spreads* bancarios, porque los tipos de activo (créditos) son más sensibles que los de pasivo (depósitos) a un descenso del tipo de interés. En este aspecto, las entidades bancarias españolas se verán especialmente afectadas, ya que tradicionalmente nuestra economía ha sufrido una elevada inflación y tipos de interés altos. De hecho, para los bancos españoles el descenso del nivel de los tipos de interés en los cuatro últimos años, del orden de un 49%, ha reducido en un 21% el *spread* de intermediación.

El hecho de estar nominados los precios de todos los productos y servicios bancarios en Eurolandia en una misma moneda, extiende automáticamente el número de competidores al conjunto de entidades bancarias UEM, lo que significa pasar de 313 a más de 7.600. Este efecto de transparencia de precios presionará aún más los márgenes a la baja.

La combinación de ambos factores —nivel más bajo de tipos de interés y mayor competencia— determinan además en el caso de los bancos españoles, una fuerte presión sobre las comisiones.

La incidencia de la mayor competencia derivada del euro será muy desigual en las diferentes áreas y productos del negocio bancario. En general, la moneda única tendrá un impacto muy diferente en unas y otros.

El impacto del euro en las diferentes áreas del negocio bancario

El euro tendrá un gran impacto sobre el conjunto de la actividad bancaria, pero su incidencia será muy desigual en los diferentes segmentos que la integran con negocios y marcos de competencia muy diferentes entre sí.

a) *Banca minorista*

La banca minorista *o de retail* es el segmento de la actividad enfocado a satisfacer las necesidades de productos y servicios bancarios de los clientes particulares y pequeñas y medianas empresas.

Para las entidades bancarias españolas el negocio minorista supone el núcleo fundamental de su actividad, incluso en aquellos grupos más diversificados. De hecho, en los tres mayores grupos bancarios españoles la aportación de la actividad minorista genera el 45% de los beneficios, cifra que se eleva al 75% en la media de las entidades bancarias y llega a representar el 90% en las más pequeñas.

El euro impulsará el crecimiento del negocio en la banca minorista y una mayor calidad del mismo dado el mejor entorno económico. El previsible aumento del nivel de crecimiento y empleo generará una mayor demanda de activos y pasivos financieros. Además, un marco de crecimiento estable y tipos de interés bajos garantiza una menor morosidad y un menor coste para mantener activos de baja rentabilidad en el balance.

Sin embargo, con el euro las entidades bancarias nacionales tendrán que afrontar el hecho de que los clientes disfrutarán de una oferta financiera más amplia procedente del conjunto de competidores de la UEM. Ante esta mayor competencia, los bancos españoles cuentan en este área del negocio con varias ventajas. En el negocio minorista la proximidad, el contacto personal con el cliente y el conocimiento del mercado son factores claves para competir. Al respecto, las redes de sucursales españolas son un elemento valiosísimo y una palanca competitiva a medio plazo. Por cada millón de habitantes en España hay 935 oficinas bancarias y 775 cajeros automáticos frente a una media en Europa de 523 oficinas y 447 cajeros por millón de habitantes. Además, el 95% de la población española mayor de 18 años está bancarizada y el número de relaciones bancarias alcanza los 60 millones, lo que confiere a las entidades bancarias un conocimiento del cliente y del mercado valiosísimos a la hora de competir. De hecho, el escaso éxito de los bancos extranjeros en España se explica por sus carencias en estas cualidades concretas.

En contrapartida, los bancos españoles tienen que afrontar el elevado coste que supone una red tan amplia; coste que puede resultar una desventaja para afrontar la competencia de los nuevos entrantes, sobre todo de los especialistas. Su progresiva entrada en nuestro mercado con una política agresiva en precios, dado el bajo coste que soportan en el ámbito de la distribución es uno de los retos del futuro. La inevitable llegada de especialistas, no sólo de la UEM si no de todo el mundo atraídos por un mercado potencial de 290 millones de personas con una misma moneda,

supone un elevado riesgo para determinados productos del negocio y mucho menor para otros.

Los productos con más riesgo son aquellos en los que el precio es la variable determinante para el cliente y en los que apenas tiene peso la relación bancaria. Concretamente, el riesgo de fuga de negocio es alto en productos como las hipotecas, que funcionan ya en otros países del mundo como una *commodity*, las tarjetas de crédito, el crédito a prescriptores —ligado a la compra de un bien de consumo y concedido por el vendedor del bien— y los seguros de casa, de robo y similares. También los fondos de inversión, hoy masivamente gestionados y comercializados en España por entidades bancarias, pueden ser cubiertos por especialistas que tienen la ventaja de poder competir con bajas comisiones y ofrecer una elevada capacidad de gestión internacional. Los bancos españoles para retener este negocio han de desarrollar una estrategia activa de innovación financiera y acuerdos, bien de gestión, bien de distribución.

Los productos con menos riesgo de fuga son aquellos en los que para el cliente es básico el factor relación y no tanto el factor precio/rentabilidad. Así por ejemplo, las cuentas corrientes y cuentas de ahorro y, aunque en menor medida, la compra-venta de valores —el factor servicio sigue siendo el factor más relevante— son algunos de los productos en los que parece indudable la ventaja de las entidades domésticas. Productos como los fondos de pensiones y los seguros de vida tienen hoy un nivel de riesgo bajo porque en ellos la relación con el cliente tiene mucho peso, pero no es descartable que en un futuro se premie el factor rentabilidad y pasen a tener más riesgo.

b) *Banca mayorista*

En el negocio de banca mayorista la red tiene mucha menos importancia, mientras la divisa nacional ha sido tradicionalmente una fuente de ingresos y un activo para las entidades nacionales en muchas de las actividades típicas de este segmento, razón que explica que el impacto competitivo del euro se aprecie desde el primer momento en este negocio.

En conjunto, el negocio bancario mayorista aumentará en la UEM pues traerá mercados financieros integrados, más profundos y líquidos, lo que aumentará el atractivo de los activos financieros en euros. Pero junto a esta fuente de oportunidades, las entidades bancarias tendrán que afrontar varios retos en este área del negocio.

En primer lugar, con la moneda nacional desaparece una fuente de ingresos recurrente en este área: con el euro ya no habrá comisiones de cambio de divisa ni operaciones de tesorería entre las divisas de los paí-

ses UEM. Para los bancos españoles esto supondrá 100 millardos anuales menos de ingresos (en pesetas).

Además, en las operaciones euro-dólar o euro-yen, la ventaja competitiva de unas entidades frente a otras ya no será el conocimiento de la moneda —hasta la llegada del euro eran las entidades bancarias belgas, las francesas o las españolas los agentes que mejor controlaban y conocían los mercados de su propia divisa— sino el mejor conocimiento de los flujos, por lo que la ventaja será para las entidades con acceso a mayores volúmenes.

Respecto al resto de los negocios el impacto del euro será desigual. El riesgo de pérdida es alto en el área de las operaciones con deuda pública, dado que los mercados tenderán a integrarse a nivel europeo y que las entidades nacionales estarán más «lejos» de la política monetaria. Posicionarse cerca de los centros de decisión puede ser una estrategia adecuada. Un impacto similar cabe esperar en la actividad con derivados de tipos de interés, cuyos mercados cambiarán profundamente y desaparecerán muchos de los instrumentos que se han creado en los últimos años.

Con la moneda nacional también desaparecen las necesidades multi-divisa de las empresas que operan a nivel europeo. Las grandes empresas tenderán a integrar la gestión de sus necesidades financieras en la localidad de su sede central. Esto significará que las entidades de países que no tengan multinacionales pueden perder gran parte de su negocio de créditos y en general de negocio corporativo. También aquí es necesaria una estrategia directa y agresiva de captación de negocio basado en el tamaño y en la presencia internacional.

Otro área donde la competencia se establecerá a nivel UEM es en el negocio de custodia. El factor tecnológico es el determinante de la competitividad y se requerirá el acceso a grandes volúmenes para poder participar con precios competitivos.

En el negocio de mercado de capitales, en las operaciones de emisiones de renta fija y variable, los bancos locales sí mantendrán una ventaja competitiva determinada por el mejor conocimiento de las empresas y de sus riesgos y la posición dominante que les confiere la red de distribución en las colocaciones. No obstante, acuerdos con entidades internacionales serán necesarios para satisfacer adecuadamente a los clientes.

La gestión de fondos institucionales se verá muy afectada. La demanda se guiará cada vez más por los nuevos referentes que establecerá el mercado europeo y en consonancia se precisarán capacidades de gestión a nivel europeo para poder satisfacerla adecuadamente.

Las entidades bancarias son conscientes que en el negocio mayorista el euro impondrá tal cambio en las reglas de juego que muchas entidades no podrán competir. Es un área de actividad que irá concentrándose en

los grandes a nivel europeo y mundial. Hay bancos que ya han reaccionado y han decidido concentrarse en su negocio minorista. Es el caso de Barclays y Natwest, que han vendido ya parte de sus áreas de negocio de banca de inversiones. Hay otros que han adoptado una estrategia de tamaño que les permita presencia global.

EL IMPACTO DEL EURO EN LOS DIFERENTES TIPOS DE RIESGOS BANCARIOS

La asunción de riesgos es consustancial a la actividad bancaria. Está en la esencia misma del negocio. Y en el desarrollo propio de su actividad los bancos asumen diferentes tipos de riesgos: de tipo de interés, de tipo de cambio, de cotización, de liquidez, crediticio y el llamado riesgo «normativo» que es el derivado de los posibles cambios legislativos y regulatorios, que lógicamente no dependen de los bancos, pero cuyas consecuencias éstos deben asumir. Además, los bancos tienen que afrontar un riesgo que se «escapa» de su control: el riesgo sistémico.

El euro afecta, con una incidencia desigual, a los diferentes riesgos incorporados en la actividad de los bancos. Aunque siempre hay que reconocer que pueden surgir factores que ahora no podemos ponderar, un análisis de dichos riesgos frente al euro sugiere los siguientes cambios:

Riesgo de tipo de interés: la UEM permitirá una mayor estabilidad de tipos de los interés, por lo que en principio cabe esperar que con el euro el riesgo global de tipos de interés asumido por las entidades bancarias en el desarrollo de su actividad disminuya. Sin embargo, hay algunas incógnitas pendientes cuya inadecuada solución podrían alterar este pronóstico. Entre otras cuestiones cabe preguntarse ¿se producirá la sintonía necesaria entre la política fiscal y monetaria para que esto sea posible? En un mundo con movilidad de capitales ¿se podrá compatibilizar esta estabilidad de tipos con la variable sector exterior?

Riesgo de tipo de cambio: la desaparición del riesgo de tipo de cambio en todo el área de la UEM supondrá una disminución del riesgo global asumido por los bancos españoles por tipo de cambio. No obstante, también en este aspecto cabe un interrogante. Tras la llegada del euro en el mundo ya hay sólo tres monedas relevantes —el dólar el yen y el propio euro— y los flujos de capital se moverán con gran rapidez de unas a otras ante pequeñas diferencias de tipos de interés, lo que podrá provocar oscilaciones en los tipos de cambio superiores a las que se producían cuando los capitales se posicionaban entre más monedas.

Riesgo de cotización: este riesgo es el que se ve menos afectado por el euro. De hecho la globalización de los mercados bursátiles y su total interrelación es ya una realidad. La fuerte volatilidad que están regis-

trando las bolsas en estas primeras semanas del euro está al margen de la moneda única. Se ha producido con la misma intensidad en las bolsas de los países ajenos al euro.

Riesgo de liquidez: la existencia de un mercado a nivel europeo debe implicar menores tensiones de liquidez, por lo que este riesgo disminuirá con el euro sobre todo una vez que se superen las incertidumbres que acompañan al inicio de una nueva operativa.

Riesgo crediticio: un entorno económico de más estabilidad implica menor nivel de morosidad y consecuentemente que el riesgo crediticio disminuya. No obstante, puede sobrevenir el peligro de que los prestatarios se «sobreendeuden» sobre todo en el período inicial por el espejismo de créditos baratos inducido por los tipos de interés bajos y la falta de costumbre de los ciudadanos de hacer proyecciones económicas de futuro en un entorno sin inflación.

Riesgo normativo: los cambios en la legislación han sido unos de los motores de cambios registrados en la actividad bancaria. Sin duda, el euro impulsará numerosos cambios en la normativa fiscal, contable, bancaria etcétera y por consiguiente comportará un mayor riesgo normativo, que afectará con distinta intensidad a las entidades en función de sus estrategias y de su estructura de actividades. Además este riesgo es diferente para las entidades de los distintos países, pues la convergencia regulatoria sin duda habrá de producirse.

Por último, en relación al riesgo sistémico, el interrogante está abierto. La moneda única contribuye a eliminar las barreras, los compartimentos estancos que había entre los mercados financieros de los países UEM y en este sentido aumenta el riesgo de transmisión y en consecuencia el riesgo sistémico aumenta. No obstante, el euro también genera por sí una zona de más estabilidad, lo que significa una disminución del riesgo sistémico potencial.

LAS ESTRATEGIAS BANCARIAS EN LA UEM.

LA NECESIDAD DE REDEFINIR LOS OBJETIVOS

El gran impacto que tendrá el euro sobre la actividad bancaria obliga a las entidades a un replanteamiento estratégico para mantener su competitividad en el euro. La mayor competencia junto a la pérdida de determinadas fuentes de ingresos y a la reducción de los *spreads* bancarios, obliga a los bancos a aumentar sus niveles de eficiencia operativa para poder competir y además, satisfacer las cambiantes demandas de los clientes. En consecuencia, los objetivos estratégicos de los bancos en el nuevo escenario financiero del euro pasan por maximizar

la eficiencia operativa y satisfacer la demanda financiera de los clientes de la UEM.

La eficiencia operativa de los bancos españoles, es decir, el gasto en que incurren por cada 100 pesetas que ingresan, ha aumentado significativamente en los últimos años, desde el 69,3% en 1994 al 64,7% en la actualidad. Para competir en la UEM el grado de eficiencia de las entidades españolas tendrá que mejorar todavía notablemente hasta igualar el de las entidades más eficientes del área. Las cinco mayores entidades británicas tienen un ratio de eficiencia medio del 57,1% frente al 60,8 que ofrecen las cinco mayores españolas.

Para aumentar sus niveles de eficiencia operativa las entidades bancarias además de profundizar en el control de los costes y emprender las acciones necesarias para aumentar su abanico de ingresos, necesitarán acceder a masas críticas en determinados segmentos de la actividad o de lo contrario renunciar a aquellos negocios en que los volúmenes son una condición indispensable para ser competitivos.

En un banco universal la red de distribución genera el 75% de los costes, correspondiendo el 60% a la red de oficinas. Maximizar la eficiencia de la red es por consiguiente clave en el proceso de control de los costes y las entidades españolas ya están desarrollando numerosas acciones para conseguirlo. Entre otras cabe señalar el impulso de los canales de bajo coste, como los cajeros automáticos, el canal telefónico, y la banca a través del PC y de internet, que presentan costes para las transacciones muy inferiores al de la sucursal. Estos canales no significan un menoscabo del servicio a los clientes sino que además, les permiten acceder a su banco desde cualquier lugar y a cualquier hora. Dado que el 60% de las visitas de los clientes a la sucursal están motivadas por operaciones de transacción o de mera consulta, que pueden satisfacerse plenamente a través de los canales alternativos señalados, el ahorro potencial que puede aportar el impulso de estos canales es muy alto. De hecho en países como EE.UU las transacciones realizadas a través de canales alternativos a la sucursal suponen ya el 51% de las operaciones, mientras en España representan sólo el 22%.

Otra vía para aumentar la eficiencia de la red de distribución es el rediseño de las oficinas bancarias, aumentando el espacio y los recursos humanos dedicados a las labores de venta y asesoría para conseguir aumentar el peso de las operaciones que generan mayor valor añadido.

Junto a estas acciones, una estrategia de segmentación que permita una reorientación de los clientes a los diferentes canales y una asignación diferenciada de precios por canal resulta imprescindible para conseguir mejoras significativas en los niveles de eficiencia operativa.

Sin embargo, estas acciones no serán garantía de competitividad en el escenario del euro. Para satisfacer a sus clientes, las entidades necesitarán que su oferta financiera incluya productos y servicios competitivos a nivel europeo —servicios de cobros y pagos en todo el área de la UEM, capacidades de financiación y colocaciones competitivas en los mercados del euro, productos de ahorro con rentabilidades acordes con los nuevos *benchmark* europeos— lo que exige de las entidades disponer de masas críticas y de capacidades a nivel UEM.

Las fusiones y adquisiciones se presentan así como una estrategia inevitable en el área del euro para las entidades bancarias. La reciente fusión protagonizada por el Banco Central Hispano y el Banco Santander responde a la certeza de que el tamaño es una condición necesaria para las entidades que quieran mantenerse entre los bancos líderes en los países del euro. La aceleración registrada en Europa en los últimos 18 meses en los procesos de fusiones y adquisiciones —cuyo volumen ha sido un 57% superior al de la suma de los cuatro últimos años— tiene también una razón inequívoca: la necesidad de grandes volúmenes para mantener la competitividad.

Simultáneamente, las alianzas entre entidades financieras de Euro-landia para complementar capacidades, bien en distribución bien en gestión, son otra de las vías que están utilizando los bancos de la UEM para adquirir las condiciones que requiere la competitividad en el euro. En el último año se han producido la de Dresner Bank con Allianz, la de Commerzbank con Generali y la de Deutsche Bank con Nippon Life entre otras. También los bancos españoles han desarrollado estrategias con entidades europeas, como BCH con Commerzbank, Société Générale o BCP; o el Banco Santander con San Paolo, Royal Bank of Scotland o Metropolitan Life entre otras.

Frente a estas opciones, las entidades de menor tamaño pueden optar por la especialización y el desarrollo de ventajas competitivas de cara a un segmento concreto del mercado. En este sentido, pueden optar bien por una especialización geográfica o bien por una especialización en un determinado tipo de producto o servicios financieros, convirtiéndose en explotadores de nicho.

CONCLUSIÓN

El euro implica una revolución para la actividad bancaria y su impacto se apreciar , con mayor o menor intensidad, en todos los segmentos del negocio bancario, en los precios de los productos y servicios y en los diferentes riesgos asumidos por las entidades en el desarrollo de dicha actividad.

Ninguna entidad podrá sustraerse a los cambios impulsados por la moneda única y en consecuencia los bancos necesitarán redefinir sus estrategias para adaptarse a las exigencias del nuevo escenario. Un escenario que si bien proporcionará las oportunidades de negocio derivadas de un mejor entorno económico y una divisa propia relevante internacionalmente, también generará el reto de un nivel de competencia mucho mayor y de un cambio en la demanda financiera de los clientes.

En este entorno la eficiencia se impone como una condición *sine qua non*, y necesariamente las entidades tendrán que plantearse cuáles son sus posibilidades, cómo pueden conseguir la eficiencia requerida en el nuevo escenario. Las estrategias de control y rigor en los costes serán imprescindibles pero no suficientes. El acceso a masas críticas y a capacidades de gestión o distribución a nivel UEM son también requisitos para la competitividad en el nuevo entorno. Estos requisitos no significan que necesariamente todas las entidades tengan que ser de gran tamaño. Las masas críticas y las capacidades pueden concretarse respecto a un producto o un segmento concreto del negocio o del mercado. La especialización es una alternativa para competir en la UEM.

Para las entidades universales, las fusiones y las adquisiciones son sin duda una de las estrategias más probables en el curso de los próximos años y pueda complementarse con alianzas internacionales.

Ampliación hacia el Este y Unión Monetaria Europea

por Joan Costa Font

Departament de Teoria Econòmica, Universitat de Barcelona

y por Joan Batalla Bejerano

Departament d'Econometria, Estadística i Economia Espanyola,
Universitat de Barcelona.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las mayores barreras para la consecución de la unidad económica y política de Europa ha sido la existencia de una frontera real entre Este y Oeste, si bien, después de la progresiva apertura exterior del «área Este» —constituida primordialmente por los países de la Europa Central y Oriental (PECOs)¹—, ésta empieza a desvanecerse lo que permite contemplar un escenario de integración económica y social en un lapso temporal razonable.

Tal escenario de integración es fruto de un acercamiento recíproco de los PECO's hacia la UE, concretado por un conjunto de sucesivos acontecimientos que marcan los primeros pasos a realizar para la definitiva integración en las estructuras de la UE. En primer lugar, desde 1990 todos los PECO's han firmado algún acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE) cuyo fin económico principal ha sido la integración comercial de los PECO's en la UE. En segundo lugar, las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague (1993), definieron las condiciones que estos países deberían cumplir para ser aceptados en un proceso de ampliación, y que se resumen en: (i) existencia de una economía de mercado en funcionamiento², (ii) estabilidad política e institucional³, (iii) aceptación de los objetivos y obligaciones derivados de la condición

¹ La denominación PECO's responde a los diez países candidatos a ser miembros del proceso de ampliación que se clasifican en Visegrad-5 (República Checa, Polonia, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia), Países Bálticos-3 (Estonia, Letonia y Lituania) y Países balcánicos-2 (Rumanía y Bulgaria).

² Este criterio se concreta en: presentar una economía de mercado viable, así como la capacidad para hacer frente a la competencia y a las fuerzas de mercado en el interior de la UE.

³ Es decir, que cuenten con instituciones democráticas estables, que garanticen un Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, y el respeto y protección de las minorías.

de miembro, incluida la adhesión a los objetivos políticos y económicos, y finalmente (iv) se introduce una restricción de factibilidad, es decir la UE deber ser capaz de absorber a nuevos miembros.

Durante el período 1994-1996 los diez PECOs solicitaron su admisión como miembros de la UE. Posteriormente, diversos acuerdos han reafirmado la estrategia de integración hacia el Este. El último Consejo de Dublín reforzó la necesidad de evitar una duradera transición con una estrategia de pre-adhesión, dirigida a la cohesión económica, social e institucional⁴. Tanto el Tratado de Amsterdam (1996) como el Consejo Europeo de Luxemburgo (1997) reafirmaron la necesidad de una estrategia de adhesión global, en la que los 10 países solicitantes se situaban como posibles candidatos, si bien, parece que finalmente se ha optado por una estrategia de transición gradual. El documento elaborado por la Comisión Europea, denominado Agenda 2000, tiene entre sus objetivos prioritarios llevar a cabo la reforma institucional de la UE de cara a la gradual integración de los PECOSs⁵.

El resultado de este proceso de acercamiento de los PECOs a la UE se concretó en la Decisión la Comisión Europea (1997) de iniciar un proceso de negociaciones simultáneas con Hungría, Polonia, Estonia, República Checa y Eslovenia. Esta decisión —que supone la quinta ampliación de la UE— puso de manifiesto cuál era la estrategia de integración de la Comisión Europea: una integración por fases, donde el acceso queda sometido al cumplimiento de unos requisitos de estabilidad económica, política e institucional. La metodología utilizada para el proceso de selección se ha concretado en el establecimiento del conjunto de países que no cumplen los requisitos establecidos⁶. Así, Eslovaquia ha sido el único candidato que a pesar de presentar unos resultados económicos asumibles, no cumple con los criterios políticos e institucionales. Por otra parte, Letonia y Lituania se sitúan aún lejos de los países que encabezan el proceso de transición a pesar del considerable éxito de las reformas estructurales recientes. Este ha sido también el caso de Rumania. Finalmente, Bulgaria es probablemente el país cuyo escenario de integración

⁴ En este sentido se estableció un paquete de ayudas condicionada al cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos Europeos, el respeto a los principios de un Estado democrático de derecho, el desarrollo del programa Phare, así como a las intervenciones estructurales para aumentar el grado de convergencia económica.

⁵ En este documento se incluyen dentro de sus principales objetivos los aspectos relacionados con la ampliación, esto es el calendario de apertura de negociaciones y las principales recomendaciones dirigidas a la fase inicial de pre-adhesión de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993.

⁶ Estrictamente, ninguno de los candidatos cumple con los criterios económicos si bien los resultados recientes permiten discriminar entre países según sus mejores resultados, tales como el conjunto de países que constituyen el adalid de los PECOs (Hungría, Polonia y la república Checa).

se sitúa más alejado dada la lentitud del proceso seguido en la aplicación de las reformas económicas.

Después de los sucesivos procesos de ampliación, la consecución del mercado único y de la entrada en funcionamiento a partir de enero de 1999 de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la Unión Europea (UE) constituye un área económica y financiera integrada sobre la base de 15 Estados. En este sentido, el escenario de una futura ampliación plantea un amplio conjunto de cuestiones acerca del proceso de integración económica y social de un área que durante tantos años se ha mantenido alejada del sistema económico del resto de Europa. No obstante, si bien las razones políticas y sociales, han sido tanto o más relevantes que las puramente económicas para determinar qué conjunto de países accederán en primera instancia a la UE, este artículo tiene como objetivo explicar las segundas, y más concretamente, aquellas que inciden sobre el último paso del proceso de integración, es decir la integración monetaria.

Este trabajo pretende introducir una nueva discusión acerca de la integración de los PECOs-5 —países candidatos a acceder a la UE en primera instancia— en la UE asumiendo que el objetivo último de esta integración es la entrada en la UEM. En este sentido el artículo se divide en tres partes. En la primera parte se realiza un estudio descriptivo de los resultados de la política de estabilidad macroeconómica de los PECOs durante el período 1990-1997. En la segunda parte del artículo se analiza el cumplimiento de los requisitos de convergencia nominal establecidos en el Tratado de Maastricht y que ineludiblemente han de cumplir aquellos países candidatos a formar parte de la UEM. Finalmente, en la tercera parte del trabajo se desarrolla un modelo de áreas monetarias óptimas con el objetivo de construir un indicador de integración monetaria para los tres PECOs que lideran del proceso, es decir la República Checa, Hungría y Polonia. Los resultados del indicador se han comparado con los resultados del mismo modelo para el caso de España, Portugal y Grecia, con la finalidad de ofrecer algún indicio sobre el estado actual y las previsiones futuras de la integración monetaria de estos países.

2. REFORMA ECONÓMICA, POLÍTICA MONETARIA Y ESTABILIDAD DE PRECIOS EN LOS PECOS

2.1. Indicadores de reforma macroeconómica: efectos de la ampliación

La ampliación hacia el Este impone un nuevo escenario a corto plazo tanto para los PECOs como para la UE. En este apartado analizaremos dicho escenario haciendo uso de una metodología descriptiva, con la que

se toman en consideración un conjunto de indicadores de bienestar relativo, distribución sectorial de la producción, desempleo, estabilidad de precios y equilibrio externo.

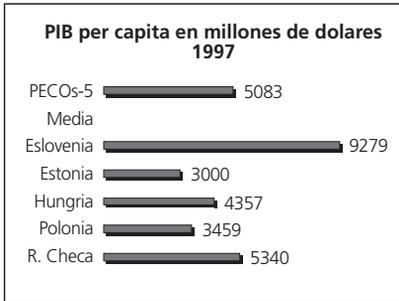
Un primer indicador útil como punto de partida para reflejar los efectos de la ampliación constituye el PIB per capita. La ampliación supone la reducción en un 16% del PIB global de la UE, dado que el PIB per capita de la actual UE-15 es más de dos veces mayor al de la media de los PECOs-5 (figura 1.a). Más concretamente, si analizamos cada país individualmente se observa que existen diferencias significativas entre ellos, es decir no todos los países se encuentran en iguales condiciones en términos de bienestar. En efecto, mientras Estonia se sitúa muy por debajo de la producción media, Eslovenia dado su menor tamaño relativo presenta un PIB per capita de casi el doble de la misma. En este sentido, los efectos de la ampliación sobre la política de cohesión son muy significativos, especialmente para los países periféricos de la actual UE, dado que los nuevos miembros van a ser receptores netos de fondos estructurales y de cohesión⁷.

En cuanto a la estructura sectorial de la producción, hemos considerado la participación del sector agrario en el PIB, ya que además de ser un indicador de «*economic performance*», nos da una idea de los posibles efectos sobre la política agraria comunitaria (PAC). El sector agrario en estas economías presenta un peso considerable —cercano al 6%—, sólo parecido a las economías de la actual UE más agrarias (figura 1.b), lo que indica que la ampliación afectará negativamente a las ayudas financieras que países como España recibían por la aplicación de la política de precios de la PAC, abriendo el debate acerca de la futura estructura de los fondos del presupuesto destinados a este concepto.

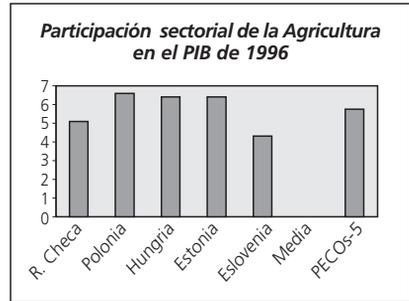
Un indicador relevante para analizar el equilibrio interno de estas economías es la tasa de desempleo. Así, la figura 1.c muestra que los PECOs-5 presentan actualmente unas tasas de desempleo muy inferiores (9,42%) a las de los países integrantes de la UE-15. No obstante, estos resultados deben analizarse con cautela, dado que este conjunto de países aún deben liberalizar muchos sectores de actividad así como competir en un mercado europeo integrado, lo que hace entrever un aumento del desempleo en el largo plazo.

Posiblemente, la estabilidad y equilibrio exterior constituyen los mayores problemas económicos —junto con la necesidad de una reestructuración microeconómica— de estas economías. No obstante, éstos son los síntomas esperados propios de la transición a una economía de mercado.

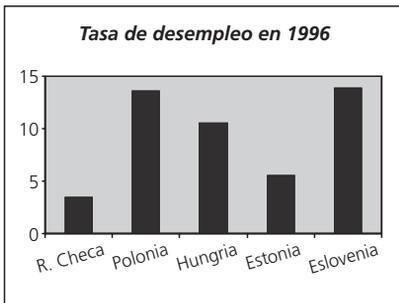
⁷ Dado que el objeto de este trabajo no es realizar un estudio exhaustivo de los efectos económicos de la ampliación, no se tratan las cuestiones con todo el detalle necesario ya que sería objeto de otro trabajo.



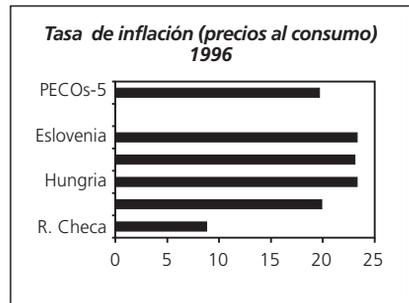
(a)



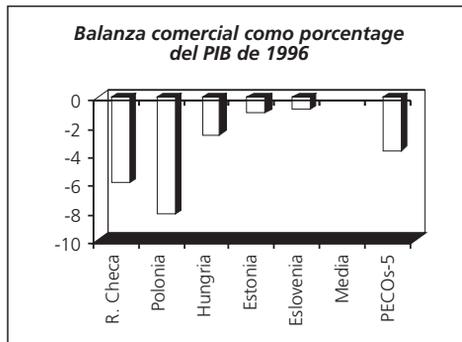
(b)



(c)



(d)



(e)

Fuente: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD, 1998) y European Economy (1997)

Figura 1

Indicadores macroeconómicos de Reforma

En efecto, si bien el volumen del comercio ha crecido a unas tasas elevadas (9% durante 1990-1996), las importaciones muestran una dinámica muy superior que las exportaciones, lo que origina un desequilibrio exterior (figura 1.d). Por otra parte, las tasas de inflación son cercanas al 20%, lo que se explica por las tensiones propias del proceso de liberalización económica y apertura exterior, así como por los desequilibrios internos en los mercados de bienes y factores (figura 1.e).

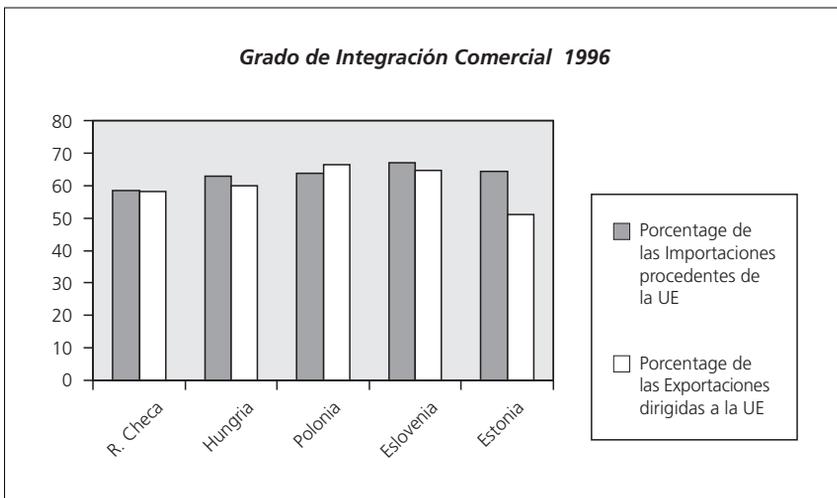
La ampliación de la UE pone de manifiesto que el objetivo político general de la UE no se asienta exclusivamente en profundizar en el actual nivel de integración, sino que a su vez, persigue como objetivo adicional, ampliar el espacio económico y geográfico del área de integración. Sin embargo, ampliar la UE genera un conjunto de efectos de signo diferente, lo que hace necesario evaluar económicamente los efectos del proceso. A modo de resumen, puede establecerse que el principal beneficio de la ampliación es el aumento del comercio hacia esta área, lo que acaba por inducir una mejora de bienestar global de la UE. Por otra parte, los efectos negativos derivados de la ampliación quedan delimitados por la distribución del presupuesto de la UE a partir de su acceso definitivo, o en otras palabras la redistribución del presupuesto hacia el «área Este», constituida por países con menores niveles de bienestar así como cohesión económica y social. Según los cálculos realizados por Baldwin *et al* (1997) a través de un ejercicio de simulación, los costes presupuestarios superarían las ganancias en eficiencia derivadas del comercio. Por lo tanto, el efecto neto de la ampliación sobre el nivel de renta real es, desde cualquier perspectiva, favorable para los PECOs, dado que supone un aumento del nivel renta del 18,8% para los primeros mientras que sólo un escaso un 0,2% para la UE-15⁸. Por otra parte, la distribución de las ganancias de la ampliación entre los países de la UE-15 denota, según los cálculos de Baldwin (1997), que una tercera parte de las ganancias derivadas del comercio corresponderían a Alemania, mientras que Francia y el Reino Unido compartirían otra tercera parte. Así, las ganancias residuales se repartiría entre los demás países, si bien Italia y España obtendrían un 8,5 y un 7% de la distribución de las ganancias.

2.2. Orientación a la UE

Desde 1990 e incluso antes, puede hablarse de una reordenación del comercio de los PECOs hacia la UE. En efecto, después de la desaparición de las fronteras artificiales del sistema anterior estos países han

⁸ No obstante, este escenario suponía una ampliación de 7 PECOs.

vuelto a una dinámica comercial que responde a la propia naturaleza geográfica del área. Adicionalmente, el aumento del comercio con la UE se ha visto incentivado por la estrategia de expansión de la UE dirigida a sacar el máximo provecho a los efectos de la integración europea. Este, por ejemplo, ha sido el caso de Eslovenia, ya que de acuerdo con una perspectiva de convergencia real es el país que más cerca está de situarse dentro del espacio del 75% de la renta per capita de la UE, así como desde una perspectiva de integración comercial presenta el grado más elevado de integración. Tal y como se muestra en la figura 2 los cinco países elegidos (PECOs-5) muestran un nivel elevado de integración comercial. Cerca del 70% de sus importaciones provienen de la UE y el mismo porcentaje de las exportaciones se dirigen a la UE. Además, estos cinco países se sitúan como los más integrados económicamente, lo que denota como un resultado preliminar que serían a su vez los mejores candidatos para el acceso a una unión monetaria. Otro aspecto a remarcar, es el hecho de que los PECO-5 constituyen el 70% de la producción de todo el área. Así, los efectos económicos de esta fase del proceso de integración serán muy relevantes. Sin embargo, en este caso, la integración por fases, no responde a la creación de unos clusters homogéneos, sino que se ha optado por integrar la mayor parte del área en una primera fase, y realizar el resto en otras fases posteriores.



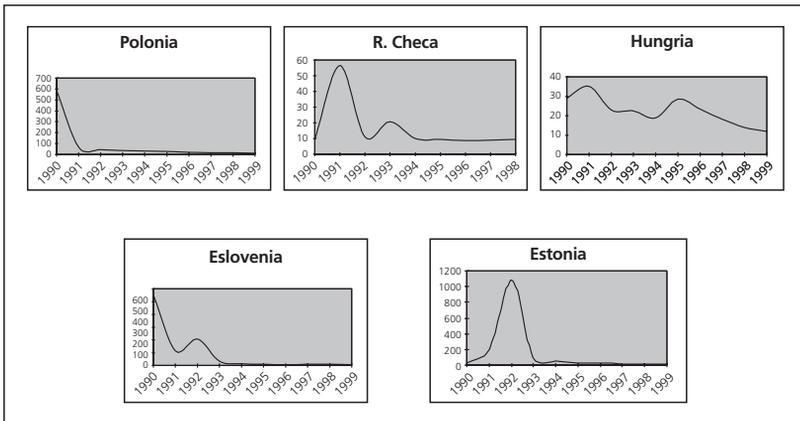
Fuente: European Economy (1997) y Eurostat 1998

Figura 2

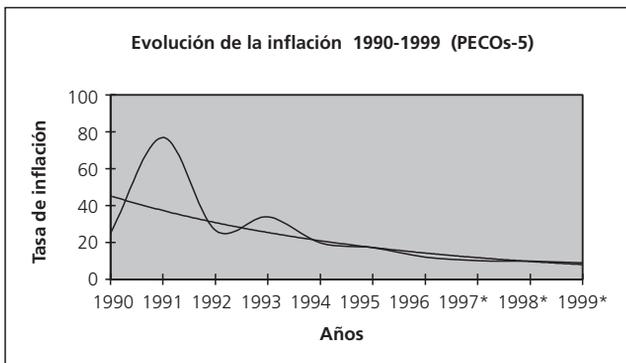
Grado de Integración comercial de los PECO-5 con la UE

2.3. Reforma Monetaria y estabilidad de precios: efectos reales

Una vez los PECOs han llevado a cabo con éxito la liberalización de precios en la mayor parte de sectores de actividad, quedan reducidas (o eliminadas) las distorsiones estructurales que afectaban a la convertibilidad monetaria. Así, la estructura precios gana realismo, mientras que la infla-



(a)



(b)

Fuente: BERD (1998)

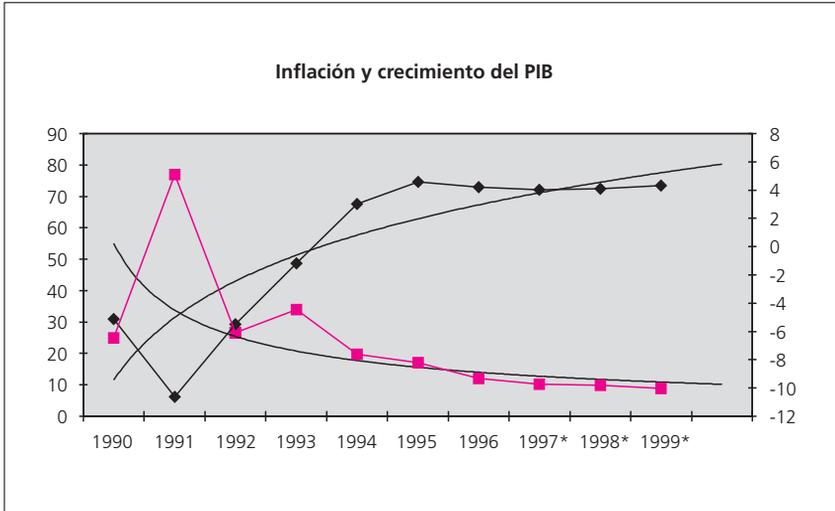
Figura 3

Evolución del nivel de precios 1990-1999 (previsto) para los PECOs-5

ción se presenta como el principal enemigo del proceso de estabilización macroeconómica. En este escenario, la política macroeconómica se dirige a un objetivo primordial de desinflación. No obstante, tal como refleja la figura (3a) la evolución del nivel de precios en los PECOs-5 es sustancialmente distinta. En primer lugar, Polonia y Eslovenia a diferencia del resto de economías no han sido víctimas de una crisis inflacionaria desde 1990, si bien Estonia a partir de 1992 presenta una senda desinflacionaria que la sitúa entre las economías más estables. *Al contrario, la República Checa y Hungría presentan una tendencia más lenta a converger hacia la estabilidad de precios aun siendo las economías que de acuerdo con otros criterios se sitúan a la cabeza del proceso de convergencia.*

Por otra parte, los resultados agregados de la política de estabilización denotan una clara tendencia a la estabilidad de precios entre el período 1990-1997, lo que indica una capacidad de romper las expectativas inflacionistas, lo que induce a la convergencia a unas tasas de inflación que se sitúan entre el 7 y el 12% tal como se muestra en la figura (3b). Un análisis de la evolución agregada de la inflación denota que, durante el período 1991-1992 estos países fueron víctimas de una crisis inflacionista, si bien la política monetaria, volcada a la contención de precios abrió a un proceso de desinflación hasta la actualidad.

Los efectos del proceso de estabilización no obstante, no se han reducido exclusivamente a la eliminación de sus costes sociales, sino que presentan efectos reales sobre las tasas de crecimiento. Ello es debido a que en economías de transición, la presencia de inflación generalmente viene asociada a una situación más amplia de pérdida del control económico. En este contexto, la inflación se concibe como un indicador de la capacidad global de gestionar una economía (Fisher, 1993). Por lo tanto, los efectos de la política de estabilización han sido: una mayor credibilidad del control de precios, una demostración de la capacidad de gestión y en último término, unas mayores tasas de crecimiento. Ello se refleja en la figura 4, donde se muestra que los períodos inflacionistas corresponden a etapas de recesión económica, mientras que los períodos de desinflación coinciden con períodos de expansión; la correlación entre ambas variables es de un 0,94. *Así, la reducción de la inflación no es exclusivamente un instrumento dirigido a la convergencia nominal, sino que presenta unos efectos inducidos sobre la convergencia real.* No obstante, este resultado puede explicarse por dos fenómenos distintos. En primer lugar, el período considerado coincide con un período de liberalización e integración comercial con la UE, lo que de por sí incentiva la actividad económica. En segundo lugar, si consideramos que la situación de partida era de crisis inflacionista, uno de los efectos esperados de la reducción de la tasa de inflación es un aumento del crecimiento, aunque sólo sea por el aumento del atractivo inversor.



Fuente: BERD (1998)

Figura 4

Inflación y crecimiento en los PECOs-5

Una segunda consecuencia de la política de estabilización es la presencia de una mayor estabilidad del tipo de cambio. En este sentido, aquellos países que presentan algún compromiso de fijación del tipo de cambio, serían los países más estables, dado que pueden afrontar con mayores garantías las consecuencias de fijar el tipo de cambio con alguna moneda de un país con baja tasa de inflación. *En efecto, la mayoría de los PECOs a excepción de Rumania están sujetos a algún compromiso de fijación de tipos de cambio.* Ello se manifiesta en un acuerdo de fijación explícita —éste es el caso de Estonia con el DM—, en el establecimiento de una cesta monetaria de referencia — Hungría y Polonia— o un sistema de flotación administrada —en el caso de la República Checa o Eslovenia—.

Dado que una unión monetaria constituye un compromiso irrevocable de fijación del tipo de cambio, un criterio adecuado para seleccionar qué países podrían ser unos futuros candidatos a ser miembros de la UEM es la volatilidad cambiaria. Una elevada volatilidad cambiaria es debida, en economías en transición, a la inestabilidad de precios, a la política monetaria expansiva, así como a la falta de credibilidad anti-inflacionista, de manera que la presencia de una elevada volatilidad puede ser entendida como un indicador anticipado de divergencia monetaria. De acuerdo con la tabla 1, las economías con divisas más estables son Estonia y Polonia,

Tabla 1
Volatilidad Anual del tipo de cambio (1990-1996)

País	Tipo de cambio en US\$							Volatilidad Anual
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996
Bulgaria	3,9	18,1	23,4	27,7	54,1	67,2	190,3	23,671755
R. Checa	18	29,5	28,3	29,2	28,8	26,6	27,1	4,398939
Hungría	63,2	74,8	79	91,9	105,2	125,7	154,7	22,713050
Polonia	0,9	1,1	1,6	2,1	2,4	2,5	—	0,674289
Rumania	22,4	76,3	308	760,1	1.580	2.037	3.138	837,924188
Eslovaquia	18	29,5	28,3	30,8	32	29,7	30,6	5,080452
Eslovenia	11,3	27,6	81,3	113,2	128,8	118,5	141,5	49,865796
Estonia	—	—	12,9	13,2	13	11,5	12	0,776745
Letonia	—	—	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,095742
Lituania	17	38,5	177,3	4,3	3,9	4	4	68,193948

Fuente: Elaboración Propia y European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report Update 1997.

mientras que Hungría y Eslovenia presentan una volatilidad histórica elevada. Ello se explica por las dificultades que estos países tienen para controlar la liquidez del sistema monetario así como a la elevada dependencia respecto del capital exterior.

3. CONVERGENCIA NOMINAL E INTEGRACIÓN MONETARIA

Actualmente, existe un alto consenso en el ámbito de la UE respecto de la necesidad de exigir criterios de estabilidad a todo país candidato a la UEM, bajo la forma de criterios de convergencia nominal. Si bien, no puede establecerse con la debida precisión qué criterios exigir, sin que detrás exista un cierto grado de arbitrariedad. No obstante, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, todos los países que ratifiquen el Tratado y pretendan acceder a la UEM deberán cumplir con los requisitos que el mismo establece, dado que parece muy poco probable una modificación de los mismos. En consecuencia, una cuestión interesante, desde esta perspectiva, es analizar cuál es el estado actual del cumplimiento de los criterios de convergencia por parte de los PECOs-5.

En la tabla 2, se muestra el nivel de cumplimiento de estos requisitos para los cinco países candidatos. Los resultados muestran que de acuerdo con los criterios de estabilidad presupuestaria —déficit por debajo de 3% del PIB y un nivel de deuda pública por debajo del 60% del PIB— no existen grandes divergencias con respecto a la media de la UE, e incluso presentan mejores resultados. Sin embargo, estos países deben afrontar el reto de construir un sistema de seguridad social, reestructurar la administración pública y hacer frente al servicio de la deuda, lo que hace esperar genere desequilibrios financieros en el medio plazo.

Tabla 2
Cumplimiento de los criterios de convergencia PECOs (1996)

Criterios de Maastricht				
PECO	Déficit Público	Inflación	Tipos de Interés	Deuda Pública
R. Checa	0,2	8,8	12,5	14,4
Hungría	3,5	23,5	20	75
Polonia	3,1	20,2	20,3	54
Eslovenia	-0,3	9,7	23,7	32
Estonia	1,5	23,1	13,7	15,1
EU-1997	2,8	1,9	4,5	74

Fuente: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo 1998.

En cuanto a los requisitos de estabilidad de precios, si bien se ha avanzado en la estabilización macroeconómica, los PECOs-5 presentan notables divergencias con respecto a la evolución de la media de la UE-15. Por todo ello, la estabilidad de precios deberá seguir siendo uno de los objetivos prioritarios de la futura política de convergencia económica, aunque inevitablemente deba armonizarse con otros objetivos propios del proceso de transición.

4. LA TEORÍA DE LAS UNIONES MONETARIAS Y LOS PECOS

La teoría de las uniones monetarias, también conocida como teoría de las áreas monetarias óptimas (TAMO), mantiene su total vigencia aun habiendo sido desarrollada en la década de los sesenta. Esta teoría define los criterios bajo los cuales un conjunto de economías pueden compartir

la misma moneda. Su objetivo es responder a la siguiente pregunta: ¿bajo qué condiciones es posible renunciar al uso del tipo de cambio como instrumento de política económica?

De acuerdo con la misma, las principales variables relevantes para el acceso a una moneda única son: (a) el grado de movilidad de los factores de producción, (b) el grado de diversificación de la economía, (c) el tamaño de la economía, (d) el grado de apertura exterior o de comercio exterior. En este sentido, algunos economistas como De Grawve (1997), entienden que esta teoría pone de manifiesto la irracionalidad de introducir criterios de estabilidad de precios como requisitos para el acceso a la UEM, y no exigir criterios basados en la TAMO. No obstante, si una economía presenta una elevada inestabilidad de precios como es el caso de los PECO, ello se reflejará en una mayor variabilidad del tipo de cambio, lo que sin duda hace inviable el compromiso de estabilidad cambiaria que está detrás del cualquier unión monetaria. Por todo ello, debería entenderse que los criterios que establece la TAMO, son en todo caso, complementarios a los criterios de convergencia de Maastricht.

A continuación se desarrolla un modelo de áreas monetarias óptimas, de acuerdo con la metodología establecida por Bayoumi y Eichengreen (1997), con el fin de construir un indicador de integración monetaria para los PECO que como se ha indicado anteriormente, lideran el proceso de ampliación (República Checa, Hungría y Polonia), y en segundo lugar, comparar los resultados del mismo modelo con el reciente proceso de incorporación de los países periféricos de la UE, es decir España, Portugal y Grecia, en el período 1987-1991 con el fin de poder comparar los primeros resultados.

El modelo estimado es el siguiente:

$$SD(e_{ij}) = \alpha + \beta_1 SD(\Delta y_i - \Delta y_j) + \beta_2 DISSIM_{ij} + \beta_3 TRADE_j + \beta_4 SIZE_j \quad (1)$$

donde la variable endógena $SD(e_{ij})$ hace referencia a la desviación estándar del logaritmo del tipo de cambio anual bilateral (expresado en ecus) entre los países i y j . Las variables explicativas consideradas representan respectivamente: la variación de la producción entre los países i y j , la diferencia entre el porcentaje de ocupación industrial respecto al total, el valor de las exportaciones e importaciones sobre el PIB y el valor del PIB de cada país. El objetivo del modelo es captar los efectos de: (i) la simetría del ciclo económico, (ii) la presencia de shocks industriales específicos, (iii) los efectos de la apertura exterior y el comercio, y (iv) el tamaño de las economías sobre la variación del tipo de cambio.

De acuerdo con lo anterior, si se observa una reducción en la variación del tipo de cambio en el tiempo, puede ser interpretado como un indicador de integración monetaria, dado que reduce la probabilidad de que se produzcan «shocks asimétricos»⁹ que requieran ser esterilizados a través del tipo de cambio.

El resultado de la estimación del modelo utilizando la técnica de datos de panel se muestra en (2). Las cuatro variables presentan los signos anticipados cumpliéndose las predicciones que establece la TAMO. Es decir,

- A mayor crecimiento diferencial del PIB y mayor heterogeneidad en distribución de la ocupación industrial mayor es la probabilidad de sufrir shocks asimétricos, al incrementarse la volatilidad del tipo de cambio nominal.
- A medida que un país presenta un mayor nivel de integración comercial con la UE, se reduce la probabilidad de sufrir shocks asimétricos.
- La última variable del modelo (SIZE) indica que los países con un menor tamaño relativo, obtienen más provecho de los beneficios derivados de la UEM.

Sin embargo, el modelo no está exento de limitaciones. Su principal problema es el reducido número de observaciones utilizado, dada la dificultad de obtener información fiable de estos países. Adicionalmente, un segundo problema a resaltar es el coeficiente asociado a la primera variable explicativa, al ser diferente de cero a un 5% de significación.

$$\begin{aligned}
 SD(e_{ij}) = & -0.3027 + 0.1847 SD(\Delta y_i - \Delta y_j) + 0.05832 DISSIM_{ij} \\
 & (0.4477) \quad (0.0554) \quad (0.0470) \\
 & -0.6671 TRADE_j + 2.8098E^{-8} SIZE_j \quad (2) \\
 & (0.9871) \quad (6.7205E^{-8}) \\
 n = & 18 \quad R^2 = 0.61 \quad S.E. = 0.25
 \end{aligned}$$

A continuación, se ha estimado el mismo modelo para España, Portugal y Grecia (3) durante el período 1960-1987. Todas las variables pre-

⁹ Un shock asimétrico es una perturbación económica regional o bien una perturbación que presenta efectos regionales, de manera que, al no alcanzar a toda el área monetaria, el conjunto de países que forman parte de ella no podrán actuar como un todo para contrarrestar sus efectos.

sentan los signos esperados a un 5% de nivel de significación. Por otra parte, dada la mayor amplitud del tamaño muestral la capacidad explicativa de esta estimación es superior a la anterior.

$$\begin{aligned}
 SD(e_{ij}) = & -0.0123 + 0.0035 SD(\Delta y_i - \Delta y_j) + 4.5662 E^{-5} DISSIM_{ij} \\
 & (0.0243) \quad (0.0003) \quad (3.3684E^{-5}) \\
 & -3.7705E^{-5} TRADE_j + 0.0044 SIZE_j \\
 & (4.3035E^{-5}) \quad (0.0009)
 \end{aligned} \tag{3}$$

$n = 75 \quad R^2 = 0.86 \quad S.E. = 0.0026$

Con los resultados de la estimación, se ha construido un índice de áreas monetarias óptimas (tabla 3) para 1997, 1998 y 1999.

Tabla 3

Indices de Areas Monetarias Optimas PECO's vs la UE-15(1997-99)

País	1997	1998	1999
R. Checa	1.1651	1.0698	0.9844
Hungría	0.0206	-0.0265	-0.0311
Polonia	0.5304	0.4423	0.4370

Los resultados muestran que a pesar de que los valores tienden a converger hacia una baja variabilidad del tipo de cambio —donde un valor 0 indicaría una variabilidad equivalente a la que resultaría en una unión monetaria—, el proceso de integración monetaria es especialmente lento para los PECO's considerados, si lo comparamos con los resultados obtenidos para los países periféricos de la UE (tabla 4), quienes

Tabla 4

Indices de Areas Monetarias Optimas:
España, Portugal y Grecia vs la UE-15 (1987-91)

País	1987	1988	1989	1990	1991
España	0.012479	0.012729	0.012982	0.012938	0.013056
Portugal	0.025404	0.025669	0.025808	0.025739	0.025112
Grecia	0.016624	0.016905	0.017236	0.017846	0.018565

presentaron durante 1987-1991 una clara tendencia a reducir su variabilidad del tipo de cambio. De ello se deduce que los países seleccionados, si bien constituyen el adalid de los PECOs, requieren amplias reformas dirigidas especialmente a estabilizar sus economías, lo que mejorará la estabilidad de sus respectivos tipos de cambio, antes de plantear su acceso a un área de estabilidad económica y financiera como la UEM.

4. CONCLUSIONES

Del desarrollo del presente trabajo se extraen cuáles son las reformas macroeconómicas que deben llevar a cabo los países seleccionados para establecer negociaciones para el acceso a la UE, así como los posibles efectos de la ampliación y el nivel de integración de los PECOs respecto a la UE-15.

El análisis del cumplimiento de los criterios de convergencia denota que los PECOs están alejados del estricto cumplimiento de los requisitos exigidos por el Tratado de Maastricht.

Entre las reformas que deben llevar a cabo estos países está la reestructuración de su sector público, lo que indica que en el futuro reciente la tendencia será una mayor divergencia nominal.

Los resultados del modelo de áreas monetarias óptimas sugieren que si bien existe una tendencia a la integración monetaria, los parámetros de convergencia están alejados de lo que presentaron España, Portugal y Grecia entre 1987-1991.

REFERENCIAS

- BALDWIN, R. (1994). *Toward an Integrated Europe*. London, Center for Economic Policy Research.
- BALDWIN, R.E. (1995). «The Eastern enlargement of the European Union». *European Economic Review*, 39, 474-481.
- BALDWIN, R., FRACOIS, J.F. and PORTES, R. (1997). *The Cost and the Benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe*. Economic Policy, 127-175.
- BAYOUMI, T. and EICHENGREEN, B. (1997). «Ever closer to heaven? An optimum-currency area index for European countries». *European Economic Review*, 41 (1997) 761-770.
- Bonifer, P. (1995). *The Political Economy of Eastern Enlargement of the EU*, CEPR Discussion Paper, n.º 1.234, London, Center for Economic Policy Research.
- COSTA, J. (1997). «La Empresa ante la Unión Monetaria». Sumario *Revista de Comunicación Empresarial*, n.º 14.

- COSTA, J. (1998). «Estabilidad y simetria en Europa». *Revista Internacional de Economía y Empresa, ESIC*, n.º 101.
- DE GRAWVE, P. (1997). *The Economic of Monetary Unification*. Oxford University Press, 3er edition.
- DE MELO, M., DENIZER, C. and GELB, A. (1996). *From Plan to Market: Patterns of Transition*. World Bank Policy Research Working Paper No. 1564 January 1996.
- ECONOMIC IN TRANSITION (1995). *Selected Economic Indicators*, vol. 3.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (1996). *Economic Bulletin for Europe*, vol. 48, NNUU, New York.
- EUROPEAN BANK OF RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (1998). *Transition Report Update*, ERBD London.
- MUNDELL, R. (1961). «A Theory of Optimum Currency Areas». *The American Economic Review*.
- PETRAKOS, G.C. (1993). *The Regional Dimension of Transition in Central and East European Countries*. International Conference «The Redevelopment of Regions Expected to Experience Severe Impacts from Technological and Environmental Reconstruction». Planed September 23-27 1993.
- ROLLO, J. (1995). «EU enlargement and the world trade system». *European Economic Review*, 39, 467-473.
- ROMER, P. (1986). «Increasing Returs and Long Run Growth». *Journal of Political Economy*.
- POSE (1995). *After the deluge: do fixed exchange rates allow temporal volatility trade-offs*. NBER, 5219.
- SENIOR NELLO, S.M. (1996). *The European Union and the Central-East Europe: Background to the Enlargement Question*. Institut Universitaire International, Luxembourg.
- STEHN, J. (1997). *Maastricht and the eastern Enlargement of the EU*. Institute of World Economics, Kiel Working Paper No. 804.
- SMITH, A. et al (1996). *The European Union and Central and Eastern Europe: Pre-accession Strategies*, SEI Working Paper n.º 15 Sussex European Institute, Brighton.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (1997). «La ampliación de la UE dentro de la agenda 2000». *Boletín Económico del ICE* N.º 2555, del 6 al 12 de octubre de 1997.
- TUGORES, J. (1997). *Economia Internacional i Integració Econòmica*. Mc Graw-Hill.
- WORLD BANK (1996). *From Plan to market*, Wold Development Report 1996, Oxford University Press, Washington DC.

Kodezizio-prozedura: Maastrichtetik Amsterdamera

Asier García Lupiola
Deustuko Unibertsitateko
Europako Ikasketen Institutuko Masterduna

Aurkibidea: I. SARRERA.—II. EUROPAR BATASUNAREN MAASTRICHTENKO TRATATUA: KODEZISIOAREN BARNERTZEA EUROPAR ZUZENBIDE KOMUNITARIOAN.—1. **Sarrera.**—2. **Ezarpn esparrua.**—3. **Prozeduraren garapena.**—3.1. *Lehenengo irakurmena.*—3.2. *Bigarren irakurmena.*—3.3. *Adiskidetze Lantaldearen parte hartzea.*—3.4. *Hirugarren irakurmena.*—III. DOKTRINAREN JARRERA.—IV. 1996KO GOBERNU ARTEKO KONFERENTZIA.—1. **Aldez aurretiko lanak.**—2. **Hausnarketarako Taldearen lana.**—3. **Erakundeen txostenak.**—4. **Negoziaketak.**—V. AMSTERDAMEKO TRATATUA: KODEZISIOAREN MOLDAKETA.—1. **Sarrera.**—2. **Simplifikapena.**—2.1. *Beharrezkoak ez diren pausuen ezabapena.*—2.2. *Epeen murriztapena.*—2.3. *Adiskidetze Lantaldean Europar Parlamentua eta Kontseiluaren arteko akordioak errazteko neurriak.*—3. **Kodezizioaren ezarpn esparru berria.**—VI. ONDORIOAK.

I. SARRERA

Lan honen helburua Europar Batasunaren arautegi juridikoan existitzen diren erabaki-hartze prozeduretako baten azterketa egitea da: Europar Elkartearen Tratatuaren 189 B artikuluan arautzen den prozedura. Artikulu hau Maastrichten 1992ko otsailaren 7an sinatutako Europar Batasunaren Tratatuak barneratu zuen, eta 1997ko urriaren 2an sinatutako Amsterdameko Tratatuaren bitartez zenbait aldaketa jasan ditu. 189 B artikuluen prozedura, *kodezisia* deritzona, europar zuzenbide komunitarioan gehien garatutako erabaki-hartze prozedura da, Batasunaren arautze boterean Europar Parlamentuaren parte hartze haundiena ahalmentzen duena delarik.

II. EUROPAR BATASUNAREN MAASTRICHTEKO TRATATUA: KODEZISIOAREN BARNERATZEA EUROPAR ZUZENBIDE KOMUNITARIOAN

1. Sarrera

Europar Elkarteak sortu zirenetik Europar Parlamentuak benetazko erakunde legegile bat izatea irrikatu du. Arautze prozesuan zeharkako lan eta funtzioak betetzera alboratua izatearen aurka gogor egin du beti, erabaki-hartze prozesuan aktiboki parte hartu nahi izan du eta. A. Mangas Martinek adierazten duen bezala, Europar Parlamentuak bere botere autonomoak etengabe *suntzipen edo ezezko eran* aintzatestuak edo gehituak izan direla ikusi du: zentsura mozioa, aurrekontuen atzera botatzea, ez aldeko irizpena, atzera botatzea lankidetzan eta betoaren aukera kodezision¹.

Parlamentuaren parte hartzea errazten duen tresna den kodezisionak, zuzenbide komunitarioaren iturrien sistema berri bat ezartzeko Europar Batasunaren Tratatu bano lehen egindako Gobernu arteko Konferentziari aurkeztutako ekimenetan du bere aurretikorik hurbilena. Zentzu honetan, Batzordeak Batasun Politikoari buruz aurkeztutako proposamenak Kontseilu eta Parlamentuaren arteko kodezision prozedura bat aurrikosten zuen, lege komunitarioa onartzeko bide zen prozedura². Dena dela, negoziaketen bizkortasunak eta legea eta beste arau komunitarioen arteko elkartzea kontu handiagor aztertzearen beharrak, Konferentziak gai hau gerorako uztea erabaki zezan probokatu zuen³. Hau dela eta, Batasunaren presidentziak (holandarra) proiektuaren idazketa moldatu zuen, *lege hitza kodezision-prozedura* expresiogatik aldatu zuelarik.

Doktrinaren barnean eta publikoki *kodezision-prozedura* izena (edo *kodezisiona* soilik) orokortu bada ere, Maastrichteko azken idazketan ez da izen hau agertzen, dirudienez, Erresuma Batua eta Danimarkako Gobernuak

¹ Egile honen hitzetan *Parlamentuaren patu tragikoa da*. A. MANGAS MARTÍN eta D.J. LIÑAN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996, 187 or.

² Legea arau komunitario bezala barneratzea, Europar Parlamentuak 1984an onartutako Spinelli proiektuan agertzen zen jadanik. Bertan, Estatu kide batzuen konstituzioetan agertzen den modelo bat deskribatzen zen, bi lege mota ezberdinez: lege organikoa, erakundeen antolaketa eta funtzionamendua eta beste funtzezko gai batzuk arautzeko helburuarekin, eta legea, Batasunaren kompetenzi esparru ezberdinen funtzezko oinarriak ezartzea helburu zuelarik. Hau ikusita, Europar Parlamentua ekimen honen aitzindaria dela esan behar da.

³ Maastrichteko Tratuari erantsirik doan Adierazpen batetan, 1996rako aurrikusirik zegoen Gobernu arteko Konferentziak egintza komunitarioei buruz eta arauen maila ezberdinen hierarkiaren ezarpenari buruz ausartu zezan akordatu zen. Baina Amsterdameko Tratuak ez du gai honi buruz ezer adierazi.

egin zuten presioa dela eta. Horregaitik, Tratatuak hainbat egintza 189 B artikuluan aurrikusten den prozeduraren bidez hartuko direla adierazten du.

Maastrichteko Tratauak kodezisiao Europar Elkartearen Tratatuan zehazten diren gaietarako sortzen du. Hau da, kodezisiao ez da Europar Ikatz eta Altzairuaren Elkartearen eta Indar Atomikoaren Europar Elkartearen esparruetan aplikatzen. Horren arrazoia bi elkarte hauen ezaugarri sektorial eta tekniko bereziak dira.

Prozedura hau araudi, arteztarau eta erabakiak hartzeko erabiltzen da; hau da, Zuzenbidezko egintza hauen izena ez da prozedura honetan aldatzen. Zuzenbide komunitario eratorriaren hiru egintza tipiko hauek, prozedura honen arabera hartuak direnean, formalki *Europar Parlametua eta Kontseilua batera onartutako araudi/arteztarau/erabaki* deritzoko dute.

Aurretiko ideiak eta gero, kodezisiao-prozeduraren ezarpen esparrua aztertu behar da, ondoren bere garapena aztertzeko⁴.

2. Ezarpen esparrua

Kodezisiaoaren ezarpen esparrua oso sektore ezberdinetara zabaltzen da eta, beste prozeduretan gertatzen den bezala, horren arrazoiak ez dira beti irizpide homogeneousetan oinarritzen. Laburki esanda, kodezisiaoak Europar Agiri Bakunak barne-merkatua lortzearen helburua errazteko barneratutako xedapenak eta Maastrichteko Tratatuak igorritako konpetentzi-sektore berriak edo jadanik Batasunak zuen konpetentzien eremua zabaltzen dutenak hartzen ditu.

Lehenengo eta behin, kodezisiao-prozedurak, Europar Agiri Bakunak, sartu edo moldatutako xedapenak biltzen ditu, 1993rako barne-merkatua lortzea helburu zutenak⁵. Aipatutako xedapenak ondoko hauek dira:

- langileen joan-etorri askea (49 art.);
- egoitza finkatzeko askatasuna (54.2 art.);
- atzerritarrei aplikatu ahal zaien neurriei buruzko araudizko eta administraziozko xedapenen kordinazioa (56.2 art.);

⁴ Kapitulu honetan aztertzen dudana kodezisiao gaur egun indarrean dagoen prozedura da, nahiz eta oso denbora gutzirako izan. Dena dela, ezarpen esparrua eta bere garapena zehazki aztertuko ditut, Amsterdameko Tratatuak aldatetako sartu baditu ere, bi arrazoiengatik: alde batetik, ezarpen esparru berria momentu honetan indarrean dagoenaren zabaltze bat delako, eta bestalde, garapenaren egon diren aldatetako argiago ikusteko.

⁵ Horrela adierazten du J. Díez-Hochleitnerrek, «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D-18, 32 or.

- batak bestearen diplomak, ziurtagiriak eta beste titulu batzuen onarpena (57.1 art.);
- bakoitzak bere konturako jarduerak sortu eta betetzeko diren Estatu kideen legezko, araudizko eta administraziozko xedapenen koordinazioa (57.2 art.);
- zerbitzuen joan-etorri askea (66 art.);
- barne merkatua ezarri edo jardunean hartzeko helburua duten Estatu kideen legezko, araudizko eta administraziozko xedapenak hurbiltzeko neurriak (100 A art.).

Bigarrenik, Maastrichteko Tratatuak Elkarteari igorritako konpetentzi-sektore berriak hartzen ditu kodezizioak. Prozedura honi heldutako neurrien garrantzia kontutan hartzekoa da, baina bistakoa da subsidiaritate printzipioa erliebe bereziz agertzen den sektoreak direla, konpetentzi komunitarioa eragin-funtzioak betetzera edo politika nazionalen osagarri izatera murrizten bait da⁶. Talde honetan xedapen hauek daude:

- hezkuntza (126.4 art.);
- kultura (128 art.);
- herri-osasuna (129.4 art.);
- kontsumitzaileen babesa (129 A art.);
- europar batetik besterako sareei buruzko egintzeen orientabideak (129 D art.).

Azkenik, Maastrichteko Tratatuak Europar Agiri Bakunak igorritako sektore batzuetan konpetentzi komunitarioa zabaltzen du. Bi kasu haueetan hain zuzen:

- ikerketa eta garapen teknologikoa (130 I art.);
- ingurugiroa (130 S.3 art.).

Azken bi kasu hauetan, Maastrichten hartutako erreforma aurretik zegoen defizit demokratikoa desagertarazi du ein batean behintzat, baina izaera ezberdin batekin kasu bakoitzan. Ikerketa eta garapen teknologikoari buruzko gaian erabaki-hartze prozedurak era logikoago batetan birordenatu dira. Modu honetan, Europar Parlamentuak erabaki nagusietan parte hartzen du kodezizioaren bitartez, egitarau orokorrean eratzen den helburuen finkapenean, nahiz eta egitarau zehaztetan bere parte hartzea aholku-irizpenera murrizten den. Ingurugiroarekin ez da berdin gertatzen; sektore honetan kodezizioaren erabilera murriztuagoa da, lankidetzeta sistema orokorra bilakatu delarik. Kodezizioa, *beste esparru batzuetan*

⁶ Zentzu honetan hitz egiten du A. MANGAS MARTÍNEK, «El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D-17, 1992, 47 or.

lehentasuneko helburuak dituzten egintza-egitarauak ezartzeko barneratua izan da bakarrik⁷.

Gogoratu beharrezkoa da esparru material batetan erabaki-hartze prozedura ezberdinak batera egon ahal direla, sektore baten printzipio edo oinarriko neurriak kodezasioaren bidez onartzen direlarik (129 D artikulua europar batetik besterako orientabide orokorrak edo 130 I artikulua ikerketa eta garapen teknologikoari buruzko egitarau orokorra adibidez), sektore berdin horren egintza zehatzak lankidetzaren bitartez onartzen diren bitartean (129 D eta 130 O artak.). Esparruren batetan ere, ingurugiroaren kasuan adibidez, Europar Parlamentuari kontsulta, lankidetzeta eta kodezasio-prozedurak aurrikusten dira eta, gainera, Kontseiluak aho batez edo gehiengo bereziz erabaki dezake edo hirugarren Estatuekin nazioarteko tratatuak egitera jo dezake (130 R eta 130 S artak.). Nabaria denez, esparru berdinean prozedura anitz egoteak, oinarriko ezberdintasuna Europar Parlamentuari ematen zaion aukera haundiagoa edo txikiagoa delarik, ez du Europar Batasunerako nahi den gardentasuna errazten.

Dena dela, nahiz eta Europar Batasunaren nahietik nahiko urrun geratu, Maastrichtek ekarri zuen kodezasioaren ezarpen esparruaren garrantzia aipatzeko da. Elkartearen hasieratik, Europar Parlamentuak (hasiera horretan Batzarra zeritzona) egintza legislatibo ororentzat kodezasio moduko prozedura bat lortzea (epe luze batean behintzat) eskatu izan du. Hasierako ideiak haur, sarreran aipatutako Europar Batasunaren Tratatuaren Spinelli proiektuak garatu zuen. Kodezasioaren barnean egon beharko litzatekeen sektoreei buruzko nahi hau Batasun Politikoari buruzko Gobernu arteko Konferentzian agertu zen berritua, esparru zabal bat hartzen zuen kodezasio-prozedura bat proposatzen zuen proiektu baten bitartez. Esparru horren barnean sartuko litzatekeen gaiak hauexek ziran: lau askatasunak, politika bateratuak, europar hiritartasuna eta oinarriko eskubideei buruzko neurriak⁸. Maastrichteko Tratatuaren azken emaitza ez zituen Parlamentuaren nahiak asetu, baina Batzordearen hasierako erretizentziak eta Estatu kide batzuen jarrera kontutan hartuta, aurrikusitako emaitza baino gehiago izan zela esan behar da. Negoziaketek aurrera egin zuten elean, kodezasioari benetazko ezarpen bat eman zitzaion bi talde

⁷ Bi kasu hauei buruzko informazio zehatzagoa nahi esker, ikus N. NAVARRO BATISTA, *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Universidad de Salamanca, 1995, 161 or.

⁸ Europar Parlamentuak Kontseiluak gehiengo berezia erabili behar duen gai guztiak kodezasioaren ezarpen esparruan sartzea eskatu du zenbait alditan. Honi buruz, A. MANGAS MARTÍNEK eskakisun hau gehiegizkoa dela adierazten du, Kontseiluak erabakiak hartzen dituen sektore asko ez bait dira legegile batenak. Bide parlamentario honek Europar Parlamentua blokeatuta utziko luke eta ezin izango luke kalitatezko lana egin benetazko esparru legegiletan. A. MANGAS MARTÍN, *Instituciones...*, op. cit., 190 or.

ezberdinen arteko akordioa lortu zen eta. Bi talde horiek ziren, alde bate-tik, kodezisiao gehiengo berezia aplikatzen zen sektoreetan ezartzea eskatzen zuten ordezkariak, eta bestalde, horrelako prozeduraren ezarpenaren aurka zeuden Estatuak.

Beraz, Maastrichteko Tratatuak barneratu zuen moldaketari, zeinek prozedura berri hau ekarri zuen, baiezko balorazio bat eman behar zaio. Nicolás Navarro Batistak adierazten duenez, Europar Parlamentuaren parte hartzea legegile esparruan Estatu kide ezberdinen interesen arabera dago, eta oraindik ez da kontutan hartzen Elkarteari igorritako kompetentzien gainean parlamentu nazionalek duten kontrol demokratiko baten antzerakoa maila komunitarioan ezartzearen posibilitatea. Egile honen iritzia-aren arabera, Maastrichtek kodezisiaoari benetazko ezarpen-esparru material bat eman dio (ez bakarrik formala), baina era berean, tresna ezberdinen erabileraren sektoreen zailtasuna mantentzen eta haundiagotzen da⁹.

3. Prozeduraren garapena

Kodezisiao-prozeduraren garapena nahiko konplexua da, horren arrazoiak prozedura honi itsatsita dihoazen interesak bateratzearen beharra delarik: Europar Parlamentuaren ahalmenen gehiagotzea, Kontseilua eta Batzordearen paperak asko ez aldatzea eta, era berean, erabaki-hartze prozeduraren eraginkortasuna bermatzea. Europar Elkarteko Tratatuaren 189 B artikuluan jasotzen den kodezisiaoaren ezaugarri nagusiak ondoko hauek dira: lankidetzaren prozeduran oinarritzen dela, Kontseilua eta Europar Parlamentuaren arteko adiskidetzaren tresna bat gehitzen zaiola, eta tresna horretan Europar Parlamentuak betoa jartzeko aukera duela.

3.1. *Lehenengo irakurmena*

Lehenengo irakurmenak erabaki-hartze prozedura orokorraren edo fase bakarreko prozeduraren pausak jarraitzen ditu, lankidetzaren gertatzen den bezala: Batzordeak bere arautze-proposamena egiten du eta Kontseiluari eta Europar Parlamentuari, biei batera, aurkezten die. Kodezisiao-prozeduraren helburuarekin bat datorren aurrerapen bat agertzen da. Batzordeak, beste prozeduretan gertatzen ez den bezala, ez du soilik bere proposamena Batasunaren hizkuntza guztietan Kontseiluari igorritzen, gero honek dagozkion kontsultak egiteko; kodezisiaoak Batzordeak

⁹ N. NAVARRO BATISTA, *op. cit.*, 163 or.

Europar Parlamentua eta Kontseilua modu berdinean trata ditzala eskatzen du.

Lehenengo irakurmen hau egin ondoren, Europar Parlamentuak irizpen bat onartuko du eta Kontseiluari igorriko dio. Kontseiluak jarrera bateratu bat onartuko du gehiengo bereziz. Gehiengo hau 189 B artikulua-ren bigarren zenbakiak eskatzen badu ere, zenbait kasutan Batzordearen proposamenaren edozein aldaketarako aho batezko onarpena behar dela adierazten duen ohitura jarraitu izan da, 189 A.1 artikuluan agertzen denaren arabera¹⁰. Dena dela, aipatu beharrezko da 128.5 (kultura) eta 130 I (ikerketa eta garapena) artikuluek, kodezizio-prozedura Kontseiluari aho batezko onarpenaren eskaerarekin elkartzan dutela.

Parte hartzen duten hiru erakundeen arteko harremani begira, Kontseiluak ez du zertan Parlamentuaren irizpena jarraitu beharrik. Kontseiluak Parlamentuaren adierazpenak, batzuk edo denak, hartu nahi baditu, aho batez egin behar du, 189 A artikulua eskatzen duenaren arabera, Batzordearen proposamenaren aldaketa orok Kontseiluaren aho batezko onarpena eskatzen bait dute. Bestalde, artikulua horren 2 zenbakiak Batzordeak bere proposamena aldatu ahal duela, Parlamentuaren aldaketak gehituz, adierazten du. Horrela egiten badu, orduan Kontseiluak jarrera bateratua onartu dezake (Europar Parlamentuak adierazitako aldaketekin), gehiengo bereziz; Batzordeak gehitutako Parlamentuaren aldaketak atzera bota nahi baditu ordea, Kontseiluak aho batezko onarpena behar izango du. Ikusten denez, lehenengo irakurmen honetan ez da erakunde bakoitzaren ekintzetarako eperik ezartzen.

Maastrichtek ekarritako kodezizio-prozeduran Europar Parlamentuaren irizpena garrantzi handiagoa lortzen du, aholku-prozedurarekin edo fase bakarreko prozedurarekin gonbaratzen bada. Kodezizioan, Batzordeak eta Kontseiluak irizpen hori kontu handiz aztertu behar dute eta bi erakundeek elkarlana egin behar dute Parlamentuak proposatutako aldaketak lehenengo fase honetan berenganatzeko. Lankidetzaprozeduran gertatzen den bezala, fase honetako ulertze-ahaleginek bigarren irakurmenaren tentsioak eta ustekabeak egotea sahiesten dute eta bere iraupen luzea laburtu dezakete.

Batzordeak oso funtzio garrantzitsua betetzen du (egile askoren ustetan gehiegizkoa), Batzordeak, Parlamentuaren aldaketak onartuz edo atzera botaz, botere legegilean Parlamentuaren parte hartzea mugatzen bait du eta, ondorioz, Parlamentua eta Kontseiluaren artean ulermena edo krisia egotea. Batzordeak Europar Parlamentuaren irizpena kontutan ez hartzeak, bi erakundeen arteko eztabaida ekarri dezake; egoera larria balitz,

¹⁰ *Ibidem*, 164 or.

Parlamentuak Batzordearen aurkako zentsura mozioa aurkeztu dezake eta Batzordea dimititu arazi dezake (144 artikulua). Dena dela, Batzordeak interes orokorra defendatu behar du, eta funtzio hori modu egokian betetzeko ez du zertan Parlamentuarekiko jarrera menperatu bat izan behar ezta Kontseiluarekin harreman zail bat eduki behar ere. Dударik gabe, Batzordeak hiru partaideko kodezizio honetan oso papera zaila eta, era berean, oinarritzkoa betetzen du¹¹.

3.2. *Bigarren irakurmena*

Bigarren irakurmena Europar Parlamentuak jarrera bateratua eta Kontseilua eta Batzordea eman behar dioten informazioa jasotzen duenean hasten da. Parlamentuak bere eritzia emoteko hiru hilabeteko epea (noizbehinka, lau) ezartzen da, prozeduraren garapena gehiegi ez luzatzeko. Parlamentuak fase honetan hiru aukera ditu: jarrera bateratua onartzea, atzera botatzea edo enmendakinak aurkestea.

3.2.1. Jarrera bateratuaren onarpena

Jarrera bateratuaren onarpena bi eratan gerta daiteke: agerizko onarpena, Parlamentuan emandako botuen gehiengo osoz (141 artikulua), edo jakineko onarpena, inolako adierazpenik egiten ez duenean. Onarpenaren bi era hauek, Kontseiluak egintza onartu behar duela eragiten dute, jarrera bateratuan aldaketarik sartu ezin duelarik.

3.2.2. Jarrera bateratuaren atzera botatzea

Europar Parlamentuak bere kideen gehiengo osoz adierazten duen atzera botatzeak behin betiko izaera du¹². 189 B artikulua Parlamentuaren bi adierazpen eskatzen ditu atzera botatzea behin betikoa izan dezan; lehenengo botaketan Parlamentuak jarrera bateratua atzera botatzearen nahia adieraziko du eta bigarrenean, berretsi. Botaketa bikoitzazko sistema honen helburua Parlamentuari hausnarketarako epe bat emotea dela dirudi, honela Parlamentuak bere jarrera aldatu dezake eta prozedura erabaki azkar bategaitik ez bukatzea sahiestu daiteke. Era honetan, Parlamentuak, Kontseiluaren azalpenak entzunda, beste zentzu ezberdin bateko adierazpena eman dezake, adibidez, jarrera bateratuari enmendakinak aurkeztuz.

¹¹ A. MANGAS MARTÍN, *Instituciones...*, *op. cit.*, 296 or.

¹² Ezaugarri berri honek, lankidetzarekin gonbaratuz, aurrerapen bat suposatu zuen, prozedura honetan Kontseiluak Parlamentuak jarritako betoa aho batez gainditu ahal zuen eta.

Aipatu tudan Kontseiluaren azalpenak Adiskidetze Lantaldearen barnean emoten dira, honen bilerarako deia Parlamentuaren bi botaketen artean egin ahal delarik. 189 B artikulua 2 zenbakiaren c) hizkiak adierazten duenez, Adiskidetze Lantaldearen bilerarako deia aukerakoa da eta bere helburua Kontseiluak bere jarrerari buruzko azalpen zehatza-
goak Parlamentuari emotea da, honek betoa berretsi ez dezan. Arrazoi honegatik kritika asko jaso ditu hain zuzen ere. Bakarrik funtzio infor-
matiboak dituen Adiskidetze Lantalde baten erabilgarritasuna eztabaida-
garria da, izan ere azalpenak jarrera bateratua ematerakoan eman be-
harko ziren. Horregaitik, azken baten gai honetan gardentasun arazo bat
dagoela adierazi da: azalpenak Parlamentuaren Plenoaren aurrean eman
behar dira eta ez parlamentarien talde murriztu baten aurrean¹³.

Dena dela, Adiskidetze Lantaldean bi erakundeen arteko harremanak
sortu daitezke, ez bakarrik informazioa emateko, benetazko negoziaketak
diren harremanak baizik. Zentzu honetan, Justizi Auzitegiak kodezisiao-
aren ezarpen-esparruan dauden gaietan erakundeek askatasun bazter bat
badutela adierazi du. Hau dela eta, negoziaketa informalak hasi daitezke,
Kontseiluak Parlamentua, honen ardurak kontutan hartuta jarrera batera-
tuaren aldaketarako prest legokela, konbentzitzeko.

Bigarren botaketa dela eta, interpretazio ezberdin batzuk eman dira.
Erakargarriena Europar Parlamentua berak egin du, bere barne araudian
Kontseilua Adiskidetze Lantaldearen bilerarako deia egitera derrigortzen
duen xedapen bat sartu bait du (Parlamentuaren barne araudiaren 49 A.2
artikulua). Xedapen honen arabera, Parlamentuak jarrera bateratua atzera
botatzeko nahia agertzen duenean, prozedura bukatua izango da Kontsei-
luak Adiskidetze Lantaldearen bilerarako deia egiten ez badu. 189 B arti-
kuluak, bere aldetik, Parlamentuaren bigarren botaketa aurriztatu du,
Lantaldearen bilerarako deia egitea Kontseiluaren gaitasuna dela adierazi
eta gero. Europar Parlamentuaren esanetan, bigarren botaketa Kontsei-
luak Lantaldea batzeko deia egin duenenan bakarrik egin beharko da.
Parlamentuak, jadanik, jarrera bateratuaren aurka agertu da, beraz, Kon-
tseiluari dagokio Lantaldea batzeko deia egitearen lana. Beste era batetan
esanda, bigarren botaketa horrek, Kontseiluak Parlamentua adierazitako
atzera botatzea kentzeaz konbentzitu nahi duenenan bakarrik du zentzua.
Bestela, ez dirudi oso egokia Parlamentuak gai bera dela eta berriro ere
erabaki bat hartu behar izana, batez ere, bere jarreraren aldaketarik egin ez
denean.

¹³ Horrela mintzatzen da A. MANGAS MARTÍN, «Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea», G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS eta D.J. LIÑÁN NOGUERAS (zuzendariak), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*-ean. Civitas, Madrid, 1993, 172 or, eta *Instituciones...*, *op. cit.*, 298 eta 299 or.

Gai honetaz aparte, Maastrichteko Tratatuak ez du, bigarren botaketaren kasuan, Parlamentuak ezer ez adieraztearen posibilitatea aurrikusi. Horrela, gerta daiteke Parlamentuak bigarren botaketan enmendakinak aurkezteko edo atzera botatzea berresteko beharrezkoa den gehiengo osoa ez lortzea, ezta jarrera bateratua lortzeko eskatzen zaiona ere. Hau da, jarrera bateratuaren aurkako parlamentarien gehiengo bat legoke, baina ez litzateke Tratatuak prozedura bukatzeko eskatzen duen gehiengo izango. Honi buruz, U. Villanik *ixiltasun* hau Parlamentuaren jakineko onarpen bat bezala ezin dela inoiz ulertu nabarmendu du. Parlamentuak jarrera bateratua atzera botatzearen nahia adierazi du, gehiengo osoz, beraz, nahi hau baliogabetzeko beste agerizko adierazpen berri bat beharko da. Interpretazio hau guztiz logikoa da, eta ezin da ulertu Europar Parlamentuak egintza bat onartu duela jakineko eran, aurretik erakunde honek aurkako zentzuan agerizko adierazpen bat egin duenean. Horregaitik, 189 B.2 c) artikulua atzera botatzearen nahiaren adierazpenaren ondoren, bi aukera bakarrik ahalmentzen ditu Europar Parlamentuarentzat: atzera botatzearen berrespena edo enmendakinen aurkezpena¹⁴.

3.2.3. Enmendakinen onarpena

Jarrera bateratuaren onarpena, agerizkoa edo jakinekoa, edo atzera botatzea kodezizio-prozeduraren bukaera suposatzen dute. Prozedura aurrera jarraituko da bakarrik Europar Parlamentuak, bere kideen gehiengo osoz, jarrera bateratuari enmendakinak aurkezten badizkio. Fase honetatik aurrera, prozeduraren garapena enmendakin hauengatik baldintzatuta egongo da. Kodezizioarekin jarraitzeko, Maastrichteko Tratatuak adiskidetze prozesu bat eta Parlamentuaren beto berri bat jartzeko ahalmena aurrikusten ditu.

Europar Parlamentuak onartzen dituen enmendakinak Kontseiluari eta Batzordeari igortzen zaizkie. Batzordeak enmendakinei buruzko irizpen bat eman beharko du; ez da Batzordearen eritzi bat bakarrik, prozeduraren garapenaren gain eragin handia bait du. Irizpena enmendakinekiko baiezkota bada, Kontseiluak jarrera bateratuan barneratu ahal izango ditu gehiengo bereziz; ezezko irispen baten kasuan, Kontseiluak aho batezko onarpena beharrezkoa izango du. Argi ikusten denez, ez da irizpen bat, besterik gabe; fase honetan prozesu legegilearen ohizko araua indarrean dirau eta Batzordeak Parlamentuaren enmendakinen iragazkiaren papera betetzen du. Dena dela, Batzordearen iharduteko bazterra,

¹⁴ Gai honi buruz N. NAVARRO BATISTAK azalpen dotorea du, U. VILLANIRI erreferentzia egiten diolarik. N. NAVARRO BATISTA, *op. cit.*, 166 eta 167 or.

ein batetan behintzat, murriztua dela esan behar da, bere irizpena Parlamentuaren enmendakinei buruz bakarrik izan daiteke eta¹⁵.

Bestalde, 189 B.3 artikulua Kontseiluak Parlamentuaren enmendakin guztiak onartzen baditu egintza behin betiko onartu beharko duela adierazten du; horrela ez ba da, Adizkidetze Lantaldea bilerara deitu beharko dela gaineratzen du. N. Navarro Batistak adierazten duenez, Batzordeak, aipatutakoa kontutan hartuta, enmendakin bakoitzeko judizio oso bat eman beharko du, hau da, Batzordeak ezin izango du bere proposamena moldatu horrela Parlamentuak ezarritako idazketa aldatzen badu. Honen arrazoia Batzordearen judizioaren izaera datza, baiezkua edo ezezkoa izateak Kontseiluaren adierazpenerako gehiengo ezberdina eskatzen du eta. Orain erakunde honek, ez du biraztertutako proposamen baten gain erabakitzen, jarrera bateratua eta honi egindako enmendakinei buruzko Batzordearen irizpena kontutan hartuz baizik. Ondorioz, Batzordeak ezin du enmendakin bat zatika onartu edo Parlamentuak adierazi ez duen zentzu batekin, Kontseiluak enmendakinak bere osotasunean onartu edo atzera bota behar bait ditu. Logikoa denez, Batzordeak enmendakin bat dagoen moduan onartzearen zailtasunari buruzko edo beste era bateko idazketari buruzko eritzia eman dezake; baina azkenean, enmendakin bakoitzeko baiezkua edo ezezko judizio oso bat adierazi behar du, bestela ezinezkoa litzateke kontseiluak enmendakinak onartzeko eta bere jarrera bateratua aldatzeko beharrezkoa duen gehiengo zihurtasunez jakitea. Arrazoi hauek direla medio, kodezizio-prozedurak Batzordearen ihardutzeko bazterra gehiago murrizten duela dirudi¹⁶.

Normalean, murriztapen hauek Kontseiluan ere ematen direla esan daiteke. Kontseiluak ezin du jarrera bateratuaren inolako aspekturik aldatu, aldaketa hori Europar Parlamentuaren enmendakin baten sarreran oinarritzen ez bada. Bestalde, Europar Parlamentuak, bere enmendakinak idazterakoan kontu handia izan beharko du (tentsio eta eztabaidak sahisteko).

3.3. *Adizkidetze Lantaldearen parte hartzea*

Europar Parlamentuaren enmendakinak jaso eta hiru hilabeteko epean, Kontseiluak enmendakin guztiak adierazirik dauden era zehatzen onartzeko gai ez izatea edo adierazpenik ez egitea gerta daiteke. Bi kasu

¹⁵ Kodezizio prozeduran, beste prozeduretan jadanik gertatzen zen bezala, Batzordeak edozein momentutan bere proposamena aldatzeko ahalmena mantentzen du, beti ere egintzarik hartu ez den bitartean, baina bere iharduteko bazterra Parlamentuaren enmendakinei murrizten zaio.

¹⁶ N. NAVARRO BATISTA, *op. cit.*, 169 or.

hauetan, 189 B artikulua 4 zenbakiak Adiskidetze Lantalde baten bilerrako deia aurrikusten du¹⁷. Dei hori egiteko Kontseiluaren presidentea eta Europar Parlamentuko presidentearen arteko akordioa eskatzen bada ere, Lantaldearen bilera derrigorrezkoa da kasu honetan. Honela, atzera botatzearen kasutik ezberdintzen da, non deia aukerakoa den. Gainera, bere helburua ere, ezberdina da; kasu honetan, ez ditu funtzio informatiboak betetzen, erakunde bien jarrerak elkartzen saiatzen da baizik, testu bate-ratu baten gaineko konpromesu bat lortzeko helburuarekin.

Adiskidetze-tresna baten barneratzea kodezizioan Europar Parla-mentuak behin eta berriro adierazi duen eskaerari zor zaizkio. 1984an Parla-mentuak onartutako Europar Batasunari buruzko Tratatuaren Spinelli proiektuan, Kontseilua eta Parlamentuaren arteko adiskidetze tresna bat zuen prozedura legegile bat barneratzen zen. Doktrinaren zati handi ba-tek, Parlamentuak kamera bikoitzezko erabaki-hartze prozedura bat ezarri nahi zuela adierazi zuen, sistema federalen ezaugarriak zituen. Prozedu-raren garapenaren oinarritzko ezaugarriek erakunde bien berdintasuna ezartzea eta blokeoak sahisteko tresnak bideratzea zuten helburu.

Idai hauetan oinarritu zen 1990eko Martin Txostena. Txosten honek, kodezizioa ezartzeko formula bezala lankidetzeta eta konzertazio prozedu-ren elkarbatzea proposatzen du¹⁸. Honela, Parlamentua kodezizioaren alde agertzen da, baina ez edozein kodezizio moduren alde. Parla-mentuak bi erakundeen arteko elkarlana errazten duen sistema bat lortu nahi du, zuzeneko negoziaketa bat ezarriz, Parlamentuak berak araudi komu-nitarioaren eraketan paper eraikitzaile bat izan dezan. Zentzu honetan, Kamera bikoitzezko sistema parlamentarioetan ezarritako tresna klasi-koak adiskidetze lantaldeak direla gogoratu behar da. Bi kameren arteko ez-adostazunak konpontzeko formula bat, testu bateratu bat lortu arte da-gokion testua bi kameratan txandaka aurkeztea da. Beste formula bat, ba-tzutuan aurrekoarekin batera erabiltzen dena, bi kamerentzako onargarria den konpromesu bat lortzeko eta bi kamara horien ordezkarietz osotutako lantalde mixtoen eraketan datza. Azken soluzio hau Maastrichteko Trata-tuan agertzen dena da, eta guztiz aipatzekoa da zuzenbide komunitarioan kamera bikoitzezko sitema parlamentarioetan erabilitako tresna espresuki barneratzen dela¹⁹.

¹⁷ Puntu honetan, lankidetzeta-prozedurarekin ezberdintasun argi bat dago, lankidetzan adierazpenik ezak Batzordearen proposamena onartzen ez dela suposatzen bait du; kodezi-sioan, ordea, Adiskidetze Lantaldea batzeko deia zabaltzen da berehala.

¹⁸ Ikus Gobernu arteko Konferentzia dela eta Europar Batasunerako Europar Parla-mentuaren estrategiari buruzko 1990ko otsailaren 27ko Martin Txostena, Doc. A3-47/90.

¹⁹ Doktrinaren esanetan Maastrichteko Tratatuak barneratzen duen adiskidetzeta Bundestag eta Bundesratararen arteko elkarlana arautzen duten xedapenen eragin zuzena dute.

Adiskidetze Lantaldeak, berau konpotzen duten erakunde bakoitzaren ordezkari kopurua dela eta, izaera paritariora du, Kontseiluaren kideez edo hauen ordezkarienez eta Europar Parlamentuaren kopuru berdineko ordezkarienez osotuta bait dago. Baina, egia esan, lantalde hau ez da benetan paritariora; gaur eguneko Europar Batasuna hamabost Estatuz osotuta dagoela kontutan izanik, Kontseiluko hamabost ordezkari eta Parlamentuaren beste hamabost ordezkari egongo dira. Baina ezberdintasun argiak daude: Kontseiluaren ordezkariak, hau da, Gobernuen ordezkariak, euren buruak ordezkatzeko dituzten bitartean, Europar Parlamentuaren ordezkariak (Parlamentuaren barne araudiak zehazten duen arabera aukeratuak direnak) 626 diputatu ordezkatzeko dituzte.

Adiskidetze tresna honen ezaugarriarik garrantzitsuenak Europako Parlamentuaren ordezkarien gehiengo sinplez eta Kontseiluaren gehiengo bereziz lortu ahal den akordioa da. Bi erakundeak euren jarreretan bakarrik oinarritutako konpromesu batera heldu daitezke, Batzordearen eritzia kontutan hartu gabe. Egia da Batzordea fase honetan ageri dela bi erakunde horien jarrerak hurbiltzeko helburuarekin, baina bere eragina nahiko murriztua geratu da. Maastrichteko Trataturarte Kontseilu eta Batzordearen arteko elkarlanean oinarritzen zen arautze prozedura bat zegoen zuzenbide komunitarioan. Ordea, Tratatu honekin kalte gehien jasan duen erakunde Batzordea bera izan da. Kontseiluaren erabakitzeko-terea eraginik izan du ere, Europar Parlamentuaren jakineko akordioa behar bait du, bere eritzia emoteko, gehiengoa zein den berdin ematen duelarik; baina, hori bai, egintza orok Kontseiluaren agerizko onarpena behar dute. Batzordearekin ez da berdin gertatzen, aurretik adierazi dudanez, Parlamentuak eta Kontseiluak berarekin kontutan hartu gabe akordio bat lortu dezakete eta. Era berean, 189 B.4 artikuluan Batzordearen ekimenaren indarraren tabuarekin apurto zela aipatu behar da, Kontseilua Batzordearen proposamenetik aldendu bait daiteke eta Parlamentuaren ordezkariarekin paktatutako testua onartu dezake gehiengo bereziz, lehen, Batzordearen testutik aldentzen zen bakoitzean, eskatzen zen aho batezko onarpenaren ordez²⁰. Esandako guztiaren arabera, argi ulertu daiteke Europar Parlamentuaren presentziaren indartzea arautze-prozedura komunitarioan, Batzordearen presentziaren kaltetan lortu zela.

Batzordeak egoera berri hau onartu zuen, non Parlamentuak eta Kontseiluak zuzenean eztabaidatzen duten eta bere partaidetza barik akordio bat lortu dezaketen, baina akordio hori ona ez dela ulertuko balu, bere proposamena kentzeko jarrera nabarmendu zuen. Zentzu honetan,

²⁰ Horrela adierazten du A. MANGAS MARTÍNEK, eta ondoko hau gehitzen du: *ausardia hau Elkarrearen demokratizaziori begira kualitatezko jauzi bat da, baina oraindik askieza*. A. MANGAS MARTÍN, *Instituciones... op. cit.*, 298 or.

Maastrichteko Tratatuak hutsune bat du, Batzordearen proposamena edozein momentutan kentzeko ahalmena murrizten ez duelako; hau da, Batzordeak, oraindik, herriak ordezkatzeko dituen kamera eta Estatuak ordezkatzeko duen erakundearen artean lortutako testuaren onarpena sahiestu dezake, onarpen hori emon aurretik, bere proposamena kentzen duenean. Dena dela, ez dirudi Batzordeak beste bi erakundeek adierazi duten nahiaren aurka askotan agertuko dela. Horrelako jarrera bat, onartutako testuak jatorrizko zuzenbide komunitarioaren aurkako xedapenak edukiko balitu, bakarrik izango litzateke ulergarria. Baina, kasu honetan ere, Batzordeak baditu hipotesi honi aurre egiteko ahalmen garrantzitsuak, adibidez, Justizi Auzitegiaren aurrean dagokion helegitea aurkeztea. Batzordea *Tratauen saindaria* da, baina funtzio honek ez du esan nahi Batzordea zuzenbide komunitarioaren bermatzaile bakarra dela²¹.

Jakina denez, Adizkidetze Lantaldearen helburua Parlamentua eta Kontseiluaren artean testu bateratu baten gaineko akordio bat lortzea da, Batzordearen parte hartzearekin. Ez dira espresuki testu bateratuari egingako enmendakinak debekatzen, baina debekapen hori badagoela ulertu behar da, bi erakundeek akordioa testu berdinari buruzkoa izan behar bait da. Horregaitik, Europar Parlamentuaren barne araudiak enmendakinen aurkezpena debekatzen du eta botaketa bakarra eta osoa ezartzen du (Parlamentuaren barne araudiaren 52 D.3.4 artikulua). Bestalde, Lantaldearen kideek negoziaketak egiteko nahiko boterea eduki behar duten esaten ez bada ere, 189 B.4 artikulua baliabidezko betebeharrak ezartzen du, hau da, testu bateratu bati buruzko akordioa lortzeko betebeharrak, eta honen bidez Parlamentuak eta Kontseiluak euren ordezkariari negoziaketak egiteko eta konpromesurik lortzeko boterea eman behar diotela esan nahi du²².

Lantaldeak onartutako testua Kontseiluaren gehiengo bereziak eta Parlamentuaren botuen gehiengo osoak berretsi behar dute. Horrela ez bada, prozedura bukatzen da eta ez da egintzarik hartzen²³.

²¹ Batzordearen presidentea zen Delors jaunak, 1991eko ekainaren 12ko sesioan, Batzordeak proposamena kentzeko ahalmena askotan ez zuela erabiliko adierazi zuela aipatu beharra dago.

²² Horrela ulertzen du N. NAVARRO BATISTAK, zeinentzat *beste era batetan, hizkia ez bada ere, prozeduraren espiritu eta helburua hautsiko lirakeke*. N. NAVARRO BATISTA, *op. cit.*, 171 or.

²³ Zentzu honetan, ez zen Batzordearen proposamen bat onartu, zeinek Parlamentu edo Kontseiluaren ezetza espresurik ez balego, testu bateratua onartua izan dela ulertzen zuten. Proposamen hau aurrerapen handi bat suposatzen zuten Adizkidetze Lantalderei garrantzi eta ardura gehiago ematen bait zitzaion, ezetza eman nahi zuten erakundeari zama bat jartzen ziorarik. Baina Tratatuaren egileek gai honi buruzko konstituzional modeluak jarraitu zituzten azkenik, zeintzuetan lantalde mixtoaren testuak bi kameren agerizko onarpena eskatzen duen. Behar bada, ikuspuntu demokratiko batetik ikusita, soluzio hau onena da parlamentuaren nahia ordezkariaren kopuru txiki batek adierazi dezan debekatzen du eta.

Zentzu horretan, berrespenerako agertzen diren arazoak Kontseiluaren aldetik baino, Europar Parlamentuaren aldetik etorri dira. Adiskidetze Lantaldean dauden Europar Parlamentuko ordezkariak Parlamentuan dagoen pentsamolde eta ideia politiko ezberdinak ordezkatu behar dituzte eta, Lantaldean dauden ordezkarien kopuru murriztua dela eta, Plenoan egiten den botaketan testua atzera botatzea gerta daiteke. Parlamentua egoera honetaz konturatu zan eta bere barne arautegian ordezkariaren konposaketak Parlamentuak talde politikoetan duen banaketa saildu behar duela adierazi zuen (Parlamentuaren barne araudiaren 52 B artikulua). Kontseiluaren ordezkarietan, ordea, ez dira arazo hauek eman. Adiskidetze Lantaldean lortzen den akordiorako negoziaketak Kontseiluaren kideen ordezkariak egin ahal badituzte ere, akordioa Kontseiluaren kideek onartu behar dute derrigorrez. Baldintza hauek ikusita, Kontseiluak egiten duen geroko berrespena ia eragiketa automatiko bat da (nahiz eta beharrezkoa izan).

189 B artikuluaurren aurrerapen garrantzitsua Europar Parlamentuak, Batzordeak bere enmendakinen alde agertzen ez denean, Kontseiluaren negoziaketak egin ahal dituela aho batezko adierazpenaren oztoporik gabe, izan da. Baina ba daude bi kasu berezi, jadanik aipatutakoak, 128.5 (kultura) eta 130I (ikerketak eta garapen teknologikoa), non kodezisiorekin batera, Kontseiluari aho batezko onarpena eskatzen zaion. Bi kasu hauetan aurrerapen hori desagertarazten da. Baldintza hauekin, kodezisia aldeko irizpen baten antza du, non Europar Parlamentuak atzera botatzearen mehatsua behin eta berriro erabili behar duen, eta,aldi berean, Kontseiluko kide guztien akordioa lortzeko presioa jasaten duen. Baldintza honen ezarpena kulturaren kasuan ulergarria izan daiteke; kultura herri baten oinarrizko ezaugarria denez, Estatu guztien onarpena eskatzea logikoa dirudi. Baina ikerketak eta garapen teknologikoaren kasuan, ez daude aho batezko onarpena ezartzeko arrazoirik, askotan erabiltzen diren *arrazoiak* izan ezik: Estatu kideen oinarrizko interesak²⁴.

3.4. *Hirugarren irakurmena*

Hasiera batetan behintzat, Adiskidetze Lantaldean akordiorik lortzen ez bada, egintza ez da onartzen, salbuespen bat izan ezik: Kontseiluak gehiengo bereziz bere jarrera bateratua berretsi dezala, Parlamentuaren

²⁴ N. NAVARRO BATISTAK adierazten duenez, *erabaki-hartze prozedura ezberdinen ezarpen esparruen mugaketan arrazoi objektiboen falta adierazten duen beste adibide bat da*. N. NAVARRO BATISTA, *op. cit.*, 175 or.

enmendakinekin batera, hauek baleude. Kasu honetan, proposamena onartua izango da, Europar Parlamentuak betoa jartzen ez badu. Horrela da, 189 B artikulua 6 zenbakiak Parlamentuari beto berria jartzeko aukera ematen dio. Doktrinaren esanetan, hirugarren irakurmen honek kodezizioaren izaera kutsatzen duen Kontseiluaren aldeko desoreka bat adierazten du. Kontseiluaren aldeko desoreka honek, erakunde honi beti ekintzazko botereak ematen zaizkiola eta Parlamentuari egintza baten onarpena sahiestea bakarrik uzten zaiola, suposatzen du. Batzuen ustetan, fase honekin guztiz nahasten den tresna hau ezin da Kontseilu eta Parlamentu arteko benetazko kodezizioa dela esan, Batzordeak mantentzen duen presentzia eta botere garrantzitsuak direla eta²⁵.

Bestalde, jarrera bateratuaren berrespena eta, egon eskero, enmendakinena, ez da gehiengo bereziz egiten, 189 B.6 artikulutik ondorizatzatzen den bezala. Fase honetan, Batzordearen proposamenari buruzko edozein aldaketa aho batezko onarpena behar duelaren printzipioa indarrean jarraitzen du, 189 A.1 artikulua ez bait du gai honi buruzko salbuespena egiten. Honek, Batzordeari Parlamentuaren enmendakinen gaineko *saindari* funtzioa bueltatzen dio; beraz, Kontseiluak Batzordearen adoztasuna jaso ez duten enmendakinak sartu nahi baditu, aho batezko onarpena beharrezkoa izango du berriro. Era honetan, ondoko paradoxa hau gertatzen da: adiskidetzan Kontseiluak edozein enmendakin gehiengo bereziz sartu ahal duen bitartean, fase honetan Batzordeak hartzen duen jarreraren arabera baldintzaturik dago. Hau dela eta, Parlamentuak, oraindik ere, presio gehiago jasan behar du, batez ere adiskidetze prozeduran, bertan orekako egoera batetan aurkitzen denez, Kontseiluarekin akordioa lortzen premia haundiagoz lortzen saiaturiko bait da, eta bertan akordioa lortzen ez bada, Batzordea Kontseiluaren solaskide berezia bihurtzen bait da berriro ere.

Eztabaida honekin jarraituz, askoren ustetan, Maastrichteko Tratatuak azkenengo hitza Kontseiluari utzi nahi ba zion, 189 A.1 artikulua adiskidetze prozedurari buruzko salbuespena mantendu behar zuen behintzat, azken pausu honetan Kontseiluak Parlamentuaren enmendakinak gehiengo bereziz onartu ahal izateko. Beraz,

Tratatuak barneratzen duen formula Europar Parlamentua *zigortzen* du, baita Adiskidetze Lantaldean emoten den akordio falta Kontseiluaren nahi politiko ezagaitik gertatzen denean ere.

Logikoa denez, prozedura bukatzeko formula hau Parlamentuaren kritika gogorrek jaso zituen hasieratik. Gobernu arteko Konferentziari buruzko dokumentu eta agiri ezberdinetan, Europar Parlamentuak benetazko

²⁵ J. Díez-Hochleitner, *op. cit.*, 27 or.

kodezisia bat ezarri behar zela nabarmendu zuen behin eta berriro, eta horretarako beharrezkoa zela Kontseilu eta Parlamentuaren agerizko onarpena baldintzen berdintasunezko egoera batetan²⁶. Parlamentuak Adiskidetze Lantaldean oinarritutako prozedura bat aurrikusten zuen. Ez zuen, ordea, Lantaldean akordioa lortu ezin izatearen posibilitatea aurrikusten, honela konpromesua lortzeko bi erakundeen interesa indartzen zen.

Baina Maastrichteko Tratatuak ezarri zuen soluzioa azken fase honetan, kodezisia, orokorrean hartuta, ekartzen zituen aurrerapen asko indargabetzen ditu. Egoera honi aurre egiteko, Europar Parlamentuak, bere barne arautegian, Parlamentuko Presidenteak Batzordeari bere proposamena kentzeko eskatu diezaion eta, era berean, Kontseiluari adiskidetzan porrot egin eta gero bere ahalmenak ez erabiltzeko eskatu diezaion aurrikusi zuen (Parlamentuaren barne arautegiaren 52 artikulua).

Lehen aipatutakoari bueltatuz, era berezi honetako kodezisiaoan dagoen desoreka nabarmena da. Urrengo kapituluan Maastrichteko Tratatuak ezarri zuen kodezisiao-prozedura honen aurrean doktrinak adierazi zituen jarrera eta eritziak aztertuko baditut ere, oraingo honetan doktrinaren eritzia kontutan hartu beharrezkoa da, desoreka horren arrazoi garrantzitsuenetako bat ulertzeko: prozeduran zehar eskatutako gehiengo buruzko arau ezberdinak. Zentzu honetan, prozeduraren izaera asimetrikoa nabarmendu da, gehiengoak Kontseiluaren interesen arabera eskatzen bait dira. Horrela, argi ikusi daiteke nola Adiskidetze Lantaldean indarren arteko oreka desoreka bihurtu dela, eta egoera hau Kontseiluentzat onuragarria izan dela. Akordio bat lortzeko Europar Parlamentuaren ordezkariak osatzen duten kideen gehiengo sinplea besterik behar ez den bitartean, Kontseiluak gehiengo berezia beharrezkoa izango du, are gehiago, jadanik aztertutako kasu berezietan aho batezko adierazpena egin behar izango du. Díez-Hochleitnerrek esaten duen bezala, eztabaidak Kontseiluak proposatzen dituen soluzioengana joko dute, Parlamentuaren ordezkariak soluzio horiek onartzea errazago izango baita²⁷.

Era berean, Maastrichteko Tratatuak Europar Parlamentuaren botoaren orientabidea dela eta, gehiengo ezberdinak eskatzen ditu. Honela, jarrera bateratuaren onarpenerako emandako botuen gehiengo osoa beharrezkoa izango du Parlamentuak edo, bestela, epe barruan inolako adierazpenik

²⁶ Ikus Parlamentuaren bi agiri hauek: Gobernu arteko Konferentzia dela eta Europar Batasunerako Parlamentuaren estrategiari buruzkoa, 1990ko uztailaren 11koa, DOCE C 231/90, 103 or., eta Gobernu arteko Konferentzia dela eta Batasun Politikoari buruzkoa, 1991ko ekainaren 14koa, DOCE C 183/91, 363 or.

²⁷ J. Díez-HOCHLEITNER, *op. cit.*, 26 or.

ez egitea. Ordea, enmendakinen onarpenerako edo atzera botatzerako Parlamentuaren kideen gehiengo osoa beharrezkoa da. A. Mangas Martínek dioenaren arabera, baldintza hauetan ezin da esan berdintasunezko egoera dagoenik, kodezisia faltsututa bait dago²⁸. Egin diren kritiken aurrean, egile honek hauxe adierazten du: *Kontseiluak inposatzen duen hirugarren irakurmena ez zen sartu behar inoiz, jadanik desorekatua den kodezisia-prozedura desnaturaltzen bait du: fase honetan Europar Parlamentuak duen aukera bakarra betoa da, botuen prezio altu batetan, baina bere onarpena emoteko posibilitaterik ez du, are gutxiago lehenengo edo bigarren irakurmenetan eskatzen den gehiengo irriarri bat dela medio*²⁹.

III. DOKTRINAREN JARRERA

Maastrichteko Tratatuak europar zuzenbide komunitarioan barneratu zuen kodezisia-prozeduraren aurrean, doktrinak orokorrean hartu zuen jarrera bi ideietan laburtu daiteke. Alde batetik, prozedura mota hau aurreapausu garrantzitsu bat zela adierazi zen, Europar Parlamentua benetazko legegilea izateko pausu nabarmena eman zelarik, baina bestetik, kritika gogorrek jaso zituen Kontseiluak eta Batzordeak mantentzen zuten botere handia dela eta. Geroago ikusiko denez, kritika gehienak 1996ko Gobernu arteko Konferentziak kontutan izan zituen, nahiz eta gero Amsterdameko Tratatuak ez zituen guztiei erantzuna eman. Orain doktrinak, orokorrean, adierazitako ideiak aztertuko ditut.

Lehenengo eta behin, doktrinak erabaki-hartze prozedurari buruzko kritika batzuk adierazi zituen, orokorrean hartuta, kodezisiaorentzat ere baliogarriak direnak beraz. Honela, Batzordeak hartzen duen jarrerak Parlamentuaren jarreran eragin handia duela adierazi zen. Lehenago aztertutako denez, gehienetan Kontseiluak Batzordearen oneritsia duten Parlamentuaren enmendakinak onartzen ditu bakarrik. Egoera hau ez dagokie derrigorrez Tratatuak ezarritako gehiengoaren arauari, erabaki-hartze prozesuan zehar Kontseiluak eta Batzordeak dituzten harreman estuak direla eta ematen bait da. Ein haundi batetan, Parlamentuaren partaidetza efektiboa Batzordeak enmendakin parlamentarioak onartzean datza, eta Batzordearen jarrera askotan Ordezkaririk Iraunkorren Lantaldeak izan duen jarreragatik, Kontseilua beraren jarreragatik edo, baita batzutan ere, Europar Kontseiluaren aurreko erabakiengatik mugatua dago.

²⁸ A. MANGAS MARTÍN, *Aspectos...* op. cit., 176 or.

²⁹ A. MANGAS MARTÍN, *Instituciones...*, op. cit., 299 or.

Egile gehienek kodezisiao aurrerapausu bat izan zela adierazi zuten modu batetan edo bestean. Prozedura honek Europar Parlamentuari erakundeen artean pisu eta garrantzi handiagoa lortzeko aurrera eraman nahi izaten ari den prozesuan bultzakada bat eman zion, Estatu bakoitzaren barne esparruan parlamentuak duen konpetentzi eta legitimitate demokratikoaren parekoa lortu ahal izateko. Maastrichtek barneratutako prozedura honek ez zuen kodezisiao perfektu bat ezarri, ez bait zituen Europar Parlamentua eta Kontseilua egoera berdin eta parekoan jartzen, denbora osoan behintzat, baina jadanik ezinezkoa zen Kontseilua arautze produkzioarako erakunde bakarra zela defendatzea; Maastrichteko Tratatuak Parlamentua ko-legegile bihurtu zuen. Gainera, bi erakundeen berdintasun hori bai ematen da Batzordearen proposamena aldatu edo atzera bota nahi denean, Parlamentuak bigarren irakurmenaren ostean eta adiskidetzea bukatu ondoren testua atzera botatzeko ahalmena bait du³⁰.

Kontseilua eta Europar Parlamentuaren egoeren arteko parekatze hori Adiskidetze Lantaldearen barnean gertatu izan da argien. Adiskidetze tresna hau, Maastrichteko Tratatuaren ekarkinik nabariena izan zen. Adiskidetze Lantaldian Parlamentuak Kontseiluarekin zuzenean negoziatu dezake, Batzordearen tutela barik. Adiskidetze prozesuak Europar Parlamentuaren zuzenbide komunitarioan parte hartze eraikitzaile baterako oinarriak jartzen ditu, eta erabaki-hartze sisteman dagoen indarren erlazioa Kontseilua-Europar Parlamentua ardatzera mugitzen du. Honela, Batzordearen egoera berezi eta pribilegiatua murrizten da³¹.

Aurrerapen hau izaera sinboliko nabarmen bat zuen. Kodezisiao erabiltzeko ezarri zen bidea, kamera bikoitzeko sistema parlamentarioetan erabiltzen den bide bat da. Maastrichteko Tratatuak ez zuen kamera bikoitzeko sistema bat ezarri, baina gaur egun dirauen erakundeen arteko harremanen eboluzio bat ematen ari zela ikustarazi zuen: Batasuna osotzen duten *Estatuen kamera* eta *Herrien kamera* artean arautze boterea elkarrekin aritza.

Aurrerapen sinbolikoak aipatu ditudanez, hauetako bati kritika gogorrak bota zizkion doktrinak, ain zuzen, Europar Parlamentuaren ahalmenak

³⁰ Eta honela, ikusi denez, kodezisiaoaren ezarpen-esparruan dauden gaiak ezin izango dira onartu, gutxienez, Parlamentuaren jakinezko onarpenera barik.

³¹ Idei hauekin bat datozte, besteak beste N. NAVARRO BATISTA, *op. cit.*, 177 eta 262 or.; A. MANGAS MARTÍN, *Aspectos... op. cit.*, 178 or. eta *Instituciones...*, *op. cit.* 299 or.; I. BULLAIN, «La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*-n, 15, Bilbao, 1996, 45 eta 52 or.; B. PÉREZ DE LAS HERAS, «La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia», *Cuadernos Europeos de Deusto*-n, 15, Bilbao, 1996, 116 or.

zabaltzerakoan hauek duten *izaera sinboliko berezia* dela eta. Zentzu honetan, kodezizio-prozedurak Parlamentuaren ahalmen eta boterak suntzipen edo ezezko eran aintzatesten edo gehitzen ditu, benetazko ekimen edo ahalmen legegilea igortzen ez diolarik³².

Hasieratik, kritikekin batera, doktrinak konponbide ugari proposatu zituen, edo hobeto esanda, urrengo Gobernu arteko Konferentzian egin beharko ziren moldaketek nondik jo behar zuten adierazi zuen, kodezizioaren erreformak benetazko kodezizio bat ekarri zezan³³. Egile guztiek adierazi zuten egin beharreko lehenengo gauza prozedura hau erraztea zela; guztiek kodezizioaren garapena motela eta guztiz konplexua zela uste zuten adoztasun osoz. Era berean, helburu hau betetzeko kodezizioan egin beharko lirakekeen aldaketa eta doikuntza zehatzak, erabakihartze prozedurak, bere osotasunean hartuta, jasan beharko lukeen birantolaketa zabal baten barnean etorri behar zirela nabarmendu zuten. Horregaitik, doktrinak erabakihartze prozedura ezberdinetan egokiak lirakekeen aldaketak proposatu zituen, baina lan honen gaia ikusita, kodezizioari buruzkoak aztertuko ditut bakarrik.

Lehenengo proposamena kodezizioaren esarpen ezparua zabaltzearen beharrean datza. Oraintxu adierazi dudanez, 189 B artikulua 8 zenbakiak aurrakusten du posibilitate hau, urrengo Gobernu arteko Konferentzian horrela egin daitekeela adieraziz. Doktrinaren esanetan, kodezizio-prozeduraren ezarpen esparruaren mugak ez zieten arrazoi zehatzei erantzuten eta ez zuten Estatu kideen parlamentuetatik Kontseilura igorritako kompetentzien multzo osoa hartzen, legegile izaera dutenak bereziki. Maastrichteko Tratatuak esparru hori zabaltzeko aukera ematen badu, zabal-kunderik haundiena egin daiteke, hau da, prozedura hau orokorreratu, kamera bikoitzeko modelo batetara helduz eta Kontseilua eta Parlamentuaren arteko harreman orekatu bat lortuz.

Bi erakundeen arteko oreka hori lortzeko beharrezkoa zeritzon doktrinak botaketen moldaketa bati. Honela, Parlamentuaren enmendakinak onartzeko edo atzera botatzeko, bi kasuetan, gehiengo berdina eskatzen zuen; era berean, Adiskidetze Lantaldean Kontseiluak eta Parlamentuaren

³² Aurretik aipatu dudan bezala, A. MANGAS MARTÍNEK, erabakihartze prozedura orokorrean hartuta, Europar Parlamentuaren botere autonomoak etengabe *suntzipen edo ezezko eran* gehituak izan direla adierazten du, adibide hauek emanez: zentsura mozioa, aurrekontuen atzera botatzea, ez aldeko irizpena, atzera botatzea lankidetzan eta betoaren aukera kodezizioan. A. MANGAS MARTÍN, *Instituciones...*, *op. cit.*, 187 or. Zentzu berdinean mintzatzen da B. PÉREZ DE LAS HERAS, *op. cit.*, 116 or.

³³ Gogoratu beharrezkoa da Maastrichteko tratatuaren N artikulua 1996an aurrikusitako xedapenen moldaketa helburu izango zuen Gobernu arteko Konferentzia egingo zela ezarri zuen. Zentzu honetan, 189 B artikulua 8 zenbakiak bertan kodezizioaren ezarpen esparruaren zabalkuntza gitea aipatzen zuen.

ordezkariek (eta baita gero Plenoak ere), gehiengo osoaz adierazi behar izana.

Kontseiluak Adiskidetze Lantaldearen bilerara deitzeko duen aukera, Europar Parlamentuak jarrera bateratua atzera botatzen duenean, ez zuen zentzu askorik doktrinarentzat. Lantaldean Kontseiluak emoten dituen azalpenak aurretik eman behar ziren edo, hobe, Parlamentuaren Plenoaren aurrean. Horregaitik egile askoren esanetan, Adiskidetze Lantaldea batzeko aukerako dei hau desagertu behar zen.

Adiskidetze Lantaldean akordiorik ezari emandako konponbideak prozedura oraindik ere zailago bihurtzen zuen, Kontseiluaren egoera indartsuago bat mantentzen zuelarik. Jadanik aipatutako Kontseilua eta Europar Parlamentuaren arteko oreka lortzeko eta beharrezkoak ez diren atzerapen eta zailtasunak sahiesteko, doktrinak hirugarren irakurmena kentzea eskatzen zuen.

Azkenik, egile askorentzat beharrezkoa egiten zen Batzordeak kodezizio-prozeduran (eta erabaki-hartze prozesuan orokorki) zuen papera berriro zehaztea. Aldaketarako duen ahalmena murriztua izan behar zen Kontseilua eta Parlamentuaren arteko harreman zuzen bat lortzeko, Batzordearen baiezko edo ezezko eritzia eraginaren pean ez legokeen harremana ain zuzen. Batzordearen proposamena aldatu eta moldatzeko ahalmena, proposamena kentzeko eskubidea barne, lehenengo irakurmenera murriztu behar zen doktrinarentzat, eta baita 189 A artikulua 1 zenbakian agertzen den pribilegioa ere, hau da, Kontseiluak proposamenean aldaketak sartzeko aho batezko adierazpenaren beharra.

Egile ezberdinen adierazpenetatik eratortzen zenez, Maastrichteko Tratatuak ezarritako kodezizio-prozedura merezi zuen judizio orokorra, bere azterketa zein ikuspuntutik egiten zen kontutan harturik, ezberdina izan zitekeen. Dena dela, aurrerapenak egon zirela aitortu behar da. Europar Parlamentuak bete behar zuen papera dela eta Estatu kideek zituzten ikuspuntu eta pentsamolde ezberdinak kontutan harturik, judizioa baiezkoa zela ez dago zalantzarik. Baina doktrinaren esanetan, ondorio honek ezin zuen alboratu Kontseilua-Europar Parlamentua ardatza indartzen duen erabaki-hartze prozesu bat beharrezkoa zela, bi erakunde hauek europar zuzenbide komunitarioan dauden bi legimititateak ordezkatzeko bait dituzte: Estatu kideetatik datorrena eta herrietatik datorrena. Zentzu honetan, hurrengo erreformak Europar Parlamentuaren arautze prozesuan parte hartzea oinarri serio eta zehatzak kontutan hartuta ezarri behar zuela eskatu zuen doktrinak; zehazki, oinarri demokratikoarekin bat zetorren presentzia eratu behar zuela, Batasunaren mailan parlamentu nazionalak igorritako kompetentzien sektoreetan zuten parte hartzearen berdina. Doktrinaren ustetan, hau zan erakunde sisteman orokorrean Europar Parlamentuaren parte hartzea gidatu behar zuen oinarria, ondorioz, era-

baki-hartze prozesuan ere eta, zehazki, kodezizioan. Horrela egiten ez bazen, herrien eta hiritarren eskubide eta betebeharrengan eragin zuzena duen arautegi baten gaineko beharrezkoa den kontrol demokratikoan kalte garrantzitsu bat egongo litzateke.

Maastrichteko Tratatuak moldatzeko helburuarekin antolatutako 1996eko Gobernu arteko Konferentzia ideia guzti hauek barneratu zituen bere eztabaidetan, baina Europar Estatuak egindako azken proposamenak ez zituzten doktrinak adierazitako konponbide guztiak berenganatzen, are gutziago prozesuari amaiera jarri zion Amsterdameko Tratatuak (nahiz eta aurre-rapen interesgarriak dituen).

IV. 1996KO GOBERNU ARTEKO KONFERENTZIA

Kapitulu honetan 1996ko Gobernu arteko Konferentziaren garapena aztertuko dut, baina aurreko prozesua ere. Hau da, Konferentzia bera baino lehen egon ziren txosten eta batzar ezberdinak ere. Azterketa zentzugabeki ez luzatzeko, kodezizioaren gainean egindako proposamenak eta ideiak nabarmenduko ditut batez ere.

1. Aldez aurretiko lanak

Maastrichteko Tratatuak, N.2 artikuluan, 1996 urtean zenbait gai berriz aztertu behar zirela aipatzen zuen. 1991eko Batasun Politikoari buruz egon zen Gobernu arteko Konferentzian gai ezberdin batzuen gain ezin izan zen akordiorik lortu; hau dela eta, bertatik irtendako Tratatuak aipatutako aurrikuspen hori zuen. Tratatuaren B artikulua Batasunaren politikak eta elkarlanerako moduak azterketa bat eskatzen zuen orokorrean, baina Tratatuaren zehar moldatuak izan beharko ziren xedapen zehatzak agertzen dira. Aipatu beharrezkoa da 189 B artikulua 8 zenbakia, zeinek kodezizio-prozeduraren ezarpen esparrua zabaldu behar izango dela adierazten zuen, Europar Parlamentuak legegile bezala parte hartzen dituen esparruak gehitzeko asmoz³⁴.

³⁴ Beste xedapenak hondoko hauek dira: Batasunaren segurtasuna eta defentsa (J.4, 6 eta 10 art.), Europar Elkartearen Tratatuaren energia, turismoa eta gizarte zaintza barneratzea (Azken Aktaren lehenengo Adierazpena) eta arauen hierarkia (hamaseigarren Adierazpena). Parlamentua, Batzordea eta Kontseiluaren arteko akordio batzuk direla eta beste bi gai gehitu ziran berrikuspenerako: aurrekontuen gaineko erakundearen kompetentziak eta kodezizioaz onartutako Batzordearen egintzen exekututze kompetentzien modalitateak. Bruselaseko (93ko abendua) eta Corfúko (94ko martxoa) Europar Kontseiluaren batzarretan erakundeei buruzko zenbait gai gehitu ziran.

1994ko martxoan Corfún egin zen Europar Kontseiluak Gobernu arteko Konferentziari irteera eman zion. Bertan 1996ko Gobernu arteko Konferentziaren helburu eta erronkei buruzko txostena egingo zuen *Hausnarketarako Talde* bat sortzea erabaki zen. Aldi berean, Europar Kontseiluak erakunde ezberdinei Europar Batasunaren Tratatuaren funtzionamenduari buruzko txostenak egin zezaten gonbidatu zien, Hausnarketarako Taldearentzat lagungarri izan zitezkeen eta.

1995eko maiatzan, Corfúko Europar Kontseiluaren aginduari erantzunez, erakunde ezberdinek Europar Batasunaren Tratatuaren funtzionamenduari buruzko txostenak aurkeztu zituzten. Honi buruz, oso garrantzitsua da Batzordeak 1995eko maiatzaren 10ean onartu zuen Hausnarketarako Taldearentzako txostena³⁵. Bertan, Batzordeak Batasunak apostu bikoitz bati aurre egin behar ziola adierazten zuen: hiritarrak europar eraikitze prozesura elkartzea eta sartzeko zeuden Estatu berriak hartzea, beti ere berrogei urteko ondasun komunitarioa mantenduz. Apostu bikoitz honi Batasunak eman behar zuen erantzuna bi ardatz hauetan oinarritu beharko zen: demokrazia, hau da, Batasunak modu demokratiko, ulergarri eta garden batetan jokatu beharko du; eta eraginkortasuna, hau da, Batasunak modu eraginkor, koherente eta solidario batetan jokatu beharko du. Maastrichteko Tratatuak bi oinarri hauek adierazten zituen, baina Batzordearen ustez, oraindik egin beharreko asko zegoen.

Batzordeak zenbait gabezi mantentzen zirela adierazi zuen, Gobernu arteko Konferentzian aztertu beharko zirelarik, eta beraien artean erabaki-hartze prozesuen konpilazioa nabarmentzen zuen. Hiru prozeduretara murriztea proposatzen zuen: aldeko irizpena, kodezisio sinplifikatua eta aholku-prozedura. Era berean, erabaki-hartzean zeuden kontraesanak eta anbiguetateak desagertarazi behar ziran, prozeduren arteko gatazka guztien iturriak bait ziran.

Europar Parlamentuan, txostenaren idazketak lan gogorra suposatu zuen baina 1995eko maiatzaren 17an Plenoak onartu zuen³⁶. Txosten honek Tratatuaren funtzionamenduaren gai ezberdinak aztertu zituen, gai horien artean Batasunaren erakundeak demokratizatu behar zirela nabarmentzen zen. Honela, txosten horretan, Europar Parlamentuari Batasunaren legegile kompetentzietan Kontseiluak zituen botere berdinak ematea gomendatu zuen eta beste zenbait gaietan bere papera indartzea.

³⁵ *Hausnarketarako Taldearentzako Batzordearen txostena*, Europar Elkarteetako Argitalpen Bulegoa, Luxemburgo, 1995.

³⁶ Parlamentuak hamazazpi batzorde sektorial antolatuta zituen eta bakoitzak bere txostena egin zuen. Geroago, guztiak bi txostenetan batu ziren: Jean-Louis Bourlanges txostena (Batasunaren funtzionamenduari buruzkoa) eta David Martin txostena (Batasunaren garapenari buruzkoa eta lehenago aipatu dudana). Azken txostena, bi hauetan oinarritzen da.

2. Hausnarketarako Taldearen lanak

Erakundeen txostenek Corfún antolatu zen Hausnarketarako Taldeari lagundu zioten. Talde hau 1995eko ekainan batzartu zen lehenengoz. Hasiara batetan arazoan azterketa orokor bat egitea erabaki zen, gero azterketa zehatzagoak egiteko. Helburu honekin, eta lana errazteko, Taldeak bere lanak zortzi gai handietan banatzea erabaki zuen. Kodezasioaren moldaketari begira, horietako bi gai-multzo interesgarriak dira: erakunde sistemari buruzkoa, honen helburua demokratizazio, eraginkortasun eta gardentasun eskarrietara eta Batasunaren hedapenera erakundeen arteko oreka printzipioa nola moldatu behar den aztertzea delarik; eta erakundeei buruzkoa, honen helburua erakunde bakoitzeko moldaketa posibleen azterketa delarik.

Hausnarketarako Taldeak bere txostena Bruselasetan, 1995eko abenduaren 4an egindako batzarrean onartu zuen eta abenduaren 15 eta 16an egindako Madrilgo Europar Kontseiluari aurkeztu zion.

Hausnarketarako Taldearen txostena, aukeren gida baten mugekin aurkezten zena, existitzen ziren arazo handiak jakinaraztearen meritua izan zuen³⁷. Bi zati zituen: lehenengoa, *Europarentzat estrategia bat* tituluduna, Gobernu arteko Konferentziaren agendaren puntu garrantzitsuak aipatzen zituen; eta bigarreanean, aukera ezberdinak zehatzago adierazten ziren.

Gobernu arteko Konferentziari begira, txostenaren esanetan honek Tratatuaren zenbait punturen aldaketa suposatzen behar zuen, ez Tratatu ososaren moldaketa. Zentzu honetan Konferentziak hiru esparrutara mugatu behar zuen. Lehenengoa, *Europa hiritarren enpresa bat bihurtzea* zen, Batasunak hiritarren ardurei erantzun egokia emateko. Bigarrena, *Batasunaren funtzionamendua hobetzea eta hedapenarako prestatzea*. Lan honentzat esparrurik interesgarriena hau da, erakundeen eta erabakihartze prozeduren erreforma suposatzen bait zuen, Batasun eraginkorra eta demokratikoagoa lortzeko, batez ere hurrengo hedapenari begira. Azkenik, Konferentziak *Batasunari kanpo ekintzarako ahalmen gehiago* eman behar zion.

Aipatu dudanez, txosten hau Madrilgo Europar Kontseiluan aurkeztu zen, non Maastrichteko Tratatuaren N artikuluan agertzen zen erreformarako prozesua formalki hasia erabaki zen, benetazko negoziaketak hasi egin zezaten. Honela Gobernu arteko Konferentzia 1996ko martxoaren 29an Turinen solemneki zabaltzea erabaki zen.

³⁷ M. OREJA AGUIRRE, «El desarrollo de la CIG», M. OREJA AGUIRRE, *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios*, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1998, 85 or.

3. Erakundeen txostenak

Batzordeak Gobernu arteko Konferentzia bat ospatzearen aldeko irizpidea 1996ko otsailaren 28an eman zuen, *Batasun politikoa indartu eta hedapena prestatu* tituluarekin³⁸. Bertan, Batzordeak Europa bere hiritarren eraikuntza bat dela adierazten zuen, eta hiritarren partaidetza lortzeko, lehenengo hiritarrek Europar Batasuna ulertu dezaten beharrezkoa zela. Horregaitik funtzezko testuen eta erabaki-hartze sistemaren sinplifikapena eta demokratizazioa beharrezkoa zen. Honela, erabaki-hartze prozeduren murriztapena proposatzen zen, hiru prozedura bakarrik mantenduz. Kodezizio-prozedurari buruz, Batzordeak prozedura honen sinplifikapena eskatzen zuen, horretarako hirugarren irakurmenaren kentze eta kodezizioaren ezarpen esparrua, gutxienez, lankidetzaprozedurak hartzen zituen gaietara zabaltzea proposatzen zuelarik. Aldi berean, aldeko irizpenaren prozeduraren sinplifikapena eta gardentasuna lortzeko neurri batzuk proposatzen zituen ere.

1996ko martxoaren 13an Europar Parlamentuak Gobernu arteko Konferentziaren aldeko irizpena eman zuen, hain zuzen, honela zeritzon: *Gobernu arteko Konferentziaren deialdia eta lehentasunei buruzko erabakia eta Hausnarketarako Taldearen lanen ebaluaketa*³⁹. Irizpen horretan, Europar Parlamentuak eskakizun garrantzitsu bat egiten zuen: Batasunaren *defizit demokratikoa* desagertaraztea eta hiritarrari lehentasuna emotea. Horretarako, Parlamentuak kodezizio-prozeduraren ezarpen-esparrua handitu behar zela adierazi zuen, eta prozedura hori moldatua izan behar zela, alde batetik, bere garapena sinplifikatzeko, eta bestetik, eta honetan datza eskariaren garrantzia, Europar Parlamentuari ere Kontseiluak jadanik duen benetazko legegilearen papera emateko.

4. Negoziaketak

1996ko martxoaren 29an gobernu arteko Konferentziaren negoziaketa formalak hasi ziren, eztabaidarako maila bikoitza ezarri zelarik: alde batetik, Kanpo Gaietarako Ministroak eta Batzordearen Presidentea, hau da, Estatuon nahi politikoa behartzeko ahalmena zuten bakarrak, eta lanak bultzatu eta bideratu behar zituztenak; bestetik, lanak egiten zituztenak, lehenengoen Ordezkaritza Pertsonalen Taldea hain zuzen.

³⁸ Batzordearen irizpidea, *Batasun politikoa indartu eta hedapena prestatu*, Europar Elkartetako Argitalpen Bulegoa, Luxemburgo, 1996.

³⁹ *Gobernu arteko Konferentziaren deialdia eta Hausnarketarako Taldearen lanen ebaluaketa direla eta, Europar Parlamentuaren eritzari buruzko irizpena*. 96/4/1ko DOCE C 96, 77 or.

Hasieran gertatu zen arazo nagusia, Konferentzian Europar Parlamentuaren partaidetza moduari buruzko akordioa lortzea izan zen⁴⁰. Italiar Presidentziak, Estatuari gehiengoa (Erresuma Batua eta Frantzia aurka bait zeuden) eta Batzordearen adostasunarekin, Parlamentuaren bi ikuskatzaile ordezkarien batzarretara joatea lortu zuen⁴¹.

Italiar Presidentzian zehar Konferentzian iharduki edo eztabaida bat eman zan, ez benetazko negoziaketak. Idei hau nabarmena da bere txostenean, Florentziako Europar Kontseiluan aurkeztutakoa, zeinetan konpondu behar diren arazoak adierazten diren, baina konponbide zehatzik aipatu gabe.

Guzti hau ikusita, Florentzian ospatutako Europar Kontseiluak irlandar presidentziari Tratatuaren moldaketa baten orientabideak ezartzeko agindua eman zion. Honela, lehen batzarra uztailan egin zen Corken, non benetazko negoziaketak hasi ziren. Orokorrean esanda, irlandar presidentzian zehar negoziaketak kanpo eta segurtasun politikan eta justizi eta barne gaietan finkatu ziren, erakundeei buruzko gaiak hurrengo sei hilabeterako utziz. Erabaki-hartze prozeduren moldaketaren garrantzia asparratu zen, baina gai hau zabalik geratu zen.

1997ko urtarrilan Holandak presidentziaren ardura hartu zuen. Holandar presidentziak, negoziaketetan eztabaidatuak izaten ari ziren testuen bilketa bat aurkeztu zuen maiatzan, Noordwijken ospatu behar zen Europar Kontseiluan. Noordwijken Europar Parlamentuaren Presidentek, Jose María Gil-Roblesek, Parlamentuaren lehentasunak zeintzuk ziren adierazi zuen, lau puntutan laburtuz. Puntu horien artean bat nabaritu beharrekoa da, hain zuzen, sistema komunitarioa eta erakunde-oreka saintzea. Parlamentuaren lehentasun honek bi eskari hauek suposatzen zituen: Batzordearen monopolioa ekimen legegilean, eta aurrekontuan eta legegintzan kodezisia, Parlamentuarentzat eta Kontseiluarentzat baldintza-berdintasun egoera zihurtatuz.

Ekainaren 12an holandar presidentziak Tratatuaren zirriborro bat aurkeztu zuen. Zirriborro horretan proposatutako erreformen gain adostasuna lortzeko helburuaz, hilabete horretako 16 eta 17an, Amsterdamen, Europar Kontseilua batu zen. Batzar horretan, kodezisia ezarpen esparruaren

⁴⁰ Hausnarketarako Taldean Parlamentuak batzarretan parte hartu zuen, baina Tratatu baten erreformaren Gobernu arteko izaera dela eta, ez zen Parlamentuaren partaidetza aurrikusi negoziaketetan.

⁴¹ Bi ikuskatzaile horiek E. Gigou (Taldea Sozialista) eta E. Brok (Taldea Popularra) izan ziren. Batzar bakoitzaren aurretik Konferentziaren presidente eta Parlamentuaren bi ordezkari hauen artean ikuspuntu ezberdinak planteatzen ziren; hilabetero, Ordezkari Pertsonalen eta bi ordezkari hauen artean lan batzar bat egiten zen; azkenik, Presidentziak negoziaketen informazioa eman behar zuen.

zabalkuntza eta hirrugarren irakurmena ezabatzea erabaki zen; honi buruz, akordio hasiera batera zailtasun handi barik heldu zen. Europar Kontseilu honetatik, azkenik, urriaren 2an sinatu zen Europar Batasunaren Amsterdameko Tratatuaren irten zen, zeinetan kodezizioari buruz onartutako aldaketak agertzen diren.

V. AMSTERDAMEKO TRATATUA: KODEZISIOAREN MOLDAKETA

1. Sarrera

Europar Elkartearen erabaki-hartze prozesua zailago bihurtzen joan da Europar Parlamentuak kompetentziak lortzen zituen arabera. Maastrichteko Europar Batasunaren Tratatuaren indarrean sartzea dela eta, zailtasun hau erabaki-hartze ardurari buruzko eritzi publikoari beste elementu distortzionatzaile bat gehitu zion: Tratatu horren bidez, aholku-prozedura klasikoari eta Europar Agiri Bakunak barneratutako bi prozedurei (lankidetzeta eta aldeko irizpena) kodezisia gehitu zitzaion, baita Txanpon Batasuna, kanpo eta segurtasun politika eta justizi eta barne gaietako buruzko xedapen ugari ere, eta aipatutako bi prozeduren ezarpen esparrua handitu zen. Guzti honek, Kontseiluak bere erabakiak hartzeko dituen bideekin batera (aho batez, gehiengo berezia...), Gobernu arteko Konferentzia hasi aurretik, egitura komunitarioan 22 prozedura egotea ekarri zuen.

Egoera hau ikusita, ulertzekoa da Konferentziaren helburu nagusietako bat erabaki-hartze prozeduren sinplifikapena izatea. Zehazki, Hausnarketarako Taldeak, bere txostenean *gehiengo nagusi batek* hiru prozedura izatera murriztu nahi zituela (kodezisia, aldeko irizpena eta aholku-prozedura) zioen, baina *kide batzuk* honek gaur eguneko erakundearen arteko oreka ez zuela apurto behar aipatzen zutela⁴². Batzordea eta Europar Parlamentua ondorio berdinarara heldu ziran.

2. Sinplifikapena

Kodezisia Gobernu arteko Konferentziaren agendan hasieratik agertu ba zen ere, Maastrichteko Tratatuaren 189 B.8 artikulua bere moldaketa ezarpen esparruaren zabaltzea izango zela adierazten zuen. Baina Konferentziaren lanetan helburu bereko beste aspektu batek garrantzi

⁴² Jadanik aipatutako Hausnarketarako Taldearen Txostenaren 84 puntua.

gehiago hartu zuen: motelegia eta zailegia zen prozedura baten arinketa eta aldaketaren beharra. Honela, Konferentzia 189 B artikulua edukia-zen azterketan finkatu zen batez ere, honen moldaketa egiteko, eta ez hainbeste ezarpen esparruan sartu lirakeen gai berrien baloraketan. Horren arrazoia Europar Parlamentua eta Kontseiluaren arteko erabaki-hartze bateratuaren hiru urteko esperientzian ikusitako akatsak eta, batez ere, bi legileen arteko egoera ez paritarioa konpontzea izan da⁴³.

Konferentzia aurretik eta bertan ateratako idazkiek ideiak bat errepikatzen dute: kodezisia erabaki-hartze prozeduraren eta erakundearen arteko harremanen funtzezko ardatza dela, bere bitartez Batasunaren legitimitate demokratikoa finkatzen eta indartzen jarraitu ahal izan bait da. Orokorrean, praktikan bere funtzionamendua ona izan dela (nahiz eta oso konplexua izan) eta lortutako emaitzak ere onak izan direla esaten zen testu horietan. Dena dela, kodezisia eraginkortasun gehiago izan dezan sinplifikatua izan behar dela azpimarratzen zen denbora osoan.

Negoziaketetan zehar, ordezkariekin ardurak hiru motako arazotan zehaztu ziran. Lehenengo eta behin, prozesuan zehar zeuden igaro beharrezko pausuen ugaritasuna dela eta, zenbait elementuren ezabapena aztertzen da, baina kodezisia izaera eta erakundearen arteko oreka mantenduz. Bigarrenik, prozeduraren fase ezberdinen laburtu beharra onartzen da, arintasun gehiago lortzeko. Azkenik, adiskidetze batzarren edukia eta emaitzak mugatzen dira akordioa errazteko.

Negoziaketak oso aurreraturik heldu ziren Amsterdameko Europar Kontseilura. Erakundearen eta Estatuaren artean eztabaidatu beharrekiko aspektuei buruz adostasuna bazegoen. Parlamentuaren eskariak kontutan hartu ziran ein haundi batetan eta Batzordeak, denbora osoan zehar, 189 A artikulua ematen dion botere egoera (Kontseiluak aho batez adieraztea Batzordearen proposamenetik aldentzen bada) mantentzea defendatu zuen eta baita lortu ere. Kodezisia buruz lortu zen arrakasta, bestelako erakunde berruzko gaietan lortutako emaitzak penagarriak izan zirelari zor zaio⁴⁴.

Amsterdameko Tratatuak 189 B artikulua moldatu egin du, baita bere *izendatze zenbakia* ere (Maastrichteko Europar Batasunaren Tratatu osoarekin egin duen bezala). Honela, kodezisia arautzen duen artikulua 251

⁴³ Carlos Francisco Molina del Pozoren hitzak, M. OREJA AGUIRRE, *op. cit.*, 578 or.

⁴⁴ Analistek, politikoei, ikusatzailerekin, komunikabideekin, eta abarrek Amsterdameko Tratatuari kritika zorrotzak bota zituzten, horren arrazoi nagusietako bat erakunde berruzko aldatetarik eza izan zelarik. Europar Batasunak bere erakundeak moldatu behar zituen XXI garreneko mendearen erronkei aurre egiteko. Hau zen Gobernuaren arteko Konferentziak zuen agindu garrantzitsuenetako bat eta askorentzat hau izan da bere porrotarik haundiena. Honen ondorio, arrigarria da kodezisia erakunde berruzko lortu den aurrerapena.

zenbakiduna da orain⁴⁵. Amsterdameko Tratatuak ekarritako aldaketak, Amst. 251 artikuluan zehazki, puntu hauetan laburtu daitezke:

2.1. *Beharrezkoak ez diren pausuen ezabapena*

Amst. 251 artikulua 2 zenbakiaren bigarren pasartearen lehenengo aldaketa aurkitzen da. Honen arabera, lehenengo irakurmena bukatzen denean, bai Europar Parlamentuak proposamenari enmendakinik aurkeztu ez diolako, bai Kontseiluak Parlamentuaren enmendakin guztiak onartzen dituelako, Kontseiluak egintza onartu ahal izango du. Era honetan, erakundearen artean hasierako akordioa dagoenean prozedura zentzugabeki ez luzatzea lortuko da. Orain arte, lehenengo irakurmenaren ondoren Kontseiluak, edozein kasutan, jarrera bateratu bat aurkeztu behar zuela eskatzen zen, Parlamentuak bigarren irakurmen bat egin zezan⁴⁶.

Amsterdameko Tratatuak Parlamentuaren bigarren irakurmenaren ondoren prozedura bukatzeko aukera ematen du. Lehenengo eta behin, Europar Parlamentuak Kontseiluaren jarrera bateratua onartzen badu edo berari buruz ez badu inolako erabakirik hartzen, dagokion egintza jarrera bateratuaren arabera onartzen dela suposatzen da (Amst. 251.2, hirugarren pasarte, a) art.). Bestalde, Parlamentuak jarrera bateratua atzera botatzen badu, prozedura puntu horretan bukatuko da, egintza onartzen ez delarik (Amst. 251.2, hirugarren pasarte, b) art.). Bi kasuetan, orain arte gertatzen ez zen bezala, ez da beste betebeharririk behar prozedura bukatutzat emateko (Kontseiluaren jarrera bateratuaren berrespena lehenengo kasuan eta Adiskidetze Lantaldearen bilerarako deia bigarrean).

Azken hau aipatutakoaren arabera, Parlamentuaren bigarren irakurmenaren ondoren zegoen zeritzon *adiskidetze txikia* desagertzen da. Kasu honetan, Parlamentuak jarrera bateratua atzera botatzeko nahia zuela adierazten zuenean, Kontseiluak Adiskidetze Lantaldea biltzeko deia egiteko aukera zuen, lantalde horretan Parlamentuari bere jarrerari buruzko azalpen gehiago emateko. Aldaketa hau guztiz logikoa da. Parlamentuak bere kideen gehiengo osoz jarrera bateratua atzera botako duela adierazten badu, enmendakinak aurkezteko posibilitatea alboratuz, adiskidetze

⁴⁵ Hemendik aurrera Amsterdameko Tratatuak ezarritako zenbaketa berria jarraituko dut. Zalantzarik ez egoteko, zenbaketa berria duten artikulua ezagutzeko *Amst.* Jarriko diet aurretik.

⁴⁶ Kodezizio-prozeduran oraindik agertzen diren hutsuneak direla eta, batez ere lehenengo fasean eta lehenengo irakurmena arintzeko, prozeduraren fase delikatu honetan erakundeek elkarlana aurrera eramateko bidea zehaztuko duen erakunde arteko akordio bat ospatzeari buruzko eztabaida hasi da (kodezizio-prozeduraren zenbait aspektu zehatzei buruzko Parlamentu/Batzorde/Kontseilu barne-erregimenaren seminarioa, Bruselaren, 1997ko irailaren 25ean ospatua).

bat lortzea guztiz zaila izango litzateke; beraz, tramite honen ezabapena, kodezizio-prozedura azken akordioa lortzeko beharrezkoak ez diren luza-penetaz arintzeko helburuarekin bat egiten du⁴⁷.

2.2. *Epeen murriztapena*

Bigarren irakurmenean Europar Parlamentuko enmendakinen eta Kontseiluaren jarrera bateratuaren arteko ezberdintasunak agerian jartzen direnean, Adiskidetze Lantaldearen bilerarako deia egingo da sei asteko epean (Amst. 251.3 art.); lehen *atzerapenik gabe deituko da* espresio mugagabea erabiltzen zen.

Prozeduraren luzapen orokorra laburtzeko konpromesua hartu zen. Konpromesu hau Konferentziaren Azken Agiriaren 34garren Adierazpenean agertzen da. Bertan beharrezkoak ez diren atzerapenak sahistea eta 189 B artikuluan adierazitako epeak saintzea eskatzen da. Zehazki, Parlamentuaren bigarren irakurmenetik adiskidetze Lantaldearen emaitzetara doan epea bederatzi hilabete baino luzeago ez izatea adierazten da.

2.3. *Adiskidetze Lantaldean Europar Parlamentua eta Kontseiluaren arteko akordioak errazteko neurriak*

Adiskidetze Lantaldearen barnean egiten den eztabaidaren edukiak zehazten dira. Lantaldeak Europar Parlamentuak Plenoan onartutako enmendakinak aztertu beharko ditu bakarrik, Amst. 251 artikulua 4 zenbakiaren amaieran gehitzen den testu berriaren arabera. Eztabaidaren mugaketarekin erabaki parlamentarioan agertzen ez diren beste puntuei buruz ez ihardutzea lortu nahi da, nahia ez sakabanatzeko eta honela akordioa errazteko.

Amsterdameko Tratatuak hirugarren irakurmena ezabatzen du. Honek, Adiskidetze Lantaldean akordio bat lortzen ez bada, proposatutako egintza onartuko ez dela suposatzen du. Gogoratuko denez, Maastrichten hirugarren irakurmen horretara pasatzea bahimentzen zen, Kontseiluari jarrera bateratua gehiengo bereziz berresteko aukera ematen zitzaio-larik, Parlamentuaren enmendakinekin batera, hauek baleude. Kasu honetan egintza onartzen zen, Parlamentuak sei asteko epean testua kideen gehiengo osoz atzera botatzen ez bazuen. Hirugarren irakurmenaren

⁴⁷ Maastrichteko kodezizioa aztertzerakoan, Europar Parlamentuak egin behar duen bigarren botaketari buruz interpretazio ezberdinak daudela azaldu dut, eta horri buruzko eztabaida. Aldaketa hau ikusita, eztabaida honek garrantzia galtzen du, bigarren botaketa hori desagertzen bait da.

kentzearen arrazoia, Parlamentuak proiektua betatzeko beharrezkoa zuen gehiengo osoa epe labur batean lortzeak suposatzen zuen desabantaila izan da batez ere, eta, era berean, prozeduraren garapena sinplifikatzea.

Aipatzekoa da Konferentzian aztertu zen gai interesgarri bat, baina azkenik Tratatu berrian sartu ez zena. Proposamena egintzaren onarpenerako bi erakundeen (Kontseilua eta Europar Parlamentua) agerizko berrespena beharrezkoa ez izatea zen, elkarren arteko testuen berrespena errazteko helburuarekin. Planteamendua, berez, oso sinplea zen: Adiskidetze Lantaldean akordio bat lortzerakoan, egintza onartua izateko bi erakundeek ez zuten agerizko berrespenik eman behar izango, alderantziz, egintza onartua ulertuko litzateke sei astetan bi erakundeetatik batek ere ez proiektua atzera botatzen ez bazuen⁴⁸. Baina azkenik, Amsterdameko Tratatuan gauzak berdin mantentzen dira. Honen arabera, Adiskidetze Lantaldeak testu bateratu bat onartuko du; ondoren Kontseiluak, gehiengo bereziz, eta Europar Parlamentuak, gehiengo osoz, sei asteko epea dute testu horren araberrako egintza onartzeko. Epe horretan, bi erakundeetako batek proposatutako egintza onartzen ez badu, prozedura bukatzen da egintza onartu barik.

3. Kodezizioaren ezarpen esparru berria

Konferentzia hasi aurretik, Estatu kideek (Erresuma Batua izan ezik) Hausnarketarako Taldearen barnean kodezizioaren ezarpen esparruaren zabalketaren alde agertu ziren. Ezberdintasunak zabalketa egiteko eran oinarritzen ziren, hau da, moldaketak hartu behar zituen gaitan. Partaideen gehiengoak kodezizio-prozedura Kontseiluak gehiengo berezia behar zuen kasuetako gaitara zabaltzearen aldekoa zen bitartean, beste talde bat lankidetzta-prozeduretako gaitara zabaltzearen alde zegoen, eta azken talde batek kodezizioaren ezarpen esparruan sartuko ziren gaien kasuz kasuko azterketa bat proposatzen zuen⁴⁹.

Batzordeak 1996ko uztailan bere testua aurkeztu zuen eta bertan zabalketaren handitasuna mugatzeko zeuden lau ikuspuntuak deskribatzen zituen⁵⁰. Lehenengo ikuspuntuaren arabera, kodezizioaren esparruan sartu nahi zen gai bakoitza, kasuz kasu aztertu beharko zen. Batzordearen ustetan hipotesi hau gutziengoen emaitza bat ekarriko zuen, Estatuek

⁴⁸ M. OREJA AGUIRRE, *op. cit.*, 582 or.

⁴⁹ Hausnarketarako Taldearen txostenaren 86 puntuko oharren eritzi ezberdin hauei buruzko aipamena agertzen da.

⁵⁰ CONF 3882/96. *Kodezizioaren ezarpen esparrua. Batzordearen txostena, 189 B artikuluen 8 zenbakiaren arabera (96/7/3).*

ezarritako salbuespen ugari egongo bait lirateke⁵¹. Batzordeak ez zuen ikuspuntu hau defendatu, ezta Europar Parlamentuak ere.

Bigarren ikuspuntuak kodezisia *lege komunitarioen* onarpenarekin lotzen ditu. Horretarako, aurretik Tratatuan *legearen* esanahi orokorra finkatu beharko litzateke, gero kodezisia mota honetako egintzekin erabiltzeko. Arauen hierarkiaren beharra aipatzen da kasu honetan, Batzordeak askotan eskatutakoa. Gai hau Konferentziaren agendan sartu bazen ere (Europar Batasunaren Tratatuari erantsitako 16garren Adierazpenaren bidez), azkenik Konferentziaren negoziaketetan alboratua geratu zen eta Amsterdameko Tratatuak ez du, beraz, ezer aipatzen.

Hirugarren aukera bat, lankidetzazko prozeduraren ezarpen esparruan sartzen ziren gai guztiak kodezisia pasatzea zen. Konponbide honek erabaki-hartze prozeduren kopurua hirutan utziko luke praktikan. Ordea, Batzordeak eta Konferentzia berak nabarmendu zuten, arazo batzuk ekarriko zuen. Honela, konponbide hau aurrera eramanez, arautze izaera ez duten gaien buruzko erabakiak hartuko lirateke, zehazki Ekonomi eta Txanpon Batasunari buruzko gaiak, zeintzuetarako lankidetzazko erabiltzen zen. Era berean, gai batzuk ez lirateke kodezisia igaroko (hiritartasuna, nekazaritza politika, ingurugiroaren sailketaren zenbait aspektu). Zentzu honetan, lankidetzazko desagertarazteko zegoen nahi orokorra berrikusia izan zen, Ekonomi eta Txanpon Batasuneko gaietan eskua ez sartzeko, beraienez lankidetzazko aurrikosten bait zen. Hirugarren fasea martxan jartzeko prozesuaren garrantzia eta txanpon bakarrari buruzko erabakien konnotazio politikoak direla eta, ordezkariak ezberdinek Ekonomi eta Txanpon Batasuneko zenbait gaietan lankidetzazko mantentzea erabaki zuten. Salbuespen honek onartutako ikuspuntu orokorrean koherentzi falta agerian jartzen du.

Azkenik, Batzordeak kodezisia Kontseiluak gehiago berezia behar duen gaietara zabaltzearen posibilitatea aztertu zuen. Aukera honen abantaila sinpletasuna da, baina konponbide honek botere exekutiboari dagozkion egintzetan kodezisia erabiltzea suposatuko luke eta, gainera, gaur egun aho batez onartzen diren legeegintzazko izaera duten zenbait gai alboraturik utziko litzuzke.

Aukera bakoitzaren posibilitateak deskribatu ondoren, Batzordeak bigarren ikuspuntuaren alde agertu zen, zeinek, logika demokratikoaren arabera, izaera legegilea duten egintzei kodezisia ezarriko zien, Batasunaren ekintzan legitimitate bikoitz bat lortuz: Estatuena (Kontseiluak ordezkaria) eta herriena (Parlamentuak ordezkaria). *Lege* izaera izango zuten egintzen zehaztasunerako egintza mota hauen mugaketarako irizpideak

⁵¹ Estatuak beto eskubidea erabiliko zuten nazional kutsuzko gaietan.

eskaintzen ditu: Tratatuan zuzenean oinarritzea, izaera binkulantea izatea, gai bati buruzko Batasunaren ekintzaren funtzezko elementuak mugatzea, eta bere ezarpenean eragin orokorra izatea.

Dena dela, Batzordeak bere txostenan, kodezizioaren zabalketa edozein modukoa bada ere, erabaki-hartzearen erreferentzia izaten jarraitu beharko diren bi funtzezko oinarriak nabarmentzen zituen: subsidiaritate-printzipioaren errespetua, naziogaineko enteak bere kompetentzien barne jokatu beharko duelarik; onartutako egintza baten eragiketa, onartutako testuan zehaztutako eran egitea nahiz eta onarpen-prozedura ezberdina izan. Aipatutako guztia kontutan hartuta, Batzordeak Kodezizioaren ezarpen esparruaren gai berrien proposamena egin zuen; proposatutako zerrenda Amsterdameko Tratatu berrian agertzen diren emaitzekin berdintasun ugari ditu.

Batzordearen txostenaren ondoren, Europar Parlamentuaren erabaki bat etorri zen 1996ko azaroan⁵². Bertan, Parlamentuak berarentzat eragin handiak izango dituen erreformari buruzko idei batzuk adierazten zituen. Lehenengo eta behin, Parlamentuak arau komunitarioen hierarkia bat beharrezkoa dela adierazten zuen. Ikuspuntu honetatik, kodezisiao egintza legegile guztietara zabaldu behar zen, legegintza prozedura demokratikoa-goa eta sinpleagoa bihurtzeko, lankidetzaprozedura desagertaraziz. Parlamentuak kodezizioaren kasuz kasuko zabalketa espresuki alboratzen du. Parlamentuaren ustetan, kodezisiaoak gai hauek derrigorrez barneratu behar zituen: hiritartasuna (8 B.2 art.), kompetenzi politika (87, 92.3 eta 94 artak.), bisatuak (100 C art.), Ekonomi eta Txanpon Batasuna (103, 104 A eta B artak.), batetik besterako europar sareak (129 C art.), industria (130.3 art.), ikerketa (130 I, 130 J eta 130 N artak.), Lehen Instantziko Auzitegia (168 A art.), irizurraren aurkako borroka (209 A art.) eta Energi Atomikoaren Europar Elkartearen Tratatuaren zenbait artikulua.

Gobernu arteko Konferentziaren negoziaketetan zehar kodezizioaren zabalkuntza nola egin eztabaidatu zen eta bakarrik Konferentziaren amaieran hasi ziren ordezkariak kodezizioaren ezarpen-esparru zehatzak finkatzen, eta honetan ere negoziaketak ez ziren errazak izan. Ekonomi eta Txanpon Batasunari buruzko xedapenen erreforma ez egitearen ideia argia zen. Gogoratuko denez, gai honetan lankidetzaprozedura erabiltzen zen, beraz, hasiera batetan posibilitaterik gehien zuen zabalketarako aukera, hau da, kodezisiaoak lankidetzaren ezarpen-esparrua berengantzea, ezin izango zen aurrera eramane. Era berean, kodezizioaren zabalketarako beharrezkoa ikusten zen arauen hierarkiari buruz Estatuaren artean ezberdintasun haundiak zeuden.

⁵² Batzordearen txostenari buruzko erabakia, DOCE C 362, 96/12/2, 267 or.

Azkenik, negoziaketak Batzordearen txostena jarraituz hasi ziren. Baina kodezizioaren ezarpen-esparruaren zabalketaren moduari buruz ez zegoen adoztasuna, Frantzia, Portugal eta Erresuma Batua Batzordeak proposatutako sistemarekin ez bait zeuden adoz. Holandar presidentziak guztion adoztasuna izan behar zuen bidea lortzeko Estatuaren ordezkariengan presioa jarri zuen, adoztasuna lortzen ez bazan kasuz kasuko azterketa egin beharko zelarik adieraziz⁵³.

1997ko otsailan holandar presidentziak kodezizioaren zabalkuntza lortzeko bidea aurkeztu zuen: *legegile* bezala hartuak izan zitezkeen esparru batzuen lista bat eman zuen, lankidetzaren ezarpen esparrutik hartuak, eta *izaera legegilezko egintzaz* osoturiko beste talde bat, zeintzuk ez zituen lankidetzatik hartu. Bide hau onartua izan zen, nahiz eta ordezkariak lista horiek murrizten saiatu ziren⁵⁴. Honela, negoziaketek aurrera egin zuten Amsterdameko Tratatuaren Proiektuan agertzen zen testua lortu arte. Azkenik Amsterdameko Europar Kontseiluan onartu zen testu horretatik ondorioztatu ahal denez, kodezizioaren ezarpen esparrua handitzeko erabili zen bidea legegile izaera zuten egintzak hartzea izan zen.

Kontseiluaren esanetan, Amsterdameko Tratatuak ekartzen duen kodezizioaren zabalketak Kontseilua eta Parlamentua baldintza berdineko egoera batetan jartzen ditu eta *Kontseiluarekin batera Europar Parlamentua benetako legegile bezala aintzat hartzen du*⁵⁵. Dena dela, zabalketa haundiagoa izan behar izan zuela pentzatzen dutenak asko dira eta Egiturazko eta Kohesio Fondoak (130 D art.) kanpoan uzteak kritika gogorrak jaso ditu, gai honetan aholku-prozedura mantentzen bait da⁵⁶.

Amsterdameko Tratatuak kodezizioaren ezarpen esparruan 23 kasu berri sartzen ditu, zeintzuk gaur egun Maastrichteko Tratatuak aurrekusten dituen kasuetara gehitzen diren (orokorki gai hauei buruzkoak: langileen joan-etorri askea, egoitza finkatzeko askatasuna, zerbitzuen joan-etorri askea, merkatu bateratua lortzeko legegintzen hurbilketa, hezkuntza, kultura,

⁵³ Holandar presidentziaren lana fruituak eman zituen: urtarrilean ordezkariak izan zuten batzarretan jarrerak bateratuz joan ziren; bakarrik Erresuma Batua zen salbuespena, kodezizioaren zabalketaren aurka bait zegoen.

⁵⁴ Jarrera honek, logikoa denez, Europar Parlamentuaren protesta gogorra eragin zuen. Aipatu behar ere, presidentziak aurkeztutako lista osoa, Batzordeak bere txostenan adierazten zuenaren oso antzekoa zela.

⁵⁵ Europar Batasunaren Kontseilua. Europar Batasunaren Kontseiluaren (Idazkaritza Orokorraren Informazio, Gardentasun eta Harreman Publikoen Politikaren Dibisioa) Web orrialdea (<http://ue.eu.int/>), 5 or.

⁵⁶ Marcelino Oreja batzordekideak, 1997ko ekainaren 19an Europar Parlamentuaren erakundeetara buruzko batzorde parlamentarioan egin zuen adierazpenetan, 130 D artikululuarekin egindako salbuespenaz kexatu zen.

osasuna, kontsumitzaileen babesa, batetik besterako europar sareak, ikerketa eta ingurugiroa)⁵⁷. Kasu berriak bi taldetan banatu daitezke: alde batetik, Amsterdameko Tratatuak dakartzan xedapen berrietan agertzen direnak; eta, bestetik, Maastrichteko Tratatuak zituen xedapenetan zeudenak, baina Amsterdameko Tratatuaren moldaketa jasan dutenak.

Lehenengoen kasuan, xedapen berrietan zehazki adierazten denez, Kontseiluak ekitera dihoanean (erabaki edo egintza bat hartu behar duenean, oinarri orokorrak finkatu behar dituztenean, organuak sortu, eta abar), *189 B / Amst. 251 artikuluan aurrikusitako prozeduran adierazita-koaren arabera* egin beharko du. Xedapen berriak ondoko hauek dira:

- 109 R art. (Amst. 129 art.). Enplegua suspertzeko neurriak.
- 116 art. (Amst. 135 art.). Mugetako lankidetzak.
- 118.2 art., hirugarren pasarteak (Amst. 137.2 art.). Gizarte bazterkeria.
- 119 art. (Amst. 141 art.). Gizarte politika (aukera eta tratu berdintasuna).
- 129 art. (Amst. 152 art.). Osasun publikoa (organuen kalitatezko eta segurtasunezko gutxiengo eskakizunak, osasun publikoa babes-tereko helburua duten neurri albaitarizkoak eta fitosanitarioak)⁵⁸.
- 191 A art. (Amst. 254 art.). Oinarri orokorrak gardentasun gaian.
- 209 A art. (Amst. 280 art.). Elkartearen finantziariar interesetan eragina izaten duen iruzurraren aurkako borroka.
- 213 A art. (Amst. 285 art.). Estatistikak.
- 213 B art. (Amst. 286 art.). Datuen babesaren zaintza independienterako erakunde baten ezarpena.

Jarraian, Amsterdameko Tratatuak moldatu dituen xedapenak zehaztuko ditut. Xedapen hauetik gehienek, gaur egun oraindik indarrean daudenak, lankidetzak-prozesua erabili behar den kasuak deskribatzen dituzte, beste batzuk aholku-prozedura eta 8 artikuluen kasuan Parlamentuaren aldeko irizpena beharrezkoa da. Amsterdameko Tratatuak sartutako moldaketaren arabera, guztietan, 189 B/Amst. 251 artikuluen prozedura ezartzen da, hau da, kodezisia. Xedapen hauek dira:

- 6 art. (Amst. 12 art.). Nazionalitatean oinarritutako diskriminaketak debekatzeko neurriak.
- 8 A.2 art. (Amst. 18 art.). Estatu kideen lurraldean aske ibili eta bizi izateko hiritarren eskubidearen aritzea errazteko xedapenak.

⁵⁷ Gogoratu Maastrichteko Tratatuak ezartzen duen kodezisiaoren ezarpen esparruan dauden gaien lista lan honetako bigarren kapituluaren bigarren puntuan azaltzen dela.

⁵⁸ Aipatzekoa da xedapen hau «behi zoroen» krisiari buruzko ikerketa batzordearen eskakizuna dela eta barneratu zela.

- 51 art. (Amst. 42 art.). Merkatu bateratua (langile komunitario mi-gratzaileen gizarte segurantzri buruzko neurriak).
- 56 art. (Amst. 46 art.). Egoitza finkatzeko akatasuna aritzerakoan beste Estatu kideen nazionalei emandako tratu bereziari buruzko legezko, araudizko eta administraziozko xedapenen koordinazioa.
- 57 art. (Amst. 47 art.). Langile autonomoen egoitza finkatzea eta lanean jarraitzeari buruzko Estatu kideetan aurrikusitako legezko, araudizko eta administraziozko xedapenen koordinazioa.
- 75.1 art. (Amst. 71.1 art.). Garraioen politika: Estatu kide bat no-rabide edo jatorria duen edo estatu kide baten lurraldea igarotzen duen nazioarteko garraioari buruzko neurri bateratuak; Estatu kide batetan egoitza ez duten garraio-langileak Estatu horretan garraio zerbitzuak prestatzeko baldintzak; garraioaren segurtasuna hobetzeko neurriak.
- 84 art. (Amst. 80 art.). Garraioen politika: itsasontzizko eta hegaz-kinezko garraioa.
- 118.1 eta 2 art. (Amst. 137.1 eta 2 art.). Gizarte xedapenak: lanaren ingurugunea eta baldintzak; langileen osasuna, segurtasuna, informazioa eta aholku eskatzea; bazterturiko pertsonen integrazioa; aukera eta tratu berdintasuna; gizarte bazterkeriaren aurkako borroka indartzeko neurriak.
- 119 art. (Amst. 141 art.). Gizarte xedapenak: soldata berdintasuna.
- 125 art. (Amst. 148 art.). Europar Gizarte Fondoari buruzko erabakien ezarpena.
- 127.4 art. (Amst. 150.4 art.). Heziketa profesionala (127 artikulua-ren helburuak lortzeko neurriak).
- 129 D.3 art. (Amst. 156 art.). Batetik besterako europar sareei buruzko beste neurri batzuk.
- 130 E art. (Amst. 162 art.). Eskualdeen Garapenerako Europar Fondoari buruzko erabakien ezarpena.
- 130 O art. (Amst. 172 art.). 130 J, K, L eta N-ikerketak (Amst. 167, 168, 169 eta 171) artikuluek aipatzen dituzten neurrien onarpena.
- 130 S.1 art. (Amst. 175 art.). Ingurugiroa: 130 R (Amst. 174) artikulua-ren helburuak lortzeko ekintza komunitarioa.
- 130 W. (Amst. 179 art.). Garapenerako lankidetzak.

Amsterdameko Europar Kontseilua bukatu eta gero, kodezasioaren ezarpen esparruan eragina zuen interpretazio arazo bat sortu zen. Gobernu arteko Konferentzian egindako negoziaketetatik gehiengo bereziko onarpena behar duten gaien zabalketarako irtendako proposamena murriztu egin zen azken momentuan Amsterdamen, eta horietako gai ba-

tzuetarako, zeintzuetarako kodezisiao aurrikusi zen, aho batezko onarpena behar zen; zehazki, pertsonen joan-etorri askeari buruzko hiru artikuluko: 8 A, 51 eta 57 (Amst. 18, 42 eta 47). Ordezkaritza batzuentzat, hau konpondu beharreko inkoerentzia bat zen, kodezisiaoak eta aho batezko onarpenak eznormaltasun argia suposatzen bait zuten⁵⁹. Ordezkaritza Iraunkorren Lantaldearen batzar batzuen ondoren, Amsterdameko Tratatuaren hitzez hitzeko interpretazioa ezarri zen, gehiengo bereziaren esparruaren murrizketa bakarrik adierazten zuena. Beraz, aipatutako kasuentzat aho batezko onarpena beharrezkoa izango da kodezisiaoan, eta hau gutziengo ondorio txar bat bezala hartu beharko da, bestelako aukera gai horiek aholku-prozedurara igarotzea bait zen⁶⁰.

V. ONDORIOAK

Amsterdameko Tratatuak, orokorrean, bere merituen araberako judizioa jaso behar du. Egin beharreko galdera ez da ia Tratatu hau hobetagoa izan zitekeen, baiezko erantzuna argia bait da, baizik eta berarekin Bataunak lan egin ahal izango duen. Zenbait hutsune dituen eta duda ugari sortu dituen Tratatu baten aurrean gaude baina, edozein kasutan, ez dago bera aurretik deskalifikatzeko beharrik.

Honek ez du esan nahi kritikarik egitea alboratu behar denik, kritika zehatz eta mugatuak edo kritika orokorrak, batez ere erreformaren aktoreen aurrera egiteko nahirik eza eta negoziaketarako bide zaharkitua nabarmentzen dituztenak. Alderantziz, Amsterdameko Tratatuak dituen hutsuneak kritika horien bidez ezagutuko dira eta honela bere emaitzen benetazko dimentsioa ezagutuko da.

Idai hauek adierazita, badirudi Tratatu honek ez duela baiezko aldeirik izan eta, egia esan, hainbat aurrerapausu ekarri ditu. Amsterdameko Tratatuak europar integrazio politikoarentzat irismen haundikoak izan daitezkeen oso elementu politiko garrantzitsuak, era egokian garatuak badira behintzat, agerian jartzen ditu. Zentzu honetan, Europar Agiri Bakuna adibide argia da, zein hasiera batetan judizio eszeptiko ugari jaso zituen eta gero merkatu bateratua lortzeko oso tresna egokia izan zen eta, azken finean, Europar Elkartearen garapenerako.

Ez da ahaztu behar Gobernu arteko Konferentzian ez dela bakarrik Tratatuaren tresnerian hobekuntza bat egin. Apostu eta helburu berriak

⁵⁹ Ordezkaritza hauentzat Estatuen nahia gehiengo bereziaren esparrua murriztea zen, baina baita kodezisiaoarena ere. Ulertu daitekeenez, ordezkaritza hauek kodezisiaoaren zabalketaren alde ez zeuden Estatu kideenak ziren.

⁶⁰ M. OREJA AGUIRRE, *op. cit.*, 588 eta 589 or.

sartu ziren bi idei nagusien inguruan: hiritarren partaidetza Europako garapenean eta Europar Batasunaren hedapena. Honek helburu gehiegi lortu behar zituen Konferentzi bat sortarazi zuen, non Estatu bakoitzak bere interes nazionalen babeserako abantailak lortzen saiatzen zen, hedaketarako beharrezkoa den Batasunaren eraginkortasuna indartzea lortzeko funtzezko aldaketak sartzearen ardura alboratuz. Amsterdameko Europar Kontseiluak bukatu eta bereala ezagutu ziren kritikak ideiei bat nabarmendu zuten: Tratatuak agertzen dituen lortu beharreko helburuak eta horretarako sortzen dituen tresnen arteko desegokitasuna. Epe laburreko onargarriak ziren erreformak egingo ziren, erreforma horrek praktikan zer ekarriko zuen esaten zuen esperientzia ezaguna zen gaitan; landutako bideetatik ez sartzea eta buruzagi politikoen helburu nagusia lortzea bait zen oinarritzko eginbeharra: Ekonomi eta Txanpon Batasuna bere osotasunean eratzea, Batasunaren benetako elementu federatzaile bezala.

Amsterdameko Tratatuaren moldaketen irismen laburrak sortutako frustrazio sentimendua, kontserbadurismo baten sumaketa bezala ulertzen da, *urrunegi doan zubi bat* sahiestu nahiaren sindrome bat bezala⁶¹. Idei honen adibiderik nagusia erakunde esparruan egindako negoziaketa da, zeinen erabakia urruneko data baterako izten da, eta gainera baldintza ugariekin.

Erakundeek buruzko erreforma eza kritika gogorrenak jaso ba dituzte ere, doktrinaren zati handi batek Amsterdameko Tratatuaren aldaketek irabazle argi bat izan dutela adierazi du: Europar Parlamentua. Bestelako aurrerapausuak egon badira ere (Batzordearen Presidentearen hautaketan partaidetza zuzena, Eskualdeen Lantaldeari eta Ekonomi eta Gizarte Lantaldeari aholku eskatzeko eskubidea, eta abar) Europar Parlamentuak bere egoera eta boterea hobetu eta indartu direla ikusi du batez ere kodezizio-prozedurak jasandako aldaketak direla eta.

Kodezizio-prozedura erakunde bezala pisu eta garrantzi gehiago lortzearen prozesuan (duen legitimitate demokratikoaren arabera) Europar Parlamentuaren kualitatezko aurrerapausurik handiena da. Ez da kodezizio perfektu bat, ez baita Kontseilua eta Europar Parlamentua egoera eta baldintza berdinetan jartzen, nahiz eta Amsterdameko Tratatuarekin egoera hori hurbilago dagoen, baina argi dago aurretik zegoen sistemarekiko oso aurrerapausu garrantzitsuak dituela.

Maastrichteko Europar Batasuneko Tratatuak ezarri zuen Europar Parlamentuari atzera botatzearen ahalmen bat ematen dio bigarren irakurmenean eta adiskidetze prozesua bukatzerakoan. Honek kodezizioaren

⁶¹ *Ibidem, op. cit.*, 815 or.

ezarpen esparruaren barruan dagoen gai bati buruzko egintza ezin dela onartu suposatzen du, gutxienez Parlamentuaren jakineko onarpena ez badu behintzat. Gainera, adiskidetzeko prozesu horretan Parlamentuaren eragintzeko posibilitatea bultzatzen du. Aurrerapausu formala bada ere, aipatzekoa da kodezizioaren arabera onartutako egintzak Parlamentuaren eta Kontseiluaren Presidenteek sinatu dehar dituztela (191.1 art. edo Amst. 254 art.). Beraz, Amsterdameko Tratatuak dakarren moldaketek Parlamentuaren egoera indartzen dute.

Kodezizio-prozedurak jaso duen bultzakadarik haundienetako bat bere ezarpen esparruaren zabalketa izan da, prozedura hau sortu zenetik Europar Parlamentuaren eta doktrina osoaren eskari nagusienetako bat zena eta, askotan aipatu dugunez, Maastrichteko Tratatuak egin beharreko moldaketa zela adierazten zuena. Zabalketa hau lankidetzako prozeduraren gai gehienak kodezizioaren ezarpen esparrura aldatuz egin da, Ekonomi eta Txanpon Batasunari buruzko gaiak izan ezik. Baina kodezizioaren zabalketarako erabili den bidea ez da lankidetzako gaiak kodeziosiora igarotzea izan. Oinarri serioago bat izan dute, legegintzazko egintzari buruzko gaiak izan dira kodeziosioan sartu direnak. Egia da izaera honetako gai gehienak lankidetzatik hartu direla, baina lehenago aipatu dudanez, aurretik aholku-prozeduran edo aldeko irizpeneko prozeduran zeuden gaiak ere kodezizioaren ezarpen esparru berrian sartu dira.

Maastrichtetik egiten zen beste eskari bat sinplifikapena zen eta kodeziosoaren kasuan ein haundi batetan lortu dela esan beharra dago. Hirugarren irakurmenaren ezabapena horren adibide argia da, baita Adiskidetzeko Lantaldearen bilerarako deitzeko Kontseiluak zuen aukeraren ezabapena ere. Azken hau ez zuen zentzu askorik eta bere desagertzeak prozedura zehazki sinplifikatzen ez badu ere (berez zailtasunik suposatzen ez zuelako), prozeduraren luzapena laburtzen du, denbora alferrik galdu gabe.

Logikoa denez, emaitza guztiak ezin dira onak izan. Kodeziosoari begira emaitza txarrak aldatu ez diren puntuak izan dira, funtzean botaketei buruzko arauen mantentzea eta, batez ere, Batzordearen egoera berezi eta *boteretsua* mantentzea.

Maastrichteko Europar Batasunaren Tratatuak ezarritako kodeziosioa dela eta, Batzordeak zuen papera kritika zorrotzak jaso zituen. Erakunde honek zuen moldaketarako ahalmena murriztua izan behar zela adierazi zen Kontseilua eta Europar Parlamentuaren arteko harreman zuzena egon dadin, hain zuzen Batzordearen baiezkoko edo ezezko eritziaren arabera harremana ez izatea eskatzen zen. Batzordeak zuen proposamena aldatzeko ahalmena (berau kentzeko eskubidea barne) lehenengo irakurmenara mugatu beharko zen, 189 A.1 (Amst. 250.1) artikuluan agertzen den pribilegioa bezala. Doktrinak eskatzen zituen aldaketa hauek ez dira

Amsterdameko Tratatuan jaso, zeinek Batzordearen egoera eta ahalmenak mantentzen dituen. Arrazoi honegaitik, doktrinak adierazi zituen kritikak gaur egun, Tratatu berriaren ostean, bere balio osoa mantentzen dute.

Zentzu honetan, A. Mangas Martínek egiten duen azterketa kritiko interesgarria aipatuko dut⁶²; Maastrichteko erreforma dela eta egindako kritika da, baina Amsterdamekoarentzat berdin balio du. Egile honek adierazten duenez, bigarren irakurmenean pausu garrantzitsu bat eman behar izan zen: Kontseiluari Europar Parlamentuaren enmendakinak gehiengo osoz onartzeko aukera emotea. *Zergaitik Batzordeak Kontseiluaren (hau da, Estatu kideen ordezkarien) gehiengo berezia eta Europar Parlamentuaren (hau da, herrien ordezkarien) gehiengo osoa batzen duen legegile egintza baten onarpena galerazi, edo onarpenaren lorpena zailago bihurtu, behar du?* Egile berak ematen du erantzuna: *Batzordeak interes orokorra ordezkatzeko du eta sasizko gehiengoan aurkako saindaria da.* Batzordearen proposamenaren pribilegioa (onarpena gehiengo bereziz, moldaketa aho batez) erakundearen arteko oreka mantentzeko ohizko oinarria izan da. Baina pribilegio hau Kontseiluak legegilezko izaerazko erabaki-hartze botere osoa izan duen sistema batetan beharrezkoa izan da: Batzordearen ekimen eta proposamen pribilegioa Kontseiluaren botere legegilearen kontrapisua izan da, Estatuaren arteko aliantzen jokua interes orokorren gain ez inposatzeko.

Baina sistema hau Europar Parlamentuak erabakizko konpetentziarik ez zuen denbora baterako pentsaturik zegoen. 1987arte (Europar Agiri Bakuna baino lehen) Europar Parlamentuaren eritzia entzunda izan da eta bere irizpena aditua, baina eragin juridikorik gabe; Batzordearen testu bati buruzko eritzia ematen zuen, ez Kontseiluaren testu bati buruz, gaur egun kodezizio eta lankidetzako prozeduretako bigarren irakurmenean gertatzen den bezala. Hau dela eta, Eratze Tratatuak Batzordearen pribilegioa Batzorde-Kontseilu harremanen erreguladore bat bezala asmatu zuten. Baina Batzorde-Kontseilu elkarrizketa garatuz joan da, batez ere Europar Agiri Bakunaren erreformatik aurrera, Europar Parlamentuaren partaidetzako duen hiru kideen arteko elkarrizketa bat izan arte. Europar Parlamentuak Kontseiluaren solaskide izateko duen izaera naturala jaso nahi du eta horretarako baldintzak betetzen ditu jadanik, eta paper hori bete behar du Batzordearengatik baldintzaturik egon barik, batez ere legegile prozesuan.

Amsterdameko Tratatuaren alde positibora bueltatuz, Tratatu honek Europar Parlamentua hiritarrak ordezkatzeko dituen benetazko kamera bat izatea eta horregaitik dagozkion funtzioak betetzea lortzeko aurrerapausu

⁶² A. MANGAS MARTÍN, *Instituciones...*, *op. cit.*, 301 or.

haundia eman du. Kodezizioaren bitartez europar legegintzan Parlamentuak duen eraginari buruzko Europar Parlamentuaren informazio zerbitzuak egindako ebaluaketa baten arabera⁶³, prozedura hori lankidetzeta eta aholku- prozedurekin konparatuz, izaera ezberdina du: kodezizioak Kontseilua eta Europar Parlamentua berdintasun egoeran jartzen ditu, inolako testurik ezin bait da argitaratu bi erakundeen arteko akordio formalik gabe eta, era berean, Parlamentuaren enmendakinen kopuru haundiago bat legegintza komunitarioan egotea ahalmentzen du⁶⁴. Europar Parlamentuko presidentea den Jose María Gil-Roblesek azterketa horren sarreran adierazten duenez, kodezizio-prozedurak *demokraziaren benetako aurrerapausu bat suposatzen du*.

Azkenik, Amsterdameko Tratatuak dakarren kodezizioari buruzko aldaketa batzuen benetako zergaitia ulertu behar da. Europar Parlamentuak ez du Kontseiluarekin batera legegile bezala arituko den kasuen zabalaketa handi bat lortu hamabost Estatu kideen Gobernu-buruen eskuzabalatasuna edo nahi demokratiko bategaitik. Batez ere, arrazoi praktiko bati zor zaio egoera berri hau: Kontseiluak argi konprobatu ahal izan duenez, kodezizioak ez du lan legegilea oztopatzen, alderantziz, Batzordearen proposamenak eta Kontseiluaren jarrera bateratuak asko hobetzea lortu du. Errealitate honek ideei hau berresten du: Europar Parlamentuaren eragina Batasunean eta bere botere eta konpetentzien indartzea ez daude esklusibitate demokratiko baten erreibindikazioaren menpean, helburu horiek lortzeko Parlamentuak Europarentzat egiten duen lan zehatz eta positiboarekin jarraitu behar du.

BIBLIOGRAFIA

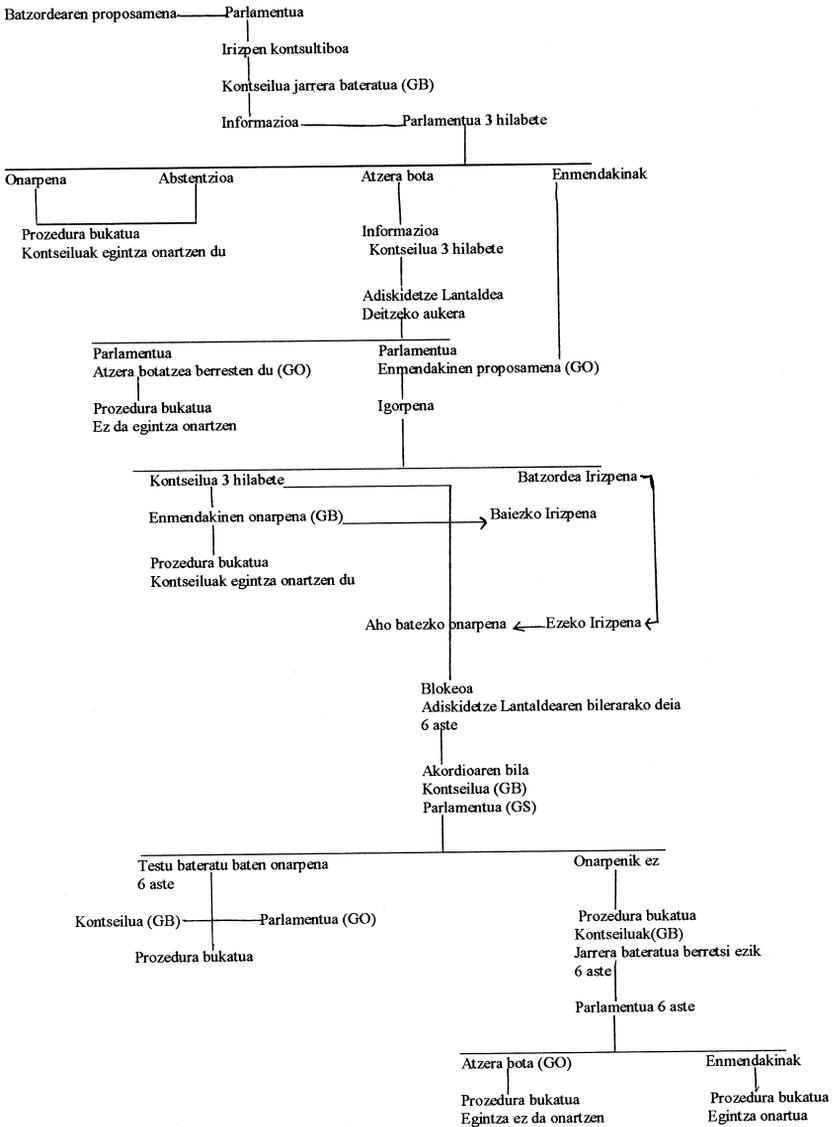
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (zuzendaria), *Texos básicos sobre la reforma del TUE presentados ante la CIG de 1996*, Universidad del País Vasco, Leioa, 1996.
- BORCHARDT, K-D., *El ABC del Derecho Comunitario*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1994.
- BULLAIN, I., «La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*-n, 15, Bilbao, 1996.

⁶³ Ebaluaketa honi buruz ikus *Europe*, 3997 zenbakia, 1997/7/3, 4 or.

⁶⁴ Azterketa honek zenbait kasu aipatzen ditu, zeintzuetan kodezizioak Parlamentuak hiritarren ardurak hobeto ezagutzea ahalmentzen duen: ingurugiroa (Europar Parlamentuak elikadura berriei buruzko araudia eta honakinei buruzko arteztaraua indartzen lagundu du), osasuna (parlamentuak Minbizia, IHESA eta Toxikomania programak indartzea lortu du), heskuntza (Parlamentuak Socrates eta Europarentzako Gaztedia programetan eragin handia izan zuen), kontsumoa (Parlamentuak urruneko-salerosketa, banku-depositiak eta multijabertzari buruzko arteztarauetan hobekuntzak lortu zituen).

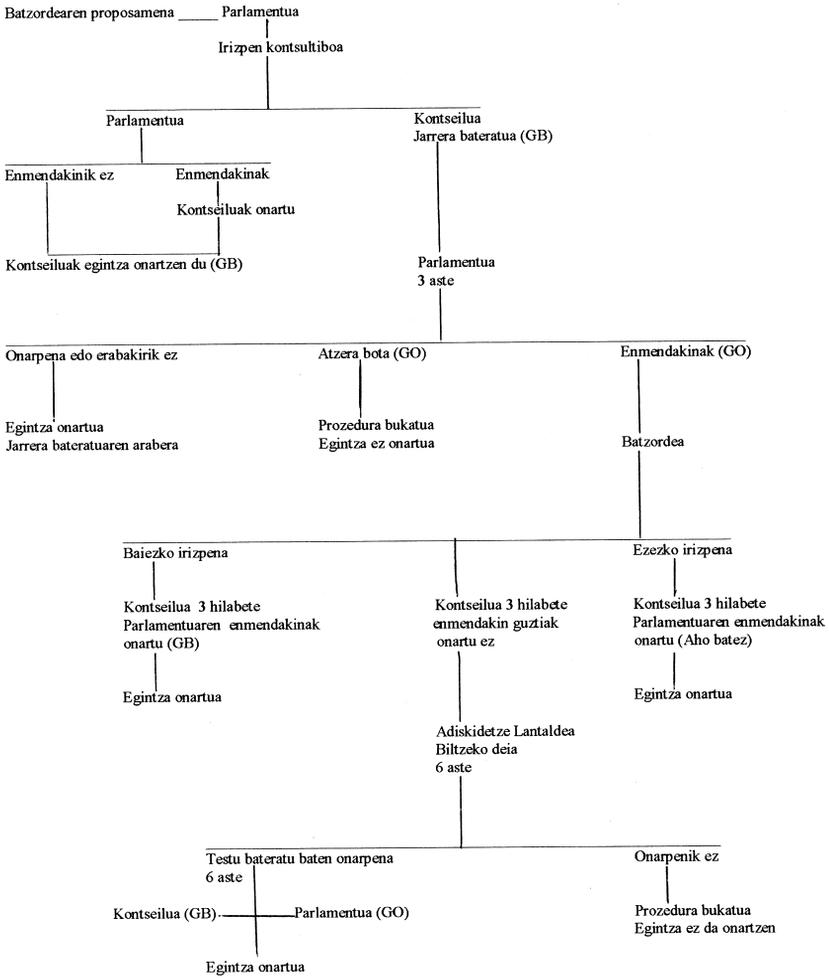
- CARPI BADIA, J.M. eta BOIXAREU, A., *La reforma de la Europa de Maastricht. La CIG y la revisión del TUE*. Generalitat de Catalunya-Patronat Catalá pro Europa. Barcelona, 1997.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J., «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la CE-an*, D-18, 1992.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «La evolución institucional de la UE: del sistema cuadripartito previsto en los Tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea», *Revista de Instituciones Europeas-en*, vol. 21, 1, Madrid, 1994.
- MANGAS MARTÍN, A. eta LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- MANGAS MARTÍN, A., «Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea», RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. eta LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (zuzendariak), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial-ean*. Civitas, Madrid, 1993.
- MANGAS MARTÍN, A., «El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura», *Gaceta Jurídica de la CE-an*, D-17, 1992.
- NAVARRO BATISTA, N., *El Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*. Universidad de Salamanca, 1995.
- OREJA AGUIRRE, M. (zuzendaria), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios*. McGraw Hill, Madrid, 1998.
- PÉREZ DE LAS HERAS, B., «La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia», *Cuadernos Europeos de Deusto-n*, 15, Bilbao, 1996.

1. ERASKINA. 189 B artikuluaaren prozedura Maastrichteko Tratatuan



GO: Gehiengo osoa
 GB: Gehiengo berezia
 GS: Gehiengo simplea

2. ERASKINA. 251 artikularen prozedura Amsterdameko Tratatuan



GO: Gehiengo osoa
 GB: Gehiengo berezia
 GS: Gehiengo simplea

El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías

por Nicolás Mariscal

Catedrático de Sociología Política de la Universidad de Deusto
Titular de la Cátedra Jean Monnet de Integración Europea

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.—1. **Luz de doble dirección.**—2. **Política y derecho.**—3. **Ensayo-error.**—4. **Formulación de hipótesis.**—II. TEORÍAS POLÍTICAS DE LA INTEGRACIÓN.—1. **Federalismo y neofederalismo.**—2. **Funcionalismo y neofuncionalismo.**—3. **Transaccionalismo.**—4. **Intergubernamentalismo.**—5. **Integración diferenciada.**—6. **Teoría de la fusión.**—III. APLICACIÓN AL TRATADO DE AMSTERDAM.—1. **Lectura longitudinal.**—a) *Modificación del Tratado de la Unión Europea de Maastricht (art. 1).*—b) *Modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (art. 2).*—2. **Una lectura transversal.**—CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, preveía en el artículo N. 2:

«En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine... las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

La lógica económica del Acta Unica Europea de 1986 y el éxito del mercado único tendieron hacia la Unión Monetaria, que el TUE perfiló con precisión y rigor. Pero los inesperados y trascendentales acontecimientos políticos de finales del decenio de los 80 y comienzos de los 90: desintegración de la URSS, unificación de Alemania, liberación de los países de Europa central y oriental configuraron un imprevisto escenario político internacional y abrieron nuevas posibilidades y responsabilidades, a las que la Comunidad Europea trató de responder poco menos que improvisando sobre la marcha una Unión Política: ciudadanía de la Unión,

tímida democratización institucional, Comité de las Regiones, Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (CAJI). En este contexto de cambio histórico y de reto político se explica la fijación a menos de cuatro años vista de una examen de no pocas disposiciones de Maastricht susceptibles de eventual modificación.

El transcurso 1992-1996 con el debate público y las dificultades de ratificación del TUE en varios Estados miembros, la realidad creciente del desempleo, el desencanto popular hacia Europa, las demandas de adhesión de los países del este y centro europeos, el aumento a 15 de los miembros de la Unión, la frustración ante la catástrofe yugoslava y la amenaza del crimen organizado a escala internacional corroboró fácticamente la necesidad de revisión del TUE. Sin embargo, tanto el informe del Grupo de reflexión (Informe Westendorp), que los representantes de los ministros de asuntos exteriores elaboraron en 1995, como el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental de marzo 1996 a junio 1997, en torno a una mayor proximidad de la Unión a los ciudadanos, preparación para la ampliación, garantía de un mejor funcionamiento institucional y fortalecimiento de la capacidad exterior de la Unión¹, pusieron de manifiesto ciertas diferencias de concepción, intereses y estrategias entre los Estados miembros. Entretanto, las instituciones comunitarias habían presentado sus dictámenes tratando de hacer conciliables la ampliación y la profundización de la integración², mientras la inmensa mayoría de la población europea e incluso de la opinión pública se mantenía al margen.

Por fin el 2 de octubre de 1997 se firmó el Tratado de Amsterdam, que a lo largo de 1998 está siendo sometido a ratificación de los 15 Estados miembros, sin haber suscitado por ahora el debate, conflicto y dificultades del de Maastricht, siendo previsible su entrada en vigor en el primer semestre de 1999. Desde una aproximación politológica Aldecoa lo califica de «pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión», poniendo de relieve sus virtualidades dinámicas:

«... este Tratado tiene un potencial político y social mucho más relevante de 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

¹ Consejo Europeo (Turín, 29 de marzo de 1996), Conclusiones de la presidencia.

² Puede verse MARISCAL, Nicolás, «Ampliación y profundización ante la CIG 96», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 15/1996, pp. 87-101, así como otros artículos del mismo número.

Tratado no se cierran las reformas, sino que inicia las mismas, facilitando que las próximas sean más audaces»³.

¿Qué tipo de paso? ¿De qué movimiento o proceso? ¿En qué dirección? ¿Hacia qué modelo de Unión apunta el Tratado de Amsterdam?

El presente artículo es un intento de respuesta a dichas cuestiones a la luz de las teorías políticas de la integración regional internacional o, al menos, una exploración de la capacidad de éstas para sugerir y alumbrar tal vez posibles respuestas. En la primera parte se plantean unas consideraciones introductorias sobre las teorías políticas de la integración, que se presentan en apretado resumen en la segunda y tratan de aplicarse al Tratado de Amsterdam en la tercera parte.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. Luz de doble dirección

¿Las teorías políticas de la integración iluminan, ayudan a ver más y con mayor profundidad, a descubrir nuevas relaciones, tendencias, procesos? ¿Proporcionan diferente y específica luz para mirar la integración y concretamente el Tratado de Amsterdam? En principio esas son algunas de sus funciones, pero habrá que verificar si las cumplen, si más o menos hábilmente usadas, iluminan el Tratado o no.

A su vez el hecho político-jurídico que es el Tratado cuestiona y somete a crítica nuestras teorías políticas de la integración verificándolas, falsificándolas o modificándolas. Las teorías de la integración han sido inductivas y cercanas a unos hechos, que no pocas veces las han desmentido y obligado a modificaciones y replanteamientos. ¿Qué impacto y consecuencias tiene el Tratado de Amsterdam en las teorías políticas de la integración?

Luz de doble dirección, por tanto, al menos como posibilidad en principio: de las teorías al Tratado y de éste a aquéllas.

2. Política y derecho

Las teorías que aquí se exponen son politológicas, mientras que el Tratado de Amsterdam es un documento jurídico. A nuestro juicio, debe mantenerse la distinción y relación de lo político y lo jurídico, si no se

³ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, «El Tratado de Amsterdam: un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 18/1998, p. 45.

quiere mezclar lo diferente, pero tampoco empobrecer en el enclaustramiento lo relacional. La expresa toma de conciencia de las posibles extrapolaciones y de falta de rigor analítico minimiza el riesgo, sin tener que renunciar por ello a la potencial riqueza y fecundidad de las relaciones. En el presente artículo, se trata de respetar la diferencia y relativa autonomía de la política y el derecho, pero se presupone que lo político cristaliza parcialmente en lo jurídico, y que bajo lo jurídico en parte subyace y late lo político.

3. Ensayo-error

Las teorías políticas de la integración no son amplias cosmovisiones o macroconstructos intelectuales que pretenden dominar la realidad social y política, encauzarla y transformarla, sino sobre todo instrumentos heurísticos —de búsqueda— más o menos útiles para aprehender (describir, explicar, interpretar...) la integración, aunque algunas de ellas incluyen dimensiones prescriptivas —lo que hay que hacer para realizarla.

Todas estas teorías pueden y, en mi opinión, deben ser usadas con actitud de ensayo-error: si y en tanto en cuanto contribuyan a describir, explicar, interpretar o realizar la integración, siendo desechadas en caso de no hacerlo o complementadas con otras en caso de hacerlo insatisfactoriamente.

La historia de las teorías no incita, sin embargo, al radicalismo rupturista. Por un lado, las primeras pre-teorías matrices: federalismo, funcionalismo y realismo se renovaron en neofederalismo, neofuncionalismo e intergubernamentalismo e incluso más recientemente apuntan a neoneos. Por otra parte, ninguna puede pretender la exclusividad ante el fenómeno complejísimo de la integración. Hoy por hoy, la actitud teórica inicial más razonable y sensata parece ser la de utilitarismo inclusivo.

4. Formulación de hipótesis

Las teorías políticas de la integración han estado estrechamente vinculadas a la historia de ésta, inicialmente de la integración regional internacional y de los avatares de diversas organizaciones en casi todos los continentes y posteriormente casi en exclusiva de la integración europea. La historia casi única de ésta es además corta —menos de 50 años—, actual —sigue haciéndose—, dinámica —3 modificaciones importantes entre 1986 y 1998 (Acta Unica Europea, Tratado de la Unión Europea, Tratado de Amsterdam)—, multidimensional y compleja. Todo ello no nos

permite, a mi juicio, ir mucho más allá de aproximaciones teóricas para la formulación de hipótesis. No es más lo que en el presente artículo se pretende. Se requiere un trabajo más detallado y riguroso para verificar o falsificar esas hipótesis respecto al Tratado de Amsterdam y para desde éste cuestionar las aproximaciones teóricas y proseguir así el laborioso trabajo de construcción de la teoría, mientras se construye la integración.

II. TEORÍAS POLÍTICAS DE LA INTEGRACIÓN

A mi juicio sigue siendo válida la duda sobre el status teórico, que hace casi treinta años manifestara Haas⁴, y prudente su modesta calificación de «pre-teorías», no obstante las elaboraciones ulteriores. Nos referiremos a ellas, sin embargo, con el término más corriente de teorías y nos concentraremos en dos temas parciales, pero cruciales, que en cierto modo las sintetizan⁵: el camino, método o proceso de la integración y el estado terminal, meta de llegada o resultado «final». Nuestras expectativas son, por una parte, que las aportaciones teóricas sobre el proceso iluminen el tipo de paso que es el Tratado de Amsterdam, el cual a su vez alumbre críticamente nuestras conceptualizaciones del proceso y, por otra, que la cuestión del resultado arroje alguna luz acerca del modelo de Unión al que apunta el nuevo Tratado, el cual a su vez cuestione nuestras ideas sobre el resultado «final» de la integración europea.

1. Federalismo y neofederalismo

El federalismo es una teoría, pero no menos un movimiento político. Sus raíces ideológicas y ciertas prácticas se remontan muy atrás en la historia de Europa⁶, y menos lejanamente a autores como Kant, Proudhon o los de *Federalist Papers* y a la tradición iusnaturalista socialista y cristiana. Sus referentes empíricos, han sido los Estados Unidos de América, Suiza y más recientemente la República Federal Alemana, con una

⁴ HAAS, Ernst B., «El Estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar», *Revista de la Integración*, n.º 10, Mayo 1972, pp. 85-139 (edición original inglesa en *International Organization*, vol. 24, N.º 4, 1970).

⁵ MUTIMER, David, «Theories of Political Integration» en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P. (eds.), *European Integration. Theories and Approaches*, University Press of America, Lanham, 1994, p. 14, resume y compara las teorías clásicas en torno a la «dinámica integrativa» y el «producto final».

⁶ SCHEPERS, Stefan, *Le droit fédéral en Europe: un essai historique*, Institut Européen d'Administration Public - Bruylant, Bruxelles, 1991.

valoración positiva, y negativamente los Estados nacionales con soberanía pretendidamente ilimitada. Como teoría política se sitúa fundamentalmente a nivel ideológico y prescriptivo, lo que se debe hacer para realizar la federación.

El federalismo se basa en una concepción «filosófica» de la persona y de la sociedad. La «Decisión sobre política general» del Congreso de Montreux (1947) logró una de las mejores formulaciones:

«La idea federalista es un principio dinámico, que incide cambiando todos los ámbitos de la realidad humana. Trae no sólo un nuevo marco político, sino también nuevas estructuras sociales, económicas y culturales. Es el resultado de una síntesis de dos elementos unidos inseparablemente: la solidaridad orgánica y la libertad, o expresado de otra manera, el desarrollo de la personalidad humana por medio de las comunidades de vida diaria. Así coordinada, la libertad se ha convertido en principio propio de esta construcción, principio igualmente europeo que humano general y que apoya y fomenta la pluralidad en el ámbito del espíritu, la tolerancia en la política, la seguridad de los individuos, la libre iniciativa de las personas y grupos, la descentralización de las competencias y la autoadministración...»⁷.

Sobre esta base se erige el principio político fundamental de la relación unidad-diversidad, solidaridad-libertad, el todo y las partes. De modo más abstracto y general, Héraud, y más aplicado y concreto, Brugmans, lo formulan respectivamente:

«De esta manera el *todo* (conjunto compuesto), lejos de oponerse a las *partes* (elementos componentes), les beneficia tanto más cuanto sus propios intereses son respetados; e inversamente todo lo que sirve a las partes beneficia igualmente al todo»⁸.

«Ante el centralismo unificador, el federalismo defiende el derecho de las diversidades. Pero ante los separatismos, busca mantener o introducir la solidaridad. Frente a la ruptura violenta es el guardián de las continuidades. Pero frente al estancamiento burocrático apela a la libre iniciativa que viene de abajo...»⁹

⁷ LIPGENS, Walter, *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments*, Europa Union Verlag, Bonn, 1986, p. 220. *Die Anfänge der Europäischen Einigungspolitik 1945-1950* (I. Teil 1945-1947), Ernst Keller Verlag, Stuttgart, 1977, p. 520.

⁸ HERAUD, Guy, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*, Presses d'Europe, Paris, 1968, p. 55. Puede verse también FRIEDRICH, Carl J., *Europa: el surgimiento de una nación*, Alianza Editorial, Madrid 1973, p. 251.

⁹ BRUGMANS, Henri, *La pensée politique du fédéralisme*, A.W. Sijthoff Uitgeversmaatschappij, Leyden, 1969, p. 8.

El primer federalismo aplicado a la Europa de la II post-Guerra Mundial concebía como método para su realización, no un proceso, sino un acto político-jurídico decisivo —bien un pacto federal entre los Estados o bien una asamblea constituyente— generador de una Constitución federal. Las fuerzas vivas, creativas, progresistas, de la sociedad serían su substrato y apoyo profundo y una coyuntura interna e internacional propicia la ocasión para la Constitución y la federación¹⁰. Algunos pensadores y movimientos ante la tozuda realidad pronto tendieron, sin embargo, a extender más en el tiempo la transición a la federación y acabarán concibiéndola como proceso social y político de federalización¹¹.

Inicialmente el resultado o meta de llegada pretendida era un Estado federal, que no pocos autores y movimientos designaban los Estados Unidos de Europa, fórmula y forma que se va abandonando para proponer una federación europea «sui generis», a la que se transfiere poder soberano, con algunas competencias exclusivas, con órganos federales (Parlamento bicameral, Gobierno federal y Tribunal) y abierta en principio a todos los pueblos de Europa. Dentro de la federación y de acuerdo con su Constitución cada Estado podría resolver sus problemas según sus peculiaridades internas y culturales y sería necesario proteger a los pequeños ante los grandes. Algunos autores y movimientos mencionan el federalismo integral, que rebasa la política para trascender a lo social, económico y cultural. La federación puede ser una unión más estrecha o más laxa, pero pocas veces se menciona la confederación¹².

Aunque hay indicios novedosos bastante antes, a mediados de los años 80 con el Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo (14/2/84) y el nuevo impulso del Acta Unica Europea (1986) va a comenzar un renacimiento de la teoría de la integración y del federalismo también.

Fundamentado sobre la libertad y el respeto a la persona, la autonomía y participación de las colectividades, la capacidad de adaptación y la actitud abierta, el federalismo, para Sidjanski, es un espíritu, con un método y con unos efectos institucionales. Libertad, más amplia unidad, renuncia a

¹⁰ Puede consultarse para una más amplia y matizada exposición de diversos movimientos y autores: LIPGENS, W., *Die Anfänge...*, op. cit. y *45 Jahre Ringen...*, op. cit. p. 225; HERAUD, Guy, *Les principes du fédéralisme...* op. cit., pp. 88 ss. y 93 ss.

¹¹ Por ejemplo puede verse FORSCHUNGSINSTITUT DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK, *Europa. Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung* (Erster Teilband), Bonn, 1962, p. 127; FRIEDRICH, Carl J., *El hombre y el Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1968, p. 635 y *Europa: el surgimiento de una nación*, op. cit., pp. 43-44.

¹² Puede verse como ejemplo de compromiso entre los promotores de una unión más estrecha o más laxa la resolución política del Congreso de Europa celebrado en La Haya, en mayo de 1948. Sobre federación y confederación puede verse SCHEPERS, Stefan, op. cit. y HERAUD, Guy, op. cit., p. 62 ss.

la hegemonía, amor a la complejidad, respecto a lo pequeño, tolerancia, subsidiariedad, participación son elementos de este espíritu¹³.

En un mundo interdependiente y de enorme complejidad, pero también con nuevas potencialidades e instrumentos científico-técnicos como los ofrecidos por la revolución informática, el método federalista vivo y abierto se va haciendo ahora más complejo, gradual y extendido en el tiempo. El federalismo es principio y proceso político que tiende a construir un sistema jurídico, afirma Mazan, quien ha llevado a cabo una compleja y equilibrada aplicación del federalismo como proceso político a la Unión Europea. Sobre las peculiares condiciones de nacimiento de ésta se da el doble y contrapuesto proceso político, por un lado, de centralización de la integración —esencial a ésta— y por otro, de descentralización o regionalización¹⁴.

El principio político fundamental de la relación unidad-diversidad se concreta en una organización político-jurídica de varios niveles y procedimientos. Laufer y Fischer ponen de relieve la transcendencia de ésta:

«En el sistema de múltiples niveles de la Unión Europea corresponde, sin embargo, a los mecanismos verticalmente orientados para la limitación de poder del nivel global una especial importancia. Ellos aseguran no sólo un mínimo de cercanía a los ciudadanos de las decisiones políticas o un mínimo de autonomía de las corporaciones locales subordinadas, sino que en este caso especial son el presupuesto central para la preservación de la soberanía popular como principio fundamental de legitimación democrática»¹⁵.

Sobre este presupuesto, los neofederalistas están actualmente trabajando temas como la ciudadanía, el juego autodeterminación (*selbstbestimmung*)-codeterminación (*mitbestimmung*), el reparto de competencias, principio de subsidiariedad, lealtad y confianza federal, relación entre los principios federal y democrático, legitimación, etc. El resultado final del neofederalismo, lejos de los estereotipos tradicionales de Estados Unidos de Europa, Estado federal, Federación o confederación, parece apuntar a estructuras federales pluralistas y policéntricas y a un federalismo cooperativo, manteniéndose, por tanto, muy abierto.

¹³ SIDJANSKI, Dusan, «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», Conference européenne de la culture, Lausanne, 8-12 décembre 1989. *L'Avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Presses Universitaires de France, 1992.

¹⁴ MAZAN, Stephan. *Das föderative Prinzip in der Europäischen Union. Insbesondere die föderativen Strukturelemente des Europäischen Gemeinschaftsrechtes*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1996.

¹⁵ LAUFER, H. und FISCHER, Th., *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union. Strategien für Europa*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1996, p. 147.

2. Funcionalismo y neofuncionalismo

El funcionalismo originario de Mitrany en el período entreguerras prescribía lo que se debería hacer para evitar nuevos conflictos armados y hacer más probable la paz universal: establecer sucesivamente organizaciones funcionales puramente técnicas en el ámbito internacional, las cuales irían drenando el poder de los Estados. El punto de llegada sería una constelación de esas organizaciones funcionales despolitizadas, que incluso podrían llegar a dotarse de cierta coordinación, siempre que se evitase el surgimiento de un nuevo y gigantesco Leviatán¹⁶. Muchos años después, ya constituidas las tres comunidades europeas, Mitrany desde su funcionalismo universal denunciará las falacias regional y federal europeas¹⁷.

En 1958, poco después de nacidas la segunda y tercera comunidad europea, CEE y CEEA (Euratom) respectivamente, Haas en *The Uniting of Europe*, analiza la primera, la CECA. El neofuncionalismo se sitúa así inicialmente a nivel empírico-analítico, descriptivo-explicativo de la primera comunidad, pero desde su pretensión de haber descubierto la naturaleza de la integración se va haciendo prescriptivo.

La integración es un proceso de crecimiento sector por sector, mediante «desbordamiento» (*spillover*) desde sectores técnicos exitosos a otros técnicos y políticos; tanto el análisis interno de la CECA, como su superación por la CEE y CEEA lo prueban. Pero no es un desarrollo mecanicista ni automático, sino obra principalmente de los agentes económico-sociales y del juego de las instituciones comunitarias, sobre todo, Alta Autoridad (Comisión)-Consejo.

«Nuestro hallazgo básico ha sido que la aceptación de la CECA se explica mejor por la convergencia de demandas dentro y entre las naciones concernidas que por una pauta de demandas y esperanzas idénticas. Más aún, no hay modo de obviar la necesidad de explorar los cambios de demandas y expectativas que se desarrollaron después que las instituciones supranacionales comenzaran su trabajo, y no se puede evitar la tarea de proyectar la pauta futura de integración en términos de las esperanzas y demandas liberadas por la unificación del sector carbón-acero. El éxito de la integración debe ser evaluado en términos de las percepciones de los actores cruciales»¹⁸.

¹⁶ MITRANY, David, *The Progress of International Government*, Yale University Press, New Haven, 1933; *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.

¹⁷ MITRANY, David, «The Prospect of Integration: Federal or Functional», *Journal of Common Market Studies*, Vol. IV, N.º 1, 1965-66.

¹⁸ HAAS, Ernst B., *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens and Sons, London, 1958, p. 287.

«Así, la negociación, la aceptación por los parlamentos y el impacto procedimental e institucional claramente predecible del Euratom y la CEE sobre la integración política vindican de modo sorprendente la lógica expansiva inherente en el principio de la integración regional. De los sectores inicialmente fusionados emerge un proceso demostrable de extensión de las expectativas grupales entre industriales, comerciantes y sindicatos. Un desbordamiento («spillover») en áreas económicas aún no integradas y una preocupación acerca de las técnicas políticas apropiadas para el control de problemas nuevos y mayores es manifiesta»¹⁹.

La meta de llegada hacia la que tiende esta dinámica es una comunidad política supranacional institucionalizada, es decir, una organización, que tanto estructuralmente como desde el punto de vista de la acción está más allá de una organización internacional, pero más acá de una federal, y a cuyas instituciones centrales muestran mayor lealtad que a cualquier otra autoridad política grupos e individuos específicos²⁰. Años después, «para imaginar lo que el futuro pueda deparar», Haas sugirió variables dependientes o estados finales que reflejaran una profunda transformación, fueran provisionales y tuvieran valor heurístico: el «estado regional», la «comuna regional» y la «yuxtaposición regional asimétrica», según el concepto maestro de «transferencia de autoridad-legitimidad» o «compartir»²¹.

Las dificultades de la integración en todo el mundo y la nueva aportación del análisis de sistemas a la Ciencia Política propiciaron que los discípulos de Haas, Lindberg, Nye y Schmitter, revisaran el neofuncionalismo, lo enriquecieran con diversas aportaciones y lo llevaran al límite teórico y metodológico en los complejos modelos que elaboraron. Se cuestiona ahora el desbordamiento (*spillover*) ante la aparición de tensiones, de crisis y de la política pura y dura. El liderazgo, la legitimidad, los actores, mecanismos, condiciones y secuencias probables del proceso adquieren gran relevancia. El resultado final o variable dependiente se concibe como un sistema decisorio colectivo entre naciones. Schmitter, por ejemplo, a partir de la causalidad fundamental del modelo funcionalista trata de completarlo aclarando la selección de la variable dependiente, cuyas dimensiones básicas son el objetivo o meta (*scope*) —tipo de cuestiones a resolver conjuntamente— y el nivel (*level*) —autoridad de las instituciones regionales. El proceso, por el que un centro emergente de integración aumenta o disminuye su objetivo y nivel de autoridad, es

¹⁹ *Ibid.*, p. 313.

²⁰ Puede verse sobre comunidad política y sobre supranacionalidad, respectivamente, pp. 5 y 59.

²¹ HAAS, E. B. «El Estudio de la integración regional: reflexiones...», *op. cit.*, p. 123.

concebido como una serie de ciclos decisionales, provocados por crisis, en los que las autoridades nacionales y regionales revisan sus estrategias y deciden la expansión o contracción de las nuevas instituciones regionales. Los actores pueden aumentar el objetivo y el nivel de comprometimiento (*spillover* o desbordamiento); aumentar el objetivo, manteniendo constante o en la zona de indiferencia el nivel de autoridad (*spill-around* o desparramo); incrementar la autonomía o capacidad de la autoridad, sin permitirle ampliar las metas (*buildup* o concentración); aumentar el nivel de deliberación conjunta, pero retirando a las instituciones de ciertas áreas (*retrench* o reducción); permitir la participación de los burócratas en una amplia variedad de cuestiones, pero disminuir su capacidad decisoria real (*muddle-about* o confusión); retroceder en objetivo y nivel (*spill-back* o retroceso); y responder a las crisis con modificaciones marginales dentro de la zona de indiferencia (*encapsulation* o enquistamiento)²².

En el desierto que la integración y la teoría sobre ella pasaron a lo largo de los años 70 y primeros 80 el neofuncionalismo fue abandonado, a mi juicio prematuramente, como con agudeza lo vio Nau²³. Sin embargo, a partir del Acta Unica Europea y del posterior Tratado de Maastricht se ha dado una renovación neofuncionalista²⁴. ¿Nos ayuda a comprender el Tratado de Amsterdam? ¿Falsifica o verifica éste al neo-funcionalismo renovado?

3. Transaccionalismo

Se suele calificar más como teoría sociológica que politológica de la integración, compartimentalización que resultaría estrecha y extraña a su formulador Karl Deutsch²⁵. Se sitúa a nivel descriptivo, sobre todo.

²² SCHMITTER, Philippe C., «A Revised Theory of Regional Integration», *International Organization*, Vol. 24, N.º 4, 1970, p. 840.

²³ NAU, Henry R., «From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps», *International Organization*, Vol. 33, n.º 1, Winter 1979, pp. 140-141.

²⁴ MORATA, Francesc, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas* Ariel, Barcelona, 1998, pp. 96-97.

²⁵ MUTIMER, D., «Theories of Political Integration» y FELD, W. J., «Sociological Theories of European Integration» en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P. (eds.), *European Integration. Theories and Approaches*, University Press of America, Lanham, 1994, pp. 34 ss. y 46 ss. Es ilustrativa la cita de 1981 del discípulo de Deutsch, Donald PUCHALA, en «Integration Theory and the Study of International Relations» en MERRIT, R. y RUSSET, B.M (eds.), *From National Development to Global Community. Essays in Honor of Karl Deutsch*, London, p. 151: «Karl Deutsch nunca ha considerado las relaciones internacionales propiamente como in-

Su aproximación es socio-psico-política. El incremento del volumen de interacciones comunitarias, de transacciones sociales (cartas, comunicaciones telefónicas, turismo, migraciones, transferencias monetarias, importaciones y exportaciones...) entre individuos y grupos de diversos países, cuando es positivamente recompensado genera en un proceso de aprendizaje sentido de comunidad (nosotros colectivo), hacia la que se van transfiriendo las lealtades. «Las recompensas, percepciones y respuestas pueden medirse a través del muestreo de actitudes y pueden confirmarse a través del estudio del comportamiento de grupo y comportamiento electoral»²⁶. El proceso apunta como resultado a la creación de una comunidad de seguridad, con diversos niveles. Comenta Mutimer:

«... Deutsch señala tres tipos de “comunidad de seguridad”, dependiendo del grado en que las instituciones políticas se han desarrollado en la comunidad. La comunidad de seguridad abarca desde “la comunidad sin guerra”, que únicamente satisface el requisito mínimo de la expectativa de cambio pacífico, pasando por una “comunidad pluralista”, en la que sólo hay unas pocas instituciones políticas centrales, a la “comunidad amalgamada”, en la que las instituciones centrales son establecidas a través del área comunitaria»²⁷.

Objeto de duras críticas teóricas y metodológicas, el transaccionalismo fue abandonado pronto²⁸. Sin embargo, es sensible a dimensiones de la integración, que hoy parecen echar de menos individuos y grupos sociales europeos. Aun aceptando que los flujos de transacciones no causen la integración, tampoco parece que la gente estará interesada ni tal vez anuente a una integración que no le proporcione comunicaciones positivas, transacciones gratificantes.

teracciones entre Estados. Sus escritos mucho más han dibujado permanentemente un mundo de pueblos, comunidades y grupos de identidad, que se caracterizan a través de percepciones y relaciones del tipo “dentro y fuera” o “nosotros y ellos”... Las principales contribuciones de Deutsch a la investigación de la integración internacional están en sus conocimientos sobre los vínculos afectivos entre los pueblos. Ciertamente es la ocupación con tales relaciones lo que diferencia su trabajo teórico de la integración de la teoría de otros importantes». (Tomado de ZIMMERLING, Ruth, *Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten. Zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse*, Verlag Karl Alber, Freiburg - München, 1991, pp. 87-88).

²⁶ FELD, W. J., *op. cit.*, p. 47.

²⁷ MUTIMER, D., *op. cit.*, pp. 35-36.

²⁸ La crítica por Donald Puchala al transaccionalismo y la evolución posterior de éste pueden verse en FELD, W. J., *op. cit.*, p. 47-48 y MARISCAL, N., *Integración económica y poder político en Centroamérica*, UCA-Editores, San Salvador, 1983, pp. 48-50.

4. Intergubernamentalismo

Para el realismo clásico de las relaciones internacionales la integración no ofrecía novedad. Se reducía a lo de siempre: los actores eran los Estados, las relaciones basadas en el poder y las organizaciones internacionales dominadas por los Estados miembros. El intergubernamentalismo, sin embargo, situado a nivel empírico-analítico y descriptivo-explicativo se va a ir abriendo a una cierta novedad de la integración, manteniendo, no obstante, lo fundamental: los gobiernos de los Estados, mediante relaciones de poder, que cristalizan en acuerdos político-jurídicos internacionales, constituyen organizaciones interestatales, en las que ellos siguen detentando el poder y el control. ¿Qué poder tenían y qué rol jugaban las instituciones comunitarias? ¿Las relaciones entre los miembros de la integración eran reductibles a sólo el poder y la fuerza?

Desde mediados de los años 60 con De Gaulle, la crisis de la silla vacía y el acuerdo-desacuerdo de Luxemburgo, a lo largo de la turbulencia internacional y el europesimismo de los 70, que presenciarán la creación y funcionamiento del Consejo Europeo, el languidecer de la Comisión y el nacimiento de la Cooperación Política Europea rígidamente separada de la Comunidad —aunque habrá también logros importantes como el FEDER, el Sistema Monetario Europeo o las elecciones al Parlamento Europeo por sufragio general directo— y hasta mediados de los 80 cuando los gobiernos arrebatan la iniciativa del segundo relanzamiento y lo hagan cristalizar en el Acta Unica Europea de 1986, la acción de los Estados miembros fue preponderante, y la teoría intergubernamentalista parecía verificada empíricamente:

«Ciertamente, al situar al Estado en el centro del análisis, el neorealismo ofrecía una explicación más convincente: a) del modelo de cooperación establecido entre los distintos Estados miembros; b) de los efectos del bipolarismo en Europa; c) del comportamiento de los Estados miembros, basado en estrategias globales y no meramente comunitarias. Sin embargo, resultaba difícilmente sostenible la caracterización del Estado como un actor racional y unitario, actuando al margen de las presiones e intereses de las grandes multinacionales, los grupos nacionales (proteccionistas y librecambistas), los partidos, los distintos sectores burocráticos y los Gobiernos subcentrales. Al mismo tiempo, la relevancia atribuida, por razones de subunidad nacional, al control estatal de las decisiones que, de acuerdo con los neorealistas, podían ser incluso contrarias a los intereses económicos nacionales, ignoraba los condicionamientos impuestos por el sistema institucional comunitario»²⁹.

²⁹ MORATA, F., *op. cit.*, p. 92.

La dinámica generada por el Acta Unica Europea de 1986, que habría de conducir al mercado único y tender posteriormente hacia la Unión Monetaria, constituirá una sorpresa inesperada y no prevista por las teorías y acicate de nuevos esfuerzos en ese sentido. Keohane y Hoffmann formularon entonces la convergencia de preferencias:

«Esta hipótesis de la convergencia de preferencias sostiene que una condición necesaria para nuevas políticas comunitarias o procedimientos decisorios más centralizados es la convergencia de preferencias de los gobiernos sobre política económica, por razones que no resultan principalmente de políticas comunitarias previas o de las presiones de la economía mundial»³⁰.

Moravcsik la aplicó a continuación al análisis de la negociación conducente al Acta Unica Europea y dio un paso ulterior decantándose por el institucionalismo intergubernamental:

«... la aproximación intergubernamental, basada en el poder relativo de los Estados miembros y en la convergencia de sus preferencias políticas nacionales, da cuenta satisfactoriamente de las negociaciones del AUE...»³¹.

Dos años más tarde, en 1993, cuando ya se ha firmado también el Tratado de Maastricht, Moravcsik se plantea una explicación teórica de esos tratados intergubernamentales que han jalonado y constituido la integración europea:

«La afirmación básica de este artículo es que la CE puede ser analizada como un régimen intergubernamental exitoso diseñado para manejar la interdependencia económica a través de la coordinación de políticas negociadas... Tales teorías se basan en la asunción que el comportamiento estatal refleja las acciones racionales de los gobiernos constreñidos internamente por las previsiones societales domésticas y externamente por su ambiente estratégico»³².

³⁰ KEOHANE, R.O. y HOFFMANN, St. (eds.), «Institutional Change in Europe in the 1980s», *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991, p. 18.

³¹ MORAVCSIK, Andrew, «Negotiating the Single European Act» en KEOHANE, R.O. y HOFFMANN, St. (eds.), *op. cit.*, p. 69.

³² MORAVCSIK, Andrew, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N.º 4, Dec. 1993, pp. 474 y 480.

Sobre esas teorías va a formular el intergubernamentalismo liberal. Presuponiendo el comportamiento racional del Estado se destaca, por un lado, el poder de los Estados, sus preferencias, estrategias y prácticas negociadoras en sus mutuas relaciones —la teoría intergubernamental— y, por otro, el poder y juego de los actores privados internos en la formación de preferencias nacionales y acción de los gobiernos —la teoría liberal. El proceso de integración responde a las relaciones de poder entre los Estados y a las preferencias conformadas por los grupos de poder dentro de cada Estado. Las instituciones supranacionales son aceptables a los gobiernos en cuanto les sirven para alcanzar metas de otro modo difícilmente alcanzable tanto en sus relaciones interestatales como con los grupos internos. La respuesta a la crítica de Wincott a esta instrumentalización y minusvaloración institucional y a todo el intergubernamentalismo liberal³³ proporcionará ocasión a Moravcsik no sólo para defender su concepción, sino también para construir un modelo y utilizarlo para teorizar las condiciones de delegación de poder a las instituciones supranacionales. Es un modelo principal —agente, en el que los gobiernos de los Estados son siempre el principal o principales y las instituciones comunitarias meros agentes, a las que en determinadas condiciones se les permite cierto grado de discrecionalidad, pero «el factor exógeno fundamental que dirige la integración es *la demanda intergubernamental* de ideas de políticas, no *la oferta supranacional* de esas ideas. En grandísima parte, la demanda de políticas cooperativas crea su propia oferta»³⁴.

No parece que el intergubernamentalismo pueda concebir un resultado o meta de llegada de la integración distinta a la continuidad de este proceso y de este modelo.

5. Integración diferenciada

Podríamos situar la constelación de ideas o estrategias comprendidas bajo la denominación de integración diferenciada a nivel prescriptivo *light*, pues acentúa no menos lo que se puede, que lo que se debe hacer. Intenta responder a la problemática relación unidad-diversidad, central, aunque no exclusiva, de la integración, y que estuvo ya presente entre los

³³ WINCOTT, Daniel, «Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, n.º 4, Dec. 1995, pp. 597-609.

³⁴ MORAVCSIK, Andrew, «Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, n.º 4, Dec. 1995, p. 618.

primeros «seis», pero ha adquirido una creciente importancia en una Unión Europea con 15, y que apunta en el próximo futuro a más de 20 Estados miembros con grandes diferencias de todo tipo. Estos crecientes número y diferencia hacen imposible que todos los Estados se comprometan en todos los ámbitos dando todos los pasos al mismo tiempo. Construir la integración, que es unión, sí, pero atendiendo y respetando la diversidad. En el intento de responder a esa problemática se han ido elaborando una pléyade de ideas o estrategias: Europa de varias velocidades, Europa a la carta, integración graduada, geometría variable, círculos concéntricos o excéntricos, núcleo duro, flexibilidad y cooperación reforzada. Todas ellas, más allá de sus divergencias y matices mantienen una básica coherencia de concepción³⁵.

El método o proceso de integración que proponen es diferencial. No todos los Estados miembros recorren el camino de la integración con el mismo comprometimiento en los mismos ámbitos al mismo tiempo, sino que es necesario atender a sus variadas diferencias respecto a ésta: de capacidad, de voluntad, de tiempo, de sectores, ámbitos o espacios, de comprometimiento participativo, aceptación del acervo comunitario, participación en las decisiones, de concepción de Europa...³⁶.

Según algunas de estas estrategias el resultado final acaba siendo el mismo para todos los miembros. «El acuerdo de todos sobre la meta final a alcanzar en común vincula a cada uno, es solamente la ejecución la que está escalonada en el tiempo», afirma sin ambigüedad la Europa a varias velocidades³⁷. «La construcción de un grupo-núcleo no es un fin en sí, sino un medio para unir los fines conflictivos de profundización y de ampliación»³⁸ se lee en la estrategia del núcleo-duro. Para otras ideas o estrategias de integración diferenciada, por el contrario, el resultado final no es el mismo fundamentalmente, pudiendo ser diferente, como en las concepciones de los círculos y sobre todo en la Europa a la carta que

³⁵ GIERING, Claus, «Vertiefung durch Differenzierung- Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte», *Integration* 2/97, p. 72. MARISCAL, «Ampliación...», *op. cit.*, pp. 93-96.

³⁶ GIERING, C., «Vertiefung...», *op. cit.* Resulta muy esclarecedor el cuadro 1 de la página 76. El mismo autor ha seguido refinándolo en «Vielfalt in Einheit - die Flexibilisierung der europäischen Integration», *Die Europäische Union - Wesen, Struktur, Dynamik* (Hrsg. Europa Institut Zürich und Volkshochschule des kantons Zürich), pp. 191-210 y en GIERING, C., *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Europa Union Verlag, Bonn, 1997, p. 216.

³⁷ Commission des Communautés Européennes, «L'Union européenne. Rapport de M. Leo Tindemans au Conseil Européen», *Bulletin des Communautés Européennes*, supplément 1/76, p. 21.

³⁸ CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, «Überlegungen zur europäischen Politik. Vorschläge für eine Reform der Europäische Union», CDU-Dokumentation 1/1995.

para muchos rebasa ya los límites incluso de la integración diferenciada, pues «cada uno coge lo que le interesa y deja lo que no le interesa. Donde coinciden los intereses hay políticas comunes, y donde no coinciden no las hay»³⁹.

La integración diferenciada, que a lo largo de los preparativos y realización de la Conferencia Intergubernamental de 1996-1997 para la reforma del Tratado de Maastricht pasó a llamarse con mayor frecuencia flexibilización y cooperación reforzada, convirtiéndose en uno de los temas estrella, fue, sin embargo, tratada con enorme prudencia tanto por el Grupo de reflexión (Westendorp) como por la propia CIG⁴⁰. Giering llega a hablar de una trampa de flexibilización:

«Pues como variantes de un cambio de paradigma que se perfila los conceptos de flexibilización pueden impulsar la integración a corto plazo, pero a la larga la flexibilización será una fuente de peligros a través de la multiplicidad de instituciones, pérdida de transparencia y del consiguiente fortalecimiento de la crisis de identidad. La integración flexible en base a una propia dinámica no controlada podría en un futuro próximo conducir a una *trampa de flexibilización*, si las correspondientes regulaciones comunes no ponen coto de antemano a este riesgo»⁴¹.

6. Teoría de la fusión

Tanto las teorías más específicas sobre la integración regional internacional, como otras politológicas aplicadas a este fenómeno, resultan insuficientemente satisfactorias para dar cuenta del proceso y del resultado de la integración⁴². La complejidad, novedad, el exiguo número de casos y sus profundas diferencias, la actualidad y cambio de ésta han desafiado a cada una y al conjunto de las teorías. Pero esas mismas características, la relevancia del fenómeno en Europa y sus potencialidades

³⁹ MARISCAL, N., «Ampliación...», *op. cit.*, p. 94.

⁴⁰ *Reflection Group Report*, Messina 2nd June 1995 - Brussels 5th December 1995, SN 520/95 (REFLEX 21), Second part, pp. 6-7. CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *Adaptar la Unión Europea en beneficio de sus pueblos y prepararla para el futuro* (CONF 2500/96), Bruselas 5 de diciembre de 1996, PARTE A, pp. 133-137.

⁴¹ GIERING, C., «Vertiefung...», *op. cit.*, p. 82.

⁴² LAFFAN, Brigid, *Integration and Cooperation in Europe*, Routledge, London, 1992, p. 15; CLOSA, Carlos, *Sistema político de la Unión Europea*, Editorial Complutense, Madrid, 1997, p. 167; MORATA, F., *op. cit.*, p. 108.; WESSELS, Wolfgang, «An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, N.º 2, June 1997.

futuras en otros continentes lo siguen haciendo atractivo y un reto intelectual y político. Sobre la variedad y confusión de las aproximaciones, teorías y paradigmas politológicos, Wessels ha destacado cuatro temas recurrentes: el referente estatal, la toma de decisiones colectivas vinculantes para Estados y ciudadanos, el carácter dinámico o evolutivo y la dimensión normativa: legitimidad, democracia e identidad⁴³. En torno a ellos propone en su teoría de la fusión una aproximación macropolítica dinámica de alcance medio, que se sitúa a nivel empírico-analítico, descriptivo-explicativo⁴⁴. El análisis se concentra en las tendencias fundamentales de la integración en Europa Occidental en la postguerra, más específicamente en su evolución desde la CECA a la UE.

«Mi argumento es que podemos testimoniar tendencias de largo plazo de considerable crecimiento y diferenciación estructural, a veces ensombrecidas por altibajos cíclicos. La característica mayor de este proceso es una “fusión” de los instrumentos públicos de varios niveles estatales, unida con la respectiva europeización de actores nacionales e institucionales»⁴⁵.

A partir del análisis de las instituciones, procedimientos, asociaciones y grupos intermediarios, extensión de tareas, transferencia de competencias y ampliación de instrumentos desde el nacimiento de la CECA hasta la actual UE constata Wessels tendencias de crecimiento y diferenciación estructurales de largo plazo y difícilmente reversibles. La dinámica a ellas subyacente es un proceso de fusión de los recursos públicos de diversos niveles estatales, impulsado por la voluntad de los Estados de bienestar europeos de salir del doble dilema entre, por un lado, la necesidad de eficiencia económica, que conlleva apertura, interdependencia y utilización de instrumentos interestatales, y por otro, el mantenimiento de los fundamentos del sistema constitucional parlamentario, y entre, por una parte, la racionalidad de coactuar con otros Estados en instituciones supranacionales y procedimientos decisorios mayoritarios, y por otra, el mantenimiento de su propio poder y competencias. En adelante esos instrumentos quedan fusionados en poder de los Estados y de las instituciones de la Unión, participando actores estatales de distintos

⁴³ WESSELS, W., «An Ever...», *op. cit.*, pp. 268-270.

⁴⁴ WESSELS, Wolfgang, «Die Europäische Union der Zukunft-immer enger, weiter und... komplexer? Die Fusionsthese» en JÄGER, Th. y PIEPENSCHNEIDER, M. (Hrsg.), *Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklung*, Leske + Budrich, Opladen, 1997, p. 50. «An Ever Closer Fusion?...», *op. cit.* p. 270.

⁴⁵ WESSELS, W., «An Ever Closer Fusion?...», *op. cit.*, p. 273.

niveles en diferentes grados en la elaboración, realización y control de decisiones generales vinculantes cuasi-legislativas y presupuestarias, y desarrollando procedimientos específicos que toman en cuenta sus intereses propios. Wessels ha ido refinando la formulación del proceso de fusión:

«Los gobiernos y administraciones de los Estados de bienestar y prestación de servicios euro-occidentales funden en creciente medida los instrumentos estatales de acción y dirección, que están parcialmente a disposición de los Estados miembros (o de sus regiones) y parcialmente en los correspondientes órganos CE/UE. Así pues, actores estatales de varios niveles, aunque en formas variadas, participan juntos en la preparación, producción, ejecución y control general de decisiones vinculantes para la introducción de instrumentos de acción y dirección legislativa y presupuestaria de la UE. Junto a ello desarrollan procedimientos específicos de común elaboración de problemas en base a un correspondiente cálculo de intereses»⁴⁶.

Cuanto más instrumentos transfieren los Estados y comparten con las instituciones, más tratan aquéllos de controlar los procesos decisorios de éstas. Todo esto comporta al mismo tiempo una creciente europeización de los actores, lo que genera entre otras consecuencias cierta dilución de las responsabilidades políticas específicas.

«Mediante un “fusión” (tercera salida) de los instrumentos nacionales y comunitarios, los Estados miembros de la U.E. tratan de alcanzar mayor efectividad en la aplicación de los instrumentos públicos usando procedimientos eficientes por un lado, mientras mantienen una palabra decisiva mediante su participación amplia e intensa por otro»⁴⁷.

«Las tendencias de integración descritas son así un producto, tanto de una racional definición de intereses de los gobiernos nacionales como también de una lógica de desarrollo específica de las instituciones compartidas»⁴⁸.

El proceso de fusión va generando un sistema político, que se define principalmente por la producción de decisiones vinculantes⁴⁹ y cuyos indicadores de crecimiento son, además de a) el incremento cuantitativo y

⁴⁶ WESSELS, W., «Die Europäische Union der Zukunft...», *op. cit.*, p. 55.

⁴⁷ WESSELS, W. «An Ever Closer Fusion?...», *op. cit.*, p. 287.

⁴⁸ WESSELS, W., «Die Europäische Union der Zukunft...», *op. cit.*, p. 59.

⁴⁹ WESSELS, Wolfgang, «Europäische Union - Entwicklung eines politischen Systems» en OHR, Renate (Hrsg.), *Europäische Union*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 1996, pp. 21 y 41.

cualitativo de decisiones vinculantes, también b) la ampliación del alcance de las políticas públicas; c) la transparencia y aumento de competencias de ámbito europeo, no en un proyecto federal, sino en «package deals», en tratos globales o lotes; d) el crecimiento y diferenciación de instituciones y procedimientos; y e) la implicación de grupos intermedios⁵⁰.

Sin embargo, dado que el proceso de fusión no implica ninguna ley determinista hacia un resultado final, este sistema político, en primer lugar, sigue desarrollándose en el supuesto de un escenario de continuidad de la fusión, pero no en otros posibles escenarios, y en segundo lugar habrá que observar si realmente conduce a un orden político nuevo para la efectiva y legitimadora participación de diversos niveles estatales o a una inaceptable e inviable complejidad.

«La fusión no conduce, sin embargo, a un Estado de cuño clásico —aproximadamente el “completo Estado federal”— sino a una estructura de nuevo tipo, a un nuevo “orden político” europeo, que en forma de una mezcla de varios niveles estatales representa una solución óptima bajo las circunstancias dadas»⁵¹.

Por esta vía de complejas estructuras de niveles múltiples y del solapamiento de élites y representantes gubernamentales y no gubernamentales insinúa Wessels una vía de legitimación del sistema político⁵².

⁵⁰ WESSELS, W., «An Ever Closer Fusion?...», *op. cit.*, p. 275.

⁵¹ WESSELS, W., «Die Europäische Union der Zukunft...», *op. cit.*, p. 66. Ver también «An Ever Closer Fusion?...», *op. cit.*, p. 291.

⁵² WESSELS, W., «Europäische Union...», *op. cit.*, p. 43; «Die Europäische Union der Zukunft...», *op. cit.*, pp. 60-63.

Cuadro I
Teorías políticas de la integración

Teorías	Nivel teórico	Proceso	Resultado
Federalismo y neofederalismo	Ideológico-Prescriptivo	Acto jurídico-político decisivo —pacto federal —asamblea constituyente Proceso de federalización	Estado federal Estructuras federales pluralistas y policéntricas Federalismo cooperativo
Funcionalismo y neofuncionalismo	Prescriptivo (M) Descriptivo-explicativo (H) (L.N.S.)	Spill-over Spill-around Spill-back Encapsulation	Comunidad política supranacional institucionalizada
Transaccionalismo	Descriptivo	Socio-psico-político	Comunidad de seguridad
Intergubernamentalismo	Descriptivo-explicativo	Los Gobiernos de los Estados: relaciones de poder entre ellos (negociaciones, convergencia preferencias) y con los grupos privados internos (formación preferencia estatal)	Organizaciones interestatales
Integración diferenciada	Prescriptivo «light»	Diferencial	Unos: el mismo para todos Otros: no el mismo para todos
Teoría de la fusión	Descriptivo-explicativo	Fusión de instrumentos públicos de varios niveles y europeización actores	Sistema político: decisiones vinculantes; varios niveles y élites

III. APLICACIÓN AL TRATADO DE AMSTERDAM

Cabe preguntarse si merece la pena la aplicación de las teorías expuestas al Tratado de Amsterdam y la crítica de aquéllas por éste, pues ya a primera vista aparecen los gobiernos de los Estados miembros como los agentes principales y el sesgo intergubernamental: ellos lo previeron y dispusieron en el Tratado de Maastricht, los representantes de los ministros de asuntos exteriores formaron el Grupo de reflexión que desbrozó el camino, en una Conferencia Intergubernamental se negoció, los Estados lo firmaron y ellos lo están ratificando. Por si la inclusión de nuevas políticas o la profundización de anteriores no bastara por otra parte para manifestar el neofuncionalismo del proceso, el propio documento declara en el art. 1 que «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso». En cuanto al resultado no parece que se pueda pedir más de lo que en el mismo artículo se dice: «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», fórmula de conciliación bajo la que se cobijaron ya en 1948 unionistas laxos y federalistas, que se ha prolongado en los Tratados constitutivos y que de nuevo substituyó a la pretensión federal de Maastricht, resultado final indefinido que hace así viable la continuación del proceso. Realmente sólo *a posteriori* podremos comprobar y valorar si el esfuerzo de aplicar las teorías al Tratado y éste a aquéllas nos lleva más allá y merece la pena o no. Lo que aquí proponemos ahora es realizar una doble lectura, longitudinal y transversal, del Tratado de Amsterdam a la luz de las teorías⁵³.

1. Lectura longitudinal

a) *Modificación del Tratado de la Unión Europea de Maastricht (art. 1)*

En el *Preámbulo* y/o en los objetivos de las *Disposiciones Comunes* del Tratado de Amsterdam se explicita ahora la sensibilidad social en torno al desarrollo sostenible y un alto nivel de empleo, la urgencia por realizar una política exterior y de seguridad común (PESC) y la nueva concepción de la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, que hay que establecer. Hay por tanto, una voluntad política de cierto crecimiento de la integración y probablemente las seis teorías

⁵³ Puede consultarse OREJA AGUIRRE, Marcelino (Dir.), *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*, 2 vols., McGraw-Hill, Madrid 1998, amplia obra de profesores españoles coordinada por Francisco Fonseca.

expuestas pueden arrojar cierta luz sobre todos o algunos de los tres aspectos. Poca, sin embargo, en lo referente a los principios del nuevo artículo 6, principios comunes a los Estados miembros y que están «más allá» o «más acá» de la integración: libertad, democracia y apertura a los ciudadanos, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, Estado de Derecho y respeto a la identidad nacional de los Estados miembros.

En el título V, *Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común* (PESC), los nuevos arts. 11-28 substituyen a los arts. J-J. 11 del mismo título del Tratado de Maastricht, que establecieron la no pequeña novedad de la PESC, no obstante en el plano de la cooperación, no de la integración. Ello dio pie a matizadas interpretaciones neofuncionalistas, federalistas, intergubernamentales, de integración diferenciada y de teoría de la fusión. Ahora en el Tratado de Amsterdam, a pesar de la frustrante experiencia de la Unión en la anterior Yugoslavia, y no obstante las menciones a la PESC en el preámbulo y entre los objetivos, el cambio es poco más que cosmético: «La Unión —desaparecen en el papel los Estados miembros— definirá y realizará...» (art. 11); «estrategias comunes» (art. 12); «el Secretario General del Consejo, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común...» (art. 26); «cooperación reforzada» (art. 17.4) en vez de «cooperación más estrecha» (art. J.4.5). Alguna posibilidad más parece abrir cierta ampliación de la toma de decisiones del Consejo por mayoría cualificada, aunque contrapesada con un derecho de veto estilo Acuerdo de Luxemburgo (1966):

«Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo, para que decida al respecto por unanimidad» (art. 23, 2, parr. 2).

Aunque permanece algún atisbo de sensibilidad federalizante (arts. 11.2 y 17), la PESC sigue estando abrumadoramente en el plano de la cooperación intergubernamental, y el intergubernamentalismo y la teoría de la fusión podrían iluminarla desde una aproximación teórica.

Las Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, título VI, arts. K-K.9., del Tratado de Maastricht son reestructuradas por el de Amsterdam, concretándose en adelante como *Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*, arts. 29-42 correspondientes al

título VI también⁵⁴. En este pilar se ha dado no un pequeño, sino un gran paso, moviéndose desde unos ámbitos que los Estados miembros consideraban de interés común (art. K. 1.) a un espacio de libertad, seguridad y justicia:

«... el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en material penal...» (art. 29).

La sola enumeración y consideración meramente extensiva de las disposiciones del Tratado de Amsterdam a él referidas es impresionante: preámbulo, disposiciones comunes, título IV de la tercera parte del art. 2 que modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, protocolos (2), (3), (4), (5), (6) y (8), declaraciones 7, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 44, 45, 46, 47, 48 y 49, declaraciones de las que tomó nota la conferencia 2(A), 4(A), 5(A) y 7(A). Se sigue en el plano de la cooperación, estableciéndose, sin embargo, poderosos mecanismos para la cooperación policial (acción en común y mediante Europol) y la cooperación judicial (acción en común) (arts. 30 y 31) «sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior» (art. 33). Se conceden ciertas competencias al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (arts. 35, 40.4 y 46) en un pilar del que anteriormente estaba excluido y se incrementa modestamente el rol (consultivo; a ser informado; y a formular preguntas o recomendaciones al Consejo) del Parlamento Europeo (art. 39). Se desarrolla la cooperación reforzada pudiendo autorizarse para ella el «uso de instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos por los Tratados» (art. 40), siempre que se respeten las competencias de la C.E. y los objetivos del presente título y permita mayor rapidez hacia el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia; la autorización que corresponde al Consejo por mayoría cualificada está sujeta al veto tipo Acuerdo de Luxemburgo. En el propio Tratado de Amsterdam, protocolo 2, se autoriza ya a 13 de los 15 Estados miembros una cooperación reforzada respecto al acervo de Schengen y a ello se debe la amplia extensión de las disposiciones del Tratado en este pilar. Las teorías neofuncionalistas, transaccionalistas, de

⁵⁴ Puede verse MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando. «Una Unión al servicio del ciudadano: (II) Un espacio de libertad, de seguridad y de justicia» en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.), *El Tratado de Amsterdam...*, op. cit., Vol. 1, pp. 255-297.

la integración diferenciada y de la fusión podrían iluminar este paso y su horizonte.

Precisamente el título VII se denomina *Disposiciones sobre una cooperación reforzada*, desarrollando lo que en Maastricht no pasaba de ser un par de menciones a la posibilidad de «una cooperación más estrecha». La cooperación reforzada podrá usar las instituciones, procedimientos y mecanismos de los tratados, sujetándose a las numerosas y bastante estrictas condiciones del art. 43: impulsar los objetivos de la Unión, respeto de los principios de los tratados y del marco institucional único, último recurso, implicación de la mayoría de los Estados miembros, no afectación al acervo comunitario, sin perjuicio de los Estados miembros no participantes, abierta a ellos, sujeta a algunos criterios específicos adicionales. En cuanto a la participación en el proceso decisorio, «si bien todos los miembros del Consejo podrán participar en las deliberaciones, sólo aquellos que representen a los Estados miembros participantes en dicha cooperación tomarán parte en la adopción de decisiones» (art. 44). La flexibilidad o cooperación reforzada, que al final de la CIG 96-97 se decía haberse convertido en «el tema estrella», que parecía romper con el paradigma previo de la integración europea, que tenía poderosos abogados y argumentos a su favor, así como denunciadores de sus peligros, sale de Amsterdam cuidadosamente equilibrada: cooperación reforzada dentro de la Unión⁵⁵. Las ideas, la teoría de la integración diferenciada cristaliza en estas ponderadas y modestas disposiciones.

En las *Disposiciones finales* el nuevo art. 46, que substituye al art. L de Maastricht, amplía las competencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas extendiéndolas al título VI, cooperación policial y judicial en materia penal, al título VII, cooperación reforzada y al respecto de los derechos fundamentales por la Unión, apartado 2 del art. 6. No se modifica el procedimiento de revisión de los Tratados del antiguo art. N, nuevo 48, según el cual el Consejo sigue controlando el

⁵⁵ Puede verse MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, «La integración diferenciada. La cooperación reforzada», en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.), *El Tratado de Amsterdam...*, op. cit., Vol. 1, pp. 603-625. «El objetivo principal de las “cooperaciones más estrechas” tendría que ser el permitir a ciertos Estados, especialmente “bien dispuestos”, que avanzaran más deprisa y más lejos hacia la realización de los objetivos de la U.E. y constituyeran así un grupo de *avanzadilla* con la intención final de atraer a los demás a participar en las estructuras y procesos “reforzados”» (p. 609). «De lo anterior se desprende que la virtualidad de la “cooperación más estrecha” reside en que la flexibilidad que encarna no puede servir para que los Estados miembros superen sus divergencias sobre la aceptación de objetivos, sino para superar dificultades en la realización de objetivos, sobre cuya aceptación no hay dudas» (p. 610).

procedimiento y las modificaciones aprobadas de común acuerdo en una Conferencia Intergubernamental tienen que ser ratificadas por todos los Estados miembros, con lo que quedan frustradas algunas aspiraciones de otorgar un mayor papel al Parlamento Europeo y de una ratificación por mayoría. En cuanto al ingreso en la Unión, a la condición europea del Estado solicitante se añade ahora la del respeto a los principios en que se basa la Unión (art. 6.1). Probablemente el neofederalismo tendría algo que decir no sólo respecto al Tribunal de Justicia, sino también en relación al control de la revisión de los Tratados por los Estados miembros y el papel del Parlamento Europeo, así como el ingreso en la Unión. Y por supuesto algo puede iluminar también el intergubernamentalismo, dado el control decisivo que los gobiernos siguen manteniendo de acuerdo a los arts. 48 y 49.

b) *Modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (art. 2)*

En la *Primera parte: Principios* se añade ahora a la ya amplia misión de la Comunidad el desarrollo sostenible, la igualdad entre el hombre y la mujer y un alto grado de competitividad, y a la prolífica acción de la Comunidad «el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros», todo lo cual, junto con la protección del medio ambiente, puede insertarse en la lógica neofuncionalista. Dos principios en tensión y equilibrio parecen destacarse: la no discriminación, por un lado, y la cooperación reforzada por otro. De modo similar al mencionado al tratar de la modificación del TUE de Maastricht, en la cooperación reforzada podrá autorizarse el uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos del presente Tratado, pero se especifican las condiciones del caso: exclusión de ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad, no afectación a políticas, acciones o programas comunitarios, que no concierna a la ciudadanía de la Unión ni establezca discriminaciones, que esté dentro de los límites de las competencias comunitarias, que no discrimine ni restrinja el comercio ni falsee la competencia (art. 11). La autorización le corresponde al Consejo pronunciándose por mayoría cualificada, pero la votación puede ser vetada por un Estado miembro al estilo Acuerdo de Luxemburgo, en cuyo caso puede elevarse al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, que se pronunciaría por unanimidad. Parece razonable establecer un diálogo entre estas disposiciones y la teoría de la integración diferenciada.

Los nuevos arts. 17-22 de la *Segunda Parte: Ciudadanía de la Unión* sustituyen y completan a los anteriores 8-8.E. Un nuevo derecho democrático y de cierto alcance práctico: la posibilidad de dirigirse a

las instituciones de la Unión en cualquiera de las doce lenguas oficiales y ser respondido en la misma. Una cierta flexibilización en el procedimiento de adopción de decisiones del Consejo respecto al derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros. Y sobre todo un principio de transcendental importancia: «La ciudadanía de la Unión será complementaria y no substitutiva de la ciudadanía nacional» (art. 17), que apunta a una concepción del resultado final de la integración. El neofederalismo en sus vertientes más actuales y flexibles podría iluminar el debate sobre este principio de la doble nacionalidad.

La Parte Tercera: Políticas de la Comunidad pasa de los ya numerosos 17 títulos a 20. Algunos se mantienen intactos, como el I: Libre circulación de mercancías; II: Agricultura; antiguo XIII y nuevo XVI: Industria, y sobre todo el anterior VI: Política Económica y Monetaria, que pasa íntegro al nuevo VII (arts. 98-124) y sigue siendo clave en este período de construcción de la unión monetaria. Otros son modificados ligeramente, por ejemplo el antiguo IV y nuevo V: Transportes o el anterior VII y nuevo IX: Política Comercial Común, mientras los cambios en el antiguo título VIII, nuevo XI: Política social, de educación, de formación profesional y de juventud, en lo referente a la política social parecen ser de mayor calado. Hay también tres títulos nuevos: IV, VIII y X a los que nos referimos con mayor detalle y otros que conservan el nombre como el antiguo X y nuevo XIII: Salud pública y el anterior XI y nuevo XIV: Protección de los consumidores, pero son profundamente reelaborados en su brevedad.

El título IV del ahora modificado Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se denomina *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas* y, junto con el título VI del TUE modificado, Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, y a los protocolos y declaraciones a ambos conexos, hacen del nuevo objetivo de «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia» el centro del Tratado de Amsterdam y la más importante de las nuevas políticas⁵⁶. Se trata de poder formular y llevar a cabo una política muy operativa en este sensible asunto de la seguridad interior. Para ello —«a fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia» (art. 61)— se faculta al Consejo para tomar, inmediatamente en unos casos y en un plazo de cinco años en otros, muy numerosas

⁵⁶ Puede verse MARIÑO MENÉNDEZ, F., «Una Unión al servicio del ciudadano: (II) un espacio...», *op. cit.*

e importantes medidas (arts. 61-63 y 65), respetando las responsabilidades de orden público y seguridad interior de los Estados miembros (art. 64). Durante un período transitorio de cinco años las decisiones del Consejo requerirán unanimidad, pero se abre la posibilidad de que posteriormente parcial o totalmente puedan ser tomadas de acuerdo al procedimiento de codecisión del nuevo art. 251. El Tribunal podría intervenir prejudicialmente (art. 68), pero no en relación a las medidas o decisiones adoptadas según el punto 1 del art. 62 relativas al orden público y a la seguridad interior. La aplicación de este título al Reino Unido e Irlanda, por un lado, y a Dinamarca, por otro, tiene especificidades que expresan los correspondientes protocolos. Desde una aproximación a la luz de las teorías parece que podrían aportar el neofuncionalismo, que consideraría que el *spill-over* habría conducido a un sector o ámbito político crucial, el federalismo tal vez con su concepción del «territorio uno» del Estado federal, aunque con diversos niveles de competencias respecto a la seguridad interior en los distintos territorios federados y el intergubernamentalismo, pues los Estados miembros mantienen sus responsabilidades de orden público y de seguridad interior.

El nuevo título VIII: *Empleo* afronta el hiriente problema del desempleo, que ha llegado a afectar a casi 20 millones de europeos (más del 10% de la población económicamente activa) y que, además de la gravedad humana y social de las situaciones de él derivadas, genera escepticismo y desafección hacia la Unión⁵⁷. De acuerdo con esta nueva política «los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán... por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo» (art. 125). El fomento del empleo será considerado un asunto de interés común por los Estados, que coordinarán sus actuaciones. Para ello contarán con el apoyo de la Comunidad, la cual, no obstante, respetará las competencias de los Estados miembros y no incluirá medida alguna de armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de éstos. La Comunidad parece querer implicar en esta política a todo su aparato institucional: «el Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto...»; «...el Consejo... elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta...»; «el Consejo... efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros...» (art. 128). Se crea, además, un Comité de empleo, de carácter consultivo. Las teorías de la integración

⁵⁷ Puede verse FOLGUERA CRESPO, Pilar, «La instauración de un modelo social» en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.), *El Tratado de Amsterdam...*, op. cit., Vol. 1, pp. 767-779.

no tienen casi nada que aportar directamente al problema del empleo, pero probablemente un nuevo transaccionalismo podría iluminar el impacto positivo o negativo en la construcción de Comunidad, de Unión, de las gratificaciones o ingratitudes producidas por la creación de empleo o de desempleo.

El título X: *Cooperación aduanera*, todo nuevo, consta de un solo artículo, que dispone la adopción, por el Consejo, según el procedimiento de codecisión del art. 251, de medidas para fortalecer la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre éstos y la Comisión.

Mucho más amplio y elaborado es el título XI: *Política social, de educación, de formación profesional y de juventud*, que modifica el antiguo VIII, novedosamente en lo referente a la política social, mientras deja intacto el capítulo educativo, juvenil y de formación profesional⁵⁸. El fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, la protección social adecuada, el diálogo social y el desarrollo de los recursos humanos son objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros, que exigen actuaciones, en las que habrá que tener en cuenta, sin embargo, la diversidad de las prácticas nacionales y las necesidades de la competitividad. Para apoyar y completar la acción de los Estados miembros, el Consejo, mediante directivas, podrá adoptar, de acuerdo al procedimiento de codecisión del art. 251, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente en ciertos ámbitos que se mencionan y fomentar la cooperación entre los Estados, mientras se exige la unanimidad, además de la propuesta de la Comisión y la consulta al Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, en otros ámbitos también especificados. La Comisión debe fomentar la colaboración y coordinación de las acciones de los Estados miembros, así como fomentar la consulta y facilitar el diálogo de los interlocutores sociales, a los que ahora —y es tal vez la mayor novedad— si les quiere dar un rol mayor, pudiendo incluso confiarles a petición propia la aplicación de las directivas mencionadas (art. 137.4). Se destacan los principios de igualdad de trato para hombres y mujeres e igualdad de oportunidades, compatibles con la discriminación positiva, sin embargo, a favor del sexo preterido. A mi juicio, desde una aproximación teórica, de modo similar al título VIII, junto a la luz más clásica que el neofederalismo, neofuncionalismo o intergubernamentalismo puedan arrojar, se abre una ventana a un neotransaccionalismo, aún por elaborar.

⁵⁸ *Ibid.*

Los títulos XII-XX modifican las ya en Maastricht mencionadas políticas de cultura, salud pública, protección de los consumidores, redes transeuropeas, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente y cooperación al desarrollo. Las teorías políticas de la integración apenas tienen aportaciones que hacer a cada una de estas políticas, pero iluminan el conjunto como un proceso progresivo de ampliación a nuevos sectores y profundización en los diversos ámbitos (neofuncionalismo), casi siempre con competencias compartidas entre los Estados miembros y la Comunidad (neofederalismo), pasando el Consejo a decidir según el proceso de codecisión del artículo 251 —desaparece en estos títulos el de cooperación del antiguo artículo 189.C—, pero guardando la unanimidad en algunos pocos casos (intergubernamentalismo y teoría de la fusión).

En una aproximación a la luz de las teorías a toda la Parte Tercera: Políticas de la Comunidad, la ampliación a nuevas políticas y su dotación con instrumentos más poderosos, junto a la intangibilidad de la dinámica hacia la unión monetaria, parecen iluminables desde el neofuncionalismo como proceso de los sectores más técnicos y económicos a otros más sociales y políticos. En este sentido puede abrirse un espacio para un neotransaccionalismo, mientras se va configurando un sistema político, interpretable con Wessels como proceso de fusión de instrumentos públicos e incremento de decisiones vinculantes, pero más clara y ampliamente en el sentido clásico que la seguridad interna y la paz y bienestar económico-social son fundamentales para la vida societal y han de ser políticamente asegurados. En el reparto de competencias hay reglas y prácticas del federalismo, mientras, según prevé el intergubernamentalismo, los gobiernos de los Estados siguen manteniendo las riendas de la integración.

La *Parte Quinta: Instituciones de la Comunidad* comprende los nuevos artículos 189-280, que no modifican en profundidad los precedentes 137-209 A.

Respecto al Parlamento Europeo lo más relevante es la notable ampliación de la utilización del procedimiento de codecisión y su necesaria aprobación de la designación del Presidente de la Comisión por los Estados miembros, lo que conlleva un cierto incremento democrático. La admisión de la realización de las elecciones no sólo según un procedimiento uniforme, sino también «de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros» es un ajustarse a las posibilidades reales.

Al Consejo se le suma ahora en la persona de su Secretario General, el Alto Representante de la política exterior y de seguridad común con la correspondiente unidad de planificación de la política y de alerta rápida

(Declaración 6) y además en la Secretaría General del Consejo se integra la de Schengen (Protocolo (2) por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea). El Comité de representantes permanentes, el poderoso COREPER, podrá adoptar decisiones de procedimiento. Sin embargo, el delicado tema de la ponderación del voto de los Estados miembros en el Consejo no consigue avanzar.

El Presidente de la Comisión incrementa su legitimidad al requerirse la aprobación del Parlamento a su designación por los Estados miembros y también aumenta su poder político al designar los Gobiernos en adelante a los comisarios ya no meramente en consulta, sino de común acuerdo con el Presidente, que además orienta políticamente el ejercicio de las funciones de la Comisión (art. 219 y Declaración 32). En cuanto al número de comisarios de los países considerados grandes y de los otros tampoco se avanza realmente, conflictividad y frustración que se deja ver en varias Declaraciones (50, 6(A)) y en el protocolo (11) sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea:

«En la fecha de entrada en vigor de la primera ampliación de la Unión... la Comisión comprenderá un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre que para esa fecha se haya modificado la ponderación de votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros...» (art. 1).

«Al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de veinte se convocará una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una visión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones» (art. 2).

Al Tribunal de Justicia, como se dijo en relación a la modificación del TUE de Maastricht, se le amplían notablemente las atribuciones al otorgarle ahora competencias relativas al respeto por parte de la Unión de los derechos fundamentales (art. 6.2 del TUE), en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal (título VI del TUE) y en la política de visados, asilo e inmigración (título IV de la Tercera Parte del TCE).

En el contexto de buena gestión financiera y lucha contra el fraude a la Comunidad, hay un intento de fortalecer el control del Tribunal de Cuentas dando publicidad en el D.O.C.E. a su «declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes», que el Parlamento Europeo examinará para su aprobación de la ejecución del presupuesto comunitario por la Comisión, exigiéndole información de «cualquier caso de irregularidad» y extendiendo su vigilancia a «cualquier órgano que gestione ingresos o gastos

en nombre de la comunidad (y) a cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto». (art. 248).

Apenas se modifican el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, que en adelante «podrán ser consultados por el Parlamento Europeo», y nada cambia en el Banco Europeo de Inversiones.

Aun descontando los posibles cálculos políticos, resulta muy elocuente la declaración 6(A) de las que tomó nota la Conferencia:

«Bélgica, Francia e Italia hacen constar que, sobre la base de los resultados de la Conferencia Intergubernamental, el Tratado de Amsterdam no responde a la necesidad, reafirmada en el Consejo Europeo de Madrid, de realizar avances substanciales hacia el fortalecimiento de las instituciones.

Dichos países consideran que tal fortalecimiento es una condición indispensable para la conclusión de las primeras negociaciones de adhesión...».

Ante el aplazamiento de la necesaria reforma y profundización institucional para afrontar adecuadamente la urgente ampliación, debido a las resistencias de los Estados miembros a perder poder relativo entre ellos y en conjunto, una aproximación y formulación de hipótesis gubernamentalistas parecen pertinentes. Al mismo tiempo, dado que todas las instituciones han incrementado algo su poder, no obstante las potenciales amenazas durante las negociaciones, lo que parece confirmar su funcionalidad para el proceso integrador, una iluminación neofuncionalista no parece inadecuada y también la teoría de la fusión podría arrojar alguna luz.

En las Disposiciones comunes a varias instituciones se reconoce a los ciudadanos y residentes en la Unión el derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de acuerdo con ciertos principios y dentro de ciertos límites. Lo más notable es, sin embargo, la extensión de la aplicación del procedimiento de codecisión —antiguo art. 189 B, que modificado pasa a ser el nuevo 251—, y la desaparición casi completa del procedimiento de cooperación —antiguo art. 189 C y nuevo 252—, que en algún caso permanece todavía en el intacto título VII, de la Parte Tercera: Política Económica y Monetaria. Respecto al procedimiento de codecisión, que fortalece al Parlamento Europeo y al principio democrático, algunos neofederalistas han puesto de manifiesto su compleja relación con la federación⁵⁹. Con

⁵⁹ MAZAN, S., *op. cit.*

el procedimiento de codecisión primariamente se pretende que el Parlamento Europeo, representante de los pueblos de los Estados, y elegido por sufragio universal directo, colegisle con el Consejo, que no es elegido directamente, y se produzca de este modo un incremento democrático. Fortalecer al Parlamento es aumentar la unidad respecto a la diversidad, construir una integración que se va haciendo por agregación, acercarse incluso a un mayor equilibrio federalizante en una relación desequilibrada todavía a favor de los Estados miembros representados en el Consejo. Pero aquí está la paradoja, característica de una construcción federalizante por agregación y cuya deriva en una dirección no puede superar una zona de equilibrio: construir la federación fortaleciendo el principio democrático mayoritario y unitario representado por el Parlamento Europeo frente al principio federal del respeto a la diferencia dentro de la unidad, a la autodeterminación (*selbstbestimmung*) y la codeterminación (*mitbestimmung*). Hoy la integración, federalizante o no, se hace por agregación y el Consejo, principal legislador y poderoso ejecutivo, desequilibra por exceso de poder la estructura institucional y la distorsiona con su doble función legislativa y ejecutiva, pero tal vez un día que se prevé lejano, si es que llega, haya que defender a la Cámara Alta, representante de las diferencias de las partes, respecto a la Cámara Baja unitaria y mayoritaria y al Ejecutivo.

No hay modificaciones importantes en la *Sexta Parte: Disposiciones Generales y Finales*, en que se prevé, no obstante, la creación de un organismo de vigilancia independiente para controlar la aplicación de las medidas relativas a la protección de las personas respecto al tratamiento y circulación de datos personales, aplicación del Tratado a los departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias, algunos cambios respecto a la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados u organizaciones internacionales, y sobre todo la aplicación al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de las disposiciones del art. 7 del Tratado de la Unión Europea modificado para el caso de violación grave y persistente por un Estado miembro de los principios de libertad, democracia, respecto de los derechos humanos y libertades fundamentales y Estado de Derecho.

Cuadro II

Tratado de Amsterdam y teorías políticas de la integración

Tratado de la Unión Europea modificado (art. 1)	Teorías
<p>Preámbulo y Disposiciones comunes</p> <p>Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (Título V)</p> <p>Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial (Título VI)</p> <p>Disposiciones sobre una cooperación reforzada (Título VII)</p> <p>Disposiciones finales</p>	<p>Intergubernamentalismo</p> <p>Teoría de la fusión</p> <p>Neofuncionalismo</p> <p>Transaccionalismo</p> <p>Integración diferenciada</p> <p>Teoría de la fusión</p> <p>Integración diferenciada</p> <p>Neofederalismo</p> <p>Intergubernamentalismo</p>
Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea modificado (art. 2)	Teorías
<p>Principios (I Parte)</p> <p>Ciudadanía de la Unión (II Parte)</p> <p>Políticas de la Comunidad (III Parte)</p> <p> Visados, asilo, inmigración... (Título IV)</p> <p> Empleo (Título VIII)</p> <p> Política social... (Título XI)</p> <p> Conjunto Títulos XII-XX</p> <p>Instituciones de la Comunidad (V Parte)</p> <p>Disposiciones Generales y Finales (VI Parte)</p>	<p>Neofuncionalismo</p> <p>Integración diferenciada</p> <p>Neofederalismo</p> <p>Neofuncionalismo</p> <p>Federalismo</p> <p>Intergubernamentalismo</p> <p>(Neo)Transaccionalismo</p> <p>Neofederalismo</p> <p>Neofuncionalismo</p> <p>Intergubernamentalismo</p> <p>(Neo)Transaccionalismo</p> <p>Neofuncionalismo</p> <p>Neofederalismo</p> <p>Intergubernamentalismo</p> <p>Teoría de la fusión</p> <p>Intergubernamentalismo</p> <p>Neofuncionalismo</p> <p>Teoría de la fusión</p> <p>Neofederalismo</p>

2. Una lectura transversal

Wessels, ya antes de la firma del Tratado de Amsterdam en octubre de 1997, realizó la lectura transversal de éste advirtiéndole que no se trataba de un salto constitucional, pero sí de un nuevo «documento central» evaluable desde tres criterios: eficiencia procedimental, efectividad en la solución de problemas y ganancia de legitimidad⁶⁰. Practica siete cortes transversales: 1) ampliación de los campos de acción: en camino hacia un catálogo de tareas cuasi-estatales; 2) dotación de instrumentos: nuevas formas de comunitarización en el primer pilar, refinamiento intergubernamental en el segundo y ¿cuasi-comunitarización en el tercero con la colaboración policial y judicial en materia penal?; 3) límites: subsidiariedad y determinación individual; 4) ajustes limitados y bloqueo de la reforma institucional junto a reducción y completación de la complejidad procedimental; 5) flexibilidad: procedimiento de colaboración más estrecha, el cual, dice textualmente Wessels: «pertenece con seguridad al núcleo del Tratado de Amsterdam. Incluso si nunca o sólo raramente llega a aplicarse, esta variación de la flexibilidad puede arrastrar tras sí visibles efectos generales sobre la capacidad de funcionamiento de la Unión Europea... El procedimiento de “más estrecha colaboración” promete por ahora poca ganancia en eficiencia»⁶¹; 6) suspensión de los derechos de un Estado miembro mediante un nuevo procedimiento para el caso de un grave y continuado quebrantamiento de los principios fundamentales; y 7) un interrogante sobre el equilibrio institucional desde la paradoja que cada una de las instituciones, incluidos los comités, «ha ampliado tanto sus campos de acción y actividad como también ha ensanchado sus derechos de participación»⁶². El balance final no es muy positivo. El Tratado de Amsterdam, aun más complejo e incomprensible que el de Maastricht, amplía los campos de acción y los dota con reforzados instrumentos, pero el incremento de eficiencia se da sobre todo en el tercer pilar, apenas hay progresos en las modalidades de votación del Consejo, es discutible la ganancia de legitimidad y hay numerosos interrogantes respecto a la capacitación para la ampliación.

A mi juicio, tomando en cuenta la relevancia del tercer pilar (visados, asilo, inmigración y políticas relacionadas, a las que hay que sumar la incorporación del acervo de Schengen), dado el énfasis en la buena gestión financiera y en el control mediante el Tribunal de Cuentas, y

⁶⁰ WESSELS, Wolfgang, «Der Amsterdamer Vertrag - Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?», en *Integration* 3/97, August 1997, pp. 117-135.

⁶¹ *Ibid*, pp. 128-129.

⁶² *Ibid*, p. 130

considerando la insoslayable preocupación ante el desempleo y la necesidad de crear algunos mecanismos para afrontarlo, el Tratado de Amsterdam es una sorprendente e inesperada profundización de cara a la ampliación, pero no donde y como se esperaba —instituciones, PESC— sino profundización en seguridad: interior, financiera y contable, de empleo y social, que son ámbitos y dimensiones fundamentales del emergente sistema político europeo, en una acepción más amplia y clásica, y menos específica, que la de Wessels.

CONCLUSIONES

El Tratado de Amsterdam no es un salto cualitativo, «constituyente», sino una modificación del de Maastricht, que sí lo fue, aunque improvisado ante una situación que sorprendió a casi todos. Dado este carácter modificativo, el paso de Maastricht a Amsterdam no parece el más adecuado para ser iluminado por las teorías macropolíticas de la integración que hemos expuesto, ni éstas para ser cuestionadas por él.

Amsterdam puede verse con relación a Maastricht, pero no sólo, sino también en el contexto y la dinámica integradora europea de los últimos cincuenta años o como mínimo desde el nacimiento de las Comunidades Europeas en 1951.

Aunque el análisis llevado a cabo en el apartado III de este artículo ha privilegiado el tránsito de Maastricht a Amsterdam, hemos intentado no encerrarnos en él, ni lo haremos en las conclusiones. Con ello las cuatro cuestiones iniciales sobre la relación teorías-Tratado y Tratado-teorías respecto al proceso y el resultado se duplican o al menos se desdoblán al considerar cada una tanto en el paso de Maastricht a Amsterdam como en la historia de la integración europea.

¿Qué sugieren las teorías del proceso acerca del paso de Maastricht a Amsterdam?

El cambio es explicable e interpretable como crecimiento y progresión neofuncionalista, en el sentido de extensión a nuevos sectores y profundización de precedentes ámbitos, destacando el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia, el empleo, la política social y el control de las finanzas de la Comunidad, es decir, sectores o ámbitos de alto componente político y social. Los actores y agentes principales de ese paso, más que las instituciones comunitarias —en cuanto diferenciables de los Estados miembros—, más que las élites europeas, más que los movimientos sociales, han sido los Gobiernos de los Estados, sensibilizados

por la opinión pública y la desafección ciudadana ante el desempleo y la inseguridad pública. Las negociaciones intergubernamentales no han conseguido superar las pretensiones de poder de cada Estado ante la reforma institucional. De aquí la pertinencia de las aproximaciones teóricas intergubernamentales.

Desde una noción de proceso como secuencia de acontecimientos relacionados causal o finalísticamente, el carácter procesal de Amsterdam causalmente vinculado a Maastricht, ligado a su vez a la unión monetaria, al mercado único, y..., y finalísticamente vinculado a la ampliación y profundización, aparece claro en una perspectiva histórica que adecuadamente se puede conceptualizar como proceso.

¿Qué sugiere la teorización sobre el resultado acerca del Tratado de Amsterdam?

Amsterdam no tiene ninguna pretensión de resultado final. Es una etapa más, un esfuerzo de dudosa capacitación para el próximo futuro y prevé ya nuevas conferencias intergubernamentales de revisión institucional. Es una situación provisional. Pero, puesto que ha habido un movimiento, cabe preguntarse su dirección.

Los resultados finales más o menos federativos no han logrado consenso entre los agentes, sea por razones ideológicas, experiencias históricas o bien por objeciones estructurales o de funcionamiento. Los que prevén el neofuncionalismo y transaccionalismo poco aportan teóricamente y en su indefinición no molestan políticamente. El nivel de organización interestatal que contempla el intergubernamentalismo es aceptable para los menos integracionistas y rechazable por insuficiente para la mayoría de los Estados miembros, por lo que en Amsterdam —un compromiso político— es y no es horizonte final. La flexibilidad o cooperación reforzada se refiere en principio más al proceso que al resultado, siendo éste el mismo para todos según unos y diferente según otros, pero en cualquier caso está teóricamente poco elaborada todavía y poco introducida en el Tratado de Amsterdam. El resultado final que tiene mayor consistencia con lo que se apunta en el nuevo Tratado de momento no va más allá de la formulación en sentido amplio de un nuevo y complejo sistema político más democrático, legitimado, pluriforme y flexible en función de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», fórmula de expresión de cierta voluntad política, que en su amplitud permite seguir caminando hacia un resultado final aún poco definido.

Las teorías se han ido haciendo cada vez más cautas —en realidad nadie lo supo nunca, aunque los federalistas más entusiastas lo pretendían— respecto al resultado final. La multidimensionalidad y la enorme

complejidad del proceso, diferentes líderes, concepciones e intereses de los Estados miembros, nuevas sensibilidades y demandas de las sociedades civiles, los cambios, interdependencia y globalización a escala mundial han hecho improbable la prognosis y simplista el voluntarismo ideológico.

¿Cómo cuestiona el Tratado de Amsterdam la concepción de proceso de las teorías?

Amsterdam, visto en conexión retrospectiva con Maastricht y con los intentos, logros y fracasos de la historia de la integración europea y con los Tratados constitutivos y modificativos, e intuido prospectivamente con relación a la ampliación, profundización y futuro de la Unión, confirma lo adecuado y fecundo del concepto de proceso y de la aproximación procesal. Pone también de manifiesto las limitaciones de ese concepto y de esa aproximación, nacidas no sólo de nuestras deficiencias de elaboración, sino de la adecuación a la realidad. Si ese concepto y aproximación son adecuados es porque en la realidad existe movimiento, continuidad y cambios en el tiempo, secuencia e innovación. Nuestros conceptos y aproximaciones pretenden ayudarnos en esa realidad, pero no la dominan.

El Tratado de Amsterdam, por otra parte, confirma cierta utilidad de las teorías. Como hemos visto éstas ofrecen algunos conceptos relevantes y pertinentes, hacen posible y facilitan la comparación, proporcionan preguntas, orientan la formulación de hipótesis y guían la investigación de la realidad político-jurídica que es el Tratado y de la realidad que es la integración. Manifiesta también las limitaciones de cada una y tal vez de todas las teorías juntas. Ninguna sola es satisfactoria para una descripción y/o interpretación, no ya de todo el fenómeno de la integración, ni siquiera de todo el Tratado de Amsterdam, aunque juntas, complementándose y abiertas a elaboraciones progresivas, tal vez no es despreciable lo que ofrecen.

¿Cómo critica el Tratado de Amsterdam la concepción del resultado final de las teorías?

Amsterdam, por un lado, no es ningún resultado final, como hemos dicho, sino situación provisional, y por otro, tampoco apunta con claridad hacia uno, aunque indica en dirección a un sistema político. Desde estas bases provisionales y endeblas no se sostiene una crítica positiva ni negativa a los resultados finales ofrecidos por las teorías, en general no muy elaborados, a excepción del Estado federal clásico que los propios

federalistas hoy descartan. Ni antes ni después de Amsterdam sabemos con precisión hacia dónde nos dirigimos más allá de la indefinida «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Pero el Tratado confirma los intentos de conceptualización del resultado, nunca definitivamente final, sino relativamente abierto y susceptible de cambios, pero suficientemente final para orientar durante cierto tiempo la acción y poner los medios. El resultado será resultante de concepciones, intereses, poderes y estrategias de los agentes, de las fuerzas sociales, de la creatividad y las circunstancias condicionantes, de la voluntad, el poder y el arte implicados en la construcción política europea.

En una última apretada síntesis —y sin preguntarle indiscretamente al lector si su esfuerzo ha merecido la pena, cuestión que tampoco quiere plantearse el autor— tal vez podría concluirse que con el Tratado de Amsterdam los Gobiernos de los Estados miembros han dado un paso político neofuncional, requerido por un sistema político emergente, que apunta a una futura Unión democrática, legítima, pluriforme y flexible, tal vez con analogías federativas.

Europa-Institut, Saarbrücken
4 de septiembre de 1998

La Unión Económica y Monetaria: impacto regional y perspectivas financieras

por Francisco Rodríguez Ortiz
Coordinador Especialidad Económica.
Instituto de Estudios Europeos

Sumario: 1. LA UNIÓN MONETARIA: UNA RELACIÓN COSTES/BENEFICIOS PARA UN CRECIMIENTO HOMOGÉNEO INTEGRADOR.—2. DE LA CONVERGENCIA NOMINAL HACIA LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.—3. LAS ÁREAS MONETARIAS Y LOS MECANISMOS REGIONALES DE AJUSTE.—4. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO Y LAS POLÍTICAS DE AJUSTE EN LA UME.—5. CONCLUSIONES.

1. LA UNIÓN MONETARIA: UNA RELACIÓN COSTES/BENEFICIOS PARA UN CRECIMIENTO HOMOGÉNEO INTEGRADOR

Con la implantación del euro, la Unión Europea se dota de una identidad monetaria acorde con su peso en la producción mundial así como en las corrientes de cambio comerciales y financieras.

Además, el margen de elección era escaso. Ante la tendencia creciente a la mundialización de la economía y a la globalización financiera, los países de dimensión media, caso de los europeos, no tenían muchas opciones. Para maximizar las ventajas presentes y potenciales del mercado interno habían de participar del proyecto de moneda única que actúa, amén de otras consideraciones políticas, como complemento necesario de dicho mercado. Al quedar marginados del polo central de intercambios comerciales y financieros, predominantemente intranúcleo, los países excluidos hubieran pasado a ser aún más periféricos y hubiesen padecido una mayor prima de riesgo bajo forma de una elevación de los tipos de interés que traba las posibilidades futuras de convergencia real.

Las disparidades de desarrollo territorial se hubiesen agravado sin que dicho deterioro se viera contrarrestado por la acción de unos fondos estructurales cuya expansión, por otra parte, está siendo cuestionada por los países centrales de la Unión Europea (UE).

Pero, por deseable que sea la Unión Monetaria (UME), cabe preguntarse si no inducirá un deterioro de las disparidades de desarrollo territoriales y sectoriales debido a la tendencia a la concentración espacial y sectorial de la producción inherente al propio proceso de integración económico y monetario.

La UE es un amplio mosaico de Estados naciones con acusados desequilibrios económicos y sociales inter e intraestatales. Los conceptos de Europa a geometría variable, Europa de los círculos flexibles, Europa del núcleo duro, Europa a varias velocidades, Europa de las cooperaciones reforzadas... reflejan, más allá de sus importantes matices, las dificultades para tender hacia una integración lo más amplia posible que no agrave las disparidades de desarrollo regional.

¿Cómo es susceptible de incidir la moneda única en el desarrollo espacial?

—El euro elimina las oscilaciones erráticas de los tipos de cambio y favorece las relaciones comerciales entre los espacios integrados.

Empero, la desaparición del riesgo de cambio no tiene la misma significación para todos los Estados miembros, según sea su grado de desarrollo estructural, medido por la productividad global de los factores de producción, así como por sus ramas y sectores de especialización. Además, la reducción de los costes de transacción recrudescerá la competencia. Las empresas y las entidades territoriales habrán de invertir en infraestructuras socioeconómicas para conseguir mejoras de productividad y adaptarse a los retos de dimensión planteados por un mercado cada vez más integrado en el cual ya no se puede acudir a la devaluación para suplir las carencias de competitividad precio.

—La moneda única alentará una mayor integración de los mercados de capitales que habría de favorecer el acceso de todos los agentes económicos a préstamos y empréstitos en una misma moneda en un mercado más amplio y líquido. Como consecuencia de ello y de la baja inflación, los tipos de interés habrían de mantenerse estructuralmente en bajos niveles.

Sin embargo, ante esta tendencia a la equiparación de los tipos de interés, los capitales *productivos* tenderán a desplazarse hacia las áreas que brindan mayor rentabilidad a la inversión. La moneda única conllevará pues una mayor globalización de las decisiones de inversión y de localización de las actividades económicas sin que se pueda prejujgar, pese a la existencia de ventajas potenciales globales, cómo se repartirán éstas entre los Estados miembros y conjuntos regionales. Cabe imaginar que parte del crecimiento adicional de Europa (de darse en la realidad) se distribuirá entre todos los países y regiones, si bien de modo irregu-

lar. Pero es posible también que el proceso de integración económica y monetaria produzca perdedores y ganadores. De ahí la imperiosa necesidad de disponer de una política subsidiaria de cohesión económica y social a escala europea ya que las convergencias y la cohesión no pueden provenir únicamente del desarrollo de las fuerzas de mercado, incapaces por sí solas de compatibilizar crecimiento y desarrollo homogéneo, y puesto que las regiones de vieja tradición industrial no disponen, por lo general, a nivel endógeno del potencial de adaptación a las nuevas tecnologías ni de los recursos financieros requeridos para afrontar una diversificación que compense el declive de las actividades antaño más dinámicas.

La moneda única unifica los mercados e impone una mayor transparencia de los precios. El nuevo marco de competencia en términos de calidad/precio, inducido por la desegmentación absoluta de los mercados que acompaña la moneda única, jugará en favor de las empresas y espacios territoriales más eficientes y mejor posicionados en la relación productos/mercados, es decir, dotados de ventajas comparativas y competitivas. Las disparidades regionales intracomunitarias tienen que ver con causas vinculadas al mercado en la medida en que la apertura de los mercados ha precedido la convergencia, la implantación de la moneda única y la integración de las economías. De ahí la importancia de disponer de recursos significativos para desgajar mejoras sustanciales de productividad. Si este reto estructural de la competitividad no es encarado debidamente, el ajuste en las economías y regiones menos dinámicas se efectuará mediante paro y desempleo masivos.

El saldo positivo de la UME para los diversos Estados miembros y regiones va a depender de la acumulación de esos elementos que conforman las ventajas competitivas y permiten ganar cuotas de mercado merced a una mejora continua de las condiciones de la oferta aprovechando las economías de escala y de alcance que proporciona un mercado mucho más integrado. Es decir, la existencia de una unión monetaria requiere de una estructura económica competitiva para que los diversos Estados y sus subconjuntos regionales puedan beneficiarse de las potencialidades asociadas al Mercado Único y a la exacerbación del marco de la competencia impuesta por la moneda única. De ahí que el futuro de las economías periféricas no vaya a resultar fácil, no tanto debido a sus desequilibrios macroeconómicos, subsanados de forma más o menos artificial mediante el propio proceso de convergencia, sino como consecuencia de sus problemas estructurales de competitividad que provienen de una mala especialización inter e intrasectorial así como de un menor nivel de desarrollo relativo en capital humano y tecnológico.

Gerhard Schröder, entonces candidato socialdemócrata a la Cancillería alemana afirmaba¹:

«El euro supone una ventaja económica, pero la idea de que significa automáticamente más empleo es falsa. Es absurdo hablar de él como si sólo comportase ventajas» y, entre los inconvenientes que más le preocupan figura... «una transparencia de precios en un contexto de condiciones de competitividad que no son comparables».

En opinión de Paul Krugman, la UME provocará una mayor especialización productiva de las regiones en aquellas producciones donde gozan de ventajas comparativas en términos de **dotación de factores de producción**. Según este enfoque, de inspiración neoclásica, los acuerdos de integración regional, al reducir o eliminar las restricciones al libre comercio así como las trabas a la movilidad de los factores de producción, permitirían que cada «región» se especializara en la producción de aquellos bienes que incorporan intensivamente el factor que posee en mayor cuantía y cuyos costes relativos son inferiores a los de los principales socios comerciales.

Esto produciría un recrudecimiento del **comercio interindustrial** tanto más pronunciado cuanto mayores fueran las disparidades entre los conjuntos que se integran regionalmente. Empero, este modelo que explica flujos comerciales entre conjuntos regionales de características productivas y niveles de desarrollo dispares se adecua mal a la realidad del actual comercio que tiene un componente mayormente **intraindustrial** y que se sustenta en estrategias empresariales de diferenciación-innovación del producto. El grueso del comercio actual no tiene lugar entre economías complementarias sino que se desarrolla principalmente entre economías concurrentes.

Así es como en la economía española, según datos del INE, el comercio intraindustrial con la Unión Europea ha pasado en el sector manufacturero del 48,7% en 1986 al 57,9% en 1996.

Se tiende a producir un desplazamiento de la demanda hacia los bienes de mayor calidad ya que la supresión de las barreras comerciales y monetarias conlleva un abaratamiento de sus precios relativos lo cual genera una incertidumbre sobre los efectos regionales de la integración económica y monetaria ya que los sectores de actividad especializados en producciones más estandarizadas y más intensivas en mano de obra menos cualificada suelen ubicarse en algunas regiones, cuando no naciones. Además, aunque no parezca lo más probable al no ser la tendencia

¹ Entrevista concedida al diario *Le Monde*; París, 2 abril 1998.

dominante de la producción, no se puede descartar rotundamente que no se vaya a producir un shock asimétrico como consecuencia de una mayor especialización regional «si la introducción de una moneda única libera movimientos de personas y demás recursos productivos, la consolidación de la integración económica que deriva de ello puede reforzar las especializaciones existentes y elevar así el grado de asimetría entre países»².

Paralelamente a ello, se halla también planteado el tema del valor de la futura moneda común respecto a las monedas terceras. Un euro excesivamente fuerte respecto al dólar perjudicaría la capacidad de exportación de las economías periféricas que gozan de una menor competitividad industrial. Una moneda fuerte, lo cual es diferente de estable, es la resultante de una economía fuerte. Invertir la relación de causalidad sería un grave error que provocaría graves desequilibrios padecidos, en primer lugar, por las economías regionales menos desarrolladas de la Unión Europea.

2. DE LA CONVERGENCIA NOMINAL HACIA LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La moneda única será la resultante de un proceso de convergencias económicas, nominal y real, aun cuando el proyecto de UME relativiza las condiciones estructurales de competitividad (especialización productiva y comercial, productividad, relación salarial...); únicas susceptibles de garantizar la estabilidad futura de la zona monetaria europea³.

El proyecto de UME pretende hacer perenne la estabilidad de los tipos de cambio pero obvia los determinantes objetivos-estructurales de estos últimos y, por otra parte, el proyecto especifica más los criterios financieros y presupuestarios cuando es obvio que la complejidad y heterogeneidad de las economías europeas no se reduce al endeudamiento público.

Ahora bien, las relaciones entre la convergencia nominal y la convergencia real son complejas. Para ser exitosa, una política en favor de la cohesión tiene que garantizar una correcta difusión de las ventajas

² Bernard DRUGMAN, Jean-Paul LAURENCIN: «L'unification monétaire, opportunité ou menace pour la cohésion au sein de l'Union Européenne»; *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*; n.º 419, juin 1998, p. 375.

³ Desde este punto de vista la situación de España aparece como poco estimulante. Según Carmela MARTÍN (*España en la nueva Europa*, p. 172), si bien hay un acercamiento en materia de *stock* de capital tecnológico así como en materia de capital humano, el desfase que subsiste es todavía espectacular. Así, la ratio del *stock* de capital tecnológico sobre el PIB de España no supera el 34% de la que, por término medio, registraban los países de la UE en 1996.

económicas, desde los centros o polos de crecimiento hacia las otras regiones, sin trabar la creación de esas ventajas⁴ en los espacios que ya las detentan. Es decir, se trata de impulsar, vía políticas temporales de transferencia, el potencial productivo de los conjuntos regionales o nacionales que presentan mayores carencias estructurales con el fin de que las transferencias acaben siendo innecesarias o marginales, al incrementarse la capacidad de generar riqueza de los espacios inicialmente más débiles o perjudicados por el propio proceso de integración económica y monetaria.

El Acta Unica Europea completó el concepto de convergencia por otro más amplio de cohesión económica y social que persigue el proceso de convergencia no sólo en su dimensión nominal y aparente sino también real entre regiones y naciones. Sin embargo, el pragmatismo político del cual hace gala el TUE le llevó a conceder la primacía a la convergencia nominal respecto a la convergencia real. Al aparecer como más asequible a corto plazo que la convergencia real y al no requerir transferencias intracomunitarias, se rebajaba la intensidad de la polémica en torno a la Europa de las varias velocidades y esto consolidaba, en apariencia, la cohesión política de la Unión Europea. Asimismo, contemplar los criterios de convergencia real como paso previo al inicio de la UME hubiese equivalido a esperar que se hubieran producido los efectos positivos esperados de la UME y a postergar dicho proyecto a las calendas griegas. El propio proyecto de UME sería superfluo ya que añadiría escaso efecto potencial a los vigentes en los diversos Estados miembros.

Ahora bien, no nos llamemos a engaños. La convergencia nominal es la condición necesaria para garantizar, *en economías abiertas a la competencia y máxime en el contexto de una UEM*, un marco de crecimiento sostenible —no inflacionista— beneficioso para el empleo y la cohesión social.

Sin embargo, el énfasis puesto en la realización de los criterios de convergencia nominal no ha de llevarnos a una obsesión irracional hacia la inflación cuando ésta ha pasado a ser residual y controlados los mecanismos de su difusión. Como se empieza a detectar en la actualidad, lo cual significa un cierto cambio respecto a la cultura económica imperante desde mediados de los años ochenta, una inflación baja y previsible puede ser incluso necesaria para no adentrarse en el peligroso círculo vicioso de la deflación.

⁴ Si hablamos de regiones, las receptoras han de percibir que remiten los desequilibrios regionales y las regiones donantes han de percibir su «sacrificio» a corto plazo como una inversión a largo plazo que permite crear mercado adicional y que genera menores necesidades de transferencia a largo plazo.

Además, aunque la manifestación del fenómeno inflacionista sea siempre monetaria, sólo se la puede yugular mediante ajustes a nivel de la economía real así como mediante el logro de un amplio consenso social que revista la forma de un pacto de rentas que evite a nivel microeconómico el contagio de unos incrementos salariales entre sectores con diferentes productividades. Los factores de la convergencia real determinan la evolución de las variables nominales y constituyen un requisito para la estabilidad cambiaria. Sintetizando esta idea, se puede afirmar que la convergencia nominal —variables que inciden sobre la estabilidad de los precios y del tipo de cambio— induce, en el marco de economías abiertas, a una convergencia real inductora, a su vez, de mayor convergencia nominal⁵.

La convergencia nominal propicia una estabilidad necesaria para que se dé un proceso continuado de acumulación del capital ya que incide en la rentabilidad esperada, el coste de este factor y la asignación de recursos. Empero, el acercamiento en los niveles de vida y de empleo requiere también, sin menospreciar los impulsos del lado de la demanda, que la oferta sea capaz de adecuarse a las nuevas condiciones competitivas.

Sin embargo, consecuencia de la asimetría de una integración que involucra a Estados naciones, la Unión Europea fuerza la convergencia nominal sin dotarse de los medios necesarios para alcanzar una convergencia real que mejora las condiciones competitivas de la oferta a más largo plazo. Asimismo, en contra de los postulados de la economía liberal, la integración comercial suscita una tendencia a la concentración que perjudica a las políticas de cohesión y de protección social cuando los intercambios se producen entre sistemas económicos y sociales heterogéneos que falsean totalmente las reglas de la competencia. Los espacios menos desarrollados de la UE podrían verse arrastrados a recurrir a formas obsoletas de dumping social que les alejara de la convergencia real. Este dumping resulta de la existencia de normas salariales y sociales que no se adecuan a las permitidas por la productividad de la economía regional y/o sectorial, estando estrechamente correlacionados estos dos aspectos.

«Para que la competencia y la realización de las normas de convergencia asociadas con la UME no actúen en detrimento del acervo social de

⁵ Esta afirmación, verificable sobre el largo plazo, ha de ser matizada. Puede existir, a corto plazo, una relación negativa entre los medios por los cuales se logra la mejora de la convergencia nominal y la evolución de la convergencia real, presente y futura. Tal es el caso cuando se acude, para reducir el gasto público, a la vía resbaladiza del recorte de las inversiones públicas en lugar de a reformas estructurales e institucionales.

algunos Estados miembros, es necesario crear un espacio social europeo definido por un mínimo de reglas comunes. Ni el funcionamiento del gran mercado, ni el de la UME están vinculados a reglas sociales que permitan corregir los efectos perversos de la integración. Si la flexibilidad de la organización y del mercado de trabajo pasa a ser una herramienta de competitividad, esto sólo desembocará en unas pugnas incesantes que nos llevarán a unos ajustes sociales regresivos»⁶.

3. LAS ÁREAS MONETARIAS Y LOS MECANISMOS REGIONALES DE AJUSTE.

Según las teorías clásicas de las áreas monetarias óptimas, únicamente se podría renunciar al tipo de cambio si los factores de producción fueran móviles así como flexibles los costes y precios relativos, lo cual permitiría el retorno al equilibrio. El tipo de cambio también podría desaparecer mediante unificación de las monedas si los niveles de desarrollo y de productividades relativas fuesen idénticos o si existiera un presupuesto central con recursos suficientes para efectuar transferencias hacia los espacios menos desarrollados del área.

Se presupone que el capital fluye hacia las «regiones» donde su rentabilidad es mayor como consecuencia de unos menores costes salariales, acelerándose el crecimiento en dichas regiones. Pero esta explotación reequilibrante de las ventajas comparativas se adapta mal a las corrientes dominantes de los intercambios entre países desarrollados. Los movimientos de capitales van a ser función de una rentabilidad presente o potencial sobre la cual influyen las políticas de la oferta y sus componentes más dinámicos.

Como subrayó Gunnar Myrdal, los procesos de desarrollo están sujetos a fuerzas de «*causación circular acumulativa*». Los espacios más desarrollados generan en su propio proceso de crecimiento/desarrollo características que les hacen ser cada vez más apetecibles como lugar de localización de las nuevas actividades económicas. Las empresas sujetas al imperativo de una rentabilidad creciente tienden a ubicarse en los conjuntos regionales dotados con mayores mercados interiores, amén de otras muchas ventajas competitivas entre las cuales caben destacar la diversificación sectorial, la existencia de una amplia red de infraestructuras socio económicas así como de servicios necesarios al desarrollo de la actividad productiva, complementariedad entre las Pymes y las grandes empresas, etc... La convergencia entre conjuntos regionales tiende a ser

⁶ Alain BUZELAY: *Intégration et désintégration européennes*, Economica, Paris, 1996, p. 96.

tanto más importante cuanto que han alcanzado un mayor grado de madurez económica. El hecho de que existan rendimientos crecientes asociados al efecto aglomeración contradice la teoría neoclásica sobre el crecimiento y la localización de los factores. No existe ninguna movilidad que tienda a igualar las productividades medias de los factores y la concentración tenderá a autoalimentarse porque los productores buscan la conjunción de los elementos que les permita extraer mayores economías de escala. Esta presión pasa a ser mayor con la moneda única y las disparidades entre regiones se ampliarán, si no en términos absolutos si en términos relativos.

La fuerza centrípeta hacia las regiones centrales estimula una localización de las actividades más industrializantes y dinámicas en el centro, dejando en la periferia a las actividades menos dinámicas.

«La insuficiencia en bienes colectivos en las regiones con retraso de desarrollo, frente a las economías externas extraídas de las ventajas de infraestructura y de aglomeración de las regiones favorecidas, estimula la movilidad de los factores hacia ellas y acentúa las desigualdades regionales»⁷.

En el *Libro Blanco* de la Comisión de 1985 se especificaba:

«Somos conscientes de que pueden existir riesgos y de que según van aumentando las posibilidades de libre circulación de los recursos humanos y de los servicios financieros hacia las zonas más desarrolladas a nivel económico, las diferencias entre las regiones pueden ahondarse y poner en peligro el objetivo de convergencia».

Asimismo, el *Informe Delors* subrayaba que

«la experiencia histórica muestra que si no hay política compensatoria, el impacto global podría ser negativo para las regiones periféricas. Los costes de transporte y las economías de escala tenderán a desplazar la actividad económica hacia las regiones más desarrolladas del centro de la Comunidad en detrimento de las regiones menos favorecidas».

Las «ventajas» costes salariales no compensan la ausencia de otras ventajas competitivas, entre las cuales cabe destacar el «efecto aglomeración». Considerando las nuevas tendencias de la producción, las ventajas

⁷ Alain BUZELAY: *op. cit.*, p. 46.

asociadas a las economías de aglomeración tienden a superar los costes de producir en estos espacios más desarrollados (precio del suelo, gravámenes, salarios...).

En cuanto a la movilidad reequilibrante del factor trabajo, va a ser función de muchos factores: nivel de formación y de cualificación de la mano de obra que capacita para asimilar las mutaciones tecnológicas, diversificación del tejido productivo local, dimensión del mercado solvente, existencia de una red de infraestructuras socioeconómicas etc... Los países y regiones menos desarrollados tienen menor atractivo gravitatorio y de ello se desprende una menor capacidad de creación de empleos. Además, aparte de las disparidades socio-culturales y lingüísticas más acentuadas respecto a las existentes en un Estado nación, el deterioro de la situación sobre los mercados de trabajo de la mayor parte de los Estados miembros de la Unión frena la posibilidad de una movilidad real.

Tras el euro, las ventajas competitivas no provendrán de la alteración del tipo de cambio. Las pérdidas de competitividad se saldarán con ajustes reales, es decir, con mayor paro y cierres de empresa. Habrían de pasar a primer plan los programas de eficiencia económica, de productividad, de calidad de los productos y procesos y de potenciación de un sector servicios dinámico.

Ahora bien, esto no significa que se deba renunciar a las ventajas comparativas salariales. 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. Si, tras la fijación de los tipos de cambio, se produjera una excesiva homogeneización de los precios y de los salarios, homogeneización desconectada de las condiciones regionales y sectoriales de productividad, la Unión Monetaria perjudicaría a los espacios menos desarrollados de la Comunidad que tienen menor productividad. Perderían sus frágiles ventajas comparativas —salariales— sin haber aún adquirido las ventajas competitivas y esto acentuaría el proceso de concentración de la producción en beneficio de los espacios centrales de la Unión Europea.

4. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO Y LAS POLÍTICAS DE AJUSTE EN LA UME

El debate en torno a la herramienta presupuestaria ha recobrado vigor y protagonismo político con el proyecto de UEM que habría de redoblar los esfuerzos en materia de la cohesión económica y social. Cabe preguntarse si el presupuesto comunitario es un medio de actuación adaptado a los objetivos comunes de política económica que se ha

asignado la Unión Europea inmersa en el proyecto de unificación monetaria.

Una solución *parcialmente* alternativa a la devaluación, a la movilidad de la mano de obra y a la pérdida de autonomía nacional en materia de política presupuestaria radicaría en la existencia de transferencias *significativas* de los espacios más desarrollados hacia aquéllos que padecen mayores lagunas estructurales.

Conviene recordar lo que escribía Luis Angel Rojo en 1989:

«Habrà que estar seguro de que la Unión dispondrà de una política regional llevada a cabo mediante una política fiscal y de transferencias, suficiente, ágil y potente para contribuir a una moderación efectiva de los costes de las perturbaciones... Eso no va a ser el caso de la Comunidad en los próximos años, aun teniendo en cuenta la duplicación de los fondos estructurales de aquí a 1993»⁸.

La UEM requeriría de un instrumento presupuestario comunitario que acompañara la política monetaria. El mercado interior privado de una de sus vigas maestras podría producir un «*efecto Mezzogiorno*» a escala europea.

«La cohesión de una nación está constituida por una amplia red de transferencias económicas, es decir, de factores de producción, de rentas redistribuidas mediante los presupuestos públicos, de ahorro. En movimiento constante, estas transferencias se amoldan a los cambios incesantes de las iniciativas económicas privadas y de las políticas económicas del Estado. Estas regulaciones económicas implican un espacio monetario único pero sin reducirse a él. Mientras un siderurgista de Lorena en paro no pueda reconvertirse en las industrias mecánicas del Baden-Wurtemberg o en las actividades de la microelectrónica de Lombardía, mientras los contribuyentes de Baviera se nieguen a pagar impuestos para poner en valor Sicilia o Andalucía, Europa no será similar a los Estados Unidos, aun cuando tuviera una moneda común»⁹.

La ausencia de movilidad significativa del factor trabajo, la imposibilidad de alterar el tipo de cambio y la rigidez de los precios y de los salarios a la baja, a corto plazo, hacen que ante una pérdida de competitividad suscitada por un shock asimétrico de la demanda (o de la oferta), la unión monetaria habría de acudir a los mecanismos de

⁸ Luis Angel ROJO: *El SME y el futuro de la cooperación en Europa*; Espasa Calpe, Madrid, 1989, p. 110.

⁹ Michel AGLIETTA: *L'Ecu et la Vieille Dame*; Economica, Paris, 1986, p. 16.

transferencias financieras hacia los espacios que padecen los efectos negativos del shock.

«Las autoridades alemanas pueden elevar los impuestos reduciendo la demanda agregada... Los ingresos procedentes de estos impuestos se transfieren luego a Francia, donde se gastan con lo que Francia seguirá manteniendo un déficit por cuenta corriente que será financiado por Alemania. Es evidente que esta última solución parece poco probable entre dos naciones soberanas... Sin embargo, esta solución se aplica habitualmente entre regiones de una misma nación.

Muchos países practican redistribuciones de la renta entre regiones de forma implícita o explícita a través de presupuestos federales. La redistribución implícita de renta entre regiones de un país se produce debido a que buena parte del presupuesto del gobierno se encuentra centralizada, por lo que, cuando la producción de una región disminuye, la aportación de dicha región vía impuestos sobre la renta al presupuesto federal también lo hace y, al mismo tiempo, el sistema de seguridad social aumenta las transferencias a dicha región (por ejemplo, prestaciones por desempleo). El resultado de todo ello es una transferencia neta de rentas de carácter autonómico a favor de las regiones en declive».¹⁰

Sin embargo, la centralización de una parte sustancial de la política presupuestaria ha de ser descartada ya que plantea el tema espinoso de unas estructuras federalizantes entre Estados naciones. De ahí que se invoque, no sin cierto cinismo habida cuenta de la centralización de la política monetaria, el principio de subsidiariedad recogido en el artículo 3B del TUE y el principio de «*no bail out*» o no corresponsabilidad financiera del artículo 104 B.

El presupuesto comunitario, carente de dimensión suficiente e hipotecado por el peso de la política agrícola común, no puede desempeñar el papel estabilizador, asignativo de recursos y distributivo que incumbe al presupuesto nacional en otras uniones monetarias y eso que las disparidades entre regiones son mayores a las existentes en cada país.

En la Cumbre de Edimburgo, celebrada en diciembre de 1992, los recursos propios fueron limitados, tras largas y penosas discusiones, al 1,27% PNB para el año 1999¹¹.

¹⁰ Paul DE GRAUWE: *Teoría de la Integración Monetaria: hacia la UME*; Celeste, Madrid, 1994, pp. 20-21.

¹¹ Pese a que el ritmo de crecimiento de los gastos estructurales ha sido superior al de los recursos presupuestarios y muy superior al de los gastos agrícolas, las acciones estructurales tan sólo absorbieron el 31,9% de los compromisos de pago en 1997 y absorberán el 36% de los recursos globales en 1999, es decir, en torno al 0,4% del PIB de la Unión. Además, la propia estructura de los ingresos es regresiva. En 1996, los ingresos IVA representaron el 48,6%

«Las deficiencias de productividad que se dan en algunos países y concretamente en España les hace más proclives a los shocks asimétricos, y también más vulnerables a los efectos de los shocks de carácter homogéneo o simétrico que puedan surgir en el conjunto de la UME... A la vista de la experiencia reciente sobre las migraciones intraeuropeas y también de la presencia de numerosas diferencias que existen entre los países de la UE, no parece factible que los movimientos de la mano de obra puedan llegar a ser un elemento amortiguador de los posibles shocks que acontezcan en la futura UME. Asimismo, la insignificancia del presupuesto comunitario y el principio de subsidiariedad que, conforme al Tratado de Maastricht, debe regir la política presupuestaria comunitaria, hacen albergar pocas esperanzas sobre su capacidad estabilizadora y distributiva»¹².

Además de su estrechez, la propia estructura ingresos-gastos del presupuesto es regresiva. Del lado de los gastos, pesa como una losa, pese a las sucesivas reformas de la PAC emprendidas desde 1984, el peso de los gastos agrícolas que benefician a los Estados fundadores. Sin embargo, el problema radica más en la escasez de los recursos globales. Los fondos absorbidos por la PAC no son exagerados referidos al PIB de la Unión y lo son aún menos si se considera que la agricultura es la única política sectorial integrada a nivel comunitario. A mediados de octubre de 1998, la Comisión propuso que los Estados miembros de la UE cofinanciasen el 25% de los gastos de la PAC. Esta propuesta que sienta el precedente peligroso de una renacionalización parcial de una política comunitaria es rechazada por Francia, España, Portugal y Grecia. Estos países perciben que sus intereses se hallan lesionados y exigen otra solución a Bruselas para hacer frente al reto de la financiación de la ampliación. España habría de percibir en 1999, en condiciones «normales», cerca de 888.000 millones de pesetas en concepto PAC. La cofinanciación de la PAC, concepto cuestionable desde el punto de vista de la lógica de la integración económica y monetaria, le supondría a España una merma de ingresos que se situaría en torno a los 90.000 millones de pesetas anuales (0,07% del PNB). España debería aportar de sus presupuestos nacionales unos 1.123 millones de ecus para ayudar a sus agricultores y su contribución al presupuesto disminuiría en unos 595 millones de ecus.

de los recursos propios y la contribución PNB de los Estados miembros supuso el 32,6% de dichos ingresos. Bien es cierto que a partir de 1997 cada una de estas partidas representó en torno al 41% de los ingresos.

¹² Carmela MARTÍN: «España en Europa: más allá de los acuerdos de Maastricht»; *Cuadernos de Información Económica*, n.º 105, Madrid, diciembre 1995, p. 17.

Consecuencias de un reembolso parcial (75%) de las ayudas directas de la PAC
(Ejercicio 2006, en millones de euros y en porcentaje del PNB,
en precios constantes, antes de la aplicación de la corrección británica)¹³

	Financiación nacional (parte en los pagos de las ayudas directas de la PAC) (1)		Financiación del presup. de la UE (parte del recurso al PNB) (2)		Diferencia	
	Millones euros	PNB (%)	Millones euros	PNB (%)	Millones euros	PNB (%)
Bélgica	157,4	0,05	268,1	0,08	110,7	0,03
Dinamarca	276,7	0,13	178,1	0,08	-100,6	-0,05
Alemania	1.586,6	0,06	2.264,8	0,08	678,2	0,03
Grecia	579,5	0,38	127,8	0,08	-451,7	-0,30
España	1.123,7	0,16	595,5	0,08	-528,2	-0,07
Francia	2.169,7	0,12	1.521,2	0,08	-646,5	-0,04
Irlanda	268,4	0,31	72,6	0,08	-195,8	-0,23
Italia	1.115,2	0,07	1.249,7	0,08	134,5	0,01
Luxemburgo	7,6	0,03	19,1	0,08	11,6	0,05
Holanda	237,2	0,05	406,0	0,08	168,8	0,03
Austria	181,9	0,07	225,7	0,08	43,8	0,02
Portugal	136,6	0,10	112,6	0,08	-23,9	-0,02
Finlandia	106,3	0,07	129,1	0,08	22,8	0,01
Suecia	185,9	0,06	248,2	0,08	62,3	0,02
Reino-Unido	1.10,7	0,06	1.440,3	0,08	429,6	0,03
Nuevos Estados	0,0	0,00	286,4	0,08	288,4	0,07
Total	9.145,3	0,08	9.145,3	0,08	0,0	0,00

(1) Determinado sobre la base de proyección para 1999 de los reembolsos a los Estados miembros a título de la PAC.

(2) Determinado en función de la parte de cada Estado en el PNB de la UE.

La Comisión, no así muchos Estados miembros, se muestra más proclive a «corregir los desequilibrios» presupuestarios mediante modificación de los gastos agrícolas respecto a una intervención en los gastos estructurales. En cualquier caso, el problema de la financiación se agudiza con las pretensiones alemanas de reducir su contribución neta al presupuesto comunitario.

Del lado de los ingresos, el IVA grava al consumo final de bienes y servicios por lo que la cantidad recaudada en cada país dependerá de la importancia relativa que tenga el consumo en el conjunto de los componentes de la demanda agregada (respecto a las inversiones y gasto público), y del tipo

¹³ Comisión: Documento COM (1998) 164; Luxemburgo, 1998.

impositivo medio aplicado. Dos países con el mismo PIB podrían generar distinta recaudación en concepto de IVA bastando que el consumo en uno de ellos absorbiera una mayor parte de la producción y/o que el tipo medio fuera mayor. Para evitar el tratamiento asimétrico que se produciría entre países iguales, la aportación por este concepto se calcula aplicando el porcentaje necesario para equilibrar el presupuesto sobre una recaudación teórica calculada para cada uno de los países mediante la aplicación de un 1,4% máximo a una base imponible teórica o armonizada. La Comisión la calcula dividiendo la recaudación de cada país por un tipo impositivo medio, con el límite desde 1988 de que esta base imponible no sea superior al 55% del PNB. Si la base armonizada del IVA supera dicho límite, quedaría congelada en ese importe a efectos de aportación IVA. El objetivo de esa norma de nivelación era conseguir un mejor reparto de la carga financiera entre los diversos Estados miembros. En diciembre de 1994, se modificó la estructura de los recursos propios. El tipo máximo IVA será rebajado del 1,4% al 1,0% sobre el período 1995-1999 y la nivelación de la base imponible se hace al 50% del PNB para los Estados miembros cuya renta per cápita es inferior al 90% de la media comunitaria¹⁴. Para los demás Estados miembros, se tenderá de forma escalonada hacia ese nivel del 50% entre 1995 y 1999. Se persigue reducir los ingresos procedentes del IVA para elevar aquéllos procedentes del llamado cuarto recurso referido al PIB. Esto incrementa la progresividad de las aportaciones al presupuesto comunitario¹⁵.

Ingresos presupuestarios

	1975	1980	1985	1989	1991	1993	1994	1995	1996	1997
Exacciones-Isoglucosas	8,7	12,7	12,4	7,2	6,3	3,4	2,9	2,6	2,4	2,6
Aranc. Ad. Com	51,3	36,9	30,2	25,0	20,5	19,8	18,0	17,1	15,7	14,0
Recurso IVA	—	45,2	54,5	60,8	56,8	53,8	51,3	48,5	48,6	42,4
Recurso PNB	—	—	—	4,1	14,2	27,0	27,0	31,1	32,6	41,0

¹⁴ En 1994, la aportación IVA de España representaba en torno al 63,9% del total de los pagos efectuados a la UE (media era de 53,9%). En 1995, consecuencia de la entrada en vigor del cambio en el sistema de recursos propios que redujo el límite impuesto a la base imponible armonizada del 55% al 50% del PNB y el tipo aplicado IVA del 1,4% al 1,32%, el porcentaje de aportación IVA fue recortado al 56,7%. La evolución prevista por la Comisión debido a las modificaciones introducidas en la Cumbre de Edimburgo supone una reducción de las aportaciones al sistema de recursos propios desde el 8,5% armonizado en 1992 hasta el 7,8% en 1999.

¹⁵ Nótese que al descansar el cálculo de la base imponible en la recaudación, este cálculo beneficia a los países con mayor fraude fiscal ya que el porcentaje de contribución se aplica sobre una recaudación real inferior a la correspondiente a su nivel efectivo de gasto. De ahí que la Comisión haya reconvenido a España la necesidad de atajar el 30% el fraude en concepto IVA que se estima existe en ese país.

Estructura del gasto

	1975	1980	1985	1990	1997
Sector Agrícola	72,9	68,3	71,6	61,8	49,5
Acciones Estructurales	12,5	16,6	13,8	22,8	32,0
Políticas Internas	2,1	2,5	2,8	3,8	6,2
Acciones Exteriores	4,0	4,5	3,3	4,2	5,5
Gastos Administrativos	4,6	3,5	3,5	4,4	5,2

Esta estructura ingresos-gastos sesga en contra de una acción realmente redistributiva que estimule la cohesión económica y social y permita corregir aquellos desequilibrios inducidos por el propio proceso de integración.

La reivindicación para dotar de mayor contenido al presupuesto comunitario se enfrentó con una serie de condiciones adversas: reunificación alemana, modalidades poco ortodoxas de financiación de aquella, recesión en la UE entre el segundo semestre de 1992 y el segundo semestre de 1994, posterior crecimiento lento, reglas de disciplina contenidas en el TUE, Pacto de Estabilidad e inevitable apertura de la Unión hacia los países de Europa Central y Oriental (PECOs). Así, por ejemplo, el presupuesto de 1997 se incrementó en un modesto 3,0% respecto al 8,5% del año anterior y eso que la crisis de las «vacas locas» impidió reducir al 2,0% el crecimiento de los créditos como se había pensado inicialmente. Se aprobó también la propuesta francesa, apoyada por los diputados del Partido Popular, de recortar en 1.000 millones de Ecus los fondos estructurales. La explicación de este recorte más simbólico que real, puesto que este dinero no iba a ser utilizado por los Estados miembros, se halla en la política de rigor presupuestario impuesta por el cumplimiento de los criterios de finanzas públicas definidos en Maastricht. Muchos Estados estaban dispuestos a no aprovechar estos fondos para «ahorrarse» de tal suerte la partida de gasto complementario a cargo de los presupuestos nacionales. Tal es el caso de España con los recortes aportados en materia de gastos en inversiones públicas en los presupuestos de 1995, 1996 y 1997. Estos recortes afectan sobre todo a los objetivos 2 y 5 y no al objetivo 1 que es aquel que más dinero reporta a España.

Con las reglas de disciplina y el Pacto de Estabilidad, queda claro que los costes económicos y sociales provenientes de la implantación de la moneda única incumbirán a los presupuestos nacionales. En última instancia, el problema que subyace a estas carencias presupuestarias no es otro que el de la falta de correspondencia entre la UME y la integración política. Y el problema es llamado a agudizarse con la futura ampliación de la Unión Europea que difícilmente podrá compatibilizar la

ampliación con la profundización en base a los límites presupuestarios contenidos en la «*Agenda 2000*» propuesta por la Comisión en julio de 1997. Sus contenidos pasaron a ser los grandes ejes del marco financiero que parecía consensuado en abril de 1998 y que hoy es cuestionado por los países centrales de la UE en detrimento de los intereses de España que sería el país más perjudicado por dicho cuestionamiento de la *Agenda 2000* que le garantiza unas transferencias anuales cercanas a las actuales, es decir, en torno al billón de pesetas.

¿Qué se pretendía inicialmente?

Se aspiraba a garantizar la cohesión y asumir los costes de la ampliación sin incrementar el techo de los recursos propios del presupuesto que seguía fijado en el 1,27% del PIB comunitario. El coste previo a la ampliación ascenderá a 21.000 millones de Ecus: 3.000 millones para la agricultura, 7.280 millones para las estructuras y unos 10.5000 millones para el Phare. Sin embargo, el coste de la ampliación ascenderá durante el período 1999-2006 a unos 64.310 millones de euros de los cuales el 65% irá destinado a la financiación de las medidas estructurales. El presupuesto agrícola destinará a la adhesión unos 13.450 millones de euros, es decir, en torno al 20,9% del total de gastos generado por la ampliación de la Unión Europea.

Se prevé que las 2/3 partes (42.870 millones de euros) del coste de la ampliación será financiado merced al crecimiento medio de la UE estimado en el 2,5% —es decir, mediante la aplicación del porcentaje de recursos propios/PIB aumentado en esta proporción— y el resto será financiado mediante el incremento del PIB inducido por la propia ampliación así como merced a la aportación de los PECO que también contribuirán, aunque a la postre vayan a ser obviamente receptores netos¹⁶. Se estima esta partida en unos 21.600 millones de euros. El futuro de los

¹⁶ La política estructural se lleva la parte del león. Su financiación habría de repartirse entre dos tercios a cargo del crecimiento esperado, es decir, proveniente de los contribuyentes netos que, a más PIB, aportarán más recursos y un tercio proveniente de las regiones que dejen de percibir los subsidios previstos en el objetivo 1, regiones cuyo nivel de renta per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria. Para España, esto supone que Valencia y Cantabria dejarán de ser consideradas como regiones pobres. Portugal perderá a la región de Lisboa que representa un tercio de la economía. Alemania perderá a Berlín oriental. Las que salen del objetivo 1 lo harán suavemente, con reducción escalonada de subvenciones durante seis años, hasta aterrizar, eventualmente, en el objetivo 2 si se les considerase, harto improbable, conjuntos regionales en declive. Estas regiones conservarían sus ventajas en los dos primeros años, en los dos siguientes años se quedarían a mitad de ambos objetivos y en el último tramo podrían ser equiparadas a regiones objetivo 2. Irlanda saldría de este objetivo y, además, a partir del año 2003 dejará de percibir el Fondo de Cohesión al superar su renta per cápita el 90% de la media comunitaria. Italia deberá renunciar a Cerdeña y Puglia, Bélgica al Hainaut, Francia a Córcega y Valenciennes, Los Países Bajos al Flevoland y el Reino Unido a las Islands y las Highlands.

fondos estructurales a partir del año 2000 es una de las cuestiones más polémicas en la futura Unión Europea estructurada en torno a la moneda única, con incorporación de nuevos Estados miembros y sometida al imperativo de tener que proseguir con sus políticas de ajuste respetando el objetivo implícito de lograr del equilibrio presupuestario.

Financiación del gasto adicional
(Miles millones euros).

Aplicaciones	Europa 15	PECOs	Total
Agricultura	10,6	15,5	26,1
Estructural	-10,1	45,0	34,9
Otras Categorías	-1,8	14,3	12,5
Compromisos totales	-1,3	74,8	73,5
Margen			15,3
Recursos			
Crecimiento económico	67,3		67,3
2,0%			53,0
0,5%			14,3
Ampliación		21,5	21,5

Perspectivas financieras de la Unión Europea
En millones de euros a precios de 1997

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	43.300	44.100	45.000	46.100	47.000	48.000	49.000	50.000
Política Estructural	34.300	35.200	36.000	38.800	39.800	40.700	41.700	42.800
Fondos Estructurales	31.400	31.300	32.100	31.300	30.300	29.200	28.200	27.300
Fondo Cohesión	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900
Ayudas preadhesión	0	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Nuevos EEMM (***)	0	0	0	3.600	5.600	7.600	9.600	11.600
Políticas Internas	6.100	6.100	6.400	7.300	7.500	7.700	7.900	8.100
Acciones Exteriores	6.600	6.600	6.800	7.000	7.100	7.300	7.500	7.600
Administración	4.500	4.500	4.600	5.100	5.200	5.300	5.400	5.500
Reservas	1.200	1.000	1.000	800	500	500	500	500
Total	97.800	97.500	99.800	105.100	107.100	109.500	112.000	114.500
Recursos propios								
(%PIB comunitario)	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%
Aport. para pagos	1,25%	1,24%	1,24%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%	1,22%
Margen	0,02%	0,03%	0,03%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%

(***) Incluyendo la participación en el Fondo de Cohesión.

(Fuente: Comisión Europea)

¿Qué acordó la Comisión en abril de 1998? Confirmó que los Fondos Estructurales para los Quince —sólo incluyendo las ayudas preadhesión para el Este, pero sin los gastos de integración de los candidatos más avanzados de la Europa Oriental— alcanzarán los 210.000 millones de euros (aproximadamente 35 billones de pesetas) y el de Cohesión ascenderá a 20.300 millones (unos 3,3 billones de pesetas). Se observa, no obstante, que los fondos estructurales siguen una dotación descendente a partir del año 2000, conforme se van precisando las necesidades y modalidades de integración de los nuevos Estados miembros. El recorte real es menor de lo sugerido porque 14.1000 millones de euros destinados a la política estructural se financiarán a partir de la rúbrica agrícola. Se trata de las «*nueve medidas para el acompañamiento rural*» que se desgajan de los Fondos Estructurales y que son pasados a Agricultura.

Si comparamos dicha cantidad con la establecida para el período 1994-1999, observamos que, tomando como referencia el montante previsto para 1999 como promedio anual, se produce una merma del 5,0%. Resulta bastante lógico que si se mantiene el techo de los recursos propios y el de los recursos estructurales, en términos de PIB, y al desviarse recursos para la ampliación, se produzca un recorte de los fondos disponibles para la cohesión de la actual Unión Europea. La única posibilidad, en este marco de reflexión, para que se elevase la intensidad del esfuerzo de cohesión para los actuales beneficiarios siendo que las demás políticas vieran recortados sus importes. Al no ser así, el coste de financiar la ampliación, presentada como un reto histórico que no se puede acomodar con un espíritu de tendero, recae básicamente en los recursos para la ampliación de la actual UE-15.

Las regiones objetivo 1 que han absorbido el 69% y el 68% de las ayudas regionales durante el período 1989-1993 y 1994-1999 seguirán absorbiendo «*alrededor de*» dos tercios de los Fondos Estructurales¹⁷ y continuarán teniendo como finalidad la recuperación de las regiones menos desarrolladas, si bien se pretende aplicar con más rigor el cumplimiento estricto del 75% de la media de la UE en materia de renta per cápita. Sin embargo, ese «*alrededor de*» se ha mantenido para conservar a Bruselas cierta discrecionalidad en la concesión de las ayudas por dicho concepto. Los Comisarios ingleses abogaban por eliminar el criterio de empleo para poder tener acceso a las ayudas objetivo 2¹⁸

¹⁷ Comisión: *Inforegio News*, Nota Informativa, n.º 50: «Propuestas de Reglamentos relativos a los fondos estructurales», marzo de 1998.

¹⁸ Recordemos que para poder beneficiarse de las ayudas en concepto objetivo 2, la tasa de paro ha de ser superior a la media comunitaria en los 3 últimos años, el porcentaje de empleo industrial debe ser superior a la media comunitaria y el volumen de empleo industrial tiene que haber mermado. En el caso español, las dos regiones más beneficiadas son Cataluña y el País Vasco.

(ayudas para regiones en declive industrial, a las ciudades con problemas de exclusión social y a las zonas pesqueras en reconversión). Al final se rehusó dicha pretensión. Como contrapartida la Comisión suavizó su proyecto primero de concentración de las ayudas¹⁹ sobre menor número de regiones y de habitantes para elevar las sinergias de dichas ayudas. Aceptó introducir el concepto británico de «*red de seguridad*», tope mínimo para que los Estados no vean desplomarse el número de sus habitantes beneficiarios. Gracias a la red, el Reino Unido conservará al menos dos tercios de sus actuales beneficiarios (30) cuando hubiesen tenido que ser menos de 6 con el nuevo esquema. Se especificó también que no se podría perder de golpe más de un 33%. La Comisión prevé que la población abarcada por el nuevo objetivo 2, centrado en la reconversión económica y social de las zonas no objetivo 1 con dificultades estructurales, ya sean zonas industriales, rurales, urbanas o bien dependientes de la pesca, se limite al 18% de la población total de la UE. Pero también propone que, en cada Estado miembro, esta población (incluida la de las regiones acogidas con anterioridad al objetivo 1 y que puedan ser subvencionadas en virtud de este nuevo objetivo 2) no sea reducida en más de un tercio respecto a la población abarcada actualmente por los objetivos 2 y 5b. En total, la población concernida por los nuevos objetivos 1 y 2 de los Fondos Estructurales debería alcanzar entre el 35% y el 40% de la población global de la UE en 2006 mientras que los actuales objetivos 1, 2, 5b y 6 abarcan a más del 52% de la población comunitaria. Se afirma que España, consecuencia de su mayor desempleo, perderá menos ayudas que los demás para hacer un hueco a las subvenciones dirigidas a los PECOs. En cualquier caso, lo único seguro hasta ahora es que España perderá y se trata de negociar la cuantía de la pérdida así como su escalonamiento en el tiempo.

En lo concerniente al Fondo de Cohesión, del cual España percibe entre un 52% y un 58%, se acordó que los países receptores seguirían beneficiándose de él siempre que no superasen el 90% de la renta media comunitaria y que no incumpliesen el Pacto de Estabilidad. Se aceptó el principio de que una mayor convergencia nominal no implicaba necesariamente progresos en materia de convergencia real siendo éste un concepto eminentemente relativo.

¹⁹ Se ha de pasar de un 51% de la población en 1999 a un 35%-40% en el 2006, lo cual se alcanza con la desaparición de algunas regiones o territorios beneficiarios en la actualidad.

Pagos e ingresos de los países de la UE/Presupuesto comunitario

	Aportaciones anuales al Presupuesto (%PIB)			Fondos anuales recibidos (%PIB)		
	1986-88	1989-93	1994-96	1986-88	1989-93	1994-96
Alemania	1,0	1,1	1,2	0,5	0,5	0,5
Austria			1,1			0,5
Bélgica	1,4	1,3	1,4	0,8	1,1	1,2
Dinamarca	1,0	0,9	1,0	1,4	1,2	1,2
España	0,0	1,1	1,1	1,1	1,6	2,3
Finlandia			1,1			0,8
Francia	1,0	1,0	1,1	0,9	0,8	0,9
Grecia	0,9	1,0	1,2	3,8	5,2	5,6
Holanda	1,3	1,4	1,5	1,6	1,3	0,8
Irlanda	1,2	1,2	1,4	5,4	6,5	5,2
Italia	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7
Luxemburgo	1,2	1,2	1,3	0,2	1,9	1,8
Portugal	0,9	1,1	1,4	1,9	3,4	4,3
Reino-Unido	0,8	0,8	0,9	0,5	0,5	0,6
Suecia			1,0			0,4

(Fuente: Comisión Europea).

Evolución del saldo financiero España-UE

(Millones de pesetas)²⁰

	Aportación española	Pagos Comunitarios
1992	659.080	990.563
1993	750.453	1.146.385
1994	813.847	1.165.600
1995	629.070	1.769.118
1996	750.355	1.664.424
1997	912.064	1.743.789
1998	993.482	1.989.698
1999	1.029.587	2.097.749

El total de los recursos afectados a Acciones Estructurales ascendió a 166.673 millones de Ecus durante el período 1994-1999. De esos 26,4 billones de pesetas del año 1994, 24,1 fueron destinados a los fondos estructurales y 2,3 billones fueron afectados al Fondo de Cohesión.

²⁰ Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Si bien España es el país miembro más favorecido por los fondos estructurales²¹, dado el tamaño relativo de su economía respecto a la de otros países beneficiarios, las ayudas tienen menor impacto en relación al que se logra en otras economías periféricas. En el caso español, los fondos percibidos durante 1989 y 1993 han equivalido a un 0,7% del PIB español y los devengados entre 1994 y 1999 supondrán aproximadamente el 1,4% del PIB. Para Irlanda, las ayudas percibidas representan el 2,8% de su PIB y este porcentaje se eleva hasta el 3,6% y el 3,9% en el caso de Grecia y Portugal respectivamente. Asimismo, conviene destacar como rasgo contradictorio con el objetivo de los Fondos, el importante y creciente porcentaje de recursos percibidos por los grandes países de la Unión Europea. Francia, Alemania y el Reino Unido absorbían el 32% de los recursos de los fondos estructurales (sin incluir obviamente el Fondo de Cohesión al cual no tienen acceso). Los criterios 2, 5b y las acciones afectadas a objetivos de tipo horizontal (objetivos 3 y 4) garantizan importantes retornos financieros a los países que más contribuyen a la financiación del presupuesto comunitario. Así, si España percibía el 25,4% del total de los recursos estructurales comunitarios entre 1994 y 1999, era seguida en importancia por Alemania e Italia (13% cada uno), Grecia y Portugal (10,6% cada uno) y por Francia (9,0%).

En total, España percibía en torno al 12,9% de los gastos de la UE en 1995, Italia el 13,7% y Francia el 16,4%. El porcentaje percibido por España debería elevarse hasta el 16,3% en 1999 ya que ha crecido su participación en el gasto agrícola, en las acciones estructurales y en las políticas internas, sobre todo en I+D.

Aunque conviene relativizar la importancia de los fondos estructurales en términos de esfuerzo financiero de la UE para forzar la convergencia real entre los Estados miembros y aun cuando desde la vertiente de su formulación práctica, tampoco puede hablarse de una auténtica política comunitaria al no ser los objetivos definidos a nivel comunitario así como tampoco son valorados los resultados logrados en base a parámetros establecidos a nivel comunitario, la existencia del presupuesto comunitario es positiva.

¿Cuáles son los elementos del debate desde septiembre-octubre de 1998?

²¹ Entre 1989 y 1993 España percibió un total de 14.229 millones de Ecus, es decir, el 21,4% del total de los fondos estructurales. Entre 1994 y 1999, incluyendo el Fondo de Cohesión, percibió 42.399 millones de Ecus del año 1994, es decir, un 25,4% del total de los recursos estructurales comunitarios.

Andalucía percibe el 22,3% de las ayudas; Castilla y León el 9,3%; Galicia el 9,1%; la Comunidad Valenciana el 7,9%; Castilla-La-Mancha el 7,4%; Cataluña el 6,4%; Extremadura el 5,3%; Canarias el 5,1%; Asturias el 4,3% y el País Vasco el 3,5%.

Alemania, confrontada con los requisitos de ajustes presupuestarios internos, plantea con premura creciente la exigencia de recortar en unos 500.000 millones de pesetas anuales su saldo negativo con la UE y para ello ha llegado a contemplar, en esta fase preliminar de las negociaciones, la supresión del Fondo de Cohesión. En el Consejo Ecofin celebrado el 23 de noviembre de 1998, bajo Presidencia austríaca, se adelantó la necesidad de «estabilizar el gasto comunitario» durante el período 2000-2006 en unos 85.000 millones de ecus. Esta propuesta que cuenta con el aval de Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Suecia, Finlandia, Holanda y Luxemburgo halla sus principales opositores en España, Italia, Portugal y Grecia, situándose Bélgica, Irlanda y Dinamarca en tierras de nadie.

Esta propuesta, matizada por el hecho de que la factura correspondiente a la futura ampliación iría separada de estas cantidades rebajadas, pretende estabilizar el gasto a nivel del *promedio* del período 1993-1999. Al tratarse del promedio de unas cifras que han ido creciendo y que, además, considera los gastos en volumen y no en porcentaje del PIB, no sólo no alcanza lo propuesto inicialmente por la Comisión en la *Agenda 2000* sino que merma considerablemente el gasto. La «estabilización» del gasto se logra recortando las partidas estructurales lo cual resulta una incongruencia desde el punto de vista de los retos de convergencia real y de competitividad planteados por la UEM y, además, para concitar el acuerdo de Francia no se tocaría apenas la política agrícola común que representa cerca del 50% del gasto comunitario.

Alemania obtendría un importante retorno (173.000 millones de pesetas anuales) en concepto de fondos estructurales convencionales objetivos 1, 2 y del objetivo 3²². Si se suprime el fondo de cohesión, Alemania se «ahorraría» unos 124.000 millones anuales y si a eso se le añade una eventual cofinanciación de la PAC, lo cual significa un retroceso en cuanto a la comunitarización futura de las políticas económicas sectoriales, Alemania conseguiría ahorrar otros 118.000 millones anuales de pesetas a los cuales conviene añadir los 82.000 millones que dejaría de aportar en concepto «cheque británico».

España se ve amenazada con tener que renunciar a unos 400.000 millones de pesetas anuales de las arcas comunitarias en concepto de gastos

²² El nuevo objetivo 3 se centraría en la modernización de los sistemas educativos, de formación y de empleo. Este objetivo toma como punto de partida el nuevo Título relativo al Empleo del Tratado de Amsterdam, la estrategia europea de empleo desarrollada a partir del Consejo Europeo de Essen y los Planes Nacionales de Empleo.

Financieramente, debería aplicarse sólo fuera de las zonas subvencionables en virtud de los objetivos números 1 y 2, pero debería servir de referencia para las actuaciones en materia de desarrollo de los recursos humanos a través de toda la Unión Europea.

estructurales y de PAC lo cual le supondría una merma de ingresos de 2.500.000 millones de pesetas sobre el conjunto del período, es decir, un 33% menos de lo previsto. Bruselas propone un reparto en función del ratio de población y una concentración de las ayudas. Si bien España no sufrirá grandes recortes en concepto objetivo 1 (dos terceras partes de los fondos estructurales sin incluir el Fondo de Cohesión) y si «tan sólo» debería perder 40.000 millones de pesetas anuales en concepto objetivo 2 y otros 40.000 millones anuales en concepto objetivo 3²³, lo cual no deja de ser paradójico habida cuenta la elevada tasa de paro española, la gran merma provendría del recorte de las ayudas del FSE para las regiones que ya perciben ayudas por ser objetivo 1 y 2. Esto supondría un recorte de unos 140.000 millones anuales. Paralelamente a ello, la cofinanciación de la PAC le supondría un nuevo recorte de 90.000 millones de pesetas anuales y, puestos a ser catastróficos, la desaparición del Fondo de Cohesión conllevaría una pérdida adicional de 221.000 millones de pesetas anuales. No obstante, parece bastante probable que España halla de transigir y aceptar la propuesta alemana de ir recortando gradualmente la dotación del Fondo de Cohesión hasta su total extinción en el 2006.

De ahí que España proponga, cara a la negociación final, varios correctivos o «matizaciones» compatibles con el espíritu de las propuestas de la Comisión contenidas en la «Agenda 2000».

- Se ha de tomar en cuenta el año 1999 en lugar del septenio anterior lo cual permitiría llevar los gastos hasta los 95.000 millones de ecus respecto a los 85.000 previstos por las presidencia austríaca.
- Este gasto ha de ser afectado a los quince miembros actuales de la UE ya que la ampliación requeriría de otras líneas presupuestarias.
- El marco financiero debe permitir afrontar los compromisos contraídos por el TUE en materia de cohesión económica y social. Además, el concepto de saldo neto es erróneo puesto que la pertenencia a la UEM aporta otras serie de ventajas económicas y, asimismo, parte de las obras financiadas vía los fondos estructurales como por ejemplo el aeropuerto de Atenas recae en empresas alemanas. Se trata de hacer realidad el principio de solidaridad presupuestaria que habría de acompañar el proyecto de UEM, tanto más cuanto que se recorta el margen de maniobra de la política presupuestaria nacional.

Se trata para España de que se mantengan los grandes ejes de la Agenda 2000 como puntos de partida para la negociación financiera.

²³ Pasaría a percibir el 4,2% de los fondos afectados a dicho objetivo. En la actualidad absorbe el 12,1%.

5. CONCLUSIONES

Los países y regiones tan sólo pueden participar plenamente de los beneficios del mercado interno y de la UEM a partir de una estructura competitiva. Conforme a las teorías de Scitovsky, el mercado no da lugar a una distribución equilibrante de las actividades y la intervención pública, nacional y comunitaria, es necesaria para crear economías externas y sinergias sin las cuales se producirá un efecto aglomeración que acentuará la periferización de los países y regiones menos desarrollados de la Unión que gozan de menores ventajas competitivas.

La UEM requiere una política de desarrollo regional a nivel nacional y comunitario. Se acomoda mal de las reglas de disciplina presupuestarias reforzadas por el Pacto de Estabilidad, expresión de egoísmos nacionales, que postula, de hecho, el equilibrio presupuestario y fija un sistema disuasorio de multas o depósitos que no engrosarán el presupuesto de la Unión sino que serán repartidas por los países «virtuosos» de la eurozona.

En última instancia, el problema que subyace a estas carencias presupuestarias no es otro que el de la falta de correspondencia entre la integración política y la UME. Por lo general, la plena integración ha dado lugar a la formación de una entidad política diferente que acababa erigiéndose en un nuevo Estado. Tal no puede ser el devenir de la UE, amplio mosaico de Estados naciones. La construcción europea ha de converger hacia una forma institucional desconocida en el día de hoy que no es ni la de un Estado unitario o federal ni una confederación y que debe, además, respetar las prerrogativas de soberanía de los Estados miembros. Históricamente, la instauración de un Estado soberano ha precedido la implantación de una moneda única y la desaparición del tipo de cambio como herramienta de ajuste ha sido acompañada por la existencia de una política presupuestaria centralizada que amortiguaba los efectos de un shock regional. En la UME, un poder monetario único va a tener que «cohabitar» con once poderes presupuestarios autónomos cuyo margen de actuación contracíclico está muy restringido. Esta situación no tiene precedente histórico y se puede anticipar que la Unión Europea es llamada a ser una Unión de Estados y de ahí que los límites de la solidaridad presupuestaria vayan a persistir mientras subsistan las soberanías nacionales.

Cotizaciones sociales y competitividad

por Sebastián Jesús Sansó Marrero

Master en Estudios Europeos.
Universidad de Deusto

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON LOS PAÍSES DE LA U.E.—2. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE COTIZACIÓN DE ESPAÑA Y CINCO PAÍSES DE LA U.E.: SU INCIDENCIA EN LA COMPETITIVIDAD.— 2.1. **Introducción.**— 2.2. **Alemania.**—2.3. **Dinamarca.**—2.4. **Francia.**— 2.5. **Países Bajos.**—2.6. **Reino Unido.**—2.7. **Conclusiones.**—3. ANÁLISIS DE UNA POSIBLE REDUCCIÓN DE LAS COTIZACIONES SOCIALES EN ESPAÑA.—3.1. **Sustitución de cotizaciones sociales por otras fuentes impositivas.**— 3.2. **Análisis de los efectos de la sustitución de cotizaciones por IVA.**—3.3. **Reducción de cotizaciones: ¿Proporcional o discriminatoria?**—3.4. **Otras alternativas al incremento del IVA.**— 3.5. **Desaparición de las cotizaciones sociales.**—3.6. **Conclusiones.**—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo trata de dar respuesta a uno de los problemas que ha estado en el candelero de la actualidad económica nacional durante el último año, con especial incidencia a finales del año 1997, como es el del modelo de financiación del sistema de protección social en territorio español y la influencia de dicho modelo en la competitividad de las empresas españolas.

El debate se planteó desde dos puntos de vista, por un lado, el defendido por la patronal C.E.O.E., que abogaba por una reducción de las cotizaciones sociales en pro de una mejora de la competitividad de la empresa española, con el consiguiente incremento del empleo —hay que recordar, que en declaraciones efectuadas a diversos medios de comunicación de ámbito económico, el presidente de la patronal, José María Cuevas, cifró en un mínimo de 6 puntos porcentuales la posible reducción de las cotizaciones empresariales al sistema de la Seguridad Social¹

¹ Ver diarios de información económica como *Cinco Días*, *Negocios*, *Expansión*, de los días 19, 20 y 21 de Noviembre.

—aduciendo, además, la inviabilidad del actual sistema de pensiones y protección social vigente en el Estado español, con las proyecciones económicas y demográficas realizadas para los años venideros. Todos estos estudios de tipo econométrico² que predicen la quiebra del actual sistema de la Seguridad Social, en base a la insuficiencia recaudatoria con relación al creciente número de beneficiarios del sistema que nuestro país habrá de soportar en un futuro —las proyecciones no van más allá del año 2025 o 2050—, y que centran el debate en la viabilidad y diseño de un nuevo modelo de financiación, donde convivan los sectores privado —modelo de capitalización chileno— y público —modelo contributivo—, han sido obviados en este estudio, haciendo referencia a ellos únicamente en la obtención de alguno de los datos de los que parten.

El otro frente del encendido debate tiene por interlocutores a las organizaciones sindicales, las cuales abogan por el mantenimiento del sistema de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, rechazando los argumentos de la patronal acerca de la existencia de una relación causa-efecto entre las cotizaciones, la competitividad y la creación empleo.

Además, señalan como falacia la afirmación de un excesivo gasto social por parte del Estado y, aun aceptando, que con la nueva asignación de fuentes a las distintas partidas del gasto en protección social, habrá remanentes de dinero, promueven la asignación de dichas cantidades a la constitución de una Reserva, que pueda servir de colchón en caso de insuficiencia recaudatoria.

Este artículo, resumen de la tesis realizada para la obtención del Master del I.E.E. trata de compendiar las dos posturas integrantes del debate. Para ello, lo dividiremos en tres partes. Una primera, donde se resume el debate existente en torno al actual Sistema de protección Social.

En la segunda parte se trata de enfrentar las características de las distintas alternativas en cuanto a modelo de financiación que existen en Europa, y la incidencia de las mismas en la competitividad. Para ello, en primer lugar se esquematizan los sistemas fiscales de cinco Estados miembros —Alemania, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido—, y posteriormente, se plantea un escenario ponderando el distinto peso de los tipos

² Ver *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Círculo de Empresarios, Madrid, enero de 1995, dirigido por José BAREA.

Ver *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, Círculo de Empresarios, Madrid, julio de 1996, de José PIÑERA.

Ver *Pensiones y prestaciones por desempleo*, Fundación BBV, Madrid, 1996, dirigido por José BAREA y José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO.

Ver *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*, Colección de estudios de «La Caixa», Barcelona, 1996, dirigido por José Antonio HERCE.

impositivos; y con dos factores de corrección, los Costes Laborales Unitarios por hora trabajada; y la Productividad por hora trabajada. Las conclusiones más importantes en este apartado radican en la comparación del sistema español con el danés, es decir, la recaudación vía cotizaciones sociales, o vía impositiva.

En la tercera y última parte, nos limitaremos a mostrar la incidencia que sobre la competitividad española tendría la reducción de las cuotas patronales a la Seguridad Social. En un primer momento, podremos observar cómo existe margen suficiente como para reducirlas, si se acomete con rigidez la tan traída reforma de las fuentes de financiación. Por otro lado, se comprobará como, aun con el incumplimiento de tal modificación, sería factible la sustitución de porcentajes de cotización por puntos de IVA, sin que se resintiera la recaudación, y mejorando la competitividad del sistema hispano —sólo se comparará con el modelo danés, por ser el objeto de este trabajo el probar la mejor o peor eficacia de uno u otro modelo de financiación.

1. ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON LOS PAÍSES DE LA U.E.

El intenso debate que ha existido en los últimos tiempos sobre la financiación de la protección social ha girado, en gran medida, en torno a tres propuestas que implican cambios radicales de la forma y/o cuantía de la financiación requerida.

En primer lugar, se ha defendido que, en lo relativo a las pensiones contributivas, el sistema de financiación idóneo debería ser el de capitalización y no el de reparto. En segundo lugar, se ha insistido en la conveniencia de reducir, e incluso eliminar, la financiación vía cuotas sobre los salarios, sustituyéndola por un aumento de los tipos de IVA. Por último, se ha defendido con insistencia la conveniencia de privatizar algunas funciones protectoras asumidas por el sector público.

Me centraré fundamentalmente en este segundo foco de debate, por ser el objeto principal de este estudio. Las razones aducidas en contra de la financiación por la vía de las cuotas son de distinta naturaleza. En primer lugar, se ha señalado su efecto disuasor sobre la demanda de trabajo, al constituir un impuesto sobre este factor productivo. En segundo lugar, las cuotas crean un incentivo a la sobrecapitalización y, por tanto, a la reducción de la productividad del capital. Por último, en la medida en que gravan con mayor fuerza las actividades más intensivas en trabajo, las cuotas alteran la estructura de competitividades relativas de sectores y empresas, mientras que el IVA es un impuesto neutral desde el punto de vista de la eficiencia.

Como se observa, el principal argumento crítico reside en la idea de que las cuotas distorsionan los verdaderos costes del factor trabajo. Si las cuotas se utilizan sólo para financiar pensiones contributivas, este razonamiento es erróneo. Los costes del trabajo deben incluir no sólo el coste de mantener al trabajador cuando está en activo, sino también cuando se jubile. Lo contrario supondría o bien aceptar que los jubilados deben ser indigentes, o que la financiación de las pensiones debe recaer sobre impuestos no proporcionales a las rentas percibidas por jubilados durante su vida activa.

El problema principal, desde el punto de vista de la viabilidad práctica de la propuesta de sustitución de cuotas por el IVA, es que desconocemos los importantes efectos que esta decisión tendría sobre las principales variables económicas y, muy en particular, sobre el empleo, fundamentalmente a través de tres vías:

- El cambio en el precio relativo del trabajo respecto al coste de uso del capital afecta a la relación óptima capital/trabajo.
- El cambio en los beneficios afecta a la tasa de inversión y, por tanto, a la capacidad y al empleo.
- La modificación de salarios y precios altera la demanda efectiva y, por tanto, el empleo.

En este contexto, la propuesta de algunas fuerzas políticas y del propio gobierno de sustituir progresivamente cotizaciones patronales por el IVA, condicionaría mucho más la financiación de la Seguridad Social, dado el elevadísimo fraude (aproximadamente el 33%) en esta figura impositiva.

Con ser problemática la evolución demográfica en los próximos años, el mayor problema no está en la relación activos-pasivos. El centro del debate debiera situarse en la situación del mercado de trabajo caracterizado por:

- Una tasa de actividad muy baja en comparación con los países de nuestro entorno, más de cinco puntos por debajo de la media comunitaria.
- Un volumen de desempleo muy superior.
- Un mercado laboral caracterizado por altas tasas de temporalidad, cada vez más precario, que implica degradación de condiciones de trabajo, reducción de los salarios y, con ello, una cuantía menor de las bases de cotización.

Estas circunstancias suponen de hecho anular prácticamente lo que la evolución demográfica pudiera afectar a la financiación. Con la actual situación demográfica y situándonos en las tasas medias de actividad y paro de la Europa comunitaria (54,6% y 11,2% respectivamente), nuestro país el pasado año hubiera contado con 3.600.000 puestos de trabajo

más, lo que hubiera significado un ingreso adicional por cotizaciones de dos billones de pesetas, un 30% más de lo realizado.

Si se analiza desde una perspectiva europea:

Presión fiscal por grupos de impuestos

Distribución en porcentaje del PIB. Año 1992	OCDE	U.E.	España
Tributación personal	17,1	17,6	12,2
Tributación empresarial	8,2	9,1	11,7
Tributación sobre bienes y servicios	11,8	13,1	10,2
No clasificados	1,7	1,6	1,7
Presión fiscal	38,8	41,4	35,8

Fuente: OCDE

Tipos legales de cotización. Año 1993

País	Empresa (%)	Trabajador (%)	Total (%)
Holanda	13,10	42,15	54,25
Italia:			
a) Industria	38,27	13,58	51,58
b) Comercio	40,49	10,05	50,54
Francia	31,03	15,62	46,65
España	30,70	6,50	37,20
Bélgica	23,36	13,07	36,43
Alemania	18,15	18,15	36,30
Portugal	24,00	11,00	35,00
Grecia	19,35	10,00	29,35

Fuente: OCDE

Del análisis de los datos contenidos en los cuadros se desprende que la imposición empresarial en España es comparativamente elevada, situándose su recaudación, tanto en términos PIB como, en mayor medida, en porcentaje de los ingresos totales, por encima de la media de la U.E. y del conjunto de la OCDE. Por el contrario, tanto de la imposición sobre el consumo como de la imposición personal se obtienen unas cifras de recaudación que están por debajo de la media de los países de nuestro entorno económico.

Es de destacar que el mayor peso relativo en España de la imposición empresarial obedece a la importancia de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empleador o empresario, puesto que la otra

gran figura de la tributación empresarial —el Impuesto sobre Sociedades— tiene en la mayoría de los países una importancia cuantitativa significativamente menor y, además, posee un menor peso relativo en España que en la Unión Europea o en el área de la OCDE.

También es de resaltar que las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del trabajador tienen, en el marco de la imposición personal, un peso relativo menor que en nuestro entorno económico, no alcanzando en términos de PIB ni siquiera la mitad que en la media de la Unión Europea.

A pesar de la menor importancia cuantitativa de la Seguridad Social a cargo del trabajador, el conjunto de las cotizaciones es más gravoso —en términos PIB y en porcentaje total— en España que en la Unión y que en la OCDE, precisamente por el fuerte peso de las cotizaciones con cargo al empleador.

Por lo tanto es necesario una reducción del gasto que ha de ser financiado mediante el sistema contributivo y traspasado a los Presupuestos del Estado para ser financiado con cargo a los impuestos generales. La cuantificación de dichas reducciones nos da una primera aproximación de en cuánto se podrían rebajar las cotizaciones sociales, sustituyéndolas simultáneamente por otros impuestos de nuestro ordenamiento fiscal. En un proceso más amplio en el tiempo se irían recogiendo los efectos beneficiosos, en cuanto a la reducción del gasto total, derivados de otras propuestas que por tener incidencia en un período más dilatado no permiten a corto plazo reducciones inmediatas de las cotizaciones, pero que en el medio y largo plazo contribuirán a hacer viable el sistema, permitiendo ajustes a la baja de las cuotas.

Los epígrafes más importantes que contribuirían a la reducción de la financiación del gasto del sistema a través de cotizaciones sociales son los siguientes:

- Los gastos en Sanidad, a consecuencia de su universalización, entendemos han de financiarse totalmente con cargo a los impuestos generales y representan 771.000 millones de pesetas de 1994.
- Los complementos de pensiones mínimas, que por su carácter no contributivo consideramos que han de financiarse en su totalidad por impuestos y que en estos momentos se cubren en un 56% con cargo a cotizaciones, darían lugar a un ahorro del sistema de Seguridad Social estimado para 1994 en 251.000 millones.
- A estos dos grandes epígrafes habría que añadir otros de menor cuantía y de difícil cuantificación como son las jubilaciones anticipadas por causa de reconversión industrial, y las reducciones de cotizaciones de la Seguridad Social para fomentar el empleo, que proponemos que sean suprimidas o, en todo caso, compensadas por aportaciones de los Presupuestos del Estado.

Todo ello nos permite cuantificar aproximadamente en un billón cien mil millones de pesetas de 1994 el gasto que no corresponde financiar a través del sistema contributivo de la Seguridad Social, sino que debería ser financiado con cargo a impuestos generales.

Ello nos permite disponer de un margen importante para la reducción de cotizaciones que estimamos en no menos de seis puntos porcentuales.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE COTIZACIÓN DE ESPAÑA Y CINCO PAÍSES DE LA U.E.: SU INCIDENCIA EN LA COMPETITIVIDAD

2.1. Introducción

En este segundo apartado del estudio, se pretende dar una respuesta al debate tantas veces planteado acerca de la existencia de una relación causa-efecto entre las cotizaciones sociales por parte de los empresarios y la competitividad de las compañías (entendida ésta tal y como se contempla en los círculos económicos, hoy en día, es decir, como competitividad precio).

Para ello partiremos de un modelo de costes de fabricación ficticio, idéntico para todos los países sujetos a la comparación, ya que de otra forma, ésta sería inviable, y estableciendo como única distinción dentro de la generalidad de los mismos el peso de los costes salariales.

El modo de operar en el modelo será el siguiente: el coste de fabricación será el mismo para todos (con la salvedad de los salariales) y el porcentaje de beneficio que se pretende obtener también será idéntico. De esta forma pretendemos conocer cuál es la influencia de las distintas cargas fiscales³ que soporta un producto cualquiera sobre el precio final del mismo.

Figuras impositivas como la imposición indirecta o el Impuesto sobre Sociedades no son objeto propiamente dicho de esta tesis, pero constituyen fuentes recaudatorias alternativas a las contribuciones sociales, y, por lo tanto, en ausencia de éstas, pilares básicos para el sostén financiero del sistema de protección social.

El modelo explicativo será planteado de la siguiente forma: Se establecerá de forma genérica, tal y como se ha explicado en las líneas anteriores, una comparación sin más de los precios de venta de un producto ficticio —cuyo escandallo de costes será idéntico para todos— obtenido en cada uno de los Estados miembros objeto del análisis en relación con

³ La información referente a los sistemas fiscales de los Estados miembros sujetos a este estudio fue obtenida de los informes elaborados por Victoriano González Poveda y publicados por la Editorial CIS, así como de documentación facilitada por el Servicio de Estudios del Sindicato ELA-STV.

el que se obtendría en caso de fabricación en el Estado español. Posteriormente introduciremos un primer factor de corrección: el Coste Laboral Unitario⁴ —por hora trabajada. La inclusión de este factor pretende ser el pilar fundamental sobre el que sustentar el análisis comparativo frente a las críticas emitidas desde los sindicatos cada vez que se hace referencia a la posibilidad de la existencia de un margen suficiente para la rebaja de las cotizaciones sociales —según las centrales sindicales, tal minoración es posible porque estas cotizaciones se aplican sobre unos costes salariales muy inferiores a los del resto de la UE—, y las consecuencias positivas que tal acción tendría sobre la competitividad empresarial.

País	CLU bruto (euros)	CLU neto ⁵ (euros)
Alemania	16,4	13,59
Dinamarca	18,6	18,54
Francia	16,9	12,76
Países Bajos	17,5	15,13
Reino Unido	11,3	10,25
España	11,2	8,56

Fuente: OCDE, Labour Force Statistics; EUROSTAT, Labour Force Survey.

Los índices a aplicar en este segundo escenario serán los siguientes:

País	Índice ⁶ de relación con España
Alemania	1,59
Dinamarca	2,17
Francia	1,49
Países Bajos	1,75
Reino Unido	1,19
España	1,00

Por último, se contemplará un nuevo factor de corrección, la productividad unitaria de la mano de obra, con el fin de ofrecer la visión más objetiva posible, no sólo los costes salariales son inferiores, sino

⁴ Carmela MARTÍN; «El mercado de trabajo español en perspectiva europea: un panorama»; *Papeles de Economía Española*, n.º 72; Madrid, 1998; p. 11.

⁵ Elaboración propia. Los datos obtenidos en términos brutos, incluían las cotizaciones sociales. Las mismas han sido descontadas a los tipos contemplados en el análisis de los sistemas fiscales de cada estado miembro recogidos en las páginas posteriores.

⁶ Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta de la OCDE mencionada como fuente en la tabla de la página anterior.

que éstos están en estrecha relación con una menor productividad. Los índices a aplicar en este tercer escenario han tenido que ser elaborados a partir de la siguiente información (año 1996):

País	PIBpm	Asalariados	Horas Trabajadas
Alemania	1.432,73	35.360	36,6
Dinamarca	120,52	2.593	34,7
Francia	1.009,39	21.951	37,1
Países Bajos	256,03	7.028	31,7
Reino Unido	842,68	26.088	37,3
España	187,46	12.394	39,1

Fuente: OCDE, Labour Force Statistics; EUROSTAT, Labour Force Survey 1998.

Los índices a aplicar en este segundo escenario serán los siguientes:

País	Índice de productividad ⁷	Relación con España ⁷
Alemania	0,02129	2,862
Dinamarca	0,02576	3,463
Francia	0,02384	3,204
Países Bajos	0,02210	2,971
Reino Unido	0,01665	2,239
España	0,00744	1,000

Siguiendo criterios de importancia económica, e incluyendo a Dinamarca por las especiales características que su modelo de financiación del sistema de Seguridad Social, los países escogidos para realizar esta comparación, además de España: Francia, Alemania, Reino Unido y Países Bajos.

2.2. Alemania

Impuesto de Sociedades

El tipo general del Impuesto de Sociedades es del 45%. Se caracteriza por ser un impuesto de doble tipo: un tipo de gravamen de carácter general, para los beneficios no distribuidos que se acumulan a las reservas de la sociedad y otro, más reducido (30%), que se aplica a los beneficios repartidos entre los socios.

⁷ Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta de la OCDE mencionada como fuente en la tabla de la página anterior.

El objeto del impuesto es la renta del sujeto pasivo y la base imponible es la renta imponible obtenida en el período impositivo, calculado antes de la distribución de beneficios a los socios (beneficios empresariales tomando como punto de partida la cuenta de Pérdidas y Ganancias). La definición de renta y su determinación se rige por las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la renta y por esta Ley. Ahora bien, en las sociedades no se hace distinción, como en las personas físicas, entre la esfera privada y la profesional, ni por consiguiente, entre patrimonio privado y patrimonio comercial.

En las sociedades obligadas a llevar contabilidad todos los rendimientos obtenidos tienen la consideración de rendimientos empresariales, aunque la sociedad se dedique simplemente a la administración de un patrimonio. Al no existir en la sociedad una esfera privada no se tienen en cuenta, para la determinación de la renta imponible los llamados gastos especiales ni las cargas extraordinarias. Tampoco tienen sentido las deducciones por hijo o por edad.

Se consideran gastos deducibles: la parte de los beneficios sociales atribuida a los socios, las remuneraciones percibidas como administrador o gestor de la sociedad, los desembolsos realizados para la promoción de fines benéficos, religiosos y científicos o para fines de interés general que se reconozcan como especialmente promocionables (deducciones sujetas a determinados límites); y, finalmente, los desembolsos y donaciones a asociaciones sin el carácter de partido político que tuvieran como finalidad la promoción de proyectos electorales.

Imposición indirecta

En cuanto a la imposición indirecta, en el país germano se carece de una figura impositiva de las características del IVA gestionada a nivel estatal, estando la potestad tributaria en esta materia en manos de los Länder. El tipo medio está fijado según diversas estimaciones en un 15%.

Contribuciones a la Seguridad Social

Referente a los tipos de cotizaciones a la Seguridad Social, clasificándolas en función del carácter de las prestaciones:

	Empresa	Trabajador
Por enfermedad, maternidad, invalidez y muerte	7,35%	7,35%
Prestaciones de jubilación y viudez	9,6%	9,6%
Prestaciones por desempleo	3,75%	3,75%

La Seguridad Social, con sus seguros de pensiones, de enfermedad, de accidentes, de pérdida de empleo y de vejez para los trabajadores agríco-

las, es la pieza fundamental del sistema total de seguridad de los trabajadores y del que forma parte, además, el ordenamiento jurídico del mundo del trabajo (protección del trabajador, condiciones del trabajo, ordenación del mercado del trabajo), el sistema de subsidios sociales (hijos, jóvenes, víctima de la guerra, compensación de cargas, vivienda, formación profesional, constitución de un patrimonio, etc.) y de prestaciones de las empresas (pago del salario en caso de enfermedad, seguro de vejez profesional, etc.).

Este sistema de protección social, que en sus inicios trataba de remediar la situación de sectores económicamente débiles de la población, se concibe en la actualidad como un sistema de promoción y de protección de derechos individuales fundamentales reconocidos y que se extiende a toda la población. Por ello, los seguros fundamentales del sistema, seguro de desempleo, enfermedad, accidentes y pérdida de empleo tienen carácter obligatorio, y el primero de ellos se basa en un principio de solidaridad entre generaciones que exige un seguro fundamentado en el sistema de reparto y no en el de la capitalización de las contribuciones.

Las pensiones de jubilación se cubren con el 80% por las cotizaciones de trabajadores y empresarios y el resto por el presupuesto federal. La importancia de la Seguridad Social en la economía alemana queda patente en el hecho de que sus prestaciones suponen aproximadamente el 30% del PNB.

El sistema obligatorio de la Seguridad Social alemana está dividido en cuatro ramas:

- El Seguro de Pensiones, que es el que más peso tiene dentro de las prestaciones de la Seguridad Social y es obligatorio para todos los trabajadores dependientes. La cuantía de la pensión que cubre este seguro depende esencialmente de los años de cotización (cinco años como mínimo) y del importe de las cotizaciones satisfechas.
- El Seguro de Enfermedad es obligatorio para todos los trabajadores que no tienen unos ingresos superiores a la base máxima de cotización, así como para los agricultores y trabajadores en situación de desempleo. Se permite la libre afiliación.
- El Seguro de desempleo comprende a todos los trabajadores incluidos en el seguro obligatorio de Enfermedad, incluso aquellos cuya remuneración supera la base máxima de cotización.
- El Seguro de Accidentes es un seguro obligatorio para todas las empresas a favor de sus trabajadores

Modelo explicativo

Los resultados que obtenemos de aplicar estos rasgos del sistema fiscal germano a nuestro modelo explicativo son los que a continuación pasamos a detallar. Partimos por un lado de los tipos impositivos alemanes:

Cotizaciones sociales a cargo del empresario	20,7%
Tipo medio de IVA	15%
Tipo medio del Impuesto de Sociedades	45%

Los resultados numéricos de la iteración (una vez introducidos los factores de corrección) son los siguientes: siempre que los costes salariales sean superiores al 5,73% de los costes totales, el modelo productivo germano será mejor que el español. El porcentaje es una mera estimación, que servirá para análisis concretos en función del conocimiento de las estructuras de cada sector.

Los resultados obtenidos del modelo son los siguientes:

—En Alemania:

Gastos Generales.....	942,72
Salarios	24,28
Coste laboral ⁸	5,03
Costes totales	972,03
Beneficio neto ⁹	100,00
Beneficio bruto ¹⁰	181,82
Base IVA ¹¹	1.153,85
Precio final ¹²	1.326,92
Precio de exportación¹³	1.338,46

—En España:

Gastos Generales.....	942,72
Salarios ¹⁴	43,79
Coste laboral	13,49
Costes totales	1.000,00
Beneficio neto	100,00
Beneficio bruto	153,85
Base IVA	1.153,85
Precio final	1.338,46
Precio de exportación.....	1.326,92

⁸ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios los tipos de las cotizaciones sociales.

⁹ Prefijado de antemano.

¹⁰ Cociente del concepto de beneficio neto entre el tipo impositivo en materia de Impuesto de Sociedades.

¹¹ Resultado de sumar los costes totales y el Beneficio bruto.

¹² Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto.

¹³ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto en el país a exportar.

¹⁴ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios contemplados en Alemania el factor corrector de Productividad, que en este caso es un 2,862.

2.3. Dinamarca

Impuesto de Sociedades

En lo referente al tipo del Impuesto de Sociedades, el gravamen medio es del 38% para los beneficios empresariales.

La base imponible del Impuesto de Sociedades es el llamado beneficio imponible (beneficio de la empresa minorado en los donativos deducibles) obtenido en el período impositivo, minorado en las pérdidas compensables.

El objeto del impuesto es el beneficio de la sociedad.

La definición legal de beneficio lleva implícito, como ya se ha apuntado, el gravamen en concepto de beneficio empresarial de las ganancias de capital obtenidas por la sociedad.

En principio son deducibles todos los gastos realizados por razones empresariales y que están relacionados con el ejercicio de la actividad empresarial. Los salarios y cargas sociales son en todo caso como un gasto deducible, salvo que se trate de retribuciones pagadas a personas que forman parte del Comité de Vigilancia de las sociedades o a directores o administradores que son al mismo tiempo socios de la sociedad.

Imposición indirecta

En cuanto al IVA, el tipo normal es del 25%.

Se gravan actividades económicas y operaciones sujetas por la Ley con el fin de extender la aplicación del impuesto y luchar contra la distorsión de la libre competencia.

La base imponible es el importe total de la contraprestación o precio efectivo de la entrega o prestación.

Contribuciones a la Seguridad Social

Tras las reformas introducidas en los años 70, todas las prestaciones sociales están gestionadas y son proporcionadas por servicios sociales especiales (sociale valvg) en las comunidades locales (Kommune). No obstante, la cobertura de los accidentes laborales corre a cargo de compañías de seguro privadas, mientras que las cajas de seguros contra el desempleo son gestionadas por los sindicatos (aunque con independencia de éstos).

El sistema de pensiones danés es típicamente escandinavo: se financia a través de los impuestos y las pensiones globales se complementan con pensiones contributivas. La edad de jubilación está fijada en 67 años. Si la renta familiar es menor a una cierta cuantía, o si así lo exigen circunstancias especiales, se conceden prestaciones complementarias. Entre los 67 y los 70 años, se deduce un 60% de la cuantía de la pensión

cuando el titular sigue trabajando. El montante de la pensión complementaria contributiva depende del número de años que se han cotizado por ella, y de los beneficios obtenidos por la caja de pensiones.

Existe asimismo un régimen de «pensión parcial», que proporciona una prestación fija por las horas que se restan a la jornada laboral cuando esta reducción es superior al 25%.

La invalidez se entiende como un caso particular de jubilación anticipada; las prestaciones por invalidez se otorgan a todas las personas cuyas rentas se ven reducidas a la mitad o a menos. Dichas prestaciones pueden concederse asimismo por razones «sociales», por ejemplo, en el caso de viudas con niños a su cargo o de personas que tropiezan con especiales dificultades para encontrar un trabajo. El montante de la prestación se calcula de la misma manera que las pensiones de vejez.

A los trabajadores asalariados y no asalariados se les conceden prestaciones por enfermedad a una tasa que representa el 90% del año anterior, con un tope máximo y por un período máximo de un año. En caso de enfermedad por un hijo, los asalariados se benefician también de una prestación por enfermedad durante un máximo de 5 días al año. Se otorgan asimismo subsidios por maternidad, de idéntica cuantía, durante las seis semanas anteriores al parto y las ocho siguientes; el empresario está obligado a compensar la diferencia entre esta cuantía y el salario neto. Las mujeres que han agotado su derecho a los subsidios de maternidad pueden beneficiarse de una prestación diaria durante un nuevo período de 16 semanas.

Los trabajadores que deseen percibir prestaciones por desempleo deben afiliarse a una caja de seguros. La afiliación es voluntaria. Las prestaciones alcanzan el 90% de la remuneración anterior (con un tipo máximo); la cuantía exacta de la prestación y de las cotizaciones es fijada por cada caja de forma individualizada, y por un período máximo de dos años y medio (en función de las cotizaciones abonadas y la edad).

Las personas de más de 60 años reciben una prestación por jubilación anticipada, hasta la edad de retiro (67 años), cuyo montante equivale, durante los 30 primeros meses, al de la prestación por desempleo normal y se reduce al 80% en los meses siguientes. Durante este período se autoriza a los beneficiarios a desempeñar un trabajo a tiempo parcial.

Los trabajadores no asalariados pueden afiliarse a una caja de seguros en las mismas condiciones que rigen para los asalariados.

Una parte importante de los gastos se dedica a la promoción de políticas activas en el mercado de trabajo; a todos los afiliados se les garantiza una oferta de trabajo tras un período de 6 meses de inactividad.

Las madres perciben, por cada hijo, subsidios familiares globales libres de impuestos, aumentando en los casos de niño de más de siete años o de padres monoparentales.

Las prestaciones sanitarias corren a cargo de un servicio nacional de salud, a título gratuito en los casos de tratamientos prescritos por los médicos de medicina general y de servicios hospitalarios. En las atenciones odontológicas, el paciente corre con la mitad de los gastos, y otro tanto ocurre con las medicinas.

En cuanto a la financiación, más del 80% del sistema de protección social (Seguridad Social y asistencia social) se financia a través de los impuestos generales del Estado. La mitad aproximadamente de los gastos de asistencia social corre a cargo de los presupuestos estatales y la otra mitad es aportada por las autoridades locales.

En lo relativo a las prestaciones del seguro de pensiones y a las prestaciones a corto plazo (enfermedad y maternidad), el 25% de la financiación es aportado por las autoridades locales y el otro 75% por una caja nacional, financiado en débil cuantía por las cotizaciones salariales y patronales y en una proporción mucho más importante por los presupuestos del Estado.

Por lo que respecta al seguro de desempleo, una parte de la financiación es asumida por los afiliados (que abonan una cotización fija), otra por los empresarios (cuyas cotizaciones se basan en el valor añadido de la empresa) y otra, mucho más elevada, por el Estado.

Modelo explicativo

Los resultados que obtenemos de aplicar estos rasgos del sistema fiscal danés a nuestro modelo explicativo son los que a continuación pasamos a detallar. Partimos por un lado de los tipos impositivos daneses:

Cotizaciones sociales a cargo del empresario	0,3%
Tipo medio de IVA	25%
Tipo medio del Impuesto de Sociedades	38%

Y por otro lado, de los costes de fabricación del producto protagonista de nuestro ejemplo, que consideraremos 1.000 unidades monetarias homogéneas.

En base a esto se irá ponderando el peso que dentro de los costes generales tendrán los salarios, hasta el punto en que el modelo productivo español deje de ser competitivo en relación con el danés.

Se trata de alcanzar el límite del peso de los costes salariales sobre los generales, que marque la frontera de la competitividad del sistema español.

Los resultados numéricos de la iteración son los siguientes: siempre que los costes salariales sean superiores al 1,43% de los costes totales, el modelo productivo danés será mejor que el español. El porcentaje es una

mera estimación, que servirá para análisis concretos en función del conocimiento de las estructuras de cada sector.

Los resultados obtenidos del modelo son los siguientes:

—En Dinamarca:

Gastos Generales.....	985,70
Salarios.....	6,84
Coste laboral ¹⁵	0,02
Costes totales.....	992,56
Beneficio neto ¹⁶	100,00
Beneficio bruto ¹⁷	161,29
Base IVA ¹⁸	1.153,85
Precio final ¹⁹	1.442,31
Precio de exportación²⁰.....	1.338,46

—En España:

Gastos Generales.....	985,70
Salarios ²¹	10,94
Coste laboral.....	3,37
Costes totales.....	1.000,00
Beneficio neto.....	100,00
Beneficio bruto.....	153,85
Base IVA.....	1.153,85
Precio final.....	1.338,46
Precio de exportación.....	1.442,31

2.4. Francia

Impuesto de Sociedades

El tipo general del Impuesto de Sociedades es del 33,3%, siendo el efectivo el 36,67% (incrementado en un 10% sobre cuotas correspondientes

¹⁵ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios, los tipos de las cotizaciones sociales.

¹⁶ Prefijado de antemano.

¹⁷ Cociente del concepto de beneficio neto entre el tipo impositivo en materia de Impuesto de Sociedades.

¹⁸ Resultado de sumar los costes totales y el Beneficio bruto.

¹⁹ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto.

²⁰ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto en el país a exportar.

²¹ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios contemplados en Dinamarca el factor corrector de Productividad, que en este caso es un 3,463.

a los ejercicios económicos cerrados a 1 de enero de 1995 o a partir de esta fecha).

El objeto imponible es el conjunto de beneficios o rentas obtenidas por las sociedades y personas jurídicas sujetas a este impuesto. La base o beneficio imponible es el beneficio neto (cualquier beneficio derivado de elemento alguno del activo) de la sociedad que se define de dos formas: a) El beneficio neto determinado según los resultados de las operaciones de cualquier naturaleza o clase realizadas por las empresas, y b) La diferencia entre los valores de activo neto al cierre y al comienzo del período impositivo, disminuida en las aportaciones realizadas por los socios e incrementadas en las sumas retiradas del capital o de los beneficios durante el ejercicio. El activo neto se define como el exceso de los valores del activo sobre la suma de las obligaciones para con un tercero, las amortizaciones y las provisiones justificadas. En caso de estar producido por enajenación de inmovilizado se gravará a un tipo reducido.

Son deducibles las remuneraciones pagadas al personal siempre que correspondan a un trabajo efectivamente prestado y no sean excesivas con relación a los servicios realizados (distribución de beneficios). La doctrina del CE tiene en cuenta para determinar si una retribución es normal o efectiva la calificación profesional del perceptor, la importancia de la actividad ejercida, la remuneración de empleos análogos en otras empresas de la misma región, la importancia de la retribución en relación con los beneficios de la empresa, su volumen de operaciones, los salarios de otros empleados, etc. También son deducibles las cotizaciones sociales a la Seguridad Social y las cargas sociales por cuenta de la empresa (siempre para el cálculo de la base imponible).

Además existe un impuesto especial sobre el salario que supone un 4,25% siempre que la retribución sea inferior a 40.010 francos.

Imposición indirecta

En cuanto al IVA, el tipo normal es del 20,6%.

La nota fundamental de la persona sujeta al TVA es la independencia, lo cual excluye del campo de aplicación del impuesto a los trabajadores y demás personas que están ligadas por un contrato de trabajo o por cualquier otra relación jurídica que establezca vínculos de dependencia en relación con las condiciones del trabajo, la forma de remuneración y la responsabilidad del empleador. Se gravan actividades económicas (operaciones sujetas por su naturaleza, es decir, operaciones que tiene esencialmente los rasgos característicos de las actividades económicas, operaciones de tráfico internacional y el autoconsumo) y operaciones su-

jetas por la Ley con el fin de extender la aplicación del impuesto y luchar contra la distorsión de la libre competencia.

Se entiende por actividad económica a efectos del IVA las actividades de los industriales, comerciantes y de los que prestan servicios, incluidas las actividades extractivas, las agrícolas y las de profesiones liberales o asimiladas. En particular, se considera actividad económica las operaciones que suponen la explotación de un bien mueble corporal o incorporeal con la finalidad de obtener ingresos con carácter permanente.

La base imponible es el importe total de la contraprestación o precio efectivo de la entrega o prestación.

Contribuciones a la Seguridad Social

Referente a los tipos de cotizaciones a la Seguridad Social, clasificándolas en función del carácter de las prestaciones:

	Empresa	Trabajador
Por enfermedad, maternidad, invalidez y muerte	12,8%	5,5%
Prestaciones de jubilación y viudez	8,2%	6,55%
Prestaciones por subsidios familiares	5,4%	
Prestaciones complementarias	6%	

El modelo de protección social está basado en el sistema de reparto. Las cotizaciones de los empleados y trabajadores cubren el 75% de los recursos empleados para pagar las prestaciones. Además suponen más del 40% de los recursos coercitivamente detraídos de las economías privadas.

El Estado contribuye a paliar el déficit de determinados regímenes especiales, aportando el 15% de los ingresos.

El sistema de Seguridad Social aparece estructurado de la siguiente forma: una organización de la Seguridad Social de carácter obligatorio que cubre los principales riesgos de las personas y una protección social complementaria y que cubre los riesgos del paro y las prestaciones complementarias por jubilación.

La Seguridad Social obligatoria comprende: el régimen general, los regímenes especiales, los regímenes autónomos de profesiones independientes no agrícolas y el régimen particular de la agricultura. Este régimen general es la base del sistema francés de protección social, y se aplica con carácter general a todos los trabajadores de la industria y del comercio (salvo que estén incluidos en un régimen especial), a cierta

clase de trabajadores asimilados a éstos, y a determinados trabajadores independientes tales como artistas, estudiantes, artesanos, y trabajadores a domicilio.

Este régimen cubre a los trabajadores dependientes y asimilados los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, y a todas las personas incluyendo los trabajadores independientes y los parados, las cargas familiares derivadas del mantenimiento y de la educación de los hijos. Las prestaciones sociales de estos colectivos se cubren con cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores.

Las prestaciones del régimen general de la Seguridad Social se financian fundamentalmente con las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores. Estas cotizaciones presentan como rasgos distintivos: su carácter obligatorio, tanto el empleador, como los trabajadores están obligados legalmente al pago de las cotizaciones que pueden cobrarse, en el caso de no pagarse voluntariamente; su afectación a la financiación del servicio público de la Seguridad Social; la gestión de estas cotizaciones por organizaciones de derecho privado.

La mayor parte de las cotizaciones a pagar por los trabajadores y los empleadores de régimen general se calculan sobre una base igual al salario o remuneración del trabajador, salvo que sean de aplicación los topes mínimos o máximo de cotización.

De las remuneraciones que forman parte de la base sujeta a cotización se deducen las sumas pagadas a los trabajadores en concepto de reembolso de gastos realizados por cuenta de la empresa y las indemnizaciones pagadas por la empresa para cubrir gastos profesionales del trabajador.

Modelo explicativo

Los resultados que obtenemos de aplicar estos rasgos del sistema fiscal francés a nuestro modelo explicativo son los que a continuación pasamos a detallar. Partimos por un lado de los tipos impositivos franceses:

Cotizaciones sociales a cargo del empresario	32,4%
Tipo medio de IVA	20,6%
Tipo medio del Impuesto de Sociedades	33,3%

Y por otro lado, de los costes de fabricación del producto protagonista de nuestro ejemplo, que consideraremos 1.000 unidades monetarias homogéneas.

En base a esto se irá ponderando el peso que dentro de los costes generales tendrán los salarios, hasta el punto en que el modelo productivo español deje de ser competitivo en relación con el francés.

Se trata de alcanzar el límite del peso de los costes salariales sobre los generales, que marque la frontera de la competitividad del sistema español.

Los resultados numéricos de la iteración son los siguientes: el modelo productivo francés será siempre mejor que el español. La introducción de los costes salariales únicamente contribuirá a incrementar la diferencia a favor del modelo hispano.

Los resultados obtenidos del modelo son los siguientes:

—En Francia:

Gastos Generales.....	1.000,00
Salarios.....	0,00
Coste laboral ²²	0,00
Costes totales.....	1.000,00
Beneficio neto ²³	100,00
Beneficio bruto ²⁴	149,93
Base IVA ²⁵	1.149,93
Precio final ²⁶	1.386,81
Precio de exportación²⁷.....	1.333,91

—En España:

Gastos Generales.....	1.000,00
Salarios ²⁸	0,00
Coste laboral.....	0,00
Costes totales.....	1.000,00
Beneficio neto.....	100,00
Beneficio bruto.....	153,85
Base IVA.....	1.153,85
Precio final.....	1.338,46
Precio de exportación.....	1.391,54

²² Resultado de aplicar sobre la partida de salarios, los tipos de las cotizaciones sociales.

²³ Prefijado de antemano.

²⁴ Cociente del concepto de beneficio neto entre el tipo impositivo en materia de Impuesto de Sociedades.

²⁵ Resultado de sumar los costes totales y el Beneficio bruto.

²⁶ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto.

²⁷ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto en el país a exportar.

²⁸ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios contemplados en Francia el factor corrector de Productividad, que en este caso es un 3,204.

2.5. Países Bajos

Impuesto de Sociedades

En lo referente al tipo del Impuesto de Sociedades, el gravamen medio es del 36% para los beneficios empresariales inferiores a los 100.000 francos y un 35% por los beneficios que excedan de dicha cifra.

La base imponible del Impuesto de Sociedades es el llamado beneficio imponible (beneficio de la empresa minorado en los donativos deducibles) obtenido en el período impositivo, minorado en las pérdidas compensables.

El objeto del impuesto es el beneficio de la sociedad, definido con arreglo al método del balance (diferencia de patrimonios entre dos ejercicios consecutivos) incluye las ganancias y pérdidas de capital obtenidas en la enajenación de los activos empresariales, si bien como es habitual en gran parte de los sistemas fiscales, la tributación de estas ganancias puede diferirse si se reponen los activos enajenados. El beneficio se grava degresivamente aplicando dos tipos de gravámenes distintos y teniendo en cuenta, que el beneficio imponible es el beneficio global se establece un procedimiento para evitar la doble imposición internacional de los beneficios obtenidos en el extranjero.

La definición legal de beneficio lleva implícito, como ya se ha apuntado, el gravamen en concepto de beneficio empresarial de las ganancias de capital obtenidas por la sociedad.

En principio son deducibles todos los gastos realizados por razones empresariales y que están relacionados con el ejercicio de la actividad empresarial. Los salarios y cargas sociales son en todo caso como un gasto deducible, salvo que se trate de retribuciones pagadas a personas que forman parte del Comité de Vigilancia de las sociedades o a directores o administradores que son al mismo tiempo socios de la sociedad.

Imposición indirecta

En lo referente a la imposición indirecta el tipo medio del IVA es del 17,5%.

Grava las entregas de bienes y servicios, las adquisiciones intracomunitarias de bienes y las importaciones de bienes y servicios. Han de ser realizadas por el empresario, en el marco de sociedad y en los Países Bajos.

El concepto legal de empresa comprende asimismo las actividades profesionales y la explotación de un elemento patrimonial para obtener ingresos de forma permanente. La empresa se define como una organiza-

ción de trabajo y capital con el objeto permanente de satisfacer necesidades participando en el proceso económico. El hecho de que se persiga o no un beneficio con esta actividad es irrelevante.

Si el factor trabajo es preponderante en relación con el capital empleado se habla de una profesión. Cuando el capital es el factor casi exclusivo de la actividad realizada por una persona se habla de administración de un patrimonio, actividad que en determinados casos se asimila al ejercicio de una actividad empresarial.

La base imponible es el importe total de la transacción.

Las prestaciones realizadas por los empresarios sólo pueden ser de dos tipos: entregas de bienes y prestaciones de servicios. Las entregas sólo pueden tener por objeto bienes que se definen como todos los objetos materiales susceptibles de dominio personal, sean muebles o inmuebles. Los derechos patrimoniales, salvo excepciones, por ejemplo derechos sobre bienes inmuebles, no pueden ser el objeto de una entrega. Por determinación expresa del legislador se consideran bienes la electricidad, el gas, el frío, el calor y similares. Toda operación que no es entrega de un bien se califica de servicio. Además de estos dos tipos de operaciones, el campo objetivo de este impuesto comprende otros dos tipos de operaciones: las importaciones de bienes procedentes de Estados no comunitarios, y las adquisiciones intracomunitarias de bienes.

Contribuciones a la Seguridad Social

La Seguridad Social en los Países Bajos es uno de los sistemas europeos de cobertura más amplios como lo demuestra el hecho de que sus prestaciones suponen casi el 25% del PNB y las cotizaciones a la Seguridad Social eran el 17% en 1990. Es un sistema de protección social que cubre la práctica totalidad de los riesgos tanto sociales como profesionales de toda la población residente en los Países Bajos. Uno de sus rasgos más peculiares es que las cotizaciones son a cargo exclusivo de los beneficiarios: se declaran e ingresan conjuntamente con el IRPF, y se calculan sobre la misma base de este impuesto. En resumen, las cotizaciones a la Seguridad Social se configuran con un impuesto proporcional, que tiene un límite máximo dado por el resultado de aplicar la suma de los tipos de cotización establecidos sobre el primer tramo de renta de la escala del IB (equivalente al IRPF español).

La Seguridad Social comprende dos sistemas diferentes: la Seguridad Social Nacional con un sistema de seguros que abarca a toda la población (vejez, viudedad, orfandad, enfermedad e incapacidad laboral); y el segundo, que es un sistema de seguros sociales específicos (enfermedad, desempleo, pérdida de salario e incapacidad laboral).

Los tipos manejados para el sistema de protección social nacional son los siguientes: el 37,3% para los trabajadores con edad inferior a los 65 años, y un 15,55% para los trabajadores mayores de dicha edad.

Referente a los tipos de cotizaciones al segundo sistema de la Seguridad Social, clasificándolas en función del carácter de las prestaciones:

	Empresa	Trabajador
Por enfermedad, maternidad, invalidez y muerte	5,55%	1,35%
Prestaciones de jubilación y viudez	5,05%	2,15%
Prestaciones por desempleo	5,05%	2,20%
Prestaciones por incapacidad laboral	—	8,45%

Modelo explicativo

Los resultados que obtenemos de aplicar estos rasgos del sistema fiscal holandés a nuestro modelo explicativo son los que a continuación pasamos a detallar. Partimos por un lado de los tipos impositivos holandeses:

Cotizaciones sociales a cargo del empresario	15,65%
Tipo medio de IVA	17,5%
Tipo medio del Impuesto de Sociedades	35%

Y por otro lado, de los costes de fabricación del producto protagonista de nuestro ejemplo, que consideraremos 1.000 unidades monetarias homogéneas.

En base a esto se irá ponderando el peso que dentro de los costes generales tendrán los salarios, hasta el punto en que el modelo productivo español deje de ser competitivo en relación con el neerlandés.

Se trata de alcanzar el límite del peso de los costes salariales sobre los generales, que marque la frontera de la competitividad del sistema español.

Los resultados numéricos de la iteración son los siguientes: el modelo productivo neerlandés será exactamente igual que el español desde un inicio, y la adición de los factores de corrección no hará otra cosa que incrementar las diferencias a favor del modelo holandés. Para observar cómo la situación empeoraría, supondremos la adición de diez unidades de coste laboral sobre el inicial.

Los resultados obtenidos del modelo son los siguientes:

—En los Países Bajos:

Gastos Generales.....	978,01
Salarios.....	10,00
Coste laboral ²⁹	1,57
Costes totales.....	989,58
Beneficio neto ³⁰	100,00
Beneficio bruto ³¹	153,85
Base IVA ³²	1.143,42
Precio final ³³	1.343,52
Precio de exportación³⁴.....	1.326,37

—En España:

Gastos Generales.....	978,01
Salarios ³⁵	16,81
Coste laboral.....	5,18
Costes totales.....	1.000,00
Beneficio neto.....	100,00
Beneficio bruto.....	153,85
Base IVA.....	1.153,85
Precio final.....	1.338,46
Precio de exportación.....	1.355,77

2.6. Reino Unido

Impuesto de Sociedades

El tipo medio del Impuesto de Sociedades o Corporation Tax, es del 33%, habiéndose producido una reducción progresiva del tipo de gravamen desde los años 80, reducción que se compensó con la reducción y posterior supresión de la amortización acelerada en el primer año de adquisición de los activos así como de la deducción por depreciación de existencias.

²⁹ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios, los tipos de las cotizaciones sociales.

³⁰ Prefijado de antemano.

³¹ Cociente del concepto de beneficio neto entre el tipo impositivo en materia de Impuesto de Sociedades.

³² Resultado de sumar los costes totales y el Beneficio bruto.

³³ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto.

³⁴ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto en el país a exportar.

³⁵ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios contemplados en los Países Bajos el factor corrector de Productividad, que en este caso es un 2,971.

El Corporation Tax grava los beneficios de las sociedades, comprendiéndose en el término beneficios, la renta y las ganancias de capital. Se trata de la suma de todas las rentas imponibles obtenidas por la sociedad en el período impositivo, calculadas cada una de estas rentas aplicando, en general, las normas propias del Income Tax.

El beneficio imponible se determina conforme a las siguientes reglas:

- Se suman las rentas netas de las diferentes cédulas, teniendo en cuenta que las rentas negativas de una cédula no pueden compensarse, salvo excepciones, con las positivas de otra cédula.
- Se suma la ganancia de capital neta que se calcula conforme a las normas del CGT determinada por referencia al ejercicio contable de la sociedad y no al año fiscal.
- Las pérdidas de capital netas pueden compensarse con ganancias de capital pero no con ganancias de otras fuentes, aunque pueden trasladarse hacia delante sin límite temporal alguno.
- De la suma de rentas y ganancias de capital pueden deducirse determinados gastos no deducidos de una determinada fuente de renta.

Para la determinación de los beneficios empresariales son deducibles una serie de gastos, entre los que destacan a efectos de este estudio los siguientes: el coste de adquisición o de fabricación de las mercancías vendidas; los sueldos y salarios del personal, junto con las cotizaciones del empresario a la Seguridad Social; o las pensiones pagadas a antiguos empleados y personas dependientes de ellos.

Imposición indirecta

El Impuesto sobre el Valor Añadido o Value Added Tax (VAT) se define como un impuesto que grava toda entrega de bienes o prestación de servicios realizada en el Reino Unido (incluyendo cualquier operación asimilada) y las importaciones de bienes en el Reino Unido.

Para que una entrega de bienes o una prestación de servicios realizada en el Reino Unido esté gravada por el VAT debe reunir cuatro requisitos: que sea una prestación tipificada en la Ley como sujeta y no exenta, que se realice por una persona sujeta al VAT, en el curso de una actividad empresarial, y que la entrega de bienes o la prestación de servicios se realice como contraprestación.

En materia de exenciones hay una diferencia fundamental entre el VAT británico y el IVA español. En el VAT se distinguen dos tipos de exenciones: las primeras que incluyen un gran número de operaciones que se gravan al tipo cero, y las segundas que se incluyen bajo el título

de «exenciones». Las primeras dan derecho a deducir el VAT soportado por el sujeto pasivo en sus adquisiciones de bienes y servicios, mientras que las segundas no dan derecho a esta deducción. En el IVA español sólo dan derecho a deducir el IVA soportado las entregas de bienes para su exportación, las operaciones asimiladas a las exportaciones y determinados servicios de abogados.

El VAT se ha exigido siempre en el Reino Unido a un tipo único, que se fijó a partir de 1992 en el 17,5%.

Contribuciones a la Seguridad Social

El sistema de seguridad británica está basado en la cobertura de determinados riesgos (enfermedad, pérdida de empleo, pérdida de salario por jubilación,...) que afectan a todas las personas de la comunidad, riesgos que se cubren con las prestaciones de todas estas personas. En términos generales estas contribuciones son obligatorias para todos los miembros de la comunidad y las prestaciones del sistema alcanzan también a todos ellos. El «National Insurance System» tiene como nota fundamental que todas las cotizaciones se destinan a un fondo separado de los demás recursos obtenidos por el gobierno vía impuestos, y solamente con cargo a este fondo pueden pagarse las prestaciones a los beneficiarios. Ni el Fondo ni las cotizaciones al mismo se rigen por técnicas actuariales. Los recursos del Fondo no se invierten de forma que los capitales y rentas permitan cubrir las obligaciones contraídas con los beneficiarios de las prestaciones.

El fondo se gestiona por el sistema de reparto, los ingresos en el fondo durante el año fiscal sirven para pagar las obligaciones por prestaciones del mismo año. En la práctica el saldo positivo o negativo del fondo no es muy grande. Por ejemplo, en el año fiscal 1995-1996 el presupuesto previsto presentaba un déficit de 6.824 millones de libras. En la actualidad, la National Insurance se financia exclusivamente con las cotizaciones (principalmente de empleados y de empleadores), ascendiendo la subvención del Tesoro a 4.095 millones de libras, al lado de unos ingresos por cotizaciones de 45.044 millones de libras.

Al funcionar el Fondo por el sistema de reparto sobre la base de un equilibrio entre ingresos por contribuciones y pagos por prestaciones, cada cinco años deben revisarse las cotizaciones y beneficios de la Seguridad Social teniendo en cuenta los ingresos actuales y futuros, la evolución demográfica y las futuras prestaciones que ha de cubrir el Fondo.

Los beneficios o prestaciones a la Seguridad Social se basan en las contribuciones al sistema de la National Insurance que pueden ser de cuatro clases:

- *Clase 1:* Contribuciones que se establecen en proporción a las retribuciones de los empleados y que son de dos tipos: contribuciones primarias pagadas por los empleados, y contribuciones secundarias pagadas por los patronos.
- *Clase 2:* Cotizaciones a pagar por los trabajadores autónomos y que consisten en una cuota fija más baja que la contribución primaria de la Clase 1, para asegurar a estas personas prestaciones por enfermedad, invalidez, pensiones de jubilación y viudedad.
- *Clase 3:* Contribuciones voluntarias realizadas para tener derecho a una pensión de jubilación o de viudedad, por personas no incluidas en ninguna otra clase.
- *Clase 4:* Comprende las contribuciones de empresarios y profesionales personas físicas, determinadas en función del beneficio anual obtenido en el negocio o profesión. Estas personas pagan, además, generalmente las cotizaciones de la Clase 2 establecidas para los trabajadores autónomos.

Referente a la Clase 1, que a efectos prácticos es la que nos ocupa, los tipos de cotización son los siguientes:

— Contribución primaria

Retribución semanal	Tipo de cotización
Las primeras 61 libras ^(*)	2%
Más de 61 libras hasta 455 libras ^(**)	10%

(*) Si el trabajador gana menos de 61 libras semanales está exento de cotizar

(**) El exceso sobre 455 libras semanales no cotiza

— Contribución secundaria

Retribución semanal	Tipo de cotización
Tramo 1: de 58 a 109,99 libras	3%
Tramo 2: de 110 a 154,99 libras	5%
Tramo 3: de 155 a 210 libras	7%
Tramo 4: de 210 libras en adelante	10,2%

Modelo explicativo

Los resultados que obtenemos de aplicar estos rasgos del sistema fiscal británico a nuestro modelo explicativo son los que a continuación

pasamos a detallar. Partimos por un lado de los tipos impositivos alemanes:

Cotizaciones sociales a cargo del empresario	10,2%
Tipo medio de IVA	17,5%
Tipo medio del Impuesto de Sociedades	33%

Y por otro lado, de los costes de fabricación del producto protagonista de nuestro ejemplo, que consideraremos 1.000 unidades monetarias homogéneas.

En base a esto se irá ponderando el peso que dentro de los costes generales tendrán los salarios, hasta el punto en que el modelo productivo español deje de ser competitivo en relación con el inglés.

Se trata de alcanzar el límite del peso de los costes salariales sobre los generales, que marque la frontera de la competitividad del sistema español.

Los resultados numéricos de la iteración son los siguientes: el modelo productivo británico será de inicio mejor que el español, y la inclusión de los costes laborales acrecentará las diferencias. Para ver cómo llegamos a esta conclusión, se añadirán 10 unidades de coste laboral, y se observará el empeoramiento aducido.

Los resultados obtenidos del modelo son los siguientes:

—En el Reino Unido:

Gastos Generales.....	975,55
Salarios	10,00
Coste laboral ³⁶	1,02
Costes totales	986,57
Beneficio neto ³⁷	100,00
Beneficio bruto ³⁸	149,25
Base IVA ³⁹	1.135,82
Precio final ⁴⁰	1.334,59
Precio de exportación⁴¹	1.317,55

³⁶ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios, los tipos de las cotizaciones sociales.

³⁷ Prefijado de antemano.

³⁸ Cociente del concepto de beneficio neto entre el tipo impositivo en materia de Impuesto de Sociedades.

³⁹ Resultado de sumar los costes totales y el Beneficio bruto.

⁴⁰ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto.

⁴¹ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto en el país a exportar.

—En España:

Gastos Generales.....	975,55
Salarios ⁴²	18,69
Coste laboral.....	5,76
Costes totales.....	1.000,00
Beneficio neto.....	100,00
Beneficio bruto.....	153,85
Base IVA.....	1.153,85
Precio final.....	1.338,46
Precio de exportación.....	1.355,77

2.7. Conclusiones

De lo recogido en todo este vasto análisis previo, podemos obtener las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, y por encima de todas, la comparación con el modelo danés —la más importante de todas ellas, ya que la financiación tiene fuentes completamente distintas— no se resiste. Se llegaba a la conclusión de que a partir de un 5,30% de costes salariales sobre el conjunto de costes de una empresa, el modelo nórdico era más competitivo que el español. Este porcentaje es irrisorio en nuestros días, independientemente del tipo de industria ante el que nos encontremos.
- En segundo lugar, la aparente confirmación de las tesis que abogan por la escasa competitividad de los productos hispanos frente a los del resto de la U.E. Los resultados del tercer escenario arrojan resultados desfavorables a España en todos los casos. Estas conclusiones están fundamentadas esencialmente en el reducido índice de productividad que tiene la economía española en relación al del resto de los Estados miembros objeto de este análisis.

3. ANÁLISIS DE UNA POSIBLE REDUCCIÓN DE LAS COTIZACIONES SOCIALES EN ESPAÑA

3.1. Sustitución de cotizaciones sociales por otras fuentes impositivas

A lo largo de las páginas que siguen se van a ir haciendo una serie de propuestas que se traducen en una reducción del gasto que ha de ser

⁴² Resultado de aplicar sobre la partida de salarios contemplados en el Reino Unido, el factor corrector de Productividad, que en este caso es un 2,239.

financiado mediante el sistema contributivo y trasvasado a los Presupuestos del Estado para ser financiados con cargo a los impuestos generales. La cuantificación de dichas reducciones nos da una primera aproximación de en cuánto se podrían rebajar las cotizaciones sociales, sustituyéndolas simultáneamente por otros impuestos de nuestro ordenamiento fiscal. En un proceso más amplio en el tiempo se irían recogiendo los efectos beneficiosos, en cuanto a la reducción del gasto total, derivados de otras propuestas que por tener incidencia en un período más dilatado no permiten a corto plazo reducciones inmediatas de las cotizaciones, pero que en el medio y largo plazo contribuirán a hacer viable el sistema, permitiendo ajustes a la baja de las cuotas.

Los epígrafes más importantes que contribuirán a la reducción de la financiación del gasto del sistema a través de las cotizaciones sociales son los siguientes:

- Los gastos en Sanidad, a consecuencia de su universalización, entendemos han de financiarse totalmente con cargo a los impuestos generales y representan 199.913 millones de pesetas en 1997.
- Los complementos de pensiones mínimas, que por su carácter no contributivo consideramos que han de financiarse en su totalidad por impuestos y que en estos momentos se cubren en un 96% con cargo a cotizaciones, darían lugar a un ahorro del sistema de Seguridad Social estimado para 1997 en 582.000 millones.
- A estos dos grandes epígrafes habría que añadir otros de menor cuantía y difícil cuantificación como son los de jubilaciones anticipadas por causa de reconversión industrial, y las reducciones de cotizaciones de la Seguridad Social para fomentar el empleo, que proponemos que sean suprimidas o, en todo caso, compensadas al sistema de aportaciones de los Presupuestos del Estado.

Todo ello nos permite cuantificar aproximadamente en cerca de ochocientos mil millones de pesetas de 1997 el gasto que no corresponde financiar a través del sistema contributivo de la Seguridad Social, sino que debería ser financiado con cargo a impuestos generales.

Ello permite disponer de un margen importante para la reducción de las cotizaciones, teniendo en cuenta que por este concepto se recaudaron en 1996, más de cinco billones de pesetas. El proceso de actuación para ir sustituyendo cotizaciones sociales por otras figuras impositivas creemos que debería articularse de forma paulatina pero decidida y previamente pactada con los agentes sociales.

También consideramos, por las razones más arriba expuestas y las que más adelante se aducen, que los impuestos que han de modificarse para hacer frente a las cargas que se transfieren desde el sistema de la

Seguridad Social a los Presupuestos del Estado son el impuestos sobre el Valor Añadido y algunos impuestos sobre consumos específicos. En ningún caso, como se ha razonado más arriba, se deberán crear figuras nuevas y menos si no se hace en el contexto de una reforma generalizada del sistema fiscal.

La sustitución de cotizaciones por impuestos indirectos viene aconsejada (según las corrientes dominantes en la actualidad) por la mejora de la eficacia productiva del sistema económico, por la necesidad de incentivar el empleo en un país como el nuestro, que sufre la mayor tasa de paro de los países comunitarios.

Si ello no fuera suficiente, razones de homogeneización de la estructura de la carga fiscal española con la de los países comunitarios aconsejan sustituir parte de la carga impositiva que soporta la empresa española, que es comparativamente elevada con relación a la Unión Europea y a la OCDE por imposición indirecta, relativamente más baja que la media de ambos bloques de países, como se vio en el apartado anterior.

De lo anterior se deduce que, de acuerdo a esta corriente de pensamiento, paralelamente a una reducción global de las cotizaciones y su sustitución por imposición indirecta, habría de procederse al establecimiento de un mayor equilibrio entre las cotizaciones con cargo a la empresa y aquellas que se giran directamente con cargo al trabajador. Es cierto como consecuencia de la traslación de impuestos puede resultar al final del proceso que quien soporta la carga sea el mismo grupo, con independencia del sujeto al que legalmente corresponda la cotización (empresario o al trabajador), pero desde el punto de vista de los incentivos al empleo, de la eliminación de ilusión fiscal y de la creación de expectativas puede resultar más adecuada una composición más equitativa de la carga de las cotizaciones sociales.

3.2. Análisis de los efectos de sustitución de cotizaciones por IVA

En el proceso de sustitución de cotizaciones por IVA, lo primero que hay que preguntarse es en cuánto ha de elevarse el tipo medio ponderado del IVA para compensar una determinada reducción de las cotizaciones.

Este análisis puede abordarse bajo dos supuestos distintos: o bien partiendo de la cláusula «*ceteris paribus*», o alternativamente teniendo en cuenta los posibles efectos sobre el resto de las variables económicas de uno y otro cambio impositivo. En definitiva, se trata de un análisis de incidencia que puede ser enfocado desde un contexto de equilibrio parcial o de equilibrio general. Bajo el primer supuesto, puede resultar suficiente para nuestros fines calcular la recaudación que en estos momentos

se obtiene por cada punto de cotización de la Seguridad Social, así como la recaudación resultante de cada punto de IVA, bien del tipo normal, bien de un tipo medio ponderado, para una vez conocidas ambas recaudaciones calcular la equivalencia entre ellas, de tal forma que el equilibrio presupuestario no se viera afectado.

Para nuestra situación actual concreta, con el fin de calcular en cuánto habría que aumentar el IVA por cada punto en que se reduzcan las cotizaciones, con independencia de que la aportación la haga la empresa o la haga el trabajador, hay que partir de las siguientes consideraciones:

- Conforme a las estimaciones de recaudación por cuotas al régimen general contenidas en los Presupuestos Generales y la Seguridad Social para 1998 (8.433.991 millones de pesetas) y teniendo en cuenta que se obtienen de un tipo de cotización del 37,2% —correspondiendo un 30,8% al empresario y un 6,4% al trabajador— se deduce que cada punto de cotización equivale a 226.720 millones de pesetas.
- Asimismo, según las estimaciones de recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido contenidas en los Presupuestos Generales del Estado y la Seguridad Social para 1996 (3.618.003 millones de pesetas) y en el caso de que nos ciñésemos al tipo general del 16% y suponiendo que se haya mantenido la capacidad recaudatoria de éste, cada punto representaría 226.125 millones.

Sobre la base de las anteriores hipótesis, se llega a la conclusión de que el aumento del tipo general de IVA que permitiría compensar la reducción de un punto en el tipo de cotización a la Seguridad Social, sin que ello supusiese, a priori, una merma de recaudación es de 1,002 puntos.

Pero no hay duda de que una estimación como la anterior olvida los efectos que, primero la reducción de las cotizaciones y luego la subida de los tipos del IVA, tienen sobre la actividad económica y el empleo y, por ende, sobre la recaudación y las transacciones tanto internas como exteriores, así como sobre los precios.

Un análisis de este tipo exige elaborar un modelo de equilibrio general de la economía española que permita obtener los diferentes efectos causados por las modificaciones impositivas.

Se han elaborado varios estudios en los últimos años que tratan de calcular estos efectos y los resultados a los que llegan son dispares.

En un estudio realizado por Zabalza⁴³ (1988) se llegaba a la conclusión de que la relación entre las cotizaciones e IVA era de 0,6718; es decir, que

⁴³ Varios autores, *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, p. 80, Círculo de Empresarios, Madrid, enero, 1995.

por cada punto en que se redujeran las cotizaciones habría que aumentar el IVA ponderado en 0,6718.

Unos años más tarde Servén⁴⁴ (1990) obtenía una relación de 0,4, según la cual bastaría con subir un 0,4 puntos el IVA para compensar la caída de recaudación por reducción de un punto de cotización. Finalmente, sin ánimo de ser exhaustivos, en un reciente trabajo Salas y Vilches⁴⁵ (1994) llegan a la conclusión de que, si se disminuye un punto de cotización del empleador, entre otros efectos que más adelante comentaremos, hay que aumentar la tasa media de imposición indirecta un 0,32%.

Los distintos resultados se explican, en buena parte, por la mayor o menor capacidad del modelo empleado para recoger los efectos derivados de las modificaciones de los tipos, entre los que sin duda habría que incluir la mayor propensión al fraude fiscal que se derivaría de una subida de los tipos del IVA. Según un estudio reciente de la Secretaría de Estado de Economía la subida de un punto medio del IVA daría lugar a un incremento del fraude desde el 27% actual al 30% de la recaudación teórica.

Una de las mayores objeciones que se plantean a la sustitución de cotizaciones por IVA se basa en el presumible efecto inflacionista que tal cambio tendría.

Tanto por la enseñanza proporcionada por la experiencia histórica —en enero de 1992 se elevó el tipo normal del IVA del 12 al 13% y se redujo el incrementado del 33 al 28% y en agosto de ese mismo año volvió a subir el tipo normal en otros dos puntos—, como por los análisis teóricos realizados por distintos expertos, no puede concluirse que tal objeción sea lo suficientemente seria como para contrarrestar el resto de efectos beneficiosos que se derivarían de tal cambio. La última subida del tipo normal en dos puntos tuvo un efecto sobre el IPC que se ha cuantificado en 0,24 puntos. Y ha de tenerse en cuenta que éste sería un efecto que operaría de una sola vez, como una traslación hacia arriba de la curva de precios.

Los efectos sobre el empleo que tendría la combinación de reducción de cuotas y subida del IVA han sido evaluados también por distintos estudiosos y en todos los casos los resultados son favorables, si bien la cuantificación de los mismos varía de unos a otros en un rango que va

⁴⁴ José PIÑERA, *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, p. 67, Círculo de Empresarios, Madrid, julio, 1996.

⁴⁵ Varios autores, *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, p. 80, Círculo de Empresarios, Madrid, enero, 1995.

desde el 0,16 al 0,43% por cada punto de reducción de las cotizaciones combinado con un incremento necesario de IVA para compensar la recaudación.

Otro efecto favorable que no conviene olvidar, aun cuando no se dispone de información sobre su cuantificación, es el que se refiere a la balanza comercial. En efecto, la sustitución de cotizaciones por aumento de la recaudación basada en impuestos sobre el consumo, sea mediante la subida del IVA o de los impuestos especiales, supondría introducir una mayor neutralidad en la utilización de los factores productivos nacionales, pero sobre todo significaría un traslado de la carga actual desde los bienes producidos internamente a aquellos procedentes de la importación de países con menores coberturas sociales. De esta forma se podría paliar, al menos en parte, el dumping social practicado por ciertos países, mediante el cual no sólo desplazan a los productos de los países con mayores cargas sociales de los mercados internacionales, sino también en el mercado interior, con los consiguientes efectos negativos sobre el empleo.

3.3. Reducción de cotizaciones: ¿proporcional o discriminatoria?

Quizá convendría analizar con más detenimiento la alternativa de una rebaja proporcional de todas las cotizaciones frente a aquella otra defendida por muchos autores y que también recomiendan las instituciones comunitarias, consistente en reducir más las cotizaciones que afectan a los salarios más bajos. Se iría de esta forma hacia un sistema de cotizaciones progresivo, lo que a su vez tendría efectos perversos sobre la recaudación por un mayor estímulo al fraude y operaría como un elemento desincentivador del esfuerzo y de la capacitación laboral. En coherencia con nuestra propuesta de acercar cada vez más los valores actualizados de las cotizaciones y prestaciones, y de eliminar del sistema de cotizaciones todo gasto fiscal que distorsione el cálculo de las bases reguladoras, nos oponemos a este tipo de actuaciones.

Por todo ello, este tipo de propuestas que pueden ser muy atractivas desde una consideración teórica para incentivar el empleo en aquellos sectores en los que se concentra de forma especial el paro, como son los trabajadores menos cualificados, son a la vez muy complejas a la hora de llevarlas a la práctica, al ser muy difícil poder llegar a cuantificar todos los efectos que ejercen sobre el sistema con el fin de que se establezcan las compensaciones oportunas desde los Presupuestos del Estado. Por ello conviene ser cautos antes de instrumentarlas.

3.4. Otras alternativas al incremento de IVA

Se decía más arriba que también podrían sustituirse cotizaciones por impuestos sobre consumo específicos, siempre que éstos no afecten a los costes de producción de la empresa, puesto que de lo que se trata con la sustitución de cotizaciones es de reducir costes de la empresa con la finalidad de favorecer la eficiencia, la competitividad, la inversión, y, en consecuencia, el empleo.

Quedan, pues, como sustitutivos de la subida del IVA, o como complementarios de la misma, los incrementos de los impuestos que afectan al alcohol y al tabaco, si bien los márgenes de que se dispone, dada su menor capacidad recaudatoria, son menores que en el caso del IVA.

En ningún caso nos parece adecuada, ni por razones técnicas ni por razones de política económica, la introducción de un impuesto que grave el consumo de energía, que trate de corregir ciertos efectos externos o que incremente la presión fiscal personal o empresarial, por los desincentivos que comportarían tales modificaciones sobre el ahorro y la inversión.

3.5. Modelo comparativo supuesta una desaparición total de las cotizaciones vía incremento del IVA

En este apartado vamos a analizar cómo quedaría el modelo comparativo establecido para los seis países miembros de la U.E. en el apartado anterior, supuesto que las cotizaciones sociales a cargo de la empresa para contingencias comunes en España desaparecieran por completo (asemejándose a un modelo como el danés), siendo la recaudación por este concepto sustituida por imposición indirecta. Es decir, la empresa española quedaría cotizando exclusivamente al Régimen General por las aportaciones al desempleo (6,2%), al Fondo de Garantía Salarial (0,4%) y a la Formación Profesional (0,6%).

Dado los resultados obtenidos en la segunda parte, teniendo en cuenta que el modelo español es más competitivo que el del resto de los Estados miembros, y que el verdadero objeto de este trabajo era la comparación entre dos sistemas de financiación —uno eminentemente contributivo, y otro con ingresos vía impositiva—, analizaremos únicamente las variaciones que experimentarían las relaciones entre España y Dinamarca.

Los resultados numéricos de la iteración son los siguientes: siempre que los costes salariales sean superiores al 1,79% de los costes totales, el modelo productivo danés será mejor que el español. El porcentaje es una

mera estimación, que servirá para análisis concretos en función del conocimiento de las estructuras de cada sector.

Los resultados obtenidos del modelo son los siguientes:

—En Dinamarca:

Gastos Generales.....	982,05
Salarios.....	10,47
Coste laboral ⁴⁶	0,03
Costes totales.....	992,56
Beneficio neto ⁴⁷	100,00
Beneficio bruto ⁴⁸	161,29
Base IVA ⁴⁹	1.153,85
Precio final ⁵⁰	1.442,31
Precio de exportación⁵¹	1.611,31

—En España:

Gastos Generales.....	982,05
Salarios.....	16,74
Coste laboral ⁵²	1,21
Costes totales.....	1.000,00
Beneficio neto.....	100,00
Beneficio bruto.....	153,85
Base IVA.....	1.153,85
Precio final.....	1.611,31
Precio de exportación	1.442,31

3.6. Conclusiones

De lo recogido en esta tercera parte se deduce que en España, no sólo existe un margen cierto en la actualidad para la reducción de las cuotas patronales a la Seguridad Social —fruto del cambio operado en las fuentes

⁴⁶ Resultado de aplicar sobre la partida de salarios, los tipos de las cotizaciones sociales.

⁴⁷ Prefijado de antemano.

⁴⁸ Cociente del concepto de beneficio neto entre el tipo impositivo en materia de Impuesto de Sociedades.

⁴⁹ Resultado de sumar los costes totales y el Beneficio bruto.

⁵⁰ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto.

⁵¹ Consecuencia de aplicar a la Base IVA, el tipo correspondiente a este concepto en el país a exportar.

⁵² Resultado de aplicar sobre la partida de salarios contemplados en España, el porcentaje del 7,2% al que quedarían reducidas las cotizaciones sociales.

de financiación—, sino, que teniendo en cuenta posibilidades alternativas de ingreso, como la vía de la imposición indirecta, se podría acabar con estas cargas, que aunque benévolamente sean consideradas indirectas, merman la competitividad de las empresas españolas.

CONCLUSIONES

Este trabajo trata de dar respuesta a uno de los problemas que ha estado en el candelero de la actualidad económica nacional durante el último año, con especial incidencia a finales del año 1997, como es el del modelo de financiación del sistema de protección social en territorio español y la influencia de dicho modelo en la competitividad de las empresas estatales.

A lo largo del mismo, y en sus diversas partes hemos podido llegar a diversas conclusiones que tratan de formar una opinión con la que afrontar dicho debate.

En primer lugar, tras diseccionar el actual sistema de protección social vigente en España, y compararlo con el nivel de protección existente en otros Estados miembros de la U.E., llegábamos a un punto de encuentro: A pesar de la menor importancia cuantitativa de la Seguridad Social a cargo del trabajador, el conjunto de las cotizaciones es más gravoso —en términos PIB y en porcentaje total— en España que en la Unión y que en la OCDE, precisamente por el fuerte peso de las cotizaciones con cargo al empleador, por lo tanto es necesario una reducción del gasto que ha de ser financiado mediante el sistema contributivo y traspasado a los Presupuestos del Estado para ser financiado con cargo a los impuestos generales. La cuantificación de dichas reducciones nos da una primera aproximación de en cuánto se podrían rebajar las cotizaciones sociales, sustituyéndolas simultáneamente por otros impuestos de nuestro ordenamiento fiscal. En un proceso más amplio en el tiempo se irían recogiendo los efectos beneficiosos, en cuanto a la reducción del gasto total, derivados de otras propuestas que por tener incidencia en un período más dilatado no permiten a corto plazo reducciones inmediatas de las cotizaciones, pero que en el medio y largo plazo contribuirán a hacer viable el sistema, permitiendo ajustes a la baja de las cuotas.

Esto, que aparecía como simple teoría, trata de ser contrastado en la segunda parte, a través de modelos comparativos, separados en distintos escenarios, y observábamos dos aspectos interesantes, uno de los cuales era, cuando menos sorprendente: En primer lugar, y por encima de todas, la comparación con el modelo danés —la más importante de todas ellas, ya que la financiación tiene fuentes completamente distintas— no se re-

siste. Si contemplamos el tercer escenario, que es el más completo de todos ellos, se llegaba a la conclusión de que a partir de un 5,30% de costes salariales sobre el conjunto de costes de una empresa, el modelo nórdico era más competitivo que el español. Este porcentaje es irrisorio en nuestros días, independientemente del tipo de industria ante el que nos encontremos. En segundo lugar, la aparente contradicción de las tesis que abogan por la escasa competitividad de los productos hispanos frente a los del resto de la U.E. Los resultados del tercer escenario arrojan resultados favorables a España en todos los casos, excepto en el caso danés. Estas conclusiones están fundamentadas esencialmente en el elevado índice de productividad que, sorprendentemente, tiene la economía española en relación al del resto de los Estados miembros objeto de este análisis.

Una vez comprobado que el sistema de financiación español no era el más adecuado para fomentar la competitividad, había que contemplar la posibilidad de transformación del modelo español en uno similar al danés, manteniendo el nivel recaudatorio con el fin de que el nivel de protección social existente en nuestro Estado no se vea mermado. De lo recogido en esta tercera parte se deduce que en España, no sólo existe un margen cierto en la actualidad para la reducción de las cuotas patronales a la Seguridad Social —fruto del cambio operado en las fuentes de financiación—, sino, que teniendo en cuenta posibilidades alternativas de ingreso, como la vía de la imposición indirecta, se podría acabar con estas cargas, que aunque benévolamente sean consideradas indirectas, merman la competitividad de las empresas españolas.

Así pues, una vez finalizada, creo que esta tesina puede ser un sostén científico para todas aquellas teorías que denuncian los altos tipos que las cuotas patronales alcanzan en España, y a la vez tranquilizar a las asociaciones sindicales, puesto que tal reducción tendría lugar sin daño alguno para el modelo de protección social de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V.; *Estados del Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht*; Círculo de Empresarios; Madrid, 1996.
- A.A.V.V.; *La competitividad de la economía española: determinantes micro y macroeconómicos*; Círculo de Empresarios; Madrid, 1988.
- A.A.V.V.; *Los horizontes del empleo*; Círculo de Empresarios Vascos; Bilbao, 1996.
- BAREA, José; *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*; Círculo de Empresarios; Madrid, 1995.
- BAREA, José; GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel; *Pensiones y prestaciones por desempleo*; Fundación BBV; Madrid, 1996.

- CEOE; *Nota sobre la separación y clarificación de las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social*; Madrid, 15 de Septiembre de 1997.
- COMISIÓN EUROPEA; *La protección social en Europa*; Bruselas, 1995.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL; *Propuestas para el empleo*; Bruselas 1994.
- ELA-STV; *La protección social y los sistemas de pensiones en Europa*; Servicio de Estudios de ELA; Bilbao, 1997.
- GONZÁLEZ-POVEDA, Victoriano; *Estudio del Régimen Fiscal de Alemania*; Editorial CIS; Madrid, 1994.
- GONZÁLEZ-POVEDA, Victoriano; *Estudio del Régimen Fiscal de Francia*; Editorial CIS; Madrid, 1994.
- GONZÁLEZ-POVEDA, Victoriano; *Estudio del Régimen Fiscal de Países Bajos*; Editorial CIS; Madrid, 1995.
- GONZÁLEZ-POVEDA, Victoriano; *Estudio del Régimen Fiscal de Reino Unido*; Editorial CIS; Madrid, 1993.
- GUAL, Jordi; *El reto social de crear empleo: combatiendo el paro en Europa*; Ariel Economía; Madrid, 1994.
- HERCE, José Antonio; PÉREZ-DÍAZ, Víctor; *La reforma del sistema público de pensiones en España*; Colección de estudios e informes de La Caixa; Barcelona, 1995.
- HERCE, José Antonio; CASTILLO, Sonsoles; DUCE, Rosa; SOSVILLA, Simón; *El futuro de las pensiones en España: hacia un sistema mixto*; Colección de estudios e informes de La Caixa; Barcelona, 1996.
- MATEO DUEÑAS, Ricardo; *Rediseño general del sistema de pensiones en España*; Editorial Abacus; Madrid 1995.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL; *Acuerdo sobre la racionalización del sistema de Seguridad Social*; Madrid, Octubre, 1996.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL; *Presupuestos del Sistema de Seguridad Social*; Madrid, 1994.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL; *La política de Empleo en España*; Madrid, 1994.
- PIÑERA, José; *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*; Círculo de Empresarios; Madrid, 1996.
- SEGURA, Julio; «Problemas de la protección social en una perspectiva comunitaria»; *Papeles de Economía Española* n.º 41; Madrid, 1989.
- UGT-CC.OO.; *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico-actuarial*; propuestas conjuntas de UGT y CC.OO. ante la mesa de negociación de desarrollo del Pacto de Toledo; Madrid, 1995.
- UGT; *Problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social*; Bilbao, 1997.
- UGT; *UGT ante el sistema de pensiones*; Comunicado de prensa de la Comisión Ejecutiva Federal; Madrid, 24 de Febrero de 1994.

La introducción del euro y las entidades de previsión social voluntarias

por Pedro María de la Torre

Presidente de la Federación de EPSV de Euskadi
Presidente de la Confederación Nacional de EPS

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LOS ASPECTOS GENERALES DEL EURO Y SU APLICACIÓN ESPECÍFICA A LAS E.P.S.V.—II. EL EURO Y LAS PRESTACIONES.—A) **Modificaciones en las prestaciones.**—B) **Información y servicio al mutualista.**—C) **Efectos sobre el entorno competitivo.**—III. EL EURO Y LA GESTIÓN.—A) **Ni tanto ni tan poco.**—B) **La adaptación de la contabilidad.**—C) **Provisiones matemáticas.**—D) **Formación y comunicación interna.**—E) **Adaptación informática.**—IV. EFECTOS SOBRE LA POLÍTICA DE INVERSIONES.

I. INTRODUCCIÓN: LOS ASPECTOS GENERALES DEL EURO Y SU APLICACIÓN ESPECÍFICA A LAS E.P.S.V.

Aún cuando la regulación de la introducción del euro ha optado por una posición conceptualista, en la línea de establecer unos criterios generales en lugar de proceder a modificar y adaptar cada una de las referencias legales y jurídico-económicas a la peseta, las E.P.S.V. y otras instituciones que protegen aspectos esenciales para la vida de las personas, tienen una doble obligación y responsabilidad.

Por un lado, deben de cumplir una legislación más específica, que se concreta en referencias directas contenidas en la «Ley paraguas», en un Real Decreto y finalmente en una Orden Ministerial. Además, en la medida en que financian la calidad de vida de colectivos menos protegidos, como jubilados, inválidos y viudos/huérfanos, tienen una especial responsabilidad en que dicha transición sea lo menos traumática posible para esos colectivos, teniendo en cuenta que sus costes de aprendizaje van a ser más altos.

En definitiva, nos enfrentamos a dos retos. Debemos adaptar nuestra gestión administrativa y financiera, así como nuestras prestaciones al nuevo marco económico y monetario. Por otro lado, debemos colaborar

en que nuestros socios y, sobre todo, beneficiarios, realicen una transición a ser posible imperceptible o, en el peor de los casos, sosegada.

En ambos niveles existen algunas dificultades. Respecto al cambio interno se trata de optar entre tres posibles enfoques. Se puede tratar al euro como una contingencia, en el sentido de una obligación externa, por lo que el objetivo es reducir el plazo y los costes de adaptación. O bien podemos considerar que la transición es un desafío técnico en la medida en que afecta a las funciones básicas de una E.P.S.V. y como tal ofrece la oportunidad de mejorar la eficiencia de la organización. También, finalmente, puede ser una oportunidad estratégica para analizar y rediseñar toda la organización.

Desde el punto de vista de los socios y beneficiarios, el hecho de que desde el uno de enero el euro sea la moneda nacional, pertenece más al campo de la teoría que al de la práctica. Lo que se ha dado en llamar las varias personalidades del euro, es decir, su representación física en las antiguas monedas nacionales con sus distintas denominaciones, hace que la percepción práctica de que el euro es la moneda nacional sea muy escasa, ya que las representaciones nacionales del euro van a circular durante, al menos, tres largos años.

Incluso, el mantenimiento de comisiones bancarias por «manipulación de billetes», provoca que las otras antiguas monedas nacionales, teóricamente subdivisiones del euro, sigan siendo contempladas como moneda extranjera.

De hecho, el nivel de utilización práctico del euro por los ciudadanos es un tema espinoso porque no existen precedentes recientes y similares. Desconocemos cuál va a ser la propensión a su uso, que incluso puede diferir fuertemente según diferentes segmentos de población.

También depende de la percepción que tengan las empresas sobre el euro como elemento comercial de éxito. Finalmente, aunque nuestra función sea la de financiar la vida cotidiana, parece evidente que la introducción práctica del euro depende más del área de gasto, es decir, que está básicamente en las manos de los comerciantes y distribuidores de bienes y servicios.

Por ahora solo los grandes distribuidores manifiestan una cierta inquietud, ya que el pequeño comercio se limita inicialmente a utilizar los sistemas electrónicos de pago.

Desde el punto de vista de la única decisión que pueden tomar los consumidores, que es abrir cuentas bancarias en euros, esto no se ha producido masivamente hasta la fecha y se ha limitado a algunas empresas abiertas al comercio exterior.

Finalmente, el hecho de que tanto la liquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como las relaciones con la Seguridad Social se mantengan en pesetas, tampoco va a contribuir a la popularización rápida de la nueva moneda. Es cierto que en el caso de la Seguridad

Social se va a proporcionar el contravalor en euros, pero esta labor informática no garantiza el proceso de aprendizaje.

Este marco es esencial a la hora de establecer una política de introducción del euro por las E.P.S.V., ya que su responsabilidad en materia de educación no puede llegar a niveles que puedan ser considerados coactivos por sus socios.

En todo caso, sí es evidente que las E.P.S.V., independientemente de su actitud más o menos activa, deben estar preparadas para efectuar la transición antes de que los socios lo reclamen. Sin embargo, esta fecha que se adivina cercana al año 2002, es impredecible en estos momentos.

Respecto a otros principios generales del euro, es de especial relevancia el de la «continuidad de los contratos». La previsión social se basa en los reglamentos de prestaciones que, lógicamente, son contratos a largo plazo. Por ello, la seguridad jurídica que aporta este principio debe de ser valorada por su especial importancia en este sector. Todo ello, unido al hecho de que tenemos una nueva normativa de seguros que precisamente ofrece importantes novedades motivadas por la normativa comunitaria y el entorno económico que genera el propio euro.

En base al principio de «continuidad de los contratos» los reglamentos de prestaciones se mantienen vigentes, e incluso no hace falta que se reitere la adhesión del socio mediante una nueva firma, pero es conveniente revisar los reglamentos para sustituir los índices que desaparecen o pierden vigencia y transformar y adaptar las cifras que aparecen en ellos expresadas en pesetas.

En términos técnicos el principio de «continuidad de los contratos» implica que es obligatorio cumplir y garantizar el tipo de interés explícito pactado en las rentas vitalicias y aseguradas. Existen más incertidumbres sobre las garantías definidas implícitamente bajo la forma de tipos actuariales y mínimos. En todo caso, su adecuación no supondrá una modificación unilateral por parte de las E.P.S.V., sino la obligación de cumplir la nueva normativa de seguros en vías de elaboración. En definitiva, es la influencia del nuevo entorno económico y financiero del euro en la legislación la que propiciará los cambios en las prestaciones.

II. EL EURO Y LAS PRESTACIONES.

A) **Modificaciones en las prestaciones**

Este entorno económico implica estabilidad en los tipos de cambio, una perspectiva de baja inflación, ahorros por la utilización de una única moneda europea, la transparencia de precios y rentabilidades, y el de-

sarrollo acelerado del mercado único europeo. También se producen diversos efectos sobre los mercados financieros que serán analizados en otro apartado. Aquí se analizarán las consecuencias sobre las prestaciones.

Continuando con el apartado anterior, la reducción del tipo de interés técnico va a encarecer el coste de las prestaciones. Sin embargo, éste no es su único efecto. Esta reducción expresa también el menor nivel de inflación futura que implica una mayor calidad de las prestaciones periódicas, puesto que su poder adquisitivo disminuirá mucho menos a lo largo del tipo.

En otros términos, estamos ante la segunda fase de la modernización total de la previsión complementaria. En la primera fase, iniciada con la Ley de E.P.S.V. de 1983, se procedió a capitalizar los sistemas preexistentes. Ahora se trata de situarlos definitivamente en un entorno económico estable y también más competitivo. De hecho, la previsión social futura se va a parecer más a gestionar una entidad en marcos alemanes que a lo que estábamos haciendo hasta ahora.

Dentro de los aspectos operativos, la primera tarea consiste en poder pagar prestaciones y cobrar cuotas especificando la moneda. En concreto, hay que tener un especial cuidado en no agregar registros en diferentes monedas, lo cual puede inducir a importantes errores. En los mercados financieros ya se están produciendo algunos de estos problemas, puesto que las cotizaciones bursátiles se expresan en euros, mientras los dividendos lo son en la moneda en que el capital social está denominando. La solución más extendida para hacer frente a esta cuestión, tanto en impresos como en pantallas de ordenador, es la de utilizar diferentes colores para cada moneda.

Otra tarea consiste en revisar las cifras redondas de los reglamentos de prestaciones. Estas cifras suelen referirse a cuantía mínima de aportación periódica, determinación de las prestaciones en función de derechos consolidados mínimos, coberturas por riesgos, coberturas por acto médico, cuantías mínimas, etc. El nuevo redondeo de dichas cifras puede representar el inconveniente de que la nueva cifra puede perjudicar al socio, o bien, puede suponer costes adicionales para la E.P.S.V. En consecuencia, es necesario realizar una evaluación económica y comparar su importe con los efectos negativos sobre la imagen de la entidad. Al hilo de esto, es preciso recordar que el encarecimiento de cuotas o la reducción de coberturas se van a encontrar con un ambiente muy sensibilizado contra ellos por las organizaciones de consumidores y el mensaje general de que la transición es gratuita y sólo supone efectos positivos.

Por otro lado, es necesaria la conversión de los historiales económicos de los socios a la nueva moneda para no cometer errores futuros en el reconocimiento de prestaciones y en las valoraciones actuariales co-

rrespondientes. También es necesario realizarla a efectos comparativos e informativos. En este área se recomienda conservar un doble archivo para poder mantener los valores originales en pesetas, puesto que puede ser útil ante futuras solicitudes de información y reclamaciones de los socios. No olvidemos que éstos tienden a magnificar las aportaciones realizadas en el pasado, por lo que una información exhaustiva probablemente facilite las cosas. No cabe duda de que esta labor es bastante tediosa, pero es absolutamente necesaria y puede servir para actualizar la estructura de las bases de datos para adecuarlas a las nuevas demandas de información, incluidos los medios electrónicos de consulta.

B) Información y servicio al mutualista

El colectivo que más dificultades va a encontrar es el de los beneficiarios. La mayoría de ellos se encuentran en una etapa delicada de su vida, con poca capacidad de adaptación. El euro les aporta ventajas pero tiene unos costes de aprendizaje, y es que cambiar de moneda se parece mucho a cambiar de idioma. Incluso la moneda define muchas cuestiones apreciadas en la vida. Así los pisos y los coches se evalúan en millones, los restaurantes en billetes de mil, las vacaciones en decenas de mil, etc... Todos estos puntos de referencia cambian con la moneda.

Tanto el Comisario de Asuntos Monetarios, como la Unión de Consumidores de España han coincidido en que el colectivo de pensionistas y, especialmente los mayores de 65 años, tendrán unas mayores dificultades de adaptación y, en consecuencia, será preciso dedicarles un especial esfuerzo informativo y de concienciación. En este sentido es preciso recordar que en el año 2000 cerca del 20 por ciento de la población comunitaria tendrá más de 65 años.

Las encuestas ratifican esta opinión. Así, mientras solo el 10% de los menores de 30 años está en contra del euro, este porcentaje alcanza el 19% entre los mayores de 65 años. Además, muchos tienen la impresión de que los precios aumentarán, lo cual es además cierto en lo que se refiere a los pequeños gastos (del «todo a cien» al «todo a euro»).

En definitiva, cuando se cambia a una moneda, y más si ésta tiene múltiples dificultades, aparecen aspectos y reacciones psicosociales importantes. Es algo parecido a cuando se viaja al extranjero, hay gente que despilfarra porque no hace ninguna conversión y, en consecuencia, no tiene referencias y hay personas que no compran nada porque la conversión hace más evidente el precio de las cosas. La razón es que hay cosas que nos parecen muy caras cuando pensamos en su precio aunque las tengamos incorporadas a nuestros hábitos de consumo.

Respecto a los socios activos, además de los objetivos de información, hay que considerar también los aspectos de marketing y fidelización. Lo cierto es que las E.P.S.V. mantienen pocos contactos con sus socios y, además, éstos se suelen referir al cobro de la cuota. Por ello, otros motivos de contacto podrían ser utilizados con esos fines comerciales y de imagen. Además, la materia prima de la E.P.S.V. es el dinero y precisamente la transición es el cambio de ese dinero. De hecho un 90% de los ciudadanos piensa que el banco o caja es el responsable de resolver sus dudas sobre el tema. Es muy probable que esta demanda se extienda también a las E.P.S.V.

Tampoco conviene olvidar que los bancos y cajas tienen una imagen de marca mucho más positiva que las E.P.S.V.; por ello ofrecer un mejor apoyo al socio en esta transición debe de revertir en una mejora de la imagen de la E.P.S.V. correspondiente.

De todos modos no se trata sólo de un servicio, también existen obligaciones. En concreto el ciudadano tiene derecho a que se le informe sobre la conversión y que esta conversión se realice de acuerdo con la normativa legal.

Además, las E.P.S.V. debemos ofrecer el contravalor en pesetas, aún cuando la entidad se haya adaptado al euro. Sin embargo, no es de aplicación el artículo 60 apartado 2 de la LOSSP que establece la obligación de informar al tomador de las modificaciones de la información inicialmente suministrada en el plan de prestaciones. La no aplicación se justifica porque no estamos ante una modificación del vínculo contractual, sino ante una redenominación automática de la moneda.

Los objetivos comerciales deben centrarse en ganar confianza y fidelidad por parte de los socios, además de transmitir una imagen moderna y de liderazgo de la E.P.S.V.

El objetivo final es que cuando desaparezca físicamente la peseta, los socios y beneficiarios estén ya familiarizados con el euro. Esta familiarización tiene dos vertientes, el conocimiento del valor económico de la nueva moneda y el manejo fácil de los nuevos billetes y monedas. La mayor parte del período de transición está enfocado al primer objetivo que es, sin duda alguna, el más complicado. Debemos de tener en cuenta que la regla más sencilla de conversión obliga a multiplicar y dividir por seis y quitar o poner ceros. Estas operaciones no son fáciles, por lo que conviene aprender cuanto antes a conocer el valor de los precios en euros sin necesidad de realizar dicha conversión.

Nuestra aportación consiste en que los beneficiarios conozcan bien cual es su límite de gasto y qué proporción de sus ingresos suponen determinados consumos.

Respecto al uso de monedas y billetes, es muy probable que con venga actuar antes de la puesta en circulación física del euro, el uno de

enero del año 2002. Sobre todo si finalmente, se acorta el período de convivencia del euro con la moneda nacional.

Sin embargo, es preciso recordar que para realizar réplicas de los billetes y monedas (obviamente añadiendo una leyenda de «facsimilar») ha de solicitarse permiso al Banco de España para los billetes y a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en lo que se refiere a las monedas.

Las actuaciones más habituales que se pueden realizar dependen del volumen de la E.P.S.V. y consisten en incluir notas explicativas en las comunicaciones habituales, introducir algún artículo en las publicaciones periódicas, publicar un conjunto de preguntas y respuestas sobre cuestiones habituales, poner en marcha un teléfono específico al menos en los momentos clave y proveer con una calculadora específica para la conversión a aquellas personas que estén en contacto personal y telefónico con los asociados. Respecto a la tercera edad son muy recomendables los medios audiovisuales.

También hace falta revisar todo el material escrito, actualizando especialmente las estimaciones relativas a tipos de interés y las referencias a la Unión Europea que han quedado rápidamente desfasadas.

Respecto a las consultas, es muy probable que en poco tiempo surjan cuestiones relativas al área de inversiones, puesto que aquí la introducción del euro es más rápida. También hay que estar preparado para tranquilizar a los socios despistados e, incluso, irritados. En este sentido hay que recordar que sólo el 22% de los ciudadanos españoles se sentía bien informado sobre el euro a mediados de 1998, cuando ya se sabía que el Estado español estaba entre los países participantes.

Respecto a la intensidad de las medidas, es preciso evitar toda imagen de coacción que provoque un rechazo hacia la entidad como consecuencia de un rechazo a la moneda. En última instancia es interesante vigilar cómo va evolucionando la propensión a su uso, básicamente, en función de la actitud de los grandes distribuidores, las encuestas y el número de cuentas bancarias y tarjetas que se redenominan en euros.

En conjunto se estima que el coste de la información al socio, en el sector asegurador, supone un 14% del presupuesto total de introducción del euro.

C) Efectos sobre el entorno competitivo

El euro amplía la competencia en la medida en que reduce o elimina los costes de las transacciones entre países, facilita el acceso a nuevos mercados y ampliará fuertemente los instrumentos de inversión, tanto en

el área del ahorro-pensión, como en los instrumentos de ahorro alternativos. También se producirá una mayor eficiencia en la utilización y localización de recursos y en la contratación de servicios a escala europea.

Pero, por otro lado, subsistirán importantes barreras de hecho en el área de previsión y aseguradora como son la lengua, los condicionantes de pólizas y reglamentos, los factores distintivos en preferencias nacionales y la fidelidad a la marca.

Muchos de estos aspectos limitadores de la competencia son más evidentes en el área de las E.P.S.V., ya que éstas se encuentran centradas en su mercado geográfico e, incluso, en su colectivo natural. Además, en las coberturas de vida, por su naturaleza y plazo, las cuestiones relativas a la confianza y a la imagen de marca tienen un mayor peso a la hora de seleccionar la entidad y retener al asociado.

En conjunto el euro va a incrementar la competencia, produciendo cambios en las E.P.S.V., las mutualidades del Estado, los seguros, las cajas y la banca.

El que este entorno sea positivo o negativo para la entidad, dependerá de la propia E.P.S.V. Las mejoras de competitividad estarán ligadas a las mejoras de eficiencia, comunicación, calidad y servicio al socio.

A largo plazo los mayores efectos se producirán por la transparencia de rentabilidades y la aparición de nuevos productos.

Por citar un ejemplo, las mutualidades del País Vasco-Francés están especializadas en coberturas sanitarias, mientras que el ahorro-pensión está más desarrollado en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El euro facilita la extensión de los servicios, aunque la regulación fiscal es todavía una importante barrera por ahora. Sin embargo, existe una importante presión a favor de su convergencia.

En general, existirá una tendencia centrípeta concentrando determinados servicios hoy dispersos por los países. También asistiremos a procesos de crecimiento y polarización mediante los cuales las entidades buscarán su desarrollo por el crecimiento o alternativamente la especialización sectorial, pero con posibilidades de extenderse a otros países.

En especial en materia de pensiones el país más potente de la UE es Gran Bretaña que ha quedado, por ahora, fuera del área euro. Sin embargo, el fuerte desarrollo del mercado único también atraerá la competencia de países que en este momento se encuentran fuera de este área euro.

En conclusión, las E.P.S.V. deberán decidir en términos generales si desarrollan una estrategia defensiva o agresiva. De lo que no cabe duda es que a diferencia de nuestro entorno, donde las instituciones bancarias suelen colaborar con las E.P.S.V. colectivas, en otros países como los anglosajones o Holanda, las instituciones financieras suelen aplicar una po-

lítica agresiva de acoso a esos colectivos. Estas políticas agresivas se irán implantando paulatinamente también aquí.

Concretando más, aparecerán productos y coberturas que aparentemente serán más simples y más adaptables, pero su base técnica e informática será mucho más compleja. También se reducirán los costes de los canales de distribución tradicionales, disminuyendo la ventaja competitiva de las E.P.S.V. que habitualmente no tienen este tipo de carga.

Respecto a los nuevos canales de distribución, éstos van a permitir que el ciudadano sensible al precio los utilice para evitar costes añadidos y de intermediación. La respuesta a esta situación, donde la competencia se acelera, pasa por renovar las ideas esenciales de las entidades, lograr economías de escala y concentrarse en áreas concretas y coherentes de coberturas.

En consecuencia, es un buen momento para repasar de una forma sistemática el DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), revisar las prestaciones básicas y ampliadas, los servicios complementarios y la estrategia financiera.

Además, muchas entidades se han centrado desde su creación en reducir sus costes. Este nuevo tipo de competencia, que muchas veces se va a apoyar más en el servicio que en el precio, obliga a reconsiderar el posicionamiento de entidad barata, con sus consecuencias en materia de imagen (no) profesional y sus lagunas en la transmisión de confianza a sus socios.

El euro, conjuntamente con la nueva legislación aseguradora que surge del entorno económico que crea, puede ser un revulsivo no sólo para el personal técnico de las entidades, sino también para sus Juntas de Gobierno, en la medida en que les haga tomar conciencia de que estamos ante una nueva transición hacia un entorno más estable pero más competitivo y aparentemente menos rentable desde el punto de vista financiero.

Ciertamente se puede pensar que las E.P.S.V. han recogido anticipadamente en los mercados financieros el crecimiento extraordinario que la incorporación al euro ha supuesto y que se estima en un 4%-5% del PIB para los países del sur de Europa. La consecuencia es que su situación financiera es buena, pero las perspectivas futuras no son tan fáciles.

III. EL EURO Y LA GESTIÓN

A) Ni tanto ni tan poco

Desde el estricto punto de vista de la gestión, es decir, excluyendo sus repercusiones económico-financieras y su dimensión psicosocial, se puede afirmar que la implantación administrativa del euro tiene sus complicaciones, pero no se trata de una tarea insuperable. Algunos han visto

una cierta similitud entre esta adaptación con la que en su día hubo que realizar para implantar el IVA o el nuevo Plan General de Contabilidad.

Básicamente las E.P.S.V. en el período transitorio pueden realizar en euros las siguientes operaciones, incluidas las relaciones con sus socios:

- adaptación de su contabilidad
- formulación y depósito de Cuentas Anuales
- información a los órganos de supervisión, especificando el contravalor en pesetas
- efectuar las declaraciones del IVA y del Impuesto sobre Sociedades
- realizar los pagos a la Seguridad Social (citando también la cantidad en pesetas)
- la creación de sociedades filiales e instrumentales es conveniente que se haga ya en euros
- se debe redenominar el capital de las sociedades participadas.

Un área específica de análisis es el de las relaciones bancarias y los servicios de tesorería. Entre estos temas destacan la revisión de los servicios de tesorería actuales, los procedimientos respecto a la moneda extranjera, el papel del euro respecto a los saldos, el número de cuentas y bancos, las comisiones bancarias (no existe comisión por reconversión), los nuevos servicios bancarias que nos pueden ofrecer y la coordinación con el banco para efectuar la transición.

Respecto a la gestión de la adaptación, es preciso definir siete aspectos en cada área de implantación. Estos son:

- ¿Quién es el responsable de la adaptación?
- ¿Cómo se implementará la transición en ese departamento o área?
- ¿Qué plazos de implantación serán necesarios?
- ¿Qué recursos internos/externos serán precisos?
- ¿Qué información necesitamos obtener de la dirección o de otros departamentos para comenzar el proceso de adaptación?
- ¿Cómo se coordinará la adaptación en el seno de la empresa?
- ¿Quiénes son los terceros interesados? ¿Cómo se les comunicará?

En general, se estima que una reunión mensual puede ser suficiente para hacer un seguimiento del proceso.

B) La adaptación de la contabilidad

Respecto a las cuentas específicas de las E.P.S.V. es preciso señalar que el Fondo Mutual debe ser simplemente convertido. No es necesaria su redenominación, ya que no está representado por títulos-valores o par-

ticipaciones ni cotiza en mercados organizados. En todo caso, la conversión no puede tener como consecuencia que su importe sea inferior al mínimo legal.

Las provisiones, el valor de rescate y de reducción no tienen consideración de operación intermedia, por lo que les son directamente aplicables las reglas de redondeo.

El tema clave relativo a la contabilidad es su adaptación al euro durante el período de transición. La decisión sobre el momento del cambio depende de varios factores, que podemos agrupar en dos apartados, las implicaciones estratégicas y los desafíos técnicos.

En general, en las E.P.S.V. van a ser las contingencias técnicas las que primen sobre otras consideraciones. En especial dentro de éstas tenemos la conversión de los datos históricos.

Otros factores que intervienen son el tamaño de la E.P.S.V., el porcentaje de inversiones exteriores sobre la cartera, el entorno y la estrategia de la competencia en cuanto a competitividad e innovación.

Dentro del entorno se puede estimar que las personas físicas pueden esperar (socios y empleados), los protectores lo harán en función de su tamaño y las empresas protectoras de capital extranjero probablemente trabajan ya en euros desde el primer momento. En todo caso, es preciso destacar que la decisión no es en absoluto unilateral, puesto que está muy condicionada por este entorno.

La voluntad de liderazgo, mantener una estrategia de «escopetas cargadas» para aprovechar las oportunidades que surjan y la intención de evitar incrementos de costes si se espera al último momento, son las razones que empujan a una adaptación temprana.

El aprovechar la experiencia de los demás y el coste de operar en dos monedas son las razones para posponer el cambio.

En todo caso, las E.P.S.V. al igual que los fondos de pensiones y los de inversión, están obligados a suministrar el contravalor en pesetas de las magnitudes de interés para el socio, aún cuando hayan adaptado su contabilidad al euro. También están obligadas a suministrar un resumen de sus estados contables en pesetas.

La legislación también establece que se puede realizar la adaptación de los apuntes contables y de las cuentas anuales en dos momentos diferentes pero una vez realizada la transformación ésta es prácticamente irreversible.

En las encuestas, un 72% de las empresas manifiestan que tienen la intención de realizar la adaptación durante el período de transición, mientras que un 28% esperará hasta el último momento.

No es aconsejable llevar dobles libros, sino que es conveniente buscar una solución informatizada. Una solución provisional es incorporar paquetes multidivisa donde el euro sea una moneda más.

Finalmente, el Real Decreto para el sector asegurador regula el tratamiento de las diferencias en divisa y las diferentes opciones que existen sobre la contabilización de los gastos de implantación.

C) Provisiones matemáticas

El objetivo exclusivo del Banco Central Europeo (BCE) es controlar la inflación. El crecimiento no es uno de sus objetivos. Además, es el banco central más independiente del mundo.

Este enfoque, en línea con la filosofía del Bundesbank, genera confianza en el inversor lo que se traduce en menores tipos de interés reales.

La determinación del papel internacional del euro también va a tener efectos a corto plazo, ya que en la medida en que se considere una moneda refugio, va a deprimir aún más los tipos de interés reales.

Por otro lado el BCE se ha planteado como objetivo mantener el nivel de inflación entre el 0 por ciento y el 2 por ciento.

A todo ello hay que añadir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que limita enormemente el margen de la política fiscal de los Estados participantes. Este Pacto evita que el BCE tenga que responder con una política monetaria restrictiva (subida de tipos de interés) a la política financiera relajada de algún Estado participante.

Todo ello combinado nos lleva a la conclusión de que no existen muchas posibilidades de incremento significativo de los tipos de interés. En todo caso, el punto más débil de este panorama de confianza es precisamente el citado Pacto, puesto que ante una recesión asimétrica (que afecte a algunos Estados en particular) se puede deshacer o bien la propia Unión Europea podría tomar el relevo de los Estados en el gasto público.

Este escenario, en consonancia con el artículo 33 del Reglamento de Ordenación de Seguros y la Orden Ministerial que lo desarrolla, apunta hacia tipos de interés técnicos para valorar las provisiones matemáticas en la banda del 2% al 3% si tenemos en cuenta los factores de descuento.

El citado artículo 33 permite acudir a otras dos alternativas basadas en la asignación de inversiones a las obligaciones de pago. Uno consiste en la casación de flujos o «matching». Esta alternativa que ha sido flexibilizada permite mejorar el tipo de interés, esencialmente de las prestaciones que se causen, es decir, sirve para los beneficiarios.

La segunda opción es la inmunización mediante inversiones que coincidan en valor actual, duración y sensibilidad. Aquí está previsto un posible uso parcial de la renta variable. Esta técnica permite operaciones de asignación de activos más ambiciosos pero exige una cobertura que es dinámica y que hay que reequilibrar constantemente.

La consecuencia es clara, sólo las E.P.S.V. que tengan un gran apoyo financiero o puedan utilizar estas avanzadas técnicas, van a poder mantener los planes de prestación definida.

D) Formación y comunicación interna

La eficacia de las E.P.S.V. se basa en sus equipos humanos. Estos son responsables de seleccionar la información más adecuada y aplicar las técnicas de gestión más avanzadas.

También en la implantación del euro van a jugar un papel clave. Así, una correcta formación es un factor importante a corto plazo, puesto que permite la solución, aunque sea provisional, de otras deficiencias que puedan producirse en otras áreas.

A medio/largo plazo esta formación es aún más esencial, ya que es la que garantiza una buena transición al euro.

El ritmo del proceso de formación vendrá condicionado por los requerimientos de los socios y terceros interesados. En todo caso, es preciso considerar que determinados segmentos de población, probablemente minoritarios pero creadores de opinión, se comporten como adoptadores tempranos de la moneda.

Por ello, la formación debe impartirse pronto, al menos en relación con las personas claves en materia de comunicación. Obviamente esta formación es más urgente todavía en el departamento de inversiones, pero por la rápida introducción de euro en los mercados financieros, es probable que esta fase esté ya superada.

En cuanto a la amplitud del proceso de formación, ésta se debe graduar en función de los tres niveles que se desarrollan a continuación. En todo caso, es preciso alcanzar un conocimiento adecuado y al menos mínimo, en todas las actividades y departamentos de la E.P.S.V.

En un primer nivel, la formación general se debe de ofrecer a todo el personal y ha de incluir una explicación sobre:

- el significado general y consecuencias derivadas de la Unión Económica y Monetaria
- la política estratégica de la compañía e importancia de la adaptación
- los criterios de convergencia derivados del Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento
- el calendario de implantación del euro y aspectos clave en cada fase
- un glosario de términos esenciales

- la aplicación de las normas de redondeo con la realización de ejercicios
- el principio de continuidad de los contratos
- el principio de no obligación no prohibición

En un segundo nivel, se debe establecer un canal interno para contestar consultas del personal.

Y, en un tercer nivel, el personal que está en contacto con los asociados debe tener una formación específica para que, además de poder responder a los temas de inversiones y tranquilizar a los asociados que rechazan el euro, pueda hacer frente con agilidad a la situación de doble precio que aparecerá en bastantes situaciones. En este sentido, es conveniente preparar de antemano ejemplos que ilustren la valoración de sueldos, cuotas, coberturas, prestaciones y bases de cotización.

También conviene que este personal conozca los billetes y monedas y tengan a su disposición copias de los mismos.

Finalmente, es necesaria una formación específica en las áreas técnicas y de backoffice relativas a inversiones, actuarial, informática y gestión administrativa.

Después de completado cada uno de los procesos de formación, es conveniente comprobar la comprensión de la misma y la calidad de la información que se proporciona a terceros.

E) Adaptación informática

La adaptación informática supone el mayor coste del presupuesto del curso. Este coste es difícil de evaluar en la medida en que suele venir acompañado de actualizaciones informáticas y las actuaciones relativas al efecto 2000.

Se han publicado diversas cifras en relación con otras magnitudes de las entidades y que ilustran sobre el coste previsible. Estas estimaciones son:

- un 60%-70% del coste de implantación del euro
- un 10% de los gastos de funcionamiento de la entidad, excluidos los gastos de personal
- de un 0,5% a un 2% de los ingresos de la entidad

Este coste se incrementará cuanto más tarde se emprenda la adaptación, ya que al final del período se iría incrementando la actividad de las empresas informáticas, consultoras e imprentas, entre otras. De hecho, en Francia ya se ha producido este fenómeno según se acercaba el uno de

enero de 1999, en relación con las empresas que querían estar ya preparadas para esta fecha.

Las soluciones provisionales y los arreglos rápidos no son aconsejables, salvo que sean paquetes normalizados baratos. Estas soluciones provisionales limitan los programas en el momento en que precisamente deben estar orientados hacia desarrollos e integraciones de nuevos módulos en el futuro.

Además, las E.P.S.V. han utilizado la informática como una herramienta de apoyo a los procesos internos, pero los niveles de exigencia de información por parte de los socios se están incrementando rápidamente. Con el sistema de capitalización, la mentalidad del socio ha cambiado de sentirse, originariamente, como un titular de derechos sociales futuros a considerarse, en la actualidad, propietario de un patrimonio.

Por otro lado, la nueva normativa fiscal mejora otras vías alternativas de ahorro por lo que aquellas entidades que piensen ofrecer en el futuro una cobertura ampliada, en el sentido de ofrecer servicios complementarios de ahorro, deberán integrar en sus bases de datos y tecnología de punto de venta, estas coberturas complementarias. Este es un ejemplo de los servicios del futuro, que serán aparentemente más sencillos para facilitar su comprensión, pero que exigen un backoffice mucho más desarrollado.

Cuando se aproveche la adaptación para revisar de forma general los sistemas informáticos, es preciso considerar que el plazo de tres años no deja mucho margen. Los procesos de concepción, desarrollo, formación, implantación y pruebas, consumirán gran parte de ese tiempo.

En todo caso los temas más urgentes son las inversiones que ya están en gran medida en euros, la diferenciación de moneda y el redondeo, la posibilidad de trabajar con dos decimales y la introducción de las nuevas técnicas y valores financieros y actuariales.

Lo peor que puede ocurrir es que no podamos atender las obligaciones legales y contables y, por otro lado, las dificultades en materia de cobros y pagos. Respecto a este último punto se debe ser consciente que un socio nos puede pagar ya con un cheque en euros.

El proceso de adecuación está compuesto de diferentes fases. Debemos realizar un inventario y una auditoría de las aplicaciones actuales, incluida las aplicaciones de usuario final como hojas de cálculo y bases de datos, valorar el impacto de la introducción del euro, decidir sobre las modificaciones o sustituciones de programas, determinar las tareas prioritarias, responsabilizar a personas y determinar los apoyos externos necesarios.

En el período transitorio convivirán las dos monedas. La informática debe resolver esta convivencia más que la contabilidad. Existen dos enfoques al abordar esta cuestión, el primero consiste en trabajar en una

moneda y mediante conversores dar el contravalor de la otra. El inconveniente se encuentra en los errores horizontales y verticales del redondeo. La segunda solución es reconocer ambas monedas en los programas. En este caso el inconveniente es que cuando sólo exista el euro nos quedará una herencia en dichos programas.

La solución ideal consiste en trabajar en euros y convertir a pesetas, de tal manera que cuando sólo exista el euro, la única labor será desconectar la conversión a la peseta.

Esta adaptación está unida en el tiempo al efecto 2000, pero la naturaleza del problema es muy diferente. El efecto 2000 se caracteriza porque el problema está claramente especificado, la fecha para su solución es concreta, y existe una gran abundancia de servicios y tecnologías que pueden ayudar a resolverlo. Además, la cuestión del año 2000 es una necesidad de supervivencia sin que añada ningún beneficio. Sin embargo, el proyecto euro puede aportar ventajas importantes si se gestiona correctamente. Anima a examinar los procesos y coberturas actuales y a reflexionar sobre la forma en que la adaptación al Euro puede mejorar el rendimiento en lo que sin duda será un mercado cada vez más competitivo.

IV. EFECTOS SOBRE LA POLÍTICA DE INVERSIONES

Gran parte de las actividades que realizan las E.P.S.V. están relacionadas con la cobertura de ahorro-pensión. En consecuencia, sus prestaciones se sustentan sobre un proceso inversor. El euro va a producir, además de los cambios estrictamente económicos ya comentados, unos efectos directos sobre los mercados financieros que modificarán tanto la estructura de las inversiones, como su localización geográfica.

A continuación se comentan los efectos principales, para luego analizar los cambios en la política de inversiones.

El euro va a ser una moneda más estable y con un nivel de inflación más bajo. A efectos comparativos, se ha estimado que las turbulencias monetarias de 1995 costaron a los países de la Unión Europea una disminución de un 2% en el crecimiento y una pérdida de 1,5 millones de empleos.

Desaparece el riesgo de cambio en la zona euro y disminuyen algunos costes de las empresas, incrementando su competitividad y beneficios.

Los tipos de interés estarán a un nivel más bajo y serán más estables. Se estima que el rendimiento a largo plazo de los bonos se coloque en el entorno del 3,75%.

Los mercados financieros se globalizarán y serán más profundos y líquidos. Esto significa que existirá una más amplia oferta de títulos a precios más ajustados.

Los compromisos financieros de los Estados para reducir el déficit van a reducir la deuda pública emitida por éstos.

El incremento de la competencia bancaria producirá una disminución de los gastos de gestión, intermediación y custodia. Sin embargo, cuando se vaya a invertir fuera de España hay que recordar que muchos de estos gastos son superiores hoy en día a los nuestros. Por ello, cualquier decisión de incrementar la inversión en el exterior debe tener en cuenta y analizar estos costes.

Se produce un incremento en la correlación entre los mercados. Este fenómeno, que ya era una tendencia consolidada, se refuerza por la propia moneda y por la similitud de las políticas presupuestarias públicas. Esta nueva situación reduce los efectos beneficiosos de la diversificación dentro de la zona euro y obliga a buscar dicha diversificación en otras monedas y mercados.

Todo ello se puede resumir diciendo que para conseguir rentabilidades más atractivas, será necesario invertir en activos con más riesgo, o lo que es lo mismo, más volátiles.

Los efectos prácticos son que el enfoque dentro de la zona euro pasa de elegir países a elegir sectores y empresas.

Aparece la oportunidad de invertir, sin riesgo de cambio, en sectores inexistentes en España como son farmacia, automoción, biotecnología y medio ambiente. Algunos de estos sectores no son cíclicos.

Nacerá una bolsa europea en la que coticen las 300 empresas más grandes.

También se estima que el mercado de bonos de empresa puede multiplicar su actual volumen por cinco.

Será más fácil comparar rentabilidades de fondos de inversión y, en el futuro, de sistemas de pensiones.

Van a cambiar las pautas de los inversores por la reducción de tipos. Estos estarán obligados a asumir más riesgos, pero también controlarán mucho más los costes asociados a la actividad inversora. Este fenómeno puede favorecer a las E.P.S.V. de empleo y asociados.

También, en el lado negativo, pueden producirse situaciones difíciles en el marco de crisis asimétricas donde convivan niveles altos de inflación local y bajos tipos de interés.

Los efectos sobre la actividad inversora son enormes. La gestión de riesgos es totalmente diferente. El riesgo de cambio sólo se refiere a las monedas de fuera del euro. Sin embargo, con el mercado corporativo de bonos surge con fuerza el riesgo de solvencia en la renta fija.

En función de los objetivos de rentabilidad y riesgo es preciso modificar la asignación de las inversiones por tipo de activos, áreas geográficas y sectores productivos. Ambos hechos incrementan fuertemente el

coste para obtener la información necesaria, lo cual obliga a tomar decisiones sobre la gestión en la línea de si esta gestión va a centralizarse, externalizarse o se va a especializar en determinadas áreas.

El equipo de inversiones tiene que ampliar su conocimiento sobre otras monedas no habituales hasta ahora y debe conocer las diferentes fiscalidades, puesto que aunque la tributación sigue siendo territorial, las retenciones se aplican de acuerdo con las leyes nacionales.

Aparecen también nuevos sistemas de liquidación y contratación. En concreto, nace el sistema TARGET que literalmente significa «sistema de pagos transeuropeo automático y en tiempo real».

Este sistema permite también la realización de préstamos entre bancos. Se realiza a través de los bancos centrales y contribuye decisivamente a la igualación de tipos de interés en la zona euro. De hecho, las diferencias entre el Mibor y el Euribor están en el entorno de los 5 BPS (pipos).

Todo ello obliga a la redefinición de funciones y operativas en el departamento de inversiones. También se debe acudir a personal más especializado y con una mayor formación matemática-estadística.

En lo que se refiere a las necesidades más específicas relativas a las provisiones matemáticas, este mercado más amplio ofrece nuevos activos que facilitarán el macheo y la inmunización. Incluso aparecen algunos activos ligados a la inflación que no existían en el marco de la peseta.

Finalmente, las limitaciones que introducirán las reglas de convergencia monetaria pierden mucho de su rigidez ante estos mercados financieros más ricos y variados en el marco del euro.

Jurisprudencia

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

por Carlos Gimeno Verdejo¹

Administrador de la Comisión Europea - DG XV

y por María Isabel Rofes i Pujol²

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

La denegación de una reducción en el precio de los transportes en favor de la persona del mismo sexo con la que convive maritalmente el trabajador y el principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres en derecho comunitario. La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 17 de febrero de 1998 en el asunto C-249/96, Grant (Rec. p. I-621)

En julio de 1996, el Industrial Tribunal de Southampton, en el Reino Unido, planteó seis cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 119 del Tratado CE, de la Directiva 75/117³, y de la Directiva 76/207⁴. Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Sra. Grant y la compañía de ferrocarriles para la que trabaja, South-West Trains Ltd, iniciado a raíz de la negativa por parte de la empresa a conceder reducciones en el precio del transporte a la compañera con la que convive maritalmente.

El contrato de trabajo de los empleados de esa compañía de ferrocarriles estipula que tienen derecho a la gratuidad y a reducciones en el precio

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 Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos (DO 1975, L 45, p. 19; EE 05/02, p. 52)

⁴ Directiva 76/207/CEE 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 1976, L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70).

de los transportes y que el cónyuge y las personas que estén a cargo del trabajador disfrutaran también de algunas reducciones, concedidas discrecionalmente por el empresario y susceptibles de ser suprimidas en caso de abuso. En la época en la que sucedieron los hechos controvertidos, se concedían las reducciones en favor del cónyuge, si no estaba separado legalmente del empleado. También se concedían esas reducciones en favor del «common law opposite sex spouse» [persona del otro sexo con la que se convive maritalmente] del empleado, previa presentación de una declaración formal de que existía una relación significativa desde hacía dos años o más, mientras que se denegaban a los compañeros de los empleados que fueran del mismo sexo, aun cuando su relación pudiera ser considerada «importante» o equivalente a la relación entre marido y mujer, de «hecho» o de «derecho».

A principios de 1995, la Sra. Grant solicitó que se le concedieran reducciones en el precio de los transportes en favor de la compañera con la que mantenía «una relación significativa» desde hacía más de dos años. La empresa se negó a conceder la ventaja solicitada por estimar que, de acuerdo con lo dispuesto por sus normas internas, en el caso de personas no casadas, las reducciones en el precio de los transportes sólo se concedían en favor de un compañero del otro sexo. La interesada recurrió esa decisión denegatoria por considerar que constituía una discriminación por razón de sexo, contraria a la ley interna⁵, al artículo 119 del Tratado o a la Directiva 76/207, alegando que su predecesor en el puesto de trabajo, un hombre que había declarado tener una relación significativa con una mujer desde hacía más de dos años, había disfrutado de las ventajas que se le habían denegado a ella. Según constaba en los autos, el Sr. Potter, predecesor de la Sra. Grant en el mismo puesto de trabajo, declaró que mantenía esa relación con una compañera *more uxorio* y obtuvo para ella las ventajas en materia de transporte.

El Industrial Tribunal de Southampton consideró que se veía ante la dificultad de determinar si la negativa a conceder la reducción en el precio del transporte, basada en la orientación sexual de la empleada, era una «discriminación por razón de sexo» en el sentido del artículo 119 del Tratado y de las Directivas relativas a la igualdad de trato entre hombres y mujeres. En su auto de remisión indicaba que, si bien alguno de los órganos jurisdiccionales del Reino Unido había dictado resoluciones que respondían en sentido negativo a esta cuestión, la sentencia del Tribunal de Justicia P./S⁶ constituía «un precedente en apoyo de la idea de que la discriminación basada en la orientación sexual era ilegal».

⁵ Equal Pay Act 1970 (Ley sobre la igualdad de retribución).

⁶ Sentencia de 30 de abril de 1996, P./S. (C-13/94, Rec. p. I-2143).

Por estas razones, planteó al Tribunal de Justicia seis cuestiones prejudiciales que éste examinó en su conjunto por estar estrechamente vinculadas entre sí.

En febrero de 1982, en el asunto Garland, el Tribunal ya se había pronunciado, a petición de la House of Lords, sobre la interpretación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres en relación con una diferencia en las ventajas de transporte de que disfrutaban los antiguos empleados de la empresa de ferrocarriles British Rail tras haberse jubilado⁷. Esa diferencia consistía en que las empleadas, en el momento de su jubilación, dejaban de disfrutar de las ventajas de transporte en favor de sus cónyuges y de los hijos que tuvieran a su cargo, mientras que los empleados de sexo masculino seguían disfrutando de ellas.

Respecto a la naturaleza jurídica de las ventajas especiales en materia de transporte, otorgadas por el empresario pese a no estar contractualmente obligado a ello, el Tribunal afirmó en 1982, al igual que había hecho en la sentencia Defrenne de 1971⁸, que el párrafo segundo del artículo 119 incluye en el concepto de retribución todas las ventajas, en dinero o en especie, actuales o futuras, siempre que sean satisfechas, aunque sea indirectamente, por el empresario al trabajador en razón de su relación de trabajo con este último. Los empleados de sexo masculino de esa empresa de ferrocarriles continuaban disfrutando, al dejar su empleo por llegar a la edad de jubilación, de las ventajas especiales en materia de transporte en favor de sí mismos, de sus cónyuges y de sus hijos a cargo, ventajas que se caracterizan por ser otorgadas por el empresario al jubilado, en especie, directa o indirectamente, en razón de su relación de trabajo. Por esa razón, dichas ventajas en materia de transporte ferroviario satisfacían los criterios que permitían calificarlas de retribución, en el sentido del artículo 119 del Tratado.

De ahí dedujo el Tribunal en la sentencia Garland que, cuando un empresario otorga, sin estar contractualmente obligado a ello, ventajas especiales en materia de transporte a sus antiguos empleados de sexo masculino jubilados, dicha circunstancia constituye una discriminación, en el sentido del artículo 119, respecto a sus antiguas empleadas a las que no se les otorgan las mismas ventajas.

Por las mismas razones, el Tribunal consideró en 1998, en la sentencia Grant, que una reducción en el precio de los transportes concedida por un empresario, sobre la base del contrato de trabajo, en favor del cónyuge o de la persona del otro sexo con la que el trabajador mantiene

⁷ Sentencia de 9 de febrero de 1982, Garland (12/81, Rec. p. 359).

⁸ Sentencia de 25 de mayo de 1971, Defrenne (80/70, Rec. p. 451), apartado 6.

una relación estable sin vínculo matrimonial, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 119 del Tratado. Al estar regida por esta disposición, la Directiva 76/207 no puede aplicarse a una ventaja de este tipo, con lo que no podía proceder a interpretarla en este asunto⁹.

Quedaba por determinar si el hecho de que un empresario se negara a conceder una reducción en el precio de los transportes en favor de la persona del mismo sexo con la que un trabajador mantiene una relación estable, constituye una discriminación prohibida por el artículo 119 del Tratado y por la Directiva 75/117, cuando esa reducción se concede en lo que respecta al cónyuge del trabajador o a la persona de distinto sexo con la que éste mantiene una relación estable sin vínculo matrimonial.

Las posiciones de las partes en el litigio principal no podían ser más encontradas. La Sra. Grant se consideraba víctima de una discriminación basada en el sexo, ya que su empresario habría tomado una decisión diferente si las ventajas de que se trataba en el litigio principal hubieran sido reclamadas por un hombre que viviese con una mujer, y no por una mujer que vivía con otra mujer. A este respecto, mantenía que el solo hecho de que el trabajador de sexo masculino que había ocupado anteriormente su puesto de trabajo hubiese obtenido reducciones en el precio de los transportes en favor de su compañera, sin estar casado con ésta, era suficiente para considerar que se estaba ante una discriminación directa por razón de sexo.

Para demostrar esa discriminación, preconizaba la aplicación del «“but for” test». Se trata de una prueba, de las varias que se utilizan para establecer la relación de causalidad en una reclamación por daños y perjuicios, cuyo origen se sitúa en la jurisprudencia sentada por los tribunales anglosajones en materia de responsabilidad extracontractual. Consiste en demostrar que una acción o una omisión es, de hecho, la causa de un daño, cuando el daño no se habría producido *de no haber sido por* (but for) la acción o la omisión¹⁰. Clerk and Lindsell¹¹ indican que a la hora de buscar la causa efectiva del daño, la prueba que se propone con mayor frecuencia es la famosa «but for»¹².

⁹ Sentencia de 13 de febrero de 1996, Gillespie y otros, (C-342/93, Rec. p. I-475, apartado 24).

¹⁰ Multistate. Barbri. Bar Review, Chicago 1992.

¹¹ CLERK, J.F. y W.H.B. LINDSELL: *Clerk and Lindsell on torts*. 17ª edición. Sweet and Maxwell, London 1995, 2-10 y ss.

¹² Literalmente: «In pursuit of the sometimes elusive effective cause the test commonly propounded is the famous (or infamous) «“but for” test». Y añaden: «Would the damage of which the plaintiff complains have occurred “but for” the negligence (or other wrongdoing) of the defendant. Or to put it more accurately, can the plaintiff adduce evidence to show that it is more likely than not, more than 50 per cent probable, that “but for” the defendant’s wrongdoing the relevant damage would not have occurred».

El origen de la aplicación del «but for» test, traducido al castellano en la sentencia como «criterio del factor distintivo único», en el ámbito del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, se sitúa en una sentencia de la House of Lords dictada en 1990¹³. En este ámbito, dicho criterio funciona de la siguiente manera: hay que averiguar si, manteniendo todos los demás factores estables, el trato que recibe la interesada sería distinto en caso de que fuera hombre en lugar de ser mujer. Si la respuesta es afirmativa, se da discriminación por razón de sexo¹⁴. Y eso era, precisamente, lo que podía demostrar la Sra. Grant, ya que su antecesor en el puesto, que vivía con una mujer sin estar casados, había disfrutado de las ventajas de transporte en su favor, mientras que a ella, que también vivía con una mujer sin estar casadas, se le denegaban esas mismas ventajas.

Por el contrario, la parte demandada, así como los representantes de los Gobiernos francés y del Reino Unido, estimaban que la denegación de una ventaja en materia de transportes como la descrita, no es contraria al artículo 119 del Tratado; que la comparación no debía establecerse entre el Sr. Potter y la Sra. Grant sino entre ésta y un hombre que mantuviera una relación estable de carácter marital con otro hombre, y que la sentencia P./S., que sólo se refiere a los casos de transexualidad, se limita a equiparar las discriminaciones por razón del cambio de sexo de una persona a las discriminaciones basadas en la pertenencia de una persona a un sexo determinado.

En la sentencia P./S.¹⁵, el Tribunal de Justicia interpretó la 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 y a las condiciones de trabajo, incluido el despido, en un asunto en el que la

¹³ James/Eastleigh Borough Council (1990) 2 AC 751, en especial, 765 D-E. En el litigio ante ese Tribunal se enfrentaban el recurrente, Sr. James, y el ayuntamiento de Eastleigh. El recurrente y su esposa tenían 61 años en noviembre de 1985 y ambos estaban jubilados cuando fueron juntos a una piscina municipal. La esposa, al tener más de 60 años, que es la edad a la que pueden jubilarse en el Reino Unido las mujeres, entró gratuitamente, mientras que su esposo, al no alcanzar todavía los 65 años, que es la edad de jubilación para los hombres, tuvo que pagar 75 peniques, ya que el ayuntamiento recurrido permitía la entrada gratuita únicamente a aquellos jubilados que hubieran alcanzado la edad legal de jubilación. En su recurso el Sr. James alegó que había sido discriminado por razón de sexo. Lord Bridge, en su voto, se pregunta, «Would the plaintiff, a man of 61, have received the same treatment as his wife but for his sex?» Y responde él mismo: «An affirmative answer is inescapable».

¹⁴ Para una amplia descripción de los parámetros de comparación para averiguar si existe discriminación por razón de sexo, véase WINTEMUTE, R.: «Recognizing New Kinds of Direct Sex Discrimination: Transexualism, Sexual Orientation and Dress Codes», en *The Modern Law Review*, vol. 60, pp. 334 a 359, especialmente, pp. 344 y ss.

¹⁵ Sentencia de 30 de abril de 1996, P./S. (C-13/94, Rec. p. I-2143).

parte demandante en el litigio principal, P., empleado en un centro docente de carácter público, se sometió a una operación de cambio de sexo un año después de su contratación. A continuación fue despedida e interpuso un recurso por considerar que había sido víctima de una discriminación por razón de sexo. La parte demandada alegó que el despido estaba motivado por la amortización de su puesto de trabajo. A lo largo del litigio ante el juez nacional se demostró que, si bien era cierta la necesidad de amortizar su puesto de trabajo, la auténtica razón del despido fue la intención de P. de someterse a un cambio de sexo¹⁶ y que si P. hubiera sido de sexo femenino antes de la intervención de cambio de sexo, también habría sido despedida por el empresario como consecuencia de esa operación.

En esta sentencia el Tribunal de Justicia, siguiendo a su Abogado General¹⁷, afirmó que el derecho a no ser discriminado por razón de sexo constituye uno de los derechos humanos fundamentales cuyo respeto le corresponde garantizar¹⁸, y que el ámbito de aplicación de la Directiva 76/207 no puede reducirse únicamente a las discriminaciones que se derivan de la pertenencia a uno u otro sexo sino que, en atención a su objeto y a los derechos que pretende proteger, la Directiva debe aplicarse igualmente a las discriminaciones que tienen lugar a consecuencia del cambio de sexo del interesado. Tales discriminaciones, añade, se basan esencialmente, si no exclusivamente, en el sexo del interesado y, cuando una persona es despedida por tener la intención de someterse o por haberse sometido a una operación de cambio de sexo, recibe un trato desfavorable frente a las personas del sexo al que se consideraba que pertenecía antes de la operación. Tolerar tal discriminación supondría atentar contra el respeto a la dignidad y a la libertad a que esa persona tiene derecho y que el Tribunal de Justicia debe proteger. De ahí que considerara contrario al artículo 5 de la Directiva el despido de un transexual por un motivo relacionado con su cambio de sexo.

¹⁶ El Tribunal de Justicia se refirió a la definición de «transexual» dada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia Rees, de 17 de octubre de 1986: «Se entiende usualmente por «transexuales» aquellas personas que, aun perteneciendo físicamente a un sexo, poseen el sentimiento de pertenecer al otro; intentan con frecuencia acceder a una identidad más coherente y menos equívoca a través de tratamientos médicos e intervenciones quirúrgicas destinados a adaptar sus características físicas a su psicología. Los transexuales operados forman, por consiguiente, un grupo bien determinado y definible». Serie A, volumen 106, apartado 38.

¹⁷ Conclusiones del Abogado General Sr. Tesouro, presentadas el 14 de diciembre de 1995, Rec. 1996, pp. I-2145 y ss.

¹⁸ Sentencias de 15 de junio de 1978, Defrenne (149/77, Rec. p. 1365), apartados 26 y 27 y de 20 de marzo de 1984, Razzouk y Beydoun/Comisión (asuntos acumulados 75/82 y 117/82, Rec. p. 1509), apartado 16.

En el asunto Grant, a la hora de examinar si un requisito que figura en un reglamento de empresa, que se exige para conceder reducciones en el precio de los transportes al trabajador, a su «cónyuge», es decir, a la persona con la que el trabajador esté casado y de la que no esté legalmente separado, o a la persona del otro sexo con la que mantenga una relación «significativa» desde hace dos años o más, a sus hijos, a las personas de su familia que estén a su cargo y a su cónyuge superviviente, constituye una discriminación basada directamente en el sexo del trabajador, el Tribunal observa que la denegación de la solicitud de la demandante en el litigio principal se basó en el hecho de que no reunía los requisitos previstos por dicha normativa y, más concretamente, que no vivía con un «cónyuge» o con una persona del otro sexo con la que mantuviera una relación «significativa» desde hacía por lo menos dos años, y que este requisito, era, al igual que los demás requisitos alternativos previstos por el reglamento de la empresa, aplicado con independencia del sexo del trabajador, de manera que las reducciones en el precio de los transportes eran denegadas a un trabajador de sexo masculino que vivía con otro hombre, del mismo modo que se le denegaban a una trabajadora que vivía con otra mujer.

Dado que el requisito establecido por el reglamento de la empresa se aplicaba de igual modo a las trabajadoras que a los trabajadores, el Tribunal llegó a la conclusión de que no podía considerarse que constituyera una discriminación directamente basada en el sexo¹⁹.

A continuación, el Tribunal de Justicia investigó si el derecho comunitario exigía que las relaciones estables entre dos personas del mismo sexo fueran equiparadas por cualquier empresario a las relaciones entre personas casadas o a las relaciones estables, sin vínculo matrimonial, entre dos personas de distinto sexo. Para ello había que decidir si, ante la aplicación de un requisito como el descrito, las personas que mantienen una relación estable con un compañero del mismo sexo están en la misma situación que las personas casadas o las que tienen una relación estable, sin vínculo matrimonial, con un compañero del otro sexo.

A este respecto, la Sra. Grant alegaba que el derecho de los Estados miembros, así como el de la Comunidad y el de otras organizaciones internacionales, equiparan cada vez con mayor frecuencia ambas situaciones. La Comisión, por su parte, consideraba que la discriminación denunciada por la Sra. Grant estaba basada en el hecho de que no vivía «en

¹⁹ WEYEMBERGH, A.: «Les droits del homosexuals devant le juge communautaire», en *Journal des tribunaux/droit européen*, 1998, pp. 110-113, especialmente, p. 111, reprocha al Tribunal de Justicia haber abandonado el factor de comparación que había utilizado en su sentencia P./S.

pareja» o con un «cónyuge», en el sentido que el derecho de la mayor parte de los Estados miembros, el derecho comunitario y el derecho que resulta del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales dan a estos conceptos y que, en tales circunstancias, la diferencia de trato a que da lugar la regulación vigente en la empresa en la que trabajaba la Sra. Grant no era contraria al artículo 119 del Tratado.

A este respecto, el Tribunal se hizo eco de que el Parlamento Europeo había declarado que deploraba cualquier discriminación motivada por la tendencia sexual de un individuo²⁰, pero indicó a la vez que la Comunidad no había adoptado, por el momento, normas para poner en práctica la equiparación de unos y otros. Por lo que al derecho de los Estados miembros se refiere, aun cuando en algunos de ellos la vida en común de dos personas del mismo sexo se equipara al matrimonio, aunque de modo incompleto, en la mayor parte de los Estados miembros se equipara a las relaciones heterosexuales estables sin vínculo matrimonial sólo en lo que respecta a un número limitado de derechos o no es objeto de ningún reconocimiento específico.

El Tribunal de Justicia se refiere también a la Comisión Europea de Derechos Humanos la cual estima que, a pesar de la evolución contemporánea de las mentalidades en cuanto a la homosexualidad, las relaciones homosexuales duraderas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del derecho al respeto de la vida familiar, protegido por el artículo 8 del Convenio²¹ y que las disposiciones nacionales que, a efectos de protección de la familia, dan un trato más favorable a las personas casadas y a las personas de distinto sexo que conviven como marido y mujer que el que dispensan a las personas del mismo sexo que mantienen relaciones duraderas, no son contrarias al artículo 14 del Convenio, que prohíbe las discriminaciones por razón de sexo²². Además, en un contexto diferente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado el artículo 12 del Convenio en el sentido de que se refiere únicamente al matrimonio tradicional entre dos personas de sexo biológico diferente²³.

²⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 8 de febrero de 1994, sobre la igualdad de derechos de los homosexuales y de las lesbianas en la Comunidad Europea (DO 1994, C 61, p. 40).

²¹ Decisiones de 3 de mayo de 1983, X. e Y./Reino Unido, n.º 9369/81, D R 32, p. 220; de 14 de mayo de 1986, S./Reino Unido, n.º 11716/85, D R 47, p. 274, apartado 2, y de 19 de mayo de 1992, Kerkhoven y Hinke/Países Bajos, n.º 15666/89, no publicada, apartado 1).

²² Decisiones S./Reino Unido, citada en la nota 20 *supra*, apartado 7; de 9 de octubre de 1989, C. y L.M./Reino Unido, n.º 14753/89, no publicada, apartado 2, y de 10 de febrero de 1990, B./Reino Unido, n.º 16106/90, D R 64, p. 278, apartado 2.

²³ Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Rees, citada en la nota 15 *supra*, apartado 49, y de 27 de septiembre de 1990, Cossey, Serie A n.º 184, p. 17, apartado 43).

Por todas estas razones, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que, en el estado actual del derecho en el seno de la Comunidad, las relaciones estables entre dos personas del mismo sexo no se equiparan a las relaciones entre personas casadas o a las relaciones estables sin vínculo matrimonial entre personas de distinto sexo. Por consiguiente, el derecho comunitario no obliga a un empresario a equiparar la situación de una persona que tiene una relación estable con un compañero del mismo sexo a la de una persona casada o que tiene una relación estable sin vínculo matrimonial con un compañero del otro sexo. En estas circunstancias, sólo al legislador puede corresponder adoptar, en su caso, medidas que puedan afectar a esa situación.

Quedaba por examinar la cuestión de si una discriminación basada en la orientación sexual constituye una discriminación por razón del sexo del trabajador. En opinión de la demandante en el litigio principal, las diferencias de trato basadas en la orientación sexual se deben a los prejuicios relativos al comportamiento sexual o afectivo de las personas de un sexo determinado y, en realidad, se basan en el sexo de esas personas. Añade que esa interpretación resulta de la sentencia P./S., y responde tanto a las Resoluciones y Recomendaciones adoptadas por las Instituciones comunitarias como a la evolución de las normas internacionales en materia de derechos humanos y de las normas nacionales en materia de igualdad de trato. La Sra. Grant alegaba que, al igual que ciertas disposiciones de derecho nacional o de Convenios internacionales, las disposiciones comunitarias en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres debían interpretarse en el sentido de que abarcan las discriminaciones basadas en la orientación sexual. A este respecto, hacía referencia especialmente al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴ en el que, según el Comité de Derechos Humanos establecido de conformidad con su artículo 28, el concepto de «sexo» se refiere también a las preferencias sexuales²⁵.

Sobre este extremo, el Tribunal de Justicia recuerda que dicho Pacto figura entre los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos que el Tribunal tiene en cuenta para la aplicación de los principios generales del derecho comunitario²⁶. No obstante, si bien el respeto de los derechos fundamentales²⁷ que forman parte de dichos

²⁴ De 16 de diciembre de 1966 (Recueil des traités des Nations Unies, vol. 999, p. 171).

²⁵ Comunicación n.º 488/1992, Toonen c. Australia, opiniones aprobadas el 31 de marzo de 1994 en el 50 período de sesiones, apartado 8.7.

²⁶ Sentencias de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión (374/87, Rec. p. 3283), apartado 31, y de 18 de octubre de 1990, Dzodzi (asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763), apartado 68.

²⁷ En lo que respecta al alcance del artículo 235 del Tratado CE en relación con el respeto de los derechos humanos, véase el dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996 (Rec. p. I-1759), apartados 34 y 35.

principios generales constituye un requisito para la legalidad de los actos comunitarios, estos derechos no pueden, en sí mismos, producir el efecto de ampliar el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado más allá de las competencias de la Comunidad²⁸.

A continuación, el Tribunal puntualiza que en la Comunicación del Comité de Derechos Humanos a la que se refiere la demandante en el litigio principal, ese órgano, que, por otra parte, no es un órgano jurisdiccional y cuyas opiniones carecen de valor jurídico vinculante, se limitó, según su propio tenor y sin dar ninguna motivación específica, a señalar que, a su parecer, «debe considerarse que la referencia al “sexo” que figura en el apartado 1 del artículo 2 y en el artículo 26 incluye las preferencias sexuales»²⁹.

El Tribunal concluye, a este respecto, que una observación de este tipo, que además no parece reflejar la interpretación generalmente admitida hoy día del concepto de discriminación por razón de sexo que figura en diferentes instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos fundamentales, no podía, en cualquier caso, llevarle a ampliar el alcance del artículo 119 del Tratado. En tales circunstancias, el alcance de este artículo, como el de toda disposición de derecho comunitario, sólo podía determinarse teniendo en cuenta su tenor literal y su objetivo, así como el lugar que ocupa en el sistema del Tratado y el contexto jurídico en el que se integra dicha disposición y, de las consideraciones expuestas resultaba que, en su estado actual, el derecho comunitario no era aplicable a una discriminación basada en la orientación sexual³⁰.

²⁸ GONZÁLEZ VEGA, J. A.: «Buscando en la caja de Pandora: el derecho comunitario ante la discriminación por razones de orientación sexual. Comentario a la sentencia del TJCE de 17 de febrero de 1998» (*La Ley*, 1998, 3314) es muy crítico con este pronunciamiento en particular, preguntándose si resulta oportuno reconocer de forma tan descarnada las limitaciones e insuficiencias inherentes a la técnica de protección de los derechos fundamentales en el orden comunitario, habida cuenta de la sensibilidad que ante la cuestión expresan las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros.

²⁹ PELLISÉ, C.: «Sentencia de 17 de febrero de 1998, asunto C-249/96, Lisa Jacqueline Grant. South West Trains Ltd. Igualdad de trato entre hombres y mujeres.—Parejas del mismo sexo», en *Revista Jurídica de Catalunya*, 1998, pp. 871-872, reconoce al Tribunal de Justicia el mérito de haber clarificado algo la de por sí poco clara ubicación de los derechos fundamentales en el sistema jurídico comunitario.

³⁰ BARNARD, C.: «The principle of Equality in the Community Context: P. Grant, Kalanke and Marschall: Four Uneasy Bedfellows?», en *The Cambridge Law Journal*, 1998, pp. 352-373, especialmente, p. 357, ve dos explicaciones posibles al hecho de que el Tribunal de Justicia denegara la aplicación del principio fundamental de igualdad de trato a la Sra. Grant: o bien le pareció que interpretar que la palabra «sexo» incluía la orientación sexual sería ir demasiado lejos en una interpretación literal, o bien le preocupó el número de posibles afectados por la sentencia y el coste económico que podía suponer reconocer el derecho de igualdad a los homosexuales, en términos de derechos a pensión y de asistencia médica.

El Tribunal añade que, como es sabido, 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 conexos³¹, ha previsto añadir al Tratado CE un artículo 6 A que, tras la entrada en vigor de dicho Tratado, permitirá al Consejo adoptar, en determinadas circunstancias³² las medidas necesarias para la supresión de diferentes formas de discriminación, entre otras la basada en la orientación sexual. Hay que resaltar, sin embargo que, incluso en esa disposición, se diferencia la discriminación por motivos de sexo de la que tiene su origen en la orientación sexual³³.

La respuesta concreta que el Tribunal de Justicia dio al Industrial Tribunal de Southampton fue que la negativa, por parte de un empresario, a conceder una reducción en el precio de los transportes en favor de la persona, del mismo sexo, con la que un trabajador mantiene una relación estable, cuando tal reducción se concede en favor del cónyuge del trabajador o de la persona, de distinto sexo, con la que éste mantiene una relación estable sin vínculo matrimonial, no constituye una discriminación prohibida por el artículo 119 del Tratado o por la Directiva 75/117.

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia no siguió a su Abogado General³⁴. En las conclusiones que presentó en este asunto, el Sr. Elmer opinaba que en la sentencia P./S., el Tribunal de Justicia se había alejado de manera decisiva de una interpretación del principio de igualdad de trato basada en una comparación tradicional entre empleados de sexos masculino y femenino. Observó, alineándose con las tesis de la demandante en el litigio principal, que las normas internas de la empresa hacían depender la concesión de las ventajas de transporte del sexo del empleado, al exigir que éste fuera del sexo opuesto al de la persona con la que convivía y, a la vez, que la pareja con la que convivía el empleado fuera del sexo opuesto al de éste, de manera que las ventajas de transporte en favor de un hombre con el que se hace vida en común únicamente podían percibirse si el empleado era de sexo femenino y sólo si el empleado era un hombre podían percibirse las ventajas de transporte en favor de una

³¹ Firmado el 2 de octubre de 1997, que no ha entrado todavía en vigor.

³² Voto por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

³³ Artículo 13 (antiguo artículo 6 A): «Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.»

³⁴ Conclusiones del Abogado General Sr. Elmer, presentadas el 30 de septiembre de 1997, pp. I-623 y ss.

mujer con la que convivía. El hecho de que en las normas internas de la empresa no se mencionara el sexo como criterio discriminador, estableciéndose un criterio más abstracto como es el de «sexo opuesto» no implicaba ninguna diferencia en su razonamiento ya que consideraba que lo decisivo era determinar si la discriminación se basaba exclusiva o esencialmente en el sexo, en tanto que no podía ser decisivo el que la discriminación tuviera lugar, de hecho o de derecho, por razón de un sexo determinado. A su parecer, la norma de la empresa de ferrocarriles de acuerdo con la que los empleados perciben ventajas de transporte en favor de la persona con la que conviven si es del sexo opuesto al del empleado, mientras que se deniegan si la persona con la que convive el empleado es de su mismo sexo, entraña una discriminación por razón de sexo contraria al artículo 119³⁵.

Cuando el Tribunal de Justicia dictó la sentencia Grant, se hallaba todavía pendiente el asunto C-168/97, Perkins. Se trataba de tres cuestiones prejudiciales, planteadas al amparo del artículo 177 del Tratado, por la Divisional Court, High Court of Justice, Queen's Bench Division, mediante las que se pedía la interpretación de la Directiva 76/207 y del artículo 224 del Tratado CE³⁶. El órgano jurisdiccional de remisión preguntaba, en primer lugar, si el requisito establecido en el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 76/207, según el cual no puede existir ninguna «discriminación por razón de sexo, bien sea directa o indirectamente, en lo que se refiere, en particular, al estado matrimonial o familiar», debía ser interpretado en el sentido de que comprende la discriminación basada en la orientación sexual de una persona; en segundo lugar, si una política adoptada por un Estado miembro, sin excepción ni salvedad alguna, consistente en la expulsión de las fuerzas armadas de cualquier persona de orientación homosexual, estaba excluida del ámbito de aplicación del derecho comunitario, cuando el Estado miembro considera que es conveniente y necesaria para asegurar la eficacia en combate de sus fuerzas armadas en caso de guerra y, en consecuencia, para salvaguardar la finalidad fundamental de la defensa de ese Estado miembro; por último, si dicha política puede estar justificada con arreglo al apartado 2 del artículo 2

³⁵ Apartados 24 a 26 de las conclusiones del Abogado General Sr. Elmer.

³⁶ Cuyo tenor es el siguiente: «Los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.»

de la Directiva 76/207 y, en caso afirmativo, qué normas y criterios deben aplicarse para determinar si esa política está justificada³⁷.

Estas cuestiones se habían planteado en el marco de un litigio iniciado por el Sr. Perkins, que trabajaba en un hospital del ejército y que fue despedido a raíz de que, en el curso de una entrevista con la Special Investigation Branch, reconoció que era homosexual. Las fuerzas armadas británicas consideran la homosexualidad, tanto masculina como femenina, incompatible con el servicio. Esa política afecta a cualquiera de sus miembros y se justifica por la convicción de que la presencia de personal homosexual podría menoscabar el mantenimiento de un ejército operativo y eficaz y la consiguiente necesidad de estricto mantenimiento de la disciplina.

A pesar del indudable interés que presentan estas cuestiones en relación con el principio de igualdad de trato en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo regulado en la Directiva 76/207, el Tribunal de Justicia no va a pronunciarse, por ahora, a este respecto, ya que el órgano jurisdiccional que las había planteado, las retiró³⁸, es de suponer que a la vista de la sentencia Grant.

(MIRP)

La sentencia a propósito de la normativa francesa sobre el foie gras³⁹ y el principio de reconocimiento mutuo

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declara que la República francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CE, al haber aprobado un Decreto relativo a los preparados a base de foie gras, sin incluir en él una cláusula de reconocimiento mutuo para los productos procedentes de un Estado miembro y que se ajusten a las normas establecidas por éste.

En la medida en que el incumplimiento por el que se condena al Estado francés se refiere a la no inclusión de una cláusula de reconocimiento mutuo en la normativa en cuestión, puede considerarse que esta sentencia marca un hito fundamental en el desenvolvimiento de la jurisprudencia «Cassis de Dijon»⁴⁰ a propósito del artículo 30 del

³⁷ DO 1997, C 199, p. 11.

³⁸ DO 1982, C 358, p. 12.

³⁹ Sentencia de 22 de octubre de 1998, Comisión contra República francesa (C-184/96, Rec. p. I-0000).

⁴⁰ Sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentrale contra Bundes Monopolverwaltung für Brandtwein (120/78, Rec. p. 649).

Tratado y de la interpretación efectuada por la Comisión sobre el particular⁴¹.

Recuérdese que el artículo 30 del Tratado CE prohíbe entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Y que la definición de tales medidas fue formulada por el Tribunal de Justicia en la famosa sentencia *Dassonville*⁴², donde se señala que la prohibición establecida por el artículo 30 del Tratado afecta a toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario.

En este marco se planteó en su día una controversia en torno a la legitimidad de aquellas normativas nacionales que siendo indistintamente aplicables a los productos de fabricación nacional y a los importados, obstaculizan sin embargo la penetración de estos últimos en el mercado de que se trate. La controversia quedó resuelta por la sentencia «*Cassis de Dijon*», en donde se señalaba que, a falta de armonización a nivel comunitario, los obstáculos al comercio intracomunitario que resulten de disparidades entre normas nacionales deben aceptarse en la medida en que tales normas sean indistintamente aplicables a los productos nacionales y a los importados, y en cuanto pueda justificarse que son necesarias para cumplir exigencias imperativas relativas, en particular, a la eficacia de los controles fiscales, a la protección de la salud pública, a la protección de los consumidores o a la lealtad de las transacciones comerciales. Pero, para que puedan admitirse, es preciso que estas normas sean proporcionadas al objetivo perseguido y que este objetivo no pueda lograrse aplicando medidas que restrinjan menos los intercambios intracomunitarios. De lo contrario, los productos de que se trate, que hayan sido legalmente fabricados y comercializados en un Estado miembro, deben ser admitidos en el mercado de los demás Estados miembros.

A raíz de la interpretación realizada por la Comisión de la sentencia «*Cassis de Dijon*», el principio de reconocimiento mutuo de las reglamentaciones equivalentes ha ido cobrando fuerza en el ámbito de la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de mercancías. En virtud de dicho principio, un Estado miembro no puede en principio prohibir la comercialización en su territorio de los productos legalmente fabricados y comercializados conforme a lo normativa de otro Estado miembro, en la medida

⁴¹ Comunicación de la Comisión de 3 de octubre de 1980 sobre las consecuencias de la sentencia pronunciada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 20 de febrero de 1979 en el asunto 120/78 (*Cassis de Dijon*), DO 1980, C 256, p. 2.

⁴² Sentencia de 11 de julio de 1974, *Dassonville* (8/74, Rec. p. 837).

en que las exigencias establecidas por tal normativa sean equivalentes a las fijadas por su normativa interna. Aunque su alcance ha sido controvertido⁴³, lo cierto es que el reconocimiento mutuo en materia de libre circulación de mercancías goza de plena vigencia, constituyendo en estos momentos una de las preocupaciones no sólo de la Comisión⁴⁴ sino también de los Estados miembros, tal y como atestiguan las últimas reuniones del Consejo de Mercado Interior.

Una vez que la comunicación interpretativa de esta sentencia vio la luz, la actuación de la Comisión en esta materia se concretizó en torno a tres líneas de acción⁴⁵. Por un lado, al aplicar los artículos 30 y 36 del Tratado en el marco de los procedimientos de infracción, se hizo hincapié en las consecuencias derivadas del principio de reconocimiento mutuo de reglamentaciones. Por otro lado, se dejó de lado el difícil objetivo de proceder a una armonización total en todos los sectores, para adoptar un nuevo enfoque armonizador, en el cual las Directivas ya no comportarían reglas o especificaciones técnicas detalladas, sino que se limitarían a fijar las exigencias esenciales en materia de seguridad y de salud, a la vez que se remitirían a normas técnicas europeas, o en su defecto nacionales, para la solución técnica de los problemas que se planteasen. Por último, la Comunidad se dotó de un instrumento para prevenir la aparición de nuevos obstáculos a los intercambios, al adoptar la Directiva 83/189⁴⁶, por la cual se obligaba a los Estados miembros a

⁴³ En la literatura sobre este principio, véanse BERNEL, A.: *Le principe d'équivalence ou de «reconnaissance mutuelle» en droit communautaire*, Schulthess Polygraphische Verlag Zürich, Verlag Stämpfli + Cie AG Bern, 1996; KOVAR, R.: «L'incidence du principe de la reconnaissance mutuelle sur l'efficacité internationale des décisions nationales», en *Sécurité des produits et mécanismes de contrôle dans la Communauté européenne*, 1991, pp. 33 y s.; LÓPEZ ESCUDERO, M.: «La aplicación del principio de reconocimiento mutuo en el Derecho comunitario», en *Gaceta jurídica de la C.E. y de la Competencia*, 1993, n.º 119, serie D-19, pp. 119 y s.; MATTERA RICIGLIANO, A.: «L'article 30 du traité CEE, la jurisprudence «Cassis de Dijon» et le principe de la reconnaissance mutuelle; instruments au service d'une Communauté plus respectueuse des diversités nationales», en *Revue du marché unique européen*, 1991, n.º 4, pp. 13 y s.; y McMILLAN, J.: «La certification, la reconnaissance mutuelle et le marché unique», en *Revue du marché unique européen*, 1991, n.º 2, pp. 181 y s.

⁴⁴ Véase al respecto el Plan de acción en favor del mercado único, presentado por la Comisión el 4 de junio de 1997 [Documento CSE(97) 1, disponible vía Internet en la dirección <http://europa.eu.int/comm/dg15/fr/update/action/plan.htm>].

⁴⁵ Véase MATTERA RICIGLIANO, A.: «Le principe de reconnaissance mutuelle: instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régionales et locales», en *Revue du marché unique européen*, 1998, n.º 2.

⁴⁶ Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO 1984, L 19, p. 18). Esta Directiva, tras sucesivas modificaciones, ha sido codificada por la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998 (DO 1998, L 204, p. 37).

notificar a la Comisión todo proyecto de regla técnica para que ésta examinase, antes de su adopción, su compatibilidad con el Derecho comunitario.

En el marco de la Directiva 83/189, la Comisión ha insistido siempre en la inclusión, en las normas nacionales, de cláusulas de reconocimiento mutuo de los productos conformes a reglamentaciones equivalentes de otros Estados miembros. Y así lo había hecho con respecto al Decreto francés relativo a los preparados a base de foie gras controvertido en la sentencia aquí comentada.

Según se desprende del relato fáctico de esta sentencia, la Comisión había formulado, en un dictamen circunstanciado, una imputación en contra del proyecto de Decreto en la medida en que éste reservaba una serie de denominaciones de venta a aquellos preparados a base de foie gras que cumplieran determinados requisitos, que se fijaban en el Decreto, respecto a su calidad y a su composición y asimismo en cuanto éste no preveía ninguna cláusula de reconocimiento mutuo para los productos legalmente comercializados en los demás Estados miembros. Tras un tira y afloja entre las autoridades francesas y la Comisión, el Decreto que fue finalmente aprobado no contenía ninguna cláusula de reconocimiento mutuo. En estas circunstancias, la Comisión inició el procedimiento de infracción correspondiente contra el Estado francés y llegó hasta el Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia, al examinar los argumentos de las partes en litigio, comienza por citar la sentencia *Dassonville*, anteriormente mencionada, para a continuación considerar que una normativa nacional que prohíbe la comercialización bajo una denominación determinada de un producto procedente de un Estado miembro y que se atiene a las normas establecidas por dicho Estado, pero que no cumple totalmente las exigencias establecidas en dicha normativa, puede obstaculizar, al menos de modo potencial, el comercio interestatal.

A renglón seguido, el Tribunal de Luxemburgo pasa revista, a la luz del principio de proporcionalidad, a las justificaciones dadas por el Gobierno francés a su normativa: la protección de los consumidores y la represión de los fraudes. Por lo que se refiere a la primera, admite que sea legítimo dar a los consumidores, que atribuyen unas particulares cualidades a los productos fabricados a partir de determinadas materias primas, o que tengan un contenido determinado de un ingrediente característico, la posibilidad de tomar su decisión en función del citado criterio. Sin embargo, considera que la reserva de ciertas denominaciones de venta a aquellos productos que tienen unas cualidades determinadas es una medida que no satisface el test de proporcionalidad, ya que existen medidas menos obstaculizadoras del comercio interestatal como la colocación de

un etiquetado adecuado referente a la índole y las características del producto vendido⁴⁷.

En lo relativo a la alegación basada en la necesidad de reprimir los fraudes, el Tribunal cita la sentencia Deserbais⁴⁸ para señalar que cabe en principio exigir, por parte de un Estado miembro, que los interesados modifiquen la denominación de un producto alimenticio cuando un producto presentado con una determinada denominación es tan distinto, desde el punto de vista de su composición o de su fabricación, de las mercancías generalmente conocidas bajo esta misma denominación en el seno de la Comunidad, que no se le puede considerar como perteneciente a la misma categoría. Y precisa, haciendo así aplicación del principio de proporcionalidad, que los controles y la instrucción de diligencias deben limitarse a aquellos casos en los que el producto alimenticio procedente de un Estado miembro y que se atenga a las normas establecidas por dicho Estado difiera de modo sensible en relación con las exigencias previstas en la legislación del Estado de que se trata.

A la vista de todos estos elementos, el Tribunal condena al Estado francés no por haber fijado una serie de condiciones para el uso de las denominaciones de venta de los preparados a base de foie gras, ni por no aceptar esta denominación para los productos equivalentes legalmente fabricados en otros Estados miembros, sino simplemente por no haber incluido en su reglamentación una cláusula de reconocimiento mutuo para los mismos, convalidando así la práctica seguida por la Comisión en el ámbito de la Directiva 83/189. Este hecho debe ser resaltado en la medida en que las cláusulas de reconocimiento incorporan grandes dosis de seguridad jurídica para los operadores económicos que pretenden beneficiarse de las ventajas del Mercado único.

Por lo que respecta a las condiciones a que deban atenerse los preparados a base de foie gras, nada obsta a que el Estado francés las imponga únicamente a los productos fabricados en su territorio. En efecto, el Derecho comunitario no prohíbe las llamadas discriminaciones *à rebours* en contra de la producción nacional, sino aquellas que afectan a los productos importados.

⁴⁷ A este respecto, en la decisión del Tribunal se cita la sentencia de 12 de marzo de 1987, Comisión contra Alemania (178/84, Rec. p. 1227). La jurisprudencia sobre el particular es muy abundante y ha dado lugar a dos comunicaciones interpretativas de la Comisión: la Comunicación de 24 de octubre de 1989, relativa a la libre circulación de productos alimenticios en el interior de la Comunidad (DO 1989, C 271, p. 3) y la Comunicación de 15 de octubre de 1991, relativa a las denominaciones de venta de los productos alimenticios (DO 1991, C 270, p. 2).

⁴⁸ Sentencia de 22 de septiembre de 1988, Deserbais (286/86, Rec. p. 4907).

Cabe señalar que, si se hubiese tratado no de simples denominaciones de venta sino de denominaciones de origen protegidas, el resultado de la sentencia habría sido probablemente bien distinto. Efectivamente, en tales casos, los Estados pueden ampararse en las razones de protección de la propiedad industrial y comercial a que hace referencia el artículo 36 del Tratado y que permiten derogar a la aplicación de la prohibición contenida en el artículo 30 del mismo⁴⁹.

(CGV)

La sentencia Bronner⁵⁰ y el Derecho de la Competencia. Aspectos relativos a la admisibilidad de cuestiones prejudiciales y a la doctrina de las «essential facilities»

Aunque resulta curioso que la solución de asuntos marcadamente interesantes pueda corresponder a una Sala de 5 miembros del Tribunal de Justicia, tal es el caso en esta sentencia. Efectivamente, la petición de decisión prejudicial del Oberlandsgericht Wien (órgano jurisdiccional austriaco que puede actuar en calidad de Tribunal de la Competencia) en el asunto Bronner ponía sobre el tapete el tratamiento que se deba dar, a la luz de las reglas de competencia, a una negativa de contratación por parte de una empresa en posición dominante y, en consecuencia, el examen de la doctrina de las «essential facilities» o instalaciones básicas, ampliamente desarrollada en el Derecho antitrust norteamericano, pero apenas incipiente en Derecho comunitario⁵¹. Además, las cuestiones dirigidas al

⁴⁹ En lo relativo a las denominaciones genéricas y las denominaciones geográficas y a la jurisprudencia sobre el particular, son particularmente ilustrativas las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer presentadas el 24 de junio de 1997, en el asunto *Canada Cheese Trading y Kouri* (C-317/95, Rec. 1997 p. I-4681).

⁵⁰ Sentencia de 26 de noviembre de 1998, *Bronner* (C-7/97, Rec.p. I-0000).

⁵¹ Un examen de esta doctrina en la literatura jurídica puede verse en COWEN, T.: «The essential facilities doctrine in EC competition law: towards a matrix infrastructure», en *International antitrust law & policy*, 1996, pp. 521 y s.; GLASL, D.: «Essential facilities doctrine in EC anti-trust law: a contribution to the current debate» en *European competition law review*, 1994, n.º 6, pp. 306 y s.; HENRY, C.: «Services publics et infrastructures essentielles», en *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1995, n.º 87, pp. 16 y s.; LEVI, A.: «Rifluo di fornire, licenza obbligatoria, dottrina dell'essential facility et monopoly leveraging nel diritto antitrust», en *Rivista di diritto industriale*, 1996, n.º 2, pt. II, pp. 189 y s.; TEMPLE LANG, J.: «Defining legitimate competition: companies' duties to supply competitors and access to essential facilities», en *Fordham international law journal*, 1994, Vol. 18, n.º 2, pp. 437 y s.; y VENT, J.S.: y KALLAUGHER, J.J.: «Essential facilities: a comparative law approach», en *International antitrust law & policy*, 1994, pp. 315 y s.

Tribunal de Justicia no se planteaban en el marco de un litigio relativo a la aplicación del artículo 86 del Tratado, por el que se prohíben los abusos de posición dominante en el mercado común, sino en el de un recurso interpuesto al amparo de la disposición antitrust austriaca en la materia, suscitándose así un problema de admisibilidad de las mismas.

Por lo que se refiere a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales, la empresa dominante inculpada y la Comisión habían afirmado ante el Tribunal de Justicia que el litigio principal afectaba únicamente al Derecho austriaco de la competencia y se dirimía únicamente ante la autoridad nacional en la materia, de modo que ni siquiera una resolución favorable para dicha empresa impediría a la Comisión aplicar el artículo 86 del Tratado llegado el caso. De ello habían deducido que la interpretación del Derecho comunitario solicitada por el órgano jurisdiccional nacional no guardaba relación alguna con la realidad ni con el objeto del litigio principal, por lo que no procedería responder a las cuestiones planteadas.

El Tribunal de Justicia no sigue este parecer y se limita a constatar su competencia para pronunciarse sobre las cuestiones que le son planteadas por un órgano jurisdiccional y que versan sobre la interpretación de una disposición de Derecho comunitario. Por lo tanto, en la medida en que el órgano jurisdiccional austriaco había considerado que, si el comportamiento de un operador está comprendido en el artículo 86 del Tratado, existe también necesariamente una explotación abusiva de una posición dominante en el sentido de la disposición antitrust austriaca correspondiente, y por cuanto había motivado expresamente la necesidad de su cuestión prejudicial por el deseo de garantizar la observancia de la primacía del Derecho comunitario y, en consecuencia, de no tolerar en Derecho nacional una situación que sea contraria al Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que el hecho de que el órgano jurisdiccional nacional conozca de un litigio relativo a prácticas restrictivas con arreglo al Derecho nacional de la competencia no debe impedirle plantear una cuestión acerca de la interpretación del Derecho comunitario en la materia.

El razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia que viene de describirse puede calificarse de muy simplificador. Afortunadamente, puede hallarse un examen más profundo de la problemática en las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs presentadas el 28 de mayo de 1998, y a las que lamentablemente el Tribunal no hace ninguna referencia. En ellas, se examina en primer lugar si el Oberlandesgericht Wien, cuando actúa en calidad de Tribunal de la Competencia, puede ser considerado como órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 177 del Tratado, llegándose a una conclusión afirmativa. Se tiene en cuenta el he-

cho de que en determinados países las autoridades antitrust nacionales carecen de competencia para aplicar las disposiciones del Tratado, pero se considera que siempre habrá un nivel jurisdiccional que ulteriormente pueda tenerlas en cuenta. No se sigue adelante en esta reflexión, pues se considera que en el caso concreto se está en presencia de un verdadero órgano jurisdiccional que actúa en el marco de un proceso *inter partes* de naturaleza judicial, y que puede aplicar el artículo 86 del Tratado, en virtud del principio de efectividad del Derecho comunitario y del principio de efecto directo de la disposición mencionada. El Abogado General finalmente considera que, aunque en el caso de autos sólo se propusiese la aplicación del Derecho nacional, el artículo 86 era igualmente aplicable por existir una afectación del comercio intracomunitario, y que el órgano jurisdiccional nacional podía legítimamente solicitar una decisión prejudicial sobre la interpretación de dicho artículo, pues podría necesitar aplicarlo una vez que su competencia para hacerlo quedase establecida.

Las posturas adoptadas por el Tribunal de Justicia y por su Abogado General suponen ciertamente un amplio grado de apertura en materia de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas en el marco de litigios relativos a la aplicación de disposiciones de Derecho nacional. En este contexto, el primer paso dado por el Tribunal de Justicia se había producido en las sentencias Dzodzi⁵² y Gmurzynska-Bscher⁵³, en las que estimó que, en el caso de que el Derecho comunitario resulte aplicable en virtud de las disposiciones del Derecho nacional, corresponde únicamente al juez nacional determinar el alcance exacto de esa remisión al Derecho comunitario y que, si considera que, debido a dicha remisión, el contenido de una disposición de Derecho comunitario es aplicable a la situación puramente interna que dio lugar al litigio que se le ha sometido, el juez nacional puede plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial. Más tarde, siguiendo las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro, matizaría el alcance de esta jurisprudencia en la sentencia Kleinwort Benson⁵⁴, dictada en un asunto relativo al Convenio de Bruselas de 1968 sobre la competencia judicial y el reconocimiento y ejecución de decisiones en materia civil y comercial⁵⁵. En ella, el Tribunal de Justicia estima que carece de competencia para proporcionar la interpretación del Convenio que le solicite un órgano jurisdiccional nacional que conozca de un litigio al que le resulte aplicable no el Convenio sino una ley nacional que no sólo se limita a tomarlo como modelo, reproduciendo

⁵² Sentencia de 18 de octubre de 1990, Dzodzi (297/88 y 197/89, Rec. p. I-3763).

⁵³ Sentencia de 8 de noviembre de 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. p. I-4003).

⁵⁴ Sentencia de 28 de marzo de 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Rec. p. I-615).

⁵⁵ Una versión consolidada del mismo puede encontrarse en DO 1998, C27.

ciertas disposiciones suyas, pero sin hacerlas aplicables en cuanto tales en el ordenamiento jurídico interno, y prevé expresamente la posibilidad de su modificación para introducir divergencias en relación con las disposiciones del Convenio tal como las interpreta el Tribunal de Justicia, sino que se limita también a imponer a los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando aplican dicha ley, la obligación de tener en cuenta la interpretación que haya hecho el Tribunal de Justicia de las correspondientes disposiciones del Convenio, sin atribuir a esta interpretación carácter vinculante. Sin embargo, la posición aperturista reaparecería en la sentencia *Giloy*⁵⁶, que contempla situaciones similares a las planteadas en los asuntos *Dzodzi* y *Gmurzynska-Bscher*, y sobre todo en la sentencia *Leur-Bloem*⁵⁷, en la que el Tribunal de Justicia se considera competente para interpretar el Derecho comunitario cuando éste no regula directamente la situación controvertida y, sin embargo, el legislador nacional ha decidido, al adaptar el Derecho nacional a las disposiciones de una Directiva, dispensar el mismo trato a situaciones puramente internas y a las que regula la Directiva, de forma que ha ajustado su legislación interna al Derecho comunitario.

Cabe señalar que dichas posturas aperturistas, que contrastan con la jurisprudencia restrictiva seguida en materia de cuestiones prejudiciales desprovistas de descripción del contexto fáctico normativo subyacente⁵⁸, van a traducirse en el ámbito de la aplicación del Derecho de la competencia en una mayor o menor comunitarización en función de cómo caractericen los Estados miembros a las autoridades encargadas de aplicarlo. En el caso español, no parece plantear dudas que la Audiencia Nacional, cuando conozca de los recursos contra las decisiones del Tribunal de Defensa de la Competencia en que se aplique la normativa nacional, podrá plantear cuestiones relativas a la interpretación de disposiciones comunitarias, siempre y cuando fuesen aplicables en el litigio. Y probablemente, podrá hacerlo igualmente el mismo Tribunal de Defensa de la Competencia, en la medida en que es competente para aplicar las disposiciones del Tratado⁵⁹ y que ha sido considerado como órgano jurisdiccional nacional a efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales⁶⁰.

⁵⁶ Sentencia de 17 de julio de 1997, *Giloy* (C-130/95, Rec. p. I-4291).

⁵⁷ Sentencia de 17 de julio de 1997, *Leur-Bloem* (C-28/95, Rec. p. I-4161).

⁵⁸ Jurisprudencia «*Telemarsicabruzzo*» que fue descrita en el comentario a la sentencia *Gallotti*, en *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º 16/1997, pp. 185 y s.

⁵⁹ Véase el Real Decreto 295/1998, de 27 de febrero, relativo a la aplicación en España de las reglas europeas de competencia (BOE n.º 57, de 7 de marzo de 1998).

⁶⁰ Sentencia de 16 de julio de 1992, *Asociación española de Banca Privada y otros* (C-67/91, Rec. p. I-4785).

Más dudas se plantearán, en uno y otro caso, cuando la eventual aplicabilidad del Derecho comunitario no sea evidente. En efecto, con la sentencia en la mano no queda claro si el «juez» nacional debe haber efectuado previamente un preexamen de la afectación de los intercambios entre Estados miembros, tal y como parece sugerir el Abogado General Sr. Jacobs, o si basta que haya un paralelismo entre la norma nacional y la comunitaria.

De todas maneras, es de esperar que el resultado de esta sentencia reabra el ya largo debate sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la aplicación del Derecho comunitario de la competencia⁶¹. En efecto, uno de los principales argumentos en contra de la descentralización en la materia ha radicado siempre en que la interpretación uniforme del Derecho comunitario de la competencia peligraría, y el hecho de que las autoridades nacionales con carácter jurisdiccional que apliquen el Derecho nacional puedan dirigirse con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia contribuye sin duda a reducir los riesgos.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, se trataba de dilucidar si constituye un abuso de posición dominante en el sentido del artículo 86 del Tratado el hecho de que una empresa periodística, con una cuota considerable del mercado de diarios en un Estado miembro y que explota el único sistema de reparto de periódicos a domicilio de ámbito nacional, existente en dicho Estado miembro niegue el acceso a dicho sistema, a cambio de una contraprestación adecuada, al editor de un diario competidor, el cual, debido a la reducida tirada de éste, no puede establecer ni explotar, en condiciones económicamente rentables, por sí solo o en colaboración con otros editores, su propio sistema de reparto a domicilio.

⁶¹ Sobre este tema, véanse ALFORD, R.P.: «Subsidiarity and competition: decentralized enforcement of EU competition laws», en *Cornell international law journal*, 2/1994, n.º 27, pp. 271 y s.; BOS, P.V.: «Towards a clear distribution of competence between EC and national competition authorities», en *European Competition law review*, 1995, n.º 7, pp. 410 y s.; BRAULT, D.: «Comment mettre en oeuvre le principe de subsidiarité dans l'application des règles de concurrence», en *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1993, n.º 73, pp. 5 y s.; COULON, E. y TODINO, M.: «Subsidiarité et sécurité juridique dans les règles communautaires de concurrence», en *Revue des affaires européennes*, 1993, n.º 4, pp. 17 y s.; EHLER-MANN, C.D.: «Il dibattito sulla sussidiarietà nel diritto della concorrenza», en *Temi e problemi, La tutela della concorrenza*, pp. 17 y s.; FOURGOUX, J.C. y FOURGOUX, J.L.: «La concurrence des compétences en matière de droit de la concurrence interne et communautaire», en *La semaine juridique - édition entreprise*, 4/1994, n. 325, pp. 57 y s.; IDOT, L.: «L'application du principe de subsidiarité en droit de la concurrence», en *Recueil Dalloz Sirey*, doctrine, 5/1994, pp. 37 y s.; KAMBUROGLOU, P.: «EWG-Wettbewerbspolitik und Subsidiarität», en *Wirtschaft und Wettbewerb*, 4/1993, pp. 273 y s.; KORAH, V.: «Sussidiarietà e decentramento nell'applicazione del diritto della concorrenza europeo», en *Temi e problemi, La tutela della concorrenza*; y WESSELING, R.: «Subsidiarity in Community antitrust law: setting the right agenda», en *European law review*, 1997, n.º 22, pp. 35 y s.

El editor que no disponía de un sistema de reparto a domicilio argumentaba que el único sistema existente constituía una «essential facility» y que, por consiguiente, la empresa periodística que lo explotaba estaba obligada a abrirlo a los productos competidores, en condiciones y a precios equivalentes a los del mercado. Y añadía que no hacerlo constituiría un caso de abuso de posición dominante cubierto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, particularmente por las sentencias Magill⁶², Commercial Solvents⁶³ y CBEM⁶⁴.

El Tribunal de Justicia, a la hora de examinar la problemática de la sentencia, no va a referirse expresamente a la doctrina de las «essential facilities». Sin embargo, ésta aparece latente en su razonamiento.

En primer lugar, recuerda el Tribunal, para examinar si una empresa ocupa una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, debe concederse una importancia fundamental a la determinación del mercado de referencia y a la delimitación de la parte sustancial del mercado común donde la empresa puede llevar a cabo eventualmente prácticas abusivas que obstaculicen una competencia efectiva. Por ello, dice el Tribunal de Justicia, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente verificar en particular si los sistemas de reparto a domicilio constituyen un mercado distinto o si otras formas de distribución de diarios, como la venta en comercios y quioscos o la entrega por correo son suficientemente intercambiables con ellos para que deban también tenerse en cuenta. Este deberá además tener en cuenta la posible existencia de sistemas regionales de reparto a domicilio. Si, al término de dicho examen, llega a la conclusión de que el mercado de referencia es el sistema de reparto a domicilio de ámbito nacional, el órgano remitente se vería obligado necesariamente a reconocer que la empresa periodística que lo explota goza de una situación de monopolio en un Estado miembro, y por tanto de posición dominante en una parte sustancial del mercado común⁶⁵.

A continuación, el Tribunal de Justicia pasa a examinar si en el caso concreto la negativa de acceso al sistema constituye un abuso de posición dominante, por cuanto dicha negativa priva al competidor de una modalidad de distribución que se considera esencial para sus ventas.

⁶² Sentencia de 6 de abril de 1995, RTE e ITP contra Comisión (C-241/91, Rec. p. I-743).

⁶³ Sentencia de 6 de marzo de 1974, Commercial Solvens contra Comisión (6/73 y 7/73, Rec. p. 223).

⁶⁴ Sentencia de 3 de octubre de 1985, CBEM (311/84, Rec. p. 3261).

⁶⁵ Véanse al respecto las sentencias, citadas por el Tribunal de Justicia, de 9 de noviembre de 1983, Michelin contra Comisión (322/81, Rec. p. 3461) y de 5 de octubre de 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, Rec. p. I-5077).

Apoyándose en la misma jurisprudencia invocada por dicho competidor (sentencias Magill, Commercial Solvens y CBEM), señala que para que existiera abuso de posición dominante, sería preciso no sólo que la denegación del servicio que constituye el reparto a domicilio pudiera eliminar toda competencia en el mercado de los diarios por parte de quien solicita el servicio y no pudiera justificarse objetivamente, sino, además, que el servicio, en sí mismo, fuera indispensable para el ejercicio de la actividad de éste, en el sentido de que no hubiera ninguna alternativa real o potencial al citado sistema de reparto a domicilio.

Sentada esta premisa, concluye el Tribunal, en el caso de autos ha quedado acreditado, por una parte, que existen otras modalidades de distribución de diarios y que son utilizados por los editores, como la distribución por correo y la venta en comercios y quioscos, aun cuando sean menos ventajosos para la distribución de algunos de ellos, y, por otra parte, que no parece que haya obstáculos técnicos, reglamentarios ni económicos que puedan hacer imposible, ni siquiera enormemente difícil, para cualquier otro editor de diarios, el crear por sí solo o en colaboración con otros editores, su propio sistema de reparto a domicilio de ámbito nacional y utilizarlo para la distribución de sus propios diarios. A este respecto, puntualiza el Tribunal, para que el acceso al sistema pueda considerarse, en su caso, indispensable, sería preciso acreditar al menos que no es económicamente rentable crear un segundo sistema de reparto a domicilio, no para los diarios de tirada reducida, sino para aquellos que tengan una tirada comparable a la de los diarios distribuidos mediante el sistema existente.

La solución a la que llega el Tribunal parece lógica. Quizás sólo pueda criticarse el hecho de que en la primera parte de su análisis, relativa a la determinación del mercado de referencia y de la existencia de la posición de dominio, se remite a la decisión del órgano jurisdiccional competente, tras darle los elementos de apreciación necesarios a tal efecto, y en la segunda, relativa al abuso, al dar por sentada su existencia, parece olvidar dicha remisión.

Como se ha señalado anteriormente, la doctrina de las «essential facilities» está implícita en el razonamiento del Tribunal, a través del examen de la «indispensabilidad» del sistema. El hecho de que el Tribunal de Justicia no se haya referido expresamente a dicha doctrina probablemente se explica por ser evidente que un sistema de reparto a domicilio de periódicos no es indispensable para su venta.

El Abogado general Sr. Jacobs, en sus conclusiones, tras examinar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de abuso de posición dominante, sí que se libra a un examen bastante pormenorizado tanto de la negativa injustificada de contratación como de la referida doctrina, lo

que es de agradecer desde un punto de vista exclusivamente académico. Allí pueden verse la descripción del Derecho americano en torno a esta materia⁶⁶, su aparición en la práctica decisonal de la Comisión a partir de 1992⁶⁷ e incluso su aplicación en el Derecho comparado europeo⁶⁸.

Tal y como señala el Abogado General, para que, en virtud de la doctrina de las «essential facilities», una empresa dominante deba contratar con un competidor, deben reunirse las siguientes 5 condiciones:

- El acceso a la instalación o infraestructura debe ser indispensable para competir en el mercado de referencia.
- Es prácticamente imposible para un competidor crear en paralelo una segunda instalación.
- No se permite el uso de la instalación al competidor.
- La empresa explotadora de la instalación puede ponerla a disposición.
- No existe ninguna justificación comercial válida para denegar el acceso.

El Abogado General concluiría que el sistema de reparto a domicilio no puede considerarse como una de las descritas «essential facilities», por lo que la negativa de acceso al mismo no podía ser considerada como un abuso de posición dominante.

(CGV)

⁶⁶ Sección segunda de la Sherman Act de 1890 y jurisprudencia relevante.

⁶⁷ Cabe citar en particular la Decisión 94/19/CE, de 21 de diciembre de 1993, Sea Containers contra Stena Sealink (DO 1994, L 15, p. 8).

⁶⁸ Por lo que respecta al Derecho español, se mencionan:

- La prohibición expresa de la negativa de suministro o contratación, contenida en el artículo 6 de la Ley n.º 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE n.º 170, de 18 de julio de 1989).
- La resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1 de febrero de 1995, en el asunto 3C Communications España contra Telefónica de España (Teléfonos en Aeropuertos).
- La resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 26 de mayo de 1997, en el asunto 21/97 McLane España contra Tabacalera.

Crónica

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

por Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto,
asignatura «Unión Europea»

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. ESTADO DE LA INTEGRACIÓN.—1.1. **El nacimiento del euro.**—1.2. **Inauguración de las Conferencias Intergubernamentales de la Ampliación de la UE.**—1.3. **El debate presupuestario 2000-2006.**—1.4. **Entrada en vigor de la Convención EUROPOL.**—2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL.—2.1. **Los Consejos Europeos de la presidencia austriaca.**—2.2. **Comisión: moción de censura del Parlamento Europeo y programa de actuación para 1999.**—3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA—3.1. **Debate sobre «el estatuto de la sociedad europea» y la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.**—3.2. **La Comisión inicia el análisis de los regímenes fiscales que vulneran la libre competencia.**—3.3. **Competencia: ayudas a MAGEFESA y DAEWOO.**

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha dado, con la puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea, el paso más trascendente de su historia, desde que, a comienzos de los años 50, se pusiera en marcha el proceso de integración comunitaria.

El euro es ya, desde el pasado 1 de enero de 1999, la moneda común de once Estados miembros de la Unión, con lo que ha desaparecido la última barrera que existía entre ellos, la cambiaria. Además, gracias a la nueva moneda, ha sido posible la creación de un entorno macroeconómico de estabilidad y de bajos tipos de interés, que ya lleva tiempo reportando importantes beneficios a las empresas y ciudadanos de la «zona euro».

Por tanto, desde el pasado 1 de enero, la peseta no es más que una fracción del euro, a un cambio irrevocable de 166,386 pesetas/euro y, en consecuencia, la que ha sido durante 130 años nuestra moneda nacional, ha debido dejar de cotizar oficialmente en los mercados internacionales de divisas.

Este histórico acontecimiento ha sido acogido por el gobierno español con gran satisfacción y solemnidad, ya que considera que, por primera vez, España ha logrado ser fundador de un proyecto histórico de proyección internacional.

En este contexto, el ministro de Economía, *Rodrigo Rato*, destacó el pasado 31 de diciembre «el grado de flexibilidad puesto de manifiesto por la sociedad española para modernizarse y adaptarse a las realidades cambiantes, a la Adhesión a las Comunidades Europeas, al Mercado Interior y, más recientemente, a la preparación para la introducción de la moneda única». En sus palabras, «esta capacidad de transformación es la mejor aportación que España ha hecho y hará a la integración europea».

La nueva moneda supone, efectivamente, un nuevo reto para toda la sociedad española, ya que todos nos veremos obligados a un cambio de mentalidad que nos ha de permitir romper fronteras geográficas y psicológicas en el gran Mercado Unico de la Unión Europea.

De esta forma, puede afirmarse que ha nacido «la Europa de la moneda», pero en cambio sigue sin existir «la Europa política». Parece lógico pensar que será la nueva generación de líderes europeos la que, llegados a este punto, habrá de hacer valer una renovada voluntad hacia la unificación política del continente.

1. ESTADO DE LA INTEGRACIÓN

1.1. El nacimiento del euro

Por fin llegó la esperada fecha del 1 de enero de 1999 que vio nacer la moneda única europea, el euro.

Según el procedimiento previsto, los ministros de Economía de los once países participantes en la Unión Monetaria Europea, reunidos en Bruselas el 31 de diciembre, fijaron los tipos de conversión fijos e irrevocables de cada una de sus monedas respecto del euro:

Tipos de conversión (moneda nacional/ euro)

peseta española	166,386	florín holandés	2,20371
franco francés	6,55957	chelín austríaco	13,7603
marco alemán	1,95583	marco finlandés	5,94573
escudo portugués	200,482	libra irlandesa	0,787564
franco belga	40,3399	lira italiana	1.936,27
franco luxemburgués	40,3399		

El nacimiento del euro ha supuesto la asignación de un valor a la peseta similar al que ha mantenido durante los últimos meses de 1998 en relación al ECU, y por tanto, acorde con el establecido por los mercados. Desde el pasado 1 de enero, 1 euro equivale a 166,386 pesetas.

Asimismo, los once tipos de conversión confirman las previsiones de los tipos de cambio bilaterales fijados en la cumbre de mayo, ya que éstos no han sufrido oscilaciones significativas por la evolución de los mercados desde entonces.

El acontecimiento dio pie a todo tipo de solemnes declaraciones. El responsable francés de Finanzas, *Dominique Strauss-Kahn*, afirmó que «el euro es un instrumento que permitirá a la Europa comunitaria hacer frente a los retos de la mundialización, y afianzar la soberanía de los europeos en los mercados monetarios internacionales».

Por su parte, el presidente del Banco Central Europeo, *Wim Duisenberg*, asumió la plena operatividad de la institución que dirige con una postura de firmeza en defensa de los instrumentos pactados por los Quince para alcanzar la Unión Económica y Monetaria, actitud que, en medios económicos, fue interpretada como un «bálsamo» para calmar las incertidumbres y especulaciones en los mercados financieros internacionales.

El ministro español de Economía y Hacienda, *Rodrigo Rato*, tampoco ocultó su optimismo hacia el que consideró como «uno de los hechos más importantes de la historia europea», felicitándose de que «España tenga ahora la oportunidad de participar desde el primer momento, como miembro fundador, en una de las monedas más importantes del mundo».

Rato expresó asimismo su confianza en que España acabe la próxima legislatura «muy cerca de su objetivo de ser un país en la media de la renta media de la UE, o al menos por encima del 90%».

En este contexto, se analizan a continuación los últimos acontecimientos que han hecho posible el nacimiento del euro:

- la normativa del Banco Central Europeo sobre la política monetaria única,
- el Sistema Monetario Europeo,
- la convergencia de los tipos de interés,
- la acuñación de monedas de euro,
- la fijación del índice «euribor».

Normativa del BCE sobre la política monetaria única

A lo largo del segundo semestre de 1998, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo tomó una serie de decisiones relevantes sobre la política monetaria única que ha iniciado a instrumentar el 1 de enero de 1999:

- La fijación de un «coeficiente de caja» del 2% de los pasivos computables a todas las entidades de crédito localizadas en el área del euro: depósitos a la vista, depósitos con vencimiento inferior a dos años, depósitos disponibles con preaviso de plazos inferiores a dos años, títulos de deuda con vencimiento inferior a dos años y títulos del mercado monetario. Se consideran pasivos excluidos, no computables, los pasivos frente a otras instituciones sujetas al coeficiente de caja o frente al BCE o a los Bancos Centrales nacionales. El BCE también decidió la remuneración, a un tipo ligeramente inferior al de mercado, de estos depósitos obligatorios, con lo que el cambio ha resultado netamente favorable para los bancos y cajas de ahorro españoles, que ya debían cumplir, antes del 1 de enero, un coeficiente de caja del 2% sin remuneración alguna.
- La aportación de unas reservas exteriores al BCE de 50.000 millones de euros (8,3 billones de pesetas) por parte de los quince Bancos Centrales de la UE.

En el caso particular del Banco de España, la transferencia, ordenada el pasado 2 de enero, alcanzó la cifra de 4.446,7 millones de euros (739.869 millones de pesetas), el 8,8935% del total, y fue materializada en oro (lingotes y valores), dólares y yenes. En todo caso, debe apuntarse que esta cesión representa un porcentaje «menor» sobre la cifra de reservas exteriores acumuladas por el Banco de España, en torno al 9% del total de 48.625,3 millones de euros a 31 de diciembre de 1998.

Así todo, también es preciso señalar que el BCE podría solicitar reservas adicionales a los once Bancos Centrales de la UME si, en su caso, lo estimara conveniente.

- La accesibilidad al sistema de pagos transfronterizos TARGET, diseñado por el propio BCE, a los Bancos Centrales e instituciones de crédito de los cuatro países de la UE que, por el momento, no pertenecen a la Unión Monetaria (Grecia, Reino Unido, Dinamarca y Suecia). De esta forma, los Bancos Centrales de estos países tienen la posibilidad de suministrar crédito intradía garantizado en euros a sus instituciones de crédito, aunque el BCE se reserva el derecho a fijar sendos techos límites a este crédito intradía, para los Bancos Centrales y para las instituciones de crédito de estos cuatro países.

Sistema Monetario Europeo II

A finales de septiembre, los Quince dieron luz verde a la entrada de la corona danesa y la dracma griega en el renovado mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo, el *SME-bis*, y que previa-

mente habían solicitado los ministros de Economía de Dinamarca y Grecia.

Este SME-II ha sido puesto en marcha de forma simultánea al euro, el 1 de enero de 1999, con el objetivo de favorecer una disciplina monetaria entre los socios de la Unión Monetaria Europea y los Estados de la UE temporalmente excluidos del euro.

La corona danesa ha entrado en el *SME-bis* con un cambio central de 7,46038 coronas por euro y con un margen de fluctuación del 2,25% por encima o por debajo de su tipo central (esto significa que su cotización ha de oscilar entre 7,62824 y 7,29252).

Por su parte, el tipo central de la dracma griega se ha fijado en 353,109 unidades por euro, siendo su banda de fluctuación del 15% (su cotización podrá variar entonces entre 300,143 y 406,075 dracmas por euro).

Las otras dos divisas comunitarias ausentes del euro, la libra esterlina y la corona sueca, no pertenecen, por el momento, al nuevo mecanismo de cambios. La libra se salió del anterior SME en 1992 como consecuencia de las tormentas monetarias, y la corona nunca ha participado en él.

Convergencia de los tipos de interés en el 3%

El pasado 3 de diciembre, los Bancos Centrales de los once Estados participantes en la UME decidieron fijar los tipos de interés en el 3%, en una acción concertada y por sorpresa. Sólo el Banco de Italia, que contaba con el tipo más alto, decidió mantener un diferencial de medio punto con el nuevo tipo del euro.

La decisión fue interpretada como el nacimiento «de facto» del euro, un mes antes de la fecha oficial, y fue liderada por el Banco Central alemán, el *Bundesbank*. Los recortes más significativos se produjeron en Portugal e Irlanda, con descensos de 0,75 puntos, mientras que en España supuso una rebaja del 0,5%.

Con esta acción concertada, los Bancos Centrales del euro consiguieron despejar las incertidumbres en los mercados sobre el nivel de convergencia de los tipos de interés y, también, allanaron el camino al Banco Central Europeo en la puesta en marcha de la Política Monetaria única.

Acuñaación de euros en España

El pasado 22 de diciembre, el presidente del gobierno español, *Jose María Aznar*, acompañado por el vicepresidente económico, *Rodrigo Rato*, apretó el botón de la máquina que acuñó la primera remesa de mo-

nedas de euro que se fabrica en España, en la sede de la Fábrica de la Moneda en Madrid.

El proceso arrancó con la puesta en marcha de las máquinas correspondientes a uno y veinte céntimos (o «cents») de euro, pero prevé la fabricación de toda la serie de monedas (1, 2, 5, 10, 20, 50 céntimos y 1 y 2 euros), en total 7.800 millones de piezas, que comenzarán a circular en el 2002.

Hasta entonces, las monedas de euro deberán ser objeto de guardia y custodia, lo que plantea un problema nada desdeñable por su dimensión: los 7.800 millones de piezas supondrán un peso de 36.538 toneladas y su movimiento requerirá la utilización de 94.000 contenedores y 4.700 camiones.

Asimismo, y a partir de mayo, la Fábrica de la Moneda deberá comenzar la emisión de 2.000 millones de billetes de euro.

La Banca europea fija el tipo «euribor» a un año en el 3,215%

El pasado 30 de diciembre, la Federación Europea de Banca fijó, por primera vez, el tipo «euribor», el índice que refleja el tipo de interés interbancario de los principales bancos europeos, en el 3,215% para el plazo de 1 año.

Este nuevo índice, que está llamado a sustituir al índice oficial para los préstamos hipotecarios en España, «mibor», se calcula y se publica diariamente desde el pasado 1 de enero.

1.2. Inauguración de las Conferencias Intergubernamentales de la Ampliación de la UE

El 10 de noviembre se pusieron en marcha las seis Conferencias Intergubernamentales de las próximas Adhesiones a la Unión Europea. De esta forma, con la visita de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados candidatos a Bruselas, dieron comienzo, oficialmente, las negociaciones directas de la UE con cada uno de los seis países que aspiran a formar parte de ella: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia y Chipre.

Los Quince ya se reunieron el 30 de marzo con los Seis en un acto protocolario que marcó el lanzamiento del proceso de ampliación, pero ha sido en noviembre cuando realmente se han iniciado las negociaciones con cada Estado candidato, siguiendo la modalidad de «Conferencia Intergubernamental», es decir, en sesiones de los quince ministros comunitarios con el representante de cada país candidato por separado y con la posibilidad de derecho de veto por parte de cada participante.

En un principio, únicamente siete de los veintitrés capítulos del llamado «acervo comunitario», o conjunto de la legislación de la UE, serán objeto de negociación: ciencia e investigación, telecomunicaciones y tecnologías de la información, educación, cultura y audiovisual, política industrial, PYMEs y Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En términos generales, la situación es diferente en cada tema. Así, los capítulos menos conflictivos —PYMEs, I+D y educación— pueden darse prácticamente por concluidos, mientras que los relativos a la PESC y a política industrial requerirán negociaciones complementarias. Audiovisual y cultura deberán ser objeto de una reconsideración general ya que Bruselas no es partidaria de conceder los largos períodos transitorios que reclaman los países candidatos.

Los capítulos más delicados de las negociaciones —agricultura, medio ambiente, inversiones extranjeras, propiedad de la tierra y libertad de circulación de trabajadores—, no se iniciarán hasta la primavera de 1999, como muy pronto.

En todo caso, debe apuntarse también un cierto cambio en las posiciones comunitarias, y en particular en la postura de Alemania, respecto a la ampliación. Así, si para el canciller *Kohl* ésta era una cuestión con prioridad absoluta, el nuevo gobierno de *Gerhard Schröder* parece haberla relegado a un segundo plano.

Tan pronto como fue nombrado nuevo canciller, *Schröder* defendió una visión «más pragmática» sobre la expansión al Este ya que, en su opinión, el proceso «habrá de ser más largo y complicado de lo esperado». Según muchos analistas, el nuevo gobierno socialista-verde de Alemania parece mostrarse más cauto ante el temor de que el establecimiento de la libre circulación de trabajadores con los países candidatos ponga en peligro las promesas lanzadas durante la campaña electoral.

Asimismo, también parecen subyacer en este cambio unas razones de índole más política, ya que *Kohl* representaba a una generación de alemanes que vivió los efectos de la Segunda Guerra Mundial y para la que el ofrecimiento de una rápida integración a Polonia es casi una obligación moral.

De esta forma, si hasta hace bien poco se hablaba del 2002 como el horizonte a partir del cual los antiguos países comunistas empezarían a ingresar en la UE, hoy se afirma que no lo harán antes del 2005 o 2006.

Por su parte, la Comisión Europea emitió también en noviembre un informe sobre la Ampliación. En esta primera evaluación, el ejecutivo comunitario calificó como países «aventajados» a Hungría, Polonia y Estonia y señaló los retrocesos habidos en los procesos de adaptación de Eslovenia y República Checa.

También mencionó en su informe los progresos registrados en otros países excluidos de este primer grupo de países, en particular en Letonia, Lituania y Eslovaquia, llegando a proponer su rápida incorporación a las negociaciones de Adhesión con los seis países «de cabeza».

Las reacciones ante este documento fueron, lógicamente, de distinto signo. Mientras en Eslovenia, la oposición llegó a exigir la dimisión del gobierno (este país era hace apenas un año uno de los modélicos para acceder a la UE, pero Bruselas le reprocha ahora su resistencia a reformar el sistema fiscal y a implantar el IVA), en Eslovaquia la reacción fue de gran optimismo.

1.3. El debate presupuestario 2000-2006

Los últimos meses de 1998 se han visto marcados por un duro debate en el seno del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de los Quince en torno al nuevo horizonte presupuestario de la UE para el período 2000-2006.

La discusión ha supuesto el enfrentamiento entre los representantes de los países más ricos y más pobres de la Unión, ya que plantea la reforma de las políticas comunes y, en particular, de las ayudas estructurales y de la Política Agrícola Común.

El vicepresidente económico español, *Rodrigo Rato*, se ha convertido en uno de los protagonistas del debate al encabezar la durísima oposición de los Estados menos prósperos de la UE al informe presentado por la Comisión Europea. *Rato* llegó a acusar al ejecutivo comunitario de elaborar un documento «no equilibrado» que recogía únicamente las reclamaciones de los cuatro Estados (Alemania, Austria, Holanda y Suecia) que exigen un recorte de sus contribuciones y la transferencia de una parte de las ayudas agrícolas a los Estados.

En este sentido, afirmó que el plan propuesto por Bruselas produciría una «regresión en las políticas europeas», porque «castigaría más a los países más pobres», y constató su sorpresa ante la paradoja de que fuese la propia Comisión quien apostase por una «renacionalización» de políticas comunitarias. Según la versión española, la propuesta supone una «marcha atrás» en el terreno donde la integración europea más ha avanzado, la financiación comunitaria de las ayudas agrícolas, y un ataque contra el principio de solidaridad en que se basan las ayudas estructurales y agrícolas.

El ministro español llegó a advertir que las reformas del sistema de financiación y de las políticas comunes requieren la unanimidad de los Quince, y recordó que la propuesta española aboga por introducir ele-

mentos de progresividad en el sistema de recursos propios del presupuesto comunitario, de forma que las mayores contribuciones sean las aportadas por los países más prósperos.

Por otra parte, y también en relación al debate presupuestario, debe destacarse la emisión, en noviembre, de un dictamen del servicio jurídico del Consejo de Ministros de la UE en favor de la tesis española de mantener el derecho al Fondo de Cohesión a pesar de cumplir con los requisitos de convergencia necesarios para implantar el euro.

De esta manera, los juristas comunitarios han rechazado la postura alemana, según la cual la participación en la Unión Monetaria Europea limita el acceso a las ayudas comunitarias, afirmando que, efectivamente, «no existe argumento jurídico alguno para que los Estados participantes en el euro no puedan acceder al Fondo de Cohesión: el Tratado no establece ningún vínculo entre el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la posibilidad de acogerse al Fondo».

El gobierno alemán pretendía que se impidiese el acceso al Fondo de Cohesión a los países del euro, porque este paso demostraría que ya no lo necesitan. Sin embargo, España ha defendido que la entrada en el euro es un proceso de convergencia macroeconómica y que el Fondo de Cohesión se creó para reforzar la convergencia real (para aquellos países que no superen el 90% de la renta media comunitaria per cápita). No debe olvidarse que las ayudas procedentes de este instrumento financiero llegan a representar para nuestro país unos 175.000 millones de pesetas anuales.

Los expertos jurídicos del Consejo de Ministros señalan, en cambio, que sí podría suspenderse temporalmente la asignación del Fondo a los países que incumplan el Pacto de Estabilidad.

En este clima de enfrentamiento, la presidencia austríaca del segundo semestre de 1998 renunció a presentar en la cumbre de Viena un texto de conclusiones que había elaborado sobre las reformas de la financiación comunitaria y que era rechazado por el gobierno español. El ministro de Exteriores, *Abel Matutes*, había llegado a amenazar con vetar el Consejo Europeo si se presentaba dicho documento con los «supuestos» avances en la negociación, avances considerados inexistentes según la delegación española.

De esta forma, el debate presupuestario ha quedado pospuesto hasta una nueva cumbre en marzo de 1999, con Alemania en la presidencia de la UE.

1.4. Entrada en vigor de la Convención EUROPOL

El pasado 1 de octubre fue inaugurada oficialmente la Oficina de la Policía Europea, conocida como EUROPOL.

La ceremonia fue presidida en La Haya (Holanda) por el ministro austríaco de Interior, *Kurt Schloegel*, por ser este país el que ostentaba entonces la presidencia semestral de la UE.

Aunque la sede central de EUROPOL está instalada, desde hace cuatro años, en La Haya, sólo desde el pasado 1 de enero de 1999 este embrión de la policía europea trabaja con plenas competencias en materia de seguridad. En un principio, su actuación se limita a la lucha contra la droga, el tráfico de productos nucleares y radioactivos, coches robados y seres humanos, y el blanqueo de dinero. Es previsible que estas competencias se amplíen a lo largo de 1999 a la prevención y lucha contra el terrorismo.

2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL

2.1. Los Consejos Europeos de la presidencia austríaca

Durante el segundo semestre de 1998 se han celebrado dos Consejos Europeos en Austria. En octubre se celebró una cumbre informal en Pörschach y en diciembre volvieron a reunirse los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince en Viena, en el Consejo Europeo ordinario con el que se daba por terminada la presidencia austríaca.

La cumbre extraordinaria del 24 y 25 de octubre ya puso de manifiesto el giro hacia la izquierda de la mayoría de los gobiernos comunitarios, tras las elecciones celebradas en Alemania y el nombramiento de *Massimo D'Alema* como nuevo primer ministro italiano (que se convirtió así en el primer ex-comunista que accede al Consejo Europeo).

De hecho, once de los quince líderes reunidos en el Consejo Europeo son socialdemócratas, socialistas o laboristas, y ya no queda ni un solo Jefe de Estado o de Gobierno de los que se reunieron en la cumbre de Maastricht en 1991. En otros dos países, Bélgica y Luxemburgo, estas fuerzas políticas de izquierda también están presentes en gobiernos de coalición, por lo que únicamente en España y en Irlanda los gobiernos son de derecha o de centro-derecha.

Esta nueva mayoría socialista en el máximo órgano de poder de la UE lanzó un mensaje político importante, reclamando una política de austeridad que favorezca el crecimiento económico y la generación de empleo. En este contexto, los líderes europeos reclamaron una bajada de los tipos de interés en un intento de relanzar al Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, ECOFIN, como contrapeso político del Banco Central Europeo.

También asumieron el compromiso de impulsar tres grandes debates: uno económico, vinculado al euro, otro político, en el que se tratará de

reforzar la presencia europea en el mundo a través de una política exterior común con el apoyo de una capacidad militar real, y un tercero, de carácter organizativo interno, en el que la cuestión presupuestaria ha de ocupar la principal prioridad.

En el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, los quince líderes comunitarios alcanzaron un principio de acuerdo para integrar a medio plazo la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE.

El premier británico, *Tony Blair*, planteó así la idea de potenciar la defensa europea al margen de la OTAN, con una estructura militar capaz de apoyar a la diplomacia de los Quince. Con ello se trataría de desarrollar una «identidad europea de defensa» para intervenir en conflictos internacionales cuando EEUU se niegue a hacerlo.

También acordaron, a propuesta de *Jose María Aznar*, celebrar en octubre de 1999 una cumbre especial dedicada al crimen organizado, el terrorismo y la inmigración en una localidad de la Lapponia finlandesa.

Por su parte, el Consejo Europeo celebrado el 11 y 12 de diciembre en Viena se centró en la «batalla financiera» planteada entre los Estados miembros para el período 2000-2006.

Las diferencias son tan grandes y el debate tan complejo que la única conclusión positiva de la cumbre fue el compromiso de los Quince de concluir las discusiones en el Consejo Europeo extraordinario de marzo. Estas deberán centrarse en tres ámbitos:

- el debate sobre el «cheque británico» o retorno que recibe el Reino Unido porque su contribución al presupuesto comunitario es excesiva respecto a sus ingresos.
- el debate industrial-agrícola, encabezado por el canciller alemán, quien defiende la cofinanciación de la Política Agrícola Común, PAC, traspasando a los gobiernos parte de sus gastos.
- el debate norte-sur, promovido por los Estados más ricos (Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia), contribuyentes netos al presupuesto y empeñados en aligerar su elevada carga presupuestaria y en reducir los gastos presupuestarios, lo que perjudicaría la política estructural y de cohesión que beneficia a los países menos prósperos.

El documento final de la cumbre recogía el reconocimiento de los Quince de que la reforma presupuestaria de la UE propuesta por la Comisión Europea en la *Agenda 2000* es «una buena base de negociación». Con esta afirmación, es decir, con la «elevación» de la importancia de la Agenda 2000, la delegación española confirmó haber conseguido buena parte de sus objetivos en la cumbre, en la medida en que esta propuesta es considerada como «la menos perjudicial» para los intereses de nuestro país.

Pero, por otra parte, la declaración del Consejo Europeo también se hizo eco de las tesis alemanas, puesto que, junto con la Agenda 2000, deberá formar parte de la negociación el informe del Consejo de los Ministros de Exteriores que incluye los dos planteamientos contra los que luchan los países mediterráneos: que los cuatro más ricos (Alemania, Holanda, Austria y Suecia) sufren una excesiva carga presupuestaria, por lo que se les podría extender un mecanismo similar al «cheque británico», y la cofinanciación de la PAC entre Bruselas y los Estados miembros.

Con todo ello, el compromiso de alcanzar un acuerdo global que cierre la «batalla financiera» en la cumbre extraordinaria de marzo «se ha convertido en el objetivo más importante de la presidencia alemana», en palabras del canciller *Schröder*.

2.2. Comisión: moción de censura del Parlamento Europeo y programa de actuación para 1999

El Parlamento Europeo infligió un duro castigo a la Comisión Europea cuando, el pasado 17 de diciembre, rechazó «la descarga» del ejercicio presupuestario de 1996, un procedimiento a través del cual la Comisión, responsable de la ejecución del gasto, ha de recibir la aprobación de su gestión por parte de la Asamblea.

Esta medida no pudo ser interpretada sino como una dura crítica del Parlamento Europeo a la actuación del ejecutivo y como una muestra de su descontento con la respuesta dada ante los casos de fraude conocidos en los últimos meses. Efectivamente, la Comisión Europea ha sido objeto de fuertes críticas a raíz de una serie de irregularidades presupuestarias y fraudes detectados en los gastos realizados por la Agencia de Ayuda Humanitaria, lo que ha provocado el procesamiento de tres funcionarios y el inicio de investigaciones judiciales e internas.

Este voto de castigo del Parlamento constituyó una derrota política para la Comisión, sobre todo, porque el grupo socialista anunció, en la misma sesión del 17 de diciembre, su intención de interponer una moción de censura contra el ejecutivo comunitario en enero de 1999. Paradójicamente, este mismo grupo socialista también anunció entonces que en dicha moción de censura votaría a favor de la Comisión, con lo que, en realidad, el proceso se convertiría en una moción de confianza.

Así las cosas, el pasado 14 de enero, el pleno del Parlamento Europeo celebró una importante sesión de control sobre el equipo de comisarios presidido por *Santer*.

En primer lugar, los eurodiputados votaron dos resoluciones. La primera, encabezada por los democristianos del Partido Popular Europeo, PPE, pretendía conseguir el cese de los dos comisarios más criticados, el español *Manuel Marín* y la francesa *Edith Cresson*, pero fue ampliamente derrotada. La segunda resolución, liderada por el Partido Socialista Europeo, PSE, postulaba la creación de un comité de expertos independientes —nombrados a partes iguales por el Parlamento y la Comisión— para examinar, en dos meses, los casos de fraude detectados. Esta, en cambio, contó con la aprobación de los diputados, con 319 votos a favor y 157 en contra.

Como consecuencia de este «triunfo», el grupo socialista decidió retirar su moción de censura, en realidad moción de confianza, por lo que finalmente se procedió a votar una moción de censura presentada por el grupo derechista «Europa de las Naciones», EDN.

Así, y aunque en principio, las posibilidades de obtener el mínimo de votos exigidos —dos tercios de los votos emitidos y 314 diputados— se presentaban, de antemano, muy reducidas, la incertidumbre se mantuvo hasta el final, ya que en el Parlamento Europeo se entrecruzan totalmente los intereses nacionales y los intereses partidistas, de lo que resulta una compleja y cambiante división interna en el seno de los grupos políticos.

Así, por ejemplo, en el caso particular de los parlamentarios españoles, todos ellos se mostraron contrarios a la caída de la Comisión, ya que ésta no hubiera sido una buena noticia para los intereses nacionales. El gobierno de *Jose María Aznar* ha centrado su estrategia en la negociación presupuestaria de la UE en el documento elaborado por el ejecutivo comunitario, la Agenda 2000, lo que explica que socialistas y populares españoles se unieran en el voto favorable a la Comisión en diciembre y lo repitiesen en enero de 1999.

En un clima de gran expectación, debida fundamentalmente a la amenaza de la gravísima crisis institucional que podría producirse en la UE, los eurodiputados no llegaron a alcanzar la votación mínima exigida para vetar a la Comisión.

Gracias a una alianza circunstancial entre los grupos de izquierda y parte del PPE (los eurodiputados mediterráneos y escandinavos), se alcanzaron 293 votos de rechazo de la moción de censura, frente a los 232 votos que fueron emitidos a favor de la dimisión del ejecutivo comunitario.

El factor decisivo de la votación fue, efectivamente, la división del grupo democristiano, PPE. Más de la mitad de los 202 miembros de esta fuerza política, encabezados por los miembros del PP español, se desmarcaron de la línea encabezada por los democristianos alemanes y se

alinearon con el grupo socialista para mostrar su apoyo al equipo de *Santer*.

Por todo ello, y a pesar de que la Comisión haya garantizado su supervivencia durante su último año de mandato, el resultado de la votación se interpreta como un auténtico varapalo del que el ejecutivo comunitario ha resultado más debilitado que nunca. Incluso se llegó a especular, en ámbitos diplomáticos, con que el objetivo de la moción de censura hubiera sido precisamente el debilitamiento de la posición del ejecutivo comunitario en la negociación de las perspectivas financieras para el período 2000-2006.

Por su parte, la propia Comisión presentó ya en noviembre su programa de trabajo para 1999, con los objetivos últimos de «consolidar los recientes progresos de la integración europea y preparar la entrada en el siglo XXI».

En el documento, presentado por *Jacques Santer* ante el pleno del Parlamento Europeo en Bruselas, se destaca la importancia de su propia modernización, ya que considera que «debe adaptar sus estructuras, replantearse sus métodos de trabajo y descentralizar, responsabilizar, controlar mejor y simplificar su gestión, para así desempeñar su función con eficacia».

El ejecutivo comunitario considera esenciales la adopción de todas las medidas contenidas en la Agenda 2000 en la primavera de 1999 y la aplicación del Tratado de Amsterdam. Otras de sus prioridades son completar con éxito la Unión Económica y Monetaria y la creación de las condiciones necesarias para garantizar el crecimiento duradero y el empleo.

Por último, la Comisión presta especial atención a la consecución de una Europa fuerte y abierta al mundo, es decir, a la mayor capacidad de la UE para actuar como un conjunto más visible, unido y coherente, y, por ende, más fuerte, en la escena internacional.

3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA

3.1. Debate sobre «el estatuto de la sociedad europea» y la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa

La Comisión Europea aprobó, en noviembre, un proyecto de Directiva que establece una mayor participación de los trabajadores en las decisiones empresariales.

Según el texto de la propuesta, las empresas con más de 50 empleados estarían obligadas a informar y a consultar a sus trabajadores sobre

las cuestiones que puedan afectarles, relacionadas con la organización del trabajo y con los contratos laborales.

Así, los empresarios deberían suministrar información a la plantilla sobre la evolución reciente y previsible de las actividades de la empresa, sobre su situación financiera y económica, y también sobre la situación y evolución previsible del empleo. Asimismo, estarían obligados a consultar con los trabajadores las decisiones de las que puedan derivarse cambios sustanciales en la organización del trabajo o en las relaciones contractuales.

Si la empresa impusiera decisiones que alterasen sustancialmente la organización del trabajo o las relaciones contractuales, éstas carecerían de efectos jurídicos hasta que la situación hubiese sido rectificadas. La propuesta establece asimismo severas sanciones en caso de incumplimiento.

Con esta medida, la Comisión ha tratado de dar una especie de «golpe de mano» ante la incapacidad de la patronal europea, UNICE, y de la Confederación Europea de Sindicatos, CES, de ponerse de acuerdo sobre una fórmula consensuada para regular un tema al que el ejecutivo otorga gran relevancia para desarrollar los principios contenidos en el Protocolo Social incluido en el Tratado de Amsterdam.

En el consiguiente debate de la propuesta en el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales de la UE, celebrado el 2 de diciembre, se evidenciaron las fuertes discrepancias existentes y que no son sino el reflejo de las diferentes culturas empresariales existentes en Europa: el modelo alemán, inclinado a la cogestión y que preconiza la presencia de los empleados en los órganos de dirección de la empresa, y el modelo latino, que prevé unos procedimientos de información y consulta menos formales.

De esta forma, el Consejo de Ministros fue incapaz de desbloquear, una vez más, el llamado «estatuto de la sociedad europea», una cuestión considerada esencial para el desarrollo de Mercado Único y concebida fundamentalmente para las compañías transnacionales que se constituyan y que, así, dejarían de preocuparse por los diversos sistemas legales nacionales.

El ministro de Trabajo español, *Javier Arenas*, fue quien, finalmente, bloqueó el acuerdo, al mostrarse inflexible respecto a su posición inicial: «la cogestión sólo será aplicable si una mayoría de trabajadores dispone de ella en las empresas fundadoras de la sociedad europea».

A pesar del fracaso, la representación alemana afirmó que retomaría el tema durante su presidencia del primer semestre de 1999, para intentar alcanzar el acuerdo, centrado ahora en el umbral mínimo de porcentaje del personal que, con anterioridad, aplicara el modelo de cogestión.

3.2. La Comisión inicia el análisis de los regímenes fiscales que vulneren la libre competencia

El pasado 11 de noviembre, la Comisión anunció su intención de enjuiciar todos los regímenes fiscales especiales de apoyo a las empresas existentes en la UE.

La Dirección General de Competencia, encabezada por el comisario *Karel Van Miert*, se propone, de esta manera, analizar las medidas nacionales o regionales en materia de fiscalidad directa de las empresas a la luz de los principios contemplados en el Tratado de Roma sobre las ayudas de Estado.

El documento presentado por la Comisión destaca que el objetivo de esta acción no es otro que «contribuir al debate en curso sobre la lucha contra la competencia fiscal desleal».

Establece, a título general, que cualquier ayuda fiscal (menores índices impositivos, reducciones tributarias, amortizaciones aceleradas o exoneraciones de deudas fiscales) que favorezca sólo a unas determinadas empresas o producciones merece la consideración de ayuda de Estado. Por contra, Bruselas reconoce que las ayudas fiscales que resultan de un régimen general e indiscriminado no deben ser consideradas como tales (tipos generales impositivos, reglas comunes de depreciación de activos o disposiciones para evitar la doble imposición o la evasión fiscal).

Como continuación a esta primera comunicación, a finales del mismo mes de noviembre, la Comisión trasladó al Consejo de Ministros de la UE una lista de 85 regímenes fiscales sospechosos de vulnerar la libre competencia.

Estos casos están localizados, además de en España, en Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido y Grecia, pero su inclusión en la lista no implica un enjuiciamiento negativo ya que debe ser el propio Consejo de Ministros quien emita los dictámenes correspondientes.

Los incentivos fiscales a la inversión en el País Vasco son uno de los regímenes contemplados en la lista de situaciones presuntamente anómalas de la Comisión, a pesar de que este caso no podrá ser enjuiciado hasta que el Tribunal de Justicia de la UE emita la sentencia prejudicial que le fue solicitada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

3.3. Competencia: ayudas a MAGEFESA y DAEWOO

La Comisión Europea decidió, en octubre, exigir al gobierno español la recuperación de 19.000 millones de pesetas concedidos a la empresa MAGEFESA así como el pago de toda una serie de ayudas ilegales basa-

das fundamentalmente en un régimen de favor con la Seguridad Social y con el sistema fiscal.

Ya en 1989, Bruselas exigió al gobierno la recuperación de las ayudas, pero la empresa no las devolvió y fue declarada en quiebra. Sin embargo, según fuentes comunitarias, habría continuado produciendo bajo otros nombres en el País Vasco, Andalucía y Cantabria, y se habría estado beneficiando de más ayudas ilegales.

Ahora, varios competidores de la compañía han vuelto a denunciar el caso y la Comisión ha concedido al gobierno español un plazo de dos meses para regularizar la situación y recuperar las ayudas ilegales. El ejecutivo comunitario también reprochó a los gobiernos autonómicos vasco, cántabro y andaluz su negativa a facilitarle información, por lo que no ha sido posible cifrar con exactitud la deuda de las diferentes empresas que surgieron de la antigua MAGEFESA.

Por su parte, el gobierno vasco ha anunciado, en diciembre, su intención de recurrir ante el Tribunal de Justicia comunitario si la Comisión falla finalmente en contra de las ayudas concedidas por las instituciones vascas a DAEWOO para la construcción de una planta de frigoríficos en Vitoria.

En una reunión celebrada en Bruselas entre representantes del Gobierno vasco, de la Diputación de Alava y de la Dirección General IV de Competencia, se pusieron de manifiesto las dos posturas enfrentadas: de un lado, la Comisión Europea, que mantiene una postura crítica por el papel desempeñado por las instituciones vascas al superar el máximo legal de subvenciones permitidas, y de otro, el Gobierno autonómico y la Diputación, que defienden su actuación y niegan todas las imputaciones realizadas, y que han sido auspiciadas por la Asociación de Fabricantes de Electrodomésticos.

Indices de los n.^{os} 1-20

A. INDICE DE NÚMEROS

N.º 1/1988

PALACIO GONZALEZ, J., *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional internacional (la especificidad del proceso comunitario de integración)*, n.º 1, pp. 9-34.

NOLTE ARAMBURU, M., *Reforma de la bolsa: informaciones privilegiadas*, n.º 1, pp. 35-42.

LOUIS, J.-V., *La révision des Traités et de l'Union Européenne*, n.º 1, pp. 43-55.

ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EUROPEAS, S.A., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las CES*, n.º 1, pp. 57-73.

PEREZ DE LAS HERAS, B., *Las discriminaciones en sentido inverso en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: su compatibilidad con el principio constitucional de igualdad entre los ciudadanos de un Estado*, n.º 1, pp. 75-91.

GARCÉS DE LOS FAYOS Y TOURNAN, F., *Perspectivas del Parlamento Europeo ante la entrada en vigor del Acta Unica*, n.º 1, pp. 93-137.

N.º 2/1989

TROJAOLA P. DE SARACHO, A., *Libre circulación de mercancías en la CEE: ¿existen obstáculos insalvables para lograr la libre circulación de mercancías?*, n.º 2, pp. 9-17.

ECHEVARRIA PORTELL, F., *La aplicación del Derecho Europeo de la Competencia en el sector bancario*, n.º 2, pp. 19-41.

MILLAN MARFIL, R., *Liberalización de movimientos de capitales: hacia la creación de un espacio financiero europeo*, n.º 2, pp. 43-55.

GOMEZ LARRAÑAGA, M.^a P.; DIEZ, M.; LANDABASO, M., *Algunas consideraciones sobre la influencia de las acciones del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en las regiones europeas de tradición industrial*, n.º 2, pp. 57-80.

PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 2, pp. 83-107.

BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 2, pp. 111-147.

N.º 3/1990

ALONSO, R., *Líneas directrices de la jurisprudencia comunitaria sobre el efecto directo de los acuerdos internacionales que obligan a la CEE*, n.º 3, pp. 9-30.

ATIENZA, L., *La integración económica y monetaria y sus implicaciones para España*, n.º 3, pp. 31-37.

RODRIGUEZ-SAHAGUN, J. P., *El proceso liberalizador del transporte aéreo en la CEE*, n.º 3, pp. 39-68.

MARTINEZ, A., *El impacto de la armonización comunitaria en la nueva ley de sociedades anónimas*, n.º 3, pp. 69-80.

ARRIOLA, J., *La política comunitaria de protección de la naturaleza: adaptación del ordenamiento jurídico español*, n.º 3, pp. 81-93.

BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 3, pp. 97-120.

PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 3, pp. 123-147.

N.º 4/1991

FERNANDEZ VAZQUEZ, J., *Estrategia de desarrollo regional del País Vasco*, n.º 4, pp. 9-42.

BULLAIN, I., *Regiones Autónomas y Comunidad Europea*, n.º 4, pp. 43-51.

GUIJARRO EGUSQUIZA, A., *El Fondo Social europeo. Análisis de las demandas de intervención financiera hechas por el Gobierno Vasco al Fondo Social Europeo, dentro del marco general del funcionamiento de este Fondo, la política social comunitaria y la reforma de los Fondos Estructurales*, n.º 4, pp. 53-87.

SIDJANSKI, D., *Actualité et dynamique du fédéralisme européen*, n.º 4, pp. 89-114.

PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 4, pp. 115-131.

TORRE MONMANY, J. M. de la, *Ilegalidad de normas comunitarias y vías de recurso de los particulares (el caso Asteris)*, n.º 4, pp. 133-149.

BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, pp. 151-171.

N.º 5/1991

ASTOLA, J., *El control democrático de la Comunidad Europea*, n.º 5, pp. 9-32.

CANEDO ARRILLAGA, J. R., *El estatuto contencioso del Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 5, pp. 33-56.

- FERNANDEZ DE BILBAO, M., *España en el SME: consecuencias de política económica*, n.º 5, pp. 57-88.
- GARCIA GALLEGO, J. C., *El régimen de perfeccionamiento activo como medida de fomento a la exportación*, n.º 5, pp. 89-105.
- PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 5, pp. 107-122.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 5, pp. 123-151.

N.º 6/1992

- BECERRO GARCIA, A., *Desarrollo práctico de la política exterior europea*, n.º 6, pp. 9-42.
- BILBAO UBILLOS, J., *El proceso de integración comunitaria y los nuevos mecanismos de intervención pública*, n.º 6, pp. 43-64.
- PEREZ DE LAS HERAS, B., *Las profesiones técnicas en el marco de la Comunidad Europea. Especial referencia a la arquitectura*, n.º 6, pp. 65-82.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., *Crisis del Sistema Monetario Internacional y creación de una zona europea de estabilidad monetaria*, n.º 6, pp. 83-116.
- PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 6, pp. 117-130.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 6, pp. 131-149.

N.º 7/1992

- ALAEZ ALLER, R., *Nuevos enfoques de la Política Regional Comunitaria*, n.º 7, pp. 9-47.
- BARON, E., *El papel del Parlamento Europeo en la construcción europea*, n.º 7, pp. 49-62.
- CANEDO ARRILLAGA, J. R., *Las instituciones y el tratado de la Unión Europea*, n.º 7, pp. 63-86.
- LORENZO ESPINOSA, J. M., *Reflexiones en torno a la Unión Política Europea*, n.º 7, pp. 87-121.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., *Del Sistema Monetario Europeo a la Unión Monetaria Europea: una aproximación al Plan de Convergencia español*, n.º 7, pp. 123-156.
- CALOT ESCOBAR, A., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 7, pp. 157-174.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 7, pp. 175-191.

N.º 8/1993

- ECHEVARRIA PORTELL, F., *La armonización de la imposición directa en la CEE*, n.º 8, pp. 9-23.

- GARCIA BENAÚ, A.; CERDA APARICIO, J., *Aproximación al modelo armonizador europeo*, n.º 8, pp. 25-40.
- MONDRAGON RUIZ DE LEZANA, J., *Algunas consideraciones en relación con la incidencia que sobre las Administraciones Públicas tiene el Tratado de Maastricht*, n.º 8, pp. 41-51.
- POZO, R., *La Industria Alimentaria Española ante la competitividad del Mercado Único: la calidad como estrategia de diferenciación*, n.º 8, pp. 53-65.
- CALOT ESCOBAR, A., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 8, pp. 67-84.
- PEREZ DE LAS HERAS, B.; CANEDO ARRILLAGA, J. R., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 8, pp. 85-101.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 8, pp. 103-122.

N.º 9/1993

- ALSASUA LOPEZ, J.; FERREIRO APARICIO, J., *La convergencia nominal en la fase de transición a la UEM: factores determinantes*, n.º 9, pp. 9-39.
- LAZPITA GURTUBAY, M., *La protección de datos personales en la Comunidad Europea*, n.º 9, pp. 41-61.
- FERNANDEZ SANCHEZ, P. A., *Política de Seguridad y Defensa Común en la Comunidad Europea*, n.º 9, pp. 63-92.
- GONZALEZ ROJO, M., *El papel de España en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina*, n.º 9, pp. 93-115.
- CALOT ESCOBAR, A., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 9, pp. 117-133.
- PEREZ DE LAS HERAS, B.; CANEDO ARRILLAGA, J. R., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 9, pp. 135-142.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 9, pp. 143-165.

N.º 10/1994

- BUZELAY, A., *L'Espagne face aux perspectives d'intégration communautaire*, n.º 10, pp. 11-17.
- CAMINOS OTERMIN, I., *La Europa que surgió del frío (de la convergencia a la competitividad)*, n.º 10, pp. 19-37.
- MUÑOZ BERROCAL, J. A., *La legitimidad democrática en el Tratado de la Unión Europea*, n.º 10, pp. 39-59.
- PALACIO GONZALEZ, J., *Organos jurisdiccionales y tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Ordenamiento Comunitario*, n.º 10, pp. 61-100.
- GALLEGO PEREZ, M., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 10, pp. 103-120.

- ARRIOLA PALOMARES, J.; ECHEVARRIA PORTELL, F., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 10, pp. 121-129.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 10, pp. 133-151.

N.º 11/1994

- ARCOS, M.ª C.; RODRIGUEZ BENOT, A., *La libre circulación de personas en la Unión Europea: el cruce de sus fronteras exteriores*, n.º 11, pp. 11-54.
- GRATAL, D.; MONDRAGON, J., *El empleo público en los países de la Unión Europea*, n.º 11, pp. 55-69.
- LOPEZ LOPEZ, M. T., *Las prestaciones por desempleo en los países de la Unión Europea*, n.º 11, pp. 71-105.
- MARIN, M., *Ayuda humanitaria: contribución al debate sobre el derecho de injerencia*, n.º 11, pp. 107-114.
- TORRES ENJUTO, M.ª C., *Impacto del Mercado Unico en Bizkaia*, n.º 11, pp. 115-132.
- GALLEGO PEREZ, M.; ANDREU DEL HIERRO, A.; ANDRES ORDAX, B., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 11, pp. 135-159.
- CRUCELEGUI, J. L.; GARCIA GALLEGO, C., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 11, pp. 161-174.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 11, pp. 177-193.

N.º 12/1995

- FERNANDEZ, P. A., *La circulación de los ciudadanos extracomunitarios en la Unión Europea*, n.º 12, pp. 11-29.
- FERREIRO, J.; GOMEZ, M. C., *Sobre la posibilidad actual de un acuerdo de política de rentas en España*, n.º 12, pp. 31-50.
- GOMEZ, F., *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en la Cooperación CEE-ACP*, n.º 12, pp. 51-60.
- GONZALEZ, A.; GALVEZ, C., *Estudio de la evolución de las operaciones de concentración de empresas en el ámbito de la Comunidad Europea*, n.º 12, pp. 61-80.
- DE VEL, G., *L'Europe s'ouvre vers l'Est. Du Conseil de l'Europe au Conseil de la Grande Europe*, n.º 12, pp. 81-95.
- ROFES, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 12, pp. 99-113.
- VELASCO, J., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 12, pp. 115-126.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 12, pp. 129-143.
- BULLAIN, I., *El nuevo Europarlamento*, n.º 12, pp. 145-148.

N.º 13/1995

- ALSASUA LOPEZ, J., *Unión Económica y Monetaria: ajuste y convergencia*, n.º 13, pp. 15-40.
- BILBAO UBILLOS, J., *El Gasto Social en la Unión Ampliada*, n.º 13, pp. 41-54.
- GARCIA GALLEGO, C., *La Unión Aduanera, diez años después*, n.º 13, pp. 55-125.
- KAIERO URIA, A., *La Política Social de la Unión Europea, en la encrucijada*, n.º 13, pp. 127-143.
- MARCO-GARDOQUI, I., *Diez años de pertenencia española al proyecto comunitario*, n.º 13, pp. 145-158.
- MORAN, F., *Perspectiva de la reforma de la Unión Europea*, n.º 13, pp. 159-170.
- ROFES I PUJOL, M. I.; GIMENO VERDEJO, C., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 13, pp. 173-190.
- ALONSO, M.; GONZALEZ, J. L.; SANCHEZ, A.; SENENT, S., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 13, pp. 191-230.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 13, pp. 233-255.

N.º 14/1996

- CANEDO GIL, J. R., *Política Europea de puertos de mar*, n.º 14, pp. 11-42.
- MORVANOU, PH., *La sidérurgie européenne en marche vers la globalisation des stratégies d'entreprises*, n.º 14, pp. 43-71.
- PARRA GARCIA, J. L., *Aspectos procesales de la libertad de ejercicio de la profesión de abogacía en el Derecho Comunitario Europeo*, n.º 14, pp. 73-99.
- SANCHEZ BARRUECO, M. L., *Los aspectos procesales en las cuestiones prejudiciales: última jurisprudencia del TJCE*, n.º 14, pp. 101-154.
- STEIN, T., *La Constitución Europea: pasado, presente y futuro*, n.º 14, pp. 155-171.
- ROFES I PUJOL, M. I.; GIMENO VERDEJO, C., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 14, pp. 175-195.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 14, pp. 199-220.

N.º 15/1996

- BECERRO, A., *La Unión Europea frente a la ampliación: estrategias y reformas*, n.º 15, pp. 11-31.
- BULLAIN, I., *La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de Unión Europea*, n.º 15, pp. 33-62.
- BUZELAY, A., *De la maîtrise du risque social inhérent à l'Union économique et monétaire*, n.º 15, pp. 63-85.
- MARISCAL, N., *Ampliación y profundización ante la CIG 96*, n.º 15, pp. 87-101.

- PEREZ DE LAS HERAS, B., *La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia*, n.º 15, pp. 103-119.
- VIÑALS, J., *España ante la Unión Económica y Monetaria Europea*, n.º 15, pp. 121-135.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 15, pp. 139-161.
- ECHEVARRIA PORTELL, F., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 15, pp. 163-172.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 15, pp. 175-190.

N.º 16/1997

- CANEDO, J. R., *Libre competencia comunitaria versus servicio público*, n.º 16, pp. 11-43.
- CERDA, J., *Reflexiones en torno a la posibilidad de validar el modelo contable europeo*, n.º 16, pp. 45-68.
- DE FEUDIS, L., *El Protocolo adicional n.º 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos*, n.º 16, pp. 69-90.
- MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., *La política audiovisual europea: especial referencia a la directiva televisión sin fronteras y su reforma*, n.º 16, pp. 91-120.
- RUIZ-JARABO, D., *El papel del juez nacional en la aplicación del derecho comunitario*, n.º 16, pp. 121-133.
- SENET, S., *La incidencia del Derecho Comunitario en el Derecho penal. Especial referencia a la legislación penal española en materia de contrabando y control de cambios (1.ª parte)*, n.º 16, pp. 135-181.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 16, pp. 185-203.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 16, pp. 207-220.

N.º 17/1997

- ALTUZARRA, A., *Cotizaciones sociales, coste laboral y competitividad en la economía española*, n.º 17, pp. 11-38.
- CHURRUCA, C., *Una aproximación al estudio de la política exterior común desde las relaciones internacionales*, n.º 17, pp. 39-69.
- FERNANDEZ SANCHEZ, P. A., *La ayuda humanitaria en la Unión Europea*, n.º 17, pp. 71-92.
- RUIZ FRANCES, A., *El defensor del pueblo de la Unión Europea*, n.º 17, pp. 93-122.
- SENET, S., *La incidencia del Derecho Comunitario en el Derecho penal. Especial referencia a la legislación penal española en materia de contrabando y control de cambios (2.ª parte)*, n.º 17, pp. 123-161.

- SODUPE, K.; BENITO, E., *El programa de asistencia TACIS de la Unión Europea*, n.º 17, pp. 163-182.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 17, pp. 185-203.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 17, pp. 207-221.

N.º 18/1998

- ALDECOA LUZARRAGA, F., *El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión*, n.º 18, pp. 11-47.
- GARCIA VICENTE, R., *Los desafíos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, n.º 18, pp. 49-65.
- MERINO JUEZ, M. B., *La prórroga de la competencia judicial internacional*, n.º 18, pp. 67-113.
- ASTOLA MADARIAGA, J., *Los derechos fundamentales y el Derecho comunitario*, n.º 18, pp. 115-142.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., *Las políticas de convergencia, el espacio social europeo y el empleo*, n.º 18, pp. 143-171.
- SARO JAUREGUI, G., *Mercado único y PolicyNetworks: siderurgia 1974-95*, n.º 18, pp. 173-208.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 18, pp. 211-236.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 18, pp. 239-255.

N.º 19/1998

- ALBEROLA ILA, E., *¿Eliminará la Unión Monetaria los diferenciales de inflación entre sus miembros?*, n.º 19, pp. 11-27.
- ARANA SUAREZ, L., *La incidencia del euro en la estrategia de los agentes económicos españoles*, n.º 19, pp. 29-49.
- BUZELAY, A., *Union monétaire ou Union monétariste?*, n.º 19, pp. 51-64.
- CAMINOS OTERMIN, I., *El sistema financiero del euro*, n.º 19, pp. 65-93.
- FERRERO APARICIO, J., *La política presupuestaria en la Unión Monetaria Europea*, n.º 19, pp. 95-114.
- MADARIAGA IBARRA, J.; SAEZ URIBARRI, E., *Las consecuencias del euro en los mercados de valores*, n.º 19, pp. 115-139.
- ECHEVARRIA PORTELL, F.; MARCO-GARDOQUI, I., *El euro, la empresa y*, n.º 19, pp. 141-160.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 19, pp. 163-175.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 19, pp. 179-196.

N.º 20/1999

- BLANCO LLEDO, E., *Los bancos en la UEM: tiempos de cambio*, n.º 20, pp. 11-21.
- COSTA FONT, J. y BATALLA BEJERANO, J., *Ampliación hacia el este y Unión Monetaria Europea*, n.º 20, pp. 23-39.
- GARCIA LUPIOLA, A., *Kodezisiej-prozedura: Maastrichtetik Amsterdamera*, n.º 20, pp. 41-84.
- MARISCAL, N., *El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías*, n.º 20, pp. 85-123.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., *La Unión Económica y Monetaria: impacto regional y perspectivas financieras*, n.º 20, pp. 125-149.
- SANSO MARRERO, S. J., *Cotizaciones sociales y competitividad*, n.º 20, pp. 151-189.
- DE LA TORRE, P. M., *La introducción del euro y las entidades de previsión social voluntarias*, n.º 20, pp. 191-208.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 20, pp. 211-235.
- ÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 20, pp. 239-255.
- Indices de los n.ºs 1-20, pp. 259-280.

B. INDICE DE AUTORES

- ALAEZ ALLER, R., n.º 7/1992, pp. 9-47.
- ALBEROLA ILA, E., n.º 19/1998, pp. 11-27.
- ALDECOA LUZARRAGA, F., n.º 18/1998, pp. 11-47.
- ALONSO, M., n.º 13/1995, pp. 191-230.
- ALONSO, R., n.º 3/1990, pp. 9-30.
- ALSASUA LOPEZ, J., n.º 9/1993, pp. 9-39; n.º 13/1995, pp. 15-40.
- ALTUZARRA, A., n.º 17/1997, pp. 11-38.
- ANDRES ORDAX, B., n.º 11/1994, pp. 135-159.
- ANDREU DEL HIERRO, A., n.º 11/1994, pp. 135-159.
- ARANA SUAREZ, L., n.º 19/1998, pp. 29-49.
- ARCOS, M.ª C., n.º 11/1994, pp. 11-54.
- ARRIOLA PALOMARES, J., n.º 3/1990, pp. 81-93; n.º 10/1994, pp. 121-129.
- ASTOLA MADARIAGA, J., n.º 5/1991, pp. 9-32; n.º 18/1998, pp. 115-142.
- ATIENZA, L., n.º 3/1990, pp. 31-37.
- BARON, E., n.º 7/1992, pp. 49-62.
- BATALLA BEJERANO, J., n.º 20/1999, pp. 23-39.
- BECERRO GARCIA, A., n.º 6/1992, pp. 9-42; n.º 15/1996, pp. 11-31.
- BELDA, B., n.º 2/1989, pp. 111-147; n.º 3/1990, pp. 97-120; n.º 4/1991, pp. 151-171; n.º 5/1991, pp. 123-151; n.º 6/1992, pp. 131-149; n.º 7/1992, pp. 175-191; n.º 8/1993, pp. 103-122; n.º 9/1993, pp. 143-165; n.º 10/1994, pp. 133-151; n.º 11/1994, pp. 177-193; n.º 12/1995, pp. 129-143.

- BENITO, E., n.º 17/1997, pp. 163-182.
- BILBAO UBILLOS, J., n.º 6/1992, pp. 43-64; n.º 13/1995, pp. 41-54.
- BLANCO LLEDO, E., n.º 20/1999, pp. 11-21.
- BULLAIN, I., n.º 4/1991, pp. 43-51; n.º 12/1995, pp. 145-148; n.º 15/1996, pp. 33-62.
- BUZELAY, A., n.º 10/1994, pp. 11-17; n.º 15/1996, pp. 63-85; n.º 19/1998, pp. 51-64.
- CALOT ESCOBAR, A., n.º 7/1992, pp. 157-174; n.º 8/1993, pp. 67-84; n.º 9/1993, pp. 117-133.
- CAMINOS OTERMIN, I., n.º 10/1994, pp. 19-37; n.º 19/1998, pp. 65-93.
- CANEDO ARRILLAGA, J. R., n.º 5/1991, pp. 33-56; n.º 7/1992, pp. 63-86; n.º 8/1993, pp. 85-101; n.º 9/1993, pp. 135-142.
- CANEDO GIL, J. R., n.º 14/1996, pp. 11-42; n.º 16/1997, pp. 11-43.
- CERDA APARICIO, J., n.º 8/1993, pp. 25-40.
- CERDA, J., n.º 16/1997, pp. 45-68.
- COSTA FONT, J., n.º 20/1999, pp. 23-39.
- CHURRUCA, C., n.º 17/1997, pp. 39-69.
- CRUCELEGUI, J. L., n.º 11/1994, pp. 161-174.
- DE FEUDIS, L., n.º 16/1997, pp. 69-90.
- DE VEL, G., n.º 12/1995, pp. 81-95.
- DIEZ, M., n.º 2/1989, pp. 57-80.
- ECHEVARRIA PORTELL, F., n.º 2/1989, pp. 19-41; n.º 8/1993, pp. 9-23; n.º 10/1994, pp. 121-129; n.º 15/1996, pp. 163-172; n.º 19/1998, pp. 141-160.
- ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EUROPEAS, S.A., n.º 1/1988, pp. 57-73.
- FERNANDEZ DE BILBAO, M., n.º 5/1991, pp. 57-88.
- FERNANDEZ SANCHEZ, P. A., n.º 9/1993, pp. 63-92; n.º 17/1997, pp. 71-92.
- FERNANDEZ VAZQUEZ, J., n.º 4/1991, pp. 9-42.
- FERNANDEZ, P. A., n.º 12/1995, pp. 11-29.
- FERREIRO APARICIO, J., n.º 9/1993, pp. 9-39; n.º 12/1995, pp. 31-50; n.º 19/1998, pp. 95-114.
- GALLEGO PEREZ, M., n.º 10/1994, pp. 103-120; n.º 11/1994, pp. 135-159.
- GALVEZ, C., n.º 12/1995, pp. 61-80.
- GARCES DE LOS FAYOS Y TOURNAN, F., n.º 1/1988, pp. 93-137.
- GARCIA BENAÚ, A., n.º 8/1993, pp. 25-40.
- GARCIA GALLEGÓ, J. C., n.º 5/1991, pp. 89-105; n.º 11/1994, pp. 161-174; n.º 13/1995, pp. 55-125.
- GARCIA LUPIOLA, A., n.º 20/1999, pp. 41-84.
- GARCIA VICENTE, R., n.º 18/1998, pp. 49-65.
- GIMENO VERDEJO, C., n.º 13/1995, pp. 173-190; n.º 14/1996, pp. 175-195; n.º 15/1996, pp. 139-161; n.º 16/1997, pp. 185-203; n.º 17/1997, pp. 185-203; n.º 18/1998, pp. 211-236; n.º 19/1998, pp. 163-175; n.º 20/1999, pp. 211-235.
- GOMEZ LARRAÑAGA, M.ª P., n.º 2/1989, pp. 57-80.
- GOMEZ, F., n.º 12/1995, pp. 51-60.
- GOMEZ, M. C., n.º 12/1995, pp. 31-50.
- GONZALEZ ROJO, M., n.º 9/1993, pp. 93-115.
- GONZALEZ, A., n.º 12/1995, pp. 61-80.
- GONZALEZ, J. L., n.º 13/1995, pp. 191-230.
- GRATAL, D., n.º 11/1994, pp. 55-69.

- GUIJARRO EGUSQUIZA, A., n.º 4/1991, pp. 53-87.
- ÑARRITU, B., n.º 2/1989, pp. 111-147; n.º 3/1990, pp. 97-120; n.º 4/1991, pp. 151-171; n.º 5/1991, pp. 123-151; n.º 6/1992, pp. 131-149; n.º 7/1992, pp. 175-191; n.º 8/1993, pp. 103-122; n.º 9/1993, pp. 143-165; n.º 10/1994, pp. 133-151; n.º 11/1994, pp. 177-193; n.º 12/1995, pp. 129-143; n.º 13/1995, pp. 233-255; n.º 14/1996, pp. 199-220; n.º 15/1996, pp. 175-190; n.º 16/1997, pp. 207-220; n.º 17/1997, pp. 207-221; n.º 18/1998, pp. 239-255; n.º 19/1998, pp. 179-196; n.º 20/1999, pp. 239-255.
- KAIERO URÍA, A., n.º 13/1995, pp. 127-143.
- LANDABASO, M., n.º 2/1989, pp. 57-80.
- LAZPITA GURTUBAY, M., n.º 9/1993, pp. 41-61.
- LOPEZ LOPEZ, M. T., n.º 11/1994, pp. 71-105.
- LORENZO ESPINOSA, J. M., n.º 7/1992, pp. 87-121.
- LOUIS, J.-V., n.º 1/1988, pp. 43-55.
- MADARIAGA IBARRA, J., n.º 19/1998, pp. 115-139.
- MARCO-GARDOQUI, I., n.º 13/1995, pp. 145-158; n.º 19/1998, pp. 141-160.
- MARIN, M., n.º 11/1994, pp. 107-114.
- MARISCAL, N., n.º 15/1996, pp. 87-101; n.º 20/1999, pp. 85-123.
- MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., n.º 16/1997, pp. 91-120.
- MARTINEZ, A., n.º 3/1990, pp. 69-80.
- MERINO JUEZ, M. B., n.º 18/1998, pp. 67-113.
- MILLAN MARFIL, R., n.º 2/1989, pp. 43-55.
- MONDRAGON RUIZ DE LEZANA, J., n.º 8/1993, pp. 41-51; n.º 11/1994, pp. 55-69.
- MORAN, F., n.º 13/1995, pp. 159-170.
- MORVANOU, PH., n.º 14/1996, pp. 43-71.
- MUÑOZ BERROCAL, J. A., n.º 10/1994, pp. 39-59.
- NOLTE ARAMBURU, M., n.º 1/1988, pp. 35-42.
- PALACIO GONZALEZ, J., n.º 1/1988, pp. 9-34; n.º 2/1989, pp. 83-107; n.º 3/1990, pp. 123-147; n.º 4/1991, pp. 115-131; n.º 5/1991, pp. 107-122; n.º 6/1992, pp. 117-130; n.º 10/1994, pp. 61-100.
- PARRA GARCIA, J. L., n.º 14/1996, pp. 73-99.
- PEREZ DE LAS HERAS, B., n.º 1/1988, pp. 75-91; n.º 6/1992, pp. 65-82; n.º 8/1993, pp. 85-101; n.º 9/1993, pp. 135-142; n.º 15/1996, pp. 103-119.
- POZO, R., n.º 8/1993, pp. 53-65.
- RODRIGUEZ BENOT, A., n.º 11/1994, pp. 11-54.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., n.º 6/1992, pp. 83-116; n.º 7/1992, pp. 123-156; n.º 18/1998, pp. 143-171; n.º 20/1999, pp. 125-149.
- RODRIGUEZ-SAHAGUN, J. P., n.º 3/1990, pp. 39-68.
- ROFES I PUJOL, M. I., n.º 13/1995, pp. 173-190; n.º 12/1995, pp. 99-113; n.º 14/1996, pp. 175-195; n.º 15/1996, pp. 139-161; n.º 16/1997, pp. 185-203; n.º 17/1997, pp. 185-203; n.º 18/1998, pp. 211-236; n.º 19/1998, pp. 163-175; n.º 20/1999, pp. 211-235.
- RUIZ FRANCES, A., n.º 17/1997, pp. 93-122.
- RUIZ-JARABO, D., n.º 16/1997, pp. 121-133.
- SAEZ URIBARRI, E., n.º 19/1998, pp. 115-139.
- SANCHEZ BARRUECO, M. L., n.º 14/1996, pp. 101-154.

- SANCHEZ, A., n.º 13/1995, pp. 191-230.
 SANZO MARRERO, S. J., n.º 20/1999, pp. 151-189.
 SARO JAUREGUI, G., n.º 18/1998, pp. 173-208.
 SENENT, S., n.º 13/1995, pp. 191-230; n.º 16/1997, pp. 135-181; n.º 17/1997, pp. 123-161.
 SIDJANSKI, D., n.º 4/1991, pp. 89-114.
 SODUPE, K., n.º 17/1997, pp. 163-182.
 STEIN, T., n.º 14/1996, pp. 155-171.
 TORRE, P. M. de la, n.º 20/1999, pp. 191-208.
 TORRE MONMANY, J. M. de la, n.º 4/1991, pp. 133-149.
 TORRES ENJUTO, M.^a C., n.º 11/1994, pp. 115-132.
 TROJAOLA P. DE SARACHO, A., n.º 2/1989, pp. 9-17.
 VELASCO, J., n.º 12/1995, pp. 115-126.
 VIÑALS, J., n.º 15/1996, pp. 121-135.

C. INDICE DE MATERIAS

I. Problemas generales de Europa

- BECERRO, A., *La Unión Europea frente a la ampliación: estrategias y reformas*, n.º 15/1996, pp. 11-31.
 COSTA FONT, J. Y BATALLA BEJERANO, J., *Ampliación hacia el este y Unión Monetaria Europea*, n.º 20/1999, pp. 23-39.
 DE VEL, G., *L'Europe s'ouvre vers l'Est. Du Conseil de l'Europe au Conseil de la Grande Europe*, n.º 12/1995, pp. 81-95.

II. Consejo de Europa-Derechos humanos-Libertades fundamentales

- ASTOLA MADARIAGA, J., *Los derechos fundamentales y el Derecho comunitario*, n.º 18/1998, pp. 115-142.
 DE FEUDIS, L., *El Protocolo adicional n.º 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos*, n.º 16/1997, pp. 69-90.
 DE VEL, G., *L'Europe s'ouvre vers l'Est. Du Conseil de l'Europe au Conseil de la Grande Europe*, n.º 12/1995, pp. 81-95.
 GOMEZ, F., *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en la Cooperación CEE-ACP*, n.º 12/1995, pp. 51-60.
 LAZPITA GURTUBAY, M., *La protección de datos personales en la Comunidad Europea*, n.º 9/1993, pp. 41-61.

III. Integración europea

- ALDECOA LUZARRAGA, F., *El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión*, n.º 18/1998, pp. 11-47.
 BILBAO UBILLOS, J., *El proceso de integración comunitaria y los nuevos mecanismos de intervención pública*, n.º 6/1992, pp. 43-64.

- BULLAIN, I., *La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de Unión Europea*, n.º 15/1996, pp. 33-62.
- BUZELAY, A., *L'Espagne face aux perspectives d'intégration communautaire*, n.º 10/1994, pp. 11-17.
- GARCIA VICENTE, R., *Los desafíos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, n.º 18/1998, pp. 49-65.
- LORENZO ESPINOSA, J. M., *Reflexiones en torno a la Unión Política Europea*, n.º 7/1992, pp. 87-121.
- LOUIS, J.-V., *La révision des Traités et de l'Union Européenne*, n.º 1/1988, pp. 43-55.
- MARISCAL, N., *Ampliación y profundización ante la CIG 96*, n.º 15/1996, pp. 87-101.
- MARISCAL, N., *El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías*, n.º 20/1999, pp. 85-123.
- MORAN, F., *Perspectiva de la reforma de la Unión Europea*, n.º 13/1995, pp. 159-170.
- SIDJANSKI, D., *Actualité et dynamique du fédéralisme européen*, n.º 4/1991, pp. 89-114.
- STEIN, T., *La Constitución Europe: pasado, presente y futuro*, n.º 14/1996, pp. 155-171.

IV. Sistema político e institucional

- ASTOLA, J., *El control democrático de la Comunidad Europea*, n.º 5/1991, pp. 9-32.
- BULLAIN, I., *El nuevo Europarlamento*, n.º 12/1995, pp. 145-148.
- CANEDO ARRILLAGA, J. R., *Las instituciones y el tratado de la Unión Europea*, n.º 7/1992, pp. 63-86.
- GARCIA LUPIOLA, A., *Kodezishio-prozedura: Maastrichtetik Amsterdamera*, n.º 20/1999, pp. 41-84.
- MARISCAL, N., *El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías*, n.º 20/1999, pp. 85-123.
- MUÑOZ BERROCAL, J. A., *La legitimidad democrática en el Tratado de la Unión Europea*, n.º 10/1994, pp. 39-59.
- PALACIO GONZALEZ, J., *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional internacional (la especificidad del proceso comunitario de integración)*, n.º 1/1988, pp. 9-34.
- PEREZ DE LAS HERAS, B., *La reforma institucional: hacia una mayor legitimidad democrática y transparencia*, n.º 15/1996, pp. 103-119.

V. Parlamento Europeo

- BARON, E., *El papel del Parlamento Europeo en la construcción europea*, n.º 7/1992, pp. 49-62.
- BULLAIN, I., *El nuevo Europarlamento*, n.º 12/1995, pp. 145-148.
- CANEDO ARRILLAGA, J. R., *El estatuto contencioso del Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 5/1991, pp. 33-56.
- GARCÉS DE LOS FAYOS Y TOURNAN, F., *Perspectivas del Parlamento Europeo ante la entrada en vigor del Acta Unica*, n.º 1/1988, pp. 93-137.

GARCIA LUPIOLA, A., *Kodezisiaj-prozedura: Maastrichtetiek Amsterdamera*, n.º 20/1999, pp. 41-84.

RUIZ FRANCES, A., *El defensor del pueblo de la Unión Europea*, n.º 17/1997, pp. 93-122.

VI. Tribunal de Justicia

CANEDO ARRILLAGA, J. R., *El estatuto contencioso del Parlamento Europeo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 5/1991, pp. 33-56.

PALACIO GONZALEZ, J., *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional internacional (la especificidad del proceso comunitario de integración)*, n.º 1/1988, pp. 9-34.

PALACIO GONZALEZ, J., *Organos jurisdiccionales y tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Ordenamiento Comunitario*, n.º 10/1994, pp. 61-100.

SANCHEZ BARRUECO, M. L., *Los aspectos procesales en las cuestiones prejudiciales: última jurisprudencia del TJCE*, n.º 14/1996, pp. 101-154.

TORRE MONMANY, J. M. de la, *Ilegalidad de normas comunitarias y vías de recurso de los particulares (el caso Asteris)*, n.º 4/1991, pp. 133-149.

VII. Ordenamiento jurídico-Derecho interno

ALONSO, R., *Líneas directrices de la jurisprudencia comunitaria sobre el efecto directo de los acuerdos internacionales que obligan a la CEE*, n.º 3/1990, pp. 9-30.

LOUIS, J.-V., *La révision des Traités et de l'Union Européenne*, n.º 1/1988, pp. 43-55.

MERINO JUEZ, M. B., *La prórroga de la competencia judicial internacional*, n.º 18/1998, pp. 67-113.

PALACIO GONZALEZ, J., *Organos jurisdiccionales y tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Ordenamiento Comunitario*, n.º 10/1994, pp. 61-100.

RUIZ-JARABO, D., *El papel del juez nacional en la aplicación del derecho comunitario*, n.º 16/1997, pp. 121-133.

SEMENT, S., *La incidencia del Derecho Comunitario en el Derecho penal. Especial referencia a la legislación penal española en materia de contrabando y control de cambios (1ª parte)*, n.º 16/1997, pp. 135-181.

SEMENT, S., *La incidencia del Derecho Comunitario en el Derecho penal. Especial referencia a la legislación penal española en materia de contrabando y control de cambios (2ª parte)*, n.º 17/1997, pp. 123-161.

VIII. Libre circulación de mercancías-Unión Aduanera

GARCIA GALLEGO, C., *La Unión Aduanera, diez años después*, n.º 13/1995, pp. 55-125.

GARCIA GALLEGO, J. C., *El régimen de perfeccionamiento activo como medida de fomento a la exportación*, n.º 5/1991, pp. 89-105.

- TORRES ENJUTO, M.^a C., *Impacto del Mercado Unico en Bizkaia*, n.º 11/1994, pp. 115-132.
- TROJAOLA P. DE SARACHO, A., *Libre circulación de mercancías en la CEE: ¿existen obstáculos insalvables para lograr la libre circulación de mercancías?*, n.º 2/1989, pp. 9-17.

IX. Libre circulación de personas, servicios, capitales

- ARCOS, M.^a C.; RODRIGUEZ BENOT, A., *La libre circulación de personas en la Unión Europea: el cruce de sus fronteras exteriores*, n.º 11/1994, pp. 11-54.
- FERNANDEZ, P. A., *La circulación de los ciudadanos extracomunitarios en la Unión Europea*, n.º 12/1995, pp. 11-29.
- GRATAL, D.; MONDRAGON, J., *El empleo público en los países de la Unión Europea*, n.º 11/1994, pp. 55-69.
- MILLAN MARFIL, R., *Liberalización de movimientos de capitales: hacia la creación de un espacio financiero europeo*, n.º 2/1989, pp. 43-55.
- PARRA GARCIA, J. L., *Aspectos procesales de la libertad de ejercicio de la profesión de abogacía en el Derecho Comunitario Europeo*, n.º 14/1996, pp. 73-99.
- PEREZ DE LAS HERAS, B., *Las discriminaciones en sentido inverso en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: su compatibilidad con el principio constitucional de igualdad entre los ciudadanos de un Estado*, n.º 1/1988, pp. 75-91.
- PEREZ DE LAS HERAS, B., *Las profesiones técnicas en el marco de la Comunidad Europea. Especial referencia a la arquitectura*, n.º 6/1992, pp. 65-82.
- TORRES ENJUTO, M.^a C., *Impacto del Mercado Unico en Bizkaia*, n.º 11/1994, pp. 115-132.

X. Competencia

- CANEDO, J. R., *Libre competencia comunitaria versus servicio público*, n.º 16/1997, pp. 11-43.
- ECHEVARRIA PORTELL, F., *La aplicación del Derecho Europeo de la Competencia en el sector bancario*, n.º 2/1989, pp. 19-41.
- GONZALEZ, A.; GALVEZ, C., *Estudio de la evolución de las operaciones de concentración de empresas en el ámbito de la Comunidad Europea*, n.º 12/1995, pp. 61-80.

XI. Política económica y monetaria

- ALBEROLA ILA, E., *¿Eliminará la Unión Monetaria los diferenciales de inflación entre sus miembros?*, n.º 19/1998, pp. 11-27.
- ALSASUA LOPEZ, J., *Unión Económica y Monetaria: ajuste y convergencia*, n.º 13/1995, pp. 15-40.

- ALSASUA LOPEZ, J.; FERREIRO APARICIO, J., *La convergencia nominal en la fase de transición a la UEM: factores determinantes*, n.º 9/1993, pp. 9-39.
- ALTUZARRA, A., *Cotizaciones sociales, coste laboral y competitividad en la economía española*, n.º 17/1997, pp. 11-38.
- ARANA SUAREZ, L., *La incidencia del euro en la estrategia de los agentes económicos españoles*, n.º 19/1998, pp. 29-49.
- ATIENZA, L., *La integración económica y monetaria y sus implicaciones para España*, n.º 3/1990, pp. 31-37.
- BLANCO LLEDO, E., *Los bancos en la UEM: tiempos de cambio*, n.º 20/1999, pp. 11-21.
- BILBAO UBILLOS, J., *El proceso de integración comunitaria y los nuevos mecanismos de intervención pública*, n.º 6/1992, pp. 43-64.
- BUZELAY, A., *De la maîtrise du risque social inhérent à l'Union économique et monétaire*, n.º 15/1996, pp. 63-85.
- BUZELAY, A., *Union monétaire ou Union monétariste?*, n.º 19/1998, pp. 51-64.
- CAMINOS OTERMIN, I., *El sistema financiero del euro*, n.º 19/1998, pp. 65-93.
- CAMINOS OTERMIN, I., *La Europa que surgió del frío (de la convergencia a la competitividad)*, n.º 10/1994, pp. 19-37.
- COSTA FONT, J. y BATALLA BEJERANO, J., *Ampliación hacia el este y Unión Monetaria Europea*, n.º 20/1999, pp. 23-39.
- ECHEVARRIA PORTELL, F.; MARCO-GARDOQUI, I., *El euro, la empresa y*, n.º 19/1998, pp. 141-160.
- FERNANDEZ DE BILBAO, M., *España en el SME: consecuencias de política económica*, n.º 5/1991, pp. 57-88.
- FERREIRO APARICIO, J., *La política presupuestaria en la Unión Monetaria Europea*, n.º 19/1998, pp. 95-114.
- FERREIRO, J.; GOMEZ, M. C., *Sobre la posibilidad actual de un acuerdo de política de rentas en España*, n.º 12/1995, pp. 31-50.
- MADARIAGA IBARRA, J.; SAEZ URIBARRI, E., *Las consecuencias del euro en los mercados de valores*, n.º 19/1998, pp. 115-139.
- MADARIAGA IBARRA, J.; SAEZ URIBARRI, E., *Las consecuencias del euro en los mercados de valores*, n.º 19/1998, pp. 115-139.
- MARCO-GARDOQUI, I., *Diez años de pertenencia española al proyecto comunitario*, n.º 13/1995, pp. 145-158.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., *Crisis del Sistema Monetario Internacional y creación de una zona europea de estabilidad monetaria*, n.º 6/1992, pp. 83-116.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., *Del Sistema Monetario Europeo a la Unión Monetaria Europea: una aproximación al Plan de Convergencia español*, n.º 7/1992, pp. 123-156.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., *Las políticas de convergencia, el espacio social europeo y el empleo*, n.º 18/1998, pp. 143-171.
- RODRIGUEZ ORTIZ, F., *La Unión Económica y Monetaria: impacto regional y perspectivas financieras*, n.º 20/1999, pp. 125-149.
- TORRE, P. M. de la, *La introducción del euro y las entidades de previsión social voluntarias*, n.º 20/1999, pp. 191-208.
- VIÑALS, J., *España ante la Unión Económica y Monetaria Europea*, n.º 15/1996, pp. 121-135.

XII. Política regional-Regiones

ALAEZ ALLER, R., *Nuevos enfoques de la Política Regional Comunitaria*, n.º 7/1992, pp. 9-47.

BULLAIN, I., *Regiones Autónomas y Comunidad Europea*, n.º 4/1991, pp. 43-51.

FERNANDEZ VAZQUEZ, J., *Estrategia de desarrollo regional del País Vasco*, n.º 4/1991, pp. 9-42.

GOMEZ LARRAÑAGA, M.ª P.; DIEZ, M.; LANDABASO, M., *Algunas consideraciones sobre la influencia de las acciones del Banco europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de desarrollo Regional en las regiones europeas de tradición industrial*, n.º 2/1989, pp. 57-80.

RODRIGUEZ ORTIZ, F., *La Unión Económica y Monetaria: impacto regional y perspectivas financieras*, n.º 20/1999, pp. 125-149.

XIII. Problemas agrícolas, pesqueros e industria alimentaria

POZO, R., *La Industria Alimentaria Española ante la competitividad del Mercado Unico: la calidad como estrategia de diferenciación*, n.º 8/1993, pp. 53-65.

XIV. Problemas sociales

ALTUZARRA, A., *Cotizaciones sociales, coste laboral y competitividad en la economía española*, n.º 17/1997, pp. 11-38.

BILBAO UBILLOS, J., *El Gasto Social en la Unión Ampliada*, n.º 13/1995, pp. 41-54.

BUZELAY, A., *De la maîtrise du risque social inhérent à l'Union économique et monétaire*, n.º 15/1996, pp. 63-85.

GUIJARRO EGUSQUIZA, A., *El Fondo Social europeo. Análisis de las demandas de intervención financiera hechas por el Gobierno Vasco al Fondo Social Europeo, dentro del marco general del funcionamiento de este Fondo, la política social comunitaria y la reforma de los Fondos Estructurales*, n.º 4/1991, pp. 53-87.

KAIERO URIA, A., *La Política Social de la Unión Europea*, en la encrucijada, n.º 13/1995, pp. 127-143.

LOPEZ LOPEZ, M. T., *Las prestaciones por desempleo en los países de la Unión Europea*, n.º 11/1994, pp. 71-105.

SANSO MARRERO, S. J., *Cotizaciones sociales y competitividad*, n.º 20/1999, pp. 151-189.

XV. Fiscalidad

ECHEVARRIA PORTELL, F., *La armonización de la imposición directa en la CEE*, n.º 8/1993, pp. 9-23.

XVI. Servicios financieros

- BLANCO LLEDO, E., *Los bancos en la UEM: tiempos de cambio*, n.º 20/1999, pp. 11-21.
- CAMINOS OTERMIN, I., *El sistema financiero del euro*, n.º 19/1998, pp. 65-93.
- ECHEVARRIA PORTELL, F., *La aplicación del Derecho Europeo de la Competencia en el sector bancario*, n.º 2/1989, pp. 19-41.
- ECHEVARRIA PORTELL, F., *La aplicación del Derecho Europeo de la Competencia en el sector bancario*, n.º 2/1989, pp. 19-41.
- MADARIAGA IBARRA, J.; SAEZ URIBARRI, E., *Las consecuencias del euro en los mercados de valores*, n.º 19/1998, pp. 115-139.
- MILLAN MARFIL, R., *Liberalización de movimientos de capitales: hacia la creación de un espacio financiero europeo*, n.º 2/1989, pp. 43-55.
- NOLTE ARAMBURU, M., *Reforma de la bolsa: informaciones privilegiadas*, n.º 1/1988, pp. 35-42.
- TORRE, P. M. de la, *La introducción del euro y las entidades de previsión social voluntarias*, n.º 20/1999, pp. 121-208.

XVII. Derecho de sociedades-Política empresarial

- CERDA, J., *Reflexiones en torno a la posibilidad de validar el modelo contable europeo*, n.º 16/1997, pp. 45-68.
- ECHEVARRIA PORTELL, F.; MARCO-GARDOQUI, I., *El euro, la empresa y*, n.º 19/1998, pp. 141-160.
- MARTINEZ, A., *El impacto de la armonización comunitaria en la nueva ley de sociedades anónimas*, n.º 3/1990, pp. 69-80.
- MORVANOU, PH., *La sidérurgie européenne en marche vers la globalisation des stratégies d'entreprises*, n.º 14/1996, pp. 43-71.
- SANSO MARRERO, S. J., *Cotizaciones sociales y competitividad*, n.º 20/1999, pp. 151-189.
- SARO JAUREGUI, G., *Mercado único y PolicyNetworks: siderurgia 1974-95*, n.º 18/1998, pp. 173-208.

XVIII. Relaciones exteriores

- BECERRO GARCIA, A., *Desarrollo práctico de la política exterior europea*, n.º 6/1992, pp. 9-42.
- BECERRO, A., *La Unión Europea frente a la ampliación: estrategias y reformas*, n.º 15/1996, pp. 11-31.
- COSTA FONT, J. y BATALLA BEJERANO, J., *Ampliación hacia el este y Unión Monetaria Europea*, n.º 20/1999, pp. 23-39.
- CHURRUCA, C., *Una aproximación al estudio de la política exterior común desde las relaciones internacionales*, n.º 17/1997, pp. 39-69.
- DE VEL, G., *L'Europe s'ouvre vers l'Est. Du Conseil de l'Europe au Conseil de la Grande Europe*, n.º 12/1995, pp. 81-95.

- FERNANDEZ SANCHEZ, P. A., *La ayuda humanitaria en la Unión Europea*, n.º 17/1997, pp. 71-92.
- FERNANDEZ SANCHEZ, P. A., *Política de Seguridad y Defensa Común en la Comunidad Europea*, n.º 9/1993, pp. 63-92.
- GOMEZ, F., *Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en la Cooperación CEE-ACP*, n.º 12/1995, pp. 51-60.
- GONZALEZ ROJO, M., *El papel de España en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina*, n.º 9/1993, pp. 93-115.
- MARIN, M., *Ayuda humanitaria: contribución al debate sobre el derecho de injerencia*, n.º 11/1994, pp. 107-114.
- SODUPE, K.; BENITO, E., *El programa de asistencia TACIS de la Unión Europea*, n.º 17/1997, pp. 163-182.

XIX. Transportes

- CANEDO GIL, J. R., *Política Europea de puertos de mar*, n.º 14/1996, pp. 11-42.
- RODRIGUEZ-SAHAGUN, J. P., *El proceso liberalizador del transporte aéreo en la CEE*, n.º 3/1990, pp. 39-68.

XX. Medio ambiente

- ARRIOLA, J., *La política comunitaria de protección de la naturaleza: adaptación del ordenamiento jurídico español*, n.º 3/1990, pp. 81-93.

XXI. Política audiovisual

- MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J., *La política audiovisual europea: especial referencia a la directiva televisión sin fronteras y su reforma*, n.º 16/1997, pp. 91-120.

XXII. Armonización de legislaciones

- GARCIA BENAÚ, A.; CERDA APARICIO, J., *Aproximación al modelo armonizador europeo*, n.º 8/1993, pp. 25-40.
- MARTINEZ, A., *El impacto de la armonización comunitaria en la nueva ley de sociedades anónimas*, n.º 3/1990, pp. 69-80.

XXIII. Servicios públicos

- CANEDO GIL, J. R., *Política Europea de puertos de mar*, n.º 14/1996, pp. 11-42.
- CANEDO, J. R., *Libre competencia comunitaria versus servicio público*, n.º 16/1997, pp. 11-43.

XXIV. Administraciones públicas

- BILBAO UBILLOS, J., *El proceso de integración comunitaria y los nuevos mecanismos de intervención pública*, n.º 6/1992, pp. 43-64.
- MONDRAGON RUIZ DE LEZANA, J., *Algunas consideraciones en relación con la incidencia que sobre las Administraciones Públicas tiene el Tratado de Maastricht*, n.º 8/1993, pp. 41-51.

XXV. Convenios comunitarios

- MERINO JUEZ, M. B., *La prórroga de la competencia judicial internacional*, n.º 18/1998, pp. 67-113.

XXVI. Crónicas de Jurisprudencia Comunitaria

- CALOT ESCOBAR, A., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 7/1992, pp. 157-174.
- CALOT ESCOBAR, A., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 8/1993, pp. 67-84.
- CALOT ESCOBAR, A., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 9/1993, pp. 117-133.
- GALLEGO PEREZ, M., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 10/1994, pp. 103-120.
- GALLEGO PEREZ, M.; ANDREU DEL HIERRO, A.; ANDRES ORDAX, B., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 11/1994, pp. 135-159.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 15/1996, pp. 139-161.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 16/1997, pp. 185-203.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 17/1997, pp. 185-203.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 18/1998, pp. 211-236.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 19/1998, pp. 163-175.
- GIMENO VERDEJO, C.; ROFES I PUJOL, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 20/1999, pp. 211-235.
- PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 2/1989, pp. 83-107.
- PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 3/1990, pp. 123-147.
- PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 4/1991, pp. 115-131.

- PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 5/1991, pp. 107-122.
- PALACIO GONZALEZ, J., *Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, n.º 6/1992, pp. 117-130.
- ROFES, M. I., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 12/1995, pp. 99-113.
- ROFES I PUJOL, M. I.; GIMENO VERDEJO, C., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 13/1995, pp. 173-190.
- ROFES I PUJOL, M. I.; GIMENO VERDEJO, C., *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, n.º 14/1996, pp. 175-195.

XXVII. Crónicas de Jurisprudencia interna

- ALONSO, M.; GONZALEZ, J. L.; SANCHEZ, A.; SENENT, S., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 13/1995, pp. 191-230.
- ARRIOLA PALOMARES, J.; ECHEVARRIA PORTELL, F., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 10/1994, pp. 121-129.
- CRUCELEGUI, J. L.; GARCIA GALLEGRO, C., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 11/1994, pp. 161-174.
- ECHEVARRIA PORTELL, F., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 15/1996, pp. 163-172.
- PEREZ DE LAS HERAS, B.; CANEDO ARRILLAGA, J. R., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 8/1993, pp. 85-101.
- PEREZ DE LAS HERAS, B.; CANEDO ARRILLAGA, J. R., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 9/1993, pp. 135-142.
- VELASCO, J., *Jurisprudencia interna sobre la aplicación en España del Derecho Comunitario*, n.º 12/1995, pp. 115-126.

XXVIII. Crónicas económica e institucional

- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 2/1989, pp. 111-147.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 3/1990, pp. 97-120.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 4/1991, pp. 151-171.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 5/1991, pp. 123-151.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 6/1992, pp. 131-149.

- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 7/1992, pp. 175-191.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 8/1993, pp. 103-122.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *La economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 9/1993, pp. 143-165.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 10/1994, pp. 133-151.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 11/1994, pp. 177-193.
- BELDA, B.; IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 12/1995, pp. 129-143.
- ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EUROPEAS, S.A., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las CES*, n.º 1/1988, pp. 57-73.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 13/1995, pp. 233-255.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la economía española en el marco de las Comunidades Europeas*, n.º 14/1996, pp. 199-220.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 15/1996, pp. 175-190.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 16/1997, pp. 207-220.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 17/1997, pp. 207-221.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 18/1998, pp. 239-255.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 19/1998, pp. 179-196.
- IÑARRITU, B., *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea*, n.º 20/1999, pp. 239-255.



R. Besné Mañero / J.R. Canedo Arrillaga / B. Pérez de las Heras

La Unión Europea Historia, instituciones y sistema jurídico

La obra ofrece un análisis jurídico de la Unión Europea como etapa actual del proceso de integración europea. Sin desatender las pautas históricas de su configuración, el estudio se centra principalmente en el examen de la estructura institucional de la Unión Europea, así como de su realidad jurídica, planteando sus implicaciones en el Derecho y en los tribunales internos.

Desde el punto de vista metodológico, el texto aborda las cuestiones desde un punto de vista esencialmente teórico, en el que se intercalan, no obstante, el espíritu crítico y la observación práctica de los autores, las constantes referencias a la normativa comunitaria fundamental y la ineludible alusión a la aportación jurisprudencial; asimismo, se recogen las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam.

Zure egiteko guztiek badute gure laguntza

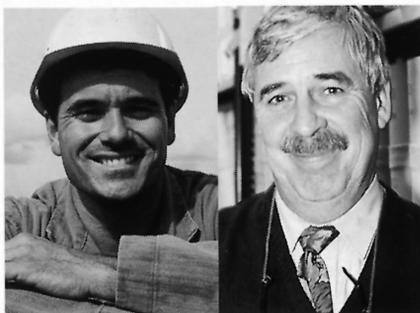
Todas sus empresas tienen nuestro apoyo

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

Boletín de suscripción

Deseo suscribirme a la revista CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO:

Suscripción anual: 2.800 ptas. o 16,83 euros (2 números)

Extranjero: 32 \$

Número suelto: 1.700 ptas o 10,22 euros 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

