

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 22/2000

Sumario

Estudios

Tribunal de Justicia del Benelux y artículo 234 (antiguo 177) del Tratado de la Comunidad Europea

M. Cienfuegos Mateo

La Unión Monetaria Europea: los *in*, los *out* y los *opting out*

M. Constanza Crespo

La Agenda 2000: las perspectivas financieras de la Unión Europea

F.J. Elorza Cavengt

La financiación de la Unión Europea: eficiencia, suficiencia, estabilidad, equidad, solidaridad

J. Gorosquieta

La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam

¿La nueva panacea de Europa?

J. Llanes Cavia

Jean Monnet: Plan Schuman, federación y método

N. Mariscal

El acuerdo agrícola de Berlín sobre la Agenda 2000:

¿los Estados contra la Unión Europea?

A. Massot Martí

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

Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 22/2000

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
 Laura Gómez Urquijo
 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. 3.000 ptas. o 18 euros (IVA incluido)
Extranjero. 32 dólares

NORMAS SOBRE ARTÍCULOS 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. 22/2000

Sumario

Estudios

- M. CIENFUEGOS MATEO, *Tribunal de Justicia del Benelux y artículo 234 (antiguo 177) del Tratado de la Comunidad Europea* 11
- M. CONSTANZA CRESPO, *La Unión Monetaria Europea: los in, los out y los opting out* 29
- F.J. ELORZA CAVENGT, *La Agenda 2000: las perspectivas financieras de la Unión Europea* 61
- J. GOROSQUIETA, *La financiación de la Unión Europea: eficiencia, suficiencia, estabilidad, equidad, solidaridad* 89
- J. LLANES CAVIA, *La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam ¿La nueva panacea de Europa?* 111
- N. MARISCAL, *Jean Monnet: Plan Schuman, federación y método* 157
- A. MASSOT MARTÍ, *El acuerdo agrícola de Berlín sobre la Agenda 2000: ¿los Estados contra la Unión Europea?* 173

Jurisprudencia

- C. GIMENO VERDEJO Y M.I. ROFES I PUJOL, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* 205

Crónica

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

237

Estudios

Tribunal de Justicia del Benelux y artículo 234 (antiguo 177) del Tratado de la Comunidad Europea

(Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 4 de noviembre de 1997, asunto *Parfums Christian Dior*, n.º C-337/95)

Manuel Cienfuegos Mateo
Profesor de Derecho Internacional
Universitat Pompeu Fabra de Barcelona

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. LA NOCIÓN DE JURISDICCIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO EN LA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA COMUNITARIAS.—II. LA SENTENCIA *PARFUMS CHRISTIAN DIOR*.—A. **Motivación.**—B. **Valoración**

INTRODUCCIÓN

1. El funcionamiento del artículo 234 del Tratado de la Comunidad Europea (tras la reenumeración llevada a cabo por el Tratado de Amsterdam del antiguo artículo 177¹), responde a un esquema simple bien conocido: compete a los órganos judiciales de los Estados miembros, en cuanto responsables de la decisión del litigio interno en cuyo seno se suscita una cuestión relativa al Derecho comunitario, apreciar la oportunidad de la remisión prejudicial, determinar el contenido de las cuestiones y escoger el momento procesal oportuno para su envío al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Y a éste le corresponde pronunciarse, a tí-

¹ En este estudio se toma nota del sistema de citación uniforme de las disposiciones de los Tratados recomendado por el Tribunal de Justicia tras la reciente entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999 («Nota informativa sobre la cita de los artículos de los Tratados en los textos del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia», comunicado de prensa núm. 57/99, texto en *Noticiero Jurídico Aranzadi*, núm. 29, 9 de septiembre de 1999, p. 1; en Internet en <http://curia.eu.int/es/cp/cp9957es.htm>). Por consiguiente, en lo sucesivo en el texto se alude únicamente al «artículo 234 CE» para indicar que es la disposición que está en vigor, salvo en casos en que pueda inducir a confusión (en que se menciona el «antiguo artículo 177 del Tratado CE») o se refiera a citas doctrinales o jurisprudenciales textuales (en los que se respeta la citación original).

tulo prejudicial, sobre las cuestiones suscitadas relativas a la interpretación o la validez del aquel ordenamiento.

Ello significa que la competencia del Tribunal de Justicia para resolver el problema jurídico deferido a su conocimiento depende del cumplimiento acumulativo de una serie de requisitos, cuales son que una cuestión prejudicial de interpretación o de validez de una norma comunitaria haya sido planteada por una jurisdicción nacional en el marco de un proceso pendiente ante ella y necesite la respuesta del juez comunitario para resolverlo².

2. El examen de estos requisitos constituyó el objeto de un anterior trabajo nuestro cuya vigencia se mantiene en sus líneas generales a la vista de la jurisprudencia ulterior del Tribunal de Justicia³.

Existe, con todo, una sentencia dictada en fechas relativamente recientes que merece un estudio particularizado porque en ella esta Institución califica como órgano judicial nacional a un tribunal internacional que presenta la peculiaridad de ser común y exclusivo de varios Estados miembros, cual es el Tribunal de Justicia del Benelux, con una argumentación que colisiona con lo que ha sido doctrina casi pacífica durante varias décadas. Se trata de la sentencia *Parfums Christian Dior*, de 4 de noviembre de 1997, cuyo examen será llevado a cabo desde el punto de vista procesal de la jurisdicción *a quo*⁴.

I. LA NOCIÓN DE JURISDICCIÓN DE UN ESTADO MIEMBRO EN LA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA COMUNITARIAS

3. La noción de *actoritas iurisdictionis* es tan compleja y diversa en los ordenamientos internos de los Estados miembros⁵ que su definición

² Por ejemplo, STJCE de 16 de diciembre de 1981, asunto *Foglia c./ Novello*, n.º 244/80, *rec.* 1981, pp. 3062-3064.

³ *Vid.* especialmente M. CIENFUEGOS MATEO, «La reformulación frente a la negativa a responder a las cuestiones prejudiciales del artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea», *Justicia*, 1997-1, pp. 319 ss.

⁴ No analizaremos, en cambio, su impacto en el Derecho comunitario de la propiedad industrial, pues ya ha sido objeto de interesantes comentarios. *Vid.* al respecto, J.-S. BERGÉ, «L'entre-deux âges des droits intellectuels au temps communautaire», *Europe. Editions du Juris-Classeur*, 1998-2, pp. 4 ss.; C. GIMENO VERDEJO e I. ROFES i PUJOL, «Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La sentencia Christian Dior contra Evora», *Cuadernos Europeos de Deusto*, vol. 18, 1998, pp. 211 ss.; Ch. VILMART y L. MONTBLANC, L., «Note CJCE, 4 nov. 1997, Plén., aff. C-337/95, Parfums Christian Dior SA et a. c/ Evora BV», *J.C.P. La Semaine Juridique*, n.º 4, 22 de enero de 1998, pp. 100 ss.

⁵ Para convencerse es suficiente con leer, entre otros, a A. BARAV, *La fonction communautaire du juge nationale*, Tesis doctoral inédita, Estrasburgo: Faculté de droit et des scien-

no puede quedar a su libre albedrío, pues —como ha advertido la doctrina— se correría seriamente el riesgo de que sectores completos de la vida económica y social pudieran escapar al control del Tribunal de Justicia, comprometiéndose de este modo el objetivo y la eficacia del proceso prejudicial y, por ende, del Derecho comunitario⁶.

Basta, a tal efecto, recordar que un informe de la Comisión Jurídica del Parlamento Europeo (*Informe Merchiers*) se afirmaba, al analizar los problemas que planteaba la aplicación del antiguo artículo 177 del Tratado CE, que uno de los más graves era la noción de jurisdicción, en cuanto este término «engloba realidades muy diferentes y susceptibles de variar de un Estado a otro. Al lado de las autoridades consideradas unánimemente como jurisdicciones, existen igualmente, en el seno o en el exterior de la administración, numerosos organismos jurisdiccionales. Se pueden así desglosar más de 60 regímenes diferentes en los Estados miembros»⁷. Y si ésta era la situación con seis Estados miembros, no es aventurado presumir que la complejidad ha aumentado considerablemente con la evolución jurídica en los Estados originarios y, sobre todo, a raíz de las sucesivas adhesiones.

Este hecho explica por qué el Tribunal de Justicia ha consagrado un concepto comunitario de jurisdicción nacional, dotándole de un contenido autónomo para englobar no sólo los órganos así calificados por su ordenamiento interno (*teoría del reenvío*) sino también aquéllos que reúnan ciertos elementos funcional —oficio de juzgar— y orgánico —situación estatutaria— (*teoría de la recepción*)⁸.

ces politiques de l'Université des sciences juridiques, politiques, sociales et de technologie de Strasbourg, 1983, pp. 542 ss; R. CHAPUS, Qu'est-ce qu'une juridiction?. La réponse de la juridiction administrative», en *Mélanges offerts à Charles EISENMANN*, París: Cujas, 1975, pp. 265 ss; F. LUCHAIRE, «Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction?», *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1979-1, pp. 27 ss; F. RAMOS MÉNDEZ, *Derecho y proceso*, Barcelona: Bosch, 1978, pp. 145 ss.

⁶ D. RUIZ-JARABO COLOMER, *El juez nacional como juez comunitario*, Madrid: Civitas, 1993, p. 71.

⁷ MERCHIER (relator), «Rapport fait au nom de la Commission juridique [del Parlamento Europeo] sur les problèmes posés par l'application de l'article 177 du traité C.E.E.», *Doc. de séance*, 1969-1970, 15 de septiembre de 1969, documento n.º 94, p. 10.

⁸ Vid. para mayores detalles sobre esta noción, W. ALEXANDER y E. GRABANT, «National Courts Entitled to Ask Preliminary Rulings under Article 177 of the EEC Treaty: The Case-Law of the Court of Justice», *Common Market Law Review*, 1982, pp. 413 ss; F. ARMENGOL FERRER, «Organos judiciales legitimados para plantear cuestiones prejudiciales en aplicación del artículo 177 del Tratado constitutivo de la CEE», *R.J.C.*, 1988, pp. 153 ss; M.A. RUIZ COLOMER, «La cuestión prejudicial: algunas reflexiones generales en relación al Derecho español», *La Ley*, 30 de noviembre de 1988, pp. 1 ss; R. SILVA DE LAPUERTA, «Organos jurisdiccionales que pueden interponer recurso prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Noticias CEE*, n.º 4, 1985, pp. 19 ss. Vid. asimismo las conclusio-

4. De acuerdo con la noción comunitaria, son jurisdicciones nacionales los órganos judiciales sitos en el territorio europeo de los Estados miembros⁹, inclusive cuando en el caso de autos no cumplen funciones jurisdiccionales en sentido estricto¹⁰, y, por extensión, las jurisdicciones de sus países y territorios de ultramar, como ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia —basándose en los artículos 136 y 227 del Tratado CE— respecto al Tribunal Administratif de Papeete¹¹ y el Tribunal de Apelación de Saint Denis de la isla de La Reunión¹², así como a las jurisdicciones nacionales situadas en otros territorios con un régimen especial, como la Deputy Bailiff's Court de Douglas (isla de Man), invocando en este caso la teoría del efecto útil¹³.

5. Se consideran asimismo jurisdicciones a los efectos del artículo 234 CE, aunque no lo sean en su respectivo ordenamiento jurídico, a cuantos órganos cumplan ambos criterios orgánico y funcional, como el Scheidsgerencht —Tribunal arbitral de la caja de empleados de la industria minera— holandés¹⁴, la Commission de réclamation en matière d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité belge¹⁵, la Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole francesa¹⁶, el Raad van State —Consejo de Estado— de los Países Bajos¹⁷, el Ufficio di Conciliazione italiano¹⁸, la

nes generales de LENZ en el asunto *Handels*, n.º 109/88, *rec.* 1989, pp. 3209-3211; DARMON en el asunto *Corbiau*, n.º C-24/92, *rec.* 1993, pp. I/1287-1295; y TESAURO en el asunto *Dorsch Consult*, n.º C-54/96, *rec.* 1997, pp. I/4970-4981.

⁹ Para una visión general, *vid.* el estudio aclaratorio del Tribunal de Justicia, detallando por países las principales jurisdicciones nacionales, *Institutions judiciaires des Etats membres*, 4.ª ed., Luxemburgo: Division Bibliothèque, 1995.

¹⁰ Por ejemplo, una jurisdicción nacional que resuelva en equidad un recurso contra un laudo arbitral (STJCE de 27 de abril de 1994, asunto *Commune d'Almelo*, n.º C-393/92, *rec.* 1994, pp. I/1514-1515), acumule en el supuesto de autos funciones propias de la judicatura y del ministerio fiscal (STJCE de 11 de junio de 1987, asunto *Pretoire di Salò*, n.º 14/86, *rec.* 1987, p. 2567) o decida a título de jurisdicción voluntaria (17 de mayo de 1994, asunto *Corsica Ferries*, n.º C-18/93, *rec.* 1994, pp. I/1817-1818), bajo condición en todos los casos de que se ponga fin al procedimiento con un acto jurisdiccional adoptado con plena independencia (STJCE de 19 de octubre de 1995, asunto *Job Centre*, n.º C-111/94, *rec.* 1995, pp. I/3385-3386).

¹¹ STJCE de 12 de diciembre de 1990, asunto *Kaefer y Procacci*, n.º C-100 y 101/89, *rec.* 1990, p. I/4670.

¹² STJCE de 16 de julio de 1992, asunto *Legros*, n.º C-163/90, *rec.* 1992, pp. I/4625 ss.

¹³ STJCE de 3 de julio de 1991, asunto *Barr y Montrose*, n.º C-355/89, *rec.* 1991, pp. I/3500-3501.

¹⁴ STJCE de 30 de junio de 1966, asunto *Vaassen Gobbels*, n.º 61/65, *rec.* 1966, pp. 394-395.

¹⁵ STJCE de 1 de diciembre de 1970, asunto *Union Nationale des Mutualités Socialistes*, n.º 32/70, *rec.* 1970, pp. 987 ss.

¹⁶ STJCE de 17 de diciembre de 1970, asunto *Manpower*, n.º 35/70, *rec.* 1970, pp. 1251 ss.

¹⁷ STJCE 27 de noviembre de 1973, asunto *Nederlandsee Spoorwegen*, n.º 36/73, *rec.* 1973, pp. 1318-1321.

¹⁸ STJCE de 7 de julio de 1976, asunto *IRCA*, n.º 7/76, *rec.* 1977, pp. 1213 ss.

National Insurance Commissioner británica¹⁹, la Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde —Comisión de recursos en materia de medicina general— holandesa²⁰, el Arrondissementsrechtbank —Comisión local de Adjudicación de contratos públicos de obras— holandés²¹, el Faglige Volgiftsret —Tribunal arbitral de derecho público— danés²², el Vergabeüberwachungsausschuß des Bundes —Comisión Federal de Control de la Adjudicación de Contratos Públicos— alemán²³, el Consiglio di Stato italiano²⁴ y el Maaseutuelinkeinojen Valituslautakunta —Comisión de recursos de las actividades rurales— finlandés²⁵.

En el caso español, la aplicación de la noción comunitaria ha supuesto que el Tribunal de Defensa de la Competencia²⁶ y el Tribunal Económico-Administrativo Central²⁷ se reputen jurisdicciones a los efectos del artículo 234 CE, lo que era razonablemente previsible a la vista de su jurisprudencia finalista en supuestos análogos²⁸.

6. *A contrario*, si no concurren ambos criterios, el Tribunal de Justicia se niega a responder a las cuestiones prejudiciales, como ha ocurrido respecto a los arbitrajes privados²⁹, le Conseil de l'Ordre des Avocats de París³⁰, la Commissione Consultiva per le Infrazione Valutaria italiana³¹,

¹⁹ STJCE de 29 de septiembre de 1976, asunto *Brack*, n.º 17/76, *rec.* 1976, pp. 1429 ss.

²⁰ STJCE de 6 de octubre de 1981, asunto *Broekmeulen*, n.º 246/80, *rec.* 1981, pp. 2326-2328.

²¹ STJCE de 20 de septiembre de 1988, asunto *Gebroeders Beentjes*, n.º 31/87, *rec.* 1988, pp. 4635 ss.

²² STJCE de 31 de mayo de 1995, asunto *Royal Copenhagen*, n.º C-400/93, *rec.* 1995, pp. I/1275 ss.

²³ STJCE de 17 de septiembre de 1997, asunto *Dorsch Consult*, n.º C-54/96, *rec.* 1997, pp. I/4992-4996.

²⁴ STJCE de 16 de octubre de 1997, asunto *Maria Antonella Garofalo*, n.º C-69 a 79/96, *rec.* 1997, pp. I/5628-5630.

²⁵ STJCE de 22 de octubre de 1998, asunto *Raija-Liisa Jokela*, n.º C-9 y 118/97, *rec.* 1998, *texto policopiado*, fundamentos 17-24.

²⁶ STJCE de 16 de julio de 1992, asunto *Asociación Española de Banca Privada*, n.º C-67/90, *rec.* 1992, pp. I/4785 ss.

²⁷ STJCE de 1 de marzo de 1993, asuntos *Diversinte e Iberlacta*, n.º C-260 y 261/91, *rec.* 1993, pp. I/1885 ss.

²⁸ La doctrina no era, sin embargo, unánime respecto a su calificación como jurisdicción nacional a efectos del planteamiento de cuestiones prejudiciales: además de los autores españoles señalados *supra* nota 7, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, tomo I, Madrid: Civitas, 1986, pp. 707-708; D. RUIZ-JARABO COLOMER, El juez nacional como juez comunitario, *op. cit.*, pp. 80-82.

²⁹ STJCE de 23 de marzo de 1982, asunto *Nordsee*, n.º 102/81, *rec.* 1982, pp. 1109-1111.

³⁰ ATJCE de 18 de junio de 1980, asunto *Borker*, n.º 138/80, *rec.* 1980, pp. 1976-1977.

³¹ ATJCE de 5 de marzo de 1986, asunto *Regina Greis Unterweger*, n.º 318/85, *rec.* 1986, pp. 957-958.

el Directeur des Contributions luxemburgués³², la Procura de la República italiana³³ y el Skatterättsnämnden —Comisión de Derecho Fiscal— sueco³⁴.

7. Dado que el artículo 234 CE exige expresamente que la cuestión prejudicial sea evacuada por un órgano judicial nacional de un Estado miembro, deberían ser inadmisibles las suscitadas por jurisdicciones de terceros Estados, así como por las internacionales³⁵. Y al exigirse que sea un órgano judicial que conozca de un litigio está excluido *per se* que autoridades nacionales de carácter legislativo, ejecutivo o consultivo puedan acudir en vía prejudicial ante el Tribunal de Justicia³⁶.

En acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad o sus Estados miembros se han establecido excepciones a estas reglas³⁷, pero en estos casos no se trata del incidente prejudicial previsto por el artículo 234 del Tratado de la Comunidad Europea, sino de un instituto procesal homólogo que en él se inspira.

II. LA SENTENCIA *PARFUMS CHRISTIAN DIOR*

8. Por resolución de 20 de octubre de 1995, el Hoge Raad (Tribunal Supremo) holandés formuló al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas seis cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los

³² STJCE de 30 de marzo de 1993, asunto *Corbiau*, n.º C-24/92, *rec.* 1993, pp. I/1302-1304.

³³ STJCE de 12 de diciembre de 1996, asunto *Procedimientos penales c. X*, n.º 74 y 129/95, *rec.* 1996, p. I/6635.

³⁴ STJCE de 12 de noviembre de 1998, asunto *Victoria Film*, n.º C-134/97, *rec.* 1998, *texto policopiado*, fundamentos 12-18.

³⁵ No obstante, volveremos después sobre este último caso porque la sentencia *Parfums Christian Dior* refuta esta aseveración respecto —cuanto menos— a ciertos tribunales internacionales.

³⁶ Vid. por todos, G. ISAAC, *Manual de Derecho comunitario general*, 4.ª ed., Barcelona: Ariel, 1997, pp. 355-356.

³⁷ Así, el Acuerdo relativo al espacio económico europeo, firmado en Oporto el 2 de mayo de 1992 entre las Comunidades Europeas y los Estados miembros, por una parte, y por otra los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (*D.O.C.E.* n.º L 1/94, de 3 de enero, pp. 3 ss). Prevé, por un lado, la posibilidad de que los Estados de la Asociación Europea de Libre Cambio autoricen a sus jurisdicciones el planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia sobre disposiciones de la convención idénticas en substancia al Derecho comunitario (artículo 107 en relación con el Protocolo n.º 34); y autoriza, por otro lado, a que las Partes, cuando exista una diferencia relativa a la interpretación de disposiciones de esta Convención que sean idénticas a las del Derecho comunitario y no sea resuelta por su Comité Mixto de Arbitraje, puedan ponerse de acuerdo y someterla al Tribunal de Justicia (artículo 111.3).

artículos 30, 36 y 177 del Tratado CE (equivalentes a los actuales artículos 28, 30 y 234 CE) y los artículos 5 y 7 de la Directiva 89/104/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas.

Estas cuestiones se plantearon en el marco de un litigio interno que oponía a las sociedades francesa y holandesa Parfums Christian Dior y la sociedad neerlandesa Evora BV a propósito de la publicidad para la venta de los productos Dior efectuada por una filial de ésta (Kruidvat) en la campaña de Navidad de 1993, que no se ajustaba a la imagen de lujo y de prestigio de la marca Dior. En consecuencia, demandaron a Evora por violación de sus derechos de marca en un procedimiento de medidas provisionales ante el Rechtbank (Tribunal de Distrito) de Haarlem. El Presidente del Rechtbank acogió favorablemente la demanda de Dior, ordenando a Evora que pusiera fin de inmediato a toda utilización de las marcas gráficas de Dior, así como a toda divulgación o reproducción de sus productos en catálogos, folletos, anuncios o de otra forma que no se ajustara a la línea publicitaria habitual de Dior.

Contra esta resolución recurrió Evora ante el Gerechtshof (Tribunal Central de Apelación) de Amsterdam, que la anuló y denegó las medidas provisionales solicitadas. Dior recurrió en casación ante el Hoge Raad, que ante las alegaciones opuestas de las partes estimó necesario plantear cuestiones prejudiciales relativas al Derecho comunitario al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y simultáneamente otras relativas a la interpretación de la Ley uniforme Benelux en materia de marcas al Tribunal de Justicia del Benelux³⁸.

9. Aunque las cuestiones prejudiciales eran muy similares en cuanto a su fondo³⁹, su planteamiento dual estaba justificado —desde el punto de vista procedimental— porque el Hoge Raad no tenía claro cuál era, en el caso de autos, el órgano judicial que —en virtud del párrafo 3 del ar-

³⁸ El Tribunal de Justicia del Benelux fue creado por el Tratado de Bruselas de 31 de marzo de 1965 entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Entre otras competencias, en su artículo 6 pergeña un procedimiento prejudicial basado en el artículo 234 CE hasta tal extremo que su comentador más autorizado ha señalado que «es evidente que la competencia conferida al Tribunal de Justicia del Benelux es similar, por no decir idéntica, a la que confieren al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas los artículos 177 C.E.E. y 150 C.E.E.A.; el texto mismo del Tratado de 31 de marzo de 1965 (...) lo indica de manera evidente» (F. DUMON, *La Cour de justice Benelux*, Bruselas: Bruylant, 1980, p. 57). A los efectos de este comentario hay que poner de manifiesto que el Hoge Raad, en cuanto jurisdicción de última instancia, está obligado en principio a plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia del Benelux y que sus decisiones son obligatorias para la solución del litigio principal. De ahí su vacilación respecto a quien debía acudir ante el Tribunal de Justicia comunitario.

³⁹ *Vid.* su texto en *rec.* 1997, pp. I/6039-6041.

título 234 CE— tenía que acudir ante el Tribunal de Justicia, si él mismo o el Tribunal de Justicia del Benelux.

Es así que la primera cuestión planteada al Tribunal de Justicia —que es la que interesa en este estudio— rezaba así:

«Si en un procedimiento sobre derecho de marcas seguido en uno de los países del Benelux, relativo a la interpretación de la Ley uniforme Benelux en materia de marcas, se suscita una cuestión de interpretación de la Primera Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (89/104/CEE), ¿es el más alto tribunal nacional o bien el Tribunal de Justicia del Benelux el que debe ser calificado de órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de derecho interno y el que, por tanto, está obligado, con arreglo al párrafo tercero del artículo 177 del Tratado CE, a someter la cuestión al Tribunal de Justicia?».

A. Motivación

10. Con buen criterio, el Tribunal de Justicia entendió que, para responder a esta cuestión era imprescindible analizar primero si el Tribunal del Benelux podía plantear cuestiones prejudiciales en virtud del antiguo artículo 177 del Tratado CE.

El Tribunal parte de la premisa de que el Hoge Raad estima «con acierto que un órgano jurisdiccional como el Tribunal del Benelux es un órgano jurisdiccional que puede plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia» (fundamento 20). Y es así porque «no existe ningún motivo válido que justifique que *tal órgano jurisdiccional común a varios Estados miembros* no pueda plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, tal como lo hacen los órganos jurisdiccionales de cada uno de los Estados miembros» (fundamento 21), puesto que «el Tribunal del Benelux tiene por misión garantizar la uniformidad en la aplicación de las normas jurídicas comunes a los Estados del Benelux y el procedimiento que se desarrolla ante él tiene la naturaleza de un incidente en los procesos pendientes ante los órganos jurisdiccionales nacionales, a cuyo término se establece la interpretación definitiva de las normas jurídicas comunes al Benelux» (fundamento 22). Por consiguiente, el hecho de que el Tribunal de Justicia del Benelux pueda plantear cuestiones prejudiciales *ex* artículo 234 CE cuando tenga que interpretar normas comunitarias en el desempeño de su misión «se ajusta al objetivo de dicha disposición, que es el de velar por la interpretación uniforme del Derecho comunitario» (fundamento 23).

Estas pocas líneas contienen el razonamiento íntegro que lleva al Tribunal de Justicia a aceptar un posible planteamiento de cuestiones prejudiciales por parte del Tribunal del Benelux en el futuro, ya que sobre esta base contestó a la primera cuestión.

Según el Tribunal de Justicia, la obligación de acudir en vía prejudicial ante él «se inscribe en el marco de la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales, en su condición de jueces encargados de aplicar el Derecho comunitario, y el Tribunal de Justicia (...) a fin de garantizar una aplicación correcta y una interpretación uniforme del Derecho comunitario en todos los Estados miembros». El objetivo principal de esta disposición es, pues, evitar que se consolide cualquier jurisprudencia interna que no se ajuste a las normas comunitarias (fundamento 25). Es por ello que cualquier jurisdicción nacional contra cuyas decisiones no exista recurso judicial alguno, como es el caso del Hoge Raad y asimismo del Tribunal del Benelux, no está en principio facultada sino obligada a someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con arreglo al párrafo tercero del artículo 234 CE (fundamento 26).

Ahora bien, de lo anterior no se deduce que tenga efectivamente que incoar el procedimiento prejudicial en toda circunstancia, ya que «según reiterada jurisprudencia» esta obligación decae cuando «la cuestión planteada sea materialmente idéntica a una cuestión que ya fue objeto de una decisión con carácter prejudicial en el marco del mismo asunto nacional», pues en tal caso «la autoridad de la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia» priva de su causa a dicha obligación y la vacía, por tanto, de contenido (fundamento 29)⁴⁰.

La conclusión que se infiere es que si el Hoge Raad acude al Tribunal de Justicia antes de someter la cuestión al Tribunal de Justicia del Benelux, la autoridad de la interpretación de aquél «puede liberar a un órgano jurisdiccional como el Tribunal de Justicia del Benelux de su obligación de plantear una cuestión materialmente idéntica antes de emitir su fallo». A la inversa, si el Hoge Raad no difiere previamente la cuestión al conocimiento del Tribunal de Justicia, el Tribunal del Be-

⁴⁰ Aunque el Tribunal de Justicia parece restringir la autoridad de su interpretación a la hipótesis de que la cuestión prejudicial materialmente idéntica se suscite en el marco del mismo asunto nacional, es plausible defender que el mismo efecto puede resultar de una jurisprudencia establecida para resolver el extremo jurídico controvertido, cualquiera que sea la naturaleza de los procesos —prejudiciales u otros— que hayan dado lugar a esa jurisprudencia, incluso a falta de una estricta identidad de las cuestiones en litigio (como declaró expresamente en la sentencia de 6 de octubre de 1982, asunto *C.I.L.F.I.T.*, n.º 283/81, *rec.* 1982, pp. 3429-3430). Sobre el alcance de la autoridad de sus sentencias prejudiciales, *vid.* M. CIENFUEGOS MATEO, *Las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Estados miembros*, Barcelona: Bosch, 1998, espec. pp. 126-132.

nelux «estará obligado a someter al Tribunal de Justicia la cuestión planteada, cuya decisión podrá así liberar al Hoge Raad de su obligación de plantear una cuestión materialmente idéntica antes de emitir su fallo» (fundamento 30).

B. Valoración

11. El Tribunal de Justicia reconoce en términos teóricos que su homólogo del Benelux está habilitado, e inclusive obligado, para plantearle cuestiones prejudiciales sobre la base de una interpretación finalista que halla su justificación en la necesidad de garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario en los Estados miembros que había sido en el pasado apuntada por alguna doctrina.

Así, SCHERMERS se decanta a su favor por considerar que puede estar llamado a tener en cuenta el Derecho comunitario a la hora de solucionar los litigios internos⁴¹. Más proclive todavía, DUMON estima que el Tribunal del Benelux tendría que promover una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia comunitario en varias hipótesis, como cuando fuera necesario coordinar y armonizar las reglas jurídicas comunes Benelux con las disposiciones comunitarias o pudiera generarse un conflicto de normas entre ambos ordenamientos jurídicos⁴².

Ahora bien, la reglamentación del incidente prejudicial exige *in fine* que la cuestión sea planteada por un órgano judicial nacional de un Estado miembro. Y así lo recordaba expresamente el Tribunal de Justicia cuando, en una ya antigua línea jurisprudencial que arranca del asunto *Vaassen Gobbels*, declaraba que el órgano *a quo* (el *Scheidsgerecht* neerlandés) era «una jurisdicción en el sentido del artículo 177» en cuanto era un organismo constituido conforme al Derecho holandés que estaba encargado con carácter permanente de conocer litigios conforme a un procedimiento contradictorio y resolverlos obligatoriamente aplicando reglas jurídicas, de modo que gozaba de un estatuto similar al de los tribunales de derecho común de los Estados miembros⁴³.

En este contexto, parecía lógico sostener —como había hecho la doctrina mayoritaria en defecto de pronunciamiento judicial— que eran

⁴¹ H.G. SCHERMERS, «Les décisions préjudicielles de la Cour de justice», en *Les effets des décisions de la Cour de justice des Communautés européennes dans les Etats membres*, Bruselas y Namur: UGA, 1983, pp. 52-53.

⁴² F. DUMON, *La Cour de justice Benelux, op. cit.*, pp. 47-54, 107 y 125.

⁴³ STJCE de 30 de junio de 1966, asunto *Vaassen Gobbels*, n.º 61/65, *rec.* 1966, pp. 394-395.

inadmisibles aquellas cuestiones que pudiesen deferir al conocimiento del Tribunal de Justicia las jurisdicciones internacionales, como el Tribunal Internacional de Justicia o el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre, inclusive cuando sean comunes y exclusivas de varios Estados miembros, como el Tribunal de Justicia Benelux⁴⁴.

12. Expuestas las cosas de este modo, ¿qué cabe pensar de esta toma de posición? Los autores que han comentado la sentencia *Parfums Christian Dior* no han prestado casi atención a este aspecto, circunscribiéndose a indicar que los problemas a que podía haber dado lugar la consideración del Tribunal del Benelux como órgano judicial nacional se salvan «por medio de una interpretación teleológica (...) que recuerda la utilizada por el Tribunal de Justicia para admitir las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del GATT, pese a no tratarse *stricto sensu* de un acto adoptado por la Comunidad en el sentido de su artículo 177»⁴⁵.

Esta interpretación no debe causar extrañeza, porque no se trata de la primera vez que en el ámbito prejudicial⁴⁶ el Tribunal de Justicia invoca el objeto y fin del Tratado para adoptar interpretaciones extensivas e incluso integrativas de la noción de jurisdicción nacional⁴⁷. Sin ir más lejos, antes se ha indicado que ésta ha sido el *leit motiv* de la inclusión de los órganos judiciales sites en territorios con un régimen especial, como

⁴⁴ Vid. en este sentido, entre otros muchos, E. ARENDT, «La procédure selon l'article 177 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne (Rapport général)», *Sociaal Economische Wetgeving*, 1965, n.º 7/8, pp. 400-401; R. JOLIET, *Droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux*, Lieja: Faculté de droit, d'économie et des sciences sociales de Liège, 1981, p. 174; R. KOVAR, «Procédure des questions préjudicielles d'interprétation et de validité (C.E.E. art. 177 — C.E.E.A. art. 150)», *Jurisclasseur de Droit International*, 1982, p. 11; G. VANDERSANDEN y A. BARAV, *Contentieux communautaire*, Bruselas: Bruylant, 1977, p. 277.

⁴⁵ C. GIMENO VERDEJO y I. ROFES i PUJOL, «Crónica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas...», *op. cit.*, p. 213.

⁴⁶ Estas interpretaciones abundan no sólo de la noción de jurisdicción nacional, sino de otros elementos que configuran el incidente prejudicial, como es el caso de la cuestión prejudicial de validez en el ámbito CECA (STJCE de 22 de febrero de 1990, asunto *Busseni*, n.º C-221/88, *rec.* 1990, pp. I/519-523), la facultad de los jueces nacionales de adoptar medidas cautelares (STJCE de 9 de noviembre de 1995, asunto *Atlanta*, n.º C-465/92, *rec.* 1995, pp. I/3789-3790) o la incompetencia de las jurisdicciones nacionales para declarar un acto comunitario inválido (STJCE de 22 de octubre de 1987, asunto *Foto-frost*, n.º 314/85, *rec.* 1987, pp. I/4198-4199).

⁴⁷ También lo hacen los Abogados Generales y las Instituciones comunitarias: *vid.* por ejemplo las observaciones escritas de la Comisión y las conclusiones generales de MINSCHO en el asunto *Kaefter y Procacci*, n.º C-100 y 101/89, *rec.* 1990, pp. I/4651-4652 y 4657-4658 respectivamente.

las jurisdicciones de ultramar o las de la isla de Man, o los órganos arbitrales de derecho público⁴⁸.

13. Es posible aceptar que una interpretación teleológica, incluso cuando trasciende el contenido literal de los Tratados, puede estar justificada *a priori* en función de los objetivos superiores perseguidos⁴⁹, sobre todo si son de tanta enjundia como la necesidad de una interpretación y aplicación uniformes del Derecho comunitario y pueden efectivamente contribuir a su consecución.

Pero bajo condición, que ha de poderse verificar *a posteriori*, que la argumentación sea suficiente o razonablemente convincente. Y no nos parece que en este caso se cumpla este requisito en vista de la insuficiencia, cuantitativa y cualitativa, de la motivación que conduce al Tribunal de Justicia a reputar hipotéticamente que el Tribunal del Benelux puede suscitar cuestiones prejudiciales en virtud del artículo 234 CE.

Hay que tener en cuenta, para comenzar, que esta cuestión fue discutida por los intervinientes en el procedimiento prejudicial⁵⁰, lo que quizá da razón del ambiguo razonamiento que al respecto utilizó el Abogado General para eludir pronunciarse⁵¹. Pero el Tribunal de Justi-

⁴⁸ *Vid. supra* números 4 y 5. En general, sobre la interpretación finalista del Tribunal de Justicia, resulta clarificador el estudio de P. PESCATORE, «Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice», en *Miscellanea W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH*, tomo II, París: L.G.D.J. y Bruselas: Bruylant, 1972, pp. 325 ss.

⁴⁹ Si bien hay autores que se manifiestan contrarios o reticentes al modo de razonar del Tribunal de Justicia, por considerar que abandona el ámbito de lo jurídico para caer en la arena de lo político (*vid. per todos*, H. RANSMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Law-Making*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986, espec. pp. 154 ss y 265 ss), la mayoría de la dogmática aprueba su lógica (*vid. para una visión general*, mi monografía *Las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los Estados miembros*, *op. cit.*, pp. 206 ss y 338 ss).

⁵⁰ Muy sintéticamente, Dior sostenía que el Hoge Raad estaba obligado a plantear cuestión prejudicial, lo que refutaba Evora porque esta obligación recaería sobre el Tribunal de Justicia del Benelux; tácitamente cuestionaban, pues, si este órgano judicial podía acudir ante el Tribunal de Justicia comunitario, a lo que responde expresamente la Comisión defendiendo que el Tribunal del Benelux era un órgano jurisdiccional más supranacional que nacional, pero que el procedimiento prejudicial que se sigue ante él en virtud del Tratado del Benelux justificaría que plantease una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia porque es un incidente en el marco de un proceso que se sigue ante una jurisdicción nacional y la decisión que resuelve el incidente prejudicial del Benelux vincula al juez nacional para fallar el proceso interno. Sería, por lo demás, un órgano obligado a plantear la cuestión prejudicial comunitaria.

⁵¹ Jacobs consideró que era «suficiente hacer dos precisiones. En primer lugar, se cumplirán las exigencias del párrafo tercero del artículo 177 siempre que este Tribunal de Justicia [de las Comunidades Europeas] se pronuncie en alguna fase del procedimiento antes de que el órgano jurisdiccional nacional dicte sentencia definitiva (...). En segundo lugar, a mi juicio, a menudo se alcanzará dicho fin de la mejor manera posible, y en beneficio de la economía

cia no aparenta sentirse afectado por esta circunstancia, como si fuera irrelevante, ya que despacha el tema en tan sólo los 4 fundamentos transcritos (20 a 23)⁵².

Entrando en el fondo de la argumentación, y en especial en su fundamento 21, es discutible que el Tribunal de Justicia del Benelux pueda plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como si fuera una jurisdicción nacional porque sea *común a varios Estados miembros*, ya que no deja de ser internacional por muy común que sea a varios Estados miembros, e inclusive exclusiva de ellos, pues en él concurren los rasgos esenciales típicos de todo órgano judicial internacional.

Como ha remarcado CAVARÉ, para conferir la cualidad de tribunal internacional a un organismo no es posible atenerse a un criterio único, sino a varios, como su calificación formal, el derecho que aplica, el carácter obligatorio de sus decisiones y la existencia de recursos contra ellas, la independencia del órgano, sus competencias y su composición, etcétera. Entre todos hace hincapié en el signo que responde a la cuestión de saber en nombre de quién se dicta la sentencia, porque si lo es en nombre de una autoridad interna el organismo en cuestión no puede ser calificado de internacional: es preciso que la sentencia sea dictada en nombre de la Comunidad de Estados, de un grupo de Estados más o menos importantes o de una Organización Internacional⁵³. Y apostilla en esta línea EL OUALI que no hay duda de que un órgano judicial es internacional cuando es establecido por una norma internacional que le atribuye el poder de resolver obligatoriamente litigios conforme a las normas internacionales⁵⁴.

Como quiera que tales características son inmanentes al Tribunal de Justicia del Benelux, es un mero eufemismo la expresión *común a varios*

procesal, cuando, como en el presente asunto, se dé a este Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse antes de que el procedimiento se inicie ante el Tribunal de Justicia del Benelux» (Conclusiones generales de 29 de abril de 1997 en el asunto *Parfums Christian Dior*, n.º C-337/95, *rec.* 1997, p. I/6023).

⁵² Recuérdese que los siguientes fundamentos (24 a 31) se dedican exclusivamente a probar que el Tribunal de Justicia del Benelux es una jurisdicción de las contempladas en el artículo 234.3 CE y, por lo tanto, está obligada a plantear cuestiones prejudiciales: a pesar de que esta conclusión resultaba lógica y normal si se parte —como hizo el Tribunal— de la premisa de que es una jurisdicción nacional a los efectos del antedicho precepto (en cuanto que sus decisiones son firmes), dedica casi el doble de fundamentos a esta cuestión que a la premisa en la que se sustenta.

⁵³ L. CAVARÉ, «La notion de juridiction internationale», *Annuaire Français de Droit International*, 1956, pp. 496 ss.

⁵⁴ A. EL OUALI, *Effets juridiques de la sentence internationale. Contribution à l'étude de l'exécution des normes internationales*, París: L.G.D.J., 1984, pp. 9 ss.

Estados miembros utilizada por el Tribunal comunitario para, calificándolo así, pasar de puntillas sobre una cuestión de tanta enjundia como es su naturaleza jurídica.

14. Se quiere dejar constancia de que en este trabajo no se preconiza en modo alguno que el Tribunal del Benelux no pueda llegar a plantear cuestiones prejudiciales en virtud del artículo 234 CE, dadas las peculiaridades de su estatuto jurídico y las repercusiones que puede tener en la aplicación del Derecho comunitario. Pero creemos imprescindible que una opción como ésta, que supone *saltarse la letra de los Tratados*, se justifique suficiente y adecuadamente, y para convencer bien habría podido el Tribunal de Justicia dedicar algún fundamento particular al estudio de la naturaleza jurídica del Tribunal del Benelux.

Una línea discursiva que le habría permitido salvar este obstáculo es la siguiente. En la vida internacional existen hoy en día instituciones judiciales de naturaleza difusa porque son internacionales por su origen y algunas de sus competencias, pero que pueden también calificarse, al menos en un sentido amplio, como internas por su misión, sus competencias consideradas globalmente y los rasgos característicos de su jurisdicción, que las alejan netamente de los tribunales internacionales clásicos, y explicarlos sumariamente a renglón seguido.

Podría perfectamente haberlo ilustrado con su propia experiencia, habida cuenta del intenso debate que su naturaleza jurídica ha originado en la doctrina y jurisprudencia internas. En efecto, el Tribunal de Justicia no puede ser caracterizado de forma simple por la complejidad de sus tareas y la amplitud con que se ha concebido su misión, de manera que —considerado en su conjunto— reúne aspectos de las jurisdicciones internacionales e internas, pero sin que sea posible identificarla con unas o las otras. No es, en el sentido clásico del término, una jurisdicción internacional, o al menos no es sólo esto⁵⁵. Tampoco es simplemente un órgano de todos y cada uno de los Estados miembros⁵⁶, ni una jurisdicción interna en el sentido ordinario del término⁵⁷, aunque en un sentido amplio se incorpore o complete la organización judicial nacional⁵⁸. En realidad, es

⁵⁵ Conclusiones generales de LAGRANGE en el asunto *Fédéchar*, n.º 8/55, *rec.* 1956, p. 263.

⁵⁶ A. MIGLIAZZA, *La Corte di Giustizia delle Comunità europee*, Milán: Giuffrè, 1961, pp. 346 y 400.

⁵⁷ M. MIELE, «La Corte delle Comunità Europee e le giurisdizioni degli Stati membre (Le questioni c.d. pregiudiziali e l'esecuzione forzata delle sentenze degli Stati membri)», en *Studi in memoria di Guido ZANOBINI*, tomo IV, Milán: Giuffrè, 1965, pp. 387-388.

⁵⁸ M. LAGRANGE, «La Cour de justice des Communautés européennes», *Etudes et documents*, 1963, p. 60. Sobre la problemática inserción del Tribunal de Justicia en el organigrama judicial español, *vid.* en favor de su consideración como un tribunal especial integrado, M. PASTOR LÓPEZ, «El principio de unidad jurisdiccional y el Poder Judicial de las Comuni-

imposible introducir su naturaleza en ningún sistema de referencia, pues presenta «singularidades que lo diferencian de los tribunales internacionales de carácter permanente y de los tribunales de los Estados miembros»⁵⁹. Es por ello que el Tribunal de Justicia debe ser calificado como instancia jurisdiccional de las Comunidades⁶⁰, yuxtapuesta a las jurisdicciones de los Estados miembros⁶¹ y cuya jurisdicción presenta caracteres múltiples según los casos, algunos constitucionales, otros administrativos, pasando por los internacionales⁶², lo que representa un embrión de tribunal interno propio de un sistema federal⁶³.

Hecho lo anterior, el Tribunal de Justicia habría allanado el camino para examinar a su homólogo del Benelux y señalar algunas de las singularidades que permitirían calificarlo como un *tertium genus* a los efectos de plantear cuestiones prejudiciales, como su jurisdicción obligatoria en el marco de la Unión Económica Benelux, el hecho de que está formada exclusivamente por miembros de los 3 Tribunales Supremos nacionales que simultanean ambos cargos, las competencias prejudiciales que le han sido atribuidas para garantizar la aplicación uniforme de las reglas jurídicas comunes del Benelux y las implicaciones que el ejercicio de su mi-

dades Europeas», en *El Poder Judicial*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983, pp. 2252 ss; en contra, estimándolo una excepción al principio de unidad jurisdiccional, B. REVERÓN PALENZUELA, «El TJCE: una excepción al artículo 117.5 de la CE de 1978», *La Ley*, 30 de noviembre de 1987, pp. 1 ss; finalmente, en una posición ecléctica, R. LÓPEZ-VILAS, «El principio de unidad de jurisdicción ante la aplicación en España del Derecho comunitario europeo», *G.J.C.E.E.*, 1988, D-10, pp. 369 ss.

En cualquier caso, ha de apuntarse que el Tribunal de Justicia es considerado en algunos Estados miembros, como Alemania —artículo 101.2 de la Ley Fundamental de Bonn— y parece que también España —artículo 24 de la Constitución— como juez legal a los efectos del recurso de amparo (*vid.* sobre el tema R. ALONSO GARCÍA y J.M. BAÑO LEÓN, «El recurso de amparo frente a la negativa a plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea», *R.E.D.C.*, n.º 29, 1990-1, pp. 193 ss).

⁵⁹ M. DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: sus fundamentos jurídicos y estructura», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, tomo I, Madrid: Civitas, 1986, p. 636.

⁶⁰ *Vid.*, por todos, R. MONACO, *Observations sur la juridiction de la Cour de justice des Communautés européennes*, París: Centre français de Droit comparé, 1962, pp. 3-4.

⁶¹ *Vid.*, por todos, E. VAN BOGAERT, «Le caractère juridique de la Cour de justice des Communautés européennes», en *Mélanges offerts à Henri ROLIN*, París: L.G.D.J., 1964, p. 460.

⁶² El propio Tribunal de Justicia, refiriéndose a sus competencias, ha señalado que «ejerce funciones que, en los órdenes jurídicos de los Estados miembros dependen, según los casos, de las jurisdicciones constitucionales, ordinarias y administrativas» («Rapport de la Cour de justice sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne», *texto policopiado*, Luxemburgo, mayo de 1995, pp. 1-2).

⁶³ *Vid.* para mayores detalles, M. CIENFUEGOS MATEO, Las sentencias prejudiciales del Tribunal de Justicia en los Estados miembros, *op. cit.*, pp. 222-236.

sión puede tener para el Derecho comunitario. Estos caracteres llevarían, en efecto, a deducir lógicamente que el Tribunal de Justicia del Benelux no es una jurisdicción nacional en el sentido ordinario del término, pero tampoco un tribunal internacional con el significado clásico de esta expresión, sino una *institución interna propia de la Unión Económica Benelux* ubicada, como tal, en una posición equidistante de aquéllas: como ha sido afirmado, es «una jurisdicción de carácter internacional o plurinacional» que tiene «un alcance territorial regional» y que «está integrada en la organización judicial de los tres Estados miembros en cuanto es, en razón de su composición, una suerte de emanación de los tribunales supremos de los tres países y, por otra parte, sus sentencias dictadas en los procesos prejudiciales tienen una fuerza obligatoria que se impone directa e inmediatamente a las jurisdicciones nacionales»⁶⁴. Todo ello le habilitaría para hacer uso del artículo 234 CE.

15. Al Tribunal de Justicia no le habría resultado excesivamente complicado seguir esta línea de argumentación toda vez que su razonamiento responde, en más de un sentido, a esta lógica. Es así que, después de indicar que el Tribunal del Benelux es una jurisdicción común a varios Estados miembros, se refiere a su competencia prejudicial en virtud del Tratado de Bruselas de 31 de marzo de 1965 y añade que al cumplir su misión es posible que haya de interpretar normas comunitarias, lo que podría afectar a su aplicación (fundamentos 22 y 23). Aunque estos argumentos nos parecen mucho más convincentes, pues persiguen un objetivo legítimo como es garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario, por lo que compensan la debilidad estructural de aquél, todavía falta algún elemento claro de engarce entre ellos que facilite el seguimiento del hilo conductor de su discurso y, por tanto, su comprensión y aceptación.

Actuar de este modo habría sido, además, útil para aclarar, e incluso zanjar definitivamente, algunos interrogantes que todavía hoy se suscitan en relación con la propia naturaleza del Tribunal de Justicia. Pero probablemente habría llevado parejo el riesgo de abrir la *caja de Pandora* sobre temas políticos muy sensibles en la Unión Europea. Quizá por este motivo el Tribunal de Justicia optó por la estrategia más prudente de guardar silencio en la motivación como vía para no pronunciarse sobre extremos delicados.

Aunque esta actitud no constituye ninguna novedad en su jurisprudencia⁶⁵, está poco justificada en este caso por los motivos ya señalados,

⁶⁴ F. DUMON, *La Cour de justice Benelux*, *op. cit.*, pp. 5 y 40.

⁶⁵ Por ejemplo, STJCE de 3 de julio de 1986, asunto *Consejo c. Parlamento Europeo*, n.º 34/86, *rec.* 1986, pp. 2155 ss.

así como por el riesgo de su *vis expansiva*, ya que aplicada literalmente podría conducir a que jurisdicciones internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos u órganos cuasijudiciales de resolución de controversias como los *panels* y el Órgano Permanente de Apelación de la Organización Mundial del Comercio estuvieran legitimados para suscitar una cuestión prejudicial⁶⁶. A fin de cuentas, estos organismos son comunes a varios Estados miembros. Es más, son comunes a todos ellos en cuanto partes de los tratados que los crearon, aunque —eso sí— no sean exclusivos de los Estados miembros. Este último matiz, que podría utilizarse para diferenciar estos supuestos del Tribunal de Justicia Benelux a los efectos del artículo 234 CE, no fue, empero, destacado por el Tribunal de Justicia...

⁶⁶ No es probable que esta circunstancia cobre forma, pero tampoco es tan descabellada cuando hay autores que sugieren que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podría promover cuestiones prejudiciales en dos hipótesis: si un Estado miembro acusado de violar un precepto de la Convención Europea invocase una norma comunitaria a título de justificación o si un particular alegara que una regla de Derecho comunitario vulnera la Convención Europea (H.G. SCHERMERS y D. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Communities*, 5.ª ed., Deventer: Kluwer, 1992, pp. 383 y 404-405).

La Unión Monetaria europea: Los *in*, los *out* y los *opting out*

María Constanza Crespo

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA.—2.1. **El Tratado de Maastricht: Los *in*, los *out*, los *opting out*.**—2.2. **Las incertidumbres que rodeaban a la UME.**—3. LAS REGLAS DE COEXISTENCIA ENTRE LOS *IN* Y LOS *OUT*.—4. LA SITUACIÓN DE LOS PAÍSES *OUT*: DINAMARCA, SUECIA Y GRECIA.—5. EL DESTINO BRITÁNICO: ¿FUERA DEL EURO?—6. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Buena parte del trabajo académico de los últimos años en la materia, ha girado en torno a las consecuencias del establecimiento de la Unión Monetaria Europea (UME), e incluso sobre los países con más probabilidades de obtener beneficios de la incorporación. Sin embargo, menos se ha escrito acerca de las consecuencias que la UME acarrearía para los países que permanecerían fuera, si ésta seguía adelante.

Este artículo, producto de una más amplia investigación realizada en el I.E.E., intenta reseñar la situación de estos países a los que se ha prestado, lógicamente, una menor atención.

También se analizarán las distintas alternativas que se elaboraron en el seno de la Unión Europea (UE), cuando se pensaba en una minoría de *in* y una mayoría de *out*, aunque como se sabe, la evolución de los acontecimientos y los esfuerzos de estabilización realizados, permitieron finalmente que la UME comenzara con un número importante de Estados.

La propuesta oficial contempla la formación de un área de estabilidad de los tipos de cambio muy similar a la existente en el Sistema Monetario Europeo. Esta propuesta es el resultado de una preocupación legítima por parte de las autoridades de los Estados que han perdido el tipo de cambio como un instrumento de política económica, ante el peligro de

que las naciones *out* se puedan ver favorecidas por depreciaciones sistémicas de las cotizaciones de sus monedas, respecto al euro en el mercado interior.

La decisión de iniciar la tercera fase de la Unión Monetaria con una mayoría de Estados, no resta relevancia a este análisis, ya que la Unión Europea tiene hoy nuevos retos y desafíos entre los cuales figura la futura ampliación hacia el Este. En la medida en que muchos de los países inicialmente *out* han pasado a formar parte de la UME, los nuevos Estados Miembros de la UE serán los futuros *out* de la UME. De allí la importancia de aprender de esta experiencia y allanar el camino de los que se incorporarán en el futuro al proyecto, el cual para ese momento contará con mecanismos que ya habrán sido probados.

Dado que Grecia —único país que ha quedado fuera deseando participar debido al incumplimiento de la casi totalidad de los criterios— está haciendo los esfuerzos requeridos para converger y solicitará en breve su adhesión; en las siguientes páginas nos centraremos más en aquellos países que optaron por permanecer fuera, especialmente el Reino Unido, principal economía de estos *opting out*.

2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN MONETARIA

2.1. El Tratado de Maastricht: los *in*, los *out* y los *opting out*

El objetivo de crear una zona de estabilidad de los tipos de cambio en Europa, que culminará con la puesta en circulación de una moneda única, no nace con el proyecto de integración económica.

El deseo de estabilidad monetaria está vigente desde hace décadas. Se remonta al menos a la Unión Monetaria Latina del siglo XIX, que incluía a unos pocos países. De 1944 a 1973, la estabilidad la proporcionó el sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijos. Cuando éste se desintegró en los años setenta, los europeos crearon un nuevo sistema llamado «la serpiente», que luego dio paso al Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979.

Ahora bien, cuál es la razón de la insistencia de los europeos por asegurar un mecanismo que permitiera aislar los tipos de cambio, de las perturbaciones procedentes de un sistema monetario mundial dominado por la inestabilidad? Este interés obedecía a razones tanto de orden político como económico. En primer lugar aún seguían vivos en la memoria de los ciudadanos, los efectos adversos que tuvo el abandono del sistema patrón-oro y su sustitución por un régimen de flotación en el funcionamiento general de las economías en el marco de la Gran Depresión, la

expansión de los intercambios y el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial.

En segundo lugar, la preferencia europea por la estabilidad cambiaria obedece también a los efectos económicos negativos que se atribuyen a las variaciones bruscas de los tipos de cambio en el desenvolvimiento de las economías pequeñas, abiertas, económica y financieramente muy integradas. Este impacto es tanto micro como macroeconómico. A nivel micro, las decisiones de los agentes económicos sobre consumo, inversión y ahorro están muy influenciadas por el tipo de cambio. Una excesiva volatilidad de las monedas se traduce en pérdida de eficiencia en la asignación de recursos, en la medida en que dificulta la predicción de sus cotizaciones y encarece la cobertura de riesgo. Ello afecta sobre todo a las decisiones económicas a largo plazo, más influidas por las incertidumbres. Desde el punto de vista macroeconómico, las variaciones continuas e intensas de los valores de las divisas se transmiten a variables internas fundamentales, tales como precios, agregados monetarios, tipos de interés, etc. Esto somete a la economía de un país a perturbaciones inesperadas, que llevan a desviaciones con respecto a los objetivos perseguidos o que hacen inútiles, inviables o inapropiadas determinadas medidas de política económica.

El SME contaba con un Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC1) que había sido diseñado como una parrilla de paridades en la que cada moneda fijaba una cotización central frente a todas las demás. La simetría derivaba de la obligación de intervenir, en el supuesto de una importante divergencia entre dos naciones, lo cual correspondía a sus respectivos Bancos Centrales, es decir, afectaba por igual a la autoridad monetaria del país con la divisa débil y al de la fuerte. Una de las principales aportaciones del SME ha sido el ECU (European Currency Unit) antecedente del euro, que era una unidad de cuenta tipo cesta en la que se incluían cantidades fijas de las monedas comunitarias en función de la importancia relativa, de las economías de los países miembros.

El éxito del SME a fines de los ochenta tuvo un enorme impacto en el conjunto de la construcción europea. Por una parte, muchos países dentro y fuera de la comunidad decidieron fijar la paridad de sus monedas, unos incorporándose al MTC1 y otros estableciendo una paridad central frente al ecu (como las economías escandinavas) y al marco (el caso de Austria). Esta condición, unida al impulso a la integración económica que significó el Acta Unica Europea y la creación del mercado interior único en 1992, hizo resurgir una vieja idea, la de avanzar hacia la unión monetaria.

El proyecto de la UME comenzó a tomar forma entre 1988-89 con el Informe Delors, que proponía una unión en tres etapas. Una primera eta-

pa, marcaría un esfuerzo conjunto para coordinar las políticas monetarias nacionales. En la segunda etapa, los tipos de cambio de las monedas que se integrarían en la unión monetaria no se realinearían, excepto en «circunstancias excepcionales» y se crearía un Instituto Monetario Europeo (IME) como precursor de un auténtico banco central europeo. En la tercera fase se llegaría a la moneda única, bajo la autoridad del nuevo Banco Central Europeo (BCE).

Sin embargo el período de relativa prosperidad de fines de los ochenta culminó en septiembre de 1992, cuando el sistema se vio sometido a la presión de los mercados financieros globales. La Comunidad cayó en una grave recesión económica, a la vez que el SME experimentaba una grave crisis que lo llevó a su casi suspensión.

La crisis del SME (1992/93) ofrece dos importantes lecciones para el proyecto de la UME¹: a) por un lado, «cuanto antes tenga lugar la UME mejor» para evitar someter a las divisas europeas nuevamente a tales turbulencias, ya que para algunas monedas la crisis del SME representa un episodio costoso e inútil. Costoso en cuanto a las defensas empleadas y a la credibilidad perdida. Inútiles, ya que una vez que se ampliaron los márgenes a un +/- 15%, las fuerzas del mercado permitieron a estas divisas volver a su banda de fluctuación previa; b) por otro lado, «cuanto antes mejor, pero no a cualquier precio». La vuelta de varias monedas del SME a su situación previa se vio facilitada por sus políticas convergentes.

Para que la UME sea una zona estable en términos de tipo de cambio, es imprescindible que haya una convergencia de las tasas de inflación para impedir oscilaciones importantes de los tipos de cambio reales que afectan a la economía, más aún en un contexto de total libertad de movimientos de capital.

Tras la crisis de 1992-93, cambian las reglas de juego. Se mantiene la herramienta del SME pero se sacrifica su esencia², en la medida en que las bandas fluctúan entre en un +/- 15% el SME ya no transmite efectos virtuosos. Este mecanismo va a ser reemplazado por un elemento que el Tratado de Maastricht ya había introducido: los criterios de convergencia.

En el Tratado de Maastricht (1992), los miembros de la Unión Europea han escogido un sistema de convergencia *ex ante*, es decir, primero hay que alcanzar y cumplir determinados comportamientos macroeconó-

¹ De la Dehesa, Guillermo: «Paradojas de la UM» en Cuadrado Roura, Juan y Mancha Navarro, Tomás: *España Frente a la UEM*; Editorial Civitas, 1998.

² Rodríguez, Francisco: *La Unión Monetaria y España: ¿Integración económica o desintegración social?* Universidad de Deusto, 1997. Bilbao.

micos más o menos comparables y sólo después hay que reducir las fluctuaciones de los tipos de cambio, para finalmente fijar los tipos de cambio de forma irrevocable. Con este sistema, los tipos de cambio suceden más que preceden a la política de convergencia fiscal y monetaria.

La estrategia del Tratado de Maastricht para una aproximación a la unión monetaria en Europa está basada en dos principios. En primer lugar, la transición hacia la unión monetaria en Europa es vista como una aproximación gradual, que se debía desarrollar en un período de varios años. En segundo lugar, la entrada en la unión está supeditada a la satisfacción rigurosa de los criterios de convergencia.

El Tratado de Maastricht incorpora un calendario y unas indicaciones para proceder a la creación de una UME entre los países miembros. Dicho tratado establece que los países están obligados a presentar pruebas de su buen comportamiento macroeconómico antes de incorporarse a la UME. El cumplimiento de los criterios de convergencia es el requisito básico para participar de la Unión Monetaria. De allí arranca la idea de dos o más velocidades: por un lado los países más avanzados que entren primero en la UME merced a su mayor estabilidad y salud financiera; por otro, el grupo de rezagados, en los que quedarían los socios más indisciplinados y heterodoxos.

Una de las «omisiones» del TUE fue la de no clarificar el status de los *out* (tanto de aquellos que decidieran no entrar como de aquellos que aunque deseándolo no pudieran). Este ha sido un vacío deliberado, ya que, haber diseñado una relación duradera entre los «*in*» y los «*out*», hubiese implicado mayores retrasos en la consecución de dicho objetivo.

Los miembros de la UE están comprometidos a avanzar hacia una «unión cada vez más cercana», la idea implícita es que todos los Estados Miembros deberán aproximarse a esa meta más o menos al mismo ritmo.

Sin embargo no sólo existen estas dos posibilidades (*in* y *out*) con respecto a la UME. Hay una tercera, que el Reino Unido logró convertir en categoría del Tratado de Maastricht con la inclusión de la llamada cláusula del *opting out*, que le permite plantearse la no entrada en la UME (y análogamente para Dinamarca, según lo acordado tras el primer referéndum fallido del 1 de junio de 1992).

Los costes y beneficios de incorporarse para cada miembro no son independientes de quienes vayan a ser los restantes participantes³. Los países pueden ganar o perder credibilidad al adherirse a la UME. Por lo

³ De Grauwe, Paul: *La economía de la convergencia, hacia la Unión Monetaria en Europa* en Cuadrado Roura, Juan y Mancha Navarro, Tomás: *España frente a la Unión Económica y Monetaria*; Editorial Civitas, 1998.

tanto las decisiones sobre quién debería formar parte de la unión deberían adoptarse de forma conjunta. Maastricht define en este sentido un procedimiento conjunto de toma de decisiones. El elemento central de este proceso es la exigencia de que cada país deba alcanzar ciertas variables macroeconómicas (inflación, tipos de interés, déficit presupuestario y deuda pública), según ciertas normas estipuladas en el tratado.

El Tratado plantea según De Grauwe⁴ varios problemas. Por un lado, los criterios de convergencia pueden mantener a algunos países fuera de la Unión durante un largo tiempo; por otro, la economía política del planteamiento de Maastricht puede poner en peligro de crisis a la UE, ya que los países excluidos por la aplicación estricta de los criterios de Maastricht, podrían bloquear las votaciones si su número fuera muy grande.

2.2. Las incertidumbres que rodeaban a la Unión Monetaria

a) *Perspectivas para los posibles países out*

Los «out» son aquellos países que no participarán en la UME desde el principio, debido a su no cumplimiento de los criterios de convergencia en la primavera de 1998. A principios de 1997, existían dudas importantes sobre la posible incorporación de los países meridionales: Italia, España, Grecia y Portugal.

Los países con frágil reputación en cuanto a la inflación, o con dificultades presupuestarias, sufren un doble problema durante el proceso de convergencia. Mientras estos países no se incorporen a la unión, existirán dudas sobre su entrada a la misma. Los tipos de interés en países altamente endeudados incorporarán riesgos de devaluación. Esta prima de riesgo, eleva los tipos de interés reales alejándolos del objetivo de convergencia y dificultando la reducción del déficit y de la deuda pública. La falta de credibilidad en el proceso hace que la caída en la tasa de inflación no venga acompañada de un descenso igual de las expectativas inflacionistas. Estos factores no sólo crean dudas sobre el cumplimiento de los objetivos de convergencia sino que pueden llevar al surgimiento de crisis especulativas.

Según De Grauwe⁵, existen argumentos que permitirían concluir que el proceso de convergencia impide la rápida reducción de la inflación y

⁴ De Grauwe, Paul, (1998), *ob. cit.*

⁵ De Grauwe: «Acuerdos cambiarios entre los in y los outs»; *Información Comercial Española*, n.º 767, Diciembre 1997- Enero 1998.

el déficit. La imposición de los criterios de convergencia de Maastricht dificulta el propio proceso de convergencia y el engarce posterior de las dos velocidades.

La dinámica de los criterios de convergencia supone un gran riesgo de división en el seno de la UE ya que por el mismo motivo que les resultó difícil a los países *out* converger antes de la tercera fase, les será difícil converger más tarde, ya que se aplicarán los mismos criterios. Esto llevaría a pensar, de forma poco optimista, que aquellos países que quedaran fuera en 1999, permanecerían fuera durante mucho tiempo.

Existen dudas razonables de que sea suficiente para los países *out*, la sola consecución de los criterios macroeconómicos de Maastricht, y se insinúa si no sería necesario también el cumplimiento de requisitos microeconómicos y estructurales que resultarán esenciales para el adecuado funcionamiento de la UME. Es decir, que no sólo deban cualificar para la entrada en la UME, sino que deban conseguir la suficiente flexibilidad en aquellos aspectos en los que la teoría sobre las Áreas Monetarias Optimas (AMO) hace especial hincapié: las condiciones del mercado laboral.

Esto no debe entenderse como un argumento a favor de la incorporación a la Unión de todos los países, cumplan éstos o no las condiciones. Recordemos que el análisis costo-beneficio de cada miembro potencial de la unión depende de quienes serán sus socios. Es necesario pues, cierto consenso mutuo sobre los miembros.

Sin embargo existen otros argumentos⁶, más allá de la *posible división de la UE, la mayor facilidad para lograr la convergencia desde adentro, o la posibilidad de no poder converger hasta mucho después* para que los países *pre in* puedan convertirse en *in*, aún a riesgo de que el mercado lo interpretase como una falta de fortaleza del euro. En la medida en que esta opción facilitara la convergencia de estos países, las medidas monetarias que debería adoptar el BCE serían menos perjudiciales para el mantenimiento de la estabilidad de los precios de lo que serían si los *pre in* quedasen fuera de la UME. El *alcance de la intervención (es decir, el riesgo de rescate ante una eventual crisis)* podría ser en este último sentido más considerable y por períodos de duración indeterminada, ya que el apoyo del BCE a los *pre in* mientras permanezcan fuera de la Unión Monetaria no eliminará completamente las reservas de los mercados.

⁶ Guitián, Manuel: «Los *in*, los *out* y las perspectivas actuales de participación en la Unión Monetaria»; *Información Comercial Española*, n.º 767, Diciembre 1997-Enero 1998.

b) *Las devaluaciones competitivas: los riesgos para el Mercado Común*

El problema que se les presentaba a los países que estaban en condiciones de formar parte de la UME, era si los países que quedaran afuera decidían acudir a devaluaciones competitivas para poder exportar mejor a la UME⁷. Esto obligaría a la UME a tomar medidas restrictivas contra esas importaciones que harían estallar el mercado único. En consecuencia si esto ocurriera, la UME en lugar de permitir avanzar en la unificación de Europa, llevaría a desandar todo lo andado.

Ahora bien, podríamos preguntarnos ¿por qué Maastricht no previó esto? En primer lugar el ambiente económico y político cuando se acordó el Tratado era otro. Eran días prósperos, donde se creía que los criterios serían fáciles de cumplir y que sólo algunos pequeños países como Portugal o Grecia presentarían dificultades. Ayudarlos, aumentando un poco los fondos de cohesión no resultaría demasiado costoso. Por otro lado, dada la poca importancia de su industria, si acudían a devaluaciones competitivas sus exportaciones a la UME no harían daño a los *in* sino que incluso les perjudicarían a los *out* mismos dada su notoria propensión a la inflación.

Luego de la recesión de 1992-93 la situación fue muy distinta, ya que comienza a verse como probable que sólo un núcleo reducido de Estados miembros pueda cumplir los criterios en la fecha fijada. Incluso por momentos se dudó que Alemania los cumpliera. Si quedasen fuera Italia, Inglaterra, España, el problema de las devaluaciones competitivas pasaría a ser más acuciante.

Esto lleva a los países *in* a considerar la creación de un mecanismo que limitara el grado de flexibilidad de los tipos de cambio de los países *out* y *pre in*. El Tratado de Maastricht en este sentido, establecía únicamente que debía existir algún tipo de mecanismo de cambios.

Inclusive se llega a pensar en una UME más grande que la prevista inicialmente. Sobre todo, tras las dificultades de Francia y Alemania para garantizar que los resultados fiscales de 1997 se ajustarían a los criterios de convergencia. Esto último modificó la situación en la etapa final del camino hacia la UME, donde algunos *in* ya no tenían tan asegurada su incorporación y donde parecían existir más posibilidades de que ciertos *pre in* entraran antes.

Sin embargo, para algunos autores⁸ la preocupación de los gobiernos de los *in* por la frecuencia de las devaluaciones de las divisas de los paí-

⁷ Guitian, Manuel, (1997-1998), *ob. cit.*

⁸ Schwartz, P.: «Back from the brink: An appeal to fellow europeans over Monetary Union»; The Institute of Economics Affairs, 1997.

ses que permanecerán fuera de la UME era un tanto exagerada. Con la libre circulación internacional de los capitales resulta francamente difícil realizar devaluaciones competitivas que se sostengan en el tiempo. Los gobiernos sólo podrán mantener una moneda infravalorada en el supuesto de que puedan aplicar de forma sistemática una política monetaria laxa. Esta política no podría aplicarse indefinidamente en un contexto en el que los mercados financieros actúan como jueces y jurados de las políticas económicas nacionales. La disciplina impuesta por los inversores obligaría a las autoridades a cambiar el rumbo hacia un comportamiento financiero más ortodoxo.

3. REGLAS DE COEXISTENCIA ENTRE LOS *IN* Y LOS *OUT*

Era necesario pues, el establecimiento de reglas que permitiesen la coexistencia entre los que participarían en la UME y los que quedarían afuera. Dichas reglas debían cumplir ciertas condiciones: *i*) evitar que los participantes de la UME se vieran perjudicados por las devaluaciones competitivas de los *out*; *ii*) respetar el Mercado Unico, lo cual excluye controles dentro de la UE a las importaciones procedentes de los que queden afuera; *iii*) evitar turbulencias en los mercados financieros, causadas, sobre todo por los temores de devaluación de los que queden afuera; *iv*) ayudarles a los países *out* a cumplir los criterios y poder entrar.

El Tratado de la Unión Europea, al establecer la necesidad de contener durante dos años las fluctuaciones de los tipos de cambio dentro de las bandas impuestas por el SME, sin incurrir en devaluaciones con respecto a las monedas de otros Estados miembros, y al determinar cada dos años un examen de los criterios de convergencia para los países que quedasen fuera, parecía asumir que el SME seguiría existiendo.

Los países que pertenecían al «núcleo duro» de la Unión Monetaria, presionaron por el establecimiento de algún tipo de vínculo formal entre las monedas de los países *in* y los *out* que impidiera que, mediante la aplicación de una combinación de políticas económicas más laxas, los *out* condujeran sus monedas a una depreciación frente al euro, lo cual perjudicaría a la industria de bienes comercializables de los *in*. Se determinó que los *out* deberían formar parte de un nuevo Sistema Monetario Europeo (SMEII) que vinculase la cotización de sus monedas con la del euro en forma análoga a la vinculación existente en el Mecanismo de Cambios e Intervención del anterior SME. Las bandas de fluctuación se definirían en forma suficientemente amplia y flexible, permitiendo que algunas monedas de los *out* tuviesen un vínculo más estrecho con el euro.

En un principio se pensaba en dos escenarios diferentes: *a) una UME amplia*: integrada por más de 10 economías, en la cual Gran Bretaña no participaría, y se estimaba que Grecia, Italia, Portugal, y Suecia podrían presentar problemas de déficit excesivo, pero que debido a sus notables avances en materia fiscal y reducción de la inflación se produciría su pronta integración. En este escenario, no existía según Gros⁹ necesidad de un sistema muy rígido, dada la convergencia alcanzada por los países excluidos. *b) Una UME restringida*: limitada a Alemania, Francia y el núcleo duro. En ésta la convergencia con el resto de los países necesitaría aún de varios años para consolidarse. Y sería necesario un sistema que limitara severamente las fluctuaciones de los tipos de cambio. Sin embargo, resultaba un absurdo suponer que aún estuviera por descubrirse un nuevo y maravilloso acuerdo de tipo de cambio entre los miembros y los no miembros de la UME. Las opciones eran pocas, y bien conocidas.

Debería realizarse una distinción entre países que a la larga aspiran a integrarse a la UME, pero aún no cumplen los criterios requeridos, y aquellos que satisfaciendo estos criterios han decidido permanecer fuera, ya que los aspirantes desean minimizar las fluctuaciones del tipo de cambio frente al euro a través de la formalización de acuerdos en un Mecanismo de Tipo de Cambio. Pero en el caso de los países que han optado por permanecer fuera de la UME, no parecería lógico que quisieran acceder a dicho mecanismo, ya que esto implicaría aceptar todas las limitaciones de una UME.

En este nuevo sistema, es probable que las relaciones comerciales entre los países de la periferia y el centro fueran sustancialmente superiores a las relaciones comerciales entre los países que, se pensaba, quedarían fuera de la UME. El nuevo mecanismo de cambios no tendría carácter multilateral, sino bilateral, ya que regularía las relaciones bilaterales entre el euro y las demás monedas. Dado que el comercio de los posibles *in* con el resto del mundo es más importante que el comercio de éstos con los posibles *out*, se preveía que los tipos de cambio más relevantes serían los del yen y el dólar. Ello hacía esperar que en el futuro el BCE estuviera más inclinado a reaccionar antes las variaciones de las paridades euro/dólar o euro/yen, que ante las posibles devaluaciones competitivas de los países *out*.

Sin embargo para los países que permanecieran fuera de la UME, la situación era distinta, ya que su política de tipo de cambio estaría dirigi-

⁹ Gros, Daniel: «El futuro SME. Relaciones cambiarias entre los países *in* y los *outs*». *Economistas*, Madrid, n.º 72, 1996.

da al seguimiento del euro, debido a su deseo de participar en la UME; y a que la zona euro constituye su principal receptor de comercio, dado que los vínculos comerciales de los *out* entre sí no son muy relevantes¹⁰.

Durante un período, por limitado que fuera, los *out* o *pre in* se enfrentarán a todos los inconvenientes de los *in*, sin disponer de ninguna de sus ventajas:

- Se verán imposibilitados para influir en las primeras decisiones que tomarán los países participantes, que irán definiendo unas reglas del juego difíciles de modificar.
- Se verán obligados a seguir la política del Banco Central Europeo, en la que no tienen ni voz ni voto. El BCE fijará la política monetaria atendiendo a la situación interna del área, y el Mecanismo de Tipo de Cambio II la impondrá a los países excluidos. Por lo cual la pérdida de soberanía monetaria se dará también en los países excluidos frente a los del área del euro, al igual que en el MTC1 «importaban» la política monetaria restrictiva de Alemania.
- Tendrán que someterse a ciertas restricciones como si estuvieran dentro de la UME, pero no disfrutarán de los beneficios que ésta puede ofrecer, como por ejemplo, aquellos relacionados con el compromiso de intervención del Banco Central Europeo en los mercados de divisas. Esta intervención tiene un menor alcance en el MTC2 (el régimen al cual estarían sujetos) que en la UME, e incluso que en el antiguo MTC1. Si los mercados ponen a prueba la capacidad de los *pre in* para converger, las monedas de estos países podrían tener que soportar fuertes presiones, con posibles consecuencias negativas para el proceso de convergencia.
- Estarían expuestos a ataques especulativos contra sus monedas cuando se produjeran shocks asimétricos que les afectasen más que a los miembros de la UME, o cuando sus tipos de inflación fuesen superiores a los de la UME (la solución teórica sería una obligación bilateral entre la UME y el país en cuestión de mantener el tipo de cambio real, descontada la inflación de su moneda con respecto al euro, pero ello supondría la obligación por parte del banco y del BCE de intervenir en el mercado para mantener ese tipo de cambio real. Pero, esa obligación del BCE entraría en conflicto con su obligación de mantener el poder de compra del euro).

¹⁰ De Grauwe, Paul: «Perspectiva de una Unión Monetaria reducida en 1999» en *Información Comercial Española*, n.º 756, Agosto-Septiembre 1996.

—La entrada en vigor del euro supondrá una disminución del riesgo de cambio. Sin embargo las monedas europeas que han quedado fuera de la primera fase de la UME, seguirán generando incertidumbres sobre cuál será el tipo de cambio final al que se liquidará una transacción. El riesgo de cambio dependerá de los compromisos de estabilidad cambiaria que asuman los respectivos gobiernos y de su voluntad real de integrarse a la UME en un futuro.

Antes de comentar las medidas que se adoptaron para regular las relaciones entre los países *in* y los *out* es necesario realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, al momento de desarrollar estas medidas se estimaba que un mayor número de países podría quedar fuera de la tercera fase de la UME. Si países como Italia o España no lograban converger, sumado a la no participación del Reino Unido y Dinamarca, la situación hubiese sido muy distinta. En segundo lugar, debemos recordar que la experiencia que atraviesa hoy Europa no tiene precedentes, lo cual impide que puedan extraerse del pasado lecciones válidas a la hora de enfrentar los contratiempos. Finalmente, la incorporación a la UME será un requisito para los futuros miembros de la UE. Si bien estas reglas de juego se presentan como transitorias para los países que hoy son *out*, ya que se espera su pronta incorporación a la UME; ante una posible ampliación de la UE hacia el Este le serán aplicadas a los futuros Estados Miembros. Las economías del Este todavía están luchando contra los legados del socialismo, y por varios años permanecerán estructuralmente diferentes de sus vecinos occidentales, y estarán más expuestas a shocks económicos asimétricos.

A) El Mecanismo de Tipos de Cambio II - Características

Este nuevo mecanismo une las monedas de los Estados Miembros no pertenecientes a la zona del euro con el euro.

- El acuerdo tiene *carácter voluntario*. Este principio se introdujo ante la insistencia del Reino Unido. Sin embargo los países que deseen participar en la UME en una fase posterior deberán unirse al MTC2 ya que se considera que el acuerdo es un mecanismo que ayudaría a los países en su convergencia con los criterios de Maastricht, en particular con la estabilidad de los precios.
- El nuevo mecanismo se basa en un *sistema de tipos centrales que utiliza el euro como moneda de referencia*. Se define una banda de fluctuación ordinaria alrededor de los tipos centrales «relativa-

- mente ancha», es decir de un $\pm 15\%$, o bandas de fluctuación más estrechas en función del progreso alcanzado en la convergencia.
- La *obligación de intervención del BCE* en el mercado de divisas para apoyar la moneda de un país no perteneciente a la UME en principio es automática e ilimitada. Sin embargo, la financiación es a muy corto plazo, y el BCE y los Bancos Centrales Nacionales no pertenecientes a la zona euro pueden suspender la intervención automática si ello plantea un conflicto con el objetivo de preservar la estabilidad de los precios.

Comparando este mecanismo con el MTC1 y la forma en que éste se ha desarrollado desde 1993, se observa que las *semejanzas* son importantes: a) en primer lugar la banda de fluctuación es del mismo orden que la del MTC1 tras 1993, lo que debería permitir una gran flexibilidad en los movimientos de los tipos de cambio; b) el MTC2 tendrá una moneda de referencia, el euro, de la misma forma que el MTC1 tenía una moneda de referencia informal en el marco alemán.

Por otro lado, las *diferencias* entre ambos sistemas no son menos importantes: a) el MTC2 tendrá más flexibilidad que el MTC1, ya que permitirá realineamientos más rápidos de los tipos centrales si éstos son necesarios; b) las obligaciones formales de intervención de los bancos centrales en el MTC2 son menos taxativas que en el MTC1 en el que los bancos centrales debían intervenir siempre que un tipo de cambio alcanzase el límite de la banda. El MTC2 no incluye el Apoyo Monetario a Corto Plazo ni las operaciones de swaps (creación de ecus oficiales en contrapartida a la cesión de activos de reserva en dólares EEUU y oro), como sí estaba dispuesto en el MTC1. Sin embargo debemos recordar que el Bundesbank, a pesar de su obligación formal de intervenir de forma ilimitada en apoyo de las monedas del MTC, ha detenido sus intervenciones siempre que ha considerado que éstas interferían con sus objetivos de política monetaria interna; y c) el MTC2 es considerado un acuerdo temporal, para aquellos países que deseen unirse a la tercera fase de la UME.

Una lección extraída de la historia, es que a la larga la gran mayoría de los acuerdos basados en tipos de cambio fijos colapsan. Se presenta entonces como necesario, un breve análisis del colapso del MTC1, para dilucidar si sobre el MTC2 pende el mismo destino.

Se han propuesto dos explicaciones para entender dicho colapso: a) cuando los fundamentos económicos (por ejemplo los niveles de precios) divergen, no puede mantenerse un tipo de cambio fijo, ya que a la larga sucumbirá ante los ataques especulativos; y b) la segunda explicación se centraría en la fragilidad de los regímenes de tipo de cambio fijo debido

a la naturaleza autogeneratriz de los ataques especulativos. Pareciera haber cierto consenso en que el colapso del MTC1 podría interpretarse como una combinación de ambas hipótesis¹¹.

En este sentido cabría esperar que este modelo desencadenara los mismos problemas que se le presentaron al SME en el pasado. Incluso para algunos este problema puede incluso agravarse en el futuro. Sin embargo es necesario tomar con cuidado las conclusiones a las que puedan arribarse ya que si bien es posible hacer comparaciones con el SME, el nuevo régimen monetario que adoptó Europa no tiene precedentes históricos, lo cual dificulta el análisis y hace que las predicciones estén más sujetas al azar.

En cuanto a los problemas que se le presentaron al MTC1¹²:

a) El primero consistió en que *la falta de credibilidad del compromiso cambiario de un país desencadenaba ataques especulativos contra su moneda*. Independientemente de su origen (diferenciales de inflación con respecto al exterior que obligan al país en cuestión a devaluar su moneda para no perder competitividad, creencias irracionales de los agentes y operadores de los mercados financieros, etc.) estas expectativas de devaluación tenían como consecuencia que resultara conveniente deshacerse de los activos denominados en esa moneda, para demandar activos en las monedas que se esperaba se revaluaran.

Para mantener su compromiso cambiario, debido a la demanda de divisas resultantes, el banco central del país debía satisfacerlo vendiendo divisas extraídas de las reservas internacionales que había acumulado previamente. Pero esta situación sólo puede mantenerse transitoriamente ya que las reservas de divisas se agotan muy rápidamente, y el banco central se verá obligado a dejar de intervenir y aceptar la devaluación.

Si esto es lo que ha sucedido en el pasado, cabe esperar incluso un agravamiento del problema dado que la credibilidad del compromiso cambiario de los países excluidos será escasa al haber fracasado en su intento por reducir la inflación en el pasado.

Por otro, lado los especuladores ya no dispersarán sus ataques entre todas las monedas de la Unión Europea, sino que se centrarán en aquellas monedas que permanezcan fuera del euro, y por lo tanto es probable que sus ataques sean más fuertes.

¹¹ De Grauwe: «Acuerdos cambiarios entre los *in* y los *outs*» En *Información Comercial Española*, n.º 767, Diciembre 1997- Enero 1998, y Anchuelo Crego, Alvaro: «Consecuencias económicas del Euro»; Editorial Civitas, 1998.

¹² De Grauwe, Paul, (1997), *ob. cit.*

Un aspecto que es importante recordar es que cada dos años se *evaluarán los resultados de los out en cuanto a convergencia*. Si el mercado prevé la incorporación de un país, se producirá una reducción en el margen entre su tipo de interés nacional y el del euro. Esto aliviará la carga de la deuda pública y puede llevar a una rebaja significativa del déficit público ayudando de esta forma a alcanzar los criterios de convergencia presupuestaria. Pero, ante malas noticias con respecto al proceso de convergencia de un país, podría producirse la dinámica contraria, y frente a un ataque especulativo que desembocara en un realineamiento de la moneda, el país no podría incorporarse a la UME en el momento previsto.

La probabilidad de un ataque especulativo depende de la percepción que tengan los agentes económicos sobre el grado de compromiso de las autoridades en el mantenimiento de la banda de fluctuación. Si el compromiso resultara poco convincente (ya que pueden considerar muy costosa la defensa del tipo de interés) la especulación aparecerá. También influye el tamaño de la deuda, ya que un ataque especulativo eleva el tipo de interés y con ello la carga de la deuda. Cuanto mayor sea la deuda, más cuesta defender el tipo de interés.

Si bien por un lado, el tamaño de las bandas de fluctuación y la posibilidad de practicar realineamientos en el momento oportuno reducen la probabilidad de *crisis especulativas espontáneas*; por otro lado, la propia naturaleza de la dinámica de la convergencia podría aumentarla. Esto dependerá, en parte, de la seriedad con que las autoridades se tomen el examen de entrada, y el compromiso de intervención del BCE en el mercado de divisas.

b) Un segundo problema que se presentó en el SME, fue *la asimetría entre centro y periferia*. El país central, Alemania, elegía su política monetaria teniendo en cuenta sus objetivos de estabilidad interna de los precios. Con perfecta movilidad de capital, neutralidad frente al riesgo y credibilidad del compromiso cambiario, la paridad descubierta de los intereses debe cumplirse, y el tipo de interés del resto de los países del SME han de igualarse al alemán.

Alemania aplicaba una política monetaria restrictiva que elevaba su tipo de interés doméstico, lo cual provocaba movimientos de capital desde el resto de los países hacia ella, buscando la mayor rentabilidad de los títulos de deuda alemanes. Para evitar que esta demanda de marcos se tradujese en una devaluación de sus monedas, los bancos centrales de los demás países se veían obligados a intervenir en el mercado de divisas vendiendo sus reservas internacionales. Estos países terminaban importando la política monetaria restrictiva de Alemania.

Esta pérdida de soberanía monetaria también se dará en los países *out* frente a los de la eurozona, ya que el BCE fijará la política monetaria

atendiendo la situación interna del área y según lo visto antes, este mecanismo lo impondrá a los países excluidos.

En definitiva, el MTC2 es un mecanismo que une las monedas de los Estados Miembros pertenecientes a la zona del euro y los excluidos, y permite proteger a los participantes de «la primera vuelta» de las devaluaciones competitivas de los que permanezcan fuera. Los países que se adhiresen al MTC2 se comprometerían a mantener la paridad de su moneda con respecto al euro y a llevar a cabo una disciplina monetaria y presupuestaria rigurosa. A cambio de lo cual el BCE se comprometerá a intervenir en defensa de su moneda frente a posibles ataques especulativos.

Como señala Francisco Rodríguez, si se produce una disminución de la demanda en un Estado aspirante a la UME, en el caso de que dicho país deje que su moneda se deprecie y se escape del SME, se produce una divergencia de su tasa de inflación, y otros desequilibrios generados a más largo plazo por el diferencial de inflación. Es probable que no pueda converger jamás con el núcleo duro. Si permanece en el SME, se puede producir un deterioro de su déficit público y el ajuste posterior será muy drástico, ante lo cual la convergencia también se dificulta.

Los países elegidos, en el primer caso verían afectada su competitividad ante la devaluación del país *out*; y en el segundo caso, padecerían una fuerte baja en la demanda por parte de los países excluidos, por lo que no quedarían aislados del shock.

Ahora bien, ¿qué beneficio les reporta a los países *out*, el adherirse al MTC2? En principio credibilidad antiinflacionista, la posibilidad de acceder a menores tipos de interés, y eventualmente mayores partidas de fondos estructurales que permitan un engarce posterior con el núcleo de la primera velocidad.

En síntesis, el mayor o menor grado de flexibilidad del mecanismo de cambios dependerá substancialmente: *i*) del número de países que inicialmente no pudieran entrar en la tercera fase de la UME, *ii*) del grado de convergencia alcanzado, y *iii*) de la credibilidad de sus posibilidades potenciales para una eventual incorporación.

B) El Banco Central Europeo

El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) está compuesto por el Banco Central Europeo (BCE) y los 15 Bancos Centrales Nacionales (BCN). Sin embargo, los BCN de los Estados Miembros que no participan de la zona del euro tienen un estatus especial: pueden llevar a cabo sus políticas monetarias nacionales respectivas y no participan en la

toma de decisiones sobre la política monetaria única de la zona del euro, ni en la instrumentación de la misma. Por esta razón, y en aras de la transparencia y de referencias sencillas, el Consejo de Gobierno del BCE decidió realizar una distinción entre el SEBC y el «eurosistema», este último compuesto por el BCE y los 11 BCN participantes en el euro, en tanto existan Estados miembros que no hayan adoptado todavía el euro. El «Eurosistema» está dirigido por el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo del BCE.

El Consejo General (el tercer órgano del BCE) es el que se encarga de negociar con los *out*. Está compuesto por el Presidente y el Vicepresidente del BCE y los Gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales. No participa en las decisiones de política monetaria.

C) Agregando nuevas reglas de juego: El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

No es el objetivo analizar aquí las características del Pacto de Estabilidad, sino tan sólo señalar que el Reino Unido logró que las reglas presupuestarias en él contempladas no sean de aplicación en el futuro a los países que no accedan de inmediato al euro ni se sitúen en el MTCII¹³. Tanto a este país como a Dinamarca, no les serán aplicados los apartados 9 y 11 del artículo 104 C del Tratado salvo que dichos países decidan pasar a la tercera fase. Sin embargo la obligación impuesta por el apartado 4 del artículo 109E de procurar evitar los déficits excesivos les seguirá siendo aplicable.

Los países que participan en la UME deberán presentar *programas de estabilidad* (con una periodicidad anual, que contendrá información sobre la situación presupuestaria y las medidas adoptadas, la tendencia prevista para la proporción de la deuda y la evolución económica esperada así como las variables económicas importantes). Los países no participantes seguirán presentando *programas de convergencia*. Estos programas son planes públicos a mediano plazo que deben presentar los Estados Miembros que no forman parte del euro, en relación con la evolución de las principales variables macroeconómicas, con el fin de lograr el objetivo de una situación presupuestaria cercana al equilibrio o superávit. A diferencia del programa de estabilidad deberá incluir los objetivos de política monetaria a corto plazo. Estos programas deberán ser actualizados cada año.

¹³ *The Economist*: «The wrong target» December 7th, 1996.

Conforme a los criterios establecidos en el artículo 109J del TUE, la Comisión elevó el 25 de marzo de 1998, un Informe sobre la Convergencia y una Recomendación al Consejo¹⁴ con vistas a la transición hacia la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, en el cual determina que tanto Dinamarca como el Reino Unido, no serán objeto de evaluación acerca del cumplimiento de las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, en virtud de lo previsto en los Protocolos firmados por ambos países. En cuanto a Grecia, se considera que si bien ha cumplido con las obligaciones legales en lo que respecta a la realización de la unión económica y monetaria, no cumple ninguno de los criterios de convergencia. Finalmente en relación a Suecia, ésta no había progresado de manera suficiente en el cumplimiento de sus obligaciones legales ya que su legislación nacional no era compatible con los artículos 107 y 108 del Tratado y los Estatutos del SEBC. Además, Suecia no cumplía con el criterio relativo a la pertenencia al MTC, pero sí cumplía los criterios de inflación, deuda, déficit y tipos de interés. Por lo tanto, no reunía las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única.

Basándose en su informe y en el informe del IME, la Comisión considera, en su recomendación al Consejo, que 11 Estados miembros cumplían las condiciones para adoptar la moneda única.

En septiembre de 1998, se define el Mecanismo de Tipos de Cambios II en un acuerdo entre el BCE y los Bancos Centrales Nacionales de los Estados Miembros no pertenecientes a la zona del euro. Los gobiernos de Dinamarca y Grecia acuerdan extender su participación en el SME al Mecanismo de Tipos de Cambio II vinculando sus monedas al euro. Determinan que la corona danesa y la dracma griega participen en el MTCII con una banda de fluctuación en torno a su paridad central frente al euro de $\pm 2,25\%$ y $\pm 15\%$ respectivamente. Las intenciones de ambos gobiernos tenían como fin estabilizar las expectativas de mercado y asegurar una transición ordenada hacia un nuevo mecanismo cambiario. A su vez, los Bancos Centrales de Dinamarca y Grecia establecieron, de mutuo acuerdo, los tipos bilaterales, superior e inferior, entre el euro y sus respectivas monedas para la intervención obligatoria en el MTCII. Estos acuerdos entraron en vigor el 4 de enero de 1999 tras la apertura de los mercados de divisas. El 31 de diciembre de 1998 se fijan las paridades centrales respecto al euro y las paridades de intervención obligatoria para la corona danesa y la dracma griega.

¹⁴ Comisión Europea. EURO 1999. Informe sobre la Convergencia, Primera y Segunda parte, 25 de marzo de 1998.

En cuanto al Reino Unido, éste había salido del mecanismo de Cambios del SME en septiembre de 1992 y Suecia nunca había sido parte del mismo.

Antes de pasar al análisis de los países *out* es necesario señalar dos elementos más. Por un lado, que la incorporación posterior a la Unión Monetaria está prevista en el apartado 2 del artículo 109K el cual establece que una vez cada dos años como mínimo o a petición de cualquier Estados Miembro acogido a excepción, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, decidirá qué Estados Miembros acogidos a una excepción reúnen las condiciones necesarias con arreglo a los criterios expuestos en el apartado 1 del artículo 109J, y suprimirá las excepciones de los Estados Miembros de que se trate. Tras el examen se establecerá el tipo de conversión al que el euro sustituirá la moneda del Estado Miembro que se incorpore a la UME.

Por otro lado, simplemente agregar que en abril de 1999, el Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, sugirió ante el Parlamento Europeo la creación de un «*fondo de acción coyuntural*» para defender a un país o sector económico de la zona euro que se viera sometido a una crisis diferenciada. Hasta ahora la Comisión nunca había considerado necesario un instrumento financiero de este tipo para combatir los llamados «shocks asimétricos», estos cambios económicos que afectan de manera diferente a los miembros de la Unión, son uno de los principales retos que debe afrontar la UME, situación que según varios teóricos se vería agravada al no constituir ésta un área monetaria óptima.

4. LA SITUACIÓN DE LOS PAÍSES *OUT*¹⁵: DINAMARCA, SUECIA Y GRECIA

DINAMARCA: en primer lugar debemos destacar que la exención danesa a la UME es el resultado de una decisión política, y continuará siéndolo hasta que el pueblo danés no decida otra cosa en nuevo referéndum, que por ahora no está previsto.

Según el informe del BCE de marzo de 1999, en comparación con los países de la zona del euro, Dinamarca ocupa una posición relativamente avanzada en el ciclo económico. Su economía se desarrolla en condiciones cercanas a la plena utilización de su capacidad productiva y de escasez en la oferta de trabajo, con una tasa de paro del 4,6% en 1998, la más baja

¹⁵ Según datos obtenidos en el Informe Anual de 1998 del Banco Central Europeo y los Boletines mensuales de enero, febrero y marzo de 1999.

de los últimos 20 años. El crecimiento de su inflación fue muy próximo a la media europea, situándose en el 1,3% en 1998, y en ese mismo año obtuvo un superávit presupuestario del 0,8%.

La ratio de la deuda pública en relación al PIB bajó en un 5,5% hasta el 58,1%. Por lo tanto cumple con todos los criterios de convergencia de Maastricht, incluido el de tipo de cambio ya que el país tiene una larga experiencia de participación en el SME y la paridad de la corona danesa con respecto al marco alemán no ha variado desde enero de 1987. Debido a esto el gobierno ha negociado en el MTC2 márgenes de fluctuación tan estrechos como los que existían en el MTC1.

Las razones de permanecer fuera del euro se encuentran en el terreno político. Dinamarca tiene un tipo de interés superior al de los países del euro, debido a la existencia de una prima de riesgo que ha sido estimada en un 0,4%. Hacia fines de 1998, el Banco Central decidió elevar los tipos de interés como consecuencia de ataques especulativos que se produjeron contra la corona danesa, mientras que en la zona del euro los tipos seguían convergiendo a la baja. Estas presiones especulativas estaban relacionadas con la no participación de este país en el lanzamiento del euro. El diferencial de los tipos de interés a tres meses frente al tipo alemán llegó a 225 puntos básicos en el momento más álgido de las tensiones mundiales durante septiembre, y a partir de allí comenzó a bajar, situándose en los primeros meses de este año en los 40 puntos básicos.

SUECIA: las razones de su no ingreso a la UME también hay que buscarlas, al igual que Dinamarca, en el plano político. Suecia ha adoptado la posición de esperar y ver la evolución de la UME y la decisión final que tome el Reino Unido. Aunque Suecia no posee formalmente una cláusula de «opting out» para permanecer fuera de la UME, su Parlamento ha declarado unilateralmente que su país pospondrá su entrada de facto hasta que las condiciones económicas así lo aconsejen. Dado que Suecia es un país pequeño como Dinamarca las consecuencias de permanecer fuera de la UME son muy similares. Los costes políticos aumentarán conforme la UME tenga mayor tamaño.

Esta economía ha experimentado en las últimas dos décadas un tipo de cambio altamente inestable respecto de la mayoría de las divisas europeas. Suecia ha tenido una muy corta participación como miembro del MTC1, la cual terminó con la crisis de 1992. Tras esta experiencia ha pasado a un sistema de flotación cambiaria junto a la fijación de unos objetivos de inflación para la política monetaria que desde 1993 ha reducido la inflación del país, situándola debajo de la media de la zona euro y ha mejorado sus cuentas públicas hasta acercarse al equilibrio presupuesta-

rio. El otro criterio no cumplido por este país es la compatibilidad de su legislación con el Tratado y con los Estatutos del SEBC. Sin embargo a fines de 1998 el Gobierno presentó al Parlamento una propuesta con vistas a modificar la Constitución y la Ley sobre el Banco Central.

Tanto el sector privado como el público han anunciado que adoptarán el euro en su contabilidad (básicamente para los aspectos fiscales) y en otras funciones de su operativa habitual, por lo que se evidenciaría un progresivo desplazamiento de la corona sueca por el euro.

En lo que hace a los restantes criterios, cabría decir que en cuanto a la inflación, Suecia presentó una media de 0% a fines de 1998. También emprendió un importante saneamiento presupuestario que le permitió pasar de un déficit del 12,3% del PIB en 1993 a un superávit del 2% registrado en 1998.

La ratio de la deuda pública alcanzó su nivel máximo en 1994 donde se situó en el 79,0% del PIB, y desde entonces ha descendido gradualmente hasta llegar al 75,1% en 1998.

El tipo medio de interés a largo plazo también fue inferior al valor de referencia de 7,8%, situándose en el 4,2% a comienzos de este año.

La corona sueca empezó a depreciarse en el verano a consecuencia de la crisis en los mercados internacionales. Suecia ha visto cómo su moneda era presa de ataques en los mercados monetarios y perdía casi el 5% de su valor respecto al bloque euro, sin embargo en los primeros meses de 1999 ha comenzado a recuperarse.

GRECIA: al momento de realizar el examen de convergencia, este país cumplía solamente con sus obligaciones legales, en cuanto a la compatibilidad de los Estatutos de su Banco Central con el TUE y los Estatutos del SEBC, pero no cumplía con ninguno de los otros criterios. Sin embargo, en los últimos tiempos Grecia ha experimentado un crecimiento intenso. La tasa de crecimiento subió del 3,2% al 3,7% en 1998. Los dos principales factores que sustentaron esta evolución fueron una fuerte expansión de la inversión (tanto de la inversión pública asociada a los fondos estructurales, como de la inversión privada) y el aumento de las exportaciones.

La tasa de inflación media durante el año 1997 era igual al 5,2% (superior al valor de referencia), aunque durante 1998 manifiesta una trayectoria descendente hasta alcanzar el 3,5% a principios de este año. El principal factor que contribuyó a la desinflación fue la desaceleración de los costes laborales unitarios, impulsada por la moderación salarial y un crecimiento sostenido de la productividad.

La dracma griega entró a formar parte del MTC del SME en marzo de 1998 y se adhirió al MTC2 el 1 de enero de este año con una banda de

fluctuación del +/-15% en relación al euro y a excepción de los primeros meses de 1998 en que la dracma estuvo bajo presión debido al contagio de la crisis asiática, se ha mantenido en la parte superior de la parrilla de paridades del MTC del SME.

En 1994, el Consejo acordó que existía un déficit excesivo en Grecia, y esta decisión aún no ha sido derogada. El déficit público se ha reducido en forma muy significativa, pasando del 13,8% del PIB en 1993 al 2,4% en 1998, a consecuencia de la disminución del gasto público y el incremento de los ingresos públicos respecto del PIB.

La ratio de la deuda pública es elevada, alcanzó un máximo del 111,6% del PIB en 1996, antes de descender durante 1998 al 106,5% del PIB.

Cuando Grecia entró a formar parte del MTC del SME los tipos de interés a corto plazo bajaron inmediatamente y han seguido una tendencia decreciente. Al final del año 1998 el diferencial con respecto a los tipos de interés alemanes se situaban en 8,7%, pero se estrechó en unos 150 puntos básicos a principios de 1999. Los tipos de interés a largo plazo también continuaron una tendencia decreciente.

Durante las negociaciones de la Agenda 2000, Grecia obtuvo un 14% de incremento en los fondos estructurales en relación a lo recibido en el período 1994-99 (cuando el incremento de la suma total a ser distribuida fue de sólo el 5%), los cuales representan entre el 5 y el 6% de el PBN. Estos fondos sumado a la posibilidad de unirse a la zona euro ayudarán al país a modernizarse. (El ingreso per cápita griego representa tan sólo el 69% de la media europea).

En definitiva con un déficit presupuestario del 2,2%, la deuda del sector público en 106% del PIB (alta, pero menor que la de Italia y la de Bélgica que están ya en la eurozona), una inflación del 3,9% (la más baja en los últimos 30 años) que se espera reducir al 2% este año, perteneciendo al MTCII, Grecia espera ser formalmente aceptada en la moneda única para el verano próximo, lo cual le permitiría reemplazar el dracma en el 2001.

5. EL DESTINO BRITÁNICO: ¿FUERA DEL EURO?

Inglaterra es una isla, que insiste vigorosamente en serlo y que define su identidad como insularidad. El sentimiento básico inglés ha sido, y seguirá siendo, la desconfianza.

Sin embargo, el Reino Unido (RU) no se contenta con mantenerse a buena distancia de Europa, sino que quiere estar también presente en ella y siempre lo ha estado; ya que Europa es para el RU un mercado demasiado importante y cercano para dejarse excluir de él. Sin embargo, la vi-

sión británica de Europa, se limita sólo a una integración comercial, con el mínimo desarrollo de instituciones europeas. Sistemáticamente se ha negado a toda iniciativa que fuera más allá de la consolidación del mercado y se ha «dado de baja» (*opted out*) formal o informalmente de varias decisiones y de políticas adoptadas por la UE.

El RU no quiso unirse inmediatamente a la UME debido, fundamentalmente, al clima de hostilidad extrema hacia todos los acuerdos financieros europeos (esta es la opinión de periodistas y políticos pero también de gran parte de los analistas de la City y otros centros financieros). La posición de Gran Bretaña es dejar que comience la UME y esperar hasta unos años después para incorporarse a ella, que más allá de ser el tradicional modo de actuación de este país, también es como precaución por si «algo» sale mal.

Se opone tanto a la UME como al SME, a la simple prórroga del sistema de paridades fijas, con márgenes de fluctuación más o menos amplios para los países que queden fuera de la UME. El gobierno inglés no está dispuesto a renunciar a su soberanía monetaria, lo cual significa, entre otras cosas, la preservación de una opción devaluatoria.

La economía británica es diferente a la del resto de Europa ya que tiene un pequeño sector agrícola, que representa un 2% de la población empleada frente al 6% que representa en Francia o al 9% en Italia. Las reformas de los ochenta han creado un sistema económico más «flexible» y «orientado al mercado» que el del resto de Europa. El RU está a la cabeza en reducir los controles al crédito y a los intercambios, en privatizaciones y desregulaciones. Y el modelo en estas reformas ha sido más Estados Unidos que Europa. En este sentido, su ciclo económico se encuentra más próximo al norteamericano que al del resto de los países de la UE, lo cual genera problemas importantes de coordinación en el terreno macroeconómico.

Otra característica de la economía británica es que sólo el 16% de la participación accionarial de las empresas inglesas está en manos de extranjeros, frente a España donde más del 60% de las participaciones accionariales están en manos de los fondos. Unas 2.423 empresas cotizan en bolsa, 7 de las cuales están entre las 50 primeras del mundo, y 14 de ellas entre las 50 primeras europeas.

Londres es además el principal centro financiero, gracias en parte a su liberal régimen de regulaciones. La ambición de la City de ser la capital financiera de Europa y el nuevo centro de operaciones bancarias, aporta un importante incentivo para la participación británica en la UME.

Una vez que el euro se ha transformado en una realidad, el debate en RU se ha intensificado. Los puntos más importantes en los que se centra éste son:

1. *Irrelevancia del Banco de Inglaterra*: esta irrelevancia consiste en que mientras que el Banco de Inglaterra puede teóricamente tomar decisiones autónomas, en la práctica esta libertad de acción se encuentra completamente constreñida por la política monetaria de la amplia zona del euro. Los británicos experimentan de esa forma lo peor de los dos mundos, tienen que «seguir» las decisiones del bloque del euro, pero no tienen un lugar en la mesa de negociaciones. Por supuesto, el Banco de Inglaterra tendrá que tener en cuenta el ambiente externo en la búsqueda de su meta de estabilidad de precios, pero esto también tienen que hacerlo los otros bancos centrales incluso el BCE. La diferencia radica en que debido a que la balanza comercial tiene una mayor participación en el PIB británico que en el de los países de la eurozona, y a la importancia de las inversiones en la City, el Banco de Inglaterra debe prestar más atención al tipo de cambio que el BCE. Pero esto no significa que la libertad para fijar las tasas sea más teórica que la de los otros bancos centrales como por ejemplo, Australia. Los argumentos acerca de que la soberanía del Banco de Inglaterra es un espejismo, confunden soberanía con completa autonomía.

2. La segunda área de disputa es *el futuro de la libra esterlina fuera de la moneda única*. Para muchos economistas la libra esterlina tendrá un camino muy difícil en los mercados de monedas. Los negocios británicos están preocupados de que la libra no sea estable, especialmente en relación al euro. Como la zona euro-11 representa el 50% de las exportaciones británicas, temen que esto les provoque una desventaja relativa a la zona euro, donde los riesgos de cambio han desaparecido.

La razón para temer que la libra pueda oscilar en los mercados monetarios se basa en que el BCE tendrá menos en cuenta los tipos de cambio de lo que lo hizo el Bundesbank, ya que la relación del comercio con el exterior en el PIB de la eurozona es mucho menor que la alemana. Esto puede elevar la volatilidad del euro respecto al dólar más allá de lo que fue la del marco alemán. El tipo de cambio de un país varía menos cuanto menor es la proporción del comercio en su PBI.

¿Qué significa esto para la libra? En los años recientes, la libra ha sido más estable en relación al dólar que con el marco alemán, debido al cercano alineamiento del ciclo económico británico con el americano. Pero que la libra continúe comportándose de esa forma depende de las expectativas del mercado acerca de las intenciones británicas con respecto al euro. Si los empresarios y los inversores piensan que el RU se unirá al euro, la libra deberá dirigirse gradualmente hacia el tipo al que el mercado espera que se una al euro y variará más contra el dólar.

3. Los defensores de la moneda única sostienen que el RU corre el riesgo de sufrir una *caída de las inversiones externas* a menos que se una al euro pronto.

La existencia de una moneda única en la región (en la cual no habrá incertidumbres con respecto al tipo de cambio, ni será necesario realizar acuerdos de cobertura de riesgo) afectará a algunas decisiones de localización. Los inversores extranjeros tendrán la posibilidad de tratar con el mercado del euro desde fuera o desde dentro del bloque.

Esto puede ser un golpe duro ya que en los años recientes el RU ha atraído más del 40% de las inversiones extranjeras en la UE. Gracias a un mercado de trabajo flexible y a políticas macroeconómicas estables sigue siendo un lugar preferente de localización de inversiones. Existe un cierto temor de que el RU pueda perder acceso al mercado único. Pero dado que los británicos no dejarán la UE, y a menos que se produzcan tensiones políticas entre la eurozona y el RU, el acceso de este país a los mercados europeos está garantizado por el derecho comunitario.

Alrededor del 60% de la inversión extranjera es reinversión por parte de compañías que ya están localizadas en el RU. Estas compañías dado los costos de establecer nuevas fábricas en otros países, están menos influenciadas por la ausencia del RU de la euro zona que los nuevos inversores. De todas formas muchas compañías localizadas en suelo inglés comerciarán en euros.

Hay que tener en cuenta que los mercados financieros y los inversores extranjeros asumen que el RU a la larga terminará abandonando la libra. Si los inversores llegaran a pensar que este país jamás se unirá a la eurozona, se volverían más cuidadosos. Por lo tanto, fuera del euro hay poco que temer. Pero esto es así porque se espera que este país se una al euro.

4. El RU *no tendrá influencia en las instituciones financieras y monetarias* del continente. Permanecer al margen de las nuevas instituciones y de la formulación de la política monetaria supone una importante pérdida de poder político, por ejemplo, el grupo euro-11 estará formado sólo por los ministros de finanzas de los países de la zona euro, aunque se ha establecido la posibilidad de que el RU sea consultado en aquellas cuestiones que le interesen particularmente.

5. *Los negocios de la City*: el principal riesgo es el de verse excluido del mercado de capitales de la eurozona, que en breve será uno de los aspectos más dinámicos de la integración europea. Londres ha sido durante mucho tiempo el mayor centro financiero del continente. La sede del mercado de eurobonos está en Londres y la City realiza más transacciones en divisas que cualquier otro centro financiero.

Pero hay indicios de que Frankfurt podría suponer una amenaza¹⁶. La negociación de acciones continentales se ha trasladado de Londres al resto de Europa. La Bolsa de Londres ha tenido que aliarse con la alemana en julio de 1998, para negociar un índice de 300 valores europeos. En mayo de este año, a esta alianza estratégica Londres-Frankfurt se le han sumado seis bolsas más (de París, Zurich, Milán, Bruselas, Amsterdam y Madrid) creando así la Bolsa Paneuropea.

Muchos expertos opinan que el BCE será un imán que atraiga a las firmas financieras a Frankfurt. Pero se espera que la pérdida de liderazgo de la City londinense en favor de otros centros en el continente será gradual, y si el RU adoptase el euro en el 2001 o 2002 no tendría prácticamente consecuencias. Si bien Londres tiene grandes ventajas: muchos inversores institucionales, una escasa regulación, tradición y talento; el efecto sobre los negocios de la City londinense constituye una de las grandes incógnitas.

Dado que las transacciones de política monetaria realizadas por los bancos centrales de los países de la zona euro deberán realizarse a través del sistema TARGET, todos los bancos centrales de los Estados de la UE que no participen en la UME también podrán conectarse a este sistema para la liquidación de las operaciones realizadas en euros. En el caso británico la participación en este sistema es indispensable, debido a la importancia de la City; aunque las autoridades del RU reconocen las dificultades que entraña mantener en funcionamiento dos sistemas de pagos diferentes en iguales términos, dados los costes extra de un sistema contable en dos monedas¹⁷.

6. También se plantean *argumentos microeconómicos* y no sólo macroeconómicos, como por ejemplo, el hecho de tener los precios en una sola moneda, lo cual incrementará la transparencia. El mercado único no es tan único en la actualidad, donde existen mercados segmentados con precios diferentes.

El RU ya ha comenzado a criticar la arquitectura institucional de la UME (el secretismo del BCE, la falta de responsabilidad frente al Parlamento, etc.) y es de suponer que exija ciertos cambios cuando decida unirse (existen antecedentes de este tipo de comportamiento por parte de los británicos). De entre los arreglos que podrían estar en juego, es posible que se encuentre el acuerdo entre Alemania y Francia respecto de la dimisión del Presidente del BCE tras cuatro años de mandato para

¹⁶ *The Economist*: «An Awfully Big Adventure». April 11th, 1998.

¹⁷ *Los efectos del Euro en los sectores productivos españoles*; Arthur Andersen e Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1997.

que ocupe su cargo un francés. El RU puede no estar totalmente de acuerdo con este reparto de poder entre los dos «grandes» y exigir su parte.

Quienes se oponen al ingreso del RU en la UME señalan, por un lado, las dificultades que generarán una única política para toda la eurozona. Debido a las variaciones en las estructuras de las economías, una determinada tasa de interés puede tener distintos efectos en cada uno de los países. A su vez, la política fiscal tiene un escaso margen para hacer frente a los shocks que afectan a las economías. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento limita el déficit presupuestario en un 3%, y el presupuesto comunitario no es lo suficientemente grande como para realizar transferencias internacionales para hacer frente a dichos shocks.

Por otro lado, los mercados de trabajo y de bienes y servicios en Europa no son lo demasiado flexibles como para hacer frente a las tensiones que la UME les impone. Si las tasas de interés, los tipos de cambio y las transferencias fiscales no pueden ser utilizadas para enfrentar los shocks entonces se deberá recurrir a los salarios y los precios provocando tensiones en el nivel de empleo en la medida en que no se verifique una alta movilidad de la fuerza de trabajo.

A comienzos de este año, el Primer Ministro británico anunció la intención de su gobierno de introducir al RU en el euro, si éste cumple con cinco tests económicos¹⁸, según los cuales se debe verificar: a) que se produzca una convergencia sostenible entre los ciclos económicos británicos y la eurozona, b) que la unión no dañe a la City, c) que la misma ayude a incrementar las inversiones extranjeras, d) que no implique un costo en términos de pérdida de puestos de trabajo, y finalmente e) que la economía británica sea suficientemente flexible como para adaptarse a los shocks económicos una vez que ingrese en la zona euro.

De acuerdo con estos tests, se observa que: a) la economía británica es más flexible que las de Europa continental, b) las inversiones seguramente no se dañarán por unirse al euro, c) la City sin duda hará dinero dentro o fuera del euro, d) la convergencia es en esencia una cuestión de los costos que deberá pagar la economía británica al tener tasas de interés a corto plazo iguales a las de la zona euro, y e) en cuanto al tema del empleo, el impacto sobre éste dependerá ampliamente del inciso anterior.

Por lo tanto, los resultados de los test se reducen a la convergencia en las tasas de interés. En la actualidad las tasas de interés británicas

¹⁸ *The Economist*: «The Single Currency: Nearer to the Altar». February 27, 1999.

están en el 5,5% mientras que en la euro zona están al 3% desde comienzos de noviembre de 1999, aunque se prevén subidas en estas dos zonas.

Se evidencian dos problemas: por un lado, *la tasa de interés* y los efectos que una tasa de interés más baja pueden tener sobre la economía británica y la inflación, y por otro lado, *el tipo de cambio* entre el euro y la libra.

Los mecanismos de admisión aún no ha sido diseñados. La libra debería unirse al MTCII al menos dos años antes de acceder al euro. Los británicos por ahora, no tienen intenciones de unirse al MTCII pero la eurozona insistirá en que la libra siga la sombra del euro de alguna manera. Esto requerirá un cambio en las instrucciones del Banco de Inglaterra que fija los tipos de interés en función de metas de inflación y no en seguir un tipo de cambio determinado.

Ahora bien, ¿por qué las tasas de interés británicas son tan altas? En relación a la norteamericana del 5,5% y la de la Eurozona del 3% (ambas han sido modificadas al alza a principios de noviembre de 1999; en un 0,5% en el caso de la Eurozona, mientras que la Reserva Federal de Estados Unidos, lo hizo en un 0,25%). Una primera respuesta es que el objetivo del Banco Central inglés es lograr la estabilidad de precios (inflación de 2,5%) y está más preocupado que sus pares continentales por este fenómeno. La inflación británica es alta, no en comparación con el pasado, pero sí en relación a la de EEUU que tras años de fuerte crecimiento económico es de sólo el 1,5% y la alemana del 0,7% o la francesa del 0,3%.¹⁹

Desde el punto de vista político la opinión pública británica está mayoritariamente en contra de la UME de manera que la convocatoria de un referéndum para la aprobación de la incorporación del RU a la UME es una empresa muy arriesgada. Por lo tanto, el gobierno ha decidido esperar los primeros resultados de la UME. Si éstos son positivos, podrían generar un cambio en la percepción de la población británica sobre el proceso de integración. Es probable que en la próxima legislatura, que comenzará en la primavera de 2002, se pida la adhesión tras un referéndum ya que en el RU un cambio cuasi constitucional de esta magnitud, como es la abolición de la libra, requiere un mandato popular directo.

¹⁹ Un comité de economistas del Parlamento considera que una tasa de interés neutral, que no ralentice el crecimiento pero que tampoco fomente un recalentamiento, debería situarse entre 4,5% y 6,5%. En consecuencia, sería la suma de la inflación esperada del 2,5% y de una tasa de interés real entre el 2 y el 4%.

6. CONCLUSIONES

Aún existen dudas respecto a si un área tan heterogénea como la UE será capaz de crear con éxito una unión monetaria. Sin embargo, las áreas con niveles de producción, tasas de crecimiento, tasas de desempleo y salarios reales muy distintos se han venido beneficiando en gran medida del comercio mutuo, tanto con índices de cambio de monedas flexibles como fijos, tanto dentro como a través de las fronteras nacionales. A veces se presentan tantas diferencias dentro de un mismo país como las que se manifiestan entre los distintos Estados a nivel de la UE.

La Unión Monetaria, como señala De la Dehesa, no es ni una panacea ni algo intrínsecamente necesario que vaya a reportar beneficios inmediatos, sino que es una decisión política refrendada por los Parlamentos nacionales que representa un paso más en la construcción de una Europa Unida. Dado que se trata de algo decidido y ratificado, en donde no hay marcha atrás, es preferible estar que no estar. En la medida en que las economías centrales han decidido culminar la UME, las economías periféricas tenían poco margen de maniobra.

En el análisis de los que quedan fuera, Grecia puede ser prácticamente ignorada a este propósito, ya que, así como lo demostró uniéndose al MTC2, desea unirse a la UME posiblemente hacia el 2001. Sin embargo, uno de los grandes miembros de la UE, Gran Bretaña y dos más pequeños, Dinamarca y Suecia, permanecerán fuera de la eurozona, posiblemente por varios años y según los menos optimistas podría ser para siempre. Estos tres últimos países comparten un gran apego popular a la soberanía y un profundo recelo respecto de Bruselas. Temen que la moneda única les vincule sin remedio al proceso de integración europea. Las expectativas en Bruselas, y probablemente en Estocolmo y Copenhague también, es que la decisión británica de unirse al euro pueda empujar a los daneses y a los suecos. A pesar de que el Gobierno británico sea ahora oficialmente un *pre in*, queda aún por determinar cuándo y cómo se unirá.

Sin embargo, ni a los británicos, ni a los suecos y daneses les agrada-
rá permanecer marginados económica y políticamente si las decisiones se comienzan a tomar en el Euro-11 (el grupo de ministros de finanzas que los países de la zona euro crearon a pesar de las objeciones británicas). Dicho grupo podría decidir coordinar la política laboral o fiscal en una manera no deseada por los británicos, lo cual haría más difícil aún la incorporación de los excluidos y ampliaría la brecha que ha creado la UME en Europa.

¿Será el euro bueno o malo para Europa? Esta pregunta es en cierto sentido superflua, dado que muy probablemente la moneda única llegará

de todas maneras. Los efectos económicos se distribuyen entre ganancias, como la estabilidad de los precios y una mayor competitividad, y pérdidas, como la desaparición de la válvula de seguridad de recurrir a los tipos de interés o a los tipos de cambio. El principal potencial de la UME descansa en la presión que ejercerá sobre Europa para llevar a cabo las ya largamente retardadas reformas estructurales.

BIBLIOGRAFÍA

- AHIJADO QUINTILLAN, M.; NAVASCUES GUILLOT, M.: *Lecturas sobre unión económica y monetaria europea- Uniones históricas y áreas monetarias óptimas y La Unión Económica y Monetaria Europea: mitos y realidades*. Ediciones Pirámide. 1998. Madrid.
- ANCHUELO CREGO, Alvaro: *Consecuencias económicas del Euro*; Editorial Civitas. 1998, España.
- ANDENAS, MADS y otros: «European Economic and Monetary Union: the Institutional Framework» *Kluwer Law International*. 1997, Gran Bretaña.
- ARTHUR ANDERSEN e INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS, *Los efectos del Euro en los sectores productivos españoles*, Madrid, 1997.
- Banco Central Europeo: *Boletín Mensual*; marzo 1999, noviembre 1999 e *Informe Anual* 1998.
- BOFINGER, Peter: «Después de la tormenta: una plataforma inestable para la integración monetaria europea»; *Situación BBV*, 1995.
- Comisión Europea: *EURO 1999. Informe sobre la convergencia. Primera y segunda parte: Recomendación e Informe*; 25 de marzo 1998.
- CUADRADO ROURA, Juan R.; y MANCHA NAVARRO, Tomás: *España frente a la Unión Económica y Monetaria*; Editorial Civitas, 1998.
- DE GRAUWE, Paul: «Perspectivas de una Unión Monetaria reducida en 1999». *Información Comercial Española*, n.º 756, Agosto-Septiembre 1996.
- DE GRAUWE, Paul: *The Economics of Monetary Integration*. Oxford University Press. 1992. Gran Bretaña.
- DE GRAUWE: «Acuerdos Cambiarios entre los *in* y los *out*». *Información Comercial Española*, n.º 767, Diciembre 1997-Enero 1998.
- DOLADO, J.; GROS, D.; JIMENO, J.: *La UEM y el mercado de trabajo en España: costes y beneficios*; Fundación Repsol Publicaciones, 1998, España.
- FERNÁNDEZ-CASTAÑO, Emilio y otros: *A favor y en contra de la moneda única*; Fundación Argentaria, Estudios de Política Exterior, 1998, Madrid.
- GROS, Daniel: «El futuro SME. Relaciones cambiarias entre los *in* y los *outs*» *Economistas*, n.º 72, 1996.
- GUITIAN, Manuel: «Los *in*, los *outs* y las perspectivas actuales de participación en la Unión Monetaria» *Información Comercial Española*, n.º 767, Diciembre 1997-Enero 1998.
- RODRÍGUEZ ORTIZ, Francisco: *La Unión Monetaria y España ¿Integración económica o desintegración social?*; Universidad de Deusto, 1997, España.

- «La Unión Económica y Monetaria: impacto regional y perspectivas financieras» *Cuadernos de Deusto*, n.º 20, Bilbao, 1999.
- «Las políticas de la convergencia, el espacio social europeo y el empleo» *Cuadernos de Deusto*, n.º 18, Bilbao, 1998.
- SCHWARTZ, P: *Back from the Brink: An appeal to fellow europeans over Monetary Union*. The Institute of Economics Affairs, 1997.
- The Economist*: «The Wrong Target» December 7th, 1996; «An Awfully Big Adventure» April 11th, 1998; «Economists for EMU» April 17. 1999; «Europe's New Currency, Gambling on the euro» January 2, 1999; «Europe's adventure begins» January 2, 1999; «The Euro: many ways of saying no» March 6, 1999; «The single currency: Nearer to the Altar» February 27, 1999.

La Agenda 2000: Las perspectivas financieras de la Unión Europea 2000/2006

Francisco Javier Elorza Cavengt
Embajador Representante Permanente de España
ante la Unión Europea

Sumario: I. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS.—II. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS: 1988/1992 («PAQUETE DELORS I»).—III. SEGUNDAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 1993/1999, («PAQUETE DELORS II»).—IV. PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000/2006: LA AGENDA 2000.—A. **Techo máximo de los recursos propios.**—B. **Ingresos.**—C. **Gastos.**—V. POSICIÓN ESPAÑOLA EN LA NEGOCIACIÓN DEL MARCO FINANCIERO DE LA AGENDA 2000.—A. **Techo máximo de recursos.**—B. **Ingresos.**—C. **Gastos.**—VI. EL ACUERDO SOBRE LA AGENDA 2000 DEL CONSEJO EUROPEO DE BERLÍN (MARZO DE 1999); LA NEGOCIACIÓN FINAL Y SU VALORACIÓN PARA ESPAÑA.—VII. CONCLUSIONES.—**Anejo 1.**—**Anejo 2.**—**Anejo 3.**

Resumen

Desde 1988, primero la Comunidad y después la Unión Europea, han aprobado paquetes financieros de carácter plurianual (denominados «Perspectivas Financieras») que cubrían tanto las necesidades de ingresos totales como las de los gastos para los principales capítulos del Tratado.

Las terceras «Perspectivas financieras» de la Unión Europea, aprobadas en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 para el próximo septenio 2000/2006 (conocidas como «Agenda 2000»), suceden a las dos «Perspectivas financieras» aprobadas bajo el mandato del Presidente Delors (paquete Delors I (quinquenio 1988/1992) y paquete Delors II (septenio 1993/1999)).

La adhesión de España y de Portugal demostró en su día que el procedimiento presupuestario «anual» previsto en el Tratado de Roma no era adecuado para regular los ingresos y los gastos comunitarios, sometiendo la Comisión al Consejo en 1987 la primera propuesta de «Perspectivas financieras», que garantizaba los ingresos y los gastos con ca-

rácter plurianual permitiendo una planificación racional de los gastos inherentes a la aplicación de las principales políticas comunitarias.

La negociación en 1998 y primer trimestre de 1999 de la «Agenda 2000» fue especialmente difícil y ardua ante la radicalización de las posiciones de los principales Estados miembros contribuyentes netos.

Los países de la cohesión y muy especialmente España consiguieron finalmente resultados muy satisfactorios en materia de cohesión económica y social (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión). Asimismo se logró un nivel aceptable de gasto agrícola manteniendo los principios y las reglas de la PAC, evitando todo tipo de mecanismos de reducciones de las ayudas, y manteniendo la financiación al cien por cien de los gastos para las Organizaciones Comunes de mercado agrícolas.

Por último, en materia de ingresos se logró evitar la creación de nuevos «cheques» al estilo del mecanismo corrector británico que se estableció en su día en Fontainebleau en 1984.

Como se constatará por el artículo que sigue a este breve sumario el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Berlín es satisfactorio en términos generales para la Unión Europea y muy especialmente para España.

I. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS

El Tratado de Roma prevé únicamente un procedimiento presupuestario de carácter anual consistente en dos lecturas consecutivas del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo, que constituyen las dos autoridades presupuestarias que finalmente deben acordar conjuntamente el Presupuesto anual de la Comunidad.

Dicho procedimiento presupuestario dio lugar a situaciones de bloqueo que llevaron a la Comunidad a la necesidad de aplicar un sistema de *reconducción* del Presupuesto del año anterior denominado de «doceavas partes», establecido para situaciones en las que no hubiera un nuevo Presupuesto aprobado de común acuerdo por el Consejo y el Parlamento Europeo.

La situación llegó a ser dramática con la adhesión de España y de Portugal, ya que los países ricos pusieron todo tipo de trabas a la incorporación progresiva de España y de Portugal a los gastos de la cohesión económica y social y de las distintas políticas comunitarias. En el trienio 1985/1987 se llegó a aplicar el sistema excepcional de reconducción de las doceavas partes en 2 ocasiones.

La Comisión alarmada por esta situación presentó a principios de 1987 la primera propuesta de «Perspectivas Financieras» de la Comunidad para el quinquenio 1988/1992.

Conviene recordar que cuando España entra en la Comunidad, además de las políticas agrícola y pesquera comunes y de una política de transporte limitada al sector terrestre, apenas hay otros campos en los que existía una mínima actuación comunitaria. En 1985 la Comunidad con esas excepciones es simplemente una unión económica con las 4 libertades (y están aún muy incompletas en los sectores de servicios y de capitales, y prácticamente inexistente en materia de personas).

Por otro lado, en esa época no hay apenas políticas internas. La investigación y el medio ambiente se incorporarán en el Acta Unica que entrará en vigor en 1987; la protección de los consumidores, la educación, la cultura, la salud pública, las redes transeuropeas y la cooperación al desarrollo lo harán sólo en 1992, año en que entró en vigor el Tratado de Maastricht.

Las relaciones económicas internacionales de carácter financiero son igualmente muy limitadas (reducidas a la financiación de los Protocolos Mediterráneos ya que los Acuerdos ACP/Lomé se financiaban por fuera del presupuesto comunitario y tenían un carácter estrictamente intergubernamental). El mundo bipolar dio como resultado que no hubiera ninguna ayuda financiera ni hacia los países del Este ni para la URSS.

Por último, América Latina era muy marginal (el gasto presupuestario asignado a la totalidad de esa región en 1985 sólo representaba 37 millones de ecus).

La propia cohesión económica y social se fue desarrollando hasta el Acta Unica en base a simple derecho derivado, ya que el Tratado de Roma no contenía ese concepto ni preveía ningún mecanismo de solidaridad. La cohesión únicamente se vislumbra indirectamente al permitir el artículo 92 párrafo 3 a) la autorización de ayudas para las regiones más desfavorecidas. El propio Fondo Social Europeo no tenía una naturaleza cohesiva, sino que se constituye únicamente como un instrumento para hacer frente a las necesarias reconversiones industriales que habrían de llevarse a cabo al constituirse el gran mercado común.

II. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS: 1988/1992 («PAQUETE DELORS I»).

—En las **negociaciones de 1987/1988 sobre las primeras Perspectivas Financieras** España defendió en términos generales la propuesta de la Comisión, cuyos elementos esenciales eran los siguientes:

1. La propuesta más importante consistía en duplicar la cuantía de los 3 Fondos Estructurales entonces existentes (Feder, Fondo Social Europeo y Feoga Orientación), pasando de 7.000 mecus

anuales en 1987 a 14.000 mecus anuales en 1992 en términos reales (precios de 1988).

Este objetivo se consiguió al aprobar el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1988 la duplicación de los Fondos Estructurales para las regiones del Objetivo 1 (que comprendían como regla general todas las que tenían una renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria y algunos casos excepcionales de mayor renta). En el caso español estaban incluidas todas las Comunidades Autónomas menos Madrid, Cataluña, País Vasco, Navarra, Cantabria, Rioja y Aragón.

Para los restantes objetivos que se establecieron, el 2 (regiones en declive), el 3 (parados de larga duración), el 4 (jóvenes parados), y los 5a (estructuras agrícolas y pesqueras) y 5b (desarrollo rural), la duplicación se logró en 1993.

2. En materia de **ingresos**, España apoyó la propuesta de la Comisión y contribuyó a introducir un *4.º recurso basado estrictamente en el PNB* (y por ello proporcional y no regresivo como el IVA, al no gravar este último ni el ahorro ni la exportación).

—España hizo varias propuestas propias adicionales a las de la Comisión, que tuvieron éxito parcial, así:

1. Consiguió crear una **nueva categoría de gasto, el «gasto no obligatorio privilegiado»**, diferente de los tipos de gasto previstos en el artículo 203 del Tratado, que cubría todos los gastos relativos a la cohesión económica y social.
Estos gastos «privilegiados» consistían en que, el Consejo y el Parlamento en un acuerdo Interinstitucional de carácter *político*, acordaban que las cifras pactadas para la cohesión serían «*objetivo*» a alcanzar (esto es, cerradas y firmes), y no techo máximo de gasto.
Esta innovación ha sido muy importante ya que ha impedido que en el procedimiento presupuestario anual se redujeran arbitrariamente las cifras previamente convenidas en los diferentes Consejos Europeos para la cohesión.
2. Se aprovechó también esta ocasión para obtener una **compensación financiera por el programa de desestocage de mantequilla de los 10** que se había aprobado en 1986 e impuesto a España ya que esos stocks no estaban «aflorados» ni contabilizados cuando España se adhirió a la Comunidad en 1985.
3. Por último, España solicitó además la creación de un **nuevo recurso de carácter progresivo** (PNB ponderado por renta per cápita), **así como la eliminación del «cheque británico»**, objetivos

que no se lograron aunque fueron elementos importantes de la estrategia española que facilitaron la negociación final, como moneda de cambio.

III. SEGUNDAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS:1993/1999 («PAQUETE DELORS II»)

En la negociación de las **2.^{as} Perspectivas financieras 1993/1999, denominadas Paquete Delors II** España consiguió aún mayores éxitos ya que:

1. Se obtuvo un aumento del 154% de la cifra de Objetivo 1 para 1999 en relación con la que se percibió en el año 1992.
Este aumento, muy por encima de los que lograron los otros 3 países de la cohesión (Portugal, Grecia e Irlanda), se debió a que *España forzó y consiguió la duplicación de la masa del Objetivo 1 para los 4 países en cuestión, propuesta por la Comisión, pero con ventajas adicionales para nuestro país ya que:*
 - Un tercio de esa duplicación para los 4 países se destinaba al nuevo Fondo de cohesión creado en Maastricht en 1992, en el que España obtenía el 55% de los retornos (frente al 27% en el Objetivo 1).
 - Y en segundo lugar, España apoyó la propuesta alemana de repartir el Objetivo 1 con criterios más objetivos que los fijados en el Paquete Delors I (renta per cápita regional, desempleo, etc...), que favorecían más a nuestro país.
2. España consiguió una dotación razonable para el nuevo Fondo de cohesión creado en el Tratado de Maastricht, que alcanzó en el año 1999 un total de más de 3.000 mecus, de los que unos 1.700 se destinaron a España.
3. Asimismo España exigió y logró la eliminación del carácter regresivo del tercer recurso IVA para los 4 países de la cohesión, con un sistema de plafones a aplicar para esos países desde el 1 de enero de 1995, que representaron para España un ahorro, de unos 1.500 mecus, para el período 1995/1999.
Con ello se hacía realidad el Protocolo de cohesión económica y social anejo al Tratado de Maastricht, conseguido por España en esas negociaciones, que establecía que había que examinar «la eliminación de los elementos regresivos del Sistema de Recursos Propios para los “países de la cohesión”».

4. España también solicitó *nuevamente la creación de un recurso de carácter progresivo y la abolición del «cheque británico»*, objetivos que no se consiguieron, pero que nuevamente coadyuvaron a una solución final satisfactoria para nuestro país.

IV. PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000/2006: LA AGENDA 2000

La propuesta de la Comisión de Agenda 2000, aprobada en julio de 1997 y completada en marzo de 1998 incluye un marco financiero de la Unión Europea para el septenio 2000/2006, cuyas principales características eran las siguientes:

A) **Techo máximo de los recursos propios**

Mantenimiento del techo máximo vigente de gasto de la actual Decisión de Recursos Propios de 1994, resultado de los acuerdos del Consejo Europeo de Edimburgo, esto es el 1,27 % anual del PNB comunitario.

B) **Ingresos**

En la propuesta inicial de la Agenda 2000 de julio de 1997, la Comisión propone el mantenimiento de la referida Decisión sobre Recursos Propios sin ningún cambio.

Incluso la Comisión propuso conservar el mecanismo corrector británico (conocido como «cheque») hasta *después* de la primera ola de la ampliación, esto es hasta el 2004/2005 en que sería objeto de nuevo examen. Ello equivalía de facto a aceptar la prolongación indefinida del cheque británico.

Sin embargo el *artículo 10 de la Decisión de recursos propios de 1994* preveía que la Comisión haría un estudio sobre el funcionamiento del actual Sistema de Recursos Propios en lo que concierne a:

1. Examen del cheque británico.
2. Establecimiento eventual de un nuevo recurso.
3. Mayor uniformidad del tercer recurso base IVA.

La Comisión presentó dicho Informe en el *otoño de 1998* incluyendo un 4.º supuesto, no previsto, el de las «posiciones relativas presupuestarias de los diferentes Estados miembros a la luz de la revisión de las políticas comunitarias». Este último añadido se incluyó en el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998 por presiones alemanas, austríacas,

holandesas y suecas (se adjunta un cuadro sobre saldos presupuestarios netos por Estados miembros (*Anejo I*)).

Para compensar esa dinámica, España solicitó y consiguió, en dicho Consejo Europeo, que la Comisión aceptara también añadir un 5.º supuesto, el del estudio de la implantación de un nuevo recurso **progresivo**.

El *Informe de la Comisión* en cuestión señalaba que:

- a) El sistema de recursos propios de la Comunidad se ha hecho *cada vez más equitativo*», al introducir y dar mayor peso específico al **recurso PNB**.

Para la Comisión el actual sistema tiene dos inconvenientes: *su falta de autonomía* (esto es *ausencia de impuestos directos decididos por la Comunidad*) y la existencia del *mecanismo corrector británico* (al que sin embargo no critica frontalmente alegando que fue aprobado en el Consejo Europeo de Fontainebleu, a pesar de su carácter absolutamente regresivo).

- b) Ataca frontalmente al «**nuevo recurso progresivo**» con el argumento muy sorprendente de **que no está de acuerdo con el actual acervo comunitario**, que propugna según la Comisión que la solidaridad se realice vía gastos y no vía ingresos, para así favorecer las inversiones que propicien la convergencia real.

El argumento es pedestre ya que evidentemente la propuesta española pretende modificar la situación actual, lo que es perfectamente posible ya que el artículo 269 del Tratado no determina ninguna regla para fijar el sistema de recursos propios.

En segundo lugar, no hay nada en el Tratado que se oponga a la progresividad, pero el Tratado sí que contiene elementos que van en contra del establecimiento de «cheques» generalizados o *ad hoc*. En tercer lugar, como se ha señalado más arriba, hay que examinar la eliminación de los factores regresivos para los países de la cohesión, y no hay nada más regresivo que un cheque.

- c) El informe señala que habría 3 posibles **opciones para reformar el sistema vigente** (que calificaba de meras **opciones** y no de propuestas):

1. La Comisión propuso que los actuales «**Recursos tradicionales**» (derechos de aduana y exacciones agrícolas en frontera) sean devueltos a los Estados miembros.

Esta última propuesta se reitera a lo largo del informe y tiene una clara coloración «*holandesa*» atentando, como se señalará más adelante, al *único recurso realmente propio de la Comunidad*, que se estableció cuando se creó la Unión aduanera y se

eliminaron las aduanas internas a efectos de pagos de derechos de aduanas y exacciones agrícolas. Los «recursos tradicionales» no tienen nada que ver con la regresividad, proporcionalidad o progresividad, ya que *son propiedad de la Comunidad*, cobrando las aduanas nacionales exteriores un 10% de dichos derechos en concepto de *gastos de gestión*.

2. **Cofinanciación estatal de un 25% de las ayudas directas a los agricultores.**

Según la Comisión el contenido de esta opción se basaría en las Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984 que propugnaba la corrección de los equilibrios presupuestarios vía gastos.

Para España esas Conclusiones no están vigentes hoy en día.

Esta 2.^a opción consistiría en introducir una **cofinanciación en la PAC**, proponiendo el Informe que el 25% de las actuales ayudas directas a la agricultura sean cofinanciadas por los Estados nacionales. Esta operación evidentemente no tendría por objeto financiar la ampliación sino que sería un **mero «ajuste de cuentas» entre los 15** para *redistribuir la actual carga* en base a Fontainebleau.

Es un «artilugio» de carácter regresivo que beneficia a Alemania, Países Bajos y Suecia y perjudica a los países de la cohesión (Grecia, España e Irlanda) y a Francia.

Además implicaría una violación del «principio de suficiencia de medios» del artículo F párrafo 3 del Tratado al generar obligaciones para los presupuestos nacionales por fuera de la Decisión de recursos propios, único texto capaz de generar deudas financieras con base en el Tratado, aprobada y ratificada por los Parlamentos nacionales.

Se adjunta un cuadro que evaluaba los efectos de esta posible opción (*Anejo 2*).

3. **Introducción de fórmulas para reducir el saldo neto negativo de los países con mayores porcentajes negativos en términos de PNB.**

La Comisión se basa en las Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau, dando por hecho que algunos Estados miembros *pueden* solicitar la *introducción de mecanismos correctores* si estiman que soportan una *carga financiera excesiva*. En Fontainebleau es también necesario que esa carga excesiva lo sea en relación con la «**prosperidad relativa**» del Estado que la solicita (Austria, Alemania, Suecia y Países Bajos tienen una renta *superior* a la media comunitaria).

Sin embargo el Informe critica parcialmente el actual cheque británico indicando que su aplicación se ha pervertido, ya que «juega» sobre la *totalidad del gasto comunitario* (salvo en las relaciones exteriores) y no sólo sobre la agricultura que fue su motivación inicial (en 1984 apenas había cohesión y mucho menos políticas internas).

En 2.º lugar critica al cheque británico alegando que no tendrá ninguna justificación en lo concerniente a la financiación de los gastos que se deriven de la futura ampliación (cohesión y PAC para el Este).

Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria propusieron el establecimiento de un «mecanismo nuevo corrector generalizado» para reducir (Alemania), o limitar (Austria), los saldos netos negativos más importantes. En otras palabras, los 4 países citados desean la creación de un nuevo «cheque» con efectos similares a los del británico, que tendría como efecto el que **países con niveles de menor renta per cápita paguen más que proporcionalmente que países con mayores rentas per cápita a nivel comunitario.**

El Tratado recoge en el Protocolo sobre la cohesión económica y social que los recursos propios deben tener en cuenta «la prosperidad relativa», así como «eliminar los elementos regresivos del actual sistema de recursos propios para los países de la cohesión» (lo que dio pie a modificar el tercer recurso de base IVA en Edimburgo en diciembre de 1992 para descrestarlo para los 4 países de la cohesión convirtiéndolo de facto en un recurso PNB).

La introducción de mecanismos correctores que jueguen con los saldos netos negativos medidos en porcentajes del PNB estableciendo plafones (0,3/0,4 del PNB) a partir de los cuales se devuelve total o parcialmente el excedente del saldo negativo, son propuestas que atentan contra el Tratado, regresivas, y por ello inaceptables.

Aunque el informe declara que **la Comisión tiene reservas importantes desde un punto de vista metodológico y conceptual sobre la introducción de eventuales mecanismos correctores**, incluye numerosos cálculos sobre distintos modelos de corrección (*Anejo 3*).

4. El Informe también indica que el actual techo máximo del 1,27% de recursos propios *es suficiente* «**para un período de tiempo ilimitado**», planteamiento que va mucho más allá de la posición de la Comisión en el documento de la Agenda

2000, y ello a pesar de la crisis que reducirá inevitablemente el crecimiento del PNB de la Unión (por debajo del 2,5% previsto para el septenio 2000/2006), cuestión que se dejaba abierta en función de que se confirmen futuras ampliaciones y de que haya o no margen suficiente bajo el techo del 1,27% al final del septenio, esto es el año 2006.

5. El Informe indica que **la ampliación** al Este será financiada por igual por todos y cada uno de los 15, *evaluando ese coste en el 0,15% del PNB de cada uno de los 15.*

En suma el *reajuste* de la actual carga presupuestaria es una operación a 15 *no conectada con la ampliación.*

6. En ningún momento la Comisión defiende o justifica la **propuesta española de creación de un recurso progresivo**, procurando desacreditarla olvidándose que todos y cada uno de los 15 aplican a nivel nacional esquemas de solidaridad interna con sistemas fiscales progresivos desde la II Guerra Mundial. Por ello es una paradoja que la Comisión no apoye soluciones similares para una Unión política de futuro en un medio «*supranacional*» mucho más complejo y difícil que el de un Estado nación.

C) Gastos

1) **Política Agrícola Común (PAC)** (*Categoría 1 de las Perspectivas Financieras*).

La Comisión propuso el mantenimiento del actual nivel de la «**Línea directriz agrícola**» (que prevé su incremento anual en un 74 % del aumento del PNB comunitario), aunque ampliando el campo de cobertura a financiar por dicha «Línea directriz», incluyendo las ayudas estructurales agrícolas del antiguo Objetivo 5a, las de pesca, y las nuevas ayudas estructurales agrícolas para los nuevos países que se adhieran.

La Comisión propuso aumentos de gasto para los sectores de **cereales, leche y carne bovina** a cambio de reducciones importantes de precios (del orden del 10% al 30% según los casos).

Para las *OCMs agrícolas mediterráneas* (vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas y tabaco) no propuso ni financiación adicional ni reducción de precios.

2) **Cohesión Económica y Social** (*Categoría 2 de las Perspectivas Financieras*).

La Comisión propuso que *el nivel que se alcance en las Perspectivas Financieras para la Cohesión a 15 en 1999* (último año del Paquete Delors II) *sea el punto de partida* (para el año 2000) *para el septenio 2000/2006.*

La masa global total para la Cohesión alcanzaría con ello 275.000 Mecus para todos los Estados miembros de la Unión, incluyendo tanto los 15 como los nuevos, para todo el septenio (esta cifra equivale al 0,46% del PNB de la Unión).

De esa cifra, 230.000 Mecus se destinarán a los actuales 15, de los cuales:

—210.000 Mecus para los 4 Fondos Estructurales (Feder, FSE, F-Orientación e IFOPesquero (creado en 1992)).

Posteriormente esta cifra se ajustaría a 198.000 en función de correcciones técnicas.

—20.000 Mecus para el Fondo de Cohesión).

45.000 Mecus adicionales se asignarían para los nuevos Estados miembros (Este y Chipre). Esta última cifra incluye tanto la nueva ayuda preadhesión estructural, que se dará a los 10 Pecos, entren o no en la Unión (1.000 Mecus para cada año del septenio), como la ayuda estructural que se asignará a los nuevos Estados del Este y a Chipre cuando se adhieran a la Unión (38.000 Mecus en total del 2002 al 2006).

La Comisión propugna que se aplique un principio de **concentración** que daría como resultado que la población total de la Unión a 15 elegible para la ayuda estructural pasase del actual 51 % al 35/45 %.

En relación con los **Objetivos** la Comisión propuso:

—*Reducción de los actuales 7 objetivos a 3*: el Objetivo 1 permanece prácticamente inalterado (incorporando el Objetivo 6 (regiones deshabitadas nórdicas)). El nuevo Objetivo 2 cubre a los anteriores objetivos 2 (regiones en declive), 5b (regiones agrícolas atrasadas), y pesca (financiados por el actual IFOP).

El nuevo Objetivo 3 (recursos humanos) agruparía los actuales Objetivos 3 y 4 (parados de larga duración y jóvenes parados).

—Para las *regiones que salgan de la actual lista del Objetivo 1*, la Comisión propuso un período de «*phasing out*» de las ayudas, en el que se continuarían recibiendo éstas pero de manera decreciente durante 6 años.

Para las regiones del Objetivo 2 el período de phasing out sería de 4 años.

En relación con el *Objetivo 1*:

a) Como regla general, aplicación estricta de la regla de elegibilidad para las regiones que tengan una renta per cápita menor al 75% de

la media comunitaria evaluada en términos de paridad de poder de compra (PPC).

- b) Como únicas excepciones a la regla anterior, inclusión automática en la lista de las *Regiones Ultraperiféricas* (Azores y Madeira, Canarias y DOM franceses) y las *regiones del Objetivo 6* (regiones que tienen menos de 8 habitantes por km², es decir las zonas árticas de Suecia y Finlandia), aunque superen ese porcentaje de renta.

El nuevo *Objetivo 2* incluirá las regiones en declive, las regiones agrícolas atrasadas, las pesqueras, y como novedad, los barrios de «lumpen» de las grandes ciudades.

La población total elegible de la Unión de ese nuevo Objetivo 2 bajará del 25% al 18% y «se tendrán en cuenta los criterios socioeconómicos» para su asignación nacional (es decir, renta comparativa, paro, emigración, etc.).

El nuevo *Objetivo 3* sobre recursos humanos promoverá la educación y la formación profesional, incluida la permanente y hará frente a las mutaciones industriales de manera anticipada.

En relación con el **Fondo de Cohesión**, la Comisión propone mantener el esquema actual con lo que los países que tengan una renta per cápita inferior al 90% de la media comunitaria y que respeten el criterio de déficit público serán beneficiarios del mismo, con independencia de si pasan o no a la moneda única.

Sin embargo, como novedad la Comisión propuso que si forman parte de la moneda única deberán respetar las cifras de déficit público fijadas en los Pactos de Estabilidad correspondientes, aunque esos porcentajes sean inferiores al 3% fijado en el Protocolo sobre déficit excesivo de Maastricht, lo que supone un cambio importante, que no respeta el Tratado.

3) En relación con las **políticas internas de la Comunidad** (*Categoría 3*), la Agenda 2000 desea concentrar el gasto en 5 sectores (investigación, redes transeuropeas, acciones en favor de las nuevas tecnologías para proteger el medio ambiente, programas de movilidad estudiantil y social, y Pymes).

La Comisión indica de manera sorprendente que potenciar estas políticas, desarrollando la «excelencia», lleva a compensar vía gastos a los países contribuyentes netos al Presupuesto comunitario, rememorando las Conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau, ya superadas por el Acta Única y el Tratado de Maastricht.

La Comisión no menciona políticas tan importantes como el empleo o la sociedad de la información, ni la energía o las nuevas competencias incorporadas al Tratado en Amsterdam, como la salud pública.

La Agenda 2000 indica que el crecimiento del nivel de la Categoría 3 debe ser el del PNB de la Unión.

4) En lo que se refiere a las **relaciones económicas exteriores** (*Categoría 4*), la Comisión propuso un crecimiento ligeramente inferior al del PNB comunitario.

También prioriza regiones, olvidando el equilibrio geográfico, incluyendo algunas Repúblicas ex URSS, Turquía y los Balcanes y el Mediterráneo (el Este pasa ya a ser asunto interno). No menciona a América Latina, Asia y a toda la Cooperación al Desarrollo (Ayuda Alimentaria, Humanitaria, ONGs, etc.), a excepción de los ACPs para los que propone mantener su actual financiación extrapresupuestaria comunitaria, al menos durante los próximos años.

5) **La ampliación al Este y al Mediterráneo (Chipre y Malta).**

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 12 y 13 de diciembre de 1997, dieron luz verde para comenzar el «*proceso*» de negociación con 10 países del Este y con Chipre aunque sólo acordó el inicio de «*negociaciones*» reales con Polonia, Hungría, Chequia, Eslovenia, Estonia y Chipre.

La Comisión previó como hipótesis de trabajo en la Agenda 2000 que en el año 2002 se produciría la adhesión de esos 6 países citados habilitando fondos a partir de ese año para su progresiva incorporación al acervo comunitario.

Sin embargo, a partir del año 2006 la Agenda 2000 no hace propuestas concretas para financiar la Unión ni la ampliación limitándose a indicar que *posiblemente* habrá márgenes financieros disponibles.

Posteriormente en este artículo se señala que los cálculos españoles de los costes de una **plena integración** de los 10 países del Este en la PAC y en la cohesión económica y social exigiría cifras de dinero que harían saltar el techo máximo del 1,27% del PNB comunitario si no se desea comprimir los gastos de la Unión Europea a 15 sacrificando las actuales políticas comunitarias.

El planteamiento de muchos Estados miembros contribuyentes netos de que sean los países agrícolas y los de la cohesión los que financien la ampliación ha sido rechazado tajantemente por España, Portugal y Grecia.

Por otra parte, los efectos no serían únicamente presupuestarios ya que una incorporación de los países del Este demasiado súbita a las OCMs agrícolas, con fuertes disminuciones de precios para acercar los de la actual Comunidad a los que se practican en los países del Este, puede generar una grave crisis en algunos sectores de la PAC con graves pérdidas para los agricultores marginales de la actual Unión Europea a 15.

En relación con los **países candidatos a la adhesión**, la Comisión propuso el siguiente esquema financiero:

Coste de la ampliación, 2000/2006 (mecus)

	Agricul- tura	Pol. Estructural	Pol. Internas	Phare	Total
Pre-adhesión	3.5	7.0	-	10.5	21.0
Nuevos Estados Miembros	12.0	38.0	3.8	—	53.8
Total	15.5	45.0	3.8	10.5	74.8

Financiación del gasto adicional, 2000/2006 (mecus)

Utilización	U.E. 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
Total compromisos	- 1.3	74.8	73.5
Margen			15.3
Total			88.8

Recursos	U.E. 15	PECOS	Total
Incremento económico	67.3		67.0
2 %	53.0		53.0
+ 0.5 %	14.3		14.3
Ampliación		21.6	21.6
Total	67.3	21.6	88.8

Financiación de la ampliación, 2000/2006 (mecus)

Ahorros U.E. 15	1.3
Incremento del techo del PNB debido a la ampliación	21.6
Incremento del techo del PNB debido al crecimiento económico de la U.E. 15	51.9
(Margen)	15.3)
Total	74.8

Como se constata, la mayor parte de la financiación de la ampliación correrá a cargo del incremento del PNB comunitario de los 15 (2,5% anual acumulativo).

En el cuadro se constata que *la Cohesión Económica y Social se reduce a nivel de 15* (10.100 meuros para la totalidad del septenio).

Esa disminución de la masa de la cohesión no es forzosamente negativa si se produce como consecuencia de la salida de regiones de la lista del Objetivo 1 que superen el 75% de renta de la media comunitaria, o de la actual lista de regiones del Objetivo 2, si esa salida se debe a una mejora significativa de su situación económica y social. La Cohesión tiene por objetivo la «convergencia real» hasta un cierto límite, no es un instrumento para obtener transferencias sin límite ni justificación. Hay que aceptar la «lógica» de la cohesión como lo ha hecho España (Cantabria salió en Berlín de la lista del objetivo 1 al alcanzar el 76 % de la renta media comunitaria (al igual que lo hicieron otras regiones como Lisboa, Berlín Este, o parte de Irlanda)).

V. POSICIÓN ESPAÑOLA EN LA NEGOCIACIÓN DEL MARCO FINANCIERO DE LA AGENDA 2000

España ha defendido la siguiente posición en las negociaciones de la Agenda 2000:

A) Techo máximo de recursos

Reserva absoluta y oposición *táctica* hasta el final de la negociación al posible mantenimiento del actual techo máximo de recursos en el 1,27% del PNB comunitario.

En la PAC actual la plena integración de los 10 países del Este exigiría hoy día anualmente una cifra adicional de 14.000 meuros que representarían el 0,19 % del PNB comunitario y que por tanto haría necesario un importante aumento de recursos, del actual techo máximo del 1,27%, contando solamente con la PAC.

En lo que concierne a la *cohesión económica y social*, si se concedieran a los países del Este los mismos euros per cápita que actualmente obtiene Grecia (307 euros en 1999), Estado miembro con la renta per cápita más reducida de los 15, habría que habilitar anualmente 32.235 meuros adicionales para los 10 países del Este para la cohesión. Esta cifra representaría el 0,4% del PNB comunitario y sería políticamente de imposible financiación.

Incluso si se aplicara el límite del 4% del PNB de cada país del Este (porcentaje propuesto por la Comisión en la Agenda 2000 y finalmente

acordado en Berlín) como porcentaje máximo de transferencias de la Unión a los nuevos Estados miembros en concepto de cohesión, alegando las dificultades de absorción, las transferencias a realizar a los 10 Estados del Este ascenderían anualmente a 10/12.000 meuros cifra que representaría el 0,14/0,16 % del PNB de la Unión, exigiendo también por tanto una superación del 1,27% del PNB comunitario del techo máximo de recursos propios.

B) Ingresos

España propuso la modificación de la Decisión de Recursos Propios de 1994 nuevamente y para disponer de margen de negociación:

1. crear un *nuevo recurso de carácter progresivo* (PNB ponderado por la renta per cápita comparada con la media comunitaria);
2. y *abolir el «mecanismo corrector británico» (cheque)*.

Tanto la creación de un nuevo Recurso como la abolición del «cheque británico» requieren modificar la Decisión de Recursos Propios que regula detenidamente el sistema de ingresos de la Unión Europea, y por tanto aprobar una nueva Decisión del Consejo por unanimidad y ratificarla por los 15 Parlamentos nacionales (artículo 201 del Tratado).

La 1.^a propuesta española se basaba en que los 15 Estados miembros tienen sin excepción sistemas fiscales nacionales progresivos mientras que el actual sistema de ingresos de la Unión *es a lo más proporcional (el 4.º recurso PNB)*. No tiene sentido gestionar políticas comunes a las que se les aplica la solidaridad vía gastos sin tenerla en cuenta también a nivel de ingresos como se practica en todos y cada uno de los 15 Estados miembros.

La 2.^a propuesta española se presentó porque *el «cheque» británico es altamente regresivo* ya que los 14 Estados miembros restantes lo financian y por tanto *también los Estados miembros con renta per cápita inferior a la del Reino Unido como España* (en paridad del poder de compra el Reino Unido alcanza el 96% de la media comunitaria y España el 80% en 1999). España financia año con año el 9% del cheque británico, cantidad que oscila entre 180/300 meuros anuales.

En todo caso España rechazó frontalmente las *«opciones»* propuestas en el Informe de la Comisión sobre Recursos Propios de octubre de 1998 relativas a la introducción de mecanismos correctores generales y la introducción de posible cofinanciación de las ayudas directas a los agricultores con cargo a los presupuestos nacionales de los Estados miembros. Ambas opciones atentan contra el Tratado, son de carácter regresivo y por ello política, jurídica y económicamente inaceptables.

C) Gastos

1) PAC (*Categoría 1 de las Perspectivas Financieras*).

Al igual que con el porcentaje del 1,27%, España reservó su posición y se opuso a aceptar el mantenimiento de la actual «*Línea directriz agrícola*» a 15 para financiar una Unión ampliada al Este.

2) **Cohesión económica y social** (*Categoría 2*). Para España la *masa anual* a transferir en concepto de cohesión debe ser la que figura para créditos de compromiso en las Perspectivas Financieras aprobadas en Edimburgo para el año 1999 en el que los Acuerdos de Edimburgo culminan y logran plena velocidad de cruce de la cohesión pactada en ejecución del Tratado de Maastricht. En dicho Acuerdo se convino que las cifras de la cohesión irían aumentando de manera paulatina de 1993 a 1999.

Por ello, 1999 es el único año aceptable como base para el cálculo de la cohesión, sobre el que habrá que detraer año tras año, a partir del 2001, de acuerdo con la «*lógica*» de la cohesión, las cantidades que correspondan a las regiones que salgan del Objetivo 1 en «*phasing out*» y las que dejen de ser Objetivo 2, también en «*phasing out*».

España rechazó la tesis de algunos contribuyentes netos que pretendan que la base de partida sea la media del período 93/99. Lo que se negoció en Maastricht y en Edimburgo fue un flujo de transferencias de intensidad anual de cohesión (que alcanzó su plenitud en 1999) y no una masa para un período.

Apoyo a la propuesta de la Comisión que mantiene la naturaleza y las características actuales del *Fondo de cohesión* que por tanto podrá seguir aplicándose a los Estados miembros que tengan una renta per cápita inferior al 90% de la renta media comunitaria y que respeten el 3% de déficit público, pasen o no a la moneda única.

Sin embargo, España rechaza que esos países pierdan la elegibilidad del Fondo de Cohesión si no respetan sus Pactos de estabilidad en el caso de pasar a la moneda única.

España defendió tácticamente el reforzamiento del Fondo de Cohesión como instrumento más idóneo para aplicar el principio general de concentración propugnado por la Comisión para la cohesión.

3) En relación con las **políticas internas** (*Categoría 3*) España rechazó la propuesta de la Comisión de priorizar determinados sectores o políticas de gasto ya que esa fórmula **vaciaría de contenido títulos enteros del Tratado por la vía de la política presupuestaria** tales como el empleo, salud pública, medio ambiente natural y no tecnológico (hábitats, desertificación, escasez de agua...), energías alternativas renovables, acciones culturales, sociedad de la información, protección de consumidores, etc.

España no acepta que las políticas internas sean simplemente un expediente para redistribuir el gasto orientándolo a los Estados contribuyentes netos.

4) En relación con las **políticas económicas exteriores** (*Categoría 4*) el razonamiento es parecido oponiéndose España a su priorización si ésta olvida que la Unión debe mantener relaciones equilibradas con todas las áreas, **incluyendo naturalmente a América Latina.**

El mensaje constante que España ha repetido sin cesar es que **la ampliación no puede sacrificar las actuales políticas de la Unión Europea y que los Acuerdos de Edimburgo son la plasmación del Tratado de Maastricht resultado de compromisos y equilibrios intersectoriales a 15 que no pueden ser puestos en cuestión por la ampliación.**

En consecuencia, España rechazó con gran firmeza que la cohesión o la PAC de los 15, paguen la ampliación.

España propuso como alternativa el *principio de la adicionalidad* para financiar la ampliación, esto es, habilitando recursos suplementarios lo que haría que *cada Estado miembro financie los gastos adicionales que genera la ampliación con cargo a su clave de contribución al Presupuesto comunitario, en el caso español, en la actualidad, el 6,7% del total.*

En conclusión, España defendió el acervo de Maastricht y de Edimburgo, la conservación de los equilibrios y acuerdos concertados por los 15, la habilitación de una financiación adecuada de la Unión Europea que garantice los objetivos y la aplicación de todas las políticas del Tratado, y por último los gastos adicionales de preadhesión y de la ampliación al Este y a Chipre.

VI. EL ACUERDO SOBRE LA AGENDA 2000 DEL CONSEJO EUROPEO DE BERLÍN (MARZO DE 1999): LA NEGOCIACIÓN FINAL Y SU VALORACIÓN PARA ESPAÑA

La intransigencia y dureza de la posición adoptada por la Presidencia alemana y por los principales países contribuyentes netos, muy especialmente por Holanda, Austria, Suecia y Reino Unido, fueron la causa de que el paquete financiero llegara muy abierto en todos sus elementos importantes al Consejo Europeo extraordinario de Berlín de marzo de 1999.

Conviene recordar que la negociación de la Agenda 2000 de Berlín se desarrolló en unas condiciones y en un ambiente muy diferente, y mucho más difícil, que el que existió en 1992 al negociar el Paquete Delors II en el Consejo Europeo de Edimburgo. En efecto, en aquella época el paro en la Comunidad representaba únicamente el 7% de la población activa, frente al 10,5% de Berlín; en Alemania la política «na-

cionalista» se había recrudecido tanto en la CDU como en el SPD o en los Landers más ricos, y por último los distintos Estados miembros que habían pasado a la Moneda Unica estaban en un proceso de reducción de sus déficits públicos para cumplir los Pactos de estabilidad acordados en el marco de la Unión Económica y Monetaria. En 1998/1999 había un ambiente general de morosidad en los principales Estados contribuyentes netos muy diferente del existente en Edimburgo.

En el Consejo Europeo de Berlín se desarrollaron de manera consecutiva las diferentes negociaciones sobre los capítulos esenciales de la Agenda 2000 en el siguiente orden:

1. En primer lugar, quedó claro que la petición de la **«Banda de los 4» (Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria) de crear un nuevo mecanismo corrector horizontal del tipo del del Reino Unido**, de carácter generalizado para los países contribuyentes netos que tuvieran un saldo negativo anual con la Unión Europea superior al 0,3/0,4% de su PNB, no tenía la menor posibilidad de ser aprobada por el veto radical de España y, en menor medida, de Bélgica e Irlanda.

La intervención del Presidente Aznar en esta cuestión fue decisiva, oponiéndose a esa propuesta por su carácter ilegal (atentatorio al Tratado de Roma), por su naturaleza regresiva (y por ello políticamente inaceptable) y por sus efectos económicos muy negativos (que pervertirían todo el procedimiento comunitario de decisiones). Schröder se dio cuenta de que si insistía en la propuesta de crear ese nuevo «cheque» para la «Banda de los 4», el Consejo Europeo de Berlín fracasaría estrepitosamente.

A la vista de esta situación tanto Alemania como Holanda, Suecia y Austria intentaron encontrar otras vías de acomodo, renunciando a la creación de esos nuevos «cheques».

2. La segunda negociación importante se centró en **agricultura**, que se desarrolló en 3 campos:

- a) Como es sabido, el *Consejo de Ministros de Agricultura había llegado unos días antes a un Acuerdo sobre la parte de la reforma de la PAC de la Agenda 2000.*

Algunos Estados miembros intentaron reabrir ese paquete, especialmente Francia, consiguiendo aplazar las reducciones de precios más importantes (muy especialmente lácteos y en menor medida en cereales), o prever la posibilidad de reintroducir, en caso necesario, la intervención para el sostenimiento de precios (ganado vacuno).

Al aplazar esas reducciones de precios se obtenían importantes ahorros en la Agenda 2000 ya que según el Acuerdo alcanzado por los Ministros de Agricultura, esas reducciones de precios iban acompañadas de la concesión de ayudas adicionales a las rentas a los agricultores afectados.

A la vista de las correcciones acordadas para dar satisfacción, esencialmente a Francia, las cifras finales pactadas sobre la agricultura en Berlín fueron las siguientes :

Años	Meuros (precios de 1999)
2000	40.920
2001	42.800
2002	43.900
2003	43.770
2004	42.760
2005	41.930
2006	41.660

Como se constata, en los años intermedios hay un ligero incremento del gasto agrícola necesario para financiar la reforma pero la cifra final a alcanzar en el 2006 sólo representa un aumento muy moderado respecto de la prevista para el año 2000.

- b) La segunda batalla agrícola se desarrolló en torno a la propuesta de Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Suecia de introducir por primera vez la *cofinanciación con cargo a los Presupuestos nacionales de una parte de las ayudas a las rentas para los agricultores* (grandes cultivos y bovino), con el apoyo activo de la propia Comisión.

Simplemente cofinanciar nacionalmente el 25% de esas ayudas hubiera representado para España 529 meuros anuales.

A esta propuesta se opusieron con total éxito España, Francia, Austria e Irlanda. Por considerar que atentaría gravemente contra la PAC al renacionalizarla rompiendo la solidaridad financiera en esta materia.

La oposición francesa fue decisiva para inclinar la balanza del lado de España. Unos meses antes la tecnocracia francesa apoyaba la introducción de cofinanciación nacional con el doble objetivo de calmar a Alemania (país que paga 2 marcos al Presupuesto comunitario por cada marco que obtiene de la PAC) pero también para «expulsar» a los productores marginales de otros Estados miembros del mercado comunitario (pensando

que los Estados financieramente menos dotados no podrían financiar las ayudas a las rentas de sus agricultores). Sin embargo, el Presidente Chirac, antiguo Ministro de Agricultura francés, fijó muy claramente una posición de total rechazo a cualquier cofinanciación de las ayudas a las rentas de los agricultores, porque sería percibida por los agricultores como el principio del fin de la PAC. Este planteamiento fue seguido por el Primer Ministro Jospin, temeroso de perder votos en el campo.

Con ello nuevamente España consiguió bloquear un desarrollo muy negativo para sus intereses.

- c) Por último, Reino Unido, Holanda, Suecia, Dinamarca y la propia Comisión intentaron obtener un calendario de *reducciones automáticas del nivel de las ayudas a las rentas agrícolas* (cada año se disminuirían en un 1 ó 2%, acumulativamente).

Nuevamente España, Austria e Irlanda se opusieron con éxito a este planteamiento que hubiera sido recibido muy negativamente por los agricultores.

Por tercera vez España consiguió evitar un empeoramiento del statu quo agrícola.

Hay que destacar que el Acuerdo alcanzado por el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea unos días antes del Consejo Europeo de Berlín era especialmente favorable para España ya que nuestro país consiguió varios objetivos muy importantes:

- En primer lugar, se consiguió incluir en el paquete la **reforma de la OCM del vino**, lográndose un magnífico resultado modificando completamente la nefanda propuesta que la Comisión había presentado sobre la reforma del vino un par de años antes. El vino no formaba parte de la propuesta de la Agenda 2000 pero algunos Estados miembros, y muy especialmente España, consiguieron globalizarla obteniendo soluciones favorables.
- En segundo lugar, a pesar de que la negociación se desarrolló en un ambiente muy tenso, España consiguió **sanear 3 discriminaciones históricas** que soportaba nuestra agricultura desde hace varios años.

- 1) La corrección del coeficiente de cereales y grandes cultivos pasó de 2,6 toneladas por hectárea (fijado en unos años de sequía) a 2,9, lo que representaba varios cientos de meuros adicionales al año para los productores españoles.

- 2) El aumento de cabezas elegibles para la prima al ternero macho, lo que implicaba un incremento de 214 meuros por año para los ganaderos españoles.
- 3) Un incremento de la cuota de leche de 550.000 toneladas/año, magnífica noticia especialmente para Galicia y la Cornisa Cantábrica.

En consecuencia, la negociación del capítulo agrícola puede estimarse muy satisfactoria, ya que España fue el país que sin duda consiguió mayores concesiones reales logrando al mismo tiempo mantener las reglas de la PAC.

3. La tercera negociación se concentró en las **cifras de la cohesión económica y social**.

España tuvo un especial protagonismo bloqueando el Presidente Aznar sucesivas propuestas de compromiso de la Presidencia alemana.

El Acuerdo final fue suscrito a altas horas de la noche del 2.º día esencialmente entre el Canciller Schröder y el Presidente Aznar en términos muy razonablemente satisfactorios para España. En efecto:

—En primer término, en lugar de los 198.000 meuros para los **4 Fondos estructurales** (cifra ajustada por la Comisión correspondiente al nivel exacto de lo asignado en 1999, último año de Edimburgo), se pactaron 195.000, siempre para los 7 años del 2000 al 2006.

Ese pequeño sacrificio global de 3.000 meuros para los 15 durante todo el septenio implicaba para España una pérdida de apenas 100 Meuros por año.

A cambio de esta cesión España consiguió que la lista de las regiones del Objetivo 1 se fijara en Berlín con las estadísticas regionales disponibles en aquel momento, por lo que se mantenían en la lista Comunidades Autónomas españolas tan importantes como Valencia, Castilla León, Asturias y Canarias. La salida de esas Comunidades Autónomas de la lista del Objetivo 1 hubiera representado la pérdida de cantidades de miles de meuros, muy superiores a la cifra anteriormente citada.

Con ello España, con otros Estados miembros, consiguió que se aceptara, grosso modo, la propuesta de la Comisión consistente en que el año 1999 era la base para cifrar la Cohesión a asignar, a nivel de los 15, para el septenio 2000/2006, renun-

ciendo los países ricos a la defensa de su tesis de tomar como base únicamente la media del período 1993/99.

—En el **Fondo de Cohesión** España consiguió prácticamente todos sus objetivos, así :

- La cifra final acordada de 18.000 Meuros retenida para el septenio (frente a los 21.000 Meuros propuestos por la Comisión en la Agenda 2000) era razonablemente aceptable para España ya que en función de la evolución de las posiciones relativas entre España, Grecia, Portugal e Irlanda, España pasaba de obtener el 55% del Fondo de Cohesión al 62% del mismo.

La reducción consecuente para España era mínima (apenas unos 50 Meuros al año), y quedaba compensada con creces al cerrarse el acuerdo sobre la Agenda 2000 en Berlín manteniendo a Valencia, Castilla León, Asturias y Canarias en la lista de las regiones del Objetivo 1.

- Además, en el Fondo de Cohesión España consiguió que el acuerdo final no retuviera la propuesta de la Comisión que condicionaba los beneficios del Fondo de Cohesión a que se respetaran los porcentajes de déficit público establecidos en los distintos Pactos de estabilidad. En otras palabras, se logró mantener la situación actual en la que únicamente se pueden suspender los beneficios del Fondo si un Estado de la cohesión alcanza un déficit público anual que supera el 3% de su PNB, porcentaje que figura en el Protocolo sobre déficit excesivo de Maastricht.
- Por último, España consiguió con éxito frente a la posición inicial de todos los Estados ricos, mantener el muy interesante nivel de cofinanciación del 80/85% con cargo al Presupuesto comunitario para todos los proyectos de infraestructura de transporte y de medio ambiente financiados por el Fondo de Cohesión.

—Como resultados satisfactorios parciales en **otras cuestiones relativas a la cohesión** cabe además retener que España contribuyó a lograr:

- El mantenimiento de la naturaleza «privilegiada» de la Categoría 2 de la Agenda 2000 de las Perspectivas Financieras que cubre todos los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión formalizado en un nuevo Acuerdo Interinstitucional

concluido entre el Consejo y el Parlamento. Con ello las cifras convenidas en materia de cohesión se continuaban considerando «objetivo» de gasto (cerradas y firmes) y no «techo de gasto».

- El reforzamiento del Objetivo 1 (que representará el 69,7% del total de los Fondos Estructurales).
- Que el Objetivo 2 (parte pesca) cubra todas las regiones pesqueras, con independencia de su riqueza relativa.
- Que el Objetivo 2 (parte regiones en declive) cubra prácticamente todo el territorio incluido en esa categoría en el Paquete Delors II.
- Que en el nuevo Objetivo 3 sean también beneficiarias las regiones del Objetivo 2 (punto muy importante para la delegación española).
- Que se le dé una prioridad a las regiones ultraperiféricas (Canarias) en el capítulo de las «Iniciativas comunitarias».
- Que se establezcan reglas razonables para gestionar los fondos estructurales siempre bajo la dirección del Estado.

4. A las 5 de la mañana del tercer día tuvo lugar la última negociación concerniente al mantenimiento o no del **«cheque» británico.**

Sobre esta cuestión, España tuvo que ceder aceptando una modificación de la financiación del «cheque» británico que favorecía a Alemania, Países Bajos, Suecia y Austria, que pasan a financiar un porcentaje inferior del mismo (25%).

Fue una cesión menor en comparación con los logros alcanzados en materia de agricultura, Fondos estructurales y Fondo de Cohesión, y el precio para no crear cheques autónomos alemán, sueco, holandés y austriaco.

5. Solamente cuando España obtuvo satisfacción en agricultura y cohesión se renunció a la creación de un nuevo recurso, y a la abolición del cheque británico y se aceptó el mantenimiento del 1,27% como techo de los recursos propios (que ya no era problema ya que en ese momento se sabía que la ampliación al Este quedaba de facto aplazada en 1 a 2 años), así como se dio luz verde a las cifras de la ampliación.

En materia de políticas internas y externas España consiguió eliminar los elementos negativos de la propuesta inicial de la Comisión (por ejemplo recogiendo una mención al equilibrio geográfico en estas últimas).

VII. CONCLUSIONES

En suma, España ha conseguido en una negociación muy compleja y en un ambiente enrarecido y muy difícil:

- Impedir la creación de un nuevo mecanismo corrector generalizado.
- Mejorar su posición relativa agrícola logrando una buena reforma de la OCM del vino y la eliminación de 3 discriminaciones históricas que representan varios centenares de meuros anuales para la agricultura y la ganadería españolas. En este campo se ha logrado además mantener las reglas de la PAC evitando la introducción de cofinanciación nacional así como el peligro de una reducción paulatina de las ayudas a las rentas.
- Aumentar la cifra general y la asignada a España en cohesión económica y social y consolidar prácticamente el nivel del año 1999 manteniendo a las 4 Comunidades Autónomas españolas citadas en la lista del Objetivo 1, que hubieran salido de dicha lista si la negociación final se hubiera retrasado algunos meses con gravísimas pérdidas para España.
- Se ha evaluado dicho incremento que España obtendrá en concepto de cohesión económica y social en el septenio 2000/2006, en relación con el anterior septenio 1993/99, en un +5,6% en términos reales.
- Por último, se han mantenido la naturaleza y las características principales de los fondos estructurales y muy especialmente del Fondo de Cohesión logrando imponer España su punto de vista a los países más ricos, que sostuvieron la tesis de que dicho Fondo no podía aplicarse a los países que entraran en la Moneda Única.

Anejo 1
Saldos ejercicio 1997

En mecus

	Rec. Propios	Pagos	Saldos	PNB	% Saldos/PNB
Bélgica	2.971,4	1.981,7	(990)	217.025	(0,46)
Dinamarca	1.505,8	1.529,8	24	137.032	0,02
Alemania	21.217,3	9.989,2	(11.228)	1.837.908	(0,61)
Grecia	1.178,4	5.372,4	4.194	105.948	3,96
España	5.367,6	11.218,1	5.851	465.373	1,26
Francia	13.185,9	12.200,9	(985)	1.217.015	(0,08)
Irlanda	687,0	3.310,6	2.624	55.273	4,75
Italia	8.667,1	8.344,0	(323)	1.001.758	(0,03)
Luxemburgo	170,7	106,1	(65)	14.825	(0,44)
Países Bajos	4.837,6	2.488,9	(2.349)	318.548	(0,74)
Austria	2.110,4	1.317,6	(793)	181.492	(0,44)
Portugal	1.077,8	3.690,1	2.612	87.098	3,00
Finlandia	1.064,1	1.068,8	5	101.827	0,00
Suecia	2.326,0	1.099,2	(1.227)	192.439	(0,64)
Reino Unido	8.925,9	7.092,2	(1.834)	1.134.509	(0,16)
Total	75.293,0	70.809,6	(4.483)	7.068.070	(0,06)

Notas:

- * La repartición geográfica no es un reparto exacto de los pagos efectuados a los Estados miembros sino de los pagos efectuados por territorio.
- * Se incluyen también, en «pagos» 701 mecus abonados a título de compensación a Suecia, Finlandia y Austria (último año).
- * En Recursos propios se incluyen todos los recursos (IVA, PNB y Tradicionales).

Fuente: Informe del Tribunal de Cuentas del año 1998.

Anejo 2

Implicaciones de un reembolso parcial (75%) de las ayudas directas de la PAC
(Año 1999, en millones de Euros y en porcentaje de PNB, a precios corrientes,
antes de la corrección para UK)

	Financiac. nacional Distribuc. de pagos de ayuda directa de la PAC (1)		Financiac. del Presupuesto UE Distribuc. de los recursos PNB		Diferencia	
	Millón Euro	Porcent. PNB	Millón Euro	Porct. PNB	Millón Euro	Porcent. PNB
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
B	77.8	0.03	208.6	0.09	130.9	0.06
DK	201.3	0.13	138.5	0.09	-62.8	-0.04
D	1.057.8	0.05	1.762.0	0.09	704.3	0.04
GR	551.5	0.50	99.2	0.09	-452.3	-0.41
E	993.5	0.19	463.7	0.09	-529.8	-0.10
F	1.663.0	0.13	1.184.5	0.09	-478.5	-0.04
IRL	163.0	0.26	56.4	0.09	-106.6	-0.17
I	877.3	0.08	972.7	0.09	95.4	0.01
L	3.8	0.02	14.8	0.09	11.1	0.07
NL	90.3	0.03	315.9	0.09	225.6	0.06
O	120.5	0.06	175.6	0.09	55.1	0.03
P	106.5	0.11	87.8	0.09	-18.7	-0.02
SF	72.0	0.06	100.5	0.09	28.5	0.03
S	134.8	0.06	191.7	0.09	56.9	0.03
UK	854.0	0.06	1.194.8	0.09	340.8	0.03
Total	6.966.8	0.09	6.966.8	0.09	0.0	0.00

- (1) Determinado de acuerdo con los reembolsos proyectados de la PAC para cada uno de los Estados miembros.
(2) Determinado de acuerdo con la distribución del PNB para cada uno de los Estados miembros de la UE (Borrador preliminar del Presupuesto de 1999).

En el anejo I figuran los saldos netos correspondientes a 1997 según el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

Anejo 3**Implicaciones de un mecanismo corrector generalizado sin limitaciones
sobre los saldos presupuestarios****Proyecciones para 1999; saldo «del tipo corrección británica»
(cifras en millones de Euros y en % del PNB)**

	Saldo presupuestario «a la corrección británica» (antes de la corrección británica)		EM elegible para una reducción	Volumen de compensación	Financiación	Efecto redistributivo total (4) + (5)	Nuevo saldo presupuestario	
	Millones de Euros	% del PNB	Nivel 0,0 % del PNB	Coefficiente 0,66	Participación en el PNB	Ganancias/ pérdidas deri- vadas del mecanismo	Millones de Euros (1) + (6)	% del PNB
	(1)	(2)	(3)	(4>)	(5)	(6)	(7)	(8)
B	2.131,7	0,92	0,0	0,0	-538,9	-538,9	1.592,7	0,68
DK	188,8	0,12	0,0	0,0	-357,7	-357,7	-168,9	-0,11
D	-9.804,8	-0,50	-9.804,8	6.471,2	-2.361,1	4.110,1	-5.694,7	-0,29
GR	5.221,0	4,71	0,0	0,0	-256,4	-256,4	4.964,4	4,48
E	8.006,8	1,55	0,0	0,0	-1.197,8	-1.197,8	6.808,9	1,32
F	-516,8	-0,04	-516,8	341,1	-2.990,1	-2.649,1	-3.165,8	-0,24
IRL	2.570,4	4,08	0,0	0,0	-145,7	-145,7	2.424,6	3,85
I	-649,5	-0,06	-649,5	428,6	-2.443,1	-2.014,5	-2.664,0	-0,25
L	717,8	4,33	0,0	0,0	-38,3	-38,3	679,5	4,10
NL	-1.342,0	-0,38	-1.342,0	885,7	-773,9	111,8	-1.230,2	-0,35
A	-770,2	-0,39	-770,2	508,4	-440,5	67,9	-702,3	-0,36
P	3.173,1	3,24	0,0	0,0	-226,7	-226,7	2.946,4	3,01
FIN	-124,9	-0,11	-124,9	82,4	-258,4	-176,0	-300,9	-0,27
S	-1.001,6	-0,47	-1.001,6	661,1	-476,5	184,6	-817,1	-0,38
RU ^{1), 2)}	-7.799,8	-0,58	-7.799,8	5.147,9	-2.021,0	3.126,9	-4.672,9	-0,35
Total	0,0	0,00	-22.009,6	14.526,3	-14.526,3	0,0	0,0	0,00

- 1) Con el fin de evitar distorsiones debidas a las fluctuaciones de las cuantías de la compensación británica y de evitar comparaciones, se ha elegido la cuantía prevista de la corrección británica de 1999 en lugar de la de 1998 (la financiación se retrasa 1 año).
- 2) La corrección británica para 1999 se ha estimado en 4.952 millones de euros; la diferencia entre esta cuantía y la columna (4) se debe al procedimiento previsto en el artículo 4, párrafo 2, punto d) de la Decisión de recursos propios que tiene en cuenta la «ventaja» por la que se beneficia el Reino Unido como consecuencia de un aumento de la base TVA y de la introducción de un recurso progresivo basado sobre el PNB.

Bruselas, 11 de enero de 2000

La financiación de la Unión Europea: Eficiencia, suficiencia, estabilidad, equidad, solidaridad

Javier Gorosquieta

Doctor en Ciencias Económicas.

Profesor de Ética Empresarial de las Universidades de Comillas y Deusto

Sumario: CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO DE LA UE.—EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO DE LA UE.—COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA DEL ACTUAL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS.—EVALUACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS.—PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA UE.—DESEQUILIBRIOS PRESUPUESTARIOS Y PROGRESIVIDAD.—ACUERDOS EXTERIORES.—CONCLUSIÓN.

La problemática de la financiación de la Unión Europea (UE) la podemos concretar y reducir a la problemática de la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto de la misma UE.

Pues bien, el deber ser de todo presupuesto supone, según J.M. Keynes, «que el grupo político pretende alcanzar un conjunto de fines y, conociendo los efectos provocados por cada uno de los medios financieros (programas de ingresos y gastos públicos), el campo del hacendista se centra en elegir los más eficaces».

Respecto de los fines, opina R. Musgrave que cada programa de ingresos y gastos públicos debe quedar afectado al cumplimiento de las tres funciones siguientes: asignación óptima de los recursos disponibles, redistribución de la renta y de la riqueza y estabilización económica.

La asignación óptima implica la eficiencia, la suficiencia y la equidad; la redistribución de la renta y de la riqueza es un ejercicio de la solidaridad; la estabilidad macroeconómica es otra manera de expresar la meta de la estabilización económica. Por eso en el título de este escrito reunimos los objetivos que debe tener todo presupuesto y, en concreto, el de la UE.

En una organización supranacional, como es la UE, una importante cuestión, afín a la de los fines o funciones, es la de quién debe ser el protagonista de los diferentes gastos públicos. En la UE se suelen dar cuatro niveles de gobierno: local, regional, nacional y comunitario. El

hacendista Padoa-Schioppa considera que, «el nivel de gobierno más adecuado para proporcionar un bien público dado es, en principio, el que abarca la mayor parte de los costes y beneficios del mismo. El nivel de gobierno adecuado es, entonces, el nivel más bajo en el que se puede ejecutar eficazmente la función de que se trate. Este es el llamado *principio de subsidiariedad*, porque considera que los niveles superiores de gobierno sólo deben ejercer aquellas funciones que no pueden ser desempeñadas con eficacia en niveles inferiores».

Esta enseñanza del principio de subsidiariedad, introducida en la UE por presión del Reino Unido, está inspirada en la tradicional Doctrina Social de la Iglesia y ha sido asumida por la UE. Así, aparece recogido explícitamente por primera vez en el artículo 3B, 2.º párrafo del Tratado de la Unión (art. 5 del Texto consolidado), del modo siguiente: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad interviendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueda lograrse mejor a nivel comunitario».

Los ámbitos de «competencia exclusiva de la Comunidad» le han venido políticamente asignados por los autores de los Tratados (los poderes constituyentes): la Política Agrícola Común (PAC) y la política de Pesca, la Política Comercial Común, las Disposiciones sobre la Competencia (que regulan los casos en que se vea afectado el comercio entre los Estados miembros) y la Política Monetaria Común (una vez iniciada la tercera fase de la Unión Monetaria). En los demás ámbitos es donde nos encontramos en presencia de competencias compartidas, y es ahí donde entra en juego el principio de subsidiariedad. Este, en la UE, no es, por tanto, un criterio de atribución de competencias, sino que sólo regula el ejercicio de las competencias compartidas. Pero no deja de ser un buen camino en la línea de la descentralización, pudiera ser en la vía de una futura Europa federal (José Barea y Maite Barea, 1998 pp. 63-69).

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO DE LA UE

Una de las principales metas del Tratado de Roma (1957) era la de «establecer los cimientos para una unión más estrecha entre los pueblos europeos», una unión económica y política más que otra organización internacional. Para alcanzar este objetivo, los Estados miembros deben conferir gradualmente determinadas funciones y poderes a la Comunidad. Estos serán objetivos comunes que serán alcanzados mediante políticas comunes, compartiéndose el coste entre todos los asociados. El Tratado de París (1951) había dotado a la Comunidad Europea del Carbón y

del Acero (CECA) de su propio presupuesto, financiado mediante un impuesto directo comunitario sobre la producción de carbón y acero y mediante préstamos. El Euratom también tenía su propio presupuesto, financiado por contribuciones nacionales. De acuerdo con los términos del Tratado de Roma, la Comisión de la Comunidad Económica Europea (CEE) fue dotada de un presupuesto operativo y el deber de administrar el Fondo Social y el Agrícola. En 1967, a raíz del «Tratado de Fusión», los presupuestos de las tres comunidades fueron fusionados en un único presupuesto general, el *presupuesto de las Comunidades Europeas*. Sin embargo la CECA mantuvo un grado de autonomía al funcionar con presupuesto operativo independiente. El Fondo de Desarrollo Europeo (que provee de ayuda a los países ACP) está integrado en el presupuesto general de la UE por la parte con que esta última contribuye.

Inicialmente, el presupuesto se componía de los recursos financieros disponibles, y asignaba los gastos en función de las decisiones mancomunadas de las partes contratantes. El presupuesto era *específico*, los ingresos eran contribuciones financieras fijas de los Estados miembros, siguiendo una escala consensuada ya desde el Tratado de Roma, y los gastos se dirigían a actividades claramente especificadas. Una restricción suplementaria era (y sigue siendo) que «los ingresos y gastos del presupuesto deberán estar equilibrados». Así, a diferencia de los presupuestos nacionales, no se permiten déficits financiados mediante endeudamiento. Sólo el Consejo de Ministros puede autorizar endeudamientos, como sucede actualmente con los préstamos NIC.

En 1970, desde los términos inicialmente acordados, el Consejo de Ministros, máxima autoridad de la entonces Comunidad Europea (CE), decidió reemplazar gradualmente las contribuciones directas de los Estados miembros al presupuesto de la CE, por ingresos provenientes de «recursos propios» correctamente asignados, recibidos directamente por la Comunidad por derecho propio. Así hoy en día el presupuesto está totalmente financiado por sus recursos propios. Una ventaja de esto es que la Comisión ha ganado cierto grado de poder al relajar su dependencia financiera de los Estados miembros, evitando así sus potenciales impagos.

Pero en la actual etapa de la integración europea el presupuesto de la UE sigue asentándose en fundamentos estrechos (aunque ésta es una cuestión muy debatida) y sigue teniendo una dimensión relativamente pequeña (el 1,27% como máximo del PNB comunitario). En gran medida, el presupuesto de la UE sigue funcionando como una cuenta de ingresos provenientes de ingresos específicos y de gastos para propósitos concretos, con un saldo nulo como exige el Tratado. Pero, si el objetivo político último de las partes contratantes es establecer una unión económica y política europea, el actual presupuesto es demasiado pequeño

como para funcionar como un instrumento de política eficaz. El federalismo fiscal, en concreto, implica un desplazamiento gradual de algunas funciones y responsabilidades desde los gobiernos de los Estados miembros al gobierno federal, lo cual es perfectamente compatible con el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Así, el presupuesto de la UE refleja la etapa y estado de la integración económica en Europa. Hasta ahora, no se ha planteado utilizar este presupuesto como instrumento para alcanzar las políticas comunitarias en general, aparte de aquellas especificadas explícitamente en los tratados. Desempleo, inflación, crecimiento lento y otros problemas macroeconómicos en el ámbito comunitario, algunos de los cuales pueden deberse al proceso de integración, no son considerados todavía como problemas compartidos y no están sujetos a la política presupuestaria de la UE. Es preciso reconocer, sin embargo, que la creación del Banco Central Europeo (BCE) supone un paso importante en ese sentido. Pero casi todos los problemas de política económica siguen considerándose como prerrogativas y responsabilidad de los gobiernos nacionales de los Estados miembros, y siguen intentándose resolver desde lo estrictamente nacional. Salvo, pues, la coordinación monetaria dentro del Sistema Monetario Europeo (SME), la cooperación directa en el área de la política macroeconómica ha sido mínima. No se ha prestado aún suficiente atención al hecho de que la integración, debidamente estructurada por niveles de gobierno, de las políticas, las haría más efectivas y proporcionaría a la UE ganancias en eficiencia. Pero el proceso de verdadera integración económica va lento (Theo Hitiris y José Vallés, 1999 pp. 89-93).

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO DE LA UE

Durante el período 1958-1970 el presupuesto comunitario se financió exclusivamente mediante contribuciones de los Estados miembros. El *Consejo Europeo de Luxemburgo*, celebrado los días 21 y 22 de abril de 1970, introdujo por primera vez un sistema de recursos propios en el Presupuesto General de la Comunidad, sistema que empezó a aplicarse en 1971. Con ello se pretendía lograr progresivamente la independencia financiera comunitaria de las transferencias de los Estados miembros. Los recursos propios introducidos fueron: derechos de aduana y exacciones reguladoras agrícolas en la dinámica del comercio exterior agrario (conocidos como recursos propios tradicionales, RPT), y un recurso fundamentado en una base armonizada del IVA. Pero mientras los recursos propios tradicionales se convirtieron en efectivos recursos propios durante el período 1971-1975, las dificultades halladas para establecer un sis-

tema común del IVA en todos los Estados miembros y para fijar la base imponible de este impuesto demoraron hasta 1980 la introducción del recurso propio basado en el IVA.

En el período 1975-1987, los ingresos por recursos propios se vieron erosionados en términos relativos por un rendimiento a la baja de los RPT y por la evolución desfavorable de los ingresos por IVA debido al desarrollo económico, generalmente escaso, que predominó en el citado período. Al mismo tiempo hay que indicar que la consolidación de lo ya adquirido, la puesta en marcha de nuevas políticas, la incapacidad de contener el gasto en la PAC y el aumento del gasto que supusieron las dos ampliaciones acarrearón una insuficiencia pronunciada de recursos. Además, las quejas persistentes del Reino Unido acerca de su contribución financiera llegaron a ser un rasgo característico de las controversias presupuestarias, que en este período fueron muy importantes.

En el *Consejo Europeo de Fontainebleau* se solventaron temporalmente las dificultades presupuestarias. En dicho Consejo, celebrado los días 25 y 26 de junio de 1984, se fijó el tipo máximo de referencia del recurso IVA en un 1,4% y se estableció un mecanismo de corrección de los desequilibrios presupuestarios, el llamado cheque británico, que hasta el presente sólo se ha aplicado al Reino Unido. En realidad el llamado cheque británico no es tal desde 1988, en que, en vez de cheque, el Reino Unido contribuye menos por IVA.

Sin embargo, las modificaciones al sistema financiero introducidas en el Consejo de Fontainebleau resultaron insuficientes casi de inmediato. Pese a las citadas modificaciones, los ingresos generados fueron insuficientes a causa de la continua baja de ingresos de los RPT y del lento crecimiento de ingresos por el recurso IVA. Además, empezó a generarse un cierto descontento con el recurso IVA, ya que se consideró con razón que, al estar basado en el consumo, comportaba un elemento regresivo significativo desde el punto de vista de la equidad y de la política redistributiva. El problema de la insuficiencia y falta de equidad se agravó con el aumento de los compromisos de gastos, anticipados de manera incompleta. Estos estaban relacionados con las dificultades para controlar el gasto en la PAC, especialmente por la adhesión de España y Portugal, por la depreciación del dólar después de la primavera de 1985 y por la caída de los precios internacionales de los productos, factores todos ellos que perturbaron considerablemente la financiación de las restituciones a la exportación.

Las reformas fundamentales que determinaron la naturaleza del actual sistema de recursos propios, promovidas especialmente por Jacques Delors, fueron aprobadas en el mes de junio de 1988. Entre las principales reformas adoptadas en ese Consejo Europeo de Bruselas cabe citar la

muy importante de la introducción de un nuevo recurso propio basado en el Producto Nacional Bruto (PNB) de los Estados miembros (destinado felizmente a ajustar las contribuciones a la capacidad de pago), y la de un límite máximo de recursos propios a que podía recurrirse para financiar el gasto comunitario. Este límite quedó fijado en el 1,15% en 1988, pero, con los anuales aumentos progresivos, en 1992 fue un 1,20%. El Consejo limitó también el papel del recurso IVA, al introducir una nivelación por arriba de la base de este impuesto, que se fijó en el 55% del PNB de cada Estado miembro; con esta medida se pretendía eficacia en la reducción de los efectos de carácter regresivo de este recurso.

La consolidación de las reformas de 1988 y, en última instancia, de las finanzas comunitarias se produjo en un momento en que las aspiraciones de la Comunidad, expresadas en el Tratado de la Unión Europea, eran cada vez mayores. El *Acuerdo de Edimburgo*, de diciembre de 1992, en el que se adoptaron las perspectivas financieras para el período 1993-1999, fijó el límite máximo de los recursos propios en un 1,27% (anteriormente un 1,20%). Además, introdujo, felizmente, una serie de etapas para disminuir poco a poco la significación del IVA en la financiación del presupuesto.

Sin embargo, el sistema de recursos propios decidido en Edimburgo no pudo entrar en vigor hasta el 1 de enero de 1995. Mientras tanto, durante los años de recesión de principios del decenio de los noventa se experimentaron grandes dificultades, ya que las previsiones presupuestarias iniciales resultaron ser demasiado optimistas. Las sucesivas revisiones a la baja en el crecimiento económico durante 1992-1994 dieron lugar también a un reexamen de los ingresos presupuestarios. Sin embargo, a pesar del clima adverso, fue posible respetar las restricciones impuestas por el límite máximo de los recursos propios sin socavar la disciplina financiera.

Los acuerdos presupuestarios de años posteriores fueron, en general, acertados. Además, a partir de 1997, las decisiones presupuestarias anuales se adoptaron con cautela, lo que llevó a unos gastos perceptiblemente más bajos que los previstos en las perspectivas financieras. Como consecuencia de ello, la UE parece que puede afrontar con éxito los retos que suponen la ampliación a Chipre, Malta y a los países de Europa Central y Oriental y la reforma de sus principales políticas dentro del límite máximo de los recursos propios.

COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA DEL ACTUAL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS

Como queda dicho, la modificación más reciente del sistema de recursos propios se acordó en el Consejo Europeo de Luxemburgo de di-

ciembre de 1992. Este acuerdo político se transformó posteriormente en decisión formal en octubre de 1994, mientras que la ratificación por todos los Parlamentos nacionales tuvo lugar en la primavera de 1996. El actual sistema de recursos propios entró en vigor, con carácter retroactivo, el 1 de enero de 1995.

Los cambios introducidos en esta última ocasión siguen en la línea de los introducidos en 1988 y han tenido importantes repercusiones en la composición de los recursos propios. En el cuadro 1 figura la parte de cada tipo de recurso en el presupuesto durante el período 1988-1999.

En estos datos destaca, en primer lugar, la tendencia descendente de la contribución relativa de los RTP, cuya parte ha disminuido, pasando del 29,1% del total en 1988 al 19,1% en 1996 y aproximadamente al 16% en 1998-1999.

Cuadro 1

Composición de los recursos propios de la UE
(En % del total, base acumulada: los datos de 1998 y 1999 son proyecciones)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos propios												
tradicionales	29,1	28,7	29,4	26,4	23,6	20,3	20,6	21,3	19,1	18,8	16,7	16,1
IVA (1)	60,0	60,7	69,9	59,5	61,9	54,0	51,9	57,8	51,3	45,5	39,7	35,4
PNB	10,9	10,6	0,7	14,1	14,5	25,7	27,5	20,9	29,6	35,7	43,6	48,4

(1) Incluida la corrección del Reino Unido.

El impacto de la liberalización comercial en los aranceles se traduce en que la aportación global de este recurso ha dejado de aumentar de manera correlativa a la expansión del comercio mundial. En términos absolutos, los recursos propios tradicionales se mantienen en el tramo de los 12.000 a 14.000 millones de ecus, lo que refleja la disminución constatada de su participación en el total de los recursos.

Un segundo rasgo importante lo constituye la disminución de la parte de las contribuciones IVA, que ha pasado de casi el 70% del total de los recursos en 1990 al 51,3% en 1996 y aproximadamente al 35% en 1999. De la misma manera, la parte del recurso PNB ha aumentado al 35,7% en 1997 y se calcula que se ha aproximado al 50% en 1999 para todos los países miembros.

La parte cada vez menor de los ingresos IVA refleja básicamente la política de reforma introducida en las Decisiones de recursos propios

de 1988 y 1994. En 1988 se acordó reducir la base del IVA de los Estados miembros al 55% de su PNB. En 1994 se decidió descender este límite al 50%, a partir de 1995, en aquellos Estados miembros cuyo PNB por habitante fuera inferior al 90% de la media de la UE (Grecia, Irlanda, Portugal y España).

Esto implicaba introducir, positivamente, un elemento redistributivo.

Además, y en la misma línea de la equidad, en 1994 se decidió reducir, a partir de 1995, el tipo máximo IVA del 1,4% al 1% en 1999. No obstante, el tipo por el que se determinan efectivamente las contribuciones IVA es el así llamado *tipo uniforme*, que es menor que el tipo máximo, por la necesidad de dejar una cantidad para la financiación nacional de la corrección del Reino Unido. Este tipo ha fluctuado entre el 1,20% y el 1,28% hasta 1994, habiendo desde entonces disminuido de forma paralela al tipo máximo, calculándose que descenderá hasta el 0,84% en 1999.

El papel del recurso PNB, introducido por la Decisión de 1988, es el de un amortiguador, con la función residual de equiparar o igualar ingresos y gastos agregados presupuestarios. En consecuencia, el tipo uniforme para el PNB varía en función de las necesidades presupuestarias anuales: en 1995, por ejemplo, era el 0,339%; en 1997, el 0,403%; en el presupuesto de 1999 se calcula que será el 0,534%.

El equilibrio presupuestario del año anterior puede influir en la disponibilidad de recursos del año en curso y, consecuentemente, en la necesidad de acudir al recurso PNB. Por ejemplo, el superávit presupuestario de 1989 redujo la financiación PNB de 1990 al mínimo; por el contrario, debido al lento crecimiento de los ingresos IVA, durante los años de recesión de 1992-1994 fue necesario incrementar la financiación residual correspondiente al PNB.

En general, no obstante, por causa de la progresiva disminución del porcentaje de ingresos procedentes de RPT, así como del IVA, el recurso PNB está desempeñando, afortunadamente desde la equidad y la solidaridad, un papel cada vez más significativo en la financiación del presupuesto de la UE.

Además de los recursos mencionados hasta ahora, que son los fundamentales, el presupuesto de la UE cuenta con otros ingresos, que no se consideran recursos propios, derivados de disposiciones comunitarias específicas. Estos ingresos consisten en multas, ingresos procedentes de operaciones administrativas de las instituciones comunitarias, intereses por el retraso en los pagos, impuesto sobre los salarios de los empleados de las instituciones comunitarias, rentas de operaciones de préstamo y empréstito y otros ingresos diversos. En 1997, tales ingresos ascendie-

ron a 612 millones de ecus, es decir, el 0,74% de todos los recursos disponibles del presupuesto (Comisión Europea: *Agenda 2000*, 1998, cfr. pp. 11-46).

EVALUACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE RECURSOS PROPIOS

Los criterios clave para evaluar el funcionamiento de ese sistema son los siguientes:

- Adecuación del recurso*, es decir, el recurso debe originar un importe suficientemente grande para el volumen presupuestario de la UE.
- Equidad de las distribuciones brutas*, es decir, la carga debe estar equitativamente distribuida entre los Estados miembros.
- Autonomía financiera*, es decir, el recurso debe incrementar la independencia del presupuesto de la UE de los Tesoros nacionales.
- Transparencia y simplicidad*; la determinación del impuesto debe ser fácil de comprender por los ciudadanos.
- Relación coste/eficacia*, es decir, los costes de cobro y administración del recurso deben ser bajos en relación con su producto.

En líneas generales, y antes de un análisis más pormenorizado, podemos afirmar que el actual sistema de recursos propios ha funcionado satisfactoriamente, si se consideran los dos primeros criterios, pero presenta algunos inconvenientes respecto de los tres últimos.

Adecuación

El presente régimen de recursos propios ha originado suficientes ingresos para financiar los planes de gasto. La disminución de los recursos tradicionales y del recurso IVA ha sido posible gracias al recurso PNB. El techo máximo de los recursos propios del 1,20% del PNB resultó adecuado por estrecho margen, habiendo aparecido algunas dificultades, especialmente durante la recesión de 1993. La recuperación de 1994 y la adhesión de tres nuevos Estados miembros en 1995 palió en parte las restricciones. Más recientemente, a partir de 1996, va apareciendo un creciente superávit entre los compromisos presupuestarios de gastos y las perspectivas financieras de ingresos; bastante mayor entre los compromisos presupuestarios de gastos y el techo aprobado de los recursos propios. Claro está que la pregunta que habría que hacer es si, en el camino de una creciente y deseable integración europea, no convendría que la

UE asumiera nuevos y más ambiciosos cometidos políticos, con su consiguiente versión financiera.

Equidad

Ha mejorado la equidad de las contribuciones brutas de los Estados miembros, debido en gran parte a la sustitución del recurso IVA, éticamente regresivo por naturaleza, por el recurso PNB. En este contexto la UE ha interpretado hasta ahora la equidad como proporcionalidad de las contribuciones brutas con la renta de los Estados miembros. Estamos todavía lejos del criterio, doctrinalmente más justo, de progresividad. En general se considera que las contribuciones basadas en el recurso IVA son regresivas, ya que representan una proporción del PNB mayor en los Estados miembros pobres que en los ricos. Recordemos, para aclararlo, que el IVA es un impuesto sobre el gasto, sobre el consumo y, naturalmente, en un país pobre es mayor la proporción del PNB que se dedica al consumo y, por lo tanto, a ser base del IVA, que en un país rico.

Como consecuencia de la Decisión sobre recursos propios de 1998, en la que se optó por la creación de un recurso PNB en vez de hacer frente a las necesidades financieras mediante el incremento del tipo IVA, y de la confirmación de esta opción en 1994, las contribuciones de los Estados miembros están cada vez más estrechamente correlacionadas con el PNB nacional. Puesto que, hoy por hoy, la mejor manera de medir la capacidad contributiva al presupuesto de la UE es a través de la renta nacional de un país, una vez convertida en una divisa común a los tipos de cambio corrientes, la creciente importancia del recurso PNB se traduce en una mejora de la equidad en las contribuciones presupuestarias brutas.

Como veremos más adelante, no se puede considerar como criterio estricto de equidad el que la proporción con que cada Estado miembro contribuye a los ingresos totales de la UE sea la misma que la que su PNB representa del PNB global de la UE. Pero podemos considerarlo como un criterio aproximado. En este sentido es esclarecedor el cuadro 2. En él podemos observar cómo, en la mayoría de los países miembros, coinciden prácticamente ambas proporciones. Pero hay claras excepciones. Por defecto (contribuyen en menor proporción) está sobre todo el Reino Unido, por el tema de la devolución de contribuciones que implica el *cheque británico*, e Italia. Por exceso aparecen Alemania, España, Holanda, Suecia y Austria. Tal vez podría llamar la atención el caso de España. ¿Habría que protestar? No necesariamente por ese solo motivo. Porque para componer la justicia global, tanto en el caso de España como en los otros cuatro países últimamente citados, habría que te-

ner en cuenta, también, su participación como beneficiarios del presupuesto de gastos de la UE, y, además, las ventajas diferenciales que cada uno de esos países miembros puede obtener del hecho mismo de la integración europea, de la creación, por ejemplo, de un gran mercado, sin trabas, para economías especialmente competitivas.

La Comisión promete que en los próximos años se producirán avances en la mejora de la equidad en las contribuciones, a medida que la parte de los RPT y el IVA en los recursos propios siga disminuyendo. Sin embargo, según la Comisión, no puede esperarse una equidad perfecta puesto que el recurso IVA seguirá originando ingresos que no se corresponden con la renta nacional, de modo que seguirá introduciendo un elemento, por pequeño que sea de regresividad en el sistema. Además, la equidad en las contribuciones brutas se ve mermada por la existencia del mecanismo de corrección británica, que reduce su correlación con la capacidad productiva.

Cuadro 2

Parte de los Estados miembros en la financiación de la UE y en el PNB EU-15 (en porcentajes del total, datos de 1997, incluida la corrección del Reino Unido)

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Parte en el PNB de la UE:														
3,1	1,9	26,0	1,5	6,6	17,2	0,8	14,2	0,2	4,5	2,6	1,2	1,4	2,7	16,1
Parte en la financiación del presupuesto de la UE														
3,9	2,0	28,3	1,6	7,1	17,5	0,9	11,5	0,2	6,4	2,8	1,4	1,4	3,1	11,9
De la cual recursos propios tradicionales														
7,4	2,0	24,2	1,2	4,5	10,9	1,6	7,9	0,2	12,2	1,8	1,1	1,0	2,6	21,5
De la cual: contribuciones IVA y PNB														
3,1	2,0	29,1	1,7	7,8	19,0	0,8	12,4	0,2	5,1	3,0	1,5	1,5	3,2	9,6

Autonomía financiera

Si bien los recursos propios tradicionales son en la actualidad el único recurso auténticamente propio de la UE, su importancia en la financiación del gasto de la UE está disminuyendo considerablemente. Además, aunque los derechos de aduana y otros ingresos con ellos relacionados,

derivados de la política comercial de la UE (aranceles y exacciones agrícolas), formalmente pertenezcan a la UE, los Estados miembros que cobran estos derechos (p. ej. Bélgica y Holanda con sus grandes puertos) tienden a tratarlos como contribuciones nacionales, lo que no es conveniente y reduce aún más el significado del concepto de saldos presupuestarios (distinción entre contribuyentes netos y receptores netos).

La falta de autonomía financiera producida por la pequeña participación de los recursos auténticamente propios en la financiación del presupuesto se considera la causa de varios inconvenientes del actual sistema:

- En primer lugar, ha hecho a la UE cada vez más dependiente de transferencias intergubernamentales. Esta dependencia ya ha suscitado conflictos y una especie de apuesta para ver quién participa más en el presupuesto de gastos de la UE, con una concepción a menudo demasiado estrecha de los intereses nacionales.
- En segundo lugar, queda oscurecida la responsabilidad democrática de la UE, debido a la falta de relación directa entre ciudadanos e impuestos pagados al presupuesto de la misma UE.

Relación coste/eficacia

El cobro de los recursos propios tradicionales es muy engorroso. Aunque la normativa aduanera es muy elaborada, con más de once mil situaciones arancelarias y un Código aduanero comunitario de unos cuatrocientos artículos, no obstante, el comercio internacional es una realidad mucho más compleja, en la que cada día aparecen nuevos productos y nuevos flujos comerciales. Es imposible prever reglamentariamente toda la potencial casuística pertinente. Además, hay que informar correlativamente a los correspondientes Estados miembros implicados. Todo ello origina una gran cantidad de trabajo administrativo, que nunca llega a lo que sería conveniente para una mejor protección de los intereses financieros de la UE. Por otra parte, la complejidad de los procedimientos de cobro de las cantidades respecto a las que existen fraudes o irregularidades, parece desanimar a la mayoría de las administraciones nacionales, que con frecuencia se muestran incapaces o no parecen deseosas de cobrar lo que es debido.

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA UE

En el Consejo Europeo extraordinario de Berlín, celebrado los días 24 y 25 de marzo pasado, se aprobó, tras duro debate y compromiso y para el septenio 2000-2006, el conjunto de cifras que aparecen en el cuadro 3.

Cuadro 3
Perspectivas financieras para EU-15. Créditos de compromiso

	(millones de euros precios 1999)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agricultura	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
—Gastos PAC con exclusión del desarrollo rural	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
—Desarrollo rural y medios complementarios	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. Acciones estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	20.170
—Fondos estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
—Fondo de cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. Políticas internas	5.900	5.950	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
4. Medidas exteriores	4.450	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. Administración	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.00	5.100
6. Reservas	900	900	650	400	400	400	400
—Reserva monetaria	500	500	250	0	0	0	0
—Reserva para ayudas de urgencia	200	200	200	200	200	200	200
—Reserva para garantía de préstamos	200	200	200	200	200	200	200
7. Ayuda de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
—Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
—Instrumentos estructurales de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
—PHARE (países candidatos)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Total de los créditos de compromiso	91.995	93.385	93.805	93.005	91.465	90.795	90.260
Total de los créditos de pago	89.590	91.070	94.130	94.740	91.720	89.910	89.310
Créditos de pago (% del PNB)	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97
Disponible para adhesión (créditos de pago)			4.140	6.710	8.890	11.440	14.220
Agricultura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Otros gastos			2.540	4.680	6.640	8.510	10.820
Límites máximos de los créditos de pago	89.590	91.070	98.270	101.450	100.610	101.350	103.530
Límites máximo de los créditos de pago (% del PNB)	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13
Margen para imprevistos (%)	0,14	0,15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14
Límite máximo de los recursos propios	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Fuente: Agenda 2000. Bol. UE 3 1999.

La entrada en vigor del euro el pasado 1 de enero de 1999 parece que aseguraba un nuevo impulso del europeísmo y de la construcción europea. Por eso no es de extrañar la reacción de la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo en su reunión del 30 de marzo de 1999, cuando rechazó sin paliativos, por 15 votos a favor (entre ellos los de los diputados alemanes, tradicionales defensores de la austeridad), 3 en contra y dos abstenciones el pacto alcanzado en esa cumbre de Berlín al alborear ya el viernes 26 del mismo mes. Y es que, efectivamente, tal compromiso prevé recortes presupuestarios globales. Así, el gasto comunitario para los actuales 15 socios equivaldrá al 1,13% del PNB de la UE en el año 2000, porcentaje que irá descendiendo hasta el 0,97 del PNB europeo en el año 2006. En el presupuesto comunitario anterior, para el período 1993-1999, la trayectoria, por el contrario, había sido ascendente: desde el 1,11% en 1993 al 1,15% en 1999. Se rompió, pues, en Berlín y cambió una clara tendencia.

Por eso pudo decir un europarlamentario: «Todos contentos, pero ha perdido Europa». Y otro: «Es una vergüenza, para entonces (año 2006) habremos vuelto al nivel de gasto de 1984, cuando aún no existían ni la cohesión ni las políticas comunes».

Parece claro que la oleada pro austeridad que invade ahora la UE procede sobre todo de Alemania. Los esfuerzos realizados en este país para apoyar su reunificación han hecho calar el mensaje de que Europa les resulta demasiado cara. Téngase en cuenta (cuadro 2) que Alemania produjo en 1998 el 26% del PNB comunitario y que contribuyó con el 28,2% al presupuesto de ingresos de la UE. Su saldo negativo (ingresos menos gastos) con la UE fue ese mismo año de 182.000 millones de pesetas.

Se comprende el estado de ánimo de la opinión pública alemana, pero seguramente no se informa suficientemente a esa misma opinión de que Alemania es el país de la UE que está llamado a ganar más con la progresiva integración europea. En términos, sobre todo, de mercados abiertos para la potentísima maquinaria económica alemana. Algo de esto debió entender Helmut Kohl, siendo canciller, con su decantado y a corto plazo generoso europeísmo.

La propuesta de gasto aprobada por el Consejo Europeo de Berlín para el conjunto del período 2000-2006 es la siguiente (en millones de euros):

Agricultura	297.740
Acciones estructurales (fondos estructurales y de cohesión)	213.010
Políticas internas (investigación, turismo, cultura, etc.)	42.350
Políticas exteriores (política exterior y de seguridad común, ayuda humanitaria)	32.060

Administración	33.660
Reservas	4.050
Preadhesión	21.840
Total créditos de compromiso	644.710
Total créditos de pago	640.470

De este cuadro destacaré, de momento, que se presupuesta una partida muy escasa para el proyecto de ampliación de la UE a los países del Centro y del Este de Europa: sólo 21.840 millones de euros (unos 3,6 billones de pesetas). Bien es verdad que en ampliaciones anteriores no se había presupuestado nada, por parte de la UE, para las mismas. En sus declaraciones los líderes del Consejo de Berlín concluyeron, en consecuencia, que será muy difícil que se inicie efectivamente la ampliación antes del año 2006. La ampliación es, pues, una de las principales víctimas de la política de austeridad propugnada en la capital alemana.

Detengámonos un momento en los dos principales capítulos previstos de gasto: agricultura y acciones estructurales.

Agricultura

De acuerdo con el cuadro anterior el gasto de la UE en la PAC ascenderá al 46,5% del presupuesto total de gastos. Es la partida más importante, seguida un poco de lejos por los fondos estructurales y de cohesión (el 33,25%). No es esto nada nuevo en los 42 años de historia que comprende ya el proceso de integración europea. Y si parece mucho, es preciso recordar lo que ya dije arriba: que ha ido descendiendo el porcentaje agrario con el correr de los años. Llegó a representar no menos del 70% del presupuesto global de gastos.

¿Qué había sucedido? Pues que, mirando a la relativa marginación, en términos de ingresos y respecto de otros sectores económicos, del agricultor europeo, se quiso comenzar la integración europea, de una manera muy prioritaria, por una Política Común, la agraria.

Varios hechos avalan y siguen avalando esta postura:

- Primero, el asegurar una gran autonomía en el aprovisionamiento europeo de alimentos. Para ello se constituyó el FEOGA, institución que garantizaba la compra a unos precios mínimos de toda clase de productos agrícolas y ganaderos europeos. El enemigo mayor de esta política fue su propio éxito. Aumentó tanto la productividad y la producción agraria que se fueron creando verdaderas montañas de excedentes, sin salida en términos de mercado.

- Segundo, el problema de los excedentes propició que se cambiara de política para hacer frente, además, a otro hecho real: que la renta media de los agricultores y, por lo tanto, su nivel medio de vida, era bastante inferior, en torno al 50%, del promedio de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). Se acudió a las ayudas directas a los agricultores, con lo que la CEE alcanzaba simultáneamente tres objetivos: el ahorro en las compras directas de productos (los precios de garantía bajaron), la disminución de los excedentes sin salida en términos de mercado, y la meta de justicia de elevar el nivel medio de vida del agricultor europeo. Por otra parte, la caída de los precios de garantía de los productos agrarios favorecía a la masa de consumidores europeos y acercaba la agricultura de la CEE a las condiciones de competencia de los mercados agrarios internacionales.
- Tercero, el mantener el sistema agrario europeo, basado esencialmente en las explotaciones medianas y pequeñas familiares. La agricultura fue así considerada, felizmente, como una forma de vida más que simplemente como una forma de ganarse la vida. Hoy la fuerza de esta consideración se acentúa, al ser mirado el agricultor no sólo como un profesional de la empresa agraria, sino, además, como un guardián de la naturaleza y del medio ambiente y como un gestor del 80% del territorio. Se puede mejorar bastante en este terreno modulando las ayudas, es decir, primando especialmente a las pequeñas y medianas explotaciones, tal como piden insistentemente, p. ej., las organizaciones profesionales agrarias españolas.

El 11 de marzo de 1999 los ministros de Agricultura de los 15 llegaron a un principio de acuerdo sobre la reforma de la PAC. Ello significaba aumentar en unos 7.000 millones de euros la propuesta alemana de un tope del gasto agrario de la UE en 40.500 millones de euros. Pero en la cumbre de Berlín se logró el ajuste en esta última cantidad en base a dos medidas.

La primera, suavizando la rebaja de los precios en herbáceos y ahorrando así subvenciones directas por un volumen superior a los 2.000 millones de euros. La segunda aplazando en dos años la entrada en vigor de la Organización Común de Mercado (OCM) para la leche, lo que puede suponer un ahorro superior a los 4.000 millones de euros.

FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

Durante los dos períodos presupuestarios anteriores (1988-1999) el capítulo de las acciones estructurales (fondos estructurales y de cohe-

sión) pasó de poco más del 10% al 40,2% de ahora, a costa de la rebaja en la participación porcentual de la PAC. En el presupuesto 2000-2006 se reduce esa participación al 33%. 213.000 millones de euros en el septenio.

Desde el punto de vista de la política interna española fue particularmente emblemática la batalla por los fondos de cohesión. Fue Felipe González, en la cumbre de Edimburgo de 1992, quien logró introducir esa partida en el presupuesto comunitario, en favor de aquellos países miembros cuya renta por habitante fuera inferior al 90% de la renta por habitante en la UE. Previamente el mismo político español había conseguido que en el Tratado de Maastricht se incluyera un Protocolo de creación del Fondo de Cohesión, si bien sin dotación presupuestaria en ese momento. En la cumbre de Berlín se trataba de que Aznar no sólo no los perdiera, sino que lograra más que aquél. Se consiguió, efectivamente, aumentar la cifra absoluta. González consiguió para España 243.996 millones de pesetas al año para el período 1993-1999: Aznar logró en Berlín 264.654 millones. De todas maneras, el Fondo de Cohesión es algo engañoso, pues su dotación en Edimburgo se hizo a costa de reducir los fondos del FEDER previstos para el objetivo n.º 1, de tal forma que el incremento neto para España se puede calcular en unos 120.000 millones de pesetas al año.

Además, el actual presidente del Gobierno apuntó, en referencia a los fondos de cohesión, que España había tenido éxito en elevar su participación en los mismos del 55% al 62%. En realidad no es seguro que sea así. Aznar contaba con la próxima salida de Irlanda del Fondo de Cohesión, lo cual supondría que el dinero que hasta entonces había correspondido a Dublín se lo repartirían los tres países de la cohesión restantes (España, Grecia y Portugal). Pero esto no quedó nada claro en las conclusiones de Berlín (Gorosquieta 1999).

DESEQUILIBRIOS PRESUPUESTARIOS Y PROGRESIVIDAD

Desequilibrios presupuestarios

La amplitud de esos desequilibrios (también llamados saldos netos), es decir, la diferencia entre lo que se contribuye a la UE y lo que se recibe de ella, ha estado en el centro de las discusiones durante bastantes años. Como respuesta, se alcanzó un compromiso en 1984 en el Consejo Europeo de Fontainebleau. Según las conclusiones de dicho Consejo:

«La política de gastos es el medio esencial para resolver la cuestión de los desequilibrios presupuestarios.

Sin embargo se decidió que todo Estado miembro que soporta una carga presupuestaria excesiva con respecto a su prosperidad sea susceptible de beneficiarse, en su momento, de una corrección».

En virtud de estas conclusiones se otorgó, finalmente, el *cheque británico*. Y en marzo de 1998, cuatro Estados miembros, Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia declararon su convencimiento de que sus saldos negativos han de considerarse excesivos con respecto a su prosperidad y, por lo tanto, se consideran candidatos a una corrección, en la misma línea que el Reino Unido. Estos países, además, han manifestado su descontento con la actual situación, en la que otros Estados miembros de similar capacidad contributiva al presupuesto de la UE ofrecen saldos negativos mucho menores o incluso saldos positivos. En relación con Alemania, ya en Fontenaibleau se decidió que no participaría en la financiación del «cheque británico», habida cuenta de que era también un contribuyente neto.

Respecto de Alemania, se ha hecho con frecuencia hincapié en que en 1997 su saldo presupuestario suponía más del 60% de todos los saldos negativos. Este cálculo, no obstante, se veía influido por las fuertes fluctuaciones de la corrección británica. En 1999, el saldo presupuestario de Alemania representa algo menos del 50% de todos los saldos negativos. En los próximos años se espera que este porcentaje disminuya algo más, ya que es probable que, como consecuencia de la ampliación, más Estados miembros registren saldos negativos, de modo que es probable que, en los próximos años, la parte de Alemania en todos los saldos presupuestarios negativos descienda progresivamente hasta aproximadamente el 40%.

El caso de los Países Bajos es diferente. Mientras las restituciones a la exportación desempeñaron un importante papel en la PAC (junto con las medidas de almacenamiento de excedentes temporalmente retirados de los mercados), el país fue un importante receptor de este tipo de gasto, hasta el punto de que durante muchos años figuró como un gran beneficiario neto. Las reformas de la PAC han modificado gradualmente esta situación, y los Países Bajos se han convertido paulatinamente en un contribuyente neto al presupuesto de la UE, al recibir bajos ingresos tanto de los Fondos estructurales como de las ayudas directas procedentes del gasto agrícola.

La posición de este país, sin embargo, depende también en gran manera de la definición de saldo presupuestario que se utilice y, en concreto, del tratamiento de los derechos de aduana. Según la Comisión, si se calculan los saldos de acuerdo con las disposiciones del mecanismo de corrección decidido en Fontenaibleau, lo que neutralizaría el impacto de los RPT en el cálculo, el saldo negativo de los Países Bajos en la actualidad es algo menor que el de los otros países.

Se esperaba que tanto Suecia como Austria tuvieran saldos negativos. La parte en el gasto agrícola y de Fondos Estructurales que esos países han podido esperar hasta 1999 ha sido pequeña. En 1997 estos dos países contribuían, respectivamente, con el 3,1% y el 2,8% a la financiación de la UE. Su parte en el gasto PAC era del 1,8% y 2,1%, mientras su parte en los Fondos Estructurales era del 0,9% y 1,4%.

En general, es preciso ser realista. Todos los países de la UE están de acuerdo con que es preciso ampliar la UE a nuevos miembros de Europa Central y Europa del Este. Pues bien; los países que van a adherirse a la Unión con motivo de la próxima ampliación tienen unos niveles de prosperidad muy por debajo de los de los actuales miembros, por lo que se convertirán en grandes beneficiarios netos. Esto implica que las posiciones presupuestarias de los actuales quince Estados miembros experimentarán un correspondiente proceso de deterioro, que, sobre la base del enfoque esbozado por la Comisión, puede calcularse en aproximadamente el 0,15% de su PNB en el año 2006. Tal como ha señalado la Comisión, esta evolución «no puede constituir una sorpresa ni debería dar lugar a exigencias de compensación». Por algo se quiere la ampliación: por los beneficios indivisibles de la misma para todos los Estados miembros, particularmente para los más poderosos y competitivos, en el horizonte, tal vez, de una Europa federal.

Progresividad

En julio de 1998 España formuló una propuesta para introducir progresividad en el sistema de recursos propios de la UE. La propuesta, apoyada por Grecia y Portugal, se basa en el Protocolo sobre la cohesión económica y social, en concreto, en la declaración de intenciones de las Altas Partes Contratantes de tener «más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios de corregir para los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existan en el sistema actual de recursos propios». A este respecto, conviene destacar que durante las discusiones que tuvieron lugar en el año 1992 sobre las perspectivas financieras 1993-1999 la progresividad se entendía como proporcionalidad con el PNB y que, por otro lado, ya se han tomado diversas medidas para corregir los aspectos regresivos del sistema de recursos propios. La propuesta reconoce que ya se han producido mejoras, relacionadas con la cada vez mayor importancia del recurso PNB, pero al mismo tiempo hace hincapié en que en el sistema de recursos propios sigue faltando progresividad en las contribuciones.

Según la propuesta, podría obtenerse una mayor progresividad en las contribuciones ajustando la base del recurso PNB mediante el uso de coeficientes que reflejen la prosperidad relativa de cada Estado miembro. El ajuste puede ser total (aplicándose al recurso PNB) o parcial (aplicándose sólo a una parte del recurso PNB), en cuyo caso la progresividad sería también parcial. Asimismo, los Estados miembros se agruparían por categorías de prosperidad relativa (por ejemplo, Estados miembros con una renta *per cápita* inferior al 90% de la media de la UE, aquellos cuya renta se sitúe entre el 90% y el 100%, etc.), asignándose unos coeficientes de ajuste específicos para cada categoría. Las contribuciones al presupuesto de la UE se determinarían de acuerdo con las nuevas bases. El nuevo recurso podría en último término sustituir totalmente al recurso IVA.

La Comisión reconoce que la propuesta es atractiva a primera vista puesto que existe progresividad en los sistemas impositivos de prácticamente todos los Estados miembros, pero que, no obstante, presenta el importante inconveniente de desconocer la naturaleza de la solidaridad que se practica en la Comunidad. Y que son dos las principales razones de la actual opción de la UE de llevar a cabo la solidaridad mediante la sección de gastos del presupuesto:

- *En primer lugar*, la solidaridad de la UE se expresa básicamente en forma de mejora de la convergencia real, fundamentalmente mediante la asignación de fondos a regiones subvencionables de cualquier Estado miembro en vez de a los Estados miembros como tales.
- *En segundo lugar*, existen más probabilidades de alcanzar la convergencia mediante una progresividad basada en el gasto que mediante la progresividad en las contribuciones. La explicación es que la progresividad en las contribuciones, al disminuir las cuotas de los Estados miembros menos prósperos en la financiación, «les deja en libertad de usar los fondos como consideren oportuno. En ese caso, es razonable esperar que no se refuerce la inversión tanto como la progresividad basada en el gasto».

Estimamos que todavía «no está el horno (de la UE) para bollos» de la progresividad en el ingreso, pero también que estos dos argumentos de la Comisión no tienen fuerza determinante. No la tiene el primero porque mejor es, en principio, la doble progresividad, en el ingreso y en el gasto, como se practica en el seno de cada Estado miembro, que la progresividad sólo en el gasto. Tampoco la tiene el segundo, porque parece tratar a los Estados miembros menos prósperos como menores, sin suficiente responsabilidad en sus decisiones de inversión. Por otra parte, la posible

sustitución del recurso IVA por una contribución progresiva en relación con el PNB de cada país eliminaría de raíz una aportación social y moralmente regresiva.

Acuerdos exteriores

325.000 millones de pesetas se calcula va a costar a la comunidad internacional, en buena parte a la UE, la reconstrucción de Kosovo. Mientras esté en el poder Milosevich no se habla de lo que puede costar la reconstrucción de Servia.

Se celebró a finales de junio de 1999 la cumbre de Río entre la UE e Iberoamérica para estrechar lazos y acentuar la presencia europea en aquel subcontinente.

La UE, Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Chile, se comprometieron también, en esa misma cumbre de Río, a crear sin plazo fijo un área de libre comercio.

Ya he hablado de la relativamente escasa cuantía de la partida del presupuesto de la UE, asignada a ampliar la Comunidad hacia los países del Centro y del Este de Europa.

El mundo en desarrollo pide, por de pronto, ayuda humanitaria, y la UE ha destinado para esa finalidad en 1999 muy cerca de 120.000 millones de euros.

Estos y otros desafíos exteriores, aparte de los acuerdos con los llamados países ACP, antiguas colonias europeas, son también otros tantos retos al presupuesto de la UE. Es forzosa la flexibilidad y el crecimiento correspondiente de este último.

CONCLUSIÓN

El actual sistema de financiación de la UE responde bastante bien, también desde el punto de vista de la justicia y de la solidaridad, al actual estado de la integración de la misma. Pero es preciso acelerar el proceso político de la Unión. Lo apoya no sólo el Parlamento Europeo sino también una parte muy sustantiva de la opinión pública. Dentro de ese proceso la adecuación del presupuesto, en concreto su crecimiento adecuado, es una condición *sine qua non*. De hecho, el Parlamento Europeo, el 29 de septiembre pasado, aceptó los términos del acuerdo de Berlín el pasado mes de mayo por una mera mayoría simple y bajo una serie de condiciones, entre las que figuraba la posibilidad de enmendar, si era necesario, los recursos decididos en Berlín.

Según el centrista francés Jean Louis Bourlanges, que es el eurodiputado que elabora la ponencia del Presupuesto, esta necesidad se plantea ya para el año 2000, si se quieren financiar 500 millones de euros para la reconstrucción de Kosovo, 125 millones para el acuerdo de pesca con Marruecos, así como ayudas a Turquía después de los terremotos (50 millones) o a Timor Oriental (30 millones).

Bibliografía utilizada

- BAREA, José y BAREA, Maite: *Después de Maastricht ¿qué?*. Ediciones Encuentro. Madrid, 1998.
- Biblioteca de Legislación: *Tratado de Amsterdam y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea*. Editorial Civitas. Madrid, 1998.
- Comisión Europea: «Agenda 2000. Financiación de la Unión Europea». Suplemento 2/98 del *Boletín de la Unión Europea*.
- Comisión Europea: *Boletín de la Unión Europea*, 3.1999.
- Diario *El País*, primer trimestre de 1999.
- GOROSQUIETA, Javier: «El compromiso de la Cumbre de Berlín», en *Razón y Fe*, 239 (n.º 1207), mayo 1999, 539-546.
- HITIRIS, Theo y VALLÉS, José: *Economía de la Unión Europea*, cuarta edición, Prentice Hall, Madrid 1999.
- JORDÁN, Josep M.^a (Coord.): *Economía de la Unión Europea*, 3.^a Edición, Civitas Ediciones, S.L., Madrid 1999.

La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam ¿La nueva panacea de Europa?

Juan Llanes Cavia¹

«El pesimista se queja del viento; el optimista espera
que cambie; el realista ajusta las velas»

William George Ward

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. LA FÓRMULA DE LA FLEXIBILIDAD.—1. **Orígenes e ideas.**—2. **Antecedentes de flexibilidad en el contexto comunitario.**—II. LA FLEXIBILIDAD EN EL MARCO DE LA CIG.—1. **Los trabajos preparatorios.**—2. **El Grupo de Reflexión.**—3. **La toma de posiciones en los Estados miembros.**—4. **La apertura de la CIG.**—a) *La Presidencia italiana.*—b) *La Presidencia irlandesa.*—i) El documento franco-alemán de octubre de 1996.—ii) El proyecto Dublín II.—c) *La Presidencia neerlandesa.*—III. LA COOPERACIÓN REFORZADA EN AMSTERDAM.—1. **Descripción del modelo empleado.**—2. **Reglamentación general.**—a) *Requisitos.*—b) *Procedimiento y financiación.*—3. **Reglamentación específica.**—a) *El tercer pilar.*—b) *El pilar comunitario.*—4. **Cooperaciones especiales.**—a) *Caso Schengen.*—b) *Las cuestiones de visado, asilo e inmigración.*—c) *La abstención constructiva en el segundo pilar.*—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

La cooperación reforzada constituye una de las novedades más importantes del Tratado de Amsterdam. Posibilita por vez primera que un

¹ Becario de la Dirección General de Asuntos Europeos del Gobierno de Cantabria.

El autor agradece sinceramente las valiosas aportaciones y los acertados comentarios de los profesores Nicolás Mariscal y José Ramón Canedo Arrillaga.

número de Estados miembros inferior al total, coopere más estrechamente en ámbitos específicos haciendo uso del marco institucional de la Unión.

Ello representa un paso adelante en la senda de la integración, al evitar que la construcción europea progrese al ritmo marcado por el miembro más lento o el menos entusiasta, pero al mismo tiempo podría ser origen de escisiones en la Unión, al no ser la totalidad de los Estados miembros la que toma parte en ella.

Para evitar ese peligro, las disposiciones aprobadas en Amsterdam están sometidas a unas estrictas condiciones; mantenimiento del marco institucional único, respeto del acervo comunitario, utilización como último recurso, participación de una mayoría de Estados miembros, apertura a los Estados no participantes... etc.

El presente artículo examina en primer lugar la gestación del mecanismo de la cooperación reforzada durante las negociaciones de la CIG de 1996, y evalúa posteriormente desde una doble perspectiva, jurídica y política, las reglas que finalmente han sido introducidas por el Tratado de Amsterdam, considerando la función que pueden desempeñar en la resolución de los actuales problemas de la Unión Europea.

I. LA FÓRMULA DE LA FLEXIBILIDAD

1. Orígenes e ideas

La mayoría de los autores sitúa el origen de la flexibilidad en la década de los setenta cuando con la incorporación del Reino Unido y de Dinamarca a la Comunidad se hizo más evidente la disparidad de visiones existente entre los Estados miembros en cuanto al proceso de construcción comunitario.² El germen residía en las divergencias económicas que existían en la Comunidad. En 1974, el entonces Canciller alemán Willy Brandt abogó por el establecimiento de una división de la Comunidad en dos áreas. Según Brandt, había que permitir a los Estados pertenecientes al área más desarrollada un avance hacia una mayor integración económica.³ Apenas transcurrido un año, el Primer Ministro belga

² Véase en ese sentido, BASTARRECHE SAGÜES, Carlos, «Cooperación Reforzada» en *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Biblioteca Nueva/Política Exterior, Madrid, 1998, p. 331 o EHLERMANN, Claus Dieter. *Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty*, European University Institute, Badia Fiesolana, 1998, p.4.

³ «Un trato equitativo supondría un serio daño para los nueve Estados miembros, debido a las considerables diferencias entre sus situaciones económicas». NOMDEN, Koen «Flexibility:

Leo Tindemans, en un Informe sobre el funcionamiento de la Unión Europea, admitía, a la vez que defendía el concepto común de la Unión Europea, la posibilidad de adoptar una diferente velocidad en el proceso integrativo en función de la diferente capacidad económica de los Estados miembros.⁴

«Es imposible presentar hoy en día un programa de acción creíble, si se considera como absolutamente necesario que en todos los casos sean franqueadas todas las etapas por todos los Estados al mismo tiempo. La divergencia objetiva de las situaciones económicas y financieras es tal que, si esta exigencia se planteara, el progreso sería imposible y Europa seguiría desmoronándose. Es necesario poder admitir que:

—en el marco comunitario de un concepto global de la Unión Europea...

—y basándose en un programa de acción establecido en un dominio determinado por las instituciones comunes y admitido en lo referente a su principio por todo el mundo,

1. Los Estados que se hallan en medida de progresar tienen el deber de seguir adelante;

2. Los Estados que tienen motivos, y que el Consejo, a propuesta de la Comisión, reconocen como objetivamente valedores, para no progresar, no lo hagan,

—sin dejar por ello de recibir de los otros Estados la ayuda y la asistencia que sea posible darles, con el fin de que estén en condiciones de reunirse con los otros.

—y participando en el seno de las instituciones comunes a la evaluación de los resultados obtenidos en el dominio considerado. No se trata aquí de una Europa a la Carta; el acuerdo de todos sobre el objetivo final a conseguir en común liga a cada uno; sólo la ejecución es la que se escalona en el tiempo.»⁵

No obstante, a partir de la publicación del Informe Tindemans, la defensa de dichos planteamientos iría perdiendo vigor, y aun constituyén-

A key element in future European Integration» en *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, Monica den Boer (ed.), European Institute of Public Administration, Maastricht, 1998, p. 34.

⁴ El Informe se encuentra publicado en *Revista de Instituciones Europeas*, 2/1976, pp. 585-619. Para un análisis de las modificaciones institucionales propuestas en el Informe, véase TRUYOL y SERRA, Antonio. *La Integración europea*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 117-126.

El propio Tindemans realiza un breve estudio retrospectivo del Informe en «Dreams come true gradually. The Tindemans Report a quarter of century on» en *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European integration*, Martin Westlake (ed.) Routledge, London, 1998.

⁵ *Revista de Instituciones Europeas*, 2/1976 pp. 598-599.

dose en centro de atención de algunos autores, acabaría convirtiéndose en una cuestión de carácter secundario e intermitente en el contexto político europeo.⁶

En la década de los noventa, la cuestión volvería a tomar impulso con el Tratado de Maastricht al confluir una serie de factores. En primer lugar, el hecho de que en el mismo Tratado se contemplasen una serie de excepciones concediendo a algunos Estados la posibilidad de no participar junto al resto en unas determinadas áreas (ej. el Reino Unido y la Carta Social). En segundo lugar, la decisión acordada en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 de realizar una nueva ampliación a los países de Europa Central y Oriental, países con una situación social y económica muy dispar a la de la Unión.⁷ En tercer lugar, la perspectiva de una Unión Económica y Monetaria, cuya tercera fase conduciría ineludi-

⁶ Entre los estudios más destacados de aquella época cabe destacar: DAHRENDORF, Ralf. *A third Europe?*, European University Institute, Florence, 1979.

GRABITZ Eberhard, *Abgestufte Integration: Eine alternative zum herkömmlichen integrationskonzept?*, N.P. Engel Verlag, Kehl am Rhein, Strasbourg, 1984.

EHLERMANN, Claus Dieter, «How Flexible is Community Law? An unusual Approach to the concept of 'two speeds'», *Michigan Law Review*, vol. 82, april/may 1984, pp. 1274-1293.

WALLACE, Helen, *Europe: The Challenge of Diversity*, The Royal Institute for International Affairs, Chatham House Papers n.º 29, London, 1985.

Recurriendo a su uso en la mayor parte de las ocasiones como una directa amenaza a las desafiantes posturas británicas; citaré, a modo de ejemplos, el Discurso del Presidente Mitterrand ante el PE el 24 de mayo de 1984, o las declaraciones del Canciller Köhl y del Presidente Mitterrand en la Cumbre Europea de Fontainebleau los días 25 y 26 de junio de ese mismo año.

⁷ Cuatro años más tarde, en el Consejo Europeo de Luxemburgo de 13 de diciembre de 1997 se acordó la fecha para el inicio de las negociaciones con el considerado "primer grupo" de los países aspirantes: Polonia, Chipre, Hungría, República Checa, Estonia y Eslovenia. No obstante, el pasado mes de octubre, la Comisión, con vistas al próximo Consejo Europeo de Helsinki, propuso suprimir el formato de las "dos tandas", incorporando la segunda oleada de adhesiones a la ronda negociadora (Eslovaquia, Rumanía, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta —además recientemente, la Comisión ha solicitado el estatuto oficial para Turquía—), aunque ello no suponga el abandono de los criterios jurídicos y económicos de integración (modelo regata) *Expansión*, 14 de octubre de 1999. Ello elevaría a 25 o 30 el número de Estados miembros. Además, a pesar del reforzamiento de la estrategia de preadhesión (creación del Instrumento para Políticas Estructurales para la Adhesión —ISPA—), y de la asignación de ayuda al sector agrícola a partir del año 2000 acordadas en el mes de marzo en el Consejo Europeo de Berlín, la desigualdad es aún notoria (renta en torno al 40% de la media de la Unión). Tal circunstancia podría ocasionar problemas de carácter social (movimientos migratorios) o financieros (repercusiones en la financiación de la PAC y en los instrumentos de cohesión económica y social). Fuentes: Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Ministerio de Asuntos Exteriores, y Eurostat, datos 1997.

Véanse también, a modo de ejemplo, las repercusiones que la entrada de los candidatos causaría en el proceso de toma de decisiones en: STUBB, Alexander. *The Semantic Indigestion of Differentiated Integration. The Political Rethoric of the pre-1996 IGC Debate*, tesis del

blemente a una Europa a dos velocidades.⁸ En cuarto y último lugar, pero no menos importante, la tradicional falta de eficacia, transparencia y democracia que asolaba a las ya anquilosadas instituciones de la Comunidad.

Pero, sería la publicación en el mes de septiembre de 1994 de un documento de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea por parte del grupo parlamentario alemán de la CDU/CSU⁹, el elemento que contribuiría de forma definitiva a poner el tema de actualidad. El Documento (conocido también por el nombre de sus autores, los diputados Karl Lamers y Wolfgang Schäuble) contenía una serie de propuestas entre las que se encontraba la de la creación de un *núcleo duro*, que compuesto por Alemania, Francia y el Benelux, pero dejando abierta la posibilidad a que se incorporasen nuevos Estados con posterioridad, sería el encargado de liderar el proceso de integración de la Unión.

«Debe reforzarse la existencia de un núcleo duro de países orientados a una más estrecha integración y cooperación. Por el momento, el núcleo comprende 5 ó 6 países (Alemania, Francia y Benelux), pero no debe cerrarse a otros Estados miembros; es más debe estar abierto a todos aquellos Estados deseosos y capaces de reunir los requisitos. La tarea del núcleo duro es, al dotar a la Unión de un centro fuerte, contrarrestar las fuerzas centrífugas generadas por una constante ampliación y de ese modo, evitar una alianza informal de los países meridionales más inclinada al proteccionismo.»¹⁰

Colegio de Brujas, 1995, pp. 70-73 ; y MANGAS, Araceli en *Reflexiones sobre la Conferencia Intergubernamental 1996*, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1995, pp. 118-136.

Sobre los condicionamientos en general de la V ampliación y el debate pre CIG, véase: MARISCAL, Nicolás «Ampliación y Profundización ante la CIG 96» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 15/1996, pp. 87-101. DE YTURRIAGA BARBERÁN, José Antonio «Evolución de la Unión Europea. ¿Profundización o Ampliación?» en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, núm. 2, 1992, pp. 491-514 y «La V ampliación de la UE y sus condicionamientos institucionales» en *Gaceta Jurídica de la CE*, serie D-25, julio 1996, pp. 179-244. WESSELS, Wolfgang «Deepening versus widening? Debate on the shape of EC Europe in the nineties» pp. 17-56 en *The European Union in the 1990s*. Institute für Europäische Politik (IEP), College of Europe, Bonn, 1993.

⁸ Condicionado por factores tanto económicos como políticos. Véase RODRÍGUEZ ORTÍZ, Francisco *La Unión Monetaria y España ¿Integración económica o desintegración social?* Universidad de Deusto, Bilbao, 1997, en especial «SME y Zona Monetaria: Conflicto/Cooperación y Europa a dos velocidades» pp. 23-31 y DE GRAUWE, Paul «La economía política de la Unión Monetaria Europea» en *España y la Unificación Monetaria Europea: una lectura crítica* Abacus, Madrid, 1994, pp. 93-102.

⁹ *Reflexiones sobre la Política europea*. Manifiesto de la CDU/CSU en el Bundestag, 1 de septiembre de 1994.

¹⁰ Idem, en *Meridiano Ceri*, n.º 1, enero 1995, pp. 27.

La construcción de un grupo-núcleo no era un fin en sí, sino un medio para unir los fines conflictivos de profundización y ampliación. Las repercusiones del documento fueron importantes: supondría la apertura de un amplio debate con vistas a la CIG, y llegaría a condicionar de forma indirecta el desarrollo de la misma.¹¹

A partir de entonces las abundantes aportaciones y sugerencias surgidas a raíz de la propuesta germana girarían, además del concepto del *núcleo duro*, en torno a una serie de ideas (integración a varias velocidades, geometría variable, Europa a la carta, círculos concéntricos, solidaridad reforzada), que son expuestas brevemente a continuación:¹²

Conforme al modelo de la *integración a varias velocidades*, todos los Estados miembros deciden realizar juntos las mismas políticas y acciones pero no al mismo tiempo. En otras palabras, se alcanzan unos objetivos comunes pero a diferentes ritmos. Es posible encontrar en el contexto comunitario antecedentes de este concepto al tratarse de un instrumento utilizado por el derecho comunitario, con carácter transitorio y excepcional, para posibilitar la integración entre desiguales. Los ejemplos más claros serían las derogaciones temporales del acervo en las negociaciones de adhesión y los períodos transitorios más largos otorgados a un determinado país para la aplicación de una disposición comunitaria. Entre los impulsores de esta idea se encontraría Leo Tindemans con su conocida formulación.¹³

El término de la *geometría variable*, introducido por la Comisaría de Planificación francesa en el contexto de la elaboración del VIII Plan

¹¹ Un completo análisis de las reacciones que el documento causó entre los diferentes Estados miembros e instituciones europeas se encuentra en: STUBB, Alexander (1995) pp. 40-56 y anexos pp. 96-102. El documento ha tenido una continuación, véase «*Acotaciones sobre la política europea II*». *El desarrollo futuro del proceso de la integración europea*, 3 de mayo de 1999 (Fuente electrónica: <http://www.cdu.de/english/eulamers.htm>), en donde se continúa presentando la idea de un núcleo como mecanismo que contrarreste la tensión entre profundización y ampliación (citando como ejemplo la UEM), aunque esta vez la presentación se haga con mayor moderación. Se hace referencia a un «núcleo firme» en lugar de uno duro.

¹² MARISCAL, Nicolás (1996) pp. 94-96. Un cuadro sinóptico de todas ellas realizado por el mismo autor se puede ver en «El Tratado de Amsterdam: Sugerencias a la luz de las teorías» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 20/1999 pp. 99-101. Véase como muestra de las numerosas aportaciones el listado que Stubb hace de los términos empleados en las diferentes formulaciones, STUBB, Alexander (1995) pp. 9-39, o en un resumen de la misma memoria en *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.º 2, June 1996 pp. 283-295.

¹³ Véase STUBB, Alexander (1995) pp. 21-28. La *integración a varias velocidades* sería también objeto de consideración en el borrador que sobre un proyecto de Constitución europea fue presentado al PE en 1994, *Segundo Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la Constitución de la Unión Europea* (Informe Hermann), A3-0064/94.

Económico,¹⁴ (inicialmente referido al ámbito técnico-industrial y posteriormente ampliado a nuevos campos como el de la defensa y entre cuyos integrantes se encontraban Gerard Tardy y Jacques Delors), presenta numerosas dificultades a la hora de su definición.¹⁵ Una aproximación general a la misma indicaría que si bien la *geometría variable* es un modelo menos ambicioso que el de la *integración a varias velocidades* en cuanto a que el número de objetivos comunes que se establece es inferior, y por admitir diferencias insalvables dentro de la Comunidad, la línea divisoria entre la *geometría variable* y una *integración a la carta* puede resultar en cambio un tanto confusa. Aunque parte de la literatura (Ehlermann)¹⁶ entiende que ambos términos dependen de una misma variable (contenido), me inclino por la clasificación que hace Stubb al subordinar la *integración a la carta* a una nueva variable (espacio).¹⁷ Así, en la *geometría variable* algunos Estados miembros se abstienen de participar en determinadas políticas en las que algunos Estados miembros han alcanzado ya una mayor integración (Acuerdos de Schengen, UEO, Eureka...), mientras que en el modelo *a la carta*, un Estado miembro opta por no participar en una política en particular (el Reino Unido y la Carta Social). De acuerdo a esta idea, todos los Estados miembros participan conjuntamente en una serie de políticas o acciones mientras que en otras, sólo un núcleo (los que pueden y quieren) está autorizado a participar.¹⁸

La paternidad de la *Europa a la carta* es atribuida a Dahrendorf.¹⁹ Según esta idea, cada Estado miembro escoge, como si de un menú se

¹⁴ *Commissariat du Plan. Quelle stratégie Européenne pour la France?*, París, 1983.

¹⁵ Por ello suele existir cierta confusión, por ejemplo el documento de la CDU/CSU proponía indistintamente el modelo de las *varias velocidades* o el de la *geometría variable* en torno al núcleo duro. STUBB, Alexander (1995), pp. 25-26. El mismo autor ha llegado a calificar la *geometría variable* como el sueño del político y la pesadilla del politólogo.

¹⁶ EHLERMANN (1995) p. 6.

¹⁷ STUBB, Alexander (1995) pp. 28 y ss. Clasificación secundada por Fernando Mariño, que califica la *geometría variable* como una integración «espacial», al estar hecha a la medida del territorio de uno o varios Estados. MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, «La integración diferenciada. La cooperación reforzada» en *El Tratado de Amsterdam: Análisis y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 607.

¹⁸ Acerca de la *geometría variable*, véase: MAILLET, Pierre & VELO, Dario. *L'Europe à Géométrie Variable*, L'Harmattan, París, 1994.

GERING, Claus «Vertiefung durch Differenzierung-Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte», *Integration 2/97*. Del mismo autor, «Viefalt in Einheit-die Flexibilisierung der europäischen Integration», *Die Europäische Union - Wesen, Struktur, Dynamik* (Hrsg. Europa Institut Zürich und Volkshochschule des Kantons Zürich).

QUERMONNE, Jean Louis. «La Différenciation dans L'Union Européenne: L'Europe à Géométrie Variable», en *La Différenciation dans L'Union Européenne*, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1994.

¹⁹ LAFFAN, Brigid. *Integration and Cooperation in Europe*, Routledge, London, 1992, pp. 13 y ss.

tratará (*pick and choose*), las políticas o acciones de la Unión Europea en las que desea participar, al tiempo que mantiene un mínimo de objetivos comunes (Mercado Unico). Donde coinciden intereses hay políticas comunes, y donde no coinciden no los hay.²⁰ Adoptado con rapidez por el Primer Ministro británico John Major,²¹ este modelo sería objeto de un rechazo generalizado.

La idea de los *círculos concéntricos* fue formulada por el entonces Primer Ministro francés Edouard Balladur como una alternativa francesa al *núcleo duro* alemán. Consistía en una serie de círculos en los que se iban situando los Estados en función de sus capacidades y de su deseo de integración. De un núcleo central integrado por las políticas básicas de la Comunidad irradiarían sucesivos círculos a los que los Estados irían accediendo, de forma progresiva y voluntaria, conforme fuesen cumpliendo los requisitos fijados para ello. Según Balladur, Europa estaría compuesta por «un círculo de derecho común que es la Unión Europea, con el Mercado Unico, sus políticas comunes y la PESC; otro, un círculo más amplio compuesto por países no miembros, que a la espera de su adhesión se vincularían a la Unión mediante una red de acuerdos de cooperación; y finalmente varios círculos restringidos que permitirían una cooperación más profunda entre un limitado número de países en ciertos ámbitos específicos».²²

Finalmente, y partiendo de la *geometría variable* se ha elaborado el modelo de la *solidaridad reforzada*. Presentado como un principio equilibrador de los anteriores se elaboraría este nuevo modelo, que establece unos requisitos mínimos de acción común mediante los que se refuerza la solidaridad de los Estados miembros al objeto de evitar una dilución de la UE. Las condiciones serían las siguientes: Utilización de la fórmula en último recurso y apertura a todos los Estados; se debía dotar al proyecto de unas políticas de acompañamiento que reforzasen la coherencia global de la Unión; mantenimiento del acervo comunitario y marco institucional único. Entre sus máximos promotores se encontraban el Ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, y los ministros franceses Alain Juppé y Alain Lamassoure.²³

²⁰ MARISCAL, Nicolás (1996), pp. 94. Véase también, STUBB, Alexander (1995), pp. 34-38.

²¹ Discurso en la Universidad de Leiden, *Europe - A future that works*, Leiden, Wednesday 7 september 1994.

²² DE YTURRIAGA BARBERÁN, José Antonio (1996) p.196 y MARISCAL, Nicolás (1996) pp. 95 y 96. Véase también MORÁN, Fernando «Perspectiva de la reforma de la Unión Europea» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm.13/1995 pp. 168-170.

²³ DE YTURRIAGA BARBERÁN, José Antonio (1996) pp. 199-202.

2. Antecedentes de flexibilidad en el contexto comunitario

La idea de introducir en el contexto comunitario fórmulas de flexibilidad no es algo reciente. Fuera del marco institucional es necesario retrotraerse a la Comunidad de los Seis para encontrar la cláusula que permite a los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo su integración extracomunitaria en el Benelux (art. 233 TCE). Otras cooperaciones intergubernamentales más recientes son las realizadas en los ámbitos de la seguridad y de la defensa (UEO, Eurocorps o Eurofor), en la investigación (Airbus, Ariane, ESA, JET o Eureka), en la libre circulación de personas (Acuerdos de Schengen), o en el Sistema Monetario Europeo.

También es posible encontrar fórmulas clásicas de flexibilidad dentro del marco comunitario. Los períodos transitorios fijados en los Tratados constitutivos y posteriormente en las diferentes Actas de Adhesión permiten la no afectación del conjunto de las normas comunitarias a algunos Estados miembros durante un determinado período de tiempo. El Acta Unica Europea o el Tratado de la Unión Europea constituyen ya una prueba de la incorporación de mecanismos de flexibilidad más o menos complejos.

En el AUE se introdujo por vez primera la «aceptación diferenciada» en ciertas áreas del derecho comunitario primario. Así, el artículo 8C posibilitaba la constitución de excepciones temporales durante el período de establecimiento del mercado interior. El artículo 100 A)4 permitía a los Estados la adopción (principalmente en el área medioambiental) de disposiciones «más protectoras» introduciendo el concepto de *opting out*. Los artículos 130 K y 130 O concedían diferenciaciones en la ejecución de los programas de investigación y desarrollo. Los artículos 130 A a 130 E también consentían diferencias con vistas a reducir las diferencias económicas y sociales entre los Estados miembros.

En lo que respecta al Tratado de la Unión Europea, éste introdujo igualmente fórmulas de flexibilidad más desarrolladas, propiciadas en parte por la nueva estructura en pilares y por la negativa de algunos Estados a vincularse desde el principio a los progresos alcanzados en determinados ámbitos. Se incluyeron nuevas disposiciones facultando a los Estados a adoptar medidas de protección más estrictas (siempre compatibles con el TCE) en materia de protección de trabajadores (art. 118A.3), protección de consumidores (art.1 29A.3) o medio ambiente (130 T). Así, el artículo 130S párrafo 5 contemplaba una excepción al principio de unificación de la política medioambiental a cargo de los Estados miembros (principio de quien contamina paga), permitiendo excepciones temporales «cuando las medidas adoptadas en cumplimiento de la política de medio ambiente implique costes considerados desproporcionados por las autoridades públicas de un Estado miembro».

El TUE preveía varias fórmulas de una *Europa a varias velocidades* con la regulación transitoria de aquellos Estados que hubiesen cumplido los criterios de convergencia (art. 109A a 109M TCE), y las disposiciones relativas a las derogaciones de normas del TCE referentes a la participación de Estados miembros en la tercera fase de la UEM (con la excepción del Reino Unido y de Dinamarca). En concreto, las normas del Protocolo 14 y el acuerdo sobre Política Social,²⁴ además de una serie de Protocolos anexos al TCE que contemplaban casos específicos. El número 1 (legislación danesa sobre adquisición de una segunda vivienda); el número 2 (sobre la limitación temporal de los beneficios de la seguridad social); el número 17 (que preservaba el artículo 40.3.3 de la Constitución irlandesa sobre la protección del *nasciturus*). Por último, también se incluyeron en los pilares intergubernamentales de la PESC y de la CAJI, en concreto los artículos J.3.7, J.4.5 y K.7

II. LA FLEXIBILIDAD EN EL MARCO DE LA CIG

1. Los trabajos preparatorios

La posibilidad de regular de un modo expreso y con carácter general la «integración diferenciada» o «cooperación reforzada» no figuraba en un principio entre las cuestiones previstas a examen por el artículo N del TUE. No se le consideraba por tanto un asunto a incluir en la agenda CIG.²⁵ Sin embargo, escaso tiempo después, la aparición de ciertos factores harían necesario articular en los Tratados algún tipo de instrumento

²⁴ Véase USHER, J. «Flexibility and Enhanced Cooperation» en *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 255-259. También EHLERMANN, Claus Dieter. *Increased Differentiation or Stronger Uniformity?* European University Institute, Florence, 1995, en especial pp. 8-18.

²⁵ En un principio las cuestiones previstas a tratar en la CIG eran las siguientes:

- La posible ampliación de la codecisión.
 - La evaluación del funcionamiento de la PESC, y la posibilidad de incluir una Política Común de Defensa.
 - La introducción de cláusulas específicas en los ámbitos de la protección civil, energía y turismo.
 - Proceder al establecimiento de una jerarquía normativa.
- A lo largo del período 1993-1994 otras consideraciones fueron añadidas a la lista:
- Las adaptaciones institucionales necesarias, con vistas a las ampliaciones del Centro y Este de Europa.
 - El aumento de legitimidad democrática y la transparencia de decisiones.
 - La revisión de la CAJI.
 - Finalmente, la posibilidad de establecer una cooperación reforzada.

que facilitase esa posibilidad (las dificultades cada vez más frecuentes en lograr una aplicación efectiva en los asuntos de la PESC y de la CAJI ; el hecho de que el propio TUE ya contemplase mecanismos de flexibilidad por medio de la introducción de diferentes fórmulas; y finalmente, las perspectivas existentes ante una V ampliación). El asunto de la flexibilidad quedó expuesto, aunque de modo muy general, en el Consejo Europeo de Corfú, donde se acordó solicitar a las diferentes instituciones informes sobre el funcionamiento del TUE.²⁶

En la **Comisión**, se había constituido una *Task Force* a primeros de 1995, que elaboró un proyecto de informe que fue presentado al Colegio de Comisarios en el mes de abril para su discusión. En el Informe, adoptado el 10 de mayo, y en el que se planteaba como uno de los grandes retos, la «*necesidad de prepararse para las sucesivas ampliaciones*», la Comisión creía necesario considerar la posibilidad de adoptar «*ritmos diferenciados de integración*», aunque con ciertas limitaciones (que ello no supusiera la aceptación de una *Europa a la carta*).²⁷

Por parte del **Consejo de Ministros**, la Secretaría General presentó un proyecto de informe, posteriormente aprobado en el que se analizaban los problemas existentes.²⁸ El informe, sin aportar propuestas concretas, consideraba que la aparición de aquéllos se debía fundamentalmente a la falta de rodaje del TUE.

En el **Parlamento**, cada una de las 17 comisiones elaboró un informe sectorial, que finalmente serían refundidos en dos; uno realizado por Bournanghes sobre el funcionamiento de la Unión, y otro por Martin sobre su desarrollo. Los dos Informes serían debatidos en sesión plenaria resultando aprobado un Informe final el 17 de mayo.²⁹ En su Informe, el Parlamento meditaba sobre la posibilidad de aplicar en un futuro medidas flexibles siempre y cuando no perjudicasen el marco institucional único, el acervo comunitario o los principios de solidaridad y cohesión social, y el de igualdad de todos los Estados y los ciudadanos de la Unión. Según el PE, una *Europa a la carta* debía evitarse a toda costa. Al tiempo,

²⁶ El Consejo Europeo de Corfú tuvo lugar en la citada localidad los días 24 y 25 de junio de 1994.

Un resumen de las contribuciones de las diferentes instituciones comunitarias al Grupo de Reflexión puede encontrarse en *La Reforma de la Europa de Maastricht y la revisión del TUE*, Patronato Catalá Pro Europa. Generalitat de Catalunya, 1997.

²⁷ *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, OPOCE, Luxemburgo, 1995, ISBN 92-827-4174-5.

²⁸ *Consejo de la Unión. Informe del Consejo sobre el funcionamiento del TUE*. Bruselas, 1995.

²⁹ *Resolución sobre el funcionamiento del TUE de cara a la CIG 96. Puesta en marcha y desarrollo de la Unión*. (DOCE C 151 19/6/95, p. 56).

reclamaba su función de control de aquellas políticas de la Unión que realizasen durante un determinado período de tiempo un limitado número de Estados.

Finalmente, durante el mes de mayo, el **Tribunal de Justicia**, el **Tribunal de Cuentas**, el **Comité de las Regiones** y el **Comité Económico y Social** presentarían sus respectivos informes.³⁰

2. El Grupo de Reflexión

En el Consejo Europeo de Corfú se acordó igualmente la creación de un *Grupo de Reflexión* que, compuesto por representantes personales de los Ministros de Asuntos Exteriores, de los Presidentes de la Comisión y del Parlamento Europeo, y presidido por la persona que designase el Gobierno de España,³¹ contribuyera de manera notable a la preparación de la CIG mediante la realización de un pormenorizado análisis de aquellos desafíos a los que la Conferencia debía de hacer frente.³² El primer encuentro mantenido por el Grupo durante los primeros días del mes de junio de 1995, sirvió para establecer el método de trabajo que habría de guiar el desarrollo de su actividad, así como el calendario de sus reuniones.

El Grupo dedicó los meses de junio y julio a examinar de manera general los problemas existentes, con el fin de hacer posible que la Presidencia, transcurrido el mes de agosto, pudiese presentar un informe de los resultados hasta entonces conseguidos para servir de base para la

³⁰ *Informe del Tribunal de Justicia sobre algunos aspectos de la aplicación del TUE* (Doc. 7507/95).

Informe del Tribunal de Cuentas para el Grupo de Reflexión sobre el funcionamiento del TUE, Luxemburgo, 736/95.

Opinión del CdR sobre la revisión del TUE, CdR 136/95, Bruselas 20-21/4/95.

Informe de la Oficina del CES sobre la CIG de 1996. CES, 273/95 fin, Bruselas, 26/4/95.

³¹ Sería designado Presidente del Grupo Carlos Westendorp, Secretario de Estado para las Comunidades Europeas.

³² «El Grupo de Reflexión examinará y elaborará ideas sobre las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que requieran una revisión y otras posibles mejoras con un espíritu democrático y abierto (...). Asimismo, y ante la perspectiva de la futura ampliación, preparará opciones sobre las cuestiones institucionales (...). Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994, «Conclusiones de la Presidencia» Bol. UE 6-1994, p. 19.

Véase el artículo de BOIXAREU CARRERA, Angel «Perspectivas de la Conferencia Intergubernamental de 1996. El Informe del grupo de Reflexión» en *Gaceta Jurídica de la CE*, serie D-25, julio 1996, pp. 7-111, en especial pp. 36-40. Para unas reflexiones sobre los condicionantes de la CIG y sus posibles modificaciones en el TUE, consúltese BULLAÍN, Iñigo «La Conferencia Intergubernamental de 1996 y la reforma del Tratado de la Unión Europea» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 15/1996, pp. 33-62.

continuación de los trabajos.³³ Poco tiempo después, y tras recibir un notorio impulso político en el Consejo Europeo de Cannes, al reiterar éste el mandato establecido en Corfú,³⁴ el Grupo dividió sus trabajos en ocho grandes temas de discusión, siendo debatido el asunto de la flexibilidad en las reuniones que tuvieron lugar en Bruselas y Luxemburgo. Finalizada la primera fase, fue presentado un *Informe de etapa*.³⁵ La labor del Grupo finalizó en diciembre de 1995 con la adopción del *Informe Final* (conocido también como *Informe Westendorp*) en la reunión extraordinaria celebrada en Bruselas el día 4, y con la presentación del mismo al Consejo Europeo de Madrid el 15 y 16 del mismo mes.³⁶ El Informe abordó la cuestión de la flexibilidad en su segunda parte bajo su epígrafe *la flexibilidad: su lógica y sus límites*. El trabajo había consistido en presentar propuestas sobre la base de informes que habían sido aportados previamente por las diferentes instituciones.³⁷ De ese modo, el Grupo mantenía que el éxito de la Unión radicaba en la reafirmación de unos principios resultantes del tronco común que caracteriza a la Comunidad; el mantenimiento y desarrollo del acervo comunitario en su integridad y la consolidación de un marco institucional único. El Grupo manifestaba su total rechazo a cualquier fórmula que pudiera conducir a una *Europa a la carta*, al tiempo que señalaba las líneas directrices para autorizar la

³³ El Grupo señalaría aquellos objetivos, que a su juicio deberían orientar el desarrollo de la CIG. Tras presentar diferentes opciones de reforma, se procedería a su análisis, indicando el grado de apoyo conseguido en el seno del mismo (aunque sin mencionar expresamente qué miembro del Grupo, y por tanto qué Estado, defendía o rechazaba cada propuesta). No obstante, tras los términos deliberadamente ambiguos utilizados para referir cada intervención, es posible en la mayoría de las ocasiones adivinar quién se encuentra tras ellos.

³⁴ Entre las prioridades que mencionan en Cannes se encontraba la de «incrementar la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las instituciones preparándolas para la ampliación».

Consejo Europeo de Cannes de 26 y 27 de junio de 1995, «Conclusiones de la Presidencia», *Bol. UE* 6- 1995, p. 17.

³⁵ Publicado en *Gaceta Jurídica de la CE*, Bol. 106, sept. 1995, pp. 75-89.

El Informe se componía de ocho capítulos, conteniendo cada uno de ellos diferentes reflexiones sobre la forma de proceder en cada cuestión, y fue redactado con un carácter eminentemente técnico ante el temor que existía a que el Reino Unido se desmarcase del mismo si se le dotaba de un mayor contenido político. Remitido al resto de miembros del Grupo, fue objeto de una amplia difusión pública, y serviría de base para la discusión que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince llevarían a cabo durante el Consejo Europeo informal de Formentor celebrado los días 22 y 23 de septiembre.

³⁶ *Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales*. Luxemburgo, OPO-CE, 1996, ISBN 92-824-1253-9. Publicado igualmente en *Gaceta Jurídica de la CE*, Bol. 108, nov.- dic. 1995, pp. 36-92.

³⁷ Informes coincidentes como se expuso anteriormente en la firme convicción de rechazar una *Europa a la carta* y en la necesidad de respetar el marco institucional único y unos objetivos generales.

flexibilidad, dado que en opinión de sus miembros la perspectiva de la ampliación y el hecho que ya existiesen en la Unión esquemas de integración diferenciados hacían necesario el abordar la cuestión.

De acuerdo con el Informe, la flexibilidad únicamente podría ser autorizada:

- «Caso por caso, cuando contribuyese a los objetivos de la Unión y las demás soluciones se hubiesen descartado.
- Las diferencias en el grado de integración habrían de ser sólo temporales.
- Que nadie que lo deseara y cumpliera las condiciones pudiera ser excluido de tomar parte.
- Fueran previstas medidas *ad hoc* para aquéllos que deseando participar no pudieran hacerlo temporalmente.
- Respeto de un marco institucional único.
- Una vez autorizada la flexibilidad, se realizasen las adaptaciones necesarias para mantener el acervo, respetando una base común a fin de evitar cualquier tipo de regresión de los principios y objetivos comunes».

La posibilidad de incorporar una cláusula de salvaguardia que permitiera bloquear la votación por motivos importantes de política nacional fue también considerada en el Grupo de Reflexión, pero se estimó necesario que las causas que pudieran ser aducidas por uno o varios Estados miembros, fueran definidas y aceptadas con anterioridad a la adopción de la decisión. Además, el Informe señalaba que los grados de flexibilidad admisibles serían diferentes para cada uno de los tres pilares,³⁸ así como en el caso de los Estados miembros actuales y de los candidatos a la próxima ampliación. El Informe, que tras una detenida lectura permite atisbar que la integración diferenciada era una posibilidad claramente aceptada en el seno del Grupo,³⁹ recibiría con el paso del tiempo críticas por su prudencia, e incluso por el carácter excesivamente conservador con el que abordó la cuestión de la flexibilidad.⁴⁰ Sin embargo, si bien el

³⁸ Así las cuestiones de la PESC y algunos asuntos de justicia e interior se prestarían a mayores grados de flexibilidad mientras que en el pilar comunitario existirían límites bastante estrictos para la diferenciación (ej. mantenimiento de la unicidad del Mercado Interior).

³⁹ Acercándose más que a cualquier otra a la concepción de una *Europa a varias velocidades*, según señala Nicolás Mariscal (1996), p. 81.

⁴⁰ En el punto referente a la flexibilidad, el Informe establecía una serie de condiciones que repetían la posibilidad entonces existente por la UEM; limitándose a establecer un esquema de integración específico, aprobación por unanimidad y reglas de funcionamiento perfectamente definidas.

Sin embargo, «esa indefinición resultaría muy útil políticamente (...) constituyó el punto de apoyo para alcanzar compromisos, llegar a acuerdos o unir cuestiones en las negociaciones

Grupo puede ser censurado por otras razones (ej. su carácter intergubernamental), realizaría en líneas generales un trabajo de gran calidad.⁴¹

3. La toma de posiciones en los Estados miembros

El desarrollo de los acontecimientos hizo que de forma paralela se procediera con celeridad a una profunda tarea de reflexión en los Estados miembros acerca de la revisión del TUE y se comenzara a tomar posiciones más explícitas en torno al asunto de la flexibilidad. Los debates, que se irían concretando en su mayoría en torno a las posturas oficiales de cada Estado miembro, ofrecerían una óptima visión de los intereses, prioridades y objetivos que cada uno de ellos tenía previsto defender y alcanzar en la Conferencia. Aún a pesar de lo aventurado que supone condensar en unas breves líneas la toma de posturas que tuvo lugar en cada Estado miembro, es posible realizar un compendio de cada una de ellas.⁴²

El **Gobierno español**, a través de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, había procedido en marzo de 1995 a la elabora-

formales.» como expone Marcelino Oreja en *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios* MacGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 86.

⁴¹ Su misión consistió en catalogar los grandes problemas existentes y en reflexionar sobre los retos de la Unión. No se negoció realmente, sino que se establecieron bases para una posterior discusión, y como precisa Carlos Bastarache, su gran valor residiría precisamente en introducir oficialmente la cuestión en el orden del día de la Conferencia. BASTARACHE SAGÜES, Carlos (1998) p. 334.

⁴² Unos amplios y buenos resúmenes de estos trabajos pueden encontrarse en:

Nota sobre las posiciones de los Estados miembros de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996. Parlamento Europeo, Secretariado Task Force, 8 de diciembre 1995, Luxemburgo, 3.ª ed., PE 165.404.

También se pueden consultar otros documentos, que contienen la posición de cada Estado miembro en relación con cada cuestión en:

White paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Volume II, Summary of positions of the Member States of the European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference, European Parliament, Intergovernmental Task Force, 29 march 1996.

Positions des États membres sur les thèmes à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale 1996, fichas multilingües réalisées par la Task Force CIG, Commission européenne.

Nota. Todos los documentos arriba mencionados son de fácil acceso en Fuente electrónica en el servidor EUROPA de la Unión Europea, (<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/general/index.html>.) bajo el título *The 1996 IGC Retrospective database*.

También es posible encontrar una síntesis de los debates en:

La Reforma de la Europa de Maastricht y la revisión del TUE, Patronato Catalá Pro Europa, Generalitat de Cataluña, 1997, pp. 40-45.

The 1996 IGC National Debate The Royal Institute of International Affairs, Discussion Papers 66 y 67.

ción de un primer documento en relación a la CIG,⁴³ que recogía una enumeración de los problemas y alternativas que, a su juicio, deberían estar presentes en las negociaciones. El documento, que fue enviado a Cortes Generales, sería objeto de un amplio debate por la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, quedando finalmente aprobado en el mes de febrero de 1995. El Dictamen,⁴⁴ serviría de base al texto final que presentaría en marzo de 1996 el Gobierno español y en el que se hallarían recogidas las líneas directrices de la postura española.⁴⁵ El documento español se posicionaba en favor de la flexibilidad, al entender que en una Europa de más 30 miembros se requerían ciertas fórmulas de esa naturaleza, pero rechazaba la idea de una *Europa a la carta*. La flexibilidad debía ser utilizada sólo como último recurso, caso por caso, y únicamente en aquellas situaciones en las que su uso contribuyese a alcanzar los objetivos comunes de la Unión. Se hacía mención expresa al carácter temporal de la misma, al mantenimiento de un marco institucional único, a la vez que reclamaba el establecimiento de medidas *ad hoc* para facilitar la posterior inclusión de los no participantes. Finalmente, se señalaba el diferente grado de flexibilidad aplicable en función del pilar en que se actuase.⁴⁶

⁴³ *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una Reflexión*, Madrid, 2 de marzo de 1995.

⁴⁴ *Consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales*.

El Documento español, uno de los pocos trabajos de carácter oficial que examinaba la integración diferenciada con profundidad añadiría un nuevo término a la ya larga lista de conceptos empleados en el debate pre-CIG: la *solidaridad reforzada*.

Véase la valoración que del documento hace GÚTIERREZ ESPADA, Cesáreo en «El sistema institucional de la Unión Europea y la CIG de revisión 96» en *Gaceta Jurídica de la CE*, serie D-26, p. 139-246, (en especial pp.220 y ss).

La SECE elaboraría otro documento, *Reflexiones sobre la Conferencia Intergubernamental 1996*, donde varios autores hacían referencia a varios modelos posibles para la Conferencia; asuntos institucionales, la PESC, sistema de votación, ciudadanía, subsidiariedad, ampliación, diferentes geometrías posibles... etc. En particular consúltense los siguientes capítulos:

REMIRO BROTONS, Antonio «Consideraciones sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996» pp. 57-84, (en especial pp. 60-62) y BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, Maximiliano «Observaciones sobre la Reforma del Tratado de Maastricht» pp. 7-19.

⁴⁵ *Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996* Madrid, 6 de marzo de 1996.

La postura española fue elaborada esencialmente a partir del texto del Informe del Grupo de Reflexión. No sorprende que en el documento se recojan muchos párrafos extraídos del Informe del Grupo, puesto que la persona que presidió el Grupo sería la misma que tiempo después estaría encargada de elaborar el documento español: Carlos Westendorp, a la sazón, Ministro de Asuntos Exteriores.

⁴⁶ Para consultar la posición defendida por España, véase MURIEL PALOMINO, José María «La negociación del Tratado de Amsterdam desde la perspectiva del Estado español» en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 21/1999, en especial pp. 177-178.

El Ministerio de Asuntos Exteriores portugués elaboró, a principios de 1996, un documento en el que se especificaba la postura que el **Gobierno portugués** defendería durante la CIG.⁴⁷ Portugal manifestaba su oposición al establecimiento de modelos que institucionalizasen de forma definitiva diferencias entre grupos de Estados. Portugal subrayaba la incompatibilidad de la creación de un *núcleo duro* con el principio de solidaridad, aunque estimaba viable la existencia de una flexibilidad temporal, dentro del respeto del marco institucional único. Demandaba al mismo tiempo la creación de instrumentos de apoyo para aquellos Estados que temporalmente no fueran capaces de aplicar las políticas resultantes de una cooperación entre otros miembros.

Una comunicación difundida el 23 de mayo de 1995 supuso el primer pronunciamiento oficial del **Gobierno italiano**.⁴⁸ Partidario de introducir criterios de flexibilidad, el Gobierno italiano se mostraba complaciente con la adopción de un esquema de integración diferenciada siempre que se respetasen una serie de principios; mantenimiento del marco institucional único y respeto del acervo comunitario, al tiempo que reafirmaba el principio de igualdad de los Estados miembros.

El **Gobierno alemán** no hizo pública su postura sobre la CIG hasta el 21 de febrero de 1995, cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores dio a conocer cuáles eran las líneas prioritarias del Ejecutivo respecto de la CIG. Entre ellas se encontraban la tradicional demanda de mayor transparencia y control democrático en el proceder de las instituciones, el fortalecimiento de la PESC⁴⁹, el progresivo abandono de la unanimidad en el Consejo, y evitar que el desarrollo de las instituciones europeas y en general de la Comunidad estuviese sometido al ritmo marcado por el Estado más lento.⁵⁰ El 6 de diciembre de 1995 el Canciller Kohl y el Presidente Chirac dirigieron una carta conjunta al Consejo Europeo en la que proponían la introducción de una cláusula de carácter general que permitiera a los Estados que tuvieran voluntad y capacidad para ello, la posibilidad de desarrollar dentro del marco institucional único una cooperación

⁴⁷ *Portugal e a conferencia intergovernamental para a revisao do tratado da Uniao Europeia*, mars 1996. La postura portuguesa, similar a la española, se encontraba relativamente cercana a las posiciones defendidas por el Benelux, pero destacaba la necesidad de reforzar los principios de solidaridad y cohesión. DUFF, Andrew (ed.) *The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary*, London, 1997, Federal Trust, p. 190.

⁴⁸ *Posición del Gobierno italiano sobre la CIG para la revisión de los Tratados*, 18 de marzo de 1996

⁴⁹ Véase en ese sentido, *Orientations sur la PESC. Séminaire franco-allemand du Ministère des Affaires étrangères à Fribourg*, 27 février 1996.

⁵⁰ Véanse por tal motivo, los comentarios de JANNING, Josef & ALGERI, Franco en *The 1996 IGC National Debates*, Discussion Paper 67, pp. 17-19.

reforzada.⁵¹ El documento franco-alemán pese a contener elementos extraídos de la «primera y polémica» aportación germana al debate de la CIG (Documento de la CDU-CSU), había realizado algunas modificaciones de forma (a modo de ejemplo, la terminología empleada estaba sensiblemente mitigada).⁵²

Los tres Estados del **Benelux** presentaron un Memorándum, dirigido al resto de Estados miembros que recogía una serie de propuestas sobre la CIG.⁵³ Ante la irreversibilidad del proceso de integración de la Unión, el Benelux reafirmaba su denodada voluntad de contribuir con vigor al mismo, aceptando la inclusión de una integración diferenciada, siempre que ello no condujera a una *Europa a la carta* o a una desintegración de la Unión.

Ya a título particular, Luxemburgo se posicionó por vez primera con el Memorándum de 30 de junio de 1995, en donde lamentaba la inclusión en el Tratado de Maastricht de las cláusulas *opting out* para el Reino Unido y Dinamarca, y declaraba a la vez que el objetivo del Gobierno consistía en la consecución de una Europa más integrada, más solidaria y más democrática.⁵⁴

En lo referente al Gobierno belga, éste aprobó una nota dirigida al Parlamento sobre su postura respecto de la CIG el 28 de julio de 1995, que resultaría aprobada por el Consejo de Ministros el 13 de octubre.⁵⁵ El Documento reclamaba la incorporación de un mecanismo de flexibilidad como eficaz herramienta para proteger el proceso de integración de la Unión, aunque sometido a una serie de condiciones (determinación del ámbito de aplicación, respeto del Mercado Unico y papel central de la Comisión).

⁵¹ *Déclaration du chancelier Helmut Kohl et du président Jacques Chirac au président du Conseil européen*, 6 décembre, 1995, que en su cuarto objetivo enunciaba:

«Dans une Union élargie, nous voulons que tous les États membres puissent participer de la même façon aux progrès de la construction européenne. Mais les difficultés momentanées de l'un des partenaires à suivre la marche en avant ne devraient pas faire obstacle à la capacité d'action et de progrès de l'Union. Pour cette raison, nous jugeons souhaitable et possible, à la lumière de l'expérience et des exemples existants, d'introduire dans le Traité une clause de caractère général permettant aux États qui en ont la volonté et la capacité de développer entre eux des coopérations renforcées, dans le cadre institutionnel unique de l'Union».

⁵² Así el *núcleo duro* del documento Schäuble-Lamers cambiaría la denominación en los documentos franco-germanos, por el de una Unión flexible o fórmulas flexibles de integración.

STUBB, Alexander *The 1996 IGC Debates*, Discussion Paper 66, p. 18.

⁵³ *Mémorandum Benelux en vue de la CIG*, 7 mars 1996.

⁵⁴ *Memorándum del Gobierno de Luxemburgo de 30 de junio de 1995 sobre la CIG*.

⁵⁵ *Informe del Gobierno al Parlamento belga sobre la CIG*, 13 octubre 1995.

En los Países Bajos, el Gobierno neerlandés redactó una serie de Memorandos con la contribución de las dos cámaras legislativas, en los que consideraba inevitable el posibilitar una integración diferenciada, pero poniendo medios para que ello no socavara la cohesión de la Unión (compatibilidad con los objetivos de la Unión y apertura al resto de Estados). El enfoque *a varias velocidades* era preferido al de una *geometría variable*.⁵⁶

Los **Países Nórdicos** habían procedido a adoptar una postura conjunta a principios del mes de marzo en la cumbre del Consejo Nórdico⁵⁷, donde abordaron esencialmente el asunto de la ampliación y analizaron propuestas en torno a la reforma institucional.

El Gobierno danés, redactó un Memorándum sobre la posición danesa en la CIG⁵⁸, afirmando que la preparación de la ampliación al Este y los Estados bálticos debía constituir el objetivo fundamental de la CIG, limitándose en lo concerniente a la posibilidad de incluir mecanismos de flexibilidad en el Tratado, a reafirmar que la postura de Dinamarca seguiría basándose en los textos de Edimburgo del 11 y 12 de diciembre de 1992 sobre Dinamarca y el Tratado de la UE (con las cuatro excepciones danesas: UEM, defensa, ciudadanía y Asuntos de Justicia e Interior), con independencia de cualquier posible compromiso que se alcanzase en un futuro.

El Gobierno sueco presentó a principios de diciembre un documento al Parlamento que contenía sus prioridades para la CIG.⁵⁹ Suecia estaba abierta a la posibilidad de que en determinadas áreas y dentro de un marco institucional único, los Estados miembros persiguiesen los mismos objetivos a diferentes velocidades. El proceso de integración debería continuar hasta donde fuera posible dentro de los límites arriba indicados.⁶⁰

La primera vez que el Gobierno finlandés fijó sus posiciones sobre la CIG fue en un Memorándum elaborado por su Ministerio de Asuntos Exteriores en septiembre de 1995,⁶¹ y que sería inmediatamente transmitido al Parlamento. El documento declaraba que para Finlandia, constituía

⁵⁶ *Los Países Bajos y Europa: La Conferencia Intergubernamental 1996*, Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya, 1996.

⁵⁷ Cumbre del Consejo Nórdico, Copenhague, 4 y 5 de marzo de 1995.

⁵⁸ *Documento del Gobierno danés. Bases para una negociación, una Europa abierta - CIG 96*, 30 noviembre 1995.

⁵⁹ *Comunicación del Gobierno 1995/1996: sobre la CIG 96*, 30 nov., 1995.

⁶⁰ Por ejemplo en lo referente a la PESC, Suecia se declaraba contraria a participar en una defensa común, aunque declaraba que no impediría un establecimiento de la misma por otros Estados.

⁶¹ *Memorándum del Ministerio de Asuntos Exteriores de 18 de septiembre de 1995*.

una premisa básica que la UE continuase su desarrollo como una Asociación de Estados independientes en la que, en casos excepcionales, podían establecerse unos objetivos comunes con un calendario distinto. También consideraba que las propuestas del Grupo de Reflexión ofrecían una buena base para establecer nuevas cláusulas de flexibilidad en el Tratado.⁶²

El **Gobierno heleno** manifestó su rechazo a cualquier forma de integración diferenciada que pudiera ocasionar una fragmentación en el proceso de unificación. Los períodos transitorios contemplados en los Tratados ya constituían, a juicio de Grecia, una fórmula suficiente para afrontar los problemas planteados por las futuras ampliaciones y por la voluntad de profundizar al tiempo en el proceso de unificación de la Unión.⁶³

La postura del **Gobierno irlandés** quedó recogida en el *Libro Blanco sobre la Política Exterior de Irlanda*,⁶⁴ en donde se pronunciaba contra el desarrollo de un *núcleo duro* exclusivo de Estados miembros que pudiera quebrar la coherencia de la Unión. Sin embargo, en opinión del Gobierno irlandés, era necesario algún grado de flexibilidad en el proceso de integración para evitar que los Estados que se incorporasen en próximas ampliaciones pudieran obstaculizar el desarrollo de la Unión. Cualquier posible cláusula que permitiese a los Estados miembros avanzar a ritmos de integración diferenciados (caso de la UEM), debería ser estudiada con detalle.

El **Gobierno austriaco** manifestó la necesidad de incorporar diferentes mecanismos o ritmos de integración respetando una serie de principios; previo acuerdo de todos los Estados miembros, establecimiento de unos mínimos comunes, adopción de unos criterios objetivos que permitieran una comunicación fluida entre los diferentes grupos resultantes.⁶⁵

El **Gobierno francés**, remiso en un primer momento a aceptar la teoría alemana del *núcleo duro*, concebiría posteriormente la creación de uno o varios núcleos, aceptándola como una idea que formaba parte de algún modo del concepto neogaullista de los círculos.⁶⁶ El procedimiento, ideado como vehículo legal al establecimiento de los mismos, lo reco-

⁶² *Puntos de partida objetivos en la CIG 96 de la UE. Informe al Parlamento*, 27 febrero 1996.

⁶³ *For a democratical European Union with Political and Social Content, Greece's contribution to the 1996 IGC*, 22 march 1996.

⁶⁴ *Challenges and Opportunities Abroad: Irish White Paper on Foreign Policy*, 26 march 1996.

⁶⁵ *Guidelines to the expected themes of the Intergovernmental Conference 1996, Austrian initial position for the Reflection Group*, june 1995.

⁶⁶ Una alternativa menos ambiciosa que la alemana. Véase COHEN-TANUGI, Laurent. *The IGC National Debates*, Discussion Paper 66, p. 34.

gería Francia en su última propuesta que, redactada conjuntamente con el Gobierno alemán defendía la inclusión de una cláusula que permitiera a los Estados miembros desarrollar proyectos de cooperación reforzada. El planteamiento de esa «cláusula de vanguardia» reflejaba el convencimiento francés de que ello constituía el único instrumento posible para avanzar en el proceso de integración de la Unión a la vez que se procedía a una ampliación de la misma.⁶⁷

El **Gobierno británico** adoptó a principios de marzo de 1996, un documento en el que explicaba su posición con respecto a la Conferencia.⁶⁸ El Reino Unido (cuya postura resultaba un tanto ecléctica si se tiene en cuenta que asumía con agrado la inclusión, en términos generales, de mecanismos de flexibilidad —debido a su posición en la Carta Social y en la UEM—, al tiempo que mostraba su preocupación por lo que ello pudiera suponer al Reino Unido una progresiva falta de influencia en la Unión)⁶⁹, condicionaba su aceptación a un cierto nivel de flexibilidad a que se mantuviera abierta la posibilidad de participar a cualquier Estado —que estando cualificado— lo deseara. Además, el Reino Unido defendía la necesidad de contar con la aprobación unánime de los quince Estados miembros cuando se quisieran adoptar mecanismos de flexibilidad.

4. La Apertura de la CIG

Tras la favorable acogida del *Informe Westendorp* en el Consejo Europeo de Madrid, éste procedió a establecer la agenda política de Europa,

⁶⁷ Véase también «Les Orientations de la France pour la Conférence Intergouvernementale de 1996» en *Le Figaro*, 20 février 1996; *Orientations sur le PESC – Séminaire franco-allemand du Ministère des Affaires étrangères à Fribourg*, 27 Février 1996 ; *Déclaration du Chancelier Kohl et de Président Chirac*, 6 décembre 1995.

⁶⁸ *UK Government*. «A Partnership of Nations» *The British approach to the European Union IGC 1996*, 13 march 1996. En realidad las pretensiones británicas consistirían en introducir en el Tratado un amplio margen de discreción para cláusulas *opt-out*, como se había hecho en Maastricht. La inclusión en el TUE de dichas cláusulas había supuesto el mayor de los logros para el Reino Unido, a juicio del actual líder conservador William Hague en una entrevista concedida al programa *Question Time* de la BBC, el 4 de julio de 1999. Precisamente, Hague ha promovido recientemente un manifiesto, *Revolución del sentido común*, que propugna la elaboración de un nuevo Tratado que permita a los países no aplicar la política comunitaria allí donde lo deseen. *Expansión*, 5/10/99.

⁶⁹ GRABBE, Heather & HUGHES, Kirsty «The British Debate» en *The 1996 IGC National Debates*, Discussion Paper 67, pp. 66-67. Véase también DUFF, Andrew «Britain and Europe. The different relationship» en *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European integration*, Routledge, London, 1998, pp. 34-46.

fijando el inicio de la CIG el 29 de marzo de 1996 en Turín.⁷⁰ El 8 de enero, de acuerdo con el establecido en el artículo N del TUE, el Gobierno italiano presentó en una carta dirigida al Secretario General del Consejo la demanda formal de revisión del Tratado⁷¹, remitiendo al mismo tiempo al Parlamento y a la Comisión una solicitud de dictamen.

En su dictamen, de 28 de febrero de 1996, la **Comisión** no se limitaría sólo a expresar por vez primera y de manera oficial su postura favorable a la convocatoria de la Conferencia, sino que se posicionaría respecto a los principales temas objeto de las negociaciones.⁷² La Comisión consideraba el estrecho vínculo existente entre profundización y ampliación, pero reconocía que no podía darse compromiso alguno por parte de la Unión sin una previa modificación de los mecanismos de funcionamiento. Era pues necesario, a juicio de la Comisión, profundizar primero para ampliar después. El dictamen trata la cuestión de la flexibilidad en el apartado III, párrafo 3.º (*Unas instituciones para la Europa ampliada; Articular la flexibilidad*). La Comisión constataba que la flexibilidad había sido una práctica habitual dentro de la Unión. Además, la flexibilidad ya había supuesto, en opinión de la Comisión, un instrumento eficaz para lograr una mayor profundización de la Unión (citando el ejemplo de la UEM). Por el contrario, la Comisión rechazaba tajantemente la idea de una *Europa a la carta*, pero proponía una flexibilidad organizada. La posibilidad de que aquellos miembros deseosos de progresar con mayor rapidez en la realización de los objetivos de la Unión pudiesen recurrir a ciertas formas de cooperación reforzada cuando:

- Fueran compatibles con los objetivos de la Unión.
- Se respetase el marco institucional único.
- Estuviera abierta a aquellos Estados que quisieran y pudieran acogerse a ella.
- Se preservase el Mercado Unico y sus políticas de acompañamiento.

La propia Comisión velaría por el respeto de dichos principios bajo el control del Tribunal de Justicia.

⁷⁰ Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995. «*Conclusiones de la Presidencia*».

A juicio del Consejo, los trabajos de la Conferencia debían ir dirigidos a obtener resultados en tres ámbitos: hacer de Europa una empresa de los ciudadanos, mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la futura ampliación, dotar a la Unión de una mayor capacidad de acción. *Bol. UE* 12-95, pp. 50-56.

⁷¹ «Proyecto de Revisión presentado por el Gobierno italiano». *CIG 96 Semestre de Presidencia italiana. Recopilación de textos*, OPOCE, Luxemburgo, 1996, ISBN 92-824-1361-6.

⁷² *Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación* OPOCE, Luxemburgo, 1996, ISBN 92-827-5853-2.

El **Parlamento** emitiría el dictamen sobre la convocatoria de la conferencia el 13 de marzo.⁷³ El dictamen presentaba igualmente una valoración de los trabajos del Grupo de Reflexión y precisaba las prioridades políticas del Parlamento con respecto a la CIG. Las propuestas de la Resolución, fundamentada esta última en su mayor parte en el Informe sobre el funcionamiento de TUE que había sido adoptado el 17 de mayo de 1995,⁷⁴ y coincidentes en general con las contenidas en el dictamen de la Comisión eran, no obstante, menos audaces en lo concerniente a la flexibilidad.⁷⁵ Finalmente, el PE que había reiterado su voluntad de permanecer estrechamente asociado a los trabajos de la Conferencia, condicionaría la validez de la apertura de las negociaciones a la toma de una decisión por el Consejo sobre su participación.⁷⁶ A continuación, el 25 de marzo, vistos los dictámenes favorables de la Comisión y el PE, el Consejo decidiría por mayoría simple la celebración de la CIG.⁷⁷

⁷³ Resolución que contiene (1) el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental; y (2) la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental. (13 de marzo de 1996) en *DOCE C 96 1/4/96*, pp. 77.

⁷⁴ Contribución del PE al Grupo de Reflexión, véase nota a pie de página núm. 29.

⁷⁵ «Se congratula del apoyo encontrado en el Grupo de Reflexión para los criterios definidos por el Parlamento acerca de los límites de la flexibilidad que deberían permitirse por lo que se refiere a cualquier acuerdo especial negociado en la Conferencia Intergubernamental (La inclusión de la necesidad de no desembocar en una Europa a la carta, ni de socavar los principios clave del mantenimiento del acervo comunitario y el marco institucional único, la solidaridad, la cohesión económica y social, y la igualdad de todos los Estados y ciudadanos de la Unión ante el Tratado)» Parlamento Europeo, «Resolución que contiene...» n.º 29.

⁷⁶ La búsqueda de un acuerdo que facilitase la participación del PE en la CIG resultó ser una cuestión que suscitó discrepancias entre algunos Estados miembros (Francia y fundamentalmente Gran Bretaña). El asunto no quedaría resuelto hasta el 26 de marzo, fecha en la que se alcanzó un principio de acuerdo en el Consejo de Asuntos Generales, aceptando la inclusión de dos parlamentarios como miembros observadores, compromiso que tres días más tarde sería recogido formalmente en el Consejo Europeo de Turín. La solución final consistiría en *asociar estrechamente al PE a los trabajos de la CIG*, asegurando que éste sería informado regularmente del estado de los trabajos. Se acordó de esa manera, un intercambio de puntos de vista antes de cada sesión del Consejo Europeo y de cada sesión ministerial con el Presidente y los representantes del PE; celebración mensual de reuniones de trabajo *ad hoc* entre los representantes personales y representantes del PE; además, la Presidencia debía informar regularmente sobre la evolución de los trabajos.

⁷⁷ «Dictamen del Consejo sobre la convocatoria de la CIG» *Bol. UE 3-1996*, pp. 13-14.

También el CdR y el CES remitirían sendos informes:

«Declaración a la atención de la Conferencia Intergubernamental de 1996» CdR 97/96 fin «Dictamen sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996 y el papel del Comité Económico y Social», *DOCE C 39 12/2/96* pp. 85-92.

a) *La Presidencia italiana*

La apertura solemne de la Conferencia tuvo lugar la tarde del 29 de marzo de 1996 durante la celebración del Consejo Europeo de Turín.⁷⁸ Sorprendentemente el debate sobre la flexibilidad fue menos intenso de lo previsto en un inicio, teniendo en cuenta que era considerado uno de los temas estrella de la Conferencia.⁷⁹ Por lo general, durante la Presidencia italiana las diferentes aportaciones, aunque respondían a un fin ya previsto de antemano que era el de ir tanteando el terreno, resultaron en exceso teóricas.⁸⁰

Frente a la poco elaborada tesis presentada por Francia y Alemania que proponía la inclusión de una única «cláusula general de flexibilidad» o de «cooperación reforzada» en el Tratado de la Unión Europea⁸¹, se erigió otra que, apoyada por una mayoría de Estados pero también escasamente desarrollada, admitía solamente unos mecanismos de flexibilidad caso por caso y sometidos al procedimiento de unanimidad. Existía en cambio un cierto consenso sobre aquellos principios y condiciones que, recogidos en el Tratado, deberían ser respetados cuando se recurriese a una forma de cooperación reforzada.⁸² Pero otras cuestiones clave

⁷⁸ Inauguró la Conferencia la Sra. Agnelli, Presidente en ejercicio del Consejo, en presencia del Presidente de la Comisión, Sr. Santer y del Comisario, Sr. Oreja, así como del Presidente del PE, Sr. Hänsch, junto a otros miembros del Parlamento, Sra. Guigou y Sr. Brok.

⁷⁹ Véase a modo de ejemplo el artículo de AGNELLI, Susana «Ante la Conferencia de Turín» en *Política Exterior*, núm. 50, marzo-abril 1996, pp. 55-66, (en especial p. 56).

⁸⁰ Algunos autores han señalado que la verdadera labor de la Presidencia italiana consistió en exponer el tema y las diferentes posturas existentes al objeto de ir centrando el debate, resultando en ese sentido una mera continuación de los trabajos que anteriormente había desarrollado el Grupo de Reflexión. OREJA AGUIRRE, Marcelino (1998) pp. 96-98. A ello habría que sumar otro factor: el tratamiento de la flexibilidad era uno de los asuntos más complicados. Si en el resto de materias incluidas en la agenda de trabajo de la CIG, la cuestión residía en aceptar o no las propuestas que existían en las diferentes áreas, en relación con la flexibilidad, el desafío para las delegaciones consistía básicamente en definir el concepto. Como comenta Bobby Mc Donagh «Decir que la flexibilidad tenía diferentes significados para diferentes personas era la forma más delicada de exponer la cuestión.» Mc DONAGH, Bobby en *Original sin in a brave new world, an account of the negotiation of the Treaty of Amsterdam*, Institute of European Affairs, Brussels, 1998, p. 141.

⁸¹ Argumentando su utilización para hacer frente a factores varios como la UEM o la ampliación. Aunque también presentaban su inclusión como una cuestión «que no tenía marcha atrás». En realidad, tenía mucho que ver con la pérdida de poder de ambos Estados en el proceso de toma de decisiones (sobre todo considerando el hecho de una nueva ampliación). DE AREILZA CARVAJAL, José M.^a, *Enhanced Cooperations in the Treaty of Amsterdam. Some Critical Remarks*, Jean Monnet Working Papers, Harvard Law School, 1998.

⁸² Conformidad con los objetivos de la Unión; respeto al marco institucional único; respeto del acervo comunitario (en particular del mercado único y sus políticas de acompañamien-

como el carácter temporal de su uso y la consideración de vía excepcional o de último recurso, seguían suscitando gran disensión entre los Estados miembros. Esas diferencias se harían aún más visibles durante la segunda mitad del mandato italiano. La falta de claridad y la no concreción de las propuestas hicieron que se retrocediera en el poco camino andado hasta entonces. En el segundo Consejo Europeo reunido en Florencia durante el mes de junio, los Jefes de Estado y de Gobierno se limitaron a realizar un llamamiento para «continuar estudiando las posibilidades y condiciones de una mejor cooperación reforzada».⁸³ Finalmente, y con la intención de respetar en lo posible el calendario establecido en Dublín, para concluir la conferencia a mediados de 1997, se le confió a la Presidencia irlandesa la tarea de ir trazando las líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados.⁸⁴

b) *La Presidencia irlandesa*

A principios del mes de julio tuvo lugar en Cork una primera reunión informal al objeto de fijar el calendario y la forma de los trabajos. Con la necesidad de presentar en el mes de diciembre un proyecto general de revisión de los Tratados, se estimó conveniente el realizar un borrador del proyecto para principios de noviembre, dando de ese modo tiempo suficiente a las delegaciones para presentar sus observaciones antes de la redacción de la versión definitiva en diciembre. En el mes de septiembre, la Presidencia irlandesa difundió una nota en la que considerando aún prematuro el dar opiniones fundadas sobre el asunto de la flexibilidad, ofrecía una enumeración de posibles formas de flexibilidad dentro de la UE.⁸⁵

La nota estudiaba tres formas generales de flexibilidad posibles dentro de la UE:

to); preeminencia del concepto de proyecto común, y apertura a todos aquellos Estados miembros que cumpliendo las condiciones, desearan participar.

«Informe de la Presidencia para el Consejo Europeo de Florencia de 17.6.96».

CONF 3860/1/96. Estado de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental *Semestre de Presidencia Italiana. Recopilación de textos*, OPOCE, Luxemburgo, 1996, ISBN 92-824-1361-6.

⁸³ Consejo Europeo de Florencia de 21 y 22 de junio de 1996, «*Conclusiones de la Presidencia*». *Bol. UE* 6-96, p. 13.

⁸⁴ *Idem.* pp. 14.

⁸⁵ CONF 3914/96. *Nota de la Presidencia. Lista de Cuestiones específicas acerca de las cuales las delegaciones han sometido propuestas*, de 24/9/96.

- Una flexibilidad establecida caso por caso.
Sugiriendo dos áreas concretas, la posibilidad de una abstención constructiva en el contexto de la PESC y la posibilidad de convenios para un número concreto de Estados miembros en el marco de la cooperación en asuntos de justicia e interior.
- Fórmulas predefinidas de una cooperación flexible en un ámbito específico.
Detallando todos los aspectos en el propio Tratado, en forma de protocolo (tipo Schengen).
- Cláusulas de habilitación.
Estableciendo unas disposiciones generales que definiesen las condiciones que deberían respetarse para la cooperación intensificada en cualquier ámbito; y unas cláusulas específicas disponiendo las condiciones y normas a respetar en los ámbitos de que se tratase.

Antes de finalizar el mes de septiembre, la Secretaría de la Conferencia publicaría otro documento en el que se desarrollaba el planteamiento de las cláusulas habilitantes.⁸⁶ El Proyecto, que buscaba una solución que fuera de la satisfacción de todas las delegaciones, contemplaba el establecimiento de una cláusula de cooperación intensificada disponiendo unas condiciones generales aplicables a todo tipo de cooperación (como sugerían las propuestas alemanas y francesas), pero que se completaban con unas disposiciones detalladas de autorización, en las que quedaban incluidas las condiciones específicas para la aplicación de la cooperación a los correspondientes ámbitos.

i) El documento franco-alemán de octubre de 1996

El documento,⁸⁷ presentado en París el 17 de octubre de 1996 por Hervé de Charette y Klaus Kinkel (Ministros de Asuntos Exteriores de Francia y Alemania respectivamente), proponía la inclusión de una cláusula general de flexibilidad o de cooperación reforzada en el Tratado de la Unión Europea (que establecía los principios fundamentales que deberían respetarse cuando se recurriese a la utilización de cualquier forma de cooperación más estrecha), y de cláusulas de flexibilidad específicas

⁸⁶ CONF 3914/96 *Nota de la Presidencia sobre la flexibilidad* de 19/9/96, anexo II.

⁸⁷ CONF 3955/96 *Nota de los Ministerios de Asuntos Exteriores francés y alemán sobre la cooperación más estrecha para profundizar en la construcción europea*. Véase el número 2009 de la colección *Documentos de la Agence Europe*, 29 octubre 1996, *Joint France and German Proposal to the Intergovernmental Conference on the revision of the Maastricht Treaty on «enhanced cooperation»*.

para cada pilar del TUE (que regularían los aspectos particulares de cada ámbito concreto de cooperación). En la declaración, cuyo origen intelectual ha sido situado por algunos autores en el documento de la CDU/CSU de septiembre de 1994,⁸⁸ se autorizaba a hacer uso de las instituciones y mecanismos establecidos en los Tratados a aquellos Estados miembros que desearan establecer una cooperación más estrecha, siempre y cuando esa cooperación contribuyese al desarrollo de los objetivos de la Unión, respetase el Tratado y el Derecho Comunitario, preservase el marco institucional único y estuviera abierta a cualquier Estado, que deseando tomar parte, estuviera capacitado para ello.

El ámbito de aplicación quedaba también recogido en la cláusula general; únicamente en aquellas áreas en las que el Consejo de Ministros decidiera por unanimidad, aunque pudieran contemplarse excepciones caso por caso. Además, establecía la prohibición de vetar cualquier iniciativa de flexibilidad, exigiendo un «consenso amplio» para poner en funcionamiento una cooperación reforzada en el primer pilar. La propuesta franco-alemana también establecía un criterio para la distribución de los gastos ocasionados al llevar a la práctica iniciativas de flexibilidad; los costes administrativos correrían a cargo de la Unión, y los operativos a cargo de los miembros participantes.

En lo concerniente al primer pilar, sólo se enunciaban algunas condiciones básicas de aplicación, no mencionando los campos concretos de actuación (aunque dejaba abierta la puerta a ello, al posibilitar el establecimiento de una lista de materias en las que fuese posible la flexibilidad cuando las condiciones no fueran lo suficientemente válidas para garantizar el respeto al mercado interno y a las políticas comunes).

Las previsiones para el segundo y tercer pilar eran menos precisas, haciendo mención a la posibilidad de establecer una cooperación reforzada en las áreas indicadas, circunstancia ya contemplada en los artículos J.4.5 y K.7 del TUE.⁸⁹ Al igual que en el primer pilar, se le negaba a los Estados la facultad de ejercer el derecho de veto, y fijaba como requisito para llevar a cabo una cooperación el obtener una participación lo más elevada posible.⁹⁰ No obstante, el texto dejaba abiertas algunas incógni-

⁸⁸ DE AREILZA CARVAJAL, José M.^a & DASTIS QUECEDO, Alfonso «Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?» en *Revista de Derecho Comunitario*, n.º 1, vol. 1, enero/junio 1997, p. 14.

⁸⁹ Se acompañaba la afirmación del eje París-Bonn elogiando el papel que la cláusula podría desempeñar en el pilar PESG, como un instrumento útil para agilizar la creación de una política de defensa común, la definición de una defensa común y la cooperación en materia de armamentos.

MARINO MENÉNDEZ, Fernando. (1998) p. 613.

⁹⁰ Un «umbral mínimo de Estados» o «un cierto número de Estados».

tas: el modelo de participación de las instituciones europeas no quedaba definido lo suficientemente claro. La Comisión no gozaba del derecho exclusivo de iniciativa; y en el caso del Consejo, no se concretaba si los Estados miembros no participantes en la cooperación reforzada podrían participar en las deliberaciones, aun no teniendo derecho a voto, o quedarían excluidas de las mismas.

Considerado por sus promotores como una «contribución a la CIG» (en realidad una réplica a la anunciada táctica británica de no cooperación),⁹¹ el golpe de timón dado por franceses y alemanes, a pesar de resultar una propuesta genérica en exceso, condicionaría en adelante todo el proceso negociador, constituyendo el molde de la última propuesta de la Presidencia, e incluso logrando reducir paulatinamente distancias con la Comisión y con el PE, que hasta entonces habían manifestado una postura abiertamente crítica.⁹²

ii) El Proyecto Dublín II

Siguiendo la estela marcada por el documento franco-alemán, la Presidencia presentaría un último proyecto⁹³, que incluyendo una sección, que con el título «cooperación intensificada-flexibilidad» definía ésta como la posibilidad de que un cierto número de Estados miembros inferior al total cooperase más estrechamente en ámbitos específicos utilizando el marco institucional de la Unión. A continuación, el documento exponía que tras las propuestas y los debates existían cuestiones sobre las que parecía haber surgido un cierto acuerdo de principio, a saber, la no consideración de la flexibilidad como una alternativa al proceso normal de adopción de decisiones, su utilización en condiciones definidas con precisión para proteger la coherencia, el acervo y los objetivos de la Unión, la apertura a todos los Estados miembros y la condición variable de la flexibilidad en función del área de aplicación de la misma. El proyecto, aún siendo un texto no articulado, aludía a las tres formas genera-

⁹¹ El Reino Unido había llegado a plantear dicha estrategia intentando encontrar una solución a los conflictos que entonces le mantenían enfrentado con la Comunidad; el caso de las *vacas locas*, las cuotas de pesca y la directiva de las 48 horas laborables a la semana. DUFF, Andrew (1997) p. 187.

⁹² Véase al respecto, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José «La flexibilidad en el Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada» en *Revista de Derecho Comunitario* n.º 3, vol. 3 enero/junio 1998, p. 219.

⁹³ CONF 2500/96. «Presente y Futuro de la Unión Europea. Adaptar la Unión Europea en beneficio de sus pueblos y prepararla para la ampliación. Líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados, Dublín II», de 5/12/1996, sección V. *Semestre de Presidencia irlandesa. Recopilación de textos*. OPOCE, Luxemburgo, 1996, ISBN 92-284-1005-6.

les de posible flexibilidad recogidas en la primera propuesta y afirmaba que entre las cuestiones importantes a resolver se encontraban: el procedimiento a seguir para establecer una cooperación reforzada en un ámbito específico, el papel a desempeñar por la Comisión, el número mínimo de Estados participantes requerido, la exclusión del recurso a la cooperación intensificada en determinados ámbitos, las disposiciones financieras y la incorporación en una fase posterior de Estados no participantes en un principio.

El Consejo Europeo reunido en Dublín, y que ponía fin a la etapa de Presidencia irlandesa, tomaría nota de los progresos realizados en la cuestión de la flexibilidad solicitando a la Conferencia que dedicase una especial atención a la misma.⁹⁴

c) *La Presidencia neerlandesa*

En los primeros días de 1997, la presidencia neerlandesa tomó la dirección de las negociaciones, decidiendo que las mismas se basarían en los textos irlandeses. De esa manera, su labor se vio facilitada en gran medida por el impulso que se había dado al proceso en el último proyecto irlandés. Varias delegaciones contribuyeron también a que el debate se agilizase presentando propuestas con vistas a la primera reunión que, a nivel ministerial, tuvo lugar sobre el asunto de la flexibilidad el 20 de enero en Bruselas.

Portugal sugirió la posibilidad de que se pusiese en práctica, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del PE, una cooperación reforzada entre al menos 2/3 de los Estados miembros, excluyendo de su campo de aplicación las políticas comunes, el mercado interior y las políticas y acciones conexas, la ciudadanía de la Unión y los programas comunitarios.⁹⁵

Italia proponía una fórmula de flexibilidad cercana a las tesis franco-alemanas, con una disposición de habilitación con carácter general acompañada de disposiciones específicas sometiéndolas al procedimiento de mayoría cualificada.⁹⁶

El Benelux, que defendía la inclusión de una cláusula de flexibilidad en el Tratado, sometía la puesta en marcha de una cooperación reforzada al cumplimiento de nueve condiciones: su consideración como último recurso; respeto y mantenimiento del acervo comunitario; compatibilidad

⁹⁴ Consejo Europeo de Dublín de 13 y 14 de diciembre de 1996, «*Conclusiones de la Presidencia*».

⁹⁵ *Boletín de la Agencia Europa*, 10 de enero de 1997, n.º 3880, p. 3.

⁹⁶ *Boletín de la Agencia Europa*, 17 de enero de 1997, n.º 3885, pp. 2-4.

con las cuatro libertades y con el principio de no discriminación recogido en el Tratado; aplicación sólo en aquellos sectores donde los Estados miembros conservasen unas competencias propias; aplicación dentro del marco institucional de la Unión; carácter abierto; respeto al principio de no injerencia; apoyo de un número significativo de Estados y mantenimiento de las modalidades de voto que, en caso de cooperación reforzada, seguirían siendo las previstas en el Tratado.⁹⁷

En general, todas las propuestas o contribuciones tenían bastantes puntos en común, a excepción del Reino Unido que mantenía una postura mucho más restrictiva, decantándose por un sistema de *opt-outs*, reclamando la posibilidad de ejercitar el derecho de veto y exigiendo la unanimidad para su aprobación.⁹⁸

La propia Comisión, que no había adoptado formalmente documento alguno con motivo de la reunión ministerial del día 20,⁹⁹ presentaría finalmente un texto el día 23.¹⁰⁰ La Comisión declaraba que la flexibilidad en principio era algo apropiado a aquellos asuntos donde las decisiones se tomaran por unanimidad, no debiendo constituir una alternativa a la extensión de la toma de decisiones por mayoría cualificada. Su aplicación en el pilar comunitario constituía un aspecto sumamente complejo y solamente eran tres los posibles enfoques que se podían adoptar. Uno, el rechazo ante cualquier posible mecanismo. Dos, la elaboración de unas

⁹⁷ *Boletín de la Agencia Europa*, 22 de enero de 1997, n.º 3888, pp. 4-5.

No obstante, el Presidente en ejercicio del Consejo Benelux, el Ministro luxemburgués Jacques Poos reconocería una falta de acuerdo entre los países Benelux acerca de las condiciones de aplicabilidad de una cláusula de flexibilidad en el primer pilar.

⁹⁸ Véanse las declaraciones del Secretario del Foreign Office, Malcond Rifkind a la BBC recogidas en el n.º 3887 del *Boletín de la Agencia Europa* de 20-21 de enero de 1997, pp. 3-4, o las declaraciones del líder laborista Tony Blair al *Financial Times* definiendo con claridad los límites de la flexibilidad y pronunciándose a favor de la utilización del veto si fuese necesario, en el *Boletín de la Agencia Europa* de 17 de enero de 1997, n.º 3885 p. 4; o finalmente las declaraciones del representante británico en el Grupo Patijn el 26 de febrero, ante la comisión de asuntos europeos del Parlamento danés con relación al debate sobre la CIG acerca de las cooperaciones reforzadas, en el *Boletín de la Agencia Europa* de 1 de marzo de 1997, núm. 3916, p. 4.

⁹⁹ Solamente había procedido a aprobar algunas orientaciones en relación a las cooperaciones reforzadas en materias del primer pilar; solución de último recurso, respeto del marco institucional único, apertura al resto de Estados, intangibilidad del Mercado Unico, respeto del acervo comunitario, superar un umbral sustancial de Estados miembros participantes, pronunciamiento obligatorio de la Comisión sobre cada proyecto... etc., *Boletín de la Agencia Europa* de 17 de enero de 1997, n.º 3885, p. 2.

¹⁰⁰ CONF 3805/97 *Nota de la Comisión sobre la flexibilidad*, de 23 de enero de 1997. Véase la Colección *Documentos de la Agence Europe* n.º 2002, 29 January 1997, *European Commission Guidelines concerning the conditions and arrangements for the «enhanced cooperation» instrument to be included in the revised Maastricht Treaty*.

listas, bien de carácter positivo, conteniendo los ámbitos comunitarios posibles a incluir en una cooperación más estrecha, bien de carácter negativo, con los ámbitos excluidos de ella. Tres, el establecimiento de una serie de principios fundamentales sometidos a un estricto procedimiento de garantía, opción esta última por la que se decantaba la Comisión. El documento recogía también las variantes que más aceptación tenían para fijar el número de Estados necesarios para iniciar una cooperación reforzada; (mayoría simple, mayoría simple con criterio de población o una mayoría de 2/3).

Finalmente, a juicio de la Comisión, era preferible hacer uso de la mayoría cualificada en las votaciones en el seno del Consejo, ya que el uso de la unanimidad dificultaría enormemente los objetivos fijados por la flexibilidad.

El Parlamento, por su parte, adoptaría el 13 de marzo una resolución sobre la CIG en la que tomaba una posición muy reticente.¹⁰¹ El Parlamento, después de rechazar la idea de una *Europa a la carta*, afirmaba que no debería existir una cooperación reforzada en el ámbito comunitario en el supuesto que la CIG concediese la extensión necesaria al ámbito de aplicación de la mayoría cualificada. El PE mostraba su disconformidad con la posibilidad de que la votación sobre una cuestión de cooperación reforzada se limitase a los parlamentarios electos de aquellos Estados miembros participantes por entender que sería algo contrario al carácter indivisible de la institución.

A lo largo del semestre, la presidencia presentó varios textos incorporando la mayor parte de las sugerencias aportadas por el resto de las delegaciones. Las principales dificultades para lograr un acuerdo residían, como he señalado anteriormente, en el uso de la unanimidad o de la mayoría cualificada para iniciar una cooperación reforzada, en su naturaleza de último recurso, en el establecimiento de los ámbitos de aplicación en listas positivas o negativas indicando las áreas en las que la flexibilidad podía o no podía llevarse a cabo, en su aplicabilidad al tercer pilar, en su vinculación a Schengen y finalmente, en el papel a desempeñar por las Instituciones.

A finales del mes de marzo, la presidencia presentó un *addendum* al texto de Dublín a tiempo para la reunión que tendría lugar en Roma el día 25 con motivo del cuadragésimo aniversario de la firma del Tratado

¹⁰¹ «Resolución del Parlamento sobre la Conferencia Intergubernamental» *DOCE* C 115 de 14/4/1997, pp. 167-168.

Son también reveladoras las manifestaciones que el Presidente del PE, Gil Robles, realizaría a la prensa en enero de ese mismo año y que muestran también una posición muy restrictiva, *Boletín de la Agencia Europa* de 20 y 21 de enero 1997, n.º 3887, p. 3.

de Roma.¹⁰² Dicho *addendum* fue completado posteriormente por una compilación de textos conocida como el *documento de Houthem*. Este documento contemplaba la inclusión en el TUE de una cláusula de flexibilidad acompañada de 3 cláusulas específicas para cada pilar.¹⁰³ El documento serviría a su vez de base de discusión para el Consejo Europeo informal que tuvo lugar en Noordwijk el 23 de mayo, en donde el Presidente del PE aprovecharía para hacer pública su propuesta en cuanto al número de Estados necesarios para iniciar una cooperación.¹⁰⁴ En el último proyecto de tratado elevado al Consejo Europeo de Amsterdam¹⁰⁵, el principal asunto de debate fue la cláusula del primer pilar. El Reino Unido (a pesar del reciente cambio de gobierno) seguía exigiendo el mantenimiento de la unanimidad en todos los casos.

Por el contrario, el proyecto neerlandés abogaba por la excepcionalidad de la cooperación (utilizándose en última instancia), con una mayoría simple y rechazando la posibilidad de ejercer el veto. La cooperación reforzada en el ámbito comunitario tendría lugar únicamente cuando se desarrollase dentro del respeto a las reglas comunes y a las reglas del TCE. Limitaba el contenido sustantivo de las mismas, excluyendo aquellas áreas que fueran competencia exclusiva de la Comunidad tales como la ciudadanía de la Unión, las políticas comunitarias y aquellas acciones que pudieran provocar una alteración en los intercambios comerciales y condiciones de competencia de los Estados miembros. En cuanto al procedimiento de aplicación, el Consejo tomaría la decisión por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al PE. Finalmente, el Proyecto incluía dos cláusulas específicas para el segundo y tercer pilar, que comportarían necesariamente la unanimidad del Consejo. La Presidencia proponía además, la incorporación del Convenio de Schengen al TUE, mediante el mecanismo de las cooperaciones reforzadas, permitiendo elegir al Reino Unido e Irlanda aquellos ámbitos susceptibles de integración. El debate sobre políticas de empleo postergó el acuerdo final sobre la cooperación reforzada hasta el segundo día de las negociaciones que tenían lugar en el Consejo.

El texto se adoptó tras un breve debate, aunque con la inclusión (debido a la insistencia británica) de la fórmula del interés nacional, por la

¹⁰² CONF 2500/96 ADD «Addendum a Dublín II. Líneas Generales para un proyecto de revisión de los Tratados». *Semestre de Presidencia neerlandesa. Recopilación de textos OPOCE*, Luxemburgo, 1996, ISBN 92-824-1519-8.

¹⁰³ SN 600/97(C-101) Proyecto de textos de Tratado consolidado.

¹⁰⁴ Precisando que eran necesarias una mayoría de Estados y una mayoría de población.

¹⁰⁵ CONF/4000/97 de 12 de junio.

que se podía bloquear una cooperación por motivos importantes y explícitos de política nacional.¹⁰⁶

III. LA COOPERACIÓN REFORZADA EN EL TRATADO DE ÁMSTERDAM

1. Descripción del modelo empleado

El Tratado de Amsterdam, a través del artículo 1 de su Primera parte, introduce en el TUE un nuevo título que, con la denominación de «Disposiciones sobre una cooperación reforzada» establece una regulación general de carácter horizontal que permite que, en determinados ámbitos, unas normas sean aplicables únicamente a una parte de los Estados miembros.¹⁰⁷

Los artículos contenidos en este Título —Título VII, arts. 43 a 45— se complementan con una serie de normas particulares para las cooperaciones que se desarrollen en el marco del TCE (art. 11), para los asuntos de justicia e interior (art. 40 TUE) y con el Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea. El método de flexibilidad elegido rechaza el modelo de la *Europa a la carta*, contemplando un dispositivo basado en la aplicación de «cláusulas habilitantes» emparejadas con normas de excepción que, en favor de determinados Estados y en ámbitos concretos, introducen fórmulas de *geometría varia-*

¹⁰⁶ La acumulación de materias y la sensación de bloqueo existente por la falta de acuerdo en las cuestiones institucionales derivaría en la ausencia de un debate real en Amsterdam sobre las futuras normas de cooperaciones reforzadas. Tal vez gracias a ello, pudieron ser aprobadas una vez satisfechas las demandas de los países más reticentes a su inclusión en el Tratado.

DE AREILZA CARVAJAL, José M.^a & DASTIS QUECEDO, Alfonso «Cooperaciones reforzadas en el Tratado de Amsterdam: ¿Misión cumplida?» *Gaceta Jurídica de la CE*, serie D, septiembre 1998 pp. 111-112.

¹⁰⁷ Llama la atención, como señala Stubb, el hecho de que hayan sido los términos «integración flexible» o «cooperación reforzada» (éste sería finalmente el recogido en el Tratado, que no incluyó el término *flexibilidad*) los más empleados en el mundo político, mientras que los estudiosos o teóricos de la cuestión han recurrido al de integración diferenciada. STUBB, Alexander (1996) p. 293.

Para una valoración general del Tratado véase, DE MIGUEL Y EGEA, Ramón «Valoración global del Tratado de Amsterdam» en *España y la negociación del Tratado de Amsterdam*, Biblioteca Nueva/Estudios de Política Exterior, Madrid, 1998, pp. 17-33. También ALDECOA LUZARRAGA, Francisco «El Tratado de Amsterdam, un pequeño paso en la consolidación del modelo de la Unión» en *Cuadernos Europeos de Deusto* núm. 18/98, pp. 11-47 y FONSECA MORILLO, Francisco «Tratado de Amsterdam. Una aproximación al Tratado» en *Europa Junta* n.º 71, mayo 1999, pp. 2-19.

ble.¹⁰⁸ La cláusula específica para el segundo pilar, recogida en el documento final presentado por la presidencia neerlandesa, desapareció en el último momento de las negociaciones, porque se consideró no necesaria al haber introducido en los asuntos PESC una disposición especial de flexibilidad (art. 23.1 TUE). Esta última posibilita la abstención constructiva dentro de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, lo que podría conducir a un resultado similar.¹⁰⁹

2. La Reglamentación general (arts. 43 a 45 TUE)

Las denominadas cláusulas generales son las que introducen en el Tratado el concepto jurídico de la cooperación reforzada, estableciendo los límites, condiciones y requisitos institucionales básicos, que serán aplicables a todas las cooperaciones previstas en el Tratado, tanto si corresponden al primer pilar como al tercero. Una primera característica de la regulación es su carácter facultativo.¹¹⁰ La cooperación no es de obligatoria realización. El artículo 43 autoriza a aquellos Estados miembros que lo deseen a poder establecer una cooperación reforzada, haciendo uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el Tratado.¹¹¹

a) *Los requisitos*

La letra a) de la cláusula general incluye un principio muy genérico, pero de algún modo necesario al afirmar que la cooperación reforzada nunca podrá utilizarse para menoscabar el proceso de integración.

¹⁰⁸ MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando (1998) p. 618.

¹⁰⁹ No obstante, la cooperación reforzada a la que se hace mención en el artículo 17.4 del TUE no debe ser considerada como tal, al menos en el sentido que el Tratado dispone para la normativa general en el Título VII, sino como una posibilidad de adoptar acuerdos en los ámbitos indicados en el referido artículo.

¹¹⁰ Algunos autores han manifestado que el carácter es doble; facultativo o habilitante, dependiendo de si la materia sobre la que se pretende desarrollar una cooperación es objeto de la competencia de la Unión o no. DE AREILZA CARVAJAL, José M.^a & DASTIS QUECEDO, Alfonso (1998) p. 113.

¹¹¹ El hecho de que la articulación de la cooperación reforzada se lleve a cabo dentro del marco de los Tratados no implica en modo alguno que los Estados no puedan en aquellas situaciones no previstas en la reglamentación continuar fuera del citado marco, siempre y cuando se observen las obligaciones derivadas del principio de lealtad comunitaria. Sin embargo, el recurso a la utilización de mecanismos de cooperación estatal fuera del marco de los Tratados cuando nos encontrásemos ante competencias propias de la Unión quebraría ese principio. Así se pronuncia MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (1998). pp. 220-221.

La letra b) que pudiera parecer redundante al considerarla incluida en el apartado anterior, contiene la obligación de respetar tanto los principios que están recogidos en los Tratados como en el marco institucional. Por principios debemos entender tanto las Disposiciones Comunes del TUE como los Principios de la parte primera del TCE.

La letra c) introduce el concepto de «último recurso», ya contemplado en la propuesta de la presidencia neerlandesa, que confirma de esta manera el carácter excepcional de la medida. Sólo se recurrirá a ella cuando los objetivos de los Tratados no se hayan podido alcanzar por medio de los procedimientos en ellos establecidos. Se impone esta especie de carga de la prueba sobre aquellos Estados que deseen iniciar una cooperación reforzada, que deberán demostrar que sólo mediante ella se puede alcanzar el objetivo perseguido. Sin embargo, a pesar de su apariencia, esta cláusula entraña muchas dificultades en cuanto a su aplicación puesto que no hay un criterio objetivo que indique cuándo los objetivos de la Unión se han cumplido o no.¹¹²

La letra d) exige una mayoría simple de Estados participantes. La mayoría necesaria representa una solución de compromiso entre dos posiciones extremas: la que abogaba por una mayoría de 2/3 y aquella que no precisaba un número mínimo.¹¹³ De esta manera, son necesarios en la actualidad 8 Estados para cumplir esta condición. Se pretende de esta manera que los futuros avances en una integración más profunda cuenten con la participación de un número mínimo de Estados lo que añade un plus de legitimidad.

La letra e) es de gran importancia por cuanto señala que la actuación de cooperación reforzada deberá respetar el acervo comunitario, incluso el generado por otra cooperación reforzada.

La letra f) constituye uno de los principios que regulan la relación entre Estados participantes y no participantes en las cooperaciones reforzadas (junto al principio de solidaridad recogido en el apartado siguiente). Así, las actuaciones de los Estados miembros deben desarrollarse sin perjudicar al resto de miembros. No obstante, la introducción de los cuatro conceptos puede erigirse en un arma de doble filo debido a su concepción demasiado genérica.¹¹⁴

¹¹² EHLERMANN, Claus Dieter (1998) p. 10.

¹¹³ Véanse las propuestas portuguesa y franco-alemana en el *Boletín de la Agencia Europa*, n.º 3880 de 10 de enero de 1997, p. 3 y en el *Documento de la Agencia Europa* n.º 2009, respectivamente.

¹¹⁴ Así lo estima Carlos Bastarache, al entender que el carácter poco preciso de los mismos dará ocasión en un futuro a interpretaciones por parte de la jurisprudencia «al ser posiblemente la base jurídica que utilice algún Estado miembro para impugnar ante la Corte de

La letra g) establece el carácter abierto de la cooperación a todos los Estados que lo deseen, eliminando la posibilidad de posibles núcleos. Igualmente establece las condiciones de acceso a los nuevos Estados; acatamiento de las decisiones de base y de aquéllas que se adopten en el contexto de la cooperación reforzada. A los criterios señalados anteriormente debemos añadir aquellos adicionales específicos en el artículo 11 del TCE y en el artículo 40 del TUE, según el caso concreto de que se trate. En el apartado 2.º se recoge el deber (acorde con las reglas que vinculan a los Estados participantes en la cooperación para con el resto), de los Estados no participantes de su lealtad hacia la actuación; el que no deban obstaculizar el desarrollo de una cooperación reforzada. Ello es de especial importancia dada la posibilidad de conflictos como consecuencia de una cooperación reforzada que comprenda actuaciones frente a países terceros.

b) *El procedimiento y la financiación*

El artículo 44 recoge tres normas generales de carácter procedimental y presupuestario. De conformidad con lo establecido con la letra b) del artículo 43 (necesario respeto del marco institucional único), se otorga a las instituciones (en particular, Parlamento, Comisión y Tribunal de Justicia) plenas competencias sobre las decisiones que se tomen en el marco de la cooperación reforzada. Además, confiere a las instituciones, idénticas facultades que en los asuntos basados en el normal funcionamiento de los Tratados. La única excepción al principio del marco institucional único se refiere al funcionamiento del Consejo, donde se extienden las deliberaciones a todos los miembros del mismo, inclusive a aquellos Estados miembros que no participen en la adopción de acuerdos¹¹⁵, pero sin posibilidad de ejercer el voto. Únicamente los miembros del Consejo que representen a los Estados participantes en el círculo de la cooperación reforzada tomarán parte en la adopción de decisiones. A continuación, se establece la mayoría cualificada aplicable que se define guardando la misma proporción de votos ponderados de los miembros del Consejo interesados que la establecida en el artículo 205.2 del TCE.¹¹⁶ De igual manera, la unanimidad quedará constituida únicamente por los miembros del Con-

Justicia cualquier iniciativa, tanto de base como de desarrollo de la cooperación reforzada, que considere perjudicial». BASTARRECHE SAGÜES, Carlos (1998) p. 338.

¹¹⁵ Constituye en ese sentido, una garantía de transparencia para los no participantes. Aunque la puesta en marcha de centros de análisis y decisión informal, a la manera del Euro-11, para forjar las estrategias de los participantes en una cooperación reforzada sería algo inevitable. DE AREILZA CARVAJAL, José M.^a & DASTIS QUECEDO, Alfonso (1998) p. 41.

¹¹⁶ La propuesta de la presidencia neerlandesa proponía la aplicación de la mayoría de 2/3 de votos ponderados.

sejo interesados en la cooperación. El último apartado de este artículo recoge la única disposición de contenido financiero. De conformidad con lo allí establecido, los gastos administrativos serán financiados por todos los Estados miembros, mientras que los gastos que no tengan tal consideración correrán a cargo de los Estados miembros participantes. No obstante, esta cláusula, dependiendo de su aplicación a uno u otro pilar, puede acarrear diferentes consecuencias en cada uno de los casos.

En lo referente al tercer pilar, parece clara la aplicación del artículo 41 del Título VI, repartiéndose en principio los gastos no administrativos entre los Estados miembros según la clave del PNB, es decir, no corre a cargo del presupuesto comunitario.¹¹⁷

En cambio, en el primer pilar y de acuerdo con el apartado 4.º del artículo 11 todas las disposiciones del Tratado son de aplicación. Ello daría lugar a que no hubiese ninguna excepción a las reglas presupuestarias, y la clave del reparto entre los Estados miembros sería la normal del presupuesto comunitario aplicada en términos proporcionales.¹¹⁸

Por último, el artículo 45 permite que el Parlamento, además de participar con las competencias propias que le otorga el artículo anterior, pueda ejercer un control permanente sobre el desarrollo de la cooperación efectuada, a través de los informes del Consejo y de la Comisión.

2. La reglamentación en ámbitos específicos (art. 40 TUE y 11 TCE)

a) *La cooperación reforzada en el tercer pilar*

El posible desarrollo de una cooperación reforzada en los asuntos de cooperación policial y judicial en materia penal está contemplado en el

¹¹⁷ Si bien es cierto que la redacción del artículo puede ser origen de cierta confusión, cuando dispone en su párrafo 2.º que «los gastos administrativos que las disposiciones relativas a las materias a las que se refiere el presente artículo ocasionen a las instituciones correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas», mientras que «los gastos operativos derivados de la aplicación de dichas disposiciones también correrán a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, excepto cuando el Consejo decida otra cosa por unanimidad»; el párrafo 3.º continúa diciendo «cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, (y éste parece ser el caso de las cooperaciones reforzadas, consúltese a este respecto los artículos 40.4 y 44.2 del TUE), correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad».

¹¹⁸ Ello significaría que cada cooperación reforzada debería tener un presupuesto *ad hoc*, elaborado, decidido y gestionado como en la práctica habitual: La Comisión y el Parlamento Europeo desempeñarían por tanto el mismo papel que en el procedimiento presupuestario general, y el Consejo, compuesto por los participantes en la cooperación reforzada, tomaría sus decisiones por mayoría cualificada BASTARRECHE SAGÜES, Carlos (1998) p. 340.

artículo 40 del TUE. Ello es posible siempre que se observe lo previsto en los artículos 43 a 45 del TUE, se respeten tanto las competencias de la Comunidad, como los objetivos establecidos en el tercer pilar, y sea su objetivo permitir que la Unión evolucione de manera rápida hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia. En su párrafo 2.º se recoge el procedimiento de puesta en marcha de una cooperación reforzada. El Consejo concede la autorización por mayoría cualificada (mínimo de 62 votos a favor que representen a 10 Estados miembros), que se puede convertir en unanimidad en el Consejo Europeo puesto que se contempla la posibilidad del derecho de veto (excepción de «protección de la soberanía».¹¹⁹ A diferencia de las disposiciones existentes para el primer pilar, aquí el Consejo no necesita seguir el dictamen de la Comisión (al no tener efecto vinculante) y el Parlamento únicamente ostenta un derecho de información. En definitiva, se trata de un procedimiento que reduce el papel de la Comisión y hace prácticamente desaparecer el del Parlamento.¹²⁰ Los últimos párrafos contemplan los procedimientos de incorporación de nuevos Estados a la cooperación reforzada, la competencia del Tribunal de Justicia para la interpretación de las decisiones adoptadas en virtud de este artículo, y la no aplicación de estas disposiciones en el ámbito Schengen (al constituir en sí una cooperación reforzada).

En lo que se refiere a la cláusula de apertura o de ingreso de un nuevo Estado miembro en una cooperación reforzada ya en funcionamiento, el Tratado dispone que sea el Consejo, formado únicamente por los Estados participantes, quien decida sobre la solicitud y condiciones de admisión. El procedimiento para esta decisión se ha inspirado en la «comitología» y por lo general, debe entenderse que una decisión negativa atendería solamente a que el Estado miembro solicitante no ha acatado la decisión de base o las decisiones derivadas (acervo de la cooperación reforzada).

¹¹⁹ Aduciendo motivos importantes y explícitos de política nacional. Una noción lo suficientemente borrosa como para dejar a los Estados un amplio margen de maniobra a la hora de proteger sus prerrogativas. CHALTIEL, Florence «Le Traité d'Amsterdam et la coopération renforcée» en *Revue du Marché commun et de L'Union européenne*, n.º 418, mai 1998, p. 292.

¹²⁰ Sobre la cooperación reforzada y el PE, véase FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier «El Tratado de Amsterdam y la Conferencia Intergubernamental de 1996 desde la óptica del Parlamento Europeo» en *Cuadernos Europeos de Deusto* núm. 21/1999 pp. 87-89.

Consúltese igualmente el *Informe sobre el Tratado de Amsterdam* (A4-0347/97) de 5 de noviembre de 1997 elaborado por IÑIGO MÉNDEZ DE VIGO Y DIMITRIS TSATSOS, en particular pp. 66-71 y la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del Tratado de Amsterdam: consecuencias de las cooperaciones reforzadas*, de 16 de julio de 1998. (DOCE C 292 de 21/9/1998).

b) *La cooperación reforzada en el marco del TCE*

Este precepto constituye sin duda el dispositivo más delicado y complejo sobre la cooperación reforzada. El artículo 11 limita las materias que pueden ser objeto de la cooperación reforzada en el primer pilar. Se trata de una delimitación de carácter negativo, enunciando en primer lugar las competencias exclusivas de la Comunidad y en segundo lugar, que la cooperación no afecte a las políticas, acciones o programas comunitarios, y no se refiera a la ciudadanía de la Unión ni establezca una discriminación entre nacionales de los Estados miembros.¹²¹ Tampoco podrá constituir una discriminación ni una restricción del comercio entre los Estados miembros ni falsear las condiciones de competencia entre ellos.¹²² Por su parte, los apartados 2.º y 3.º del artículo 11 regulan aspectos procedimentales como el inicio de la cooperación. Aquí, a diferencia de lo visto anteriormente en el tercer pilar, el papel de la Comisión es fortalecido ostensiblemente. La Comisión mantiene en la práctica su monopolio de iniciativa legislativa. Los Estados miembros solicitantes presentan una petición a la Comisión, pudiendo ésta a su vez presentar una propuesta al Consejo.¹²³ El Consejo concede la aprobación final, siendo adoptada por mayoría cualificada, salvo ejercicio del derecho de veto por parte de algún Estado.¹²⁴ En ese caso, el asunto sería remitido al Conse-

¹²¹ Llama la atención el hecho de que los legisladores hayan introducido dos términos diferentes, «no se refieran» en el caso de la ciudadanía o los ámbitos de exclusiva competencia de la Comunidad, y «no afecte», en el caso de las políticas, acciones o programas comunitarios. La matización también es clara en las versiones francesas: «ne concerne pas des domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté», «n'affecte pas les politiques, actions ou programmes de la Communauté», «n'a pas trait à la citoyenneté de l'Union et (ne fait) pas de discrimination entre les ressortissants des États membres»; e inglesa: «does not concern areas which fall within the exclusive competence of the Community», «does not affect Community policies, actions or programmes», «does not concern the citizenship of the Union or discriminate between nationals of Member States». De ese modo, el sentido de la letra b) no sería tan rotundo como el de las letras a) y c); simplemente que no afectase de modo negativo a lo ya existente a nivel comunitario, como así entienden Carlos Bastarreche (1998) p. 344 y José M.ª de Areilza & Alfonso Dastis (1998) p. 118.

¹²² Límites un tanto vagos y que darán ocasión a serias dificultades en su interpretación. EHLERMANN, Claus Dieter (1998) pp. 13.

¹²³ La Comisión goza así de un amplio margen de discrecionalidad, ostentando un derecho similar al veto. Véanse los comentarios de EHLERMANN, Claus Dieter (1998) p. 14. No obstante, se entiende que en caso de no hacerlo, la Comisión debería aclarar los motivos de su negativa. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (1998) p. 224. Ante la posibilidad de presentar un recurso de nulidad ante la respuesta negativa de la Comisión hay autores que entienden que ello es posible, Mariño (1998) p. 621; y otros que no, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (1998) p. 224.

¹²⁴ Esta fórmula combina dos cláusulas de salvaguardia; la protección del elemento supranacional, puesto que el Consejo sólo puede decidir sobre la base a una propuesta hecha por la

jo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que decida al respecto por unanimidad.¹²⁵ El papel desempeñado por el Parlamento a pesar de mantener su «carácter indivisible» (todos sus miembros —al igual que los Comisarios en la Comisión— toman parte en el procedimiento con independencia del hecho de que el Estado en el que han sido elegidos no participe en la cooperación, es extremadamente débil (mera consulta y no dictamen conforme como aquél deseaba). Por último, el párrafo 3.º contiene la cláusula de integración de nuevos Estados miembros, siendo necesario señalar la importancia de la función de la Comisión, que es quien decide sobre las procedencias y condiciones de admisión de los Estados solicitantes.

3. Cooperaciones reforzadas especiales

a) *El caso Schengen*

El Tratado de Amsterdam incluye un protocolo anejo al TCE y al TUE por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea (Protocolo n.º 2). Mediante este Protocolo, los quince Estados miembros, con la excepción del Reino Unido y de Irlanda, quedan autorizados a establecer entre sí una cooperación reforzada en el ámbito de dichos acuerdos dentro del marco institucional y jurídico de la UE y respetando las disposiciones pertinentes del TUE y del TCE. Para materializar dicha cooperación reforzada, la primera cuestión reside en integrar las disposiciones que integran el acervo de Schengen en el primer o tercer pilar, en función del caso. El Consejo determinará la base jurídica idónea por unanimidad, y en caso de no alcanzarse la unanimidad, las disposiciones del acervo se integrarán en el tercer pilar.¹²⁶

El Protocolo considera la situación del Reino Unido y de Irlanda, Estados que no son parte de Schengen. Ambos Estados podrán en cualquier momento participar en determinadas medidas cuando así lo deseen (El Consejo decidirá al respecto por unanimidad, incluido en ella el voto del Estado solicitante).¹²⁷ Otra situación especial ha sido la de Dinamarca

Comisión, y la protección del elemento intergubernamental, debido a la inclusión por vez primera del derecho de veto. WESSELS, Wolfgang «Flexibility, differentiation and closer cooperation» *The European Union beyond Amsterdam...* (1998), pp. 86-87.

¹²⁵ Dependiendo entonces la decisión exclusivamente de los Estados miembros, al no formar parte del Consejo el Presidente de la Comisión.

¹²⁶ DE AREILZA CARVAJAL, José M.ª. & DASTIS QUECEDO, Alfonso (1998) p. 136.

¹²⁷ Las reglas de participación se atienen por tanto a las reglas de la unanimidad de los Estados participantes en la cooperación reforzada y del Estado solicitante. Sin embargo, no es

que, aun siendo miembro de Schengen, se oponía a la incorporación de su acervo al marco de la Unión.¹²⁸ Dinamarca sólo participará en aquellas cooperaciones que queden integradas en el tercer pilar, mientras que en lo que se refiere a las materias que se integren en el primer pilar, Dinamarca mantiene los mismos derechos y obligaciones que antes de esa integración.

b) *Las cuestiones de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*

El Tratado de Amsterdam ha previsto una comunitarización parcial del tercer pilar al incluir en el TCE un título relativo a las cuestiones de visados, inmigración, asilo, fronteras externas e internas y la cooperación judicial en temas civiles al objeto de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.

Las decisiones se adoptarán, durante un período de transición de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo. Se consideran igualmente las situaciones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (Protocolos n.º 4 y n.º 5). Aunque no existe en los Protocolos ninguna disposición que conceda con carácter general la autorización para poner en marcha una cooperación reforzada, tal y como lo hacía el Protocolo Schengen, sí poseen tal naturaleza.¹²⁹ El Reino Unido e Irlanda, podrán en cualquier momento, tras la adopción de una medida por parte del Consejo, notificar al Consejo y a la Comisión su propósito y su deseo de aceptar dicha medida, disponiendo de un plazo de tres meses contados a partir de la presentación al Consejo de dicha propuesta. Incluso se ha previsto la posibilidad (en el caso de Irlanda) de anular en un futuro los efectos del Protocolo para lograr una plena participación.

del todo claro cuál es el procedimiento previsto para aquellas medidas y propuestas adoptadas como desarrollo del acervo Schengen. Véase, MONAR, Jörg «Schengen and flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and risks of differentiated integration in EU Justice and Home Affairs» *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Monica den Boer (ed.) European Institute of Public Administration (Maastricht), 1997, pp. 18-22. También FENNELLY, Nial «Preserving the legal coherence within the New Treaty» *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 5, núm. 2, 1998, pp. 196-198.

¹²⁸ Dinamarca alegó que el «no cambio» en la situación de las reglas del tercer pilar había sido uno de los compromisos adquiridos por el gobierno danés con sus ciudadanos en el momento de la celebración del segundo referéndum sobre la ratificación del Tratado de Maastricht en abril de 1993 y que había sido igualmente parte integrante de los Acuerdos del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992.

¹²⁹ DE AREILZA CARVAJAL, José M.ª & DASTIS QUECEDO, Alfonso (1998), p.134. EHLER-MANN, Claus Dieter (1998), pp.16.

c) *La abstención constructiva en el segundo pilar*

La cláusula de la cooperación reforzada prevista para el segundo pilar fue retirada en el último momento de las negociaciones y sustituida por un mecanismo de abstención constructiva. Mediante este mecanismo se flexibiliza la regla de la unanimidad en la adopción de acuerdos en el ámbito de la PESC (en la actualidad, todas las decisiones de importancia).¹³⁰ De esa manera, el artículo 23 del TUE permite que un Estado miembro no sólo se abstenga de tomar parte en una acción, sino que acompañe una declaración en la que, manifestando su no participación, admita el carácter vinculante de la decisión adoptada en el Consejo para el conjunto de la Unión.¹³¹ Además, de hacer la citada declaración, el Estado miembro se compromete a abstenerse de realizar cualquier hecho que pueda obstaculizar o impedir la acción de la Unión. Todo ello siempre y cuando el número de Estados que se abstengan no represente más de un tercio de los votos ponderados del artículo 205.2 del TCE.

Finalmente, un breve comentario para la «excepción danesa» recogida en el Título V del Tratado (artículo 6 del Protocolo n.º 5), según la cual Dinamarca no participa en la elaboración, adopción y aplicación de aquellas decisiones de la Unión que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa. En concreto, las medidas adoptadas sobre la base de los artículos 13 y 17 del TUE. Dinamarca por ello no está obligada a contribuir a la financiación de los gastos operativos derivados de tales medidas, pero no impedirá el desarrollo de la cooperación entre los Estados miembros en ese ámbito.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Considerado como uno de los asuntos más complejos y polémicos de la CIG 96 (donde se atribuiría en un principio la máxima importancia a la reflexión sobre fórmulas de flexibilidad adecuadas), la cooperación reforzada iría progresivamente perdiendo el protagonismo y el «carácter revolucionario» que le fue impreso desde un inicio por su máximo impulsor, el tándem franco-alemán.

¹³⁰ Véase ROPER, John «Questions on the Net Effect of Flexibility in CFSP» *Coping with flexibility...* (1998) pp. 159-167.

¹³¹ Sin embargo, su efecto se ve reducido potencialmente por la disposición recogida en su apartado 2.º (el llamado «freno de emergencia» o cláusula de interés nacional), en la que un Estado puede oponerse a la adopción de una decisión por motivos importantes y explícitos de política nacional. En ese caso, el Consejo por mayoría cualificada remitirá el asunto al Consejo Europeo, que decidirá al respecto por unanimidad.

La cooperación reforzada constituyó el compromiso de encarar un asunto complejo; la actual Unión, cuya estructura es heredera de una organización prevista para seis Estados miembros, exige una revisión del funcionamiento de sus instituciones. Un aumento de miembros traerá consigo una mayor diversidad de objetivos y sensibilidades. En ese sentido, la cooperación reforzada supone un instrumento que aporta aspectos positivos al proceso de integración europeo, al posibilitar que las decisiones adoptadas por una mayoría de Estados miembros en unos ámbitos determinados tendentes a una realización más rápida de los objetivos de la Unión, puedan tener lugar dentro del marco constitucional de la Unión. En otras palabras, se permite que unos Estados vean satisfechos sus deseos de avanzar evitando «la toma de rehenes» y la intención de frenar, cuando no diluir, la integración europea en un vasto mercado.¹³²

Pero junto a estas luces, sobre la cooperación reforzada planean también algunas sombras. Así, los dos principales factores históricos esgrimidos como justificación de su empleo, la creciente divergencia de intereses en una futura Unión y la posibilidad de superar, mediante su uso, situaciones de bloqueo en áreas donde se recurra a la unanimidad, contienen aspectos negativos.

Por una parte, el debilitamiento de la cohesión entre los Estados miembros. Los Tratados no contemplan ningún dispositivo que establezca obligación alguna de prestar ayuda y asistencia al grupo de rezagados.¹³³ Conviene aquí recordar que la creación de políticas de acompañamiento y medidas *ad hoc* fue un elemento tenido en cuenta en los trabajos del Grupo de Reflexión y demandado continuamente por el PE. Constituye en definitiva esta ausencia un grave problema, no tanto para los Estados que pudiendo tomar parte deseen permanecer al margen de la cooperación, sino para aquéllos que queriendo no estén capacitados.

Esa circunstancia, el hecho de que la cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam se limite a regular la posibilidad de que unos Estados cooperen «más estrechamente», pero sin esperar necesariamente a que el resto de Estados rezagados se una al grupo de vanguardia en función de un plan y un calendario fijados de antemano es muestra de la modestia y falta de ambición (¿finalidad política?) del mecanismo.

¹³² Así se pronuncia MANGAS MARTÍN, Araceli en «Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996», en *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Uned-Banco de Comercio, Madrid, 1997, p. 28.

¹³³ La falta de políticas de acompañamiento que sirvan de refuerzo a la coherencia global de la Unión y permitan la convergencia real de los retardatarios (ejerciendo un efecto de atracción sobre los Estados que queden fuera) podría desembocar en una Europa de Estados de primera y segunda categoría. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (1998) p. 230.

Por otra parte, la complejidad institucional y jurídica resultante de la aplicación de la cooperación apenas deja espacio para la maniobra, mermando sensiblemente la potencialidad real del procedimiento.¹³⁴ Esta dificultad se ve acentuada con la inclusión del procedimiento del veto, «codificación» en algún modo del Compromiso de Luxemburgo.¹³⁵ Además, al ser el procedimiento poco eficiente, puede ser causa de un incremento de la complejidad, la opacidad y la falta de responsabilidad sin garantizar una solución más efectiva o eficiente.¹³⁶ No existe claridad, por ejemplo, a la hora de determinar las repercusiones que la puesta en marcha de una cooperación reforzada pueda tener en el Consejo (única excepción al marco institucional único) en cuestiones tales como la labor de la Presidencia o el desempeño de las tareas en el ámbito de los grupos de trabajo o de comités de representantes permanentes.

Aun así, hemos de tener en cuenta que resulta un elemento novedoso en el Tratado, y no por ello dejo de reconocer el importante papel que a corto o medio plazo podría desempeñar una cooperación reforzada como un potencial instrumento de política sobre áreas muy determinadas («en el ámbito de la política de transporte, medidas de seguridad del transporte, medidas políticas de apoyo en materia social, ambiental o fiscal de acuerdo con los principios elaborados para dichos ámbitos o ejecución y financiación de proyectos estructurales en el marco de las redes establecidas a escala comunitaria; en el ámbito de la lucha contra el fraude y la cooperación aduanera, medidas que completen o refuercen las normas

¹³⁴ De hecho, en un reciente informe elaborado por un grupo de sabios y presentado al Presidente Prodi de cara a la revisión del actual Tratado antes de la ampliación de la Unión, se aboga por una mayor flexibilidad en vista de las condiciones y criterios de aplicación tan complejos de la cooperación reforzada, sugiriendo que no debería ser necesaria la unanimidad, sino sólo una mayoría cualificada o supercualificada. *Expansión* 19/10/1999. En ese aspecto, será interesante observar las actuaciones de las próximas Presidencias del Consejo (portuguesa y francesa).

¹³⁵ El riesgo de tener que justificar ante el Consejo Europeo su uso, podría ser un medio institucional de conseguir un empleo adecuado del mismo, si bien no resulta una garantía contra su abuso. MÉNDEZ DE VIGO, Iñigo & TSATSOS, Dimitris (1997) p. 70.

¹³⁶ WESSELS, Wolfgang (1998) pp. 94-95. Precisamente a juicio de Wessels, la complejidad que entraña la puesta en marcha de una cooperación reforzada podría tener unos efectos totalmente contrarios a la intención de sus promotores, animando incluso a los Estados más reacios a utilizar los procedimientos «habituales» establecidos en los Tratados. Se establecería así una nueva dinámica de fuerzas centrípetas en la Unión.

Por otra parte, algunos autores afirman que un mecanismo «demasiado flexible» conduciría a una utilización muy frecuente, y por tanto a una fragmentación de las políticas, cuando se ha demostrado que una de las características del progreso de la integración europea ha consistido en que los diferentes intereses de los Estados miembros en las diversas áreas siempre han estado vinculados a compromisos de conjunto sobre acuerdos globales, «package deals». NOMDEN, Koen (1998) p. 44.

marco o mínimas comunitarias; en el ámbito de política fiscal, la armonización de los tipos de impuestos a los que no afectan las normas comunitarias; en el ámbito de la política de empleo, medidas de fomento sin incidencia sobre la competencia; en el ámbito de la política social, establecimiento de disposiciones mínimas superiores a las establecidas en el ámbito comunitario; en el ámbito de la protección del medio ambiente, medidas para ámbitos en los que aún no se ha empleado la competencia comunitaria; y sobre todo en programas de investigación, cultura, formación profesional y educación, que parecen resultar los más idóneos»¹³⁷, pero en cierto modo las disposiciones previstas en Amsterdam continúan, en parte, siendo una incógnita, que solamente será despejada a través de su aplicación y puesta en funcionamiento.

Cabe preguntarse finalmente si la adopción del mecanismo de las cooperaciones reforzadas, aprobado sin apenas debate y sujeto a unas condiciones tan estrictas que hacen francamente difícil su puesta en funcionamiento, no respondió, además de servir de velada amenaza al Reino Unido, a una huida hacia delante, a una reforma de mínimos operada ante un problema que demanda una transformación radical.

Santander, 6 de diciembre de 1999

¹³⁷ Véase al respecto, MÉNDEZ DE VIGO, Iñigo & TSATSOS, Dimitris (1997) pp. 68-69.

Jean Monnet: Plan Schuman, federación y método

Nicolás Mariscal

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

“Celui qui n’apportait pas la méthode ne faisait pas avancer le problème”

(Monnet, *Mémoires*, p. 412)

Sumario: A. VIDA Y ACCIÓN.—B. ACCIÓN Y PENSAMIENTO.—C. EL PLAN SCHUMAN Y LA CECA.—D. LA FEDERACIÓN.—E. EL MÉTODO.—F. REFLEXIÓN FINAL.

El 9 de mayo de 2000 habrán transcurrido cincuenta años desde la presentación del Plan Schuman, documento de concepción de las Comunidades Europeas. Tras él laten las ideas y método de Jean Monnet, uno de los padres fundadores de la Europa comunitaria. Su inspiración y espíritu, ajustados y transformados en la andadura ya histórica de los cinco últimos decenios y tratando de responder a los nuevos retos, vive hoy en la Unión Europea y se proyecta hacia el siglo XXI. El presente artículo se acerca una vez más a las ideas y método de Monnet, a través de sus *Memorias* y de los discursos recogidos en *Los Estados Unidos de Europa han comenzado*, más que con nostalgia de un pasado, que se asume y aprecia, con actitud crítica y creativa de futuro.

A. VIDA Y ACCIÓN

Jean Monnet nació en Cognac (Francia) el 9 de noviembre de 1888. «Tal vez fue ante todo un inteligente hombre de negocios, que se convirtió en estrategia político», comenta su biógrafo Duchêne.¹ En él la acción

¹ François DUCHÊNE, «Jean Monnet - Pragmatic Visionary» en Bond, M., Smith, J. and Wallace, W. (eds), *Eminent Europeans. Personalities who shaped Contemporary Europe*, The Greycoat Press, London, 1996, p. 45.

predomina sobre la teoría, que concreta y aplicada procede de una reflexión sobre aquélla. «Muy pronto tuve el instinto, que ha llegado a ser para mí una regla de conducta, de que la reflexión no puede estar separada de la acción. La acción estaba en todas partes a mi alrededor. Mi padre y mi madre...»², escribe retrospectivamente en sus *Memorias* evocando su infancia.

Como el cognac que la empresa familiar Monnet y Compañía exportaba a muy diversos países, así la dimensión francesa e internacional estuvieron siempre presentes a lo largo de su dilatada vida e intensa actividad

Dejó la escuela a los dieciséis años para trasladarse a Londres e ir abriéndose allí al negocio internacional de vinos y al ambiente internacional de la *City*. Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Suecia, Rusia, Egipto... fueron enriqueciendo su experiencia de negociante, «es decir, mi experiencia de hombre», comenta él mismo. A esta primera década de hombre de negocios previa a la I Guerra Mundial, se añadirá otra entre 1923 y 1932, en la que, después de salvar el negocio familiar de vinos, trabaja con una empresa norteamericana de inversiones y de nuevo de 1935 a 1938 como socio de un banquero norteamericano. El capítulo V de las *Memorias*, dedicado a esta época, lleva el sugerente título «De Cognac a Polonia, de California a China».

En estos primeros cincuenta años de su vida, Jean Monnet se inició también en la actividad administrativa pública y en una prometedora carrera internacional. Inútil como soldado durante la I Guerra Mundial, percibe la novedad de ésta y la importancia de la coordinación franco-británica en el esfuerzo bélico, siendo enviado a Londres en 1914 para los servicios de reavituallamiento civil y acabando en 1918 como representante francés en el Ejecutivo Aliado de Transporte Marítimo. De 1919 a 1923 fue Secretario General Adjunto de la Sociedad de Naciones, interviniendo con éxito en delicados acuerdos como el de la cuenca minera de Silesia o el del plan de salvamento económico de Austria, o sin él en el caso del Sarre. En 1933, a título privado, dada la oposición japonesa a un plan chino de reconstrucción económica con asesoría de la Sociedad de Naciones, en relación con tal programa se traslada a Shanghai, donde vivirá tres años. La II Guerra Mundial se percibe inevitable e inminente después del Pacto de Munich de 1938 y Daladier, primer ministro francés, le encarga secretamente la compra de aviones de guerra norteamericanos, de modo que al estallar la contienda en septiembre de 1939 es nombrado presidente del Comité de coordinación franco-británico para la

² Jean Monnet, *Mémoires*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1976, p. 44.

adquisición de suministros civiles y militares. Tras la ocupación de Francia, con pasaporte británico es enviado a Washington, donde colabora en el Consejo Británico de Suministros y, después de una intervención política en Argel, vuelve en 1943 a la capital americana con cometidos administrativos, financieros y políticos, ocupando finalmente la presidencia del Consejo Francés de Aprovisionamientos.

Consciente del atraso de Francia y de su humillación bélica, al llegar la paz propone Monnet un plan de modernización e industrialización. Los propuestos por otros antes que él no llegaron a cuajar. El Plan Monnet, sin embargo, con el apoyo inicial de De Gaulle, la habilidad política y administrativa de su autor en la inestable Cuarta República y la oportuna ayuda norteamericana del Plan Marshall conseguirá salir adelante. Jean Monnet preside la Comisaría del Plan de 1946 a 1952.

«El plan, escribía yo, es esencialmente un método de convergencia en la acción y el medio para cada uno de situar su esfuerzo en relación al de todos. Es tanto un plan de orientación, como de dirección».³

Esta experiencia va a resultar transcendental en su praxis y concepción personales, así como para la creación de una infraestructura en Francia, cuyos frutos se percibirán en la siguiente década.

Para 1950 la política francesa hacia Alemania se había hecho inviable: fallido acercamiento al Reino Unido, falta de respaldo de éste y de Estados Unidos, creación de la República Federal Alemana, «guerra fría». Monnet, que había apoyado las reparaciones por parte de Alemania y el control del Ruhr, ha ido tomando conciencia del peligro de vuelta al pasado y de la necesidad de una acción nueva, profunda, inmediata, capaz de cambiar el contexto y las dinámicas:

«... comenzaba a ver claro: la acción debería llevarse allí donde el malentendido fuera más tangible, allá donde iban a volverse a reanudar los errores del pasado. Si se pudiera eliminar nuestro temor a la dominación industrial alemana, se eliminaría el mayor obstáculo a la unión de Europa. Una solución que pusiera la industria francesa sobre el mismo punto de partida que la industria alemana, liberando a ésta de las discriminaciones nacidas de la derrota, restablecería las condiciones económicas y políticas de un entendimiento indispensable para Europa. Más aún, podría ser el fermento mismo de la Union Europe».⁴

El carbón y el acero, interés de Francia y de Alemania, riqueza desigualmente repartida en varias cuencas mineras y factores de la guerra o

³ *Ibid.*, p. 373.

⁴ *Ibid.*, pp. 422-423.

de la paz, deberían convertirse en interés común de los dos países colocándolos por encima de ambos bajo una autoridad común: «El gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de acero y de carbón bajo una Autoridad internacional abierta a la participación de otros países de Europa», proclama el proyecto elaborado por Monnet con Hirsch, Reuter y Uri, que públicamente será dado a conocer y ofrecido como Plan Schuman el 9 de mayo de 1950.

Sobre esta base se emprendieron en París las negociaciones que culminaron en la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) el 18 de abril de 1951. Su institución más original fue la Alta Autoridad, órgano independiente bajo el que se colocaba la producción de carbón y acero y cuyas decisiones eran vinculantes para los Estados miembros. Monnet la presidió de 1952 a 1955, consciente de las realizaciones concretas que estaba llevando a cabo en el presente y de sus virtualidades para una futura federación europea. El camino recién iniciado se encontró, sin embargo, confrontado simultáneamente a la integración militar en el contexto mundial de guerra fría y al fracaso final de la Comunidad Europea de Defensa (CED). Monnet, que forzado por las condiciones internacionales mundiales, había sido uno de sus inspiradores, dimitió en 1955 de la Alta Autoridad de la CECA.

Su convicción y comprometimiento siguió adelante, no obstante. Junto a Spaak y Beyen fue uno de los inspiradores del Memorandum de los Países del Benelux y de la Conferencia de Messina, generadores del impulso que habría de culminar en la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA). Esta última fue la promovida y preferida por Francia y también por Monnet desde su recién creada (1955) nueva plataforma: el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa. Desde él, a sus sesenta y siete años, buscó nuevas maneras y fuerzas sociales y políticas que impulsaran el camino de la unidad de Europa, invirtiendo durante otros veinte años su creatividad, prestigio, privilegiados contactos e influencia en ello, unas veces con éxito (creación del Consejo Europeo en 1974) y otras sin él (época de De Gaulle o *partnership* con Estados Unidos). Su biógrafo Duchêne resume su personalidad política:

«Dos veces, con el Plan Monnet en 1945 y el Plan Schuman en 1950, cogió y convirtió en un éxito una idea que estaba en las últimas, lo que sugiere que era mejor estrategia y táctico que la mayoría. Pero su poder creativo va más allá. Tenía alcance porque su actitud era más cercana a la del ciudadano ordinario que a la de aquellos de los “establishments” entre los que se movía. Pocos franceses podrían haberse armado de la convicción interna para seguir adelante con una política europea que violaba to-

dos los hábitos del Estado francés. Monnet nunca intentó parecer un rebelde, pero tenía una cualidad más escasa aún, un temperamento político original». ⁵

B. ACCIÓN Y PENSAMIENTO

Michael Burgess en *Federalism and European Union* señala, por un lado, la facilidad de definir las ideas políticas de Monnet, relativamente simples y forjadas en la práctica, y por otro, la dificultad al desafiar una categorización ideológica precisa y las agrupa en torno a los siguientes principios: paz, racionalidad humana, método, factores de éxito, instituciones, estrategia política y federación, que en gran parte coinciden con los puntos que a continuación se exponen. ⁶

La primacía de la *acción colectiva* es una realidad de hecho en la vida de Monnet y además una convicción reflexiva. No es tanto un pensador, como un realizador, un hombre de «negocios» privados y públicos, con una actividad presente y proyectada al futuro, pero también con una visión y reflexión novedosa y original. Duchêne le llama «un visionario pragmático». Para Monnet la necesidad y la crisis provocan la acción y el interés común genera la acción colectiva con sus inmensas posibilidades. La naturaleza o el instinto, el ejemplo familiar, la experiencia profesional privada y pública, la paz y sobre todo la guerra, incluso la utopía de los Estados Unidos de Europa le han ido llevando y corroborando en la convicción de la primacía cronológica y ontológica de la acción:

«Me parecía que yo había seguido siempre la misma línea continua en circunstancias, bajo latitudes diferentes, pero con una sola preocupación: unir a los hombres, arreglar los problemas que les dividen, llevarles a ver su interés común. Yo no tenía la intención antes de haberlo hecho y no he sacado conclusiones sino mucho tiempo después de haberlo hecho. Sólo cuando he sido incitado por mis amigos o por periodistas a explicarles el sentido de mi trabajo he tomado conciencia de que había sido siempre empujando hacia la unión, hacia la acción colectiva. No podría decir por qué, sino que la naturaleza me había hecho así». ⁷

En el fondo de la acción colectiva subyace un *humanismo optimista*: los hombres, los grupos sociales, las naciones cuando se conocen bien tienden a unirse y cooperan en la prosecución de un interés común. El de

⁵ François DUCHÊNE, *op. cit.*, p. 60.

⁶ Michael BURGESS, *Federalism and European Union. Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987*, Routledge, London, 1989, pp. 44 ss.

⁷ Jean MONNET, *op. cit.*, p. 318.

Monnet no es un humanismo idealista, sino pragmático y utilitarista. Es un humanismo universal, fruto de una amplia y dilatada apertura internacional a líderes políticos de diferentes Estados, a culturas y estilos de vida de muy diversos países, a múltiples problemas de pueblos en guerra y en paz. Pero más allá de la diversidad y vicisitudes permanece el enraizamiento humanista: «Nosotros no agrupamos Estados, unimos hombres». «Esto siempre ha sido lo mismo para mí: hacer trabajar juntos a los hombres, mostrarles que más allá de sus divergencias o por encima de las fronteras tienen un interés común»⁸. La prueba de fuego histórica de todo ello será una realidad concreta: Alemania.

Quien había vivido y se había comprometido a fondo en dos guerras mundiales, quien había tratado de cerca a tantos hombres políticos en la paz y en la guerra, quien había conocido el éxito y el fracaso en los negocios difícilmente podría haber sido un ingenuo. «... bastante pronto también, los acontecimientos me han enseñado que la naturaleza humana se descubre débil e imprevisible cuando le faltan las reglas y las instituciones fallan».⁹ Los vaivenes, la contingencia y temporalidad de la naturaleza humana, su limitada capacidad de aprendizaje, los desfallecimientos de las buenas voluntades pueden ser superados, no obstante, por las *instituciones*. Éstas son una de las claves fundamentales de la experiencia de Monnet a lo largo de su vida y sobre todo de su concepción y acción:

«La Unión de Europa no puede fundarse sólo sobre la buena voluntad. Se necesitan reglas. Los acontecimientos trágicos que hemos vivido, aquéllos a los que asistimos tal vez nos han hecho más sabios. Pero los hombres pasan, otros vendrán que nos reemplazarán. Lo que les podremos dejar no será nuestra experiencia personal, que desaparecerá con nosotros; lo que les podremos dejar son las instituciones. La vida de las instituciones es más larga que la de los hombres, y de este modo las instituciones, si están bien construidas, pueden acumular y transmitir la sabiduría de las generaciones sucesivas».¹⁰

¿Qué, cuáles son instituciones bien construidas?

Ya durante la I Guerra Mundial, Monnet había empezado a vivir la experiencia de las relaciones interestatales y las posibilidades y limitaciones de la *cooperación entre Estados soberanos*. La necesidad existencial y el interés común durante la guerra podían llegar a hacer funcionar con aceptable eficacia la coordinación entre Estados soberanos, como

⁸ *Ibid.*, p. 331.

⁹ *Ibid.*, p. 42.

¹⁰ *Ibid.*, p. 562.

los «Ejecutivos» durante las dos guerras mundiales lo habían demostrado. Pero pasada la confrontación bélica y las crisis de supervivencia, con la vuelta de las reglas del juego internacional tradicional, la cooperación se mostraba insuficiente e inadecuada para crear una dinámica que garantizase el interés de todos, el interés común, la paz. La Sociedad de Naciones, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), el Consejo de Europa, algunas de las negociaciones para la creación de la CECA le habían llevado a una convicción:

«Demasiado frecuentemente había encontrado yo los límites de la coordinación. Es un método que favorece la discusión, pero no desemboca en la decisión. No permite transformar las relaciones entre los hombres y entre los países cuando la unión es necesaria. Es la expresión del poder nacional tal cual es; no puede cambiarlo, ni creará jamás la unidad. Al mismo tiempo, yo acababa de comprender que la búsqueda de la unidad, incluso circunscrita a los problemas materiales, los de la producción de armamento, los de los transportes, ponía en juego, más allá de la decisión administrativa, toda la autoridad política de los países comprometidos en una lucha común. Cuando los pueblos están amenazados por un mismo peligro, no se trata separadamente los diferentes intereses que concurren a su destino.

Esta lección, que yo había percibido insuficientemente durante la guerra precedente, después en la Sociedad de Naciones, y de la que no habíamos tenido tiempo de sacar provecho para resistir al primer asalto de los alemanes, estaba completamente decidido a recordarla en cuanto la ocasión de una acción conjunta se presentara de nuevo».¹¹

Será preciso, sin embargo, un lapso de más de veinte años hasta que Monnet cambie substancialmente su concepción de la *soberanía del Estado*. Al finalizar la I Guerra Mundial e iniciarse la Sociedad de Naciones, ni él ni nadie —como él mismo dice— concebía realmente que la superación, delegación o transferencia de la soberanía estatal pudiera ser fundamento de las relaciones internacionales y vía o estrategia de paz, sino que se trataba por el contrario de restaurarla donde había sido conculcada y de reconocerla a las naciones europeas sometidas. Solamente al acabar la II Guerra Mundial cuajan con claridad algunas formulaciones incipientes en el período entreguerras y sobre todo en el conflicto bélico, ante el riesgo de repetir fatalmente un pasado de Estados soberanos, nacionalismo, proteccionismo, militarismo, injusticia social e insuficiencia y estrechez de los Estados europeos, que volverían a hacer imposible

¹¹ *Ibid.*, p. 38.

la paz. Se va haciendo diáfano para Monnet que la transferencia de soberanía es la condición de posibilidad de la paz, de la unión, de la federación, e incluso de cierto resto de soberanía europea a escala mundial. Pero a la hora de las aplicaciones concretas encontrará no pocas resistencias, como recuerda en una carta a propósito de las reticencias británicas:

«Las proposiciones Schuman, decía yo, son revolucionarias o no son nada. Su principio fundamental es la delegación de soberanía en un ámbito limitado, pero decisivo. En mi opinión, un plan que no parta de este principio no puede aportar ninguna contribución útil a la solución de los grandes problemas que nos avasallan».¹²

C. EL PLAN SCHUMAN Y LA CECA

A lo largo del lustro posterior a la II Guerra Mundial Francia había visto frustrados sus intentos de más estrecha cooperación con el Reino Unido, mientras presenciaba con prevención y temor la reconstrucción de la República Federal Alemana, a la que norteamericanos y británicos asignaban un papel poderoso y de primera línea en el contexto de guerra fría con la Unión Soviética. A los cinco años de acabada la contienda bélica Monnet percibía con profunda inquietud que:

«... otra guerra está próxima entre nosotros, si no hacemos nada. Alemania no será la causa, pero será la baza. Debe dejar de ser un envite, para llegar a ser por el contrario un vínculo. Actualmente sólo Francia puede tomar una iniciativa. Qué podría vincular a Francia y a Alemania, cómo enraizar un interés común entre los dos países desde hoy mismo, tal era la cuestión que sin tregua me planteaba...».¹³

Cuando Estados Unidos y el Reino Unido exigieron a Francia un cambio en su política exterior y le ofrecieron la posibilidad de presentar una nueva iniciativa, ésta echó mano del proyecto que Monnet había venido elaborando últimamente junto con Hirsch, Uri y Reuter. El 9 de mayo de 1950, cinco años después del día de entrada en vigor de la capitulación incondicional alemana, el ministro francés de asuntos exteriores Robert Schuman hizo público el plan que lleva su nombre y contiene realmente las ideas de Monnet.

Las primeras palabras del Plan Schuman se refieren a la paz mundial, de cuya violación se considera causa la falta de unidad de Europa y cuya

¹² *Ibid.*, p. 456.

¹³ *Ibid.*, p. 417.

salvaguardia exige esfuerzos creativos proporcionados a los peligros que la amenazan: la construcción de Europa. Distanciándose de las propuestas federalistas, se parte ahora de que Europa no nacerá de repente, de una sola vez y ya acabada, sino gradualmente mediante realizaciones concretas, que irán creando solidaridades de hecho y superando el secular antagonismo franco-alemán, para lo que el Gobierno francés propone colocar la producción de carbón y acero de ambos países y de los que se adhieran bajo una autoridad común. Se prevé que esta alta autoridad esté constituida por personalidades designadas, pero independientes de los Gobiernos nacionales, y que sus decisiones sean ejecutorias en el territorio de los Estados miembros. La puesta en común de esa producción de base —el carbón y el acero— y la nueva institución común vinculante —la alta autoridad— ponen las primeras bases de una futura federación europea, indispensable para garantizar la paz. Evitando entrar en conflictivos terrenos ideológicos y económicos, se deja abierta la cuestión del régimen de propiedad de las empresas. Finalmente, a fin de llevar a cabo los objetivos y diseñar la manera de realizarlos, se propone abrir negociaciones sobre múltiples bases y con la asistencia de un árbitro, que vele para que los acuerdos sean conformes a los principios y en caso de discrepancias irreductibles fije la solución. La culminación sería la firma de un tratado entre los Estados, ratificado por los respectivos parlamentos nacionales.

Las negociaciones emprendidas el 20 de junio desembocaron efectivamente en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París el 18 de abril de 1951 por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Había nacido la primera Comunidad Europea. Comenta Monnet:

«La Comunidad del Carbón y del Acero ha sido objeto de una propuesta del Gobierno francés en 1950 en tanto que —para tomar sus propios términos— primeros pasos hacia una federación europea. Su último objeto es contribuir esencialmente a la creación de los Estados Unidos de Europa. Su objeto inmediato es, en lo que nos concierne, crear un mercado común y libre del carbón y del acero entre estas seis naciones...

El método escogido consiste en delegar a instituciones comunes los poderes soberanos de cada una de estas seis naciones...

Aquí se toca con el dedo el principio fundamental de la creación de Europa —la transferencia, efectuada con toda libertad, de poderes soberanos...

Subrayo particularmente este punto, porque la forma de esta revolución democrática y pacífica que Europa actualmente experimenta desembocará —estamos persuadidos— en la creación de los Estados Unidos de Europa».¹⁴

¹⁴ Jean MONNET, *Les États-Unis d'Europe ont commencé. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Discours et allocutions 1952-1954*, Robert Laffont, Paris, 1955, pp. 51-53.

Monnet, jefe de la delegación francesa y presidente de la conferencia intergubernamental negociadora de la CECA, ahora como presidente de la Alta Autoridad iba a ser el principal responsable del crecimiento de la Comunidad. Durante la elaboración y formulación del Plan Schuman, en las negociaciones interestatales y a lo largo de los primeros años de actividad de la Alta Autoridad de la CECA vio diáfano y reiteró machaconamente el método: la paz exige necesariamente la federación europea, que sólo podrá ir constituyéndose gradualmente mediante la puesta en común de los recursos en un mercado común y la creación y acción de las instituciones supranacionales, a las que los Estados transfieren soberanía.

«Hoy la paz no depende sólo de tratados o comprometimientos. Depende esencialmente de la creación de condiciones que, si no cambian la naturaleza de los hombres, orientan en un sentido pacífico su comportamiento mutuo. Ahí está una de las consecuencias esenciales de la transformación de Europa que es el objeto de nuestra Comunidad».¹⁵

D. LA FEDERACIÓN

La garantía de continuidad y transmisión de sabiduría mediante las instituciones, la experiencia de las limitaciones de la cooperación interestatal y la intuición fundante de las transferencias de soberanía nacional se concretan en la *federación*.

En 1940, cuando al comienzo de la II Guerra Mundial la necesidad llama a una unión franco-británica, Monnet confiesa hallarse sin doctrina, desvaneciéndose algunas ensoñaciones confederales previas, y sin ningún proyecto federalista. Todavía al final de la contienda bélica confusamente se plantea «una federación o una “entidad europea” que haga una unidad económica común», «una especie de Unión central, una Unión que tenga el poder de rebajar las barreras aduaneras, crear un gran mercado europeo y obstaculizar la reconstrucción de los nacionalismos».¹⁶ Solamente en 1948, tras la experiencia de la OECE, formulará claramente «una federación del Oeste».¹⁷ ¿Cómo realizarla? Ni la vía funcionalista pragmática que ha llegado hasta la OECE, ni la militante federalista frustrada en el Consejo de Europa, suscitan su confianza e in-

¹⁵ *Ibid.*, p. 137.

¹⁶ Jean MONNET, *Mémoires, op. cit.* p. 320. Michael BURGESS en la obra anteriormente citada (pp. 51-52) retrotrae a 1953 las primeras demandas por parte de Monnet de una federación de Estados.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 392-393.

terés. Tampoco su propio proyecto de comenzar por una nueva unión entre Francia y el Reino Unido ha cuajado. Alemania se mueve mientras tanto, y el canciller de la República Federal, Konrad Adenauer, propone una unión con Francia, que ésta juzga prematura. Pero la política alemana de Francia hace agua y es preciso sustituirla por otra. El contexto internacional es de guerra fría y se ha vuelto creíble el riesgo de confrontación armada. En esta primavera de 1950, Monnet y sus colaboradores Hirsch, Reuter y Uri van elaborando el Plan Schuman, en el que por fin se formula sin ambigüedad el objetivo y el método :

«Lo esencial se hallaba en las ciento cuatro líneas ahora redactadas, a las que los días siguientes no aportarían sino cambios menores, e incluso mejor en estas cinco líneas: “Por la puesta en común de las producciones de base y la institución de una Alta Autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta realizará los primeros fundamentos concretos de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”».¹⁸

La paz requiere una federación europea y ésta se hace poniendo en común intereses, realidades concretas y una nueva institución común.

Entre 1950 y 1955, tanto en las semanas posteriores a la presentación del Plan Schuman y en la conferencia entre los Estados que constituirán la CECA, como en la presidencia de la Alta Autoridad de ésta, Monnet luchó denodadamente por crear y poner en marcha unas instituciones u órganos que fueran el «primer fundamento concreto de una federación europea», que generaran «un equilibrio institucional auténticamente federal». Estaba convencido que las instituciones irían construyendo la federación, que ya en germen debería incoarse en ellas: en la independencia de la Alta Autoridad respecto a los Estados nacionales, en los recursos financieros propios, en la regla de la mayoría en la toma de decisiones, en la imposibilidad de retirada unilateral de un Estado miembro, en la erección de un futuro distrito federal, etc... Cuando el contexto internacional hizo insoslayables las cuestiones militares y se concibió la Comunidad Europea de Defensa (CED), propuso para ésta un cuadro institucional similar al de la CECA, tratando que también esa dimensión de la defensa común, que forzada y prematuramente había que abordar, «fuera coherente con la de la economía y viniera a reforzar sus primeras estructuras federales». El voto popular legitimaría democráticamente la federación algún día, pero de momento la participación y control democráticos se limitaban a la Asamblea Común, sin comenzar consultando a los pueblos sobre formas y realidades incipientes de las que no tenían aún experiencia.

¹⁸ *Ibid.*, p. 431.

Sin embargo, cuando en 1955 se retira Monnet de la presidencia de esa institución clave, aunque limitada, que era la Alta Autoridad, será para fundar el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa, tratando de incorporar a los partidos políticos y a los sindicatos. Con ello pretende ampliar la base democrática e incrementar las fuerzas socio-políticas impulsoras de Europa. Después de la Conferencia de Messina, la tarea del Comité —«autoridad moral ante el poder establecido en cada país»— fue apoyar la ratificación de los nuevos tratados constitutivos de la CEE y de la CEEA. Su concepción, siempre sensible a las realidades concretas, parece haberse hecho algo más democrática con el Comité de Acción, pero menos distintamente federal después de las dos nuevas Comunidades:

«Yo no me he preguntado jamás si los tratados del Mercado Común y del Euratom hubieran podido ser diferentes y mejores. Creo que correspondieron a todo lo posible en el momento y sin duda a la sabiduría de la época para la que se concibieron —al menos, yo no podía sino tener confianza en los europeos más capaces y convencidos de su generación. La obra que ellos imaginaron pudo decepcionar la exigencia de los federalistas, pero sus equilibrios han resistido todas las pruebas. La clave de bóveda es el diálogo constante que organiza entre las instituciones nacionales y las instituciones comunes, cuyos objetivos están ligados y que no pueden sino avanzar solidariamente en las vastas perspectivas abiertas a Europa.»¹⁹

En 1958 se ponen en marcha la CEE y el Euratom. Monnet es consciente de la futilidad de la pretensión de pasar inmediatamente a un estadio federal y de la imposibilidad de quemar etapas. De acuerdo con los sabios principios del Plan Schuman, también ahora con las nuevas Comunidades hay que seguir creando realidades, unión económica, vínculos humanos y solidaridad, de los que en su momento, con el tiempo y en circunstancias favorables, surgirá la unión política, los Estados Unidos de Europa. Ante las dificultades planteadas por De Gaulle al proceso de integración y su concepción alternativa de Europa, el táctico Monnet aceptará un repliegue temporal con nuevas organizaciones de cooperación, que junto a las comunitarias, podrían constituir una confederación europea. «No dudo, por mi parte, que una confederación conducirá un día a una federación»²⁰. El auténtico federador de Europa será el método o camino del diálogo permanente entre un organismo europeo, encargado de proponer soluciones a los problemas comunes, y los gobiernos nacionales.²¹

¹⁹ *Ibid.*, p. 626.

²⁰ *Ibid.*, p. 649.

²¹ *Ibid.*, p. 656.

A la retirada del General De Gaulle sucedieron unos años de impulso y relanzamiento, que se expresan en las cumbres de La Haya 1969 y París 1972. Pero nuevas tormentas económicas y políticas de los primeros años setenta pusieron de nuevo contra las cuerdas a las Comunidades, y en este contexto internacional Monnet elabora un proyecto por el que los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los ahora nueve Estados miembros se constituirían en gobierno provisional europeo. Su proyecto y gestiones contribuyeron así a la creación al año siguiente, en la cumbre de París 1974, del Consejo Europeo. Monnet se plantea la posible decepción ante tal resultado en un pasaje luminoso de sus *Memorias*:

«Sólo podían estar decepcionados aquellos que creían todavía que estas virtualidades eran políticas y que el gobierno de Europa saldría un día completamente armado del cuerpo de las instituciones de la Comunidad económica.

... yo sabía que su progreso se pararía en los límites donde comienza el poder político. Ahí habría que inventar de nuevo. La Comisión económica europea, el Consejo, la Asamblea, el Tribunal eran ciertamente un modelo prefederal, pero no los órganos mismos de la federación política de Europa, que nacería de un acto creador específico exigiendo una nueva delegación de soberanía. Había que volver a las fuentes del poder, para acabar primero la unión económica, ya por demasiado tiempo privada de su aliento, y para buscar a continuación las formas de una unión más completa y más profunda—no sabría decir si federal o confederal».²²

Burgess opina que «retrospectivamente, Monnet parece haber sido un abogado de la federación, sin haber sido nunca un federalista»²³, y es que nunca estimó que se pudiera llegar a ella por la vía de un acto político-jurídico constituyente, sino por el camino de las realizaciones concretas económico-sociales, aunque comprobó también los límites de éstas.

E. EL MÉTODO

Para un hombre práctico el método de acción, el cómo o camino de realización, adquiere una importancia fundamental: «celui qui n'apportait pas la méthode ne faisait pas avancer le problème» (el que no aportaba el método no hacía avanzar el problema).²⁴ El método fue central en el Plan francés de 1945, que Monnet dirigió, y lo volvería a ser respecto a la paz en Europa y a la cuestión alemana en 1950:

²² *Ibid.*, p. 764.

²³ Michael BURGESS, *op. cit.*, p. 51.

²⁴ Jean MONNET, *Mémoires, op. cit.*, p. 412.

«Es sin duda en este instante y sobre este problema preciso cuando tomé conciencia de las posibilidades considerables que escondía un método de acción que me era familiar hacía largo tiempo y que aplicaba empíricamente a la solución de muchas dificultades de todo orden. Había comprendido que con frecuencia era vano atacar las dificultades que no existen por ellas mismas, sino que son el producto de las circunstancias. Solamente modificando las circunstancias se puede desbloquear la situación de la que son la causa o la circunstancia. En vez de usar mis fuerzas contra lo que resistía, me había acostumbrado a buscar lo que en el medio creaba la fijación y a cambiarlo: a veces era un punto secundario y frecuentemente un clima psicológico. La cuestión de Alemania, tan compleja, tan vasta como fuera, seguro que también podría ser abordada de esta manera».²⁵

Esta táctica lateral —«lateral thinking», la llama Burgess— que Monnet había utilizado en su pasada experiencia y de la que ahora adquiere conciencia refleja como método de acción, la aplica y se convierte en el método fundamental del Plan Schuman y de la CECA:

«La característica del método que seguimos es poner en común los recursos de nuestros países; es haber establecido instituciones comunes, a las que los parlamentos nacionales han concedido transferencias de soberanía y acordado poderes de decisión; es actuar siguiendo reglas comunes que se aplican a todos sin discriminación».²⁶

Las realizaciones concretas —en este momento la puesta en común de las producciones de carbón y de acero— y las instituciones comunitarias son el camino a la federación. Al comenzar a funcionar las dos nuevas Comunidades en 1958, con sus posibilidades y también limitaciones, Monnet se reafirma en que el camino hacia la unión política de mañana pasa por trabajar hoy las realidades económicas y crear solidaridades. Hay posteriores referencias al método, influidas probablemente por las situaciones reales, que no tienen la claridad y especificidad del Plan Schuman. Pero también este «método CECA», «método Monnet», tenía sus limitaciones para construir una nueva entidad política. En el mismo luminoso pasaje de las *Memorias* anteriormente citado escribe:

«La Comunidad en efecto tenía un objeto limitado a las solidaridades inscritas en los tratados, y si siempre habíamos pensado que estas solidaridades llamarían a otras y poco a poco implicarían la integración más

²⁵ *Ibid.*, pp. 420-421.

²⁶ Jean MONNET, *Les États-Unis d'Europe...*, *op. cit.*, pp. 103-104.

amplia de las actividades humanas, yo sabía que su progreso se pararía en los límites donde comienza el poder político. Ahí habría que inventar de nuevo».²⁷

Pero en el tiempo concreto del proceso, que tan decisivamente contribuyó a poner en marcha y a que siguiese adelante sin perder el horizonte de la unión política de los hombres, Monnet se reafirma en que había un solo método, no dos, ni otro, para la construcción de Europa. Siempre había que buscar el curso de menor resistencia.

F. REFLEXIÓN FINAL

En los cincuenta años transcurridos desde el Plan Schuman de Jean Monnet, las Comunidades Europeas nacieron, crecieron «mediante realizaciones concretas» construidas por la acción de los Gobiernos, las instituciones supranacionales y numerosos grupos sociales, y se han transformado en una Unión Europea de quince Estados miembros al final del siglo xx y de casi treinta en los primeros años del xxi, de más de 350 millones de ciudadanos, que mañana podrían superar los 500, con múltiples y crecientes dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y militares y un amplio y diverso abanico de políticas, y con una poderosa presencia en el escenario económico y político internacional y en la sociedad globalizante de los umbrales del nuevo siglo.

En esa andadura europea Jean Monnet ha seguido siendo punto de referencia y de atracción para los historiadores de la Europa comunitaria. Para la teoría política de la integración europea simboliza, además, la acción de las instituciones supranacionales en la construcción europea, acción cambiante y de distinta eficacia a lo largo del proceso, acción interactuante con la de los Gobiernos de los Estados miembros y la de otros actores, valorada diferentemente por los teóricos dentro de un espectro, cuyos polos podrían ser *The Uniting of Europe* (1958) del neofuncionalista Haas y *The Choice for Europe* (1998) del intergubernamentalista Moravcsik²⁸. Monnet representa en cualquier caso algunos de los valo-

²⁷ Jean MONNET, *Mémoires*, op. cit., p. 764.

²⁸ Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens and Sons, London, 1958. Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London, 1999. Martin HOLLAND, «Jean Monnet and the Federal Functionalist Approach to European Union» en Murray, Ph. y Rich, P. (eds.), *Visions of European Unity*, Westview Press, Boulder (Col.), 1996, sugerentemente compara las ideas de Monnet con el funcionalismo de Mitrany, el neofuncionalismo de Haas y el intergubernamentalismo de Keohane y Hoffmann (pp. 102-106).

res, ideas y prácticas, que han contribuido decisivamente a la construcción europea en los últimos cincuenta años y que pueden seguir siendo opciones válidas para una Europa mayor y mejor en el próximo siglo: humanismo optimista, acción colectiva, instituciones supranacionales, delegación de soberanía por parte de los Estados miembros, Consejo Europeo, pragmatismo, realismo y método, horizonte político federal flexible y abierto. Jean Monnet simboliza y representa hoy un método y un espíritu de construcción de Europa.

El acuerdo agrícola de Berlín sobre la Agenda 2000: ¿los Estados contra la Unión Europea?

Albert Massot Martí

Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo
(amassot@europarl.eu.int)¹

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA DEFENSA DEL *MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA*: ¿UN NUEVO PARADIGMA PARA LA PAC?—3. EL DEBATE DE FONDO: *MODELO AGRARIO EUROPEO VS MODELO SOCIAL*.—4. LOS AGENTES DEL DEBATE Y LAS ESTRATEGIAS EN PUGNA.—5. UN ANÁLISIS CUALITATIVO DEL ACUERDO DE BERLÍN.—6. EL ACUERDO AGRARIO: ¿UNA VICTORIA (TÁCTICA) DE LOS ESTADOS?—7. LOS EJES MATERIALES DE LA AGRO-AGENDA 2000.—8. A MODO DE COROLARIO (PROVISIONAL): LA PAC FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN.—9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El recientemente fallecido Bioy Casares, en su libro *De jardines ajenos* (1997), explica que un día vio la siguiente inscripción en un camión: «*Antes te soñaba. Ahora no me dejas dormir*». Pensó inmediatamente que su autor se dirigía a una mujer; craso error: se dirigía a su vehículo. Con la *Agenda 2000* acaece algo similar. Hemos convivido un año entero con un paquete de medidas que parecía destinado a dar cuerpo a los sueños europeístas del fin del milenio, a saber, el reforzamiento de la posición europea en un mundo globalizado, sentar las bases para la próxima ampliación al Este, y, en definitiva, la profundización del proyecto supranacional. En realidad, tanto las propuestas presentadas por la Comisión (1998a), como las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Berlín (1999), están lejos de alcanzar estos objetivos, con una negociación condicionada fuertemente por un complejo contexto institucional.

¹ Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

Basta repasar los resultados alcanzados: el nuevo *marco financiero* definido para el periodo 2000/2006 nace bajo el signo de la austeridad presupuestaria y se fundamenta en el simple traspaso de créditos de una rúbrica a otra para cubrir las necesidades más perentorias; en este contexto, la *política de cohesión económica y social* deviene la principal pagana del Acuerdo, sensiblemente por debajo de las propuestas de la Comisión; al mismo tiempo, *las adhesiones* quedan seriamente comprometidas, sometidas al alibí de las disponibilidades financieras que la UE sea capaz de liberar en los próximos años; igual ocurre con las *acciones externas*, precisamente cuando la crisis de los Balcanes exige de forma urgente una *política exterior común* digna de este nombre; y, finalmente, la *reforma de la Política Agrícola Común (PAC)*, lejos de sentar las bases para la defensa del «*modelo europeo de agricultura*» con vistas a las próximas ampliaciones y a las nuevas negociaciones multilaterales de la *Organización Mundial del Comercio (OMC)*, se ha limitado a satisfacer las exigencias inmediatas de los Estados, con una visión a muy corto plazo que *de facto* nos condena a efectuar una nueva reforma de la PAC antes del 2006, una vez finalice la *Ronda del Milenio*.

Las páginas que siguen pretenden comentar el Acuerdo de Berlín en lo que respecta al ámbito agrario, lo que, no obstante, nos conduce a situar previamente este capítulo de la Agenda 2000 en un contexto más amplio y ligarlo a la construcción europea en su conjunto.

2. LA DEFENSA DEL MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA:

¿UN NUEVO PARADIGMA PARA LA PAC?

Con la presentación, en marzo de 1998, de las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC inscritas en la Agenda 2000 (Comisión, 1998a) se inició un profundo debate en el seno de los Quince sobre los perfiles de un «*modelo europeo de agricultura*» para el siglo XXI, contrapuesto a las estructuras imperantes en otras latitudes (APCA, 1997; Buckwell, 1998; CEPS, 1998; Commission 1998b; MAP, 1998a; Marre, 1998; Massot, 1998a; Parlamento Europeo-Cunha, 1998). Un modelo que la Comisión basó en la defensa de la *multifuncionalidad agraria*, capaz de garantizar el cumplimiento simultáneo de las exigencias de competitividad, conservación del medio, protección del territorio, gestión pública simple y transparente, y legitimidad social (Massot, 1998a: 15-20). Parecía, por consiguiente, que había llegado la hora de asumir sin tapujos las profundas transformaciones registradas por la agricultura comunitaria desde el nacimiento de la PAC (Hervieu, 1994), de las que se derivaba que ya no pudiera ser entendida exclusivamente desde el prisma de la

búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, respondiendo a las nuevas demandas procedentes de la sociedad de la *era de la información* (Castells, 1998). En última instancia, las propuestas de la Comisión evidenciaban que la *legitimidad* del apoyo público al campo hoy debía de sustentarse en todos los bienes y servicios de interés público que proporciona la actividad primaria, acogiendo en su seno las nuevas funciones sociales no productivas que ha asumido con el paso de los años, y que ya formalizó la Declaración de Cork (1996): de vertebración del espacio, lucha contra la erosión, de defensa de la biodiversidad, de garantía de productos sanos y de calidad, etc.

Sin embargo, el mismo diseño de la Agro-Agenda 2000 distaba de romper con el modelo *productivista* de la PAC tradicional (OCDE, 1997a), fundado en «*precios elevados, el proteccionismo y el encuadramiento burocrático de la producción*», por emplear los términos exactos del documento de la Comisión (1998a: 8). La prueba es que mantenía la relación automática entre apoyo y volumen de producción (vía precios o vía ayudas, en función de los rendimientos, las cantidades producidas o el número de cabezas) y, complementariamente, preservaba el principio de la *compensación* de las reducciones de precios mediante ayudas directas, siguiendo el *enfoque de 1992*. Bajo este diseño, se continuaba incentivando la oferta de productos agrarios, otorgando la mayor parte del apoyo a algunos sectores y a las explotaciones de mayor capacidad de producción, y se agudizaban sin remedio los desequilibrios socio-territoriales. En definitiva, invocar el «*modelo de agricultura europeo*», como hizo la Comisión en la Agenda 2000, constituyó más una coartada *ideológica* que una base real para una nueva política.

En realidad, la multifuncionalidad nació esencialmente por razones *externas* y, en definitiva, como un nuevo paradigma que oponer a nuestros principales rivales comerciales en la próxima Ronda negociadora de la OMC, iniciada en Seattle. Basta constatar que la concreción del contenido y el alcance del concepto de *multifuncionalidad* no se efectuaron en el transcurso de la (larga) negociación de la Agenda 2000, y tuvieron que esperar a las vísperas de la Conferencia de Seattle (cuya más reciente manifestación han sido las Conclusiones del Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 1999). En otros términos, una vez el Acuerdo agrícola de Marrakesh puso formalmente fin a la *excepción agraria* dentro del multilateralismo, la UE ha convertido la multifuncionalidad en el eje principal del mandato negociador agrario para las próximas negociaciones. Con ello pretende ante todo descolocar a sus principales contrincantes agrarios dentro de la OMC, cambiándoles el marco de referencia, en la medida que sus estrategias se basan primordialmente en argumentos economicistas y productivistas, y, en suma, en las eventuales

ventajas que comporta la liberalización completa de los mercados agrarios con la paralela eliminación de todo tipo de proteccionismo.

Ciertamente, es aún pronto para afirmar si la argucia obtendrá resultados y de qué índole. Pero lo que ya es indudable es que, con su planteamiento, la UE demuestra una rapidez de reflejos y una astucia que en la Ronda Uruguay brillaron por su ausencia. Esto es así hasta el punto que ha aproximado a sus posiciones a diversos países de la OCDE (Japón, Corea, Noruega, Suiza...) que ya invocan también la multifuncionalidad y la defenderán en la próxima Ronda multilateral. El éxito ha sido tal que muchas delegaciones se han visto obligadas a evidenciar su postura ante las pretensiones europeas e, incluso, en el Grupo de Cairns se ha llegado a admitir que las funciones no alimentarias pueden ser reconocidas por las políticas agrarias (si bien persisten en preconizar que pueden ser mejor defendidas con instrumentos que no distorsionen ni la producción ni el comercio)².

Por estas razones no comprendemos cómo en España pueden levantarse *guerras santas* contra el nuevo modelo (que apenas incia sus primeros pasos y con un final aún incierto) y sus *evangelistas* (entre los que parece que me cuento), como ha hecho Ballarín recientemente (1999), confundiendo la defensa de la agricultura *productiva* con el mantenimiento a ultranza de una PAC *productivista*. Por el contrario, preconizar una política coherente con el *modelo europeo de agricultura*, multifuncional por excelencia, incluye en su seno la defensa de la agricultura productiva en la medida que se pretende garantizar que la actividad agraria « *cubra el conjunto del territorio de la Unión*», tal como formuló de forma expresa el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, y, sobre todo, se justifica por la consolidación de una política supranacional *autónoma* para el campo y compatible con el marco multilateral de la OMC. No creemos que bajo esta perspectiva, una política coherente con la defensa de la multifuncionalidad pueda ser atacada desde la península ibérica, sobre todo si tenemos en cuenta que su alternativa real no es el mantenimiento de la PAC actual, sino su progresiva renacionalización.

² Para una visión de conjunto de las posiciones agrícolas ante la próxima Ronda de Seattle pueden consultarse los siguientes documentos, transcritos en la web de la OMC (www.wto.org/wto/minist/fredocs.htm): WT/GC/W/118 (Argentina), WT/GC/W/11, 166, 167, 168, 177, 184, 197, 198, 199, 237 y 340 (Australia), WT/GC/W/332 (Colombia), WT/GC/W/178, 232, y 273 (Comunidades Europeas), WT/GC/W/374 (Cuba, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Honduras, Sri Lanka, Uganda y Zimbabwe), WT/GC/W/135 (Egipto), WT/GC/W/286, 287, 288 y 290 (Estados Unidos), WT/GC/W/285 (Hungría, República Checa, y República Eslovaca), WT/GC/W/331 (Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia), WT/GC/W/220 (Japón), WT/GC/W/335 (MERCOSUR), WT/GC/W/238 (Noruega), WT/GC/W/163 (países centroamericanos), WT/GC/W/217 (países en transición), WT/GC/W/318 (Rumanía), WT/GC/W/261 (Suiza), y WT/GC/W/112 (Nueva Zelanda).

Volviendo a la Agenda 2000, limitada como estuvo su propuesta a un simple *referente legitimador*, no es sorprendente que el Acuerdo de Berlín de marzo de 1999 quedara marcado por el *continuidismo*: dio satisfacción a las reivindicaciones productivas de cada Estado a la par que mantuvo las reducciones de precios (*enfoque del 92*), aunque aminoradas y/o retardadas en el tiempo, y, en fin, eliminó los elementos más novedosos de la propuesta (umbral de ayudas por explotación; inicio de *desconexión* del apoyo respecto a la producción). El Acuerdo del Consejo Europeo puso en evidencia la falta de voluntad política entre los Estados de vincular la PAC, como política sectorial, con las *lógicas territoriales* (Charles-le-Biham, 1996: 11), y de ligar progresivamente el apoyo público comunitario a otros parámetros que los estrictamente productivos (creación de empleo, preservación del espacio, protección del medio ambiente...). Es sintomático observar al respecto que, con la excepción de Austria, la contra-propuesta francesa de la *degradabilidad*, que propugnaba reducir a partir de un determinado umbral el conjunto de las ayudas de mercados de la PAC para reconvertirlas (parcialmente) en ayudas desconectadas de la producción, a favor del mundo rural, cayera en el vacío más absoluto. Finalmente, tal como luego señalamos, como salida *in extremis* del *agujero negro* en que desembocó la negociación en el Consejo (y como fórmula para salvar la cara del gobierno galo), se reconoció la facultad a los Estados de modular las ayudas sectoriales en función de criterios no productivos. Una solución de compromiso que si bien tiene la virtud de abrir las puertas a la experimentación estatal en la senda deseada, deja pendiente el desafío de fondo: diseñar una política común congruente con la *«defensa del modelo europeo de agricultura»*, con fundamentos no *productivistas*, y que, en última instancia, facilite las próximas adhesiones y sea capaz de convivir con el marco multilateral nacido con el Acuerdo de Marrakesh que, recordemos, al introducir la agricultura dentro de la OMC, puso formalmente fin a la *excepción agraria* dentro del multilateralismo (Guyomard, 1995: 139). Una apuesta que, por lo demás, tras la Comunicación estratégica de 1995 presentada en el Consejo Europeo de Madrid (Comisión, 1995), donde propugnó abiertamente la conversión de la PAC en una *Política Rural Integrada*, viene siendo arropada en los últimos años por autores de muy diversas procedencias y sensibilidades (Buckwell, 1997a; Cunha, 1996; García Azcárate, 1996; Massot, 1996 y 1998b).

En realidad, lo que han hecho las Instituciones comunitarias con la Agenda 2000 es escoger el camino más fácil, no porque sea el mejor, sino por obligación, ante la incapacidad decisoria que atenaza el conjunto de la construcción comunitaria. Raymond Barre escribió que *«Europa sólo sabe hacer una cosa a la vez»*. En contraste, el proyecto de integra-

ción se ve acuciado por el *solapamiento* de procesos y calendarios: introducción del euro; nueva reforma de los Tratados, simultánea a la aplicación del Tratado de Amsterdam; negociación de las adhesiones; definición de un nuevo sistema de recursos propios; nueva Ronda de negociación en la OMC; revisión de los compromisos comerciales en vigor (Convenio de Lomé, Acuerdos Euromediterráneos, nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas); y, en fin, progresiva extensión del *regionalismo abierto* por la UE (con la Agenda Transatlántica, con el MERCOSUR, con México, etc.). Una coyuntura, ciertamente, nada favorable a la toma de grandes decisiones de cambio en las dos principales políticas de gasto, la PAC y la política de cohesión, que cuestionen los delicados equilibrios tejidos en el Consejo. Sobre todo cuando está ya definida la prioridad máxima: la *consolidación de la UEM* en los próximos tres años, hasta la aparición física del Euro. Aunque ello comporte ralentizar el progreso de las demás políticas y de no avanzar en la Unión Social y Política, tal como evidencia el fracaso de la Cumbre de Amsterdam.

3. EL DEBATE DE FONDO: MODELO AGRARIO EUROPEO VS MODELO SOCIAL

Se ha de tener presente que la defensa del *modelo europeo de agricultura* tiene su perfecta correspondencia con la defensa de un modelo social específico europeo, llámesele *capitalismo renano* (Albert, 1991), *economía social de mercado* o *del bienestar* que, en definitiva, estuvo en la base de las Comunidades Europeas. A fin de cuentas, la *identidad europea* históricamente siempre se ha construido frente a los proyectos identitarios externos, como muy bien ilustró Fontana (1994). Yendo un poco más allá, puede incluso afirmarse que, en la fase actual de la construcción supranacional, hacer frente al desafío de la *mundialización* requiere la constitución de una verdadera *Unión Europea del Bienestar*, directa heredera de los postulados del Estado del Bienestar (Massot, 1996). De hecho, como algún autor ha señalado (Castells, 1998, 3: 363-365), la Unión Europea constituye una de las formas institucionales más avanzadas de la *era de la información*, el denominado *Estado red*, fundado en una soberanía de geometría variable y el ejercicio generalizado de la co-decisión, con vistas a:

- a) gestionar, frente a unos mercados cada vez más globales, un espacio económico-monetario integrado en continua expansión;
- b) la aplicación de políticas supranacionales;
- c) ligar un amplio espectro de países en vías de desarrollo a la economía global; y

- d) compatibilizar un crecimiento estable basado en la demanda interna, sin cerrarse al exterior, respetando las exigencias sociales (de vertebración social y territorial, de preservación de la salud y la educación, de respeto del medioambiente, de garantía de alimentos sanos y de calidad, de defensa del bienestar de los animales, de lucha contra la discriminación, de apoyo al desarrollo, etc).

Esta apuesta europea puede incluso verse reforzada en los próximos años por el cambio de *paradigma* en materia económica a que hoy asistimos, de mano del Banco Mundial (1998), que revaloriza el papel del Estado como garante de la competencia y participe del desarrollo, frente al *fundamentalismo de los mercados* (Soros, 1999), que predominó en los últimos años, y que puso el énfasis en la liberalización comercial pura y dura.

Bajo estas premisas, como ha sido constante en la historia de la construcción europea, esta relectura de la PAC que imponen los tiempos, se confunde con el desarrollo del edificio supranacional. Se ha de tener presente que, si no se construye esta nueva política, la intervención pública supranacional en el campo perderá legitimidad social (García Azcárate, 1991) y nos veremos abocados a su *renacionalización*. En este sentido, es la propia construcción comunitaria la que, en última instancia, está en juego con la reforma de la PAC (Massot, 1999), y, con ella, la sociedad del bienestar europea sobre la que se sustenta el modelo agrario multifuncional, garante del principio de cohesión económica y social y capaz de responder a las nuevas exigencias sociales.

A modo de conclusión, los responsables políticos europeos tienen en los próximos años el reto: primero, de demostrar que es posible materializar el *modelo social europeo* con parámetros supranacionales; y, segundo, de garantizar que el mundo rural no será excluido de sus beneficios con la redefinición de una *nueva política común para el campo*, con un enfoque que prime el territorio sobre la producción (Buckwell, 1996: 13), y que sea capaz de garantizar un *desarrollo rural sostenible*, como ya propugnó la ya citada Declaración de Cork (1996), a la vista de la persistencia de un profundo problema de marginación económica de amplias zonas rurales, que la actividad agraria por sí sola se ve incapaz de resolver (véanse al respecto los datos recopilados en Comisión, 1996a: 135). Para ello, obviamente, es indispensable un *nuevo pacto social y político* que permita la revisión de los fundamentos de la PAC, un pacto que, hasta el momento, se ha demostrado inviable.

No ha de perderse de vista al respecto que la PAC es, como tantos otros apartados de la construcción europea, un fruto directo del *eje franco-alemán*. En principio podría esperarse que la victoria socialdemócrata

en Alemania facilitara la renovación de este (alicaído) eje con sus homólogos de París, pero no es aún evidente en qué puede materializarse en el ámbito de la PAC, una vez que la agricultura alemana ha adquirido un nuevo sesgo (más extensivo) con la incorporación de los *Länder* del Este (rompiendo con la tradicional defensa a ultranza de la *explotación familiar bávara*), y las prioridades germanas parecen pasar por la reducción de su aportación a las arcas comunitarias. De hecho, como luego se comenta, durante la negociación agrícola de la Agenda 2000 el eje franco-alemán se materializó en dos posiciones encontradas: la *cofinanciación* de la PAC, impulsada por la Presidencia alemana, frente a la *degradación* de las ayudas de matriz francesa. En este contexto, se explican los intentos del Canciller Schröder para convertir el eje París-Bonn en trilateral, con la incorporación de la Gran Bretaña de Tony Blair. A fin de cuentas, los intereses de la socialdemocracia alemana y británica se encuentran cada vez más cerca, tanto en lo que respecta al modelo social en general, como en lo que se refiere a la evolución del Presupuesto comunitario, o, en fin, en cuanto al nuevo modelo de PAC a diseñar (en aras de una agricultura cada vez más abierta y competitiva, y con un apoyo público cada vez más selectivo, de carácter rural y medioambiental).

4. LOS AGENTES DEL DEBATE Y LAS ESTRATEGIAS EN PUGNA

Un breve repaso a la situación de los agentes institucionales participantes en el debate sobre la Agenda 2000 ilustra a la perfección las propuestas y su conclusión final.

En primer lugar hemos contado con un *Consejo* sin proyecto común, tras la consecución de la UEM y la ratificación del Tratado de Amsterdam. Por su parte la Presidencia alemana, primeriza tras su reciente victoria electoral, y bajo el signo de una delicada coalición, se vio pronto sometida a una intensa presión política: en primer término a raíz del conflicto de Kosovo, que abocó a la primera intervención exterior bélica de Alemania tras la II Guerra Mundial; y, en segundo lugar, a causa de la aún caliente herencia de Kohl, que incluía un crecimiento ralentizado y un déficit presupuestario creciente bajo la pesada carga de la unificación. Todo ello condujo al Gobierno Schröder a una estrategia sin salida, tanto dentro de la negociación de la Agenda 2000 (enfrentándose a Francia), como respecto a la implantación del Euro (enfrentándose al Banco Central Europeo-BCE). Por un lado centró sus esfuerzos en reducir la contribución neta germana al Presupuesto comunitario mediante, esencialmente, la cofinanciación de la PAC, lo que provocó el choque frontal con Francia que, con su intransigente postura, una vez más, demostró la ine-

ludibilidad del *eje franco-alemán* para avanzar en la construcción europea. Al unísono, se apostó por la consolidación de un Gobierno económico europeo capaz de contrapesar la influencia del BCE y por forzar la bajada de los tipos para impulsar el crecimiento, pretensiones ambas que, frustradas, terminaron con la dimisión del Ministro Lafontaine.

En segundo término, el *Parlamento Europeo*, en vísperas de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que le renovó sus competencias, vivía su fin de legislatura ansioso de demostrar su fuerza cara el futuro. Lo paradójico de esta situación radicaba en que esta demostración de poderío institucional sólo se podía materializar frente a la Comisión, el órgano supranacional por excelencia y aliada natural de la Asamblea, a la que finalmente obligó a dimitir, en plena negociación de la Agenda 2000.

Y en tercer lugar tuvimos a una *Comisión Santer*, que, tras la dinámica *era Delors*, fue condenada a la pura gestión por los mismos Estados que la promovieron y a convertirse en una simple caja de resonancia del Consejo. Uno de los principales exponentes de esta situación fue la presentación, por el Comisario Likkanen y bajo la aquiescencia del Presidente del Ejecutivo, de la *Comunicación sobre el futuro de los recursos propios* (Comisión, 1998c), en plena negociación de la Agenda 2000 y con propuestas radicalmente opuestas a las incorporadas en el paquete (v.g. en materia agraria, con la *cofinanciación*, dinamitando el contenido y alcance de la reforma de la PAC impulsada por el Comisario Fishler) (Massot, 1999). En este contexto, la Comisión, debilitada por demasiados compromisos minimalistas y la acumulación de corruptelas administrativas, tuvo, primero, que aceptar la supervisión de un *Comité de Sabios*, y, segundo, una vez presentado su informe de conclusiones (*Comité d'experts indépendants*, 1999), se vio impelida a dimitir colectivamente apenas una semana antes de comenzar la negociación final.

Con este telón de fondo la estrategia de la *Presidencia alemana*, aliada con la Comisión, puso el énfasis en la negociación agraria, otorgándole un fuerte sesgo financiero: a fin de cuentas la PAC aún hoy es la primera política de gasto y los sectores a reformar constituyen la parte del león de los créditos del FEOGA-Garantía percibidos por la agricultura europea septentrional y, en su seno, de los principales miembros del Consejo (equivalentes p.e. a un 85,7% del total para Alemania; a un 83,9% para Dinamarca; a un 83% para el Reino Unido; o a un 80,1% para Francia) (Cuadro 1). Bajo esta premisa dos propuestas encontradas dominaron la escena agraria: la germana de la *cofinanciación*, dirigida explícitamente a reducir su contribución neta; y la francesa, basada en la *degresividad* de las ayudas de la PAC a partir de un cierto umbral, que pretendía, a la par que dar satisfacción a Alemania, liberar recursos adicionales, por un valor entre el 25 y el 50% del ahorro generado, a favor

del desarrollo rural y, más en particular, para financiar los llamados *contratos territoriales de explotación* introducidos en Francia con su *nueva Ley de Orientación* (MAP, 1998b; MAP, 1998c).

Cuadro 1
Una PAC desequilibrada: Macromagnitudes comparadas

País	(a) % VAB /PIB (1996)	(b) %SAU UE-15 (1996)	(c) %PFA UE-15 (1998)	(d) %UTAs UE-15 (1998)	(e) %FEOGA- Garantía (1997)	(f) %VAN UE-15 (1998)	(g) Evolución 1990/97 VAN/UTA 1990 = 100	(h) VAN/UTA (000) (1997)	(i) FEOGA-G /UTA (000) (1997)	(j) %FEOGA- G/VAN (1997)	(k) %3 OCM/ FEOGA- G. (1997)
A	1,1	3	1,7	1,9	2,1	1,4	97,7	11,8	6,2	67,6	62,4
B	1,3	1	2,9	1,1	2,4	1,7	79,5	26,5	12,6	47,3	67,3
D	0,8	13	15,0	9,4	14,2	11,3	131,6	19,1	8,7	45,7	85,7
DK	2,6	2	2,9	1,1	3,0	2,2	117,2	37,7	15,6	41,2	83,9
E	3,0	20	12,4	15,5	11,3	15,4	139,3	16,6	4,4	26,6	44,9
F	2,0	22	21,6	14,6	22,5	22,7	120,7	24,6	9,1	36,8	80,1
FIN	1,1	2	1,0	1,8	1,4	1,6	94,3	15,2	4,5	29,5	66,9
GR	7,3	3	4,1	8,6	6,7	7,0	97,5	13,1	4,7	35,6	18,5
I	2,7	11	16,7	24,3	12,6	19,2	112,8	12,4	3,0	24,2	47,1
IRL	4,8	3	2,0	3,0	5,0	2,6	130,0	13,1	9,3	70,8	79,4
L	0,9	—	—	—	0,1	0,1	96,3	22,4	5,0	22,3	74,8
NL	2,9	2	7,6	3,4	4,3	5,7	92,0	31,4	8,0	25,3	66,8
P	2,0	3	1,8	8,1	1,6	1,9	102,8	4,3	1,1	26,3	47,7
RU	1,0	13	8,3	5,6	10,8	6,1	96,4	22,1	11,0	50,0	83,0
S	0,4	2	1,5	1,2	1,8	0,8	72,3	9,9	8,7	87,4	81,2
UE-15	1,7	100	100	100	100	100	116,1	16,5	5,9	35,6	67,0

Notas: (a) % VAB de agricultura en el PIB estatal en 1996; (b) % de la Superficie Agraria Utilizada de la UE-15 en 1996; (c) % de la Producción Final Agraria de la UE-15 en 1998; (d) % de Unidades de Trabajo Anuales (UTAs) totales de la UE-15 en 1998; (e) % del total del gasto ejecutado del FEOGA-Garantía en 1997; (f) % de cada Estado en el Valor Añadido Neto (renta agraria) al coste de los factores de 1998 (calculado a precios corrientes en Euros); (g) Evolución sobre la base índice 1990 = 100 entre los años 1990 y 1997 del Valor Añadido Neto (renta agraria) real (deflactado) al coste de los factores, respecto a la variación del volumen de mano de obra agrícola total (medido en UTAs); (h) Valor Añadido Neto (renta agraria) a coste de los factores por UTA en 1997 (en miles de ECUS); (i) Gasto ejecutado del FEOGA-Garantía por UTA en 1997; (j) % del FEOGA-G en el VAN (renta agraria) al coste de los factores en 1997; (k) % de las 3 OCM reformadas (herbáceos, vacuno, y leche) en las transferencias totales del FEOGA-G. ejecutadas en 1997 (teniendo en cuenta que Luxemburgo, Grecia, España, y, sobre todo, Italia, tuvieron saldos negativos en lácteos, por superación de las cuotas).

Fuentes: Comisión, EUROSTAT, OCDE, Parlamento Europeo, y elaboración propia (MASSOT).

Finalmente, y para sorpresa de todos, ambas propuestas *se anularon mutuamente* y se abrió con ello paso a una desenfrenada carrera entre los Ministros de Agricultura para incorporar el máximo número de reivindi-

caciones en el acuerdo final agrario. Esta *carta a los Reyes Magos*, contrapesada por el retraso en la aplicación de algunos de los aspectos más onerosos de la reforma y la reducción del margen de maniobra con que, dentro de la *línea directriz* agraria, contaba el FEOGA-Garantía para convertirse en un *Fondo Rural*, fue aceptada por la Presidencia alemana y la Comisión, para acelerar la negociación y con ello dejar expedito el camino para la Cumbre de Colonia de junio de 1999. No obstante, sin horizonte estratégico alguno, dejaba a la UE sin apenas margen de maniobra para la próxima Ronda de la OMC, obligándola a efectuar una nueva reforma en los albores del 2003, cuando aquélla concluya, y, en fin, hipotecó el resto del paquete de la Agenda 2000. En otros términos, cerrado el capítulo agrícola al alza, las víctimas propiciatorias de la inevitable estabilización del gasto debían de salir del resto de capítulos de la Agenda 2000.

5. UN ANÁLISIS CUALITATIVO DEL ACUERDO DE BERLÍN

Con la estabilización presupuestaria decidida en Berlín se ha roto la tendencia iniciada en 1988 con los *Acuerdos interinstitucionales sobre las perspectivas financieras* de ir incrementando paulatinamente el Presupuesto comunitario, hasta el punto que las aportaciones de los Estados no sólo no alcanzarán el tope hoy fijado del 1,27% del PNB, sino que irán reduciéndose respecto al porcentaje actual (del 1,09%) hasta situarse en el 0,97% en el 2006 (Cuadro 2), con una gran sacrificada: la *política de cohesión económica y social*, el segundo capítulo de gasto. El Acuerdo de Berlín ni siquiera ha aceptado el compromiso de mantener el 0,46% del PNB para las acciones estructurales, tal como había propuesto la Comisión, porcentaje que, de todos modos, ya era inferior al registrado en 1999, situándose finalmente en un 0,35% para el año 2006 (Cuadro 2). En consecuencia, los montantes de la política de cohesión caerán anualmente desde su techo máximo de 1999 hasta el 2006 (Cuadro 2) con la consecuente ralentización del proceso de convergencia real de las regiones menos desarrolladas iniciado con la primera reforma de los Fondos Estructurales. De esta guisa, el conflicto presupuestario que inicialmente se planteó como un enfrentamiento Norte-Norte, provocado eminentemente por la discriminación que significaba el *cheque británico* para una Alemania agobiada por la unificación (Massot, 1999), ha acabado, paradójicamente, en un choque Norte-Sur, con repercusiones negativas sobre los países menos desarrollados que, enfrascados en la defensa numantina del Fondo de Cohesión, perdieron la *batalla estratégica de la cohesión* en sí misma, y con ellos, el conjunto de la construcción supranacional.

Cuadro 2.

Marco financiero para el período 2000/2006 ratificado por el Parlamento Europeo tras el Acuerdo de Berlín (en millardos de Euros, a precios constantes de 1999, y en %, comparado con 1999; cifras redondeadas)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000/2006	% 2000/2006	% 1999
Rúbrica 1. PAC, de la que:	40,9	42,8	43,9	43,7	42,7	41,9	41,6	297,7	46,0%	45,1%
I.a. Gastos en mercados	36,6	38,5	39,6	39,4	38,4	37,6	37,3	267,4	—	—
I.b. Desarrollo rural/medidas de acompañamiento	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	30,3	—	—
/acciones veterinarias										
Rúbrica 2. ACCIONES ESTRUCTURALES, de las que:	32,0	31,4	30,8	30,2	29,5	29,1	213,0	32,9%	35,7%	
Fondos Estructurales	29,4	28,8	28,2	27,6	27,0	27,0	26,6	195,0	30,1%	32,7%
Fondo de Cohesión	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	18,0	2,8%	3,0%
Rúbrica 3. POLITICAS INTERNAS	5,9	6,0	6,1	6,2	6,3	6,5	6,6	43,8	6,8%	6,4%
Rúbrica 4. ACCIONES EXTERNAS	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	32,0	4,9%	5,6%
Rúbrica 5. ADMINISTRACION	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	33,6	5,2%	4,7%
Rúbrica 6. RESERVAS	0,9	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	4,0	0,6%	1,2%
Rúbrica 7. AYUDAS DE PRE-ADHESION, de las que:	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	21,8	3,3%	1,3%
Agricultura	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,6	0,6%	—
Instrumento estructural PHARE	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	7,3	1,1%	—
TOTAL CREDITOS DE COMPROMISO	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	10,9	1,6%	1,3%
TOTAL CREDITOS DE PAGO	89,6	91,1	94,2	94,8	91,9	90,1	89,6	641,5	—	—
Créditos pago en % PNB	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,0%	0,97%	—	—	—
Rúbrica 8. DISPONIBLE PARA LA ADHESION (créditos de pago a nivel indicativo)	—	—	4,1	6,7	8,9	11,4	14,2	45,4	—	—
Agricultura	—	—	1,6	2,0	2,3	2,9	3,4	12,3		
Otros gastos	—	—	2,5	4,7	6,6	8,5	10,8	33,1		
TECHO PARA LOS CREDITOS DE PAGO	89,5	91,0	98,2	101,4	100,6	101,3	103,5	685,8	—	—
Techo pagos en % PNB	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13	—	—	—
Margen para imprevistos	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14	—	—	—
Techo recursos propios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	—	—	—

Fuente: Comisión CE y elaboración propia (MASSOT).

Existe, no obstante, aún una segunda lectura del Acuerdo de Berlín, que parte de la duda sobre la voluntad real del Consejo de mantener la fecha originalmente prevista para las adhesiones, entre los años 2002 y 2006. En este segundo supuesto, la ampliación sería la segunda gran víctima (escondida) de la falta de ambición de la Agenda 2000. Por un lado, de lo pactado se deduce que las adhesiones no podrán comportar un incremento del gasto más allá del 1,27% y, consecuentemente, su financiación se hará a costa de ahorrar en las políticas actuales, lo cual sin embargo no deja de ser un simple *desideratum* sujeto a múltiples factores de incertidumbre: por un lado no será fácil romper el frente en pro de la PAC clásica, a la vista de los resultados de la Agenda 2000; tampoco parece sencillo, políticamente hablando, continuar recortando la política de cohesión económica y social; y está por ver que la reducción pactada para las políticas externas (de un 5,6 a un 5%) (Cuadro 2) llegue a superar su primera prueba de fuego con el conflicto de Kosovo y el compromiso público que tomó la Unión Europea en la Cumbre de la OTAN de mediados de abril de financiar un plan de estabilidad para los Balcanes. Por otro lado, los créditos disponibles, en términos indicativos, para la ampliación, con no ser despreciables (por un total de 14.220 Meuros en el 2006, equivalente a un 15,9% del Presupuesto de pagos) (Cuadro 2), se encuentran aún lejos de cubrir las necesidades de los PECOS si no se modifican previamente las políticas vigentes (Commission, 1996a; Marsh y Tangemann, 1996; Buckwell, 1997a y 1997b; Zeeuw, 1997). En un contexto marcado por las restricciones financieras, retrasar (o aminsonar) las adhesiones, a medida que, durante la negociación, salgan a la luz la magnitud y alcance de los desafíos estructurales (muy superiores al impacto agrario *stricto sensu*, que siempre se ha exagerado) (Pouliquen, 1996 y 1997), y se atisben los lógicos problemas de aplicación de las políticas comunes hoy vigentes, puede obtener muchos aliados: primero, entre los *países contribuyentes netos*, para alejar un eventual riesgo de mayores aportaciones al Presupuesto; y, segundo, entre los principales *beneficiarios de las políticas* en vigor, sea la PAC (para mantener las ayudas en función de los volúmenes producidos), sea la política de cohesión (para bloquear una posible salida de numerosas regiones del Objetivo 1). Por último, hay que considerar lo atractivo que resulta que, de reducirse el número de entradas, o de retrasarse el calendario, los créditos inicialmente previstos retornen a los Estados, en función de sus porcentajes de contribución. De hecho, el mejor alibí de esta interesada postura radica en la imposibilidad práctica de aplicar a los PECOS los mecanismos de la PAC en su formulación presente, ni de reconocerles la libre circulación de productos agrícolas de forma inmediata (Massot, 1996; Parlamento Europeo-Cunha, 1998). De ahí a preconizar unos largos pe-

ríodos de transición en materia agraria hay tan sólo un paso (que, por otro lado, podrían ser compatibles con un asiento en el Consejo a corto plazo).

A modo de conclusión, la Agenda 2000 representa una derrota estratégica para la construcción europea. Cabe tan sólo confiar en que la nueva Comisión Prodi, aliada con el PE salido de las urnas en junio de 1999, sienta las bases para escapar de la (i)lógica perversa introducida por el Consejo con la Agenda 2000, contraria al mismo proyecto supranacional, y sea capaz de revitalizarlo e impulsarlo, más allá del vuelo gallináceo que hoy le caracteriza. Algunas decisiones nos servirán de señales en los próximos meses para evaluar el rumbo y la ambición de la Unión del siglo XXI: en primer lugar, la respuesta que se dé, a nivel político y financiero, a la crisis de los Balcanes y a la candidatura de Turquía; en segundo término, el mandato y procedimiento de la próxima Conferencia Intergubernamental destinada a reformar los Tratados; el mandato negociador otorgado a la Comisión para la Ronda Singapur de la OMC; el ritmo y contenido que se dé a la negociación de las adhesiones de los PE-COS; y, en fin, la posición (subordinada o predominante) en la definición del conjunto de estos vectores de la Comisión y el Parlamento, en suma del polo supranacional, respecto al Consejo, el polo estatal (en el bien entendido que una Unión fuerte requiere unas Instituciones supranacionales fuertes).

6. EL ACUERDO AGRARIO: ¿UNA VICTORIA (TÁCTICA) DE LOS ESTADOS?

Significativamente, los medios profesionales, imbuidos de la ideología *agraria* (o, si se prefiere, *no ruralista*) dominante, no han descubierto (o no han querido descubrir) las debilidades del Acuerdo de Berlín desde una perspectiva estratégica supranacional. Concentrados sobre un acuerdo *agrario* que, finalmente, superó sus expectativas, se han limitado a criticar (mecánicamente) el hipotético impacto negativo que las bajadas de *los precios* tendrán en la renta agraria. No obstante, es arriesgado predecir la evolución de los precios al productor.

En primer término porque, en última instancia, dependerán de los equilibrios de los mercados y de los precios mundiales más que de los niveles de los precios de garantía pactados; en este sentido hay que señalar que en el Acuerdo Final se reconoce que la evolución de los mercados puede provocar nuevas reducciones de precios en los herbáceos a partir del 2000/3; al mismo tiempo, la desaparición de la intervención pública decretada en el vacuno de carne a partir del 2002 abre las puertas a caídas de precios muy superiores a las teóricamente previsibles, dejando en

manos de la Comisión la elección del momento de la apertura del nuevo mecanismo del almacenamiento privado para estabilizar los mercados.

Por otro lado, de materializarse un impacto negativo sobre los ingresos de las explotaciones, por vez primera las ayudas no serían capaces de cubrir el diferencial, por haberse introducido el principio de la *compensación parcial*. Aunque, en contrapartida, también hay que contar con un aumento de la productividad técnica (gracias al incremento de los rendimientos, la mejora en insumos, o, en fin, la reestructuración de las explotaciones) que atenuaría los eventuales perjuicios. En este último sentido hay que indicar que dentro del Consejo los Estados pugnaron, y consiguieron, que la caída de los precios pudiera en alguna medida suplirse con logros en el ámbito estrictamente *productivo*: en concreto en el caso español hay que citar los incrementos conseguidos en los rendimientos de los herbáceos, las nuevas primas al vacuno, los nuevos derechos de plantación de viñedo, y, en fin, el aumento de la cuota láctea (destinada a revalorizar en el mercado una parte de la *leche negra* existente, que, no obstante, queda fuera de las ulteriores compensaciones financieras que se deriven de la reducción de los precios de intervención de los productos lácteos, lo que no deja de ser una flagrante discriminación). En última instancia, no cabe descartar cierto impacto en los mercados provocado por el aumento de la oferta que tales conquistas productivas generen.

A la luz de esta encrucijada de vectores en presencia, a modo de corolario, es sugestivo mencionar un reciente estudio del INRA de Nantes que ya ha evaluado el impacto del Acuerdo de Berlín sobre los resultados de las explotaciones francesas: en general éstos son negativos (con $-9,6\%$ para las explotaciones de cultivos herbáceos y $-1,4\%$ para las de vacuno de carne), a causa de la previsible baja de los precios, el cobro de unas ayudas parciales, y un aumento de productividad insuficiente; en paralelo, salen ganando las explotaciones lecheras ($+2,3\%$), merced a las ayudas decretadas y los posibles incrementos de productividad, así como el conjunto «*otras explotaciones*» ($+2,7\%$) (Colson y Chatellier, 1999).

Con estas acotaciones, el resultado final de la Agro-Agenda 2000, si nos atenemos al corto plazo, puede ser calificado para España de *equilibrado*, que, a fin de cuentas, constituye el objetivo primordial de una negociación de por sí compleja, con múltiples vectores, como es la de un *paquete* de la enjundia de la Agenda 2000. No obstante, que un Acuerdo satisfaga a uno o a varios Estados del Consejo, no implica que, necesariamente, esté a la altura de los retos. Es indudable en este sentido que el Acuerdo de Berlín no cumple las mínimas exigencias que se derivan de las próximas adhesiones y del nuevo ciclo de la OMC que se inicia este mismo noviembre en Seattle, y apenas avanza hacia una política más justa, más legitimada ante los ciudadanos, y más adaptada a las necesidades

de sus agriculturas, sus espacios y sus hombres. Así es, en la medida que siguen primándose los volúmenes, y hay un diferente trato según los sectores, pervive una PAC desequilibrada y anti-cohesión, sin correspondencia entre el apoyo y el número de activos, la superficie agraria, el peso de la agricultura, o la distribución de la renta individual (Cuadro 1). Basta pensar que la Agenda 2000 aplica sistemáticamente el *principio de compensación* a las producciones continentales más importantes, que incrementan por consiguiente su apoyo. En contraposición, a otras producciones más típicas del Sur se les impone la neutralidad presupuestaria (al aceite, al tabaco y al vino). De este modo, las grandes beneficiarias del FEOGA-Garantía seguirán siendo las explotaciones de mayor dimensión de algunas regiones de Gran Bretaña y Francia, especializadas en vacuno y cereales (Colson, 1997; Matthews, 1997). En paralelo, los actualmente tres sectores prioritarios de la PAC (herbáceos, vacuno y leche) (Colson, 1998; MAP, 1998a), que hoy representan el 67% del FEOGA-Garantía (Cuadro 1) (Comisión, 1998d), mantendrán su primacía, si no la incrementan, tras la Agenda 2000. En este contexto, España puede incluso ver reducirse su peso relativo dentro del FEOGA-Garantía.

En definitiva, no es aventurado adelantar que el Acuerdo de Berlín quizás pueda ser considerado por la mayor parte de miembros del Consejo como una victoria (*táctica*) pero sin duda es una derrota *estratégica* para la UE, hasta el punto que puede ser calificado como un simple preludio de la reforma aún pendiente que sea capaz de diseñar una política común congruente con la defensa del *modelo europeo de agricultura*, compatible con el marco multilateral de la OMC y que, en última instancia, facilite las adhesiones.

7. LOS EJES MATERIALES DE LA AGRO-AGENDA 2000

En cuanto al contenido concreto del Acuerdo agrario de Berlín hay que resaltar unos claros *ejes vertebradores*, que a veces esconden cierto potencial de cambio sobre el propio modelo de PAC y sobre sus modalidades de aplicación:

a) *Régimen de (des)intervención vs régimen de (des)estabilización de los precios*. Siguiendo el *enfoque de 1992*, se reducen los precios de intervención en los tres principales sectores, aunque aminorando las propuestas de la Comisión: vacuno (20% frente al 30% propuesto), herbáceos (15%, frente al 20%), y lácteos (15%, tal como propuso la Comisión, si bien en este caso la caída se aplicará a partir del 2005). Pero en este apartado la gran novedad radica en que, además, se ha introducido la *desaparición de la intervención pública* en algunos sectores (en aceite de

oliva, y, a partir del 2002, en vacuno). Lo que plantea la cuestión de cómo defender el mercado interior de la inestabilidad de los mercados mundiales en un marco cada vez más abierto y, además, sin garantías de que el almacenamiento privado sea efectivo. Esperando a las negociaciones de la OMC, no hay respuesta. Cabe sin duda la opción de la sustitución del régimen de intervención por sistemas de *estabilización de precios*, siguiendo el modelo de precios móviles en frontera vigente en los Estados Unidos. En este sentido se han pronunciado expresamente diversos autores (Buckwell, 1997a; Massot, 1996; Tangermann, 1997), que, no obstante, señalan a su vez que cualquier mecanismo que haga depender las intervenciones públicas de la evolución de los precios de los mercados, no es compatible con la OMC, lo que obligaría a la renegociación de la *Caja Verde* en la próxima Ronda Singapur. En esta línea, la reducción del 20% de los precios del vacuno de carne con sustitución de la intervención pública por la privada, se ha visto acompañada en la Agenda 2000 con la instauración de una *red de seguridad* que, no obstante, equivale a dar a la Comisión la facultad de dejar caer los precios de mercado hasta el ¡44%! , a cambio de una compensación financiera (parcial) prevista tan sólo para una reducción del 20%.

b) *Estabilización de la producción vs libertad de producción*. La disminución de los precios se ha acompañado con un progresivo *relajamiento* de los mecanismos de control de la oferta (Cuadro 3): en los *herbáceos* ha desaparecido el abandono extraordinario por superación de la superficie cultivada, se ha derogado la Superficie Máxima Garantizada (SMG) de las oleaginosas, y, en fin, se han aceptado incluso aumentos de los rendimientos medios (hasta 2,9 t/Ha en España); para el *aceite de oliva* se ha incrementado la Cantidad Máxima Garantizada (CMG), a la par que se ha nacionalizado; en *vino* se han abandonado las destilaciones obligatorias, orientándose hacia un sistema basado en destilaciones y arranques voluntarios; ha aumentado el número de cabezas primables en *vacuno de carne* (hasta 713.999 en España, aunque, por otro lado, en este sector se ha instaurado una nueva prima de sacrificio, en consonancia con la delicada situación que padece); y, en fin, se han incrementado las *cuotas lácteas*, en un 2,4% para la UE, y en 550.000 t. para España (equivalente casi a un 10% más). En suma, estamos aún lejos de la libertad de producción, generalizada a partir de 1996 en los Estados Unidos con su *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* (FAIR) (USDA, 1996a; USDA, 1996b; Young, 1996; Massot, 1998c), y de momento lo que aquí se apunta es que los excedentes se combatirán con medidas de liberalización antes que con mecanismos cuantitativos de control de la oferta, como era usual hasta hoy: en otras palabras, reducción de precios y (como novedad) cierta *desconexión* (*découplage* - *decou-*

pling) a fin de no incentivar la producción, reducir los excedentes, incidir en la redistribución de las ayudas y, en fin, facilitar las negociaciones de la próxima Ronda la OMC (Club Demeter, 1996; Tangermann, 1997; Buckwell, 1997a). Lo que pone en cuestión el futuro de los sistemas de control de la producción en vigor y muy especialmente el de las cuotas lecheras, que sólo tienen garantizada su existencia hasta el año 2006/2008.

Cuadro 3
Mecanismos de control cuantitativo de la oferta tras la Agenda 2000

Cuotas estatales de producción	Cuotas estatales de producción garantizada	Cuotas comunitarias de producción garantizada	Cuotas estatales de excedentes
<ul style="list-style-type: none"> —Azúcar/isoglucosa (cuotas A y B) —Viñedo (prohibición de plantación) —Lácteos (con cuota garantizada hasta el 2006) 	<ul style="list-style-type: none"> —Arroz (SMG) —Algodón (CMG) —Forrajes (CMG) —Tabaco (CMG) —Fécula de patata —Tomate transformado —Bovinos (cabezas) —Vacas nodrizas (cabezas) —Ovinos (cabezas) —Herbáceos (SMG, que incluye desde 1997 el trigo duro, exceptuando las oleaginosas desde el 2002/3) —Lácteos (ayudas a partir 2005/6) —Aceite de oliva —Aceituna 	<ul style="list-style-type: none"> —Algunas frutas y hortalizas transformadas (Umbrales de garantía para las peras y los melocotones; umbrales de transformación en cítricos; SMG para las uvas pasas) —Leguminosas (SMG) —Plátano (CMG) 	<ul style="list-style-type: none"> —Productos vitivinícolas (Volúmenes de destilación voluntarios y condicionados) —Frutas/verduras frescas (umbrales de retirada por OPA)

Fuente: Reelaboración propia a partir de la Agenda 2000 sobre el esquema previo de MASSOT (1996).

c) *¿Compensación vs desconexión?* Es bien sabido que, de acuerdo con el Acuerdo de Marrakesh, las *ayudas desconectadas* de la producción son compatibles con el régimen multilateral y caen dentro de la denominada *Caja Verde* (Sumpsi, 1996; Massot, 1996). Sobre esta premisa, con la Agenda 2000 se ha iniciado un (tímido) proceso de *desconexión* del apoyo respecto a la producción, que se refleja esencialmente en el establecimiento de la misma ayuda para los cereales, las oleaginosas y el lino no textil. En definitiva, se trata de apoyar la renta de los agricultores posibilitando que luego ellos decidan su especialización productiva en función del mercado, y, además, de acercar posiciones respecto a los Estados Unidos para facilitar un compromiso en la próxima negociación en

la OMC. Sin embargo, constituye tan sólo un apunte de *desconexión* (Tangermann, 1997) en tanto que: no se abandona el sistema de cálculo de las ayudas en función de los rendimientos o cabezas, y, por el contrario, se incrementan las ayudas de la *Caja Azul* de la OMC (pagos compensatorios, los homólogos de los *deficiency payments* norteamericanos, cuando en EE.UU con la FAIR están ya en trance de desaparecer); se mantienen los suplementos específicos a proteaginosas y trigo duro; no se igualan las primas al ganado vacuno; la nueva prima a la vaca lechera se calcula en base a las cuotas actuales; siguen las ayudas a la producción (al menos durante tres años) en el aceite de oliva; y, finalmente, se deja intacto un sector crucial como es el del azúcar, aún basado exclusivamente en un régimen de precios. En resumidas cuentas, la *desconexión* constituye quizás pueda ser considerada desde un enfoque *ortodoxo* la *principal asignatura pendiente* de la Agenda 2000, lo que comportaría, de refilón, que, de no ser capaces de cambiar la agenda negociadora norteamericana, en la Ronda Singapur a las llamadas tres «b» (bovino-hormonas, banana, y biotecnologías) se sumarían dos más (correspondientes a la *Blue Box*), en el catálogo de conflictos pendientes de resolución entre la UE y los Estados Unidos en materia agraria. Por otro lado, a la vista del reciente escándalo del lino en España, es pertinente preguntarse si las ayudas, a medida que se *desvinculan* de la actividad productiva, no corren el riesgo de convertirse en subvenciones sin control que parasiten el legítimo apoyo al mundo rural. En otros términos, si no existe otra alternativa al *principio de compensación* que la *desconexión*, como plantean los *reformistas* genuinamente *liberales* (OCDE; Department of Foreign Affairs and Trade, 1996; Marsh y Tangermann, 1996; Zeeuw y Knaster, 1997), y, en fin, si no sería conveniente abordar por parte europea, como condición *sine qua non* para avanzar hacia un apoyo menos distorsionador a nivel multilateral, una reforma de la *Caja Verde* que incluyera hasta un *cierto umbral de ayudas* (conectadas) a la actividad agraria por explotación, medido en PPC (poder de paridad de compra). Sobre esta premisa, congruente con la defensa del *modelo agrícola europeo*, el apoyo agrario en su conjunto progresivamente se podría fundar en criterios no estrictamente productivos y tener en cuenta los demás bienes y servicios que aporta el mundo rural, tal como de hecho proponen las alternativas más *ruralistas* o *medioambientalistas* (Buckwell, 1997a; Grupo de Seillac, 1993; Grupo de Brujas, 1998; Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos, 1997).

d) *Garantía de la renta vs estabilidad de la renta*. Por otro lado, desaparece la noción de pagos *compensatorios*, siendo sustituidos por la noción de *ayudas directas* (a la renta), que se consolidan a costa de los precios (Cuadro 4). Y esto ocurre no tanto porque desaparezca el princi-

pio de *compensación*, como ya ha sido dicho, sino más bien porque ésta con la Agenda 2000 deviene siempre *parcial*. Con lo que la garantía de la renta abre paso al objetivo de la *estabilidad* de la renta, con una consecuencia adicional: aparece en primer plano el tema de la legitimación social del apoyo, o, en otras palabras, su *modulación*.

Cuadro 4

Clasificación de los sectores según los mecanismos de gestión de mercados tras la Agenda 2000

Con inversión automática	Con intervención condicionada	Mixtas: con precio garantizado y ayudas directas	Con ayudas directas	Productos sin apoyo (OCM aduaneras)
—Azúcar —Leche (hasta 2005)	—Vino (destilaciones) —Porcino —Frutas y hortalizas frescas (retiradas)	—Cereales —Arroz —Carne de ovino —Plátano —Leche (2005/6) —Carne de vacuno (hasta el 2002 con intervención pública, y a partir del 2002 con intervención privada condicionada)	—Oleaginosas —Proteaginosas —Forrajes —Tabaco —Algodón —Otros textiles —Leguminosas —Frutas/verduras transformadas —Lúpulo —Espárrago —Avellana —Aceituna (2000). Aceite oliva (2000)	—Aves —Huevos —Transformados-PATs —Flores y plantas —Algunas frutas y verduras frescas —Patatas —Alcohol etílico —Otros productos marginales

Fuente: Reelaboración propia a partir de los esquemas previos de BAUDIN (1993) y MASSOT (1996).

e) *Umbrales (virtuales) vs flexibilidad en la gestión*. Una de las (grandes) novedades de la propuesta de Agro-Agenda 2000 de la Comisión fue la instauración de una modulación horizontal, mediante un *umbral degresivo de ayudas* individual (*plafonnement*) a partir de 100.000 Euros. Esta propuesta se impuso en el seno de la Comisión no tanto por sus virtudes como por las dificultades de aplicación con que se topaban otras modalidades de modulación de las ayudas (v.g. por tipo de explotación o por el empleo) (Colson, 1996: 41-48, y 1997; MAP, 1998a), por la falta de una noción jurídica comunitaria de explotación y/o activo, y la imposibilidad de controlar su número (Massot, 1998a: 30-32; 1998b: 399-400). Por lo demás, con los umbrales elegidos, su efecto redistributivo apenas era perceptible: sus ahorros se calcularon en 400 millones de Euros, de los que dos terceras partes se ubicaban en los *Länder* del Este de Alemania. Pero, en la perspectiva de la Comisión, de lo que se trataba no era tanto de modular resueltamente el apoyo como de introducir este

principio en la PAC, a la espera de que las próximas adhesiones impusieran una progresiva caída de los umbrales. Y para asegurar su adopción por el Consejo se propuso, a su vez, que los ahorros obtenidos quedasen en cada Estado, en base a la denominada *flexibilidad*, que de esta guisa se convirtió en el pilar complementario de la (parca) propuesta de *modulación*. Finalmente, todos estos esfuerzos se demostraron vanos: el Consejo Europeo de Berlín no aceptó la propuesta, y pasó la *patata caliente* de la modulación a cada Estado, en aras del principio de *flexibilidad*. Con la Agenda 2000, la *flexibilidad* en la gestión, antaño asentada en las medidas estructurales y rurales, se ha convertido en un concepto central dentro de la política de mercados, adoptando diversas formas (Massot, 1998a: 33-35). Tenemos en primer lugar, la flexibilidad en la modulación *horizontal*: a falta de una opción comunitaria, de modulación de los mecanismos en sí mismos, se ha dispuesto que los Estados modulen, hasta un 20% de las ayudas de la PAC que perciba una explotación, en función del empleo, la prosperidad relativa de la explotación y de umbrales anuales de ayudas; y, complementariamente, se permite que los Estados combatan a los *cazaprims*, quitándoselas si es preciso, cuando se demuestre que crearon artificialmente las condiciones necesarias para cobrarlas (lo que nos retrotrae al tan manido tema de las ayudas al lino en España). Otro tipo de flexibilidad aparece en *materia medio-ambiental*, que intenta suplir la falta de propuestas de eco-condicionalidad (*cross compliance*) en la concesión de las ayudas que padece la Agenda 2000 (véase al respecto: Baldock, 1995; Netherlands Society for Nature and Environment, 1995; Graefe zu Baringdorf, 1996; Marsh, 1996; WWF, 1996; Müller, 1997; Bird Life International, 1997): así, los Estados pueden utilizar los ahorros derivados de la modulación para reforzar sus programas agro-ambientales, y, al unísono, se permite que refuercen las obligaciones ambientales, en función de las necesidades y características de las zonas. Y, por último, se da la flexibilidad en la gestión de las ayudas sectoriales (modulación *vertical*): aparecen asignaciones (*enveloppes*) nacionales de primas adicionales para el vacuno (de carne y de leche) que podrán ser concedidas según criterios internos. En cualquier caso, los ahorros generados por la modulación restarán en manos de los Estados para reforzar sus programas medio-ambientales, de modernización estructural o de desarrollo rural.

f) *Política supranacional vs aplicación interna*. El apartado anterior denota que el resultado final de la Agro-Agenda 2000 se encuentra (en alguna medida) en manos de las *Administraciones internas*, como responsables de la *distribución de los nuevos derechos productivos* y de la *modulación de las ayudas* a favor de las (pequeñas) explotaciones y zonas más frágiles, acentúa la conflictividad que la aplicación de la modu-

lación del apoyo agrario ya comporta en sí misma, a dos niveles como mínimo. Por un lado, si se confirma la exigencia de *cofinanciación* para aplicar los recursos liberados, nos podemos encontrar ante un obstáculo insalvable para aplicar la modulación o, alternativamente, ante una pérdida global de recursos para el campo (si no se exige la *adicionalidad* de las contribuciones nacionales). Y, en segundo lugar, los previsibles conflictos de competencias para la aplicar la Agenda 2000 en los *Estados compuestos* como España pueden paralizar las iniciativas de modulación que puedan registrarse. Sin embargo, a nuestro entender, en el caso español el actual orden de distribución de competencias para la gestión de la PAC entre Estado y CC.AA (consolidado por la jurisprudencia constitucional y los traspasos efectuados a favor de las administraciones autonómicas hasta convertirlas en *administraciones agrarias únicas*) (Massot, 1997), nos deberían dar ya las claves para la implementación de la Agenda 2000: las modalidades de *modulación* por empleo, dimensión económica de la explotación, o umbral de ayudas, serían una decisión a tomar libremente por las CC.AA, en función de sus propias estructuras; y la distribución de los *enveloppes* de primas, así como el reparto de las cuotas adicionales lacteas, los mayores rendimientos de los herbáceos, o las primas por sacrificio de terneros, serían competencia de la Administración Central. A este respecto cabe mencionar, a título comparativo, el modelo de aplicación de la Agenda 2000 que se va a efectuar en Francia: en el mes de mayo se adoptó la llamada nueva *Ley de Orientación* (MAP, 1998b; MAP, 1998c) que expresamente pretende dar un enfoque contractual y territorial a la política agraria mediante la introducción de «*contratos territoriales de explotación*» que subordinarán el apoyo público al cumplimiento de una serie de condiciones. Un apoyo que desde el comienzo de la negociación de la Agenda 2000 las autoridades francesas pretendieron que fuera financiado en parte con recursos comunitarios, de la mano del principio de *flexibilidad*: de ahí su propuesta de *degresividad* de las ayudas, que hubiera liberado recursos adicionales para los contratos territoriales. Su no adopción por parte del Consejo obligará al Gobierno francés a buscar financiación nacional, pero es significativo que, pese a ese revés, la *Ley de Orientación* se haya mantenido contra viento y marea, dando por sentado que la sociedad no aceptará que se continúe ligando automáticamente producción y apoyo agrarios, y que es preciso retribuir los servicios de interés general que realizan los agricultores sin ser remunerados por el mercado. En definitiva, la *Ley de Orientación* francesa es un ejemplo concreto de cómo la Agenda 2000 puede ser utilizada para revitalizar las políticas agrarias internas. Y, siguiendo su modelo, no parece descabellado proponer que en España se elaboren similares Leyes-marco: una *a nivel estatal* que, como mínimo, actualiza-

ra el marco fiscal, de seguridad social, de arrendamientos rústicos y de organización interprofesional y mercantil para el mundo rural; y otras por *las respectivas CC.AA.*, en función de sus estructuras, que regularan: las modalidades de modulación y sus explotaciones prioritarias (vía *contratos comarcales*), las formas más idóneas de agricultura asociativa y de servicios, la política de calidad alimentaria, y, en fin, el marco territorial a favor del medio natural y los bosques.

g) *El desarrollo rural: continente vs contenido.* La Agenda 2000 y el Acuerdo de Berlín no hacen mención alguna a la noción que la Comisión difundió desde 1995, de una *Política Rural Integrada*, capaz de acoger todas las medidas a favor de los espacios rurales hoy dispersas en el Ordenamiento comunitario (Comisión, 1995). En su ausencia, se posibilita que el desarrollo rural se convierta en el segundo pilar de la PAC y que el FEOGA-Garantía devenga a la larga un *Fondo Rural* sobre la doble base de: incluir en su seno prácticamente todos los gastos agrarios (excepto los correspondientes a las Regiones del Objetivo 1); y de crear una partida específica para el conjunto de los gastos rurales, que asciende a 4,3 millardos anuales (Cuadro 2). En este contexto, de la Agenda 2000 se desprendería el *continente*, a la espera del *contenido*, que, en última instancia, dependería de que las autoridades internas (estatales y regionales) fueran capaces de presentar programas regionales y zonales de desarrollo rural con amplitud de miras. Loable objetivo que, sin embargo, comporta la consolidación de la *cofinanciación* en este ámbito, la muerte por inanición del FEOGA-Orientación, y, en fin, una pugna despiadada de la agricultura para obtener un hueco respecto a otros sectores en el seno del nuevo Objetivo 2 de los Fondos Estructurales. Podría ocurrir incluso que, a causa de la menor adecuación del mundo rural del Sur respecto al modelo multifuncional que puede subyacer bajo la Agenda 2000 (Arnalte, 1998), y de las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ellas, las CC.AA españolas), éstas no pudieran aprovechar las oportunidades abiertas y que, finalmente, por paradójico que pueda parecer, fueran otros Estados y regiones más desarrollados, los que se beneficiaran de los cambios registrados en el ámbito del desarrollo rural.

8. A MODO DE COROLARIO (PROVISIONAL): LA PAC FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

En conclusión, la adopción de la Agenda 2000 comporta algunos cambios, de contenido y de aplicación a nivel interno (que consecuen-

mente dependerán de los propios Estados), pero que de todas formas no despejan las *incertidumbres* que rodean el futuro de la PAC.

Sin ir más lejos, si la *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (FAIR) norteamericana, en vigor desde 1996 (USDA, 1996a; USDA, 1996b; Young, 1996; Massot, 1998c), y la Agro-Agenda 2000 aprobada en Berlín pueden considerarse las bases de partida para la negociación agraria de la Ronda Singapur, es evidente que los Estados Unidos parten de una posición de fuerza que nos exigirá nuevas concesiones que pueden chocar frontalmente con la defensa del *modelo europeo de agricultura* y, en definitiva, el modelo social que nos hemos dado en el Viejo Continente.

Al unísono, nadie a ciencia cierta sabe por cuánto tiempo y en qué medida puede verse afectada la *demanda alimentaria mundial* tras la crisis asiática y latinoamericana, que desarboló todas las optimistas previsiones sobre la evolución de los mercados agrarios mundiales (IFPRI, 1995; FAPRI, 1997; OCDE, 1997b; USDA, 1997) y que, junto a la sequía, ha obligado a insuflar recursos financieros suplementarios a favor de los agricultores norteamericanos cuando, siguiendo los parámetros de la FAIR, se encontraban en pleno proceso de apertura al exterior. En este marco adquieren una especial relevancia las dudas sobre el futuro grado de inserción de China en los mercados mundiales en general y agroalimentarios en particular (Massot, 1998d). Esta imprevisibilidad se ve confirmada por numerosos factores: por un lado, por las encontradas posiciones existentes sobre el impacto chino en la demanda alimentaria mundial, con autores que cultivan una visión tremendista (Brown, 1995), a la que otros se oponen vivamente (Alexandratos, 1997 y 1998); a su vez sabemos que China (al igual que Rusia) pretende entrar cuanto antes en la OMC, pero es difícil aún predecir cómo este hecho puede afectar al contenido y alcance de la próxima Ronda de liberalización comercial de la OMC; y, finalmente, empiezan a apuntarse signos sobre una posible devaluación del yuan, capaz de hundir definitivamente al conjunto de la economía mundial en la recesión.

En el fondo, todos estos factores de incertidumbre se resumen en uno solo, que trasciende en mucho al sistema agroalimentario *stricto sensu*: la dificultad de afrontar unos mercados cada vez más globales, y de por sí inestables, con un gran vacío institucional a nivel mundial, y, en definitiva, con unos Estados y Organismos internacionales que aún no se atreven a apostar por la *regulación* de los procesos de globalización, y a abandonar el *fundamentalismo de los mercados* (Soros, 1999) que durante tanto tiempo ha sido la ideología hegemónica. Sería sin duda triste comprobar que tales decisiones multilaterales, una vez más, tuvieran que esperar a la aparición de nuevas crisis financieras (a partir de Brasil,

afectando de lleno al MERCOSUR; en China; o por medio de una eventual explosión de la *burbuja financiera norteamericana*). En esta coyuntura, la Unión Europea, en la medida que constituye una de las expresiones organizativas más avanzadas de la *era de la información* (Castells, 1998), puede, y debe, jugar un papel de primer orden en el progresivo reforzamiento de las instituciones multilaterales.

En este contexto se comprende que el mandato negociador en materia agraria de la UE para la próxima Ronda negociadora de la OMC defienda un enfoque lo más *global* posible, que permita conseguir el mayor consenso posible entre sus participantes, y que, en fin, posibilite que el capítulo agrario vaya más allá de los parámetros de liberalización *comercial stricto sensu* de los mercados agrarios. Parámetros que fueron en algunos casos ya claramente delimitados en la Ronda Uruguay (acceso interno; apoyo a la producción; exportaciones subvencionadas), al lado de otros que apenas se bosquejaron (obstáculos no tarifarios), o que, simplemente, restaron por desarrollar (v.g. monopolios comerciales). Las autoridades norteamericanas y algunos académicos (p.e. Josling y Tangermann, 1997) proponen abiertamente seguir esta senda ya marcada pero que puede aportar más problemas que ventajas a la agricultura de la Unión Europea.

Somos conscientes de que el *multilateralismo* nunca ha pretendido dar solución a los desequilibrios de los mercados agrícolas ni el garantizar la seguridad alimentaria, o el desarrollo rural. En última instancia, sólo busca definir un marco internacional de disciplina y transparencia. Pero no estaría de más que abordara resueltamente ámbitos de regulación de más calado, y, en suma, abarcara *todos* los aspectos ligados a la producción y al comercio agrarios, haciendo apelación a las *preocupaciones no comerciales* y al *trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo* ya previstos en el Artículo 20.c del Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay (DOCE L 336, p. 30).

Sobre este punto de partida cabría estudiar: a) la inserción de la problemática del mundo rural en el multilateralismo (incluida la posible formalización de una *excepción rural* como garantía de un apoyo compatible con la liberalización comercial, a favor de las muy diversas estructuras agro-rurales, incluido el *modelo europeo de agricultura*, que coexisten en el mundo) (Massot, 1996b); b) la ampliación de la *Caja Verde* como base del apoyo al mundo rural, introduciendo expresamente las ayudas a las explotaciones por debajo de ciertos umbrales así como las medidas de estabilización alimentaria; c) la posible asunción de las demandas de unos consumidores que ya no se contentan con unos precios bajos y estables y que exigen mayores garantías en cuanto a la calidad de los alimentos (producciones biológicas, en régimen extensivo,...),

en cuanto a seguridad y salud pública (respecto al uso de hormonas, anti-bióticos, al desarrollo de las biotecnologías), o en cuanto al bienestar de los animales (en la producción, el sacrificio y el transporte); d) la regulación de los aspectos sociales y medio-ambientales ligados al comercio agro-alimentario, siguiendo las pautas marcadas a nivel regional (véase el NAFTA); e) la introducción de unas reglas y/o procedimientos de *competencia* para los mercados mundiales, cuando las multinacionales demuestran día a día la insuficiencia de un marco regido por unas autoridades eminentemente nacionales; f) la búsqueda de la estabilidad de los mercados, incluida la prevención de los desórdenes monetarios (con el Euro ya en camino de convertirse en una moneda de referencia a nivel mundial); g) la compatibilidad de la liberalización comercial con las políticas de cooperación, ajuste estructural y ayuda alimentaria a favor de los países menos desarrollados (PVD); o, en fin, h) la mejora del sistema vigente de resolución de conflictos (hoy basado en un Entendimiento para la solución de diferencias —*Agreement on Dispute Settlement Procedures*— y un Organismo de solución de diferencias —*Dispute Settlement Body*— del que a su vez dependen un Organismo de Apelación —*Appellate Body*— y los diferentes Grupos Especiales - *Panels*) que permitiera al mismo tiempo que desterrar el riesgo de las sanciones unilaterales (del tenor de la Sección 301 norteamericana), desarrollar otros aspectos normativos en coherencia con la defensa del *modelo europeo de agricultura* (v.g. niveles admisibles de protección de la salud pública; grado de obligatoriedad de las normas sanitarias internacionales, tipo *Codex Alimentarius*; o reglas de compatibilidad del multilateralismo con las preferencias regionales) (O'Connor, 1999). A fin de cuentas, los conflictos que hoy enfrentan a Estados Unidos y a la UE ante la OMC (las ya citadas tres «b»: bovino-hormonas, banana y biotecnologías) denotan que el marco institucional vigente no permite garantizar aspectos esenciales de las políticas de consumidores, salud pública y cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERT, M. (1991): *Capitalisme contre capitalisme*, Le Seuil, Paris.
- ALEXANDRATOS, N. (1997): «Los déficits de cereales previstos para China en un contexto mundial», MAPA, *Agricultura y Sociedad*, n.º 83, Agosto 1997.
- ALEXANDRATOS, N. y BRUINSMA, J. (1998): «Necesidades del comercio mundial de cereales para el año 2030», MAPA, *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 181, 3/1997.
- APCA - ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (1997): «Les propositions Santer 2000-2006», *Chambres d'Agriculture*, N.º 859, Octubre.

- ARNALTE, E. *et altri* (1998): «El desarrollo rural: políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas de futuro a nivel europeo», Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Documento de Trabajo, Serie Agricultura, Montes y Desarrollo Rural, *Agri-106Es*.
- BALDOCK, D. y MITCHELL, K. (1995): *Cross compliance within the Common Agricultural Policy. A review of options for Landscape and nature conservation*, Institute for European Environmental Policy, London.
- BALLARIN, A. (1999): «Un modelo europeo de agricultura?», *Vida Rural*, 7/99, 15.4.1999, pp. 8-9
- BANCO MUNDIAL (1998): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington.
- BAUDIN, P. (1993): «L'Europe face à ses marchés agricoles», Economica, Paris.
- BIOY CASARES, A. (1997): *De jardines ajenos*, Ed. Daniel Merino, Tusquets.
- BIRD LIFE INTERNATIONAL (1997): «Working with Nature, Economies, Employment and Conservation in Europe», *RSPB Policy Research Department*, January.
- BROWN, L. (1995) *Who Will Feed China, Wake-up Call for a Small Planet*, W.W. Norton, New York.
- BUCKWELL, A. (1996): «Transformación de la PAC en una política rural más integrada», *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 176-177, 2-3/1996.
- BUCKWELL, A. (1997a): «Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe», *European Economy- Reports & Studies*, n.º 5.
- BUCKWELL, A. (1997b) «Enlargement and the new Round of the WTO: will the CAP survive?», Conferencia sobre «Agricultura y Sociedad. Un pacto a renovar», Bruselas, 13-14 de noviembre de 1997, Grupo Parlamentario del Partido de los Socialistas Europeos.
- BUCKWELL, A. (1998): «The new orientation of the CAP towards an integrated rural policy», *ITEA*, Volumen Extra, n.º 19-1998, pp. 237-253, Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario, *XXX Jornadas de Estudio*, Zaragoza.
- CASTELLS, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, 3 Vols.
- CEPS (1998): «Agriculture and Rural Challenges at the Turn of the Century: Will Agenda 2000 suffice?», *CEPS Seminar 27 March 1998*, Brussels.
- CLUB DEMETER (1997): *Quel avenir pour la Politique Agricole Commune? Atouts et limites du découplage des aides à l'agriculture*, Paris.
- COLSON, F. y CHATELLIER, V. (1996): «Modulation des aides et emploi en agriculture: scénarios pour l'agriculture française», *Économie Rurale*, n.º 233, Mai-Juin.
- COLSON, F. (1997): «Plafonnement et modulation des aides directes: pour une politique agricole plus équitable et efficace», Conferencia «Agricultura y Sociedad: un pacto a renovar», Bruselas, 13- 14 de noviembre de 1997.
- COLSON, F., DANIEL, K., CHATELLIER, V. y FUENTES, M. A. (1998): «Comparaison européenne des effets du projet Agenda 2000 sur le revenu des exploitations spécialisées 'lait', 'viande bovine', et 'grandes cultures'», INRA-Laboratoire d'Études et de Recherches Économiques, LERECO - Nantes, Mars (publicado en MAP, 1998).
- COLSON, F., y CHATELLIER, V. (1999): «Le compromis de Berlin (Agenda 2000): conséquences pour l'agriculture française», INRA-Laboratoire d'Études et de Recherches Économiques, LERECO - Nantes, Avril.

- COMISIÓN CE (1995): «*Estrategias alternativas para el establecimiento de relaciones en materia de agricultura entre la UE y los países asociados con vistas a la futura adhesión de estos últimos*», COM (95) 607.
- COMISIÓN CE (1996a): «*Primer Informe sobre la Cohesión económica y social*», COM (96) 542.
- COMMISSION EC (1996b): «*The CAP and the enlargement. Economic effects of the compensatory payments*», *European Economy, Reports and Studies*, n.º 2, OPOCE, Luxembourg.
- COMISIÓN CE (1998a): «*Proposiciones de Reglamentos del Consejo relativos a la reforma de la PAC*», COM (98) 158, 18.3.1998.
- COMMISSION EC (1998b): *CAP reform proposals. Impact analyses*, CAP Reports, Directorate General for Agriculture, October 1998.
- COMMISSION CE (1998c): «*Le financement de l'UE. Rapport de la Commission sur le système des ressources propres*», COM (98) 560, 7.10.1998.
- COMISIÓN CE (1998d): «*Vigésimo Séptimo Informe Financiero sobre el FEOGA-Sección Garantía. Ejercicio 1997*», COM (98) 552, 5.10.1998.
- COMISIÓN CE (1999): «*Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín. 24 y 25 de marzo de 1999*» (publicadas en *Europe-Documents, Bulletin Quotidien Europe*, n.º 2131/2132, 27 mars 1999).
- COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS (1999): *Premier Rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, 15.3.1999.
- CORK, Declaración de (1996): *Un medio rural con vida*.
- CUNHA, A. (1996): *A agricultura europeia na encruzilhada*, Edições ASA, Porto.
- CHARLES-LE-BIHAM en FLAESCH-MOUGIN, C. (1996): *Quel avenir pour la Politique Agricole Commune?*, Editions Apogée, Rennes.
- DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE (1996): *European Union Agricultural Policy towards 2000. An Australian perspective*, Canberra.
- FAPRI (1997): *International Agricultural Outlook*, Iowa State University and University of Missouri-Columbia.
- FONTANA, J. (1994): *Europa ante el espejo*, Ed. Crítica, Barcelona.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1991): «*Hacia una nueva legitimidad para la Política Agraria Común*», *Palau*, n.º 14, pp. 43-66.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1996): «*Politique Rurale Intégrée*», *Courrier de la Planète*, n.º 32, Janvier-février.
- GRAEFE ZU BARINGDORF, W. y LORENZEN, H. (1996): «*Ecological and Social Enlargement. A Green Strategy for 'neighbourly' rapprochement between EU and Central and Eastern Europe on the basis of sustainable development*», *Green Group in the European Parliament*, January.
- GRUPO DE BRUJAS (1998): «*Por un cambio necesario en la agricultura europea*», MAPA, IESA-CSIC de Andalucía.
- GRUPO DE SEILLAC (1993): «*Agriculture, société et territoires. Pour une politique européenne de la société et de l'espace rural, de la recherche, de la production et des industries agricoles*», Fondation pour le Progrès de l'homme, L'Événement Européen, Paris, Avril.

- GRUPO PARLAMENTARIO DE LOS SOCIALISTAS EUROPEOS (1997): «*Pour une nouvelle stratégie politique en faveur de l'agriculture et du développement rural*», Document de travail du Groupe du Parti des Socialistes européens, Conférence «*Agriculture et société: un pacte à renouveler*», Bruxelles, 13-14 Novembre 1997.
- GUYOMARD *et al.* (1995): «L'agriculture au GATT et la nouvelle PAC: la fin d'une exception?», en la obra colectiva *La négociation commerciale et financière internationale*, Economica, París.
- HERVIEU, B. (1994): «Les champs du futur», Éditions Julliard (edición española publicada por el MAPA, en 1997, en su serie *Estudios*, n.º 118, bajo el título *Los campos del futuro*).
- IFPRI (1995): *Global food supply and trade to 2020: Implications for policy and investment*, Washington D.C.
- JOSLING, T. Y TANGERMANN, S. (1997): «Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones», MAPA, *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 181, 3/1997.
- MAP (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) (1998a): «Spécial Santer», *Notes et Études Économiques*, n.º 7, Mai 1998, París.
- MAP (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) (1998b): «Dossier Loi d'Orientation Agricole», *BIMA*, n.º 1469, Février 1998.
- MAP (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) (1998c): *Projet de Loi d'Orientation Agricole*.
- MARSH, J.S. y TANGERMANN, S. (1996): «*Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*», Land Use and Food Policy Inter-group - LUFPIG, European Parliament, May.
- MARRE, B. (1998): «La PAC en quête de nouvelles missions», Assemblée Nationale - Délégation pour l'Union européenne, *Rapport d'information* n.º 1247, décembre 1998, Paris.
- MASSOT, A. (1996): «Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar», *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 176-177, 2-3/1996.
- MASSOT, A. (1997): «La aplicación de la nueva política de precios y mercados agrarios en el Estado de las Autonomías», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia, Serie Doctrina*, D-27, marzo, pp. 153-238.
- MASSOT, A. (1998a): «La Agro-Agenda 2000: ¿en defensa de un modelo agrario europeo?», *ITEA*, Volumen Extra, n.º 19-1998, pp. 14-47. Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario, *XXX Jornadas de Estudio*, Zaragoza.
- MASSOT, A. (1998b): «Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 419, juin 1998.
- MASSOT, A. (1998c): «Hacia una nueva 'política rural integrada' en una 'Europa abierta'», MAPA, *Revista Española de Economía Agraria*, n.º 182, Enero-Abril 1998.
- MASSOT, A. (1999): «Un nuevo sistema de recursos propios vs una nueva política agrícola común», *Boletín Económico de Información Comercial Española* n.º 2604, 25 al 31 de enero de 1999, pp. 37-45.
- MATTHEWS, A. y O'FLAHERTY, J. (1997): *Study on the budgetary impact of the CAP reform and the underspending of FEOGA Guarantee Funds*, June, COMMISSION EC.

- MÜLLER, E. y EMSHERMANN, R. (1997): «*Rise to the challenge. Financing the EU's Enlargement*», A Green Agenda 2000.
- NETHERLANDS SOCIETY FOR NATURE AND ENVIRONMENT (1995): *A revised agriculture scheme for the European Union*.
- OCDE (1997a): *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 1997*, Paris.
- OCDE-OECD (1997b): *The OECD Agricultural Outlook, 1997-2001*, Paris.
- O'CONNOR (1999): «The European Union and the World Trade Organisation Dispute Settlement Procedure as applied to agriculture», European Parliament - Directorate-General for Research, «Agriculture, Forestry and Rural Development Series», *AGRI 115 EN*.
- PARLAMENTO EUROPEO - CUNHA, A. (1998): *Informe sobre la Agenda 2000*, PE 226.544, A4-0219/98.
- POULIQUEN, A (1996): *Agrofood Dynamics and Competitiveness in Central Europe: Implications for the EU Enlargement*, INRA-Montpellier.
- POULIQUEN, A. (1997): «L'illusoire compétitivité agricole des PECOS: vers l'élargissement des exportations de l'UE», *Le Courrier des Pays de l'Est*, n.º 416, Janvier-Février, pp. 51-56.
- SOROS, G. (1999): *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Editorial Debate.
- SUMPSI, J. M. y BARCELÓ, L. V. (1996): «La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español», MAPA, *Serie Estudios*, n.º 111, Madrid.
- TANGERMANN, S. (1997): *An Assesment of the Agenda 2000 Proposals for the Future of the Common Agricultural Policy*, LUFPIG - European Parliament.
- USDA (1996a): «Provisions of the 1996 Farm Bill - the Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act», *Agricultural Outlook*, Special Supplement, USDA - Economic Research Service, April 1996.
- USDA (1996b): «The 1996 US Farm Act Increases Market Orientation», USDA - Economic Research Service, *Agricultural Information Bulletin*, Number 726, August 1996.
- USDA (1997): *Agricultural Baseline Projections to 2005. Reflecting the 1996 Farm Act*, World Outlook Board, Washington D.C.
- YOUNG, R.E. (1996): «*Implications of the FAIR Act of 1996 and the Outlook for United States Food Supply*», Food and Agricultural Research Institute - University of Missouri, Report prepared for North American Regional Meeting in Preparation for the World Food Summit, June 1996.
- WWF (1996): *New Objectives for the Common Agricultural Policy of the European Union*, WWF-UK.
- ZEEUW, A. y KHAJSTER, B. (1997): «European Agricultural Policy: Between Reform and Enlargement», Report of a CEPS Working Party, Centre for European Policy Studies, *Working Paper Report* n.º 17, june.

Jurisprudencia

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

Carlos Gimeno Verdejo¹

Administrador de la Comisión Europea - DG Mercado Interior

María Isabel Rofes i Pujol²

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

El principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un mismo trabajo y la asignación concedida, en virtud de un convenio colectivo, a las mujeres embarazadas que inician su descanso por maternidad. Sentencia Abdoulaye³

En esta sentencia el Tribunal hubo de decidir si, en virtud del derecho comunitario, los trabajadores masculinos, en su calidad de padres, tienen el mismo derecho que los trabajadores femeninos a percibir una asignación que se concede, por aplicación de un convenio colectivo, a las mujeres cuando inician su descanso por maternidad.

En abril de 1998, el *Conseil de prud'hommes*⁴ de Le Havre (Francia) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE⁵, una cuestión preju-

¹ Las opiniones expresadas por el autor son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

² Las opiniones expresadas por la autora son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

³ Sentencia de 16 de septiembre de 1999, Abdoulaye y otros (C-218/98).

⁴ Órgano jurisdiccional equivalente a un Juzgado de lo Social.

⁵ Que ha pasado a ser el artículo 234 CE, después del cambio de numeración efectuado por el Tratado de Amsterdam.

dicial por la que pedía la interpretación del artículo 119 del Tratado CE⁶, de la Directiva 75/117 sobre la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres⁷, y de la Directiva 76/207 sobre 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 trabajo⁸.

Los demandantes en el litigio en el que surgió la pregunta eran todos trabajadores de la empresa Renault, de sexo masculino, que alegaban que el artículo 18 del convenio colectivo sobre la cobertura social del personal de dicha sociedad era incompatible con la prohibición de discriminación establecida en el artículo 119 del Tratado y recogida en el artículo L 140-2 del código de trabajo francés.

El artículo 18 de dicho convenio establece que, en el momento en que inicie su descanso por maternidad, la mujer embarazada percibirá una cantidad de 7.500 FF. Su artículo 19 precisa además que, durante el descanso por maternidad que dé derecho a percibir prestaciones económicas de la seguridad social, el personal femenino percibirá el 100 % de su sueldo neto, una vez descontadas las percepciones económicas diarias por incapacidad temporal abonadas por la seguridad social.

Su artículo 20 dispone que, con ocasión de la adopción de un niño, el padre o la madre de familia empleado de la empresa percibirá una cantidad de 2.000 FF. Si ambos cónyuges trabajan en la empresa, este derecho sólo podrá ejercitarlo uno de ellos.

En opinión de los demandantes, aunque algunas discriminaciones están justificadas porque se basan en características fisiológicas de la mujer, como es el período de descanso por maternidad que les está reservado en exclusiva, no ocurre lo mismo con la asignación que paga la empresa Renault a sus trabajadoras cuando inician dicho descanso. Afir-maban que, si bien desde un punto de vista estrictamente fisiológico el nacimiento de un hijo atañe únicamente a la mujer, dicho nacimiento es, al menos en igual medida, un acto social que afecta a toda la familia, de la que forma parte el padre, que no puede ser excluido del mismo me-

⁶ Los artículos 117 a 120 del Tratado CE, dedicados a la política social, han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE.

⁷ 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 (*DOCE* L 45, p. 19; *EE* 05/02, p. 52).

⁸ 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 (*DOCE* L 39, p. 40; *EE* 05/02, p. 70).

dian­te una denegación de la asignación, so pena de incurrir en una discriminación ilícita.

El órgano jurisdiccional que debía resolver ese litigio decidió suspen­der el procedimiento y preguntar al Tribunal de Justicia si el principio de igualdad de retribución consagrado en el artículo 119 del Tratado se oponía al pago de una asignación a tanto alzado reservada exclusiva­mente a las trabajadoras que inician su descanso por maternidad.

En su sentencia, el Tribunal recuerda que el artículo 119 del Tratado consagra el principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo, y que el artículo 1 de la Directiva 75/117 se limita a precisar el alcance de dicha disposición. Con arreglo a su jurisprudencia, el concepto de retribución utilizado por esas disposiciones engloba todas las gratificaciones satisfechas directa o indirectamente por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo. La naturaleza jurídica de dichas percepciones económicas no es relevante para la aplicación del artículo 119 del Tratado, cuando éstas se concedan en relación con el empleo⁹.

El Tribunal ya ha considerado que eran percepciones económicas que constituían retribución, en particular, las abonadas por el empresario en virtud de disposiciones legislativas y en razón de la existencia de relaciones laborales por cuenta ajena que están destinadas a garantizar unos ingresos a los trabajadores, aunque éstos no ejerzan, en los casos específicos previstos por el legislador, ninguna de las actividades previstas por el contrato de trabajo¹⁰. Por consiguiente, al estar basadas en una relación laboral, las prestaciones abonadas por el empresario a una trabajadora cuando ésta inicia su descanso por maternidad, tales como la representa­da por la asignación controvertida en el procedimiento principal, constituyen retribución en el sentido del artículo 119 del Tratado y de la Directiva 75/117.

Una asignación de esta índole no se abona con carácter periódico y su cuantía no varía en función del salario, pero, en contra de lo que sostenía Renault, tales características no le hacen perder su naturaleza de retribución en el sentido del artículo 119 del Tratado¹¹.

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este principio de igualdad de retribución, al igual que el principio general de no discriminación, del que constituye una expresión particular, lleva implí­

⁹ Sentencia de 13 de febrero de 1996, Gillespie y otros (C-342/93, Rec. p. I-475).

¹⁰ Sentencias de 4 de junio de 1992, Bötél (C-360/90, Rec. p. I-3589), apartados 14 y 15; de 27 de junio de 1990, Kowalska (C-33/89, Rec. p. I-2591), apartado 11, y de 17 de mayo de 1990, Barber (C-262/88, Rec. p. I-1889), apartado 12.

¹¹ Sentencia de 9 de febrero de 1982, Garland (12/81, Rec. p. 359), apartado 9.

cito que los trabajadores masculinos y femeninos a los que se aplica deben encontrarse en una situación comparable¹². La compatibilidad con el artículo 119 del Tratado de una asignación como la que abona Renault depende, pues, de si los trabajadores femeninos se encuentran en una situación comparable a la de los trabajadores masculinos en relación con esa asignación.

En su respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, Renault hizo referencia a una serie de desventajas profesionales que sufren las trabajadoras como consecuencia de la interrupción del trabajo inherente al descanso por maternidad. Entre estas desventajas figuran la de estar físicamente ausentes de la empresa durante un período que oscila entre 18 y 28 semanas o más, en el que no pueden, al contrario que los hombres, participar activamente en la vida de la empresa, ni aspirar a tener las mismas posibilidades de desarrollo de carrera. Tampoco es posible proponer a una mujer para una promoción durante el descanso por maternidad.

Pero existen, además, otras desventajas. En primer lugar, al reincorporarse, la experiencia profesional que la mujer puede invocar se verá reducida por el tiempo que haya durado su ausencia; en segundo lugar, durante ese período la mujer no puede aspirar a los aumentos de salario ligados a la productividad individual; en tercer lugar, la mujer no puede participar en programas de formación; por último, debido a que las nuevas tecnologías hacen evolucionar constantemente los puestos de trabajo, al reincorporarse después del descanso por maternidad su readaptación tropezará con dificultades.

El Tribunal hizo suyas las alegaciones del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión que subrayaron, a lo largo del procedimiento prejudicial, que el artículo 119 del Tratado no se opone a que una asignación como la controvertida sea abonada únicamente a las trabajadoras, siempre que la misma pretenda compensar desventajas profesionales, tales como las que había invocado Renault. En efecto, en dicho supuesto, los trabajadores masculinos y los femeninos se encontrarían en una situación diferente, lo que excluiría la violación del principio de igualdad de retribución consagrado en el artículo 119 del Tratado. Se trata, sin embargo, de una cuestión de hecho cuya comprobación corresponde al órgano jurisdiccional nacional.

La respuesta que dio el Tribunal de Justicia al *Conseil de prud'hommes* que le había planteado la cuestión prejudicial fue que el principio de igualdad de retribución consagrado en el artículo 119 del Tratado no se

¹² Sentencia Gillespie y otros antes citada, apartados 16 a 18.

opone al pago de una asignación a tanto alzado reservada únicamente a las trabajadoras que inician su descanso por maternidad, siempre que dicha asignación esté destinada a compensar las desventajas profesionales que la interrupción del trabajo supone para ellas.

En sus conclusiones, el Abogado General Sr. Alber¹³ propuso al Tribunal que diera al órgano jurisdiccional nacional una respuesta en el mismo sentido y llevó a cabo un examen más pormenorizado de todas las cuestiones jurídicas que concurrían en ese asunto. Puso de relieve que la prestación controvertida no se concede a las mujeres por su condición femenina sino que sólo pueden pretenderla las que empiezan el descanso por maternidad por estar encinta. Tal y como ya había apreciado el Tribunal en su sentencia Gillespie¹⁴, las mujeres que disfrutan del descanso por maternidad que les reconoce la legislación nacional se hallan en una situación específica que exige que se les conceda una protección especial, pero que no puede asimilarse a la de un hombre ni a la de una mujer que ocupa efectivamente su puesto de trabajo.

Tanto la situación del embarazo como la de la maternidad han sido tomadas en cuenta por el derecho comunitario, que reconoce la necesidad de conceder a la mujer una protección específica en esos casos. Así, el apartado 3 del artículo 2 de la Directiva 76/207, recoge estas dos situaciones como excepciones posibles al principio de igualdad de trato y la Directiva 92/85/CEE¹⁵ regula de manera pormenorizada los derechos laborales de la mujer embarazada, que ha dado a luz o que se halla en período de lactancia. Además, tal y como reconoció el Tribunal de Justicia en su sentencia Brown¹⁶, las ausencias del trabajo de una mujer ocasionadas por su embarazo no pueden compararse a las de un hombre que está de baja por enfermedad. Así pues, desde el momento en que la mujer se encuentra, de hecho y de derecho, en una situación en la que no va a hallarse jamás un hombre, el principio de igualdad de trato no puede aplicarse. Dada la disparidad de situaciones de hecho, no podrá haber trato desigual que resulte prohibido por el derecho comunitario¹⁷.

El Abogado General afirma que el Tribunal de Justicia ha reconocido, cuando menos de manera implícita, que el embarazo y la maternidad

¹³ Presentadas el 3 de junio de 1999.

¹⁴ Antes citada, apartado 17.

¹⁵ Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que ha dado a luz o en período de lactancia -Décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE- (DOCE L 348, p. 1).

¹⁶ Sentencia de 30 de junio de 1998, Brown (C-394/96, Rec. p. I-4185).

¹⁷ Conclusiones, punto 35.

ponen a la mujer en situación de desventaja en el mundo laboral¹⁸. De acuerdo con la información proporcionada por la empresa Renault, la trabajadora que inicia su descanso por maternidad se verá afectada en su futuro profesional por múltiples inconvenientes que no se limitan a una eventual pérdida salarial mientras se halla ausente de su puesto de trabajo. En su opinión, la prestación puede considerarse como una indemnización a tanto alzado que la empresa le satisface para compensar esos inconvenientes, que sirve para garantizar, en la práctica, la igualdad. De esta manera, no ha lugar a considerar que existe discriminación prohibida por el hecho de que la concesión de esa prestación se deniegue a los hombres.

Termina su razonamiento indicando que, al no haber discriminación, no procede examinar si se trata de una excepción al principio de igualdad permitido por el apartado 3 del artículo 2 de la Directiva 76/207 ni si existe una causa de justificación. La prestación litigiosa tampoco debe considerarse como una discriminación positiva en favor de las mujeres, desde el momento que la discriminación positiva va destinada a compensar las desventajas que afectan a las mujeres por razón de sexo, mientras que dicha prestación pretende compensar las desventajas concretas que las mujeres encintas sufren, de manera individual, por razón de la protección que la ley concede a las madres.

(MIRP)

Afinando la jurisprudencia Schumacker: de nuevo sobre la libre circulación de los trabajadores, el principio de igualdad de trato y el impuesto sobre la renta de las parejas casadas no residentes. Sentencia Gschwind¹⁹

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia dio respuesta a la cuestión planteada, con arreglo al artículo 177 del Tratado, por el *Finanzgericht* de Colonia (Alemania), por la que solicitaba la interpretación del artículo 48 del Tratado CE²⁰. Esa cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Gschwind y el *Finanzamt Aachen-Außenstadt* (administración tributaria), acerca de los requisitos de sujeción al impuesto sobre los rendimientos del trabajo por cuenta ajena obtenidos en Alemania.

¹⁸ Como ejemplos, cita las sentencias de 12 de julio de 1984, Hofmann (184/83, Rec. p. 3047), de 17 de octubre de 1995, Kalanke (C-450/93, Rec. p. I-3051) y de 30 de abril de 1998, Thibault (C-136/95, Rec. p. I-2011) y las conclusiones presentadas por el Abogado General Ruiz-Jarabo el 4 de marzo de 1999 en el asunto Lewen (C-333/97), puntos 42 y siguientes.

¹⁹ Sentencia de 14 de septiembre de 1999, Gschwind (C-391/97).

²⁰ Actualmente artículo 39 CE, tras su modificación.

Según dispone el apartado 1 del artículo 1 de la Ley del impuesto sobre la renta (*Einkommensteuergesetz*), son sujetos pasivos por obligación personal de contribuir (gravados por la totalidad de la renta que obtienen independientemente del lugar en que se haya generado) las personas físicas que tienen su domicilio o su residencia habitual en territorio alemán. De acuerdo con el apartado 4 del mismo artículo, son sujetos pasivos por obligación real de contribuir (gravados únicamente por las rentas producidas en Alemania) las personas físicas que no disponen de domicilio ni de residencia habitual en ese Estado.

Los rendimientos del trabajo están sujetos a retención en la fuente realizada por quien abona el salario. Para la práctica de esa retención, los sujetos pasivos por obligación personal se clasifican por categorías. Los solteros figuran en la categoría I. Los casados no separados figuran en la categoría III y tienen el derecho de optar por la tributación conjunta aplicando el método y la escala de gravamen del *splitting* si ambos residen en Alemania. Los sujetos pasivos por obligación real figuran, independientemente de su estado civil, en la categoría I.

Como consecuencia de la modificación legislativa llevada a cabo en 1996 al objeto de adaptar la tributación por el impuesto sobre la renta de los sujetos pasivos no residentes a la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia en sus sentencias Schumacker²¹ y Wielockx²², el sujeto pasivo casado que no posee ni domicilio ni residencia habitual en Alemania puede, con independencia de su nacionalidad, ser tratado, previa solicitud en ese sentido, como si estuviera sometido al impuesto por obligación personal si, al menos, el 90% de su renta mundial a lo largo del ejercicio está sujeto a tributación en Alemania o si la renta generada en el extranjero exenta en Alemania no supera la cantidad de 12.000 DM.

Sin embargo, el sujeto pasivo nacional de un Estado miembro de la Unión o de un Estado al que se aplica el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo²³, domiciliado en uno de esos Estados, puede ser asimilado al sujeto pasivo por obligación personal y, como tal, tener derecho a optar por la tributación conjunta y a figurar en la categoría III a los efectos de la retención en la fuente, si se cumplen los requisitos siguientes:

²¹ Sentencia de 14 de febrero de 1995, Schumacker (C-279/93, Rec. p. I-225).

²² Sentencia de 11 de agosto de 1995, Wielockx (C-80/94, Rec. p. I-2493).

²³ Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo aprobado por la Decisión 94/1/CECA, CE del Consejo y de la Comisión de 13 de diciembre de 1993, relativa a la celebración del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Austria, la República de Finlandia, la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega, el Reino de Suecia y la Confederación Suiza, por otra parte (*DOCE* 1994, L 1, p. 1).

- que su cónyuge tenga su domicilio o su residencia habitual en el territorio de otro Estado miembro de la Unión o de un Estado al que se aplique el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y
- que al menos el 90 % de la renta mundial de la pareja a lo largo del ejercicio esté sujeta a tributación en Alemania o, en su defecto, que la renta generada en el extranjero exenta de tributación en ese Estado no supere, en el mismo período, la cantidad de 24.000 DM.

En este caso, el cónyuge es tratado también como si fuera sujeto pasivo por obligación personal, con aplicación del método y de la escala de gravamen del *splitting* para determinar la cuota. Este método, cuya aplicación está limitada a las parejas casadas, parte de la ficción de que cada uno de los cónyuges ha contribuido por mitad a la renta global sujeta a tributación. Para determinar la cuota del impuesto se suman las bases liquidables de ambos, la cantidad obtenida se divide por dos, se aplica a una mitad la fórmula matemática establecida por la Ley y el resultado se multiplica por dos. El total es la cantidad que deben abonar los cónyuges.

La aplicación de este método lleva aparejado el reconocimiento de ciertas ventajas fiscales en lo que se refiere a la deducción de gastos ligados a las circunstancias personales y familiares de la pareja (por ejemplo, la deducción por partida doble de la cantidad a tanto alzado en concepto de gastos de previsión social, la deducción de gastos por consulta de asesores fiscales, y la de los gastos de formación profesional), sea cual sea el cónyuge beneficiario o el que los haya abonado. Cuando únicamente uno de los cónyuges obtiene rendimientos o cuando existe una gran diferencia entre las rentas de ambos, este método permite atenuar la progresividad de los tipos. En cambio, sus ventajas quedan prácticamente neutralizadas cuando los ingresos de ambos cónyuges son más o menos equivalentes²⁴.

²⁴ El método fue adoptado como consecuencia de una sentencia del *Bundesverfassungsgericht*, dictada en 1957, y se basa en la norma fundamental enunciada en el artículo 6 de la Constitución alemana (*Grundgesetz*) que sitúa a la familia bajo la protección especial del Estado. En esa sentencia se establece que los esposos no pueden verse sometidos a una carga fiscal más elevada que los solteros por el solo hecho del matrimonio. Dado que la tributación conjunta supone que se sumen las rentas de los cónyuges, se les imputen conjuntamente y que se consideren sometidos al impuesto como una unidad contributiva, el carácter progresivo de la escala de gravamen produciría como consecuencia, de no aplicarse el método del *splitting* que permite atenuar el carácter progresivo de los tipos, que la carga tributaria resultaría más elevada que si los cónyuges hubieran tributado de forma separada. Esta es la razón por la que el legislador alemán ha reconocido a los esposos un derecho de opción entre la tributación individual, y la tributación conjunta.

El Sr. Gschwind, de nacionalidad neerlandesa, residía con su familia en los Países Bajos, cerca de la frontera alemana. Durante los años 1991 y 1992, ejerció una actividad por cuenta ajena en Aquisgrán (Alemania), mientras que su esposa ejerció una actividad por cuenta ajena en los Países Bajos.

En estos años, el Sr. Gschwind percibió 74.000 DM en concepto de rendimientos del trabajo imponibles, que representaron cerca del 58% de los rendimientos conjuntos de ambos cónyuges. Con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Convenio entre la República Federal de Alemania y el Reino de los Países Bajos para evitar la doble imposición en lo que respecta a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, firmado en La Haya el 16 de junio de 1959, los rendimientos del trabajo del Sr. Gschwind eran imponibles en Alemania y los de su esposa en los Países Bajos. No obstante, de conformidad con el artículo 20, apartado 3, del Convenio, las autoridades tributarias neerlandesas tenían derecho a incluir en la base imponible los rendimientos obtenidos en Alemania deduciendo del impuesto así calculado la parte de éste correspondiente a los rendimientos sujetos a tributación en Alemania.

En 1997, a consecuencia de la modificación del régimen impositivo de 1995 aplicable a los impuestos aún no liquidados en la fecha en que ésta se llevó a cabo, la administración tributaria alemana gravó, en 1997, los rendimientos de 1991 y de 1992 del Sr. Gschwind como sujeto pasivo por obligación personal, pero lo consideró como si fuera soltero debido a que, conforme al artículo 1, apartado 3, y al artículo 1a, apartado 1, número 2, de la Ley del impuesto sobre la renta, los rendimientos de su esposa en los Países Bajos superaban tanto el límite absoluto de exención de 24.000 DM anuales como el límite del 10% de los rendimientos conjuntos de la unidad familiar. Esta liquidación determinó para el Sr. Gschwind una carga fiscal adicional de 1.012 DM para 1991 y de 724 DM para 1992, en comparación con el impuesto que habría pagado si se hubiera tenido en cuenta la escala de gravamen aplicable a las parejas casadas según el método del *splitting* establecido en los artículos 26 y 26b de dicha Ley.

La reclamación que el Sr. Gschwind presentó contra las liquidaciones del impuesto correspondientes a 1991 y 1992 fue desestimada y, a continuación, interpuso un recurso ante el *Finanzgericht* de Colonia alegando que la negativa a aplicar el método y la escala de gravamen del *splitting* a los nacionales comunitarios casados que trabajan en Alemania y residen en otro Estado miembro es contraria al artículo 48 del Tratado, así como a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Para resolver este litigio, el *Finanzgericht* decidió suspender el procedimiento y preguntar al Tribunal si el artículo 48, apartado 2, del Tra-

tado se opone a la aplicación de una normativa de un Estado miembro que, a la vez, reconoce a las parejas casadas residentes una ventaja fiscal como la que resulta de la aplicación del método del *splitting* y supedita la concesión de la misma ventaja fiscal a las parejas casadas no residentes al requisito de que, al menos, el 90% de sus ingresos mundiales esté sujeto a tributación en dicho Estado miembro o, en caso de no alcanzar dicho porcentaje, a que sus rentas de fuente extranjera exentas de gravamen en este Estado no superen un determinado límite.

Las posiciones de los que presentaron observaciones en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia eran muy divergentes. La administración tributaria demandada y los Gobiernos alemán y neerlandés, sostenían que la diferencia de trato entre los residentes y los no residentes en cuanto a la aplicación del método y de la escala de gravamen del *splitting* no es contraria al derecho comunitario. En efecto, al subordinar la concesión de esta ventaja a los no residentes al requisito de que los ingresos globales de los cónyuges estén sujetos al impuesto sobre la renta alemán al menos en el 90% o, en su defecto, a que la renta exenta de este impuesto no supere los 24.000 DM, el legislador alemán habría sacado las consecuencias de la sentencia Schumacker. Esta sentencia sólo impone reconocer el derecho a acogerse al método del *splitting* a los no residentes cuando su situación personal y familiar no pueda ser tenida en cuenta en el Estado de residencia debido a que obtienen en Alemania la parte esencial de sus rendimientos y la casi totalidad de sus ingresos familiares.

Ahora bien, en un caso como el del Sr. Gschwind, en el que una parte significativa de los ingresos familiares se obtiene en el Estado de residencia del sujeto pasivo, este Estado podría concederle ventajas, establecidas en su legislación, en consideración a su situación personal y familiar.

El Gobierno belga mantenía que no existe ninguna razón objetiva que pueda justificar que a una pareja de no residentes se le deniegue acogerse al *splitting* debido a que los rendimientos de fuente extranjera de esta pareja exceden de un límite determinado o de un porcentaje dado de sus ingresos mundiales. En efecto, el régimen alemán de *splitting* no tiene por objetivo ni produce el efecto de conceder una ventaja fiscal, vinculada a la situación personal o familiar de un sujeto pasivo, que correría el riesgo de ser concedida una segunda vez en el Estado de residencia. Más bien se trata de un modo de determinación del tipo de gravamen basado en la capacidad contributiva global de la comunidad económica formada por la pareja.

Por su parte, la Comisión consideraba que, puesto que el Estado de residencia, en este caso el Reino de los Países Bajos, había renunciado,

en virtud de un convenio para evitar la doble imposición, a gravar los rendimientos del trabajo del demandante del litigio principal, sólo el Estado de empleo podía tomar en consideración la situación personal y familiar del demandante. Además, un sujeto pasivo sólo optaría por el método del *splitting* en el Estado en el que se grave al cónyuge que obtiene los rendimientos más elevados, ya que sólo de este modo dicho método permitiría disminuir la cuota del impuesto atenuando la progresividad de la escala de gravamen. En consecuencia, la aplicación del *splitting* no podría conducir a una doble desgravación fiscal en consideración de la situación personal y familiar del sujeto pasivo, a la vez, en el Estado de residencia y en el Estado de empleo. La Comisión añade que la situación controvertida en el litigio principal es objetivamente comparable a la de una pareja que reside en Alemania, cuando uno de los cónyuges obtiene, en otro Estado miembro, rendimientos del trabajo exentos del impuesto alemán en virtud de un convenio para evitar la doble imposición, a la que no obstante el legislador alemán concede el beneficio del *splitting*.

Con carácter subsidiario, la Comisión aducía que, respecto a la jurisprudencia Schumacker, el legislador alemán habría podido considerar válidamente los rendimientos de ambos cónyuges para verificar si se respetan los límites de ingresos. Como el impuesto alemán solamente grava la renta del demandante del litigio principal, a la que sólo se añaden los rendimientos de la esposa para tener en cuenta la progresividad y no para gravar también estos rendimientos, la Comisión dudaba que fuera coherente basarse en los rendimientos de ambos cónyuges para apreciar el límite del 90 % de la renta.

En su razonamiento, el Tribunal de Justicia recuerda que, si bien la fiscalidad directa es competencia de los Estados miembros, no es menos cierto que éstos deben ejercerla respetando el derecho comunitario y abstenerse, por tanto, de toda discriminación manifiesta o encubierta basada en la nacionalidad²⁵.

Según reiterada jurisprudencia, una discriminación consiste en aplicar normas diferentes a situaciones comparables o aplicar la misma norma a situaciones diferentes²⁶.

²⁵ Sentencias Schumacker y Wielockx antes citadas, apartados 21 a 26 y 16, respectivamente.

²⁶ Se halla pendiente de sentencia actualmente el asunto C-87/99, Zurstrassen, en el que un nacional belga, que trabaja y reside en Luxemburgo, cuya esposa de la que no se halla separado, sigue viviendo en Bélgica, reivindica el derecho a tributar en Luxemburgo junto con su esposa, que carece de rentas propias. Sin embargo, la legislación luxemburguesa limita el derecho a la tributación conjunta a las parejas casadas no separadas, cuyos cónyuges tengan su residencia en Luxemburgo.

En materia de impuestos directos, la situación de los residentes y la de los no residentes en un Estado determinado no son comparables, por lo general, en la medida en que los ingresos obtenidos en el territorio de un Estado por un no residente sólo constituyen una parte de sus ingresos globales, centralizados en el lugar de su residencia, y en que la capacidad contributiva personal del no residente, que resulta de computar la totalidad de sus ingresos y de tener en cuenta su situación personal y familiar, puede apreciarse más fácilmente en el lugar donde se sitúa el centro de sus intereses personales y patrimoniales, que coincide, en general, con su residencia habitual²⁷.

En el apartado 34 de la sentencia Schumacker, el Tribunal de Justicia ya había declarado que el hecho de que un Estado miembro no permita a un no residente acogerse a determinadas ventajas fiscales que concede a un residente no es, por regla general, discriminatorio, habida cuenta de las diferencias objetivas entre la situación de los residentes y la de los no residentes, tanto desde el punto de vista de la fuente de los ingresos como de la capacidad contributiva personal o de la situación personal y familiar.

Por otra parte, la residencia constituye el factor de conexión con el impuesto en el que se basa, por regla general, el derecho fiscal internacional actual y, concretamente, el modelo de convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de doble imposición, a efectos del reparto de la competencia fiscal entre los Estados, frente a situaciones que contienen elementos de extranjería.

Así es que, por lo que se refiere a una pareja casada que reside en los Países Bajos, cuando uno de los cónyuges trabaja en Alemania, si bien con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Convenio este último Estado es el único competente para gravar los rendimientos del trabajo obtenidos en su territorio, los Países Bajos, como Estado de residencia, pueden incluir en la base imponible, con arreglo al artículo 20, apartado 3, del Convenio, los ingresos obtenidos en Alemania, deduciendo del impuesto así calculado la parte de éste que corresponde a los ingresos imponibles en Alemania. A la inversa, con arreglo al artículo 20, apartado 2, del Convenio, si el Estado de residencia es la República Federal de Alemania, éste calcula la cuota del impuesto que grava los ingresos imponibles en Alemania al tipo aplicable a la renta global del sujeto pasivo, excluyendo de la base de imposición los ingresos obtenidos en los Países Bajos.

En estas circunstancias, sólo podría existir discriminación entre residentes y no residentes en el sentido del Tratado si, pese a su residencia

²⁷ Sentencia Schumacker antes citada, apartados 31 y 32.

en Estados miembros diferentes, se comprobara que, respecto al objeto y al contenido de las disposiciones nacionales controvertidas, ambas categorías de sujetos pasivos se hallan en una situación comparable.

Según la jurisprudencia del propio Tribunal, éste es el supuesto cuando el no residente no obtiene rendimientos significativos en el Estado de su residencia y percibe la parte esencial de sus ingresos imponibles de una actividad ejercida en el Estado de empleo. En efecto, en estas circunstancias, el Estado de residencia no puede concederle las ventajas resultantes de tener en cuenta su situación personal y familiar, de modo que entre tal no residente y un residente que ejerza una actividad por cuenta ajena comparable no existe ninguna diferencia de situación objetiva que pueda justificar una diferencia de trato en lo que atañe a la consideración, a los fines del impuesto, de la situación personal y familiar del sujeto pasivo²⁸.

Sin embargo, una situación como la del Sr. Gschwind, se distingue nítidamente de aquella a la que se refiere la sentencia Schumacker. En efecto, los ingresos del Sr. Schumacker constituían la casi totalidad de los ingresos de su familia y ni él ni su esposa obtenían ingresos significativos en su Estado de residencia que permitieran tener en cuenta su situación personal y familiar. Ahora bien, al establecer límites de ingresos, uno en porcentaje, otro en importes absolutos, respectivamente imponi-

²⁸ Pocos meses después de dictar sentencia en el asunto Schumacker, el Tribunal de Justicia dictó la sentencia Wielockx, en la que aplica la misma doctrina a un nacional comunitario que había ejercido el derecho de establecimiento que reconoce el artículo 52 del Tratado. El Sr. Wielockx era un ciudadano belga residente en su país que ejercía, en calidad de asociado independiente, la profesión de fisioterapeuta en los Países Bajos, donde obtenía la totalidad de sus rendimientos y donde se gravaban en virtud del convenio concluido entre los dos Estados para evitar la doble imposición. A pesar de que la Ley del impuesto sobre la renta autorizaba a que los sujetos pasivos no residentes, que percibieran el 90 % de su renta mundial en los Países Bajos, efectuaran deducciones por obligaciones personales y gastos extraordinarios, no se les permitía deducir el importe destinado a la reserva para la vejez. Por el contrario, los sujetos pasivos residentes podían deducir de la renta derivada de su actividad empresarial los importes destinados a la reserva para la vejez y esa renta se incrementaba con los importes que se retiraban de la reserva. Al cumplir los sesenta y cinco años, la reserva para la vejez se suprime, se califica entonces de rendimiento y queda sometida al pago del impuesto, bien una vez sobre el capital total, bien de manera diferida sobre los rendimientos de dicho capital abonados periódicamente. En esta sentencia, el Tribunal apreció que, si en materia de deducciones de sus rendimientos imponibles, el sujeto pasivo no residente no recibe el mismo trato fiscal que su homólogo residente, sus circunstancias personales no serán tomadas en consideración ni por la administración tributaria del Estado en el que ejerce la actividad profesional, porque no reside, ni por el Estado de residencia, porque no obtiene ningún rendimiento, de manera que resultará gravado con una imposición global superior y estará en desventaja en relación con su homólogo residente. La discriminación surgía, aquí, porque el sujeto pasivo no residente, que obtenía la totalidad de sus rendimientos en el Estado en el que ejercía la actividad profesional, carecía del derecho a constituir una reserva para la vejez deducible bajo los mismos requisitos fiscales que el sujeto pasivo residente.

bles en Alemania y no sujetos al impuesto alemán, la legislación alemana tiene en cuenta precisamente la posibilidad de considerar, sobre una base imponible suficiente, la situación personal y familiar de los sujetos pasivos en el Estado de residencia.

Habida cuenta de que aproximadamente el 42% de los ingresos mundiales del matrimonio Gschwind se obtenía en el Estado en el que residía, éste podía tener en cuenta la situación personal y familiar del Sr. Gschwind según las modalidades establecidas en la legislación de este Estado, puesto que la base imponible en el mismo es suficiente para permitir que se tome en consideración.

En estas circunstancias, el Tribunal consideró que no se había demostrado que, al aplicar disposiciones tributarias como las alemanas, una pareja casada no residente, de la que uno de los cónyuges trabaja en el Estado de imposición y cuya situación personal y familiar puede ser tenida en cuenta por la administración tributaria del Estado de residencia, debido a la existencia de una base imponible suficiente en este Estado, se halle en una situación comparable a la de una pareja casada residente, aun cuando uno de los cónyuges trabaje en otro Estado miembro.

En cuanto al argumento de la Comisión según el cual, a efectos de la verificación de los límites de ingresos, no es coherente tener en cuenta los rendimientos de ambos cónyuges ya que el método de *splitting* se aplica únicamente a los rendimientos del sujeto pasivo no residente, el Tribunal señaló que, aunque el sujeto pasivo del Estado de empleo sea el individuo y no la pareja, un método de cálculo del tipo de gravamen como el del *splitting* se basa, por naturaleza, en la consideración de los ingresos de cada uno de los cónyuges.

Por estas razones, el Tribunal respondió que el artículo 48, apartado 2, del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la aplicación de una normativa de un Estado miembro que, a la vez, reconoce a las parejas casadas residentes una ventaja fiscal, como la que resulta de la aplicación del método del *splitting*, y supedita la concesión de la misma ventaja fiscal a las parejas casadas no residentes al requisito de que, al menos, el 90% de sus ingresos mundiales esté sujeto a tributación en dicho Estado miembro o, en caso de no alcanzar dicho porcentaje, a que sus rentas de fuente extranjera exentas de gravamen en este Estado no superen un determinado límite, preservando así la posibilidad de que se tome en consideración su situación personal y familiar en su Estado de residencia.

En sus conclusiones, el Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo²⁹, además de proponer al Tribunal que respondiera al órgano jurisdiccional nacional

²⁹ Conclusiones presentadas el 11 de marzo de 1999.

en ese mismo sentido, lleva a cabo un examen comparativo de la situación fiscal del Sr. Schumacker y de la del Sr. Gschwind, poniendo de relieve que sólo tenían en común el hecho de que ni ellos ni sus cónyuges eran residentes en Alemania y que, en un determinado ejercicio fiscal, ambos habían percibido la totalidad de sus rendimientos en Alemania. Las diferencias eran, en cambio, más significativas. Así, para el Sr. Schumacker, esos rendimientos constituyeron también la práctica totalidad de los ingresos de su familia, mientras que para el Sr. Gschwind significaron poco más de la mitad de la renta familiar, concretamente, el 58,38% en 1991 y el 58,32% en 1992; en su Estado de residencia ni el Sr. Schumacker ni su esposa tuvieron ingresos significativos que permitieran la consideración de sus circunstancias personales y familiares, mientras que, aun careciendo el Sr. Gschwind de rendimientos en el Estado de residencia, su esposa obtuvo en ese Estado el 41,62% en 1991 y el 41,68% en 1992 de la renta de la unidad familiar. Además, después de la modificación legislativa, Alemania concede a un trabajador como el Sr. Gschwind las mismas deducciones relacionadas con sus circunstancias personales y familiares de que disfruta un residente, que le eran denegadas al Sr. Schumacker.

A continuación, pasó a comparar la situación de la pareja compuesta por el Sr. Gschwind y su esposa con la de una pareja de residentes en Alemania cuando uno de los cónyuges trabaje en los Países Bajos, apreciando la existencia de diferencias objetivas considerables entre ambas. En efecto, en la pareja de residentes, uno de los cónyuges será sujeto pasivo por obligación real en los Países Bajos, pero la pareja quedará sujeta al impuesto en Alemania por la totalidad de su renta, con la consecuencia de que podrán optar por la tributación conjunta porque será en ese Estado donde se considerarán sus circunstancias personales y familiares. En el caso del matrimonio Gschwind, en cambio, la esposa es una trabajadora sedentaria que está sujeta a imposición en los Países Bajos por obligación personal, país en el que se toman en cuenta sus circunstancias personales y donde disfruta de las deducciones reconocidas en favor de las parejas casadas. Además, ni ella ni las rentas que obtiene, que representan más del 41 % del total devengado por la pareja, tienen ninguna conexión material ni personal con el territorio alemán que justifique el que sean computadas en ese Estado, a los efectos de reducir la carga impositiva de su esposo³⁰.

³⁰ El Gobierno alemán indicaba que, al obtener el Sr. Gschwind los rendimientos más elevados de la pareja quedaría globalmente sometido a un tipo de gravamen más bajo si hubiera que computar las rentas de su esposa y si se efectuaran dos deducciones de los ingresos íntegros en lugar de una, mientras que a la esposa no se le aplicaría un tipo de gravamen más elevado, dado que los rendimientos de ambos no se sumarían en los Países Bajos al tributar ella de manera individual.

Dedica, además, un capítulo al examen de las condiciones que, en su opinión, deben darse para entender que un contribuyente no residente percibe la mayor parte de sus ingresos y la casi totalidad de sus ingresos familiares en un Estado miembro, tomando en cuenta la Recomendación 94/79/CE de la Comisión³¹.

(MIRP)

La sentencia *Pharmacia & Upjohn contra Paranova*³²: derecho de marca e importaciones paralelas de productos farmacéuticos

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia, confrontado una vez más con la aplicación del principio de libre circulación de mercancías en el mercado de productos farmacéuticos, defiende el comercio paralelo de dichos productos, siempre y cuando éste se efectúe de modo profesional y no comporte riesgos para la salud pública. La sentencia presenta gran interés en la medida en la que la jurisprudencia del Tribunal y la doctrina de la Comisión al respecto vienen siendo, en los últimos tiempos, objeto de numerosas críticas y de invitaciones al cambio de enfoque, apoyadas en argumentos conexos con las particularidades del sector farmacéutico.

Antes de adentrarse en el contenido de la sentencia, parece pues conveniente describir el contexto fáctico y jurídico en el que se inscribe el mercado farmacéutico. A este respecto, debe señalarse que estamos en presencia de un sector muy específico, en el que los consumidores finales, los pacientes, gozan de una limitada discreción en cuanto a la elección de medicamentos, puesto que, en general, deben atenerse a las prescripciones y recetas de los médicos, quienes, a su vez, en determinados casos, sólo pueden prescribir un tipo de producto por carecer éste de sustitutos en el mercado. A esto se añade el hecho de que el gasto farmacéutico no suele recaer sobre los pacientes sino sobre las arcas de los organismos de la seguridad social de los distintos Estados miembros. Por lo demás, se trata de un sector en el que varios factores contribuyen a que la delimitación del mercado deba efectuarse a un nivel puramente nacional. En efecto, por un lado, los Estados miembros, combinando motivos de protección de la salud y motivos estrictamente presupuestarios, determinan unilateralmente el nivel de precios y de reembolso de las especialidades farmacéuticas. Por otro lado, la comercialización de produc-

³¹ Recomendación 94/79/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1993, relativa al régimen tributario de determinadas rentas obtenidas por no residentes en un Estado miembro distinto de aquel en el que residen (*DOCE* L 39, p. 22).

³² Sentencia de 12 de octubre de 1999, *Pharmacia & Upjohn SA contra Paranova A/S* (C-379/97).

tos farmacéuticos está sometida a procedimientos estrictos de autorización que, en regla general, tienen un alcance puramente estatal. Por último, los productos farmacéuticos se benefician generalmente de la protección concedida por derechos de propiedad intelectual e industrial, en particular patentes y marcas, que se caracterizan precisamente por su exclusividad y territorialidad.

En un contexto como el descrito, parece poco probable que el mercado único pueda ser una auténtica realidad. No obstante, el Tribunal de Justicia, a través de su jurisprudencia, y las otras instituciones comunitarias, han contribuido en cierta medida a que la libre circulación de mercancías en el sector farmacéutico no sea una mera quimera.

Por lo que se refiere a la fijación de precios de los medicamentos por parte de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia se ha encargado de indicar que los sistemas de control de precios, aunque no sean por sí mismos constitutivos de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa prohibida por el artículo 28 CE, pueden serlo sin embargo cuando los precios se fijan a un nivel tal que la venta de productos importados se hace imposible o más difícil que la de productos nacionales³³, requiriéndose a este último efecto que los precios no permitan la venta de los productos importados con un margen de beneficio razonable habida cuenta de la estructura y volumen de costes de producción así como de los gastos y cargas imputables a la importación³⁴. En esta materia, el legislador comunitario también ha intervenido mediante la adopción de la Directiva 89/105/CEE sobre transparencia de precios³⁵, cuyo objetivo es el de obtener una visión general de los acuerdos nacionales de fijación de precios, incluyendo la forma en que operan en casos individuales y todos los criterios en los que están basados, así como proporcionar acceso público a dichos acuerdos a todos aquéllos implicados en el mercado de los medicamentos en los Estados miembros y de establecer una serie de requisitos destinados a garantizar que todos los interesados puedan verificar el hecho de que las medidas nacionales no constituyan restricciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones o medidas de efecto equivalente. A su vez, en lo relativo al reembolso de las especialidades

³³ Sentencia de 29 de noviembre de 1983, Roussel Laboratoria BV y otros contra Estado neerlandés (181/82, Rec. p. 3849).

³⁴ Sentencia de 19 de marzo de 1991, Comisión contra el Reino de Bélgica (C-249/88, Rec. p. I-1275).

³⁵ Directiva del Consejo 89/105/CEE, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la transparencia de las medidas que regulan la fijación de precios de los medicamentos para uso humano y su inclusión en el ámbito de los sistemas nacionales del seguro de enfermedad (*DOCE* L 40, de 11.2.1989, p. 8)

farmacéuticas por los Estados, el Tribunal ha indicado claramente que, para ser compatibles con el artículo 28 CE, las disposiciones nacionales en la materia no deben comportar discriminaciones en función del origen de los productos, deben apoyarse en criterios objetivos y comprobables, como pueda ser la existencia en el mercado de otros productos que, siendo menos caros, tengan el mismo efecto terapéutico, el hecho de que los preparados de que se trate se comercialicen libremente sin necesidad de prescripción médica, o razones de naturaleza fármaco-terapéutica justificadas por la protección de la salud pública, y deben permitir una adaptación de las listas de medicamentos reembolsados si éstos llegan a satisfacer los criterios marcados³⁶. La Comisión, por su parte, elaboró una comunicación interpretativa en la que explicita las obligaciones de los Estados miembros que el Tratado impone en materia de fijación de precios y de reembolso de medicamentos, tal y como han sido interpretadas por el Tribunal de justicia, y tal como entiende aplicarlas, bajo su propia responsabilidad, para lograr un mercado único unificado en la Comunidad³⁷.

Tratándose de la necesidad de obtener una autorización de comercialización en cada Estado miembro, la Comunidad se dotó rápidamente de un mínimo de armonización en la materia por medio de la Directiva 65/65³⁸. En este ámbito, el Tribunal de Justicia ha señalado que, una vez que un producto ha sido autorizado en un Estado miembro, no es admisible que las importaciones ulteriores de ese producto sean tratadas del mismo modo que una comercialización del producto en ese Estado por primera vez; por lo tanto, no cabe imponer obstáculos administrativos excesivos ni a la importación a título personal³⁹ ni a la importación paralela de productos farmacéuticos autorizados en el Estado miembro de destino; tratándose de las importaciones paralelas, sólo cabe exigir del importador paralelo aquellas informaciones relativas a la protección de la salud pública que estén a su alcance y de las que la administración no disponga, y que se encuentran descritas en la jurisprudencia del Tribunal⁴⁰ y en una

³⁶ Sentencia de 7 de febrero de 1984, Duphar BV y otros contra Estado neerlandés (238/82, Rec. p. 523).

³⁷ Comunicación de la Comisión sobre la compatibilidad con el artículo 30 del tratado CEE de medidas adoptadas por los Estados miembros relativas al control de precios y al reembolso de especialidades farmacéuticas – 86/C 310/08 (DOCE C 310, de 4.12.1986, p. 7).

³⁸ Directiva del Consejo 65/65/CEE, de 26 de enero de 1965, de aproximación de disposiciones establecidas por ley, reglamento o acción administrativa relativas a los productos medicinales (DOCE 22, de 9.2.1965, p. 369), modificada repetidas veces.

³⁹ Sentencias de 7 de marzo de 1989, Schumacher (215/87, Rec. p. 617) y de 8 de abril de 1992, Comisión contra la República Federal de Alemania (C-62/90, Rec. p. I-2575).

⁴⁰ Sentencias de 20 de mayo de 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613) y de 12 de noviembre de 1996, The Queen contra The Medicines Control Agency, ex parte Smith & Nephew (C-201/94, Rec. p. I-5819).

Comunicación interpretativa de la Comisión⁴¹. Como novedad, conviene no obstante resaltar que recientemente, tras la creación de la Agencia Europea del Medicamento⁴², es posible obtener una autorización de comercialización extensible al conjunto del territorio comunitario, que facilitará la comercialización de medicamentos tanto para los fabricantes y su red de distribución como para los distribuidores paralelos.

Por último, por lo que respecta a la protección de la propiedad intelectual e industrial, aunque se ha ido abriendo el camino a derechos de ámbito territorial europeo, a través de la marca europea⁴³, subsisten abundantes derechos de exclusividad de ámbito puramente nacional. Para conciliar estos últimos con el objetivo de la efectiva libre circulación de mercancías, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁴⁴ y la armonización comunitaria en la materia⁴⁵ remiten al principio del agotamiento de los derechos de propiedad intelectual e industrial, en virtud del cual estos derechos no pueden invocarse legítimamente para oponerse a la importación en un Estado miembro de productos que han sido comercializados en otro Estado miembro por el titular del derecho o con su consentimiento.

El bloque normativo y jurisprudencial así descrito, que ha permitido un amplio desarrollo del comercio paralelo de productos farmacéuticos, ha sido criticado por su excesivo formalismo. Se ha considerado que las instituciones comunitarias incurren en un error al defender el comercio paralelo en este sector, por cuanto por versar sobre productos de precio intervenido, sería absolutamente ajeno a la filosofía del mercado único, no permitiría que se exporten en mejores condiciones de competencia sino serían el resultado de una mera intervención administrativa, no produciría ventajas a los consumidores de los Estados miembros de destino sino únicamente

⁴¹ Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las importaciones paralelas de productos medicinales para los que una autorización de comercialización ya ha sido concedida (*DOCE* C 115, de 6.5.1982, p. 5).

⁴² Reglamento (CEE) n° 2309/93 del Consejo, de 22 de julio de 1993, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y supervisión de medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (*DOCE* L 214, de 24.8.1993, p. 1).

⁴³ Reglamento (CE) n° 40/94 del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria (*DOCE* L 11, de 14.1.1994, p. 1) y disposiciones de desarrollo.

⁴⁴ Sentencias de 31 de octubre de 1974, Centrafarm / Sterling Drug Inc (15/74, Rec. p. 1147) y de 5 de diciembre de 1996, Merck / Primecrown (C-267/95 y C-268/95, Rec. p. I-6285).

⁴⁵ Primera Directiva 89/104/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, de aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (*DOCE* L 40, de 11.2.1989, p. 1).

a los intermediarios y perjudicaría a la investigación y al desarrollo de nuevos y mejores medicamentos, al empleo y a los consumidores⁴⁶. Sin embargo, conviene poner de relieve que las distorsiones de la competencia que puedan producirse en el sector de los productos farmacéuticos nunca han pasado desapercibidas a las Instituciones. Así, el Tribunal de Justicia ha indicado en varias ocasiones que las distorsiones causadas por la existencia de una normativa sobre precios diferente en un Estado miembro deben remediarse a través de medidas adoptadas por las autoridades comunitarias, en particular mediante la armonización de las medidas nacionales de control de precios y por la prohibición de ayudas incompatibles con el mercado común, así como mediante el ejercicio de sus poderes en materia de competencia, y no mediante la introducción, por parte de otro Estado miembro, de medidas incompatibles con las normas relativas a la libre circulación de mercancías⁴⁷. La Comisión por su parte, ha elaborado una Comunicación⁴⁸ en la que propone distintas vías para el establecimiento del mercado único de productos farmacéuticos. La postura, pues, de las Instituciones comunitarias consiste en reconocer los fallos del mercado único de productos farmacéuticos y la necesidad de remediarlos por distintas vías, sin admitir que dichos fallos puedan, en cambio, constituir una excusa para el establecimiento de restricciones al comercio paralelo de medicamentos por parte de los Estados o de las propias empresas⁴⁹.

Así las cosas, en la medida en que un producto farmacéutico esté autorizado en dos Estados miembros y haya sido comercializado en los mismos por el titular de los derechos de propiedad intelectual o industrial sobre el mismo, o con su consentimiento⁵⁰, el producto podría ser en

⁴⁶ Véanse FERNÁNDEZ VICIEN, C.: «Why Parallel Imports of Pharmaceuticals Products should be forbidden », en *European Competition Law Review*, 1996, n.º 4, p. 219 ; MARTÍNEZ LAGE, S.: «State Price Control and EC Competition Law », en *Annual proceedings of the Fordham Law Institute*, 1996, p. 16 ; y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.: «El injustificado comercio paralelo de medicamentos de precio intervenido» en *Gaceta jurídica de la CE y de la Competencia*, n.º 201, Junio/Julio 1999, p. 74.

⁴⁷ Sentencias de 31 de octubre de 1974, Centrafarm / Winthrop (16/74, Rec. p. 1183) y Merck / Primecrown, anteriormente citada.

⁴⁸ Comunicación del Comisión, de 25 de noviembre de 1998, relativa al mercado único de los productos farmacéuticos, COM(1998) 588 final.

⁴⁹ En lo relativo a las sanciones impuestas a empresas que adoptan comportamientos orientados a restringir las importaciones paralelas, véanse las decisiones de la Comisión 80/1283 «Johnson & Johnson», de 25 de noviembre de 1980 (DOCE L 377, p. 16), 87/409 «Sandoz», de 13 de julio de 1987 (DOCE L 222, p. 28) y 96/478 «Adalat», de 10 de enero de 1996 (DOCE L 201, p. 1).

⁵⁰ El principio del agotamiento de derechos de propiedad intelectual o industrial ha sido limitado por el Tribunal de Justicia al ámbito estrictamente comunitario. Véanse las senten-

principio importado paralelamente de un Estado a otro⁵¹. No obstante, los importadores paralelos pueden verse todavía enfrentados a obstáculos relacionados con el reenvasado de los productos para adaptarse a distintas leyes en materia de comercialización o de protección de la salud o simplemente porque los productos son vendidos bajo distintas denominaciones en los diversos Estados. Entonces se plantea la compatibilidad de estas operaciones con la protección del derecho de marca en el contexto de la libre circulación de mercancías, cuestión que constituye el objeto de una jurisprudencia específica en la que se inserta la sentencia *Pharmacia & Upjohn contra Paranova*, aquí comentada.

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia tenía que pronunciarse sobre una serie de cuestiones prejudiciales planteadas por el *So- og Handelsret* danés, cuyo objetivo era básicamente obtener precisiones sobre la jurisprudencia del Tribunal relativa a la sustitución de las marcas por parte de los importadores paralelos. Por ello, el Tribunal comienza por rememorar dicha jurisprudencia.

En primer lugar, recuerda la vigencia del principio del agotamiento del derecho de marca y la afirmación según la cual el artículo 30 CE sólo permite excepciones a la libre circulación de mercancías en el mercado común en la medida en que estén justificadas por la protección de los derechos que constituyen el objeto específico de la propiedad industrial y comercial de que se trate. Y, a tal efecto, reitera que el objeto específico del derecho de marca consiste particularmente en conferir al titular el derecho exclusivo a utilizar la marca para la primera comercialización de un producto y protegerlo, de este modo, contra los competidores que pretendan abusar de la posición y de la reputación de la marca vendiendo productos designados indebidamente con dicha marca. Por su parte, prosigue el Tribunal, la función esencial de la marca es garantizar al consumidor o al usuario final la identidad de origen del producto que lleva la marca, permitiéndole distinguir, sin confusión posible, dicho producto de aquellos que tienen otra procedencia; esta garantía de procedencia implica que el consumidor o el usuario final pueda estar seguro de que el pro-

cias de 16 de julio de 1998, *Silhouette International* (C-355/96, Rec. p. I-4799) y de 1 de julio de 1999, *Sebago* (C-173/98). Existe no obstante un debate sobre la oportunidad de extender dicho ámbito más allá de las fronteras comunitarias; véase, al respecto, *Single Market News*, n.º 19, dic. 1999, p. 16.

⁵¹ Para que el comercio paralelo se produzca, hacen falta no obstante que se den además una serie de condiciones económicas favorables: unos diferenciales de precios de un determinado nivel entre el país de exportación y el de destino, un mínimo de volumen y de valor de la demanda en el país de destino, suficiente cantidad de producto disponible en el país de exportación e incentivos para los médicos y farmacéuticos en el país de destino.

ducto de marca que le es ofrecido no ha sido objeto, en una fase anterior de su comercialización, de una intervención realizada por un tercero sin autorización del titular de la marca y que haya afectado al estado original del producto.

Teniendo presentes estas consideraciones, el Tribunal ya en 1978 se había pronunciado sobre la legitimidad de dos tipos de comportamientos de importadores paralelos de productos farmacéuticos: aquellos casos en los que el importador paralelo reenvasa un producto de marca y coloca en él nuevamente la marca original y aquellos supuestos en los que el importador paralelo sustituye la marca original utilizada por el titular en el Estado miembro de exportación por la marca utilizada por dicho titular en el Estado miembro de importación⁵².

En el primer supuesto, el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia *Hoffmann-La Roche*⁵³, que está justificado por la protección de la propiedad industrial en el sentido de la primera frase del artículo 30 CE, que el titular de un derecho de marca, protegido simultáneamente en dos Estados miembros, se oponga a que un producto, en el que se ha puesto la marca legalmente en uno de esos Estados, sea comercializado en el otro Estado miembro tras haber sido reenvasado en un nuevo embalaje en el que un tercero ha colocado la marca. Pero, a renglón seguido, indicó que, no obstante, dicha oposición constituye una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros prohibida por la segunda frase del artículo 30,

- si se acredita que la utilización del derecho de marca por parte del titular, habida cuenta del sistema de comercialización aplicado por éste, contribuiría a compartimentar artificialmente los mercados entre Estados miembros;
- si se demuestra que el reenvasado no puede afectar al estado original del producto;
- si el titular de la marca ha sido previamente advertido de la comercialización del producto reenvasado, y
- si se indica en el nuevo embalaje quién ha reenvasado el producto.

Tratándose de la segunda hipótesis, es decir, la sustitución de la marca del Estado miembro de exportación por la utilizada en el Estado de

⁵² Existe un tercer supuesto, consistente en el simple cambio del envase exterior de tal modo que la marca original quedaba visible por debajo y que el nombre del fabricante así como el hecho de que se había efectuado un reenvasado por parte del importador aparecían claramente indicados en el envase exterior. Véase, al respecto, la sentencia de 3 de diciembre de 1981, *Pfizer* (1/81, Rec. p. 2913).

⁵³ Sentencia de 23 de mayo de 1978, *Hoffmann-La Roche* (102/77, Rec. p. 1139).

importación, en la sentencia *American Home Products*⁵⁴, el Tribunal estimó que podía ser legítimo que el fabricante de un producto utilice en diferentes Estados miembros marcas distintas para un mismo producto pero que también era posible que el titular de las marcas adopte tal práctica en el marco de un sistema de comercialización dirigido a compartimentar los mercados, en cuyo caso la oposición del titular a que un tercero utilice la marca sin su autorización constituiría una restricción encubierta de los intercambios intracomunitarios, en el sentido de la segunda frase del artículo 30 CE.

Ulteriormente, en un asunto similar al del primer supuesto, el Tribunal de Justicia matizaría y precisaría el alcance del derecho de oposición a la nueva colocación de marcas en productos reenvasados, siguiendo así el consejo del Abogado General Sr. Jacobs, quien ha venido siendo el inspirador de gran parte de la jurisprudencia en materia de propiedad industrial y comercial⁵⁵. Así, en el asunto *Bristol-Myers Squibb*⁵⁶, el juez comunitario señalaría que el titular no puede oponerse legítimamente a la comercialización ulterior de un producto farmacéutico cuando el importador ha reenvasado el producto y ha puesto de nuevo la marca si:

- se acredita que la utilización del derecho de marca, por parte de su titular, para oponerse a la comercialización de los productos reenvasados con esta marca contribuiría a compartimentar artificialmente los mercados entre Estados miembros;
- se demuestra que el reenvasado no puede afectar al estado original del producto contenido en el embalaje;
- se indica claramente en el nuevo embalaje el autor del reenvasado del producto y el nombre del fabricante de éste, debiéndose imprimir estas indicaciones de manera que sean comprensibles para una persona con una vista normal y un grado de atención normal, así como el origen de artículos suplementarios que no procedan del fabricante;
- la presentación del producto reenvasado no es tal que pueda perjudicar la reputación de la marca y de su titular, y
- el importador advierte, antes de la comercialización del producto reenvasado, al titular de la marca y le proporciona, a petición de éste, un ejemplar del producto reenvasado.

⁵⁴ Sentencia de 10 de octubre de 1978, *American Home Products* (3/78, Rec. p. 1823).

⁵⁵ Entre las numerosas conclusiones de este Abogado General sobre la materia, pueden citarse las que sirvieron de fundamento a las sentencias de 17 de octubre de 1990, *Hag* (C-10/89, Rec. p. I-3711), de 9 de julio de 1997, *Generics* (C-316/95, Rec. p. I-3929) y de 4 de noviembre de 1997, *Christian Dior* (C-337/95, Rec. p. I-6013).

⁵⁶ Sentencia de 11 de julio de 1986, *Bristol-Myers Squibb* (C-427/93, C-429/93 y C-436/93, Rec. p. I-3457).

En dicha sentencia, como se ha indicado, el Tribunal efectuó toda una serie de precisiones en cuanto a las cinco condiciones enumeradas. De ellas, la más interesante aquí se refiere a la primera condición, que se considera cumplida, en particular, cuando el titular ha comercializado, en distintos Estados miembros, un producto farmacéutico idéntico en envases diferentes y el reenvasado efectuado por el importador es, por una parte, necesario para comercializar el producto en el Estado miembro de importación y, por otra parte, se realiza en condiciones tales que el estado original del producto no pueda resultar afectado. Se deja así de lado el test subjetivo presente en la jurisprudencia anterior, puesto que no debe acreditarse, añade el Tribunal, que el titular de la marca ha intentado deliberadamente compartimentar los mercados entre los Estados miembros.

En el asunto objeto de este comentario, se sometía a la apreciación del Tribunal de Justicia la aplicación de estas consideraciones a la otra hipótesis, esto es, a aquella en la que el importador paralelo sustituye la marca original utilizada por el titular en el Estado miembro de exportación por la marca utilizada por dicho titular en el Estado miembro de importación. Llevado de la mano una vez más por el Abogado General Sr. Jacobs, el Tribunal de Luxemburgo confirmaría también para esta segunda hipótesis el test objetivo en cuanto a la demostración de que la oposición del titular de la marca contribuye a la compartimentación artificial de los mercados entre Estados miembros. Los argumentos utilizados eran los siguientes:

- «...por un lado, la práctica de utilizar envases diferentes y la de utilizar marcas diferentes para un mismo producto, al contribuir de modo semejante a la compartimentación del mercado único, perjudican de igual forma el comercio intracomunitario y, por otro lado, tanto la nueva colocación de la marca original en el producto reenvasado como su sustitución por otra marca constituyen ambas una utilización, por parte del importador paralelo, de una marca que no le pertenece»;
- «por consiguiente, en la medida en que el derecho de marca en el Estado miembro de importación permita al titular de la marca oponerse a la nueva colocación de ésta tras el reenvasado del producto o a su sustitución, y en la medida en que el reenvasado y nueva colocación de la marca o la sustitución de ésta sean necesarios para que los productos puedan ser comercializados por el importador paralelo en el Estado miembro de importación, existen obstáculos al comercio intracomunitario que provocan compartimentaciones artificiales de los mercados entre los Estados miembros

en el sentido de la jurisprudencia Bristol-Myers Squibb, y ello, con independencia de que tales compartimentaciones hayan sido, o no, buscadas por el titular»;

- «esta solución presenta además la ventaja práctica de no obligar a los órganos jurisdiccionales nacionales a que aprecien si se ha probado la intención, que, como es notorio, constituye un elemento difícil de demostrar».

La solución retenida confirma pues para los diferentes supuestos el abandono del test subjetivo en cuanto a la intención deliberada de compartimentación, y condiciona una vez más la licitud del reenvasado y nueva colocación de la marca o sustitución de ésta a la necesidad de tal operación. En efecto, precisa el Tribunal, «los órganos jurisdiccionales nacionales deben examinar si las circunstancias imperantes en el momento de la comercialización hacían objetivamente necesaria la sustitución de la marca original por la del Estado miembro de importación para que el importador paralelo pudiera comercializar el correspondiente producto en dicho Estado. Este requisito de necesidad se cumple si, en un caso determinado, la prohibición impuesta al importador de sustituir la marca obstaculiza el acceso efectivo de éste a los mercados del Estado miembro de importación. Así ocurre cuando en el Estado miembro de importación existen normativas o prácticas que impiden comercializar tal producto en el mercado de dicho Estado con la marca que ostenta en el Estado miembro de exportación. Este es el caso de una norma protectora de los consumidores que prohíba la utilización en el Estado miembro de importación de la marca utilizada en el Estado miembro de exportación porque puede inducir a error a los consumidores. Por el contrario, el requisito de necesidad no se cumplirá si la sustitución de la marca se explica exclusivamente por la búsqueda de una ventaja comercial por parte del importador paralelo».

La clarificación aportada por el Tribunal sobre la apreciación de la necesidad queda lejos de ser definitiva, y habrá que atenerse en cada caso concreto a una interpretación extensiva de la misma conforme al principio general de libre circulación⁵⁷.

(CGV)

⁵⁷ Hay quien, sin embargo, considera que la necesidad debe ser entendida únicamente como necesidad legal; véase el comentario a la sentencia Upjohn de WAREHAM P., en *Lawyer's Europe*.

La sentencia *Bavarian Lager*⁵⁸: acceso a documentos en el marco de un procedimiento por incumplimiento

Esta sentencia profundiza en la definición del derecho de las personas a acceder a los documentos de las instituciones comunitarias, colofón del principio de transparencia que fue inserto recientemente en los Tratados y que ha recibido un gran impulso con la adhesión a las Comunidades de países nórdicos que conocen una larga tradición sobre el particular.

El contexto normativo en el que tuvieron lugar los hechos que dieron lugar a esta sentencia⁵⁹, y que la misma describe, venía configurado por:

- la Declaración (n. 17) relativa al derecho de acceso a la información, incluida en el Acta final del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992;
- la Comunicación de la Comisión sobre la transparencia en la Comunidad⁶⁰, en la que se recogen los principios básicos que regulan el acceso a los documentos;
- el Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión⁶¹;
- la Decisión de la Comisión 94/90 sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión⁶², y
- la Comunicación de la Comisión sobre mejora del acceso a los documentos⁶³.

De un modo general, estos actos prevén el mayor acceso posible a los documentos en posesión de la Comisión y del Consejo, aunque enumeran circunstancias que una Institución puede invocar para justificar el rechazo de una solicitud de acceso a los mismos: la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad

⁵⁸ Sentencia del TPI de 14 de octubre de 1999, *The Bavarian Lager Company Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas* (T-309/97).

⁵⁹ El principio de transparencia y de acceso a los documentos en posesión de las Instituciones se ha visto reforzado con el Tratado de Amsterdam. El nuevo artículo 255 CE constituirá sin duda la base jurídica de nuevas disposiciones en la materia.

⁶⁰ Comunicación de la Comisión 93/C 166/04, de 2 de junio de 1993, sobre la transparencia en la Comunidad (*DOCE C 166*, p. 4).

⁶¹ Código de conducta del Consejo y de la Comisión, de 6 de diciembre de 1993, relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (*DOCE L 340*, p. 41).

⁶² Decisión de la Comisión 94/90/CECA, CE, Euratom, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (*DOCE L 46*, p. 58).

⁶³ Comunicación de la Comisión 94/C 67/03, de 4 de marzo de 1994, sobre mejora del acceso a los documentos (*DOCE C 67*, p. 5).

monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación), la protección del individuo y de la intimidad, la protección del secreto en materia comercial e industrial, la protección de los intereses financieros de la Comunidad, la protección de la confidencialidad que haya solicitado la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o que requiera la legislación del Estado miembro que haya proporcionado la información.

Los hechos que dieron lugar a la sentencia pueden resumirse del siguiente modo. La compañía «Bavarian Lager», había presentado una queja ante la Comisión, por considerar que la normativa británica que precisa las condiciones de compra de cerveza constituía una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa prohibida por el Tratado. La Comisión inició un procedimiento de infracción contra el Reino Unido llegando a decidir el envío de un dictamen motivado, que jamás fue enviado al haber anunciado este Estado un proyecto de modificación de la reglamentación incriminada. La Comisión informó entonces a la compañía denunciante de la suspensión del procedimiento de infracción y de su archivo posterior en cuanto entrase en vigor la normativa modificada. «Bavarian Lager» solicitó que se le enviase una copia del dictamen motivado, solicitud que fue denegada por la Comisión basándose en el hecho de que la divulgación del mismo podría atentar contra la protección del interés público, en particular de las misiones de inspección de la Comisión.

Descontenta con el rechazo de su solicitud, la empresa denunciante introdujo un recurso contra la Comisión ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, en el que se plantea la puesta en práctica del principio de acceso a los documentos en el marco de los procedimientos por incumplimiento.

A título preliminar, conviene recordar que las personas que presentan una denuncia ante las instituciones comunitarias carecen de derecho alguno a que la Comisión inicie un procedimiento de infracción. En efecto, la Comisión no está obligada a lanzar un procedimiento en virtud del artículo 226 CE, sino que dispone, al respecto, de un poder de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigirle que tome posición en un sentido determinado⁶⁴. Sin embargo, la Comisión ha

⁶⁴ Se trata de un argumento clásico en la jurisprudencia que, unido al de la falta de afectación directa e individual de los particulares por dicho rechazo, fundamenta la inadmisibilidad de los recursos de anulación contra las decisiones de la Comisión de no iniciar un procedimiento de infracción. Véanse, entre muchos otros, los autos de 12 de junio de 1992, *Asia Motor France* (C-29/92, Rec. p. I-3935) y de 23 de enero de 1995, *Bilanzbuchhalter* (T-84/94, Rec. p. II-101).

ido desarrollando una práctica de informar a los denunciantes, sin necesidad de petición por su parte, de la instrucción de sus quejas, que ha venido a constituirse en la realidad en un derecho de los denunciantes a ser informados sobre el desenvolvimiento de los procedimientos por incumplimiento nacidos de dichas quejas⁶⁵.

Lo que en esta sentencia se plantea es dilucidar si, por la vía del principio del acceso a los documentos, un denunciante puede gozar de más derechos que el de ser informado del curso dado a su queja.

El Tribunal de Primera Instancia recuerda que las excepciones en el acceso a los documentos deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general consistente en otorgar al público el máximo acceso posible a los documentos que obran en poder de la Comisión⁶⁶. Y afirma a renglón seguido que de la jurisprudencia no se deduce que todos los documentos relacionados con los procedimientos por incumplimiento se encuentren cubiertos por la excepción basada en la protección del interés público. Desoye así el argumento presentado por la Comisión para justificar el rechazo, según el cual en materia de investigación de incumplimientos es necesario que exista una cooperación sincera y un ambiente de confianza mutua entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, a fin de que ambas partes puedan iniciar un proceso de negociación y concesiones recíprocas que permita resolver el litigio en su fase preliminar.

No obstante, pasando a examinar el caso concreto que se le planteaba, el Tribunal de Primera Instancia, va a justificar la denegación de acceso, tras estimar que el documento solicitado por «Bavarian Lager» era un proyecto de dictamen motivado elaborado por los servicios de la Comisión que no llegó a ser firmado por el miembro competente de la Comisión ni notificado al Reino Unido. El Tribunal indica que, habida cuenta de que el documento de que se trata es un documento preparatorio y de que, en el momento en que se solicitó acceder al mismo, la Comisión había suspendido su decisión de emitir el dictamen motivado, resulta obligado reconocer que el procedimiento del artículo 169 del Tratado (actual 226 CE) se encontraba todavía en la fase de inspección e investigación. Los Estados miembros, señala el Tribunal, tienen derecho a espe-

⁶⁵ Cabe señalar que el Defensor del Pueblo europeo, encargado, en virtud del artículo 195 CE, de velar por la erradicación de los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, se muestra particularmente incisivo sobre este punto.

⁶⁶ Véanse las sentencias de 30 de abril de 1996, Comisión / Países Bajos (C-58/94, Rec. p. I-2169), de 19 de octubre de 1995, Carvel y Guardian Newspapers (T-194/94, Rec. p. II-2765), de 5 de marzo de 1997, WWF (T-105/95, Rec. p. II-313) y de 19 de marzo de 1998, Van der Wall (T-83/96, Rec. p. II-545).

rar que la Comisión respete la confidencialidad durante las investigaciones que eventualmente pudieran dar lugar a un procedimiento por incumplimiento, puesto que una divulgación de documentos relativos a la fase de investigación, durante las negociaciones entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate, podría perjudicar el correcto desarrollo del procedimiento por incumplimiento, en la medida en que podría poner en peligro la finalidad del mismo, que es permitir que el Estado miembro cumpla voluntariamente las exigencias del Tratado o, en su caso, darle la oportunidad de justificar su posición⁶⁷. La defensa de este objetivo justifica que, en nombre de la protección del interés público, se deniegue el acceso a un documento preparatorio relativo a la fase de investigación del procedimiento del artículo 169 del Tratado CE (actual 226 CE).

La solución así ofrecida puede prestarse a diversas interpretaciones. Hay quienes apoyándose en la afirmación de que no todos los documentos del procedimiento por incumplimiento son inaccesibles y en la toma en consideración del carácter preparatorio del proyecto de dictamen motivado de que se trataba, no han dudado en dirigirse a la Secretaría General de la Comisión para solicitar el acceso a dictámenes motivados firmados por el comisario competente y notificados a los Estados miembros. A este respecto, puede indicarse, a efectos de establecer paralelismos, que en el marco del procedimiento por incumplimiento en el marco del Tratado CECA, la decisión motivada en la que se fija la posición de la Comisión sobre el incumplimiento es por naturaleza accesible al público.

Sin embargo, cabe estimar también que la inmensa mayoría de los documentos relativos a un procedimiento por incumplimiento no sean accesibles al público, por cuanto la confidencialidad que los Estados miembros tienen derecho a esperar de la Comisión en tales circunstancias justifica, en razón de la protección del interés público, la denegación del acceso a los documentos relativos a las investigaciones que podrían eventualmente dar lugar a un procedimiento por incumplimiento. Cabría pues defender la inaccesibilidad, mientras esté abierto el procedimiento de incumplimiento, de las cartas remitidas a los Estados en el marco de la indagación previa a la apertura del mismo, así como de las cartas de emplazamiento. Tampoco puede descartarse la inaccesibilidad de los verdaderos dictámenes motivados, en la medida en que, aunque en ellos queda fijada la posición de la Comisión, no se hayan excluido los contactos con el Estado miembro encaminados a la búsqueda de una solución. Sin embargo, parecería lógico que todos estos documentos pudieran ser

⁶⁷ Véase la sentencia de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania (C-191/95, Rec. p. I-5449).

accesibles una vez que el procedimiento por incumplimiento haya concluido, sea por haber sido archivado o por haber dictado sentencia el Tribunal de Justicia; en efecto, en tal caso, la entrega de estos documentos a quien lo solicite no debería en principio plantear los problemas relativos al correcto desarrollo del procedimiento por incumplimiento a los que el Tribunal de Primera Instancia hace referencia. En todo caso, la Comisión no está obligada a dar acceso a documentos que figuran en el expediente de incumplimiento cuyo autor no sea la Comisión⁶⁸ (por ejemplo, las respuestas de los Estados miembros a la carta de emplazamiento o al dictamen motivado).

(CGV)

⁶⁸ Así lo ha señalado recientemente el TPI en su sentencia de 7 de diciembre de 1999, Interporc (T-92/98).

Crónica

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

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto
Asignatura «Unión Europea»

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. ESTADO DE LA INTEGRACIÓN.—1.1. **La próxima conferencia intergubernamental sobre la reforma institucional.**—1.2. **La ampliación de la Unión Europea.**—1.3. **Unión monetaria: el euro cumple un año, Grecia solicitará su ingreso en la UME y reducción de la etapa final de implantación de la moneda única.**—1.4. **Javier Solana: Primer «mister PESC» de la Unión Europea.**—2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL.—2.1. **Los consejos europeos de la presidencia finlandesa.**—2.2. **Comisión: nombramiento de los comisarios, asignación de responsabilidades y reforma interna.**—2.3. **Parlamento europeo: formación de grupos políticos, elección de presidente y del Defensor del Pueblo.**—3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA.—3.1. **La fiscalidad vasca: recurso ante el Tribunal de Justicia y expediente de la Comisión.**—3.2. **Política de competencia: Mercedes y Magefesa.**—3.3. **Armonización fiscal en los servicios intensivos en mano de obra.**—3.4. **Política regional: identificación de zonas «elegibles» del objetivo 2.**—3.5. **El Gobierno español veta la presencia de las Autonomías en los consejos de ministros de la UE.**

INTRODUCCIÓN

Durante el segundo semestre de 1999 se han producido una serie de novedades importantes en la actualidad comunitaria que se detallan en la presente crónica.

Parte de estos cambios han sido cambios «esperados» en el sentido de que, de alguna manera, ya forman parte de la «rutina» de la Unión: el nombramiento de la Comisión y el reparto de responsabilidades entre sus miembros, la elección de la nueva presidenta del Parlamento Europeo y del Defensor del Pueblo Europeo, la toma de posesión del cargo de Mr. PESC por parte de *Javier Solana* y la determinación de las zonas de «objetivo 2» para el septenio 2000-2006.

Otros cambios han supuesto, sin embargo, nuevos hitos en la historia comunitaria: la aceptación de Turquía como país candidato a la Adhesión, la decisión de crear una fuerza militar europea y los incipientes acuerdos de los Quince en materia de asuntos de Interior y Justicia pactados en la cumbre de Tampere.

La interpretación respecto a estos recientes pasos en la trayectoria comunitaria podría basarse en que, tras la puesta en marcha de la moneda única y constatado su éxito en los mercados financieros internacionales, los Quince han tomado la decisión de profundizar en otros aspectos de la integración.

Por una parte habrían de reforzar y apoyar la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, es decir, la imagen política exterior de la UE, a través de las iniciativas emprendidas por su nuevo responsable *Javier Solana*. Y, por otra, habrían de avanzar en la colaboración en el ámbito de los asuntos de Interior y Justicia, materias que, al igual que la PESC, son de fuerte contenido político.

Es por ello que, aun siendo quizás demasiado pronto para realizar afirmaciones categóricas, podría intuirse un importante «salto» en los nuevos ámbitos de la integración, ya que el diálogo entre los Quince ha adquirido, en unas pocas e incipientes materias, un tinte más político que económico.

1. ESTADO DE LA INTEGRACIÓN

1.1. **La próxima conferencia intergubernamental sobre la reforma institucional**

A lo largo del primer semestre de este año 2000 los Quince deberán celebrar una Conferencia Intergubernamental (CIG) para plantear la reforma de las instituciones comunitarias, con el fin de preparar la Adhesión de los países del Este a la Unión Europea.

Así, y con el fin de preparar esta Conferencia y definir su contenido, la Comisión Europea decidió encomendar a un grupo de expertos el análisis de las implicaciones institucionales de la ampliación, análisis del que resultó el informe presentado por dicho grupo el pasado 18 de octubre.

Los «sabios» destacaron en dicho documento que la reforma institucional es necesaria y urgente si se desea que la ampliación sea un éxito; ésta no debería demorarse y, por ello, es preciso el acuerdo sobre la reforma en el corto plazo. El grupo sugirió, en este sentido, mantener el calendario establecido en el Consejo Europeo de Colonia, es decir, concluir la CIG a finales del año 2000.

Por su parte, tras la celebración del Consejo Europeo de Helsinki, los Quince se han pronunciado a favor de una reforma limitada a lo esencial, apoyando así la tesis defendida por países como España y Francia. De esta forma, la agenda de la CIG se centrará, previsiblemente, en los tres aspectos que quedaron pendientes hace dos años y medio en el Tratado de Amsterdam: modificar el número de comisarios, reequilibrar la ponderación de votos por países en la mayoría cualificada del Consejo de Ministros y la extensión de las decisiones a adoptar mediante esta mayoría cualificada.

Tanto la Comisión como el Parlamento Europeo mostraron tras la cumbre su desacuerdo con tal decisión. Ambas instituciones reclaman que la CIG discuta una reforma más amplia del entramado institucional de la UE. Propugnan, así, que se debata sobre la posibilidad de ampliar la denominada «cooperación reforzada» que permita a un grupo de Estados avanzar en políticas sobre las que no estén de acuerdo necesariamente todos los socios comunitarios.

La Comisión, a través de su presidente *Romano Prodi*, también propuso al Consejo Europeo la división de los Tratados constitutivos de la UE en dos partes, una que contenga los principios comunitarios esenciales y otra con la normativa más técnica, lo que significaría una notable simplificación legislativa y facilitaría nuevas reformas en el futuro.

1.2. La ampliación de la Unión Europea

El último Consejo Europeo, celebrado los pasados 10 y 11 de diciembre en Helsinki, abrió el camino hacia una Unión Europea con 28 países y con una población próxima a los 550 millones de habitantes.

La cumbre finlandesa contó, efectivamente, con la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince y de sus homólogos de los Doce países que ya están negociando su adhesión y de Turquía.

Con ello, en la que fue la última cumbre del milenio, la Unión Europea asumió formalmente el compromiso histórico de anexionar a Turquía, el país del mundo que cuenta con el acuerdo de asociación más antiguo con la UE. En este acuerdo, que data de 1963, se reconoce la posibilidad a Turquía de integrarse en la Unión, a pesar de lo cual los

Quince rechazaron tal candidatura en diciembre de 1997, cuando sí aceptaron las de los países del Este.

En Helsinki, en cambio, el gobierno turco aceptó finalmente la oferta presentada por la UE, suavizando su reserva inicial a la propuesta comunitaria que contiene, efectivamente, duras condiciones sobre sus conflictos con Grecia y Chipre, y sobre su política de derechos humanos. Por tanto, Turquía es ya, oficialmente, un país candidato a la Adhesión a la UE.

En la disputa entre Turquía y Grecia por la soberanía en el Egeo, los Quince promueven una solución pacífica por vías políticas o, en última instancia, su sometimiento a la jurisdicción del Tribunal de Justicia Internacional de La Haya, a finales del 2004 como muy tarde.

Respecto a la división de Chipre, la UE se declara dispuesta a promover la resolución negociada al contencioso, mientras tengan lugar las negociaciones de la Adhesión. En el supuesto de que no se alcanzara un acuerdo al término de estas negociaciones, los Quince se pronunciarán sobre su disposición a aceptar la Adhesión de Chipre sin considerar la unidad de la isla como un requisito indispensable previo, aunque «se tendrían en cuenta todos los factores relevantes».

Por último, Ankara aceptó los compromisos de garantía de la estabilidad de sus instituciones democráticas, de respeto de los derechos humanos y de las minorías, y de aplicación de los principios fundamentales de la economía de mercado.

De esta forma, ya son trece los candidatos a la Ampliación. En un primer grupo «de cabeza», con las negociaciones ya en marcha, se encuentran Polonia, Hungría, la República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre. Un segundo grupo, que comenzará su negociación oficial con la UE en este mismo año 2000, previsiblemente en febrero, lo componen Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Malta. Y en último término se encuentra ya Turquía.

En conjunto, estos trece países supondrán una ampliación del territorio de la UE de un 60% y un incremento de la población de un 45%, al añadir 170 millones de habitantes a los casi 375 actuales. En términos económicos, sin embargo, únicamente aportarán un 7% al PIB comunitario actual.

1.3. Unión monetaria: el euro cumple un año, Grecia solicitara su ingreso en la UME y reducción de la etapa final de implantación de la moneda única

El euro ha cumplido, el 1 de enero del 2000, un año de vida.

El balance de estos primeros doce meses de moneda europea es, según los expertos, inequívocamente positivo, ya que el euro se ha consoli-

dado, a lo largo de 1999, como la segunda moneda más importante del mundo en los mercados financieros: algunos expertos han calculado que las emisiones en euros han supuesto el 43% del total, mientras que las efectuadas en dólares han representado el 45%; aunque otras fuentes han indicado, en cambio, que la divisa europea ha significado el 47,43% contra el 47,18% del dólar. En todo caso, y a pesar de estas ligeras divergencias, el «empate» entre ambas divisas es, efectivamente un hecho, y ello en tan sólo un año de vida de la moneda europea.

También han sido éxitos de la nueva moneda el mantenimiento de la contención de precios (la tasa media de inflación del área euro se mantiene por debajo del 2%) y la convergencia económica experimentada en los Once Estados desde que el 1 de enero de 1999 adoptaron el euro.

Buena parte de los analistas de mercados consideran, sin embargo, que los principales éxitos del euro están aún por llegar. Este año 2000 será, vaticinan, el de la revaluación del euro frente al dólar. «No existe a largo plazo una divisa que proporcione estabilidad interna y sea débil en el exterior» afirmaba el alemán *Otmar Issing*, miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo. Esta declaración hacía referencia, efectivamente, a la debilidad mostrada por el euro, que en los últimos meses se ha devaluado un 16% frente a la divisa norteamericana.

El comisario europeo responsable de Asuntos Monetarios, el español *Pedro Solbes*, ha señalado por su parte que «el camino hacia la moneda europea se está recorriendo sin grandes tensiones», a pesar de reconocer que la ausencia de billetes y monedas ha hecho que los ciudadanos europeos la perciban como una moneda «virtual» y que, por ello, apenas la hayan utilizado para sus cobros o pagos. Asimismo reconoció que el mantenimiento de comisiones de cambio dentro de la zona del euro ha generado fuertes y justificadas críticas, aun cuando éstas han sido «disfrazadas» por las entidades de crédito como costes por apuntes informáticos y otros conceptos.

En un primer análisis hecho público por la Comisión Europea a principios de diciembre se reconoce que, efectivamente, la utilización del euro por parte de los particulares es casi inexistente y, en concreto, entre los consumidores, su uso es totalmente marginal, por debajo del 1% del valor de los pagos.

Por lo que se refiere a las empresas, el balance tampoco es demasiado halagüeño en cuanto a la contabilidad y a las relaciones con la Administración: el porcentaje de empresas de la eurozona que han realizado su contabilidad en euros en 1999 oscila, según Estados miembros, entre el 0,5% y el 1% y, en España, poco más del 1% de las declaraciones mensuales sobre el IVA de septiembre se realizaron en euros. En todo caso,

las empresas sí han hecho un uso mucho más significativo del euro en sus pagos internacionales.

Otras dos noticias fueron importantes en el mes de noviembre de 1999 con relación a la moneda única: por una parte, la referente a la intención del gobierno griego de solicitar su incorporación al euro y, por otra, la decisión de reducir el período de convivencia física del euro y de las monedas nacionales en los primeros meses del 2002.

El ministro de finanzas griego afirmó, a comienzos de noviembre, la intención de su gobierno de solicitar la participación de su país en la UME en marzo del 2000, para convertirse así en el duodécimo país de la zona euro, previsiblemente en el año 2001.

A pesar de que en 1998 Grecia no fue admitida en el euro por no cumplir los criterios de convergencia, sus progresos recientes en las finanzas públicas son evidentes, con una previsión de déficit público del 1,2% del PIB en el 2000, frente a una estimación del 1,5% en 1999 y tras un 2,5% en 1998. El punto débil de la economía griega sigue siendo la inflación, a pesar de lo cual, el gobierno y los representantes del Banco Central griego han asegurado que su país cumplirá el criterio de la inflación en febrero del 2000, tras la aplicación de un paquete de medidas antiinflacionistas.

También ha sido noticia reciente la decisión adoptada el 15 de enero del 2000, por el Comité Monetario de la UE, de revaluar en un 3,5% el dracma griego frente al euro. De esta forma, se ha establecido un nuevo tipo de cambio central de 340,750 dracmas/ euro (el anterior era 353,109). Esta medida había sido solicitada previamente por el gobierno de Atenas con el fin, precisamente, de preparar al país de cara a su incorporación a la moneda europea.

Por su parte, el pasado 8 de noviembre, los ministros de Economía y Finanzas de la UE, reunidos en el Consejo de Ministros conocido como ECOFIN, decidieron reducir a un período de entre cuatro semanas y dos meses la doble circulación de monedas nacionales y euros que habrá de comenzar el 1 de enero del 2002. En el Consejo Europeo de Madrid se había establecido un período máximo de seis meses.

Dentro de este margen de entre cuatro semanas y dos meses, cada uno de los Once Estados deberá decidir el plazo que más le convenga.

De esta forma, los billetes y monedas de pesetas convivirán con los billetes y monedas de euros hasta, como máximo, el 28 de febrero del 2002. El 1 de marzo del 2002, como muy tarde, únicamente los billetes y monedas de euro serán de curso legal en nuestro país.

Con esta decisión, los Quince no hicieron sino atender las múltiples reivindicaciones de organizaciones empresariales y de consumidores, que consideraban demasiado complejo y costoso el período inicial de

seis meses. A pesar de ello, los ministros comunitarios sí decidieron mantener el período de seis meses para que pueda realizarse el canje de moneda nacional por euros en las oficinas de las entidades de crédito, bancos o cajas de ahorro.

Además, los ministros de Economía acordaron la posibilidad de que los Estados lleven a cabo distribuciones limitadas de monedas y billetes de euro a partir del 15 de diciembre del 2001, distribuciones que habrían de dirigirse a determinados colectivos de personas con mayores dificultades para familiarizarse con la nueva moneda, tales como los invidentes.

El ECOFIN también acordó la distribución restringida de monedas y billetes de euros con anterioridad al 1 de enero del 2002 a entidades y sociedades financieras y comercios, con el fin de que, a partir de esta fecha, exista una cantidad suficiente de papel moneda en circulación que garantice la realización de los pagos corrientes en euros en los primeros días del año.

En todo caso, los Quince han advertido que, en ambos supuestos, las distribuciones serán restringidas, y que la puesta en circulación legal de monedas y billetes de euro sólo comenzará el 1 de enero del 2002.

La previsión de los ministros apunta a que en quince días, hacia el 15 de enero del 2002, el grueso de las transacciones, cobros y pagos en metálico, ya se realizará en euros.

1.4. **Javier Solana: primer «mister PESC» de la Unión Europea**

Tras su nombramiento formal en el Consejo Europeo de Colonia, *Javier Solana* asumió el pasado 18 de octubre la Secretaría General del Consejo de Ministros de la UE, y con ella, la representación de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.

Este cargo, que ha sido coloquialmente definido como *Mister PESC*, habrá de llevar al español a centralizar, coordinar y promover las iniciativas de la UE en los distintos ámbitos de la política exterior y de las relaciones internacionales de los Quince.

Como puntales fundamentales de su actividad, *Solana* apuntó «la defensa de los principios y valores en los que las sociedades comunitarias están fundamentadas, la identificación de intereses comunes y la presencia de Europa en la escena internacional». En este sentido, señaló la necesidad de desarrollar una PESC «más activa y menos declarativa» y de «construir una política de seguridad y defensa real, de acuerdo con las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de Colonia».

En aquella cumbre alemana se esbozó, efectivamente, un inicio de estrategia de defensa común, ya que los Quince dieron luz verde a la crea-

ción de un órgano de defensa común, dotado de unas «fuerzas creíbles», para actuar «con o sin la OTAN», de forma autónoma, en misiones de paz en el mundo.

En este sentido, la cumbre de Helsinki supuso un firme apoyo para *Solana* ya que los máximos líderes comunitarios aprobaron su plan para sentar las bases de una política de defensa común. El objetivo es que, en el 2003, la UE cuente con una fuerza autónoma de intervención rápida de entre 50.000 y 60.000 hombres, dependiente militar y políticamente de la propia UE. Esta fuerza podría ser desplegada totalmente en un plazo de 60 días y permanecer en misión durante un año como mínimo, con lo que también será preciso contar con unidades de reserva que garanticen la rotación.

En la cumbre finlandesa también se aprobó la creación de los órganos de decisión permanentes en materia de defensa, es decir, un «comité político y de seguridad», que habrá de ser asistido por un «comité militar» y por un «Estado Mayor» encargado de la dirección y el control de las posibles operaciones.

2 ACTUALIDAD INSTITUCIONAL

2.1. Los Consejos Europeos de la presidencia finlandesa

Durante el segundo semestre de 1999 el gobierno finlandés ha convocado dos Consejos Europeos, uno de carácter extraordinario celebrado en la ciudad de Tampere y otro, el ordinario, celebrado en la capital Helsinki.

La cumbre de Tampere, que fue celebrada los días 15 y 16 de octubre, respondía a una iniciativa del presidente del gobierno español, *José María Aznar*, para desarrollar la idea de «un espacio de libertad, seguridad y justicia» en la UE, a la vista de las dimensiones que están tomando la delincuencia internacional y otras actividades ilegales practicadas a gran escala. Efectivamente, se ha constatado en los últimos años que el crimen organizado se está viendo favorecido por el entorno de mayor libertad en los movimientos de capitales en la Europa comunitaria, por la ausencia de una policía común que persiga a los delincuentes cuando pasan de un Estado a otro y por la inexistencia de un modelo común que permita el reconocimiento mutuo de las sentencias dictadas en los distintos Estados.

En este sentido, el objetivo del Consejo de Tampere era promover una primera aproximación en el ámbito de la cooperación en asuntos de Interior y Justicia, una de las piezas clave en la soberanía nacional de

cualquier sociedad moderna. Se trataron, en particular, tres cuestiones diferentes: el «espacio judicial», el «espacio de seguridad» y el asilo y la inmigración.

En lo referente al «espacio judicial», la cumbre asumió el principio de reconocimiento mutuo de sentencias, que «debería convertirse en la piedra angular de la cooperación judicial tanto en materia civil como criminal dentro de la Unión». Para comenzar en este proceso, los máximos dirigentes de la UE propusieron su aplicación a un ámbito reducido y poco problemático: los derechos del consumidor y las demandas de índole mercantil de menor cuantía.

En materia de asilo e inmigración, los Quince se comprometieron al reconocimiento del derecho de ciudadanía para los inmigrantes legales con una larga estancia en países de la UE, al desarrollo de un sistema común de tratamiento de las demandas de asilo y, a medio plazo, a la formulación de un estatuto unificado para el refugiado político.

Por último, en el ámbito de la seguridad, destacan el compromiso de involucrar en mayor medida a la policía europea, *Europol*, en la lucha contra el blanqueo de dinero, la decisión de poner en marcha una cooperación policial en materia de delincuencia juvenil y urbana y, también, la orden de creación de equipos policiales internacionales para colaborar, desde la investigación, en la lucha contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el terrorismo.

El Consejo Europeo también autorizó la creación de «Eurojust», una unidad integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía de competencia equivalente, cedidos por los Estados miembros, cuya función será la de facilitar la coordinación de las fiscalías nacionales y apoyar las investigaciones penales en casos de delincuencia organizada.

Por su parte, el Consejo Europeo ordinario de Helsinki, con el que se daba por finalizada la presidencia finlandesa, pasará a la historia como la cumbre que abrió las puertas de la UE a los seis países de la segunda fase de la Ampliación (Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Malta) y, sobre todo, por la inclusión de Turquía en este «club» de candidatos. La Europa comunitaria abría así la posibilidad de llegar a contar con 28 Estados miembros en el nuevo milenio.

También resultó ser un avance importante de la cumbre la decisión de crear, a instancias de *Javier Solana*, una «eurofuerza» militar de intervención rápida, decisión que, efectivamente, ha sido reconocida e interpretada como el primer paso real dado por la UE en materia de defensa.

El contrapunto a estos éxitos lo representó el desacuerdo de los Quince en relación a la armonización del tratamiento fiscal del ahorro, provocado por la contundente defensa británica de una excepción sobre el mercado de eurobonos de la *City* londinense. *Tony Blair*, primer minis-

tro británico, defendió esta postura ante sus homólogos comunitarios alegando que se trata de un «interés nacional fundamental».

Los británicos mantuvieron, así, su veto al proyecto de armonización fiscal, lo que provocó la indignación de los países de la zona euro, ya que éstos consideran esta Directiva comunitaria como una norma imprescindible para el funcionamiento de la nueva moneda. El Consejo únicamente acordó un nuevo mandato a la Comisión Europea para que, sobre la base del principio de que «todos los ahorros de los ciudadanos de la Unión deben tributar», presente una nueva propuesta de Directiva en junio del 2000.

2.2. Comisión: nombramiento de los comisarios, asignación de responsabilidades y reforma interna

Una vez designado presidente de la Comisión Europea, el italiano *Romano Prodi* presentó, tras aceptar las propuestas de los Estados miembros, al conjunto del equipo de comisarios. También dio a conocer, a comienzos de julio, el reparto de carteras que previamente había pactado, tanto con cada gobierno como con los propios interesados.

Prodi aseguró haber considerado la cualificación profesional y la adecuación del perfil personal a cada puesto como principales criterios para formar un «verdadero gobierno».

A pesar de esta declaración de principios, lo cierto es que la asignación de poderes en el nuevo colegio de comisarios sí ha debido atender los intereses nacionales de los países «grandes» de la Unión.

Así, los comisarios alemanes consiguieron la responsabilidad sobre dos de sus prioridades nacionales: la ampliación al Este (en la persona de *Günter Verheugen*) y el control presupuestario (*Michaele Schreyer*). Los franceses se hicieron con las carteras de comercio (*Pascal Lamy*) y de política regional y fondos estructurales (*Michel Barnier*), y los británicos, con las relaciones exteriores (*Chris Patten*) y la reforma interna de la Comisión (*Neil Kinnock*). Por su parte, el segundo comisario italiano aparte del presidente, *Mario Monti*, fue responsabilizado de la política de competencia.

Por lo que se refiere a los dos comisarios españoles, *Loyola de Palacio* y *Pedro Solbes*, también consiguieron carteras relevantes. La primera, además de ser nombrada vicepresidenta del ejecutivo comunitario junto con *Kinnock*, fue designada comisaria de Transportes y Energía y de las relaciones con el Parlamento Europeo. El socialista *Solbes*, por su parte, fue nombrado responsable de los Asuntos Económicos y Monetarios.

Ambas carteras fueron recibidas en España con evidentes muestras de satisfacción, tanto en el seno del gobierno como en las filas de la oposición, congratulándose de que nuestro país consiguiera, por fin, dos responsabilidades económicas de peso en el nuevo ejecutivo comunitario.

Así, la ex-ministra de Agricultura española ha asumido la responsabilidad de dos sectores en pleno proceso de liberalización, los transportes y la energía, que son considerados de vital importancia para la mayoría de los Estados de la Unión, y para España en particular. No en vano nuestro país es uno de los destinatarios principales de los fondos estructurales y de cohesión dirigidos a modernizar las infraestructuras de transportes y deberá acatar la decisión última de Bruselas sobre las ayudas a la liberalización del sector eléctrico.

Por lo que se refiere a las relaciones de la propia Comisión con el Parlamento, esta labor no se adivina fácil dado el reciente precedente de enfrentamiento entre las dos instituciones, que hizo dimitir a la Comisión en marzo, y habida cuenta de la diferencia ideológica existente entre ambas (en la Comisión la mayoría es socialdemócrata y en la Asamblea, conservadora).

Por su parte, la cartera asignada a *Solbes* también fue ampliamente celebrada en diferentes medios españoles, considerando su especial relevancia de cara a su coincidencia con la implantación del euro. Uno de sus cometidos será, precisamente, el de vigilar las variables macroeconómicas de la UE, a fin de que todos los socios cumplan las condiciones de estabilidad pactadas para la Unión Monetaria.

El comisario español será uno de los principales interlocutores entre el Banco Central Europeo, máxima autoridad monetaria de la zona euro, y los gobiernos nacionales. También será quien, previsiblemente, gestionará el ingreso en la moneda única de los países que aún no participan en ella.

El clima de satisfacción se justificó, por tanto, en la interpretación generalizada de que, con esta asignación de competencias, España ha quedado prácticamente asimilada a los cuatro países «grandes» de la UE.

En todo caso, desde el Parlamento Europeo se vertieron, de manera inmediata, ciertas críticas contra la composición del nuevo ejecutivo de la UE: de una parte, porque el número de mujeres no se había visto incrementado (se mantienen las cinco de la Comisión *Santer*) y, de otra, porque el gobierno alemán había dejado sin comisario a los democristianos germanos, a pesar de ser éste el grupo más influyente en la Asamblea comunitaria, con casi un centenar de escaños.

En el mismo seno de la Comisión se produjo también un cierto enfrentamiento, antes incluso de asumir sus funciones. Fue en el mismo mes de julio, durante el primer seminario informal de la Comisión, cuan-

do los italianos *Prodi* y *Monti* se vieron obligados a frenar sus veladas aspiraciones por acaparar un mayor nivel de competencias, competencias que pretendían conseguir en detrimento de sus colegas *Patten*, *de Palacio* y *Fischler*.

En efecto, y a pesar de las pretensiones de *Prodi*, fue finalmente al comisario británico *Patten*, responsable de las relaciones exteriores de la UE, a quien se asignó la labor de presidir el subgrupo de comisarios dedicados a las relaciones exteriores (coordinando, por tanto, la labor de los otros cuatro comisarios responsables de comercio, ampliación, cooperación y ayuda humanitaria, y asuntos económicos y monetarios).

Asimismo, el segundo comisario italiano, *Mario Monti*, se vio obligado a «ceder» a sus colegas *de Palacio* (Transportes y Energía) y *Fischler* (Agricultura y Pesca) las competencias sobre ayudas públicas sectoriales, es decir, sobre las ayudas públicas concedidas a compañías de transporte, energéticas, agrícolas y pesqueras.

Tras la presentación pública de la nueva Comisión, ésta tuvo que someterse a los trámites establecidos en los Tratados constitutivos de las Comunidades y, en particular, tuvo que asegurarse la aprobación por parte del Parlamento Europeo, mediante las comparecencias previas de cada comisario ante las comisiones parlamentarias respectivas y mediante la votación final de ratificación del pleno de la Cámara.

Así fue como el 15 de septiembre tuvo lugar, en el Parlamento Europeo, la votación «de investidura» de la Comisión, en la que los eurodiputados apoyaron masivamente a los nuevos comisarios: 414 votos a favor, 142 en contra y 35 abstenciones.

El voto favorable, que supuso el 66% del total de los 626 diputados del Parlamento y el 70% de los votos emitidos, provino de los socialistas, quienes masivamente apoyaron a *Prodi* y a su equipo, y de la mayor parte de los democristianos, liberales y verdes. El resultado de la votación fue interpretada, desde todos los ámbitos comunitarios, como un importante reforzamiento en la legitimidad de la propia Comisión, en la medida en que ésta consiguió el respaldo del grupo mayoritario en la Asamblea, el democristiano PPE.

La «investidura» parlamentaria de septiembre supuso la ratificación del equipo de comisarios hasta enero del 2005, comprendiendo, por tanto, un primer período «transitorio» hasta enero del 2000 y un segundo período de cinco años, tal como está previsto en los Tratados fundacionales de las Comunidades.

En su discurso de investidura, *Prodi* hizo públicas las que habrán de ser las prioridades de su gestión al frente de la Comisión: la ampliación, la reforma del Tratado de Amsterdam respecto a las cuestiones institu-

cionales que quedaron pendientes (CIG que habrá de convocarse en el 2000) y la reforma del funcionamiento de la propia Comisión.

Precisamente, en este último ámbito de reforma interna del ejecutivo comunitario, se han dado ya algunos pasos significativos con la «redominación» de nuevas Direcciones Generales y Servicios Asimilados.

Ya en septiembre el nuevo equipo de *Prodi* había definido una propuesta sobre una nueva «departamentalización» de la Comisión, sobre la base de un cambio en las 24 Direcciones Generales y con 12 Servicios, Oficinas y Centros asimilados, tres menos que los existentes en el ejecutivo anterior.

Destaca, respecto a la anterior Comisión, la creación de nuevas Direcciones Generales especializadas en distintos ámbitos: empresa, medio ambiente, sociedad de la información, sanidad y protección de los consumidores, justicia e interior y la ampliación.

Y en lo que se refiere a la reorganización de los altos cargos que han de dirigir estos Departamentos, en septiembre fue nombrado el español *Eneko Landaburu* Director General de la ampliación, tras haber desempeñado éste una prolongada labor al frente de la Dirección General de Política Regional.

En diciembre se decidió, asimismo, otro nombramiento importante para España, esta vez en la persona de *José Manuel Silva*, quien fue designado Director General de Agricultura. Este nombramiento ha merecido, efectivamente, una especial atención desde los distintos medios comunitarios y españoles, por cuanto que ha supuesto la cesión de esta competencia por parte de Francia (la DG de agricultura había sido «patrimonio» de los franceses desde 1958), y porque es una cartera que gestiona la mitad del presupuesto anual de Bruselas y, por ello, era ambicionada por distintos países. La presión ejercida por los españoles *de Palacio* y *Solbes*, así como el apoyo del comisario de agricultura *Fischler* demostraron ser definitivos para inclinar la balanza a favor de *Silva*, quien hasta entonces había desempeñado el cargo de Director General Adjunto del Departamento.

Por último, y en relación a la Comisión saliente, destaca el «escándalo *Bangemann*» que se hizo público en julio como consecuencia de la contratación del que todavía era comisario en funciones responsable de las telecomunicaciones, *Martin Bangemann*, por parte de Telefónica.

El alemán no ha sido el primero, pero sí el único que, tan rápidamente (siendo aún miembro en funciones de la Comisión), ha dado el salto a la empresa privada en el mismo sector de actividad en el que había ocupado un cargo de tan alta responsabilidad en el seno del ejecutivo comunitario. *Bangemann*, como asesor del presidente de Telefónica, aceptaba

un cargo directamente relacionado con la cartera de Telecomunicaciones que, aún interinamente, seguía desempeñando en Bruselas.

Fue por ello que los Quince confirmaron ya en el mes de julio su intención, sin precedentes en la historia de la UE, de denunciarle ante el Tribunal de Justicia, por lo que entienden es «un conflicto de intereses», y tras la decisión inmediata, del resto del equipo de comisarios, de suspenderle en sus funciones.

2.3. Parlamento europeo: formación de grupos políticos, elección de presidente y del Defensor del Pueblo

Los nuevos 626 diputados del Parlamento Europeo, salidos de las urnas en las pasadas elecciones de junio, han creado los grupos políticos que habrán de funcionar en la Cámara en esta quinta legislatura.

Así, han quedado constituidos siete grupos diferentes, uno menos que en la legislatura anterior. El mayoritario es el democristiano «Partido Popular Europeo», PPE, con un total de 233 escaños y el segundo, el «Partido Socialista Europeo», PSE, que consiguió en las elecciones un total de 180 representantes.

El tercer grupo, a gran distancia de los anteriores, es el «Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas», ELDR, que incluye a 50 diputados, y al que siguen el grupo de los «Verdes-Alianza Libre Europea», V-ALE, con 48 diputados, y el grupo confederal de «Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica», IUE-IVN, con una representación de 42 diputados.

Los grupos con menor representación parlamentaria son grupos de nueva creación: «Unión por una Europa de las Naciones», UEN, que agrupa a 30 diputados que comparten su rechazo a impulsar la integración comunitaria, y el grupo «Europa de las Democracias y de las Diferencias», EDD, formado también por 16 diputados «euroescépticos», pero aún más radicales que los anteriores.

Un total de 27 diputados no están adscritos a ningún grupo. Entre ellos figuran los miembros del *Frente Nacional* francés, los radicales del partido italiano de *Enma Bonino* y el representante de *Euskal Herritarrok*.

En cuanto a los diputados españoles, destaca el abandono de la adscripción del diputado del PNV al grupo democristiano europeo, PPE, a pesar de ser el partido vasco uno de sus fundadores y a pesar de haber mantenido tal adscripción en las anteriores legislaturas del Parlamento Europeo.

Sin embargo, a lo largo de todo el año 1999 se produjeron toda una serie de desencuentros (el PPE dejó de invitar al PNV a una cumbre eu-

ropea y su presidente, *Wilfried Maertens*, tomó parte activa en la campaña electoral española en favor del PP), que derivaron, finalmente, en la decisión del PNV de abandonar su histórica pertenencia al PPE.

Es por ello que *Josu Ortuondo*, eurodiputado del PNV, está integrado en el grupo de los Verdes, pero desde el partido nacionalista se ha matizado que esta adscripción tiene un carácter «transitorio», hasta que sea creado, en el seno de la Cámara de Estrasburgo, un grupo de «Naciones sin Estado».

Por otra parte, y también respecto a cuestiones referentes a los diputados españoles, destaca el nombramiento del que fuera, hace años, presidente de la Cámara *Enrique Barón*, como presidente del grupo socialista europeo, PSE.

Asimismo, es importante señalar que en julio el pleno del Parlamento Europeo eligió a su «mesa», es decir, a su nuevo presidente y a sus catorce nuevos vicepresidentes.

La nueva presidenta de la Cámara es la francesa *Nicole Fontaine*, candidata presentada por el PPE y que, en la votación, fue apoyada por su grupo, por los liberales del ELDR y por los radicales antieuropeístas.

En todo caso, su elección como presidente del Parlamento Europeo se limita a la primera mitad de la legislatura, es decir, a los primeros dos años y medio, ya que entonces será sustituida, previsiblemente, por el líder liberal irlandés *Pat Cox*, en virtud del pacto alcanzado previamente por ambas fuerzas políticas, PPE y ELDR.

Este acuerdo rompió con la tradición de anteriores legislaturas, que repartía la presidencia entre los dos grupos mayoritarios PPE y PSE, y ello, al parecer, debido a la insistencia de los socialistas por ocupar el primer turno del mandato, pese a haber pasado a ser la segunda fuerza en el hemiciclo.

Nicole Fontaine es eurodiputada por Francia desde 1984 y, desde julio, la segunda mujer que llega a la presidencia del Parlamento Europeo, tras la también francesa *Simone Veil* que, en 1979, asumió asimismo tal responsabilidad.

Por lo que se refiere a las vicepresidencias, tres de ellas recayeron sobre diputados españoles: *Alejo Vidal-Quadras* por el PPE, *Joan Colom* por el PSE y *Alonso Puerta* por IUE.

El Parlamento Europeo también cumplió uno de sus primeros compromisos de la legislatura con la designación de la figura del Defensor del Pueblo Europeo. Así, el pleno de la Cámara decidió, a finales de octubre, la renovación en el cargo del finlandés *Jacob Söderman*, quien ya había sido nombrado para tal responsabilidad el 12 de julio de 1995. Como Defensor del Pueblo Europeo, *Söderman* debe examinar los dife-

rentes litigios que surgen entre los ciudadanos y las administraciones de las instituciones de la UE.

3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA

3.1. **La fiscalidad vasca: recurso ante el Tribunal de Justicia y expediente de la Comisión**

El pasado 1 de julio fueron presentadas las conclusiones del Abogado General *Antonio Saggio* en relación al proceso abierto ante la Corte de Justicia de la UE a instancias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, TSJPV, mediante el que se pretende determinar la legalidad o ilegalidad de los incentivos fiscales a la inversión aprobados por las Diputaciones vascas en 1993.

En su informe, *Saggio* sostiene que «las ayudas examinadas van destinadas exclusivamente a empresas de una determinada región y, por ello, son una ventaja de la que no pueden disfrutar otras». En este sentido, el Abogado General se mostró en contra de la equiparación de las normas fiscales vascas con las de los Estados de la UE, con lo que concluyó que, efectivamente, «los beneficios acordados por las diputaciones forales a ciertas categorías de empresas merecen la plena consideración de ayudas de Estado».

Las tesis presentadas por el Abogado General supusieron un auténtico «jarro de agua fría» para las instituciones vascas presentes en el procedimiento, Gobierno Vasco y diputaciones, y una profunda conmoción entre los medios económicos y políticos de la Comunidad Autónoma. Por una parte, porque el italiano había mostrado una actitud muy diferente en mayo, cuando se celebró la vista oral; por otra, por las graves consecuencias que se derivarían del hecho de que finalmente la Corte aceptase la opinión del Abogado General (tal como sucede en la mayoría de los recursos presentados ante el Tribunal europeo): cualquier normativa fiscal dictada por las instituciones vascas que, a partir de entonces, se apartase un ápice de la aprobada para el resto del territorio nacional podría ser catalogada de ilegal. El Concierto Económico, que atribuye la soberanía fiscal a la Comunidad Autónoma Vasca se convertiría, entonces, en papel mojado.

A pesar de que las conclusiones del Abogado General no constituyen el paso definitivo en el procedimiento, sino que son un trámite previo a la sentencia definitiva y vinculante del propio Tribunal europeo, las instituciones vascas han tratado, a lo largo de los últimos meses de 1999, de conseguir un acuerdo con la Administración central para que ésta retire

los diferentes recursos que planteó en su día ante el TSJPV, y que fueron el origen del procedimiento prejudicial en trámite ante la Corte de Luxemburgo.

La retirada de los recursos contra la fiscalidad vasca por parte del gobierno central permitiría, efectivamente, la «desactivación» de la cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal europeo. La contrapartida vendría de la mano de las propias diputaciones vascas, que deberían retirar los recursos que han venido planteando en los últimos años ante el Tribunal Supremo en cada uno de los casos en los que el TSJPV ha fallado a favor de las demandas interpuestas por la Administración central.

En este sentido, la «negociación fiscal» parece haber dado sus frutos a mediados de enero, ya que las partes interesadas, gobierno central e instituciones vascas, han consensuado, un documento en el que sientan las bases de un acuerdo.

El texto, que recoge además un compromiso de colaboración entre las administraciones para evitar conflictos en el futuro, está pendiente, según fuentes del gobierno central, de la aprobación por parte del gobierno de La Rioja, ya que esta Comunidad se ha caracterizado en los últimos meses por un incisivo «activismo» contra los incentivos fiscales a la inversión aprobados en el País Vasco.

La soberanía fiscal vasca sufrió otro «ataque» importante en el mismo mes de julio, ya que se produjo entonces la temida apertura de expediente de infracción, por parte de la Dirección General de Competencia de la Comisión, contra dos de los más importantes incentivos fiscales vascos de 1996: las «vacaciones fiscales» (deducciones de la cuota del impuesto de sociedades) y los «créditos tributarios» de hasta el 45% concedidos a aquellas empresas que superasen un determinado umbral de inversión (2.500 millones de pesetas).

El entonces comisario de la competencia en funciones, *Karel Van Miert*, decidió plantear la cuestión por sorpresa a sus colegas y, constatada una gran mayoría a favor del procedimiento, se dio curso a la instrucción. El holandés incumplía así el acuerdo verbal al que había llegado con el también comisario interino *Marcelino Oreja* de dejar la decisión en manos de la Comisión «entrante» en el mes de septiembre.

3.2. Política de competencia: Mercedes y Magefesa

La Comisión Europea aprobó, en septiembre, el plan de ayudas previsto para las futuras inversiones de Mercedes en su planta situada en Vitoria, inversiones que están estimadas en unos 99.000 millones de pesetas.

La Dirección General de Competencia confirmó, efectivamente, la compatibilidad de las ayudas del Gobierno Vasco, 5.324 millones de pesetas, con la normativa comunitaria, sobre la base de las previsiones del marco europeo de ayudas al sector del automóvil y en base, también, al límite máximo admisible en el País Vasco, que está situado en una «subvención neta equivalente» del 25% de la inversión. Los cálculos efectuados por los servicios de la Comisión apuntan a que la «ayuda neta equivalente» autorizada equivale al 6,7% de la inversión.

En su análisis, la Comisión tuvo en cuenta, además, que la confirmación de la fábrica alavesa como una de las plantas clave de Daimler-Chrysler en su producción mundial de vehículos industriales de tamaño medio, garantizará el mantenimiento de los 3.200 puestos de trabajo actuales al menos durante una década.

Por lo que se refiere al caso de Magefesa, esta vez ha sido la Comisión la que ha iniciado, en octubre, un recurso ante el Tribunal de Justicia.

El ejecutivo comunitario justificó esta decisión por la actitud demostrada por las compañías herederas de Magefesa de incumplir su exigencia de devolver parte de las subvenciones públicas que habían conseguido en años anteriores y que fueron consideradas, en su día, como ayudas de Estado ilegales, incompatibles con el Mercado Común. La Comisión estima, asimismo, que la Administración española «no ha adoptado todas las medidas a su alcance para recuperar las ayudas», justificándose ésta a su vez en la insolvencia de las compañías afectadas.

3.3. ARMONIZACIÓN FISCAL EN LOS SERVICIOS INTENSIVOS EN MANO DE OBRA

Los ministros de Economía de la UE aprobaron en octubre una Directiva sobre la aplicación de un tipo de IVA reducido en determinados servicios caracterizados por una fuerte intervención de la mano de obra y en los que la competencia transfronteriza no es relevante.

De esta forma, los Estados comunitarios que se hayan adherido a la Directiva de forma voluntaria han podido establecer dos (a lo sumo tres) listas de actividades sobre las que la presión fiscal ha debido reducirse apreciablemente desde el pasado 1 de enero del 2000.

Las opciones que se planteaban eran cinco: reparación de bicicletas, calzado, arreglo de ropa y de artículos de piel; servicios de atención a domicilio para ancianos, enfermos, minusválidos y niños; limpieza de cristales y casas privadas; reforma y reparación de edificios privados; y peluquería.

El compromiso de los Estados miembros también incluye el análisis del impacto de la Directiva en la generación de empleo y en el afloramiento de trabajo no declarado durante los próximos tres años.

3.4. Política regional: identificación de zonas «elegibles» del Objetivo 2

La Comisión Europea hizo público, en diciembre, el nuevo «mapa» de ayudas regionales para las zonas de «Objetivo 2», zonas en declive industrial y rural, que habrá de permanecer en vigor durante el nuevo período de las «Perspectivas Financieras» pactadas en la cumbre de Berlín, es decir, a lo largo del septenio 2000-2006.

Estas zonas no pueden ser destinatarias de las ayudas comunitarias otorgadas con cargo al «Objetivo 1», que son ayudas dirigidas a zonas en retraso, con una renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria. En España son regiones calificadas de «Objetivo 1» las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Galicia, Extremadura, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia, Canarias, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla.

Por su parte, las zonas de «Objetivo 2» se encuentran situadas, total o parcialmente, en siete Comunidades Autónomas: País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Madrid, Cataluña y Baleares. La población de estas zonas «elegibles» es de 8,8 millones de personas (el 22,2% de la población española) y los fondos de los que eventualmente se beneficiarán ascienden a 424.783 millones de pesetas para el período 2000-06. Estas ayudas se destinarán prioritariamente a la financiación de proyectos de investigación y desarrollo, comunicaciones y medio ambiente.

3.5. El Gobierno español veta la presencia de las Autonomías en los consejos de ministros de la UE

El Gobierno central español ha rechazado, a comienzos de enero del 2000, la fórmula presentada por las Comunidades Autónomas para regular su participación en los Consejos de Ministros de la UE, y en la que se preveía la presencia de un delegado autonómico rotatorio en la delegación española.

Según el esquema planteado por las Autonomías, el representante regional rotaría en función de la materia tratada en cada Consejo en cuestión y nunca estaría presente en aquellas reuniones que debatieran asuntos que fueran competencia exclusiva de la administración central.

De esta forma, el representante de las Comunidades Autónomas participaría, con voz pero sin voto, en los Consejos de Agricultura, Pesca, Trabajo y Asuntos Sociales, Educación, Juventud, Sanidad, Medio Ambiente, Transporte, Cultura y Audiovisual, Investigación, Energía, Consumidores, Mercado Interior, Turismo, Industria y Telecomunicaciones. Asimismo, participaría en los Consejos de Asuntos Generales, Economía, Justicia e Interior, Desarrollo y Presupuesto, cuando se trataran temas que afectasen a competencias transferidas a las Autonomías.

Aunque el veto no ha sido presentado directamente por el ejecutivo de Madrid sino por algunas autonomías gobernadas por el PP que, con anterioridad, habían mostrado su apoyo al modelo, todo parece indicar que se trata de una decisión forzada desde el gobierno de *José M.^a Aznar*, ya que éste en ningún momento se ha mostrado receptivo respecto de las aspiraciones autonómicas de participar en la toma de las decisiones comunitarias.

La postura al respecto del titular de Exteriores, *Abel Matutes*, no ofrece ninguna duda. Ya en 1998 declaró en el Congreso de los diputados que la presencia de un delegado autonómico en la misión española «la haría ingobernable» y que ésta se transformaría en un «patio de enfrentamientos».

En todo caso, este modelo que rechaza el gobierno de Madrid no sería una experiencia novedosa, ya que tanto Alemania como Bélgica cuentan con representantes de sus divisiones territoriales en sus respectivas delegaciones nacionales que participan en las reuniones ministeriales de la UE. Las normas comunitarias, además, no impiden la participación de representaciones regionales dentro de las representaciones estatales.

El malestar por este veto ha sido particularmente notorio entre los nacionalistas vascos y catalanes, ya que ambos habían renunciado a que sus Autonomías disfrutaran de un trato diferenciado, en su condición de Comunidades históricas, en favor de un modelo multilateral con la participación de todas las regiones.

Bilbao, Enero 2000

Zure egiteko guztiek badute gure laguntza

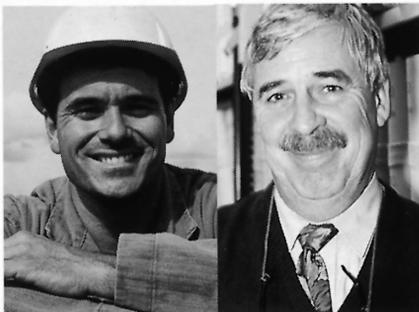
Todas sus empresas tienen nuestro apoyo

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
Trabakuntza Saila

Diputación Foral
de Bizkaia

Departamento de
Empleo y Formación

Boletín de suscripción

Deseo suscribirme a la revista CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO:

Suscripción anual: 3.000 ptas. o 18 euros (2 números)

Extranjero: 32 \$

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

