

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 24/2001

Sumario

Estudios

Del mercado común de los 70 al mercado interior de los 90
J. Arriola Palomares
y *B. Iñarritu*

La ampliación del proyecto europeo: las adhesiones de los países del este y centro de Europa
A. Becerro García
y *C. Churrua Muguruza*

Los ciudadanos como actores en el proceso de construcción europea
L. Jimena Quesada

¿Qué modelo de integración política para Europa?
A. Mangas Martín

La Unión Monetaria del siglo XXI: el dilema inflación-crecimiento lento
F. Rodríguez Ortiz

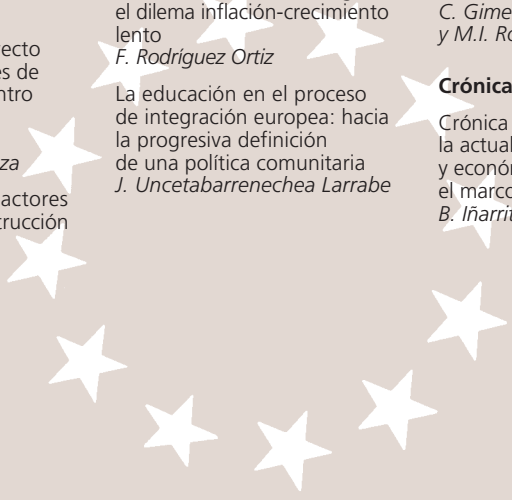
La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria
J. Uncetabarrenechea Larrabe

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. 24/2001

Dirección y Consejo de redacción:

Director: Nicolás Mariscal
Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras
Secretario: Francisco Rodríguez
Consejo de redacción: Julio Arriola
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..... 18 euros o 3.000 ptas. (IVA incluido)
Extranjero..... 32 dólares

Número suelto:

España..... 11 euros o 1.830 ptas. (IVA incluido)
Extranjero..... 18 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. 24/2001

Sumario

Estudios

- J. ARRIOLA PALOMARES y B. IÑARRITU, *Del mercado común de los 70 al mercado interior de los 90* 11
- A. BECERRO GARCÍA y C. CHURRUCÁ MUGURUZA, *La ampliación del proyecto europeo: las adhesiones de los países del este y centro de Europa* 29
- L. JIMENA QUESADA, *Los ciudadanos como actores en el proceso de construcción europea* 59
- A. MANGAS MARTÍN, *¿Qué modelo de integración política para Europa?* 89
- F. RODRÍGUEZ ORTIZ, *La Unión Monetaria del siglo XXI: el dilema inflación-crecimiento lento* 101
- J. UNCETABARRENECHEA LARRABE, *La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria* 127

Jurisprudencia

- C. GIMENO VERDEJO y M.I. ROFES I PUJOL, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* 159

Crónica

- B. IÑARRITU, *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea* 193
-

Estudios

Del mercado común de los 70 al mercado interior de los 90

por Julio Arriola Palomares¹

Profesor del Departamento de Derecho de la Empresa de la UPV/EHU
dmparpaj@bs.ehu.es

y por Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

El seminario en el que se inscribe esta conferencia se celebra con ocasión del aniversario de la declaración del Ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman de 9 de mayo de 1950, considerada el hito inicial en el proceso de construcción de la Unión Europea. Sin ánimo de analizar dicha Declaración conocida como el «Plan Schuman», considero importante resaltar que tenía unos **objetivos inmediatos** de integración económica y unas motivaciones históricas basadas en la continua experiencia bélica del continente europeo desde la Edad Moderna, y en concreto, la del siglo XX.

Dicho Plan Schuman parte del hecho de que las guerras europeas del último siglo están motivadas, en gran parte, por la existencia de bloques comerciales antagónicos, con mercados protegidos y de difícil acceso de los productos y agentes económicos de los bloques de países enfrentados (barreras arancelarias, autorizaciones discrecionales para el desarrollo de las actividades económicas, visados y permisos para el desplazamiento de personas, etc.). La experiencia demuestra que dicha protección provo-

¹ Este artículo se corresponde con el texto reelaborado de la conferencia que pronuncié en la Universidad de Deusto, junto con la profesora Beatriz Iñarritu. La ausencia de referencias bibliográficas se explica por ser el texto de una conferencia. Quiero volver a agradecer al Instituto de Estudios Europeos de dicha Universidad y, en particular, a la Dra. Beatriz Pérez de las Heras, su amable invitación.

ca tensiones internacionales que, por desgracia, terminan con frecuencia en conflictos bélicos.

El afortunado, aunque limitado, proyecto de Robert Schuman, y del industrial y político Jean Monnet (Comisario del Plan de Modernización y Equipamiento), tenía como uno de sus objetivos más importantes el frenar esos conflictos a través de la integración económica en el sector de la siderurgia. La integración de la actividad industrial y comercial de un sector del carbón y del acero, de gran peso en las economías europeas de la época, pero también de importancia estratégica en la producción de armamento, debía servir para preservar la paz en el continente y crear los cimientos para una futura federación europea. Como es sabido, dicho proyecto da lugar a la firma de un Tratado internacional por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (París 18 de abril de 1951), en el que junto a Francia y la RFA participan también Italia y los países del Benelux.

Y el buen ejemplo cundió, porque posteriormente, y por encargo de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros (reunidos en la conferencia de Messina en junio 1955), se elabora el informe del comité de expertos presidido por el belga Spaak (presentó un informe el 21 de abril de 1956). Dicho informe sería la base para la continuación de la integración europea por vía sectorial, y para extender la experiencia del Tratado CECA al sector de la energía atómica y al resto de las actividades económicas, mediante su firma en Roma el 25 de marzo de 1957 (como la Comunidad Europea de la Energía Atómica —TCEEA— y, el más ambicioso, Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea —TCEE—, de ámbito general), **creándose las Comunidades Europeas (posteriormente Comunidad Europea)**.

Esta base económica y pragmática del proyecto de integración comunitario, criticada por su escaso contenido político, debe valorarse teniendo presente:

- 1.º) El fracaso de otras iniciativas de integración política planteadas en aquella época (Consejo de Europa en 1949, la Comunidad Europea de Defensa —CED en 1952— o la Comunidad Política Europea —CPE en 1953—).
- 2.º) La importante fuente de inspiración para la creación de las Comunidades Europeas que supuso el acuerdo del GATT de 1947 (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). De este acuerdo se puede afirmar que ha sido una de las principales contribuciones a la liberalización del comercio y a la integración económica internacional. Y aunque el GATT

haya sido, como se ha dicho, un engorro para los iusinternacionalistas, «por su evidente capacidad para sobrevivir a despecho de los estándares y formas legales más elementales» (ANTONIO REMIRO BROTONS), es también un claro ejemplo de que el pragmatismo puede conseguir resultados insospechados ante la falta de acuerdos políticos de gran calado. De manera significativa, la liberalización del comercio de mercancías pretendida por el GATT de 1947 se convierte en parte central del TCEE.

- 3.º) El contenido político está implícito de los Tratados constitutivos, en gran medida, porque la integración económica a través del Mercado Común, fuerza a los Estados miembros a optar por un modelo económico de economía de mercado, del que no existe posibilidad de separación mientras se forme parte de la Comunidad Europea.

El instrumento básico, de estos Planes y Tratados para conseguir la integración económica es un concepto carente de definición legal, el MERCADO COMÚN. Pero, eso sí, con o sin contenido conceptual, se dispone una fecha el establecimiento del mismo, el 1 de enero de 1970. Este concepto se corresponde, en la terminología comunitaria, en la libre circulación de mercancías, servicios y trabajadores, el libre establecimiento, y un sistema unificado de libre competencia. En otros términos, lo que los Tratados constitutivos imponen, sobre todo, es la libertad de intercambiar bienes y servicios entre los ciudadanos de los Estados miembros. Complementariamente, se establece una cierta libertad de movimientos, muy moderada inicialmente, de los factores clásicos de producción, capital y trabajo, y de la iniciativa económica no asalariada. Estas libertades son, en parte, compensatorias del impacto económico de la libertad de comercio (la *deslocalización* de la actividad económica), pero son concebidas con un alcance inicial más limitado, por sus previsibles consecuencias negativas sobre los mercados de trabajo y la capitalización de algunos Estados miembros. Todas estas libertades solamente se pueden desarrollar, según los Tratados constitutivos, en un marco de libre competencia.

El resultado previsible de dicha estrategia es el de la creación de unas condiciones en el mercado formado por los Estados miembros en el que la seguridad y previsibilidad derivada de la normativa comunitaria invitaría a los empresarios de los Estados miembros la búsqueda de las ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas, en un marco de competencia perfecta, eligiendo el territorio donde realizar su actividad productiva en base de factores puramente económicos, y comer-

ciando con sus bienes o servicios con sometimiento a normas jurídicas armonizadas o uniformes. **La consecuencia sería la asignación óptima de los recursos productivos comunitarios, que para evitar las consecuencias de desequilibrios regionales en la distribución de la riqueza, se vería complementada por la libertad de circulación de los factores de producción (sobre todo el trabajo asalariado).**

El informe Spaak, sin definir el concepto, avanza la dificultad de establecimiento del mismo, y **sólo lo considera posible entre un número limitado de Estados**. En el informe se intuye que el Mercado Común está formado, en su base, por la liberalización del comercio, y considera que sólo será posible «con el fin de las prácticas anticompetitivas y con la cooperación interestatal para garantizar estabilidad monetaria, crecimiento económico y progreso social». Por ello, si bien reconoce que en teoría es de desear una liberalización mundial del comercio «... un auténtico mercado común sólo puede ser realizado por un limitado grupo de Estados, que es deseable que sea lo más amplio posible».

Con ello los Tratados constitutivos empiezan a mostrar dos características constantes con relación a la construcción del Mercado Común o mercado integrado:

- 1.º) La **AMBIGÜEDAD** conceptual en la normativa comunitaria. Esta se suele justificar, por la dificultad de trasladar a las normas los términos de acuerdos políticos entre los gobernantes, las dificultades idiomáticas, o la imposibilidad de prever en las normas toda la casuística que afecta a la creación del Mercado Común. Pero los conceptos jurídicos deben estar bien delimitados para permitir la aplicación de las normas y las garantías y previsiones necesarias para el actuar humano, sobre todo en el ámbito económico, y de ahí el importante papel del Tribunal de Justicia, en el proceso de creación del Mercado Común.

Ambigüedad que podría confirmar, de ser voluntariamente buscada, la extendida anécdota recogida por ALFONSO MATTERA, según la cual, a la pregunta de un representante de un Estado miembro sobre el significado de una disposición aprobada en el último minuto en el Consejo, respondería el representante de otro Estado miembro. «No te preocupes colega, es incomprensible. Serán los jueces de Luxemburgo quienes precisen lo que hemos querido decir.»

- 2.º) Por otro lado, el carácter, sobre todo, **SIMBOLICO** de calendarios previstos para la consecución de proyectos, que se demuestra no sólo en las deficiencias que el Mercado Común presenta el 1 de enero de 1970, sino también en la siguiente gran cita histórica para la integración de mercados el 1 de enero de 1993, fe-

cha en la que debe ser completa la consecución del Mercado Interior. En este sentido se intentaría provocar una impresión sobre la trascendencia de una fecha, sin tener una conciencia clara de las consecuencias del cumplimiento de los objetivos previstos para tales ocasiones, sobre todo, si en esas fechas se habrá conseguido una auténtica integración de mercados.

Las medidas a adoptar para la consecución del Mercado Interior el 1 de enero de 1993 se relacionan en el Libro Blanco de la Comisión de junio 1985 (282 medidas adoptadas en su gran mayoría en 1992) y los medios normativos en el Acta Unica Europea de 1986. Aunque estas medidas han implicado un gran avance en la integración de los mercados de los Estados miembros, tampoco han servido para completar un auténtico Mercado Común.

En los primeros años los esfuerzos se concentraron en la supresión de las barreras fiscales: el establecimiento del arancel aduanero (adelantado 18 meses a la fecha prevista de implantación) y la armonización de los impuestos indirectos, pero los problemas se multiplicaban en época de recesión, sobre todo en sectores como la supresión de barreras no arancelarias y libre circulación de servicios (preámbulo del Libro Blanco).

En esta situación la Comisión presenta al **Consejo, el 4 de junio de 1997, un PLAN DE ACCION PARA LA CONSECUCION DEL MERCADO UNICO** (nuevo término, sin contenido conceptual predefinido, y que en general se considera sinónimo de Mercado Interior), con una serie de medidas que es aprobado por el Consejo de Europa del 16 y 17 de junio de Amsterdam con cuatro líneas estratégicas, antes del 1 de enero de 1999:

- 1.º Dotar a las **normas de una mayor eficacia** (de mejora de la normativa y de información de la misma, y del control de aplicación de las normas). Al mismo tiempo, se identifican las áreas más débiles en el proceso de integración: Contratos públicos, reconocimiento mutuo, normalización y marca CE, propiedad industrial, tránsito y medio ambiente.
- 2.º Hacer frente a las principales **distorsiones del mercado** (principalmente de carácter fiscal).
- 3.º Eliminar los **obstáculos sectoriales a la integración de mercados** (centrado en el sector de servicios).
- 4.º Poner el Mercado Unico al **servicio de los ciudadanos** (derechos de los consumidores, controles transfronterizos, fomento de la

movilidad laboral, de los derechos sociales, de residencia y el diálogo con los ciudadanos) la mayor parte son objeto del Tratado de Amsterdam.

El Consejo Europeo da prioridad al primero de los objetivos; además de exigir una incorporación en tiempo debido Reglamento 2.679/98, de 7 de diciembre de medidas que deben adoptarse cuando se incumpla de forma grave el principio de libre circulación, pero presta poca atención al resto, invitando a la Comisión a la creación de un grupo especial (*task force*) para la reducción de las barreras administrativas a la actividad de pequeñas y medianas empresas.

Vamos a VALORAR estas estrategias y su resultado, pero de todas maneras, de las disposiciones de los Tratados podemos deducir varias cosas:

- 1.º) El Mercado Interior necesita, para su consecución, de un período de construcción, y un proceso normativo, que no necesariamente implica la adopción de normas comunitarias si pueden ser sustituidas por normas nacionales que sean reconocidas en los otros Estados miembros.
- 2.º) Básicamente, recordamos, lo que plantean los Tratados constitutivos en las normas relativas al establecimiento del mercado integrado es la necesidad de suprimir las barreras nacionales al comercio de mercancías entre los Estados miembros, es decir, la liberalización de la actividad mercantil clásica. Como complemento, establecer una libertad limitada de movimientos transfronterizos a los clásicos factores de producción, capital y trabajo, y a los agentes económicos. De este marco se excluirán, por imposición de determinados intereses económicos, los productos agrícolas y los servicios de transporte.

Ciertamente esta estrategia de liberalización tenía y tiene partidarios y detractores, pero no se le puede negar una gran eficacia de resultados, que no se puede dudar en calificar como sorprendentes, en la consecución de un grado elevado de integración política y económica. Y dicho calificativo en relación con los resultados conseguidos obedece al análisis de los medios e instrumentos de los que se ha dispuesto para su consecución. Y el medio fundamental de intervención comunitaria se produce a través de las normas jurídicas, creando un **ordenamiento jurídico** comunitario. Este ordenamiento es autónomo y se caracteriza, sobre todo, por su supremacía sobre los ordenamientos internos. Pero este ordenamiento comunitario es criticado por distintas razones:

Primero, por ser, para la generalidad, poco accesible y antipático, y ciertamente es asistemático², incompleto³, pleno de contradicciones y excepciones. Segundo, por ser el resultado de un proceso normativo opaco, en el que influyen grupos de presión y grupos de interés económico nacional, que incluso forman parte de las instituciones con poder normativo, y que en muchas ocasiones, retrasan, obstaculizan o, incluso, impiden el adoptar decisiones. Y en tercer lugar, dicho ordenamiento ha contado con **unos sistemas de control de aplicación constreñidos por un procedimiento lento y complicado** (en el que son parte necesaria largas negociaciones con los Estados infractores), en el que la legitimación activa y la decisión se encomienda a Instituciones comunitarias deficientemente dotadas de recursos financieros y humanos, que precisan de la colaboración de las Instituciones de los propios Estados infractores para sustentar las reclamaciones contra dichos Estados.

En caso de infracción o bien se recurre a las jurisdicciones nacionales para que planteen una cuestión prejudicial (art. 234 TCE, antes del pronunciamiento del TJCE, entre uno y dos años) o se denuncia ante la Comisión para que plantee un recurso por incumplimiento (art. 226 TCE, con una prolongada fase precontenciosa, y una duración de hasta 12 años como en la STJCE FRESAS, de 18 de noviembre de 1997). La posibilidad de adoptar medidas provisionales (art. 243 TCE) está limitada a la suspensión de la medida nacional, pero no puede imponer un comportamiento determinado.

A pesar de todo, no cabe duda de que la valoración final debe ser positiva en cuanto a los objetivos alcanzados en la actuación institucional comunitaria. Espero no haber sido demasiado negativo en esta valoración de los medios e instrumentos de los que dispone la Unión Europea para la consecución de sus objetivos. Pero, en cualquier caso, lo cierto es que con estos mimbres se ha tejido un cesto excepcional y muy satisfactorio, que por lo menos en lo que se refiere al establecimiento del conocido como Mercado Común en el territorio de los Estados miembros, y que

² Como demuestra la inclusión de las libertades básicas en la Tercera parte del TCE, entre las Políticas comunitarias (cuando en rigor no es una política), incluyendo las Políticas agrícolas (Título II) y la política de Transporte (Título V), en medio de los Títulos I, mercancías, III personas, servicios y capitales y libre competencia Título VI, en el que, además, se trata de las disposiciones fiscales y la aproximación de legislaciones, que afectan tanto al mercado interior como a las políticas comunitarias.

³ Problema que afecta tanto al Derecho originario (ordenado en su numeración por el Tratado de Amsterdam, en vigor desde mayo de 1999, sin jerarquía de normas, etc.), como al Derecho derivado (con normas no descritas en los Tratados y de dudosa aplicabilidad, sin codificación, con dificultades de determinación de la normativa en vigor, con distintos Diarios Oficiales en los que se publican las normas, etc.).

dicho Mercado Común o Interior ha contribuido, sin duda a la integración política de los Estados que componen la Unión Europea. Y como muestra de ello, creo que es suficiente la sensación de incredulidad generalizada que, sin duda provocaría la posibilidad de que entre dichos Estados miembros se pueda producir un conflicto bélico en un corto, medio, o, incluso, a largo plazo. Y no olvidemos que el objetivo inicial era, precisamente, eliminar dicha posibilidad.

Pero, además, las libertades de circulación y el sistema de libre competencia se han desarrollado en gran medida. De forma progresiva el concepto amplio de libertad de circulación aplicado a las mercancías se va a extender a los servicios (en la jurisprudencia del TJCE), y a los capitales (mediante importantes modificaciones de la normativa y en previsión de la creación de la Unión Económica y Monetaria). La libertad de circulación de los agentes económicos (asalariados y/o autónomos) sigue sometida, de acuerdo con el Derecho comunitario, a importantes posibilidades de limitación. Pero vamos a analizar estas libertades por separado.

De acuerdo con este esquema, se pone especial énfasis en impedir que los Estados miembros obstaculicen la **libertad de comercio de mercancías**. Los instrumentos normativos utilizados, son una contundente prohibición genérica, y de una serie de medidas complementarias de alcance sectorial. La prohibición contundente es la prohibición dirigida a los Estados miembros de imponer «restricciones cuantitativas» al comercio intracomunitario o cualquier otra medida que tenga un efecto equivalente a aquellas⁴ (arts. 28 y 29 TCE, antiguos arts. 30 y 34). La comprensión del alcance y efectos de esta prohibición escapa con frecuencia a los no iniciados en el estudio del Derecho comunitario, (con una terminología confusa y prestataria parcialmente del GATT de 1947⁵). Es poco aventurado suponer que el legislador comunitario pudiera prever que dicha prohibición iba a encontrarse en estado de desarrollo, más de 50 años

⁴ Aunque se intentó una concreción normativa del concepto en la Directiva 70/50, de 22 de diciembre de 1970, *DOCE* L 13 de 19 de enero de 1970, la definición del concepto se debe al Tribunal de Justicia STJCE de 11 de julio de 1974, *DASSONVILLE*, As. 8/74, Rec. 1974, pág. 837, los definió como «toda reglamentación comercial de los Estados miembros susceptible de obstaculizar, directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario», precisando en jurisprudencia posterior, las medidas de cualquier clase atribuibles a cualquier tipo de autoridad estatal, que intencional o accidentalmente perjudique al comercio intracomunitario, sea aplicable sólo al comercio intracomunitario o indistintamente a los productos nacionales y los sometidos a libre circulación.

⁵ Por ejemplo, art. XI del GATT, en lo que se refiere a «restricciones cuantitativas», el art. XX del GATT en cuanto a los motivos no económicos que pueden justificar una medida nacional restrictiva del comercio, que se recogen, en gran parte, en el antiguo art. 36 TCEE o las reservas de competencia comercial exterior de los antiguos arts 223 y 224 inspiradas en el art. XXI del GATT.

después de haber sido incluida en los Tratados constitutivos (y 30 años después de su entrada en vigor), y que iba a convertirse en uno de los principales focos de ocupación de la doctrina y de conflictos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

Pero esta prohibición va acompañada de excepciones que desvirtúan en parte sus efectos, y que demuestran la dificultad para transferir por completo a las Instituciones comunitarias las competencias para regular el comercio en Europa:

- A) Por un lado, de unas **excepciones nacionales** dirigidas a la garantía de intereses generales de carácter no económico

Contenidas, bien en los Tratados constitutivos (art. 31 TCE, antiguo art. 36) o en la jurisprudencia del TJCE (las exigencias imperativas de la sentencia «Cassis de Dijon» y posteriores⁶), que, en ausencia de normativa comunitaria y siempre que sean proporcionadas a los objetivos que desean amparar (*rule of reason*), justifican el mantenimiento o introducción de medidas restrictivas al comercio. Esto obliga a una ingente labor normativa de armonización para evitar que estas reservas nacionales se conviertan en obstáculos permanentes al normal desarrollo del comercio intracomunitario y a la constante intervención del TJCE para resolver los conflictos sobre la interpretación de las normas.

- B) Además, la liberalización tampoco se garantiza de modo absoluto, porque pese a la prohibición anterior, se exceptúan, total o parcialmente, de la prohibición de **situaciones de importante significación económica** (monopolios o ciertas medidas fiscales).

Por un lado, pese a la prohibición anterior, se permite y se someten a normativa autónoma los **monopolios nacionales** de comercialización de mercancías (art. 31 TCE, antiguo art. 37), que partiendo de la realidad de la existencia de monopolios comerciales en varios Estados miembros (sobre todo de tabaco, alcoholes e hidrocarburos), intenta adecuarlos al funcionamiento del Mercado Común o Interior (cuando un concepto amplio de discriminación como obstáculo al comercio supondría cuestionar, de hecho, todo monopolio estatal). Pero el TJCE se aplica a justificar la legalidad de los monopolios comerciales, por lo menos en algunos de sus derechos exclusivos, siempre que no discrimine entre los productos introducidos y los nacionales. Pero dicha adecuación se presenta altamente problemática para el TJCE que en una jurisprudencia titubeante:

⁶ STJCE de 20 de febrero de 1979, CASSIS DE DIJON, AS. 120/79, Rec. 1979, pág. 649, entre las que se mencionan expresamente, la eficacia de los controles fiscales, la protección de la salud pública, la lealtad de las transacciones comerciales y la defensa de los consumidores. Posteriormente se han ampliado a la protección de la cultura, la protección de la creación cinematográfica, el pluralismo de los medios, etc.

- a veces aplica dicho artículo en combinación con el artículo 28 o 30 o son autónomos,
- a veces analiza la proporcionalidad al fin público de las medidas adoptadas por el monopolio y otras no,
- a veces analiza si existen discriminaciones respecto a productos y otras respecto a productores,
- y, además, analiza con resultados contradictorios el ajuste del monopolio a las normas sobre competencia⁷.

Por otro lado, **las medidas fiscales nacionales** (arts. 23 a 25 TCE y art. 90 TCE, antiguos arts. 9, 10 y 12 y 95), siempre que dichas situaciones no tengan carácter discriminatorio. En materia fiscal este régimen conlleva necesariamente, la eliminación de las medidas fiscales de carácter aduanero en el tráfico intracomunitario y de los tributos que tengan por finalidad o efecto el proteger los productos nacionales frente a la competencia de los adquiridos en el resto de los Estados. Pero crea un marco de inseguridad respecto a los tributos no proteccionistas, pero que por su diferente régimen nacional provocan distorsiones en el buen funcionamiento del Mercado Interior, y del ámbito de los derechos exclusivos de los que pueden disfrutar los monopolios nacionales comerciales. Al igual que en el caso anterior, la consecuencia directa es la necesidad de que las Instituciones dicten normas que terminen con estas distorsiones y que el TJCE resuelva las dudas generadas por su interpretación.

En cualquier caso, la libertad de circulación de mercancías se «visualiza» a partir de la supresión desde el 1 de enero de 1993, de la documentación aduanera que debía acompañar a los productos beneficiados por la libertad de circulación de mercancías⁸ (las originarias y las que se encuentren en situación de «libre práctica», que han cumplido con las formalidades de importación y liquidado los tributos art. 24 TCE, antiguo

⁷ En un razonamiento difícil de entender, el TJCE ha mantenido que los monopolios comerciales nacionales no están prohibidos, si no que se deben adecuar para evitar que produzcan discriminaciones respecto de las condiciones de abastecimiento y de mercado. Las distintas conclusiones a las que llega el TJCE según los casos se puede ver, entre otras, en las siguientes sentencias, STJCE de 3 de febrero de 1976, MANGHERA, As. 59/75, Rec. 1974, pág. 409, STJCE de 19 de marzo de 1991, *Terminales de Comunicaciones*, As. C-202/88, Rec. I-1223, sobre derechos exclusivos en Francia de importación y comercialización, basado en exclusiva sobre el art. 28 y no el 31 TCE; STJCE de 13 de diciembre de 1990, *Comision vs. Grecia*, As. C-347/88, Rec. I-4747, en materia de productos petrolíferos; STJCE de 23 de octubre de 1997, *Franzen*, As. C-189/95, Rec. I-5909 o en otros asuntos sobre los *Monopolios de electricidad*, en STJCE, también de 23 de octubre de 1997, Rec. I-5699 y ss.

⁸ Documento Unico Administrativo regulado por Reglamentos 1.900/85 y 1.901/85, derogados por el Reglamento del Consejo 717/91, DOCE L 78 de 26 de enero de 1991, aplicable desde el 1 de enero de 1993.

art. 10) y el establecimiento de un régimen administrativo distinto sobre las mercancías en tránsito no sometidas a libertad de circulación⁹.

En cuanto a la libre circulación de capitales, servicios y personas, la situación varía en gran medida, en función de su objeto:

- **La libre circulación de capitales** es una realidad derivada, en gran parte, de la necesidad y el proyecto de construcción de una Unión Económica y Monetaria y del desarrollo de la dimensión financiera del Mercado Interior (banca, seguros o valores mobiliarios)¹⁰. Sin embargo, esta libertad sufrió distintos retrasos en su perfección por las estrictas condiciones en que se incluyó en el Tratado de Roma (unanimidad, falta de efecto directo de la prohibición de discriminación y las cláusulas de salvaguardia arts. 70 a 73 TCEE, desviaciones del tráfico, crisis de balanza de pagos o desequilibrios financieros). Desaparecidas estas restricciones, las dificultades que se plantean en torno a esta libertad están ligadas a la introducción del «euro» y la creación de la Unión Económica y Monetaria.
- **La libre circulación de servicios** se equipara a la libre circulación de mercancías en la jurisprudencia del TJCE, de forma que los servicios que se presten de forma puntual o temporal deben estar excluidos de medidas nacionales restrictivas, aunque se admiten restricciones que obedezcan a intereses generales de carácter no económico.
- En cuanto a la **libre circulación de agentes económicos** (autónomos y asalariados) están prohibidas las discriminaciones por razón de la nacionalidad, con lo que aunque se imponga la regla del trato nacional, los Estados pueden exigir a los que se acojan a esta libertad el cumplimiento de las condiciones establecidas para el desarrollo de actividades económicas a los nacionales de dichos Estados. Para la defensa de esta libertad se dispone de dos instrumentos. Por

⁹ Reglamento 2.726/90, DOCE L 262, de 26 de septiembre de 1996, también aplicable desde el 1 de enero de 1993.

¹⁰ El proyecto inicial está contenido en el Plan Werner, 1970, con la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo en 1978, que continuó con la liberalización del movimiento de capitales de 1988 (Directiva 88/361, de 24 de junio de 1988, que entró en vigor el 1 de julio de 1990), y que se concreta por la entrada en vigor el 1 de enero de 1994 por los artículos 73 A y ss., prohibiendo todas las restricciones nacionales a los movimientos de capitales intracomunitarios o con terceros, que sustituyen los antiguos arts. 67 a 73 del TCE, que se limitaban a prohibir la discriminación por razón de la nacionalidad o residencia de las partes o del lugar de colocación de los capitales. El proceso culminará con el cumplimiento de las previsiones de convergencia para la perfección de la Unión Económica y Monetaria (arts. 116 a 124 TCE, antiguos 109 E a M).

un lado, el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad (art. 12 TCE, antiguo art. 7 TCEE o 6 TUE), facilita la libertad de circulación impidiendo que los Estados miembros puedan aplicar un régimen diferente a los nacionales de otros Estados miembros del que aplican a sus nacionales, y comprende tanto las discriminaciones directas como las encubiertas. Por otro, de las directivas que armonizan las condiciones para el acceso y ejercicio de las actividades económicas. Pero estos medios son mucho más limitados de los que posibilitan la libre circulación de mercancías o servicios, y por ejemplo, no alcanzan a las medidas nacionales que siendo indistintamente aplicables, puedan suponer una barrera a la libertad de circulación.

De todas maneras, las excepciones previstas a la libertad de circulación de mercancías y a las restantes libertades¹¹, también obligan a realizar un notable esfuerzo normativo que ha estado sometido a Planes y proyectos de diferente importancia, en los que se enumeraban las medidas que era necesario adoptar para la perfección definitiva del Mercado Interior¹². Esto desemboca en un considerable número de normas jurídicas comunitarias que deben ser aplicadas directamente o introducidas en el Ordenamiento Jurídico nacional. Estas normas y el control de aplicación de las mismas son objeto de rechazo ocasional en la medida en que afecten a intereses especiales, muchas veces, incluso, manipulando a la opinión pública en cuanto a los objetivos de las medidas comunitarias (como los conocidos casos de la defensa española a ultranza de la Ñ en 1991, cuando la Comisión europea solamente pretendía que en España se pudieran comercializar teclados de ordenador que no incluyeran dicha te-

¹¹ En materia de servicios y personas, las que obedezcan a razones de orden público, seguridad pública y salud pública (arts. 39.3, 46 y 55 TCE, antiguos arts. 48.3, 56 y 66), el ejercicio de la autoridad pública en materia de servicios y establecimiento (art. 45, antiguo art. 55.1) y la circulación de entidades que carezcan de ánimo de lucro (art. 48, antiguo art. 58) y en materia de trabajadores el empleo en la administración pública (art. 39.4 TCE, antiguo art. 48.4). Además, en materia de libre circulación de servicios se incluyen las excepciones derivadas de la protección de «exigencias imperativas», al modo de la jurisprudencia CAS-SIS. En materia de libre circulación de capitales, las disposiciones fiscales o el orden público o la seguridad pública (artículo 58.1, antiguo art. 73 D) o la aplicación de medidas de salvaguardia nacionales frente a los movimientos de capitales con terceros Estados (art. 59, antiguo art. 73 F).

¹² Entre los que destacan el Libro Blanco de la Comisión de 1985, para el Mercado Interior, COM 85/310 final y el Plan de Acción para el Mercado Unico COM (97) 184 final, aprobado, en general, en el Consejo de Europa de Amsterdam en el 16 y 17 de junio de 1997, en cuyas conclusiones se destaca la importancia del «buen funcionamiento del Mercado Interior como un elemento esencial de la estrategia global que tiene por objeto promover la competitividad, el crecimiento económico y el empleo en toda la Unión Europea».

cla o de la defensa alemana de la normativa sobre la pureza de la cerveza en 1987, cuando las normas sobre el etiquetado bastan para que el consumidor elija la cerveza que desea beber).

Por estas razones, y por la acumulación trabajo de armonización normativo y de control de aplicación por lo que las Instituciones han pasado a una estrategia de mantenimiento de lo que en el mundo anglosajón se conoce como un «un perfil bajo», o de minoración de la intervención normativa, concretado en el recurso progresivo a los principios de **reconocimiento mutuo** de certificados y homologaciones, cuando las mismas han sido obtenidas en los países de origen¹³ o de equivalencia de reglamentaciones o la aceptación de productos legalmente fabricados en otro Estado miembro¹⁴, o (en materia de armonización técnica de productos) concentran su esfuerzo en la elaboración de normas de «mínimos» dejando a los organismos técnicos la especificación de los sistemas de producción¹⁵ (*Nueva estrategia en materia de armonización técnica*), que a la par que evitan un esfuerzo normativo, refuerzan la impresión de labor cooperativa en la construcción del mercado interno.

También el TJCE ha intentado evitar el aluvión de reclamaciones sobre todas las medidas nacionales que al ordenar el tráfico empresarial (horarios comerciales, competencia desleal, publicidad, signos distintivos, reservas de comercialización de productos en determinados centros (pornografía o farmacias), etc.) afectaban al comercio entre los Estados miembros, excluyendo de su aplicación las normas que siendo indistintamente aplicables y estando referidas no a las características de los productos, si no a las **«modalidades de venta»**, no escondan una finalidad de protección del producto nacional frente al sometido a la libertad de

¹³ STJCE de 17 de diciembre de 1981, *Biologische Produkten*, As. 272/80, Rec. 1980, pág. 3288, sobre la base de la confianza recíproca se debe evitar la duplicidad de controles.

¹⁴ En la mencionada sentencia CASSIS, se excluye que los Estados miembros puedan prohibir la venta de un producto de otro Estado miembro, aun cuando se realice bajo criterios técnicos distintos, en ausencia de normativa comunitaria.

¹⁵ Básicamente, de acuerdo con el *Nuevo Enfoque de la Armonización Técnica*: 1.º) se prevé la aprobación de Directivas de mínimos de carácter obligatorio para preservar intereses colectivos; 2.º) se establece el encargo de las especificaciones técnicas o organismos europeos de normalización como el CEN (Comité Europeo de Normalización), estas especificaciones tienen carácter voluntario, y 3.º) se regula que los productos elaborados conforme a las especificaciones técnicas gocen de una presunción de conformidad con las exigencias esenciales de las Directivas (si no se elaboran así, el productor debe probar la conformidad con las mismas). Por otra parte, se establecen unos procedimientos de «evaluación de conformidad», i.e., de calidad, y si se supera, se obtiene el derecho a incorporar la marca CE, y se garantiza la entrada en todos los Estados miembros. Las Directivas 93/68 y la Decisión 93/465, DOCE L 220, de 30 de agosto, regulan la marca CE, los productos obligados a su obtención y las modalidades.

circulación¹⁶. Esta exclusión está reforzada expresamente por las frecuentes reclamaciones de los operadores económicos contra toda normativa limitativa de la libertad comercial.

El sistema de eliminación de obstáculos se completa con un sistema de prevención de nuevos obstáculos basado en el mecanismo de notificación previa por parte de los Estados miembros¹⁷. Al mismo tiempo se busca profundizar en los mecanismos de intervención y sanción efectiva de las conductas que no siendo eliminables por mecanismos de intervención nacional, supongan una perturbación grave de la libre circulación de mercancías y ocasionen pérdidas a los particulares perjudicados¹⁸.

Ante esta situación actual del desarrollo de las libertades de circulación, entre los problemas que se presentan, quiero destacar los que afectan a la seguridad jurídica y la transparencia del Mercado Interior derivadas, entre otras, de:

- las dificultades para la comercialización de bienes y la homologación de los mismos en los países de destino, sobre todo, por el desconocimiento de las autoridades nacionales de las normas que desarrollan el principio del reconocimiento mutuo, o simplemente, ante la falta de aplicación de las mismas,
- los problemas que se derivan de la jurisprudencia comunitaria sobre las «modalidades de venta», que excluye del examen de compatibilidad con la libertad de circulación de mercancías, a parte de las normas nacionales que pueden dificultar el comercio intracomunitario. Asimismo, la jurisprudencia que excluye que los particulares puedan invocar una directiva comunitaria no incorporada al ordenamiento interno, cuando el obstáculo a la libre circulación se deriva de la conducta de un particular (la falta de efecto directo

¹⁶ STJCE de 24 de noviembre de 1993, KECK y MITHOUARD, As. C-267/91 y C-268/91, Rec. I-6097.

¹⁷ Basado en la Directiva 83/139/CEE, DOCE L 109 de 26 de abril de 1983, que instaura un procedimiento de información de normas y especificaciones técnicas (y obliga a informar anualmente de los programas de normalización a los Estados miembros, y a éstos de forma inmediata de todo proyecto de norma, y que se ha ampliado a productos agrícolas, alimentarios y medicamentos, mediante Directiva 88/182, de 22 de marzo); y la Decisión 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, por la que se establece un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de reconocimiento mutuo y de libre circulación de mercancías en la Comunidad.

¹⁸ El Reglamento 2679/98, de 7 de diciembre de 1998, DOCE L 337, de 12 de diciembre, y la STJCE de 9 de diciembre de 1997, Fresas, As. C 265/95, sobre los métodos violentos utilizados por los agricultores franceses para impedir la introducción en Francia de productos agrícolas.

- horizontal de las directivas), provoca dudas sobre el alcance de estas libertades,
- los problemas que generan las interrupciones periódicas de la libertad de circulación de mercancías, sobre todo de productos agrícolas y de la pesca, sin que la normativa comunitaria presente medios adecuados para impedirlos,
 - la situación de inseguridad producida por el distinto parámetro normativo aplicado al comercio exterior frente al comercio intracomunitario de mercancías, y la falta de normativa comunitaria general sobre la libre circulación de agentes económicos no comunitarios,
 - y, por último, aunque no menos importante (*last but not least*), el desarrollo menor de la movilidad geográfica de las personas físicas, a pesar de la importante contribución del sistema de Schengen, por los problemas que afectan, sobre todo, a los cambios de residencia temporal para desarrollar actividades económicas. Estos problemas dificultan a los ciudadanos de la Unión Europea el beneficiarse de la creación del Mercado Interior, por las trabas burocráticas y discriminaciones que se aplican a estos supuestos, y que no pueden eliminarse con la aplicación de principios como el del «reconocimiento mutuo», que, sin embargo, es aplicado a las mercancías y a los servicios. Así, las personas que se desplazan con cambio de residencia temporal o definitivo en la Unión Europea se ven sometidas a más controles y trámites que las mercancías, los capitales o los prestadores ocasionales de servicios, lo que explica en parte el escaso éxito de la movilidad geográfica en la Unión Europea y la identificación de esta organización con la «Europa de los Mercaderes». Por desgracia, ello ha supuesto, por lo general, una valoración negativa¹⁹, pese a la secular aportación del comercio a la integración europea.

Julio Arriola Palomares

EL MERCADO INTERIOR DEL FUTURO

Como continuación a la interesante exposición del profesor Julio Arriola, quisiera realizar una breve reflexión sobre el futuro del Mercado Interior y, en particular, sobre el reciente análisis que se ha planteado la Comisión Europea de cara a los próximos cinco años.

¹⁹ Baste recordar los versos del gran poeta romántico del XIX, JOSÉ DE ESPRONCEDA, en su poesía: —A la Degradación de Europa—, «*Miseria y avidez, dinero y prosa/en vil mercado convertido el mundo./los arranques del alma generosa/poniendo a precio inmundo./cuando tu suerte y tu esplendor preside/un mercader que con su vara mide/el genio y la virtud, mísera Europa,...*».

El ejecutivo comunitario constata, en este análisis, que el Mercado Interior es aún un proceso inacabado, que no ha llegado a su final, y que aún debe perfeccionarse para mejorar su eficiencia y, en último término, aportar «beneficios tangibles» a los ciudadanos y a las empresas de la Unión Europea.

En este contexto, la Comisión formula cuatro grandes objetivos a alcanzar en los próximos cinco años:

- mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la UE,
- reforzar la integración de los mercados de mercancías, servicios y capitales de la UE,
- mejorar el entorno de las empresas radicadas en la UE,
- rentabilizar los logros alcanzados con el Mercado Interior en el exterior.

Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

Se trata de que todos los ciudadanos de la UE seamos capaces de apreciar y valorar los beneficios que nos reporta el Mercado Interior en nuestro nivel y calidad de vida, en nuestra condición de trabajadores, empresarios, estudiantes, consumidores, titulares de un crédito, ahorradores, inversores, contribuyentes o turistas.

La Comisión propone, en este ámbito, la puesta en marcha de una serie de medidas como la revisión y mejora de determinados aspectos de la legislación de consumo, la revisión de los sistemas y procedimientos del reconocimiento mutuo, entre Estados, de títulos y diplomas académicos, la revisión de determinada normativa sobre Medio Ambiente, la reformulación de la legislación comunitaria sobre el derecho de residencia o la mayor coordinación en materia de protección social.

Reforzar la eficiencia e integración de los mercados

La Comisión incide, en este punto, en la esencia misma del Mercado Interior, es decir, en la creación de mercados de bienes, servicios y capitales integrados y eficaces, que fomenten la competencia entre empresas y las mejoras de productividad.

Bruselas se plantea la continuación de las acciones ya iniciadas y, en particular, la eliminación de los obstáculos técnicos al comercio transfronterizo mediante la total transposición de las Directivas de armonización del Mercado Interior a los Ordenamientos jurídicos nacionales y

mediante la extensión de la aplicación del principio del reconocimiento mutuo en los ámbitos no armonizados.

Además, presenta otra serie de medidas, entre las que destacan la integración de los mercados financieros de la UE y la liberalización de los sectores con precios regulados (en especial, el sector eléctrico, el gas, las telecomunicaciones y los servicios postales), el desarrollo de una normativa común sobre el comercio electrónico y la reforma de la normativa actual sobre el acceso a los mercados públicos.

Mejorar el entorno empresarial

La Comisión destaca, en este sentido, las siguientes prioridades: la reducción de las ayudas públicas (fundamentalmente las de carácter sectorial), la aprobación de exenciones en esta materia de ayudas públicas para PYMEs y para acciones de formación, la mayor coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros, la simplificación y «mejora» de la legislación comunitaria en materia de Derecho de Sociedades, actividad aseguradora y actividad bancaria, la reducción de los costes económicos y reglamentarios que frenan la creación de empresas en la UE y, también, la mejora en el acceso a fórmulas de financiación de capital-riesgo para las empresas y, en particular, para las PYMEs.

Rentabilizar los logros del mercado interior en el exterior

En este ámbito, la Comisión propone:

- acoger a los representantes de los países candidatos a la Adhesión a la UE en las reuniones del «Comité Consultivo del Mercado Interior» y en los Centros de Coordinación del Mercado Interior, organismos responsables de la resolución de conflictos comerciales,
- promover la transferencia de conocimientos y experiencias entre Estados miembros y Estados candidatos en aspectos particulares del Mercado Interior,
- utilizar la experiencia de la UE en la creación del Mercado Interior para la definición del sistema multilateral del comercio del siglo XXI, en el seno de la Organización Mundial del Comercio.

El programa de trabajo que se plantea la Comisión es muy ambicioso, y ello por la constatación de que todavía existe «mucho Mercado Interior que perfeccionar».

En todo caso, también es consciente la Comisión de que, para avanzar en los cuatro objetivos marcados, deberá ser capaz de conseguir la colaboración de los Estados miembros, para que, efectivamente, muestren una clara e inequívoca voluntad política de avanzar en el Mercado Interior y consigan contrarrestar las presiones que, sin duda, habrán de recibir de grupos y colectivos contrarios a las medidas propuestas por Bruselas. Tal ha de ser el caso, sin duda, de la liberalización del sector eléctrico, de la reducción de las ayudas públicas o de la armonización fiscal.

Beatriz Iñarritu

La ampliación del proyecto europeo: las adhesiones de los países del este y centro de Europa

por Ana Becerro García

Profesora del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto

y por Cristina Churruza Muguruza

Profesora del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA UNIÓN EUROPEA Y EL RETO DE LA AMPLIACIÓN.—3. LA ESTRATEGIA PARA LA AMPLIACIÓN Y LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN.—4. IMPLICACIONES INTERNAS DE LA AMPLIACIÓN: EL NECESARIO FORTALECIMIENTO PREVIO DE LA UNIÓN.—5. IMPLICACIONES PARA LOS PECO.—6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Para la Unión Europea, la ampliación hacia los países de Europa Central y Oriental se presenta a la vez como una necesidad política y como una oportunidad histórica. La ampliación plantea el problema fundamental de la profundización del proceso de integración y conlleva el aumento de las responsabilidades externas de la Unión.

De una estrategia de ampliación escalonada y limitada en una primera fase a Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia hemos pasado a un proceso de adhesión de carácter global que incluye ahora a 13 candidatos. No hay que excluir que en el futuro este proceso se extienda a los países del Sudeste de Europa o de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y la República Federal de Yugoslavia) con los que, a raíz de la intervención en Kosovo, se ha iniciado un proceso de estabilización y asociación con la perspectiva de una futura integración en la Unión Europea¹. Es decir, la Unión Europea abre sus puertas a casi el doble de sus

¹ El Consejo Europeo de Lisboa (23-24 de marzo de 1999) reconoció que el objetivo último de la Unión Europea es «la mayor integración posible de los países de la región en la corriente política y económica europea». La finalidad del Proceso de Estabilización y Aso-

actuales miembros. Ello significa ampliar su territorio en casi un 50% y un 40% en cuanto a su población se refiere pero sólo un 10% si lo que se tiene en cuenta es el producto nacional bruto.

La ampliación del proyecto europeo es un reto que suscita, en consecuencia, muchos interrogantes. En primer lugar, plantea la cuestión de cuáles son los límites de Europa, ¿es Europa lo mismo en términos geográficos, históricos, políticos? En segundo lugar, obliga a reflexionar sobre el buen funcionamiento de las instituciones europeas: cómo podrán las instituciones seguir ejerciendo las funciones que les encomiendan los Tratados y cómo mantendrá la Unión su capacidad de adopción de decisiones y su cohesión, de manera que siga siendo posible avanzar en la construcción europea. Y en relación con la anterior está la necesidad de plantearse cuál es la finalidad política de la Unión y qué implicaciones geoestratégicas conlleva esta transformación del proceso de ampliación. Finalmente si la ampliación se entiende, como debería, como un factor de mayor integración, y no como un proceso paralelo y separado, también es necesario interrogarse sobre las consecuencias que tendrá la ampliación para los países de Europa central y oriental (PECO).

En este contexto tan complejo nuestra intención es proponer un esquema de aproximación que permita comprender en que términos se plantea la ampliación. Nuestro objetivo es esbozar un estado de la cuestión (en qué consiste el proceso de ampliación a los PECO) y plantear algunas reflexiones con relación a los problemas y oportunidades que suscita tanto en el ámbito interno en la UE como en el ámbito externo, es decir, en los propios países candidatos.

2. LA UNIÓN EUROPEA Y EL RETO DE LA AMPLIACIÓN

El fin de la guerra fría y, consecuentemente de la rivalidad entre las superpotencias, supuso una transformación del contexto regional y mundial de la integración europea. Como señalaba E. Barón, «ha desaparecido el paraguas tutelar que la protegía confortablemente y, en alguna medida, constituía una coartada para la inacción. El hecho es que Europa ha vuelto a situarse como tal en el mapa mundial. Con varias Europas que tratan de relacionarse, en un proceso de movimiento y redefinición»². La

ciación para los países del Sudeste de Europa adoptado por el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999 es ofrecer a estos países la perspectiva de una integración completa en las estructuras europeas, es decir, en la Unión Europea. *Vid.* respectivamente Bol.UE, 3-1999, punto I y Bol-UE, 6-1999, punto I.

² BARÓN CRESPO, E., «La política exterior y de seguridad común», *ICE*, n.º 728, abril 1994, p. 85. BUZAN señala cómo de 1947 a 1989 «Europa estaba atrapada en la concha im-

Unión Europea recién nacida del Tratado de Maastricht tuvo que hacer un especial esfuerzo para acomodarse a la nueva estructura internacional y europea y por responder de forma coherente y activa al nuevo balance de riesgos y oportunidades que ella le planteaba³.

El principal reto con el que se enfrentaba la Unión Europea era la creciente inestabilidad en el continente. La nueva era de democracia, paz y unidad, inaugurada por la Carta de París quedó pronto superada por los acontecimientos⁴. El vacío creado por la disolución de las organizaciones de cooperación económica y político-militar en Europa oriental y por la desintegración de la Unión Soviética en diciembre de 1991 y el conflicto en la antigua Yugoslavia multiplicaban los riesgos de inestabilidad. La creciente imposibilidad política de controlar los ejércitos y los sistemas de armamento, los procesos de desintegración de los Estados, los conflictos fronterizos y las tensiones étnicas o nacionales en Europa central y oriental, las diferencias sociales y económicas entre el Este y el Oeste, las catástrofes medioambientales, entre ellas las relacionadas con el ámbito nuclear y las profundas repercusiones del desmantelamiento del antiguo ámbito de influencia soviético, constituían los riesgos más importantes para la seguridad y la estabilidad en Europa⁵. Sólo la inte-

puesta por la rígida rivalidad de las superpotencias. Estaba subordinada más que dominada, y dependiente más que independiente» (traducción propia). *Vid.* BUZAN, B., «The European Security Complex» en BUZAN, B.; KELSTRUP, M.; LEMAITRE, P.; TROMER, E. & WAEVER, O., *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*, London, Pinter, 1990, p. 39 y entre otros: JOPP, M., *The Strategic implications of European Integration*, London, The International Institute for Strategic Studies, 1994, ADELPHI PAPERS, n.º 290 y ROBERTS, A., «A New Age in International Relations?», *International Affairs*, vol. 67, n.º 3, 1991, pp. 509-526.

³ El Consejo Europeo reunido en Maastricht los días 9 y 10 de diciembre de 1991 alcanzó el acuerdo para la adopción del Tratado de la Unión Europea. El TUE, firmado el 7 de febrero de 1992 no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993 por lo que la Unión Europea nació formalmente en esta fecha. Sin embargo, entendemos que los acuerdos adoptados en Maastricht en diciembre de 1991 posibilitan el surgimiento de una nueva realidad, la Unión Europea, a la que se adecuan los distintos actores. Por ello, utilizamos el término Unión o Unión Europea o UE para denominar al actor que surge a partir de este momento ya que produce efectos políticos antes de su entrada en vigor.

⁴ Los títulos de los documentos adoptados en las cumbres de la CSCE de París de 1990, «Carta de París para una Nueva Europa», y de Helsinki en 1992, «El desafío del cambio», son ilustrativos de la nueva situación. En Helsinki, se reconoce que «estamos ante un momento prometedor pero también en un momento de inestabilidad e inseguridad. La recesión de la economía, la tensión social, el nacionalismo agresivo, la intolerancia, la xenofobia y los conflictos étnicos amenazan la estabilidad en la región de la CSCE» (punto 12). *Vid.* textos en *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa*. CSCE, Textos fundamentales, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores/BOE, 1992, pp. 213-221 y 293-330, respectivamente.

⁵ Estos desafíos son, en la práctica, los distintos factores de inseguridad en Europa en las diferentes dimensiones que señala BUZAN: militar, política, económica, societal y medioam-

gración política y económica de estos países en el seno de la Unión podría asegurar de manera duradera la paz y la estabilidad en el continente europeo.

Desde un primer momento, el interés de la Comunidad en la estabilidad política y económica en Europa central y oriental, le condujo a ayudar a los países de la Europa central y oriental a llevar a buen término sus reformas políticas y económicas. A lo largo de los años 1989-1992, la CE, a petición del G-24, asumió un papel central en la coordinación de la ayuda occidental y creó los programas comunitarios de asistencia PHARE y más tarde el TACIS. Sin embargo, los profundos cambios producidos en esta zona del continente durante 1989 y 1990 exigían una respuesta de mayor alcance por parte de la Comunidad. La propuesta comunitaria fue ofrecer a estos países acuerdos de asociación o de segunda generación, denominados Acuerdos Europeos⁶.

El fin de la división europea ofrecía también la oportunidad histórica a la Unión de contribuir a la unificación de Europa y hacer extensivas a los países de Europa Central y Oriental la paz y prosperidad de que disfrutaban los Estados comunitarios⁷. Prácticamente todas las fuerzas políti-

biental. *Vid.* BUZAN, B., «Introduction» en BUZAN, B.; KELSTRUP, M.; LEMAITRE, P.; TROMER, E. & WAEVER, O., *The European Security Order Recast*, op. cit., pp. 4-10 y en el mismo sentido HYDE-PRICE, A., *European Security beyond the Cold War. Four Scenarios for the year 2000*, London, SAGE/RIIA, 1991, pp. 56-62. También con relación a los nuevos desafíos que enfrenta la Unión en Europa: RUMMEL, R., «Regional Integration in the Global Test», en RUMMEL, R., *Toward Political Union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Baden-Baden, Nomos, 1992, pp. 14-17.

⁶ Sobre las primeras respuestas de la Comunidad a los países del este, *vid.*: ALLEN, D., «West European Responses to Change in the Soviet Union and Eastern Europe» en RUMMEL, R. (ed.), *Toward political union. Planning a common foreign and security policy in the European Community*, Nomos, Baden-Baden, 1992, pp. 119-138; GAUTRON, J-C., *Les relations Communauté Européenne-Europe de l'Est*, Paris, Economica, 1991; INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES, *Un défi pour la Communauté Européenne: les bouleversements à l'Est et au centre du continent - A challenge for the European Community: the upheavals in Central and Eastern Europe*, Bruxelles, ULB, 1991; JORGENSEN, K.E., «The European Community and Eastern Europe» en NORGARD, O., PEDERSEN, T., & PETERSEN, N., (dirs.), *The European Community in World Politics*, London, Pinter, 1993, pp. 77-97; y PINDER, J., *The European Community and Eastern Europe*, London, RIIA, 1991.

⁷ El origen de la idea europea, es decir, el objetivo de alcanzar la unión política de los países europeos, se remonta al Renacimiento, aunque sus raíces lleguen a épocas más remotas. Sin embargo, la concreción de esta idea en proyectos políticos específicos no surgió hasta la Segunda Guerra Mundial. La primera materialización práctica de la idea de la Unión Europea, aunque de forma sectorial, fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), primera de las tres Comunidades. Los objetivos de la CECA eran políticos: crear las bases para una paz estable en Europa (integrando la República Federal de Alemania en la Europa occidental) y preparar la creación de una federación europea. El instrumento elegido era sectorial y económico: la puesta en común de los recursos del carbón y

cas, desde Estonia a Bulgaria, solicitaron relaciones de cooperación estrechas con los países occidentales y, especialmente, la adhesión a la Comunidad Europea en un esfuerzo tanto de afirmar su identidad europea como de encarar sus grandes dificultades económicas y políticas. Tras la caída del muro de Berlín (9 de noviembre de 1989), el acercamiento entre las dos Alemanias se produce a un ritmo creciente⁸. La aceleración histórica que provocó el colapso del imperio soviético enfrentó a la Comunidad a nuevas responsabilidades políticas frente a los entonces llamados países del Este. Con la adopción del Tratado de la Unión Europea (TUE) en diciembre de 1991, la nueva situación creada por las crecientes demandas de adhesión a la Unión⁹, la reunificación alemana, y la inevitable reordenación de su política hacia el Este, y el vacío de poder dejado por la desintegración de la Unión Soviética obligaron a la Unión a diseñar una política europea de miras más amplias. La Unión tuvo que diseñar una estrategia que le permitiera «reforzarse para hacer frente a las responsabilidades que le son propias, y al mismo tiempo, profundizar los

del acero bajo una autoridad supranacional en una organización abierta a todos los países europeos. De forma paralela al proceso de integración, se va a desarrollar un sistema europeo de cooperación intergubernamental marcado por la confrontación Este-Oeste que permanece invariable hasta el fin de la división europea formalizada con la Carta de París en noviembre de 1990. En 1947-1948, la Guerra Fría se instalaba en Europa. De 1947 a 1955, se crearon dos sistemas antagónicos, uno euroatlántico (OECE, OTAN) y otro soviético (CAEM, Pacto de Varsovia). Mientras, se fue conformando también una cooperación propiamente europea (Consejo de Europa, UEO). Con relación a la Unión Europea como idea y proyecto político véase entre otros: BRUGMANS, H., *La Idea Europea 1920-1970*, Madrid, Moneda y Crédito, 1972; PÉREZ-BUSTAMANTE, R., *Historia política de la Unión Europea 1940-1995*, Madrid, Dykinson, 1995; TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972. Vid. sobre el sistema de cooperación intergubernamental en Europa como reflejo de la mutación de la sociedad internacional, entre otros: ARCHER, C., *Organizing Western Europe*, London, Edward Arnold, 1990; KEOHANE, R.O., NYE, J.S., & HOFFMAN, S. (eds.), *After the Cold War. International institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*, Harvard, Mass., Harvard University, 1993; MIALL, H., *Shaping the new Europe*, London, RIIA, 1993; MOREAU DEFARGES, P., *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 1993.

⁸ La República Federal Alemana consciente de las reticencias que levantaba la reunificación de la nación alemana se dispuso a asumir los compromisos necesarios para convencer a los países vecinos de sus intenciones pacíficas. Mientras la reunificación estaba siendo negociada, la RFA preparaba una segunda generación de tratados con sus vecinos del Este. Estos tratados expresaban entre otros el apoyo de la RFA a la integración de estos países en la CE. Vid. LIPPERT, B., and STEVENS-STRHMANN, R., *German Unification and EC Integration*, London, RIIA/Pinter, 1993, pp.114-116.

⁹ Turquía (14.4.1987), Austria (17.7.1989), Chipre (4.7.1990), Malta (16.7.1990) y Suecia (1.7.1991) habían presentado oficialmente su demanda de adhesión. Polonia, Hungría y Checoslovaquia habían anunciado su intención de incorporarse a la CE a finales de siglo y a lo largo de 1991 surgieron peticiones similares de los Estados bálticos, de Croacia y Eslovenia además de Bulgaria y Rumania.

vínculos que la unen con las otras Europas, según fórmulas adecuadas a cada situación»¹⁰.

Las demandas de adhesión plantearon el problema fundamental de la profundización en el proceso de integración. La adhesión de nuevos miembros aumentará la diversidad y heterogeneidad de la Unión. El desafío es doble. Por un lado, la UE debe dotarse de los medios institucionales y políticos para funcionar con más de 20 países. Por otro, tiene que adaptar los instrumentos jurídicos y financieros con vistas a mantener la cohesión económica y social de una Unión diversificada. Por ello, para que la adhesión contribuya al fortalecimiento y no a la disolución de la Unión, el proceso depende del cumplimiento de una serie de condiciones y criterios.

Fue en el Consejo Europeo celebrado en Copenhague (diciembre, 1993) cuando la Unión Europea aceptó por fin la posibilidad de que los países de Europa central y oriental que lo desearan solicitaran su adhesión a la Unión. Se dijo entonces que el ingreso tendría lugar en cuanto un país asociado pudiera asumir las obligaciones de la adhesión cuando cumpliera con las condiciones económicas y políticas requeridas, condiciones que fueron definidas en esa misma cumbre:

- Instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.
- Existencia de una economía de mercado en funcionamiento.
- Capacidad de hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión, incluida la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión vinculadas al acervo, más en concreto, de suscribir los fines de la unión política, económica y monetaria.

Los países candidatos deben, por tanto, respetar la totalidad del acervo comunitario y ser capaces de aplicarlo adecuadamente, lo cual implica añadir a las consabidas reformas en los ámbitos económico y político, la reforma de sus sistemas legales (administración pública y sistema judicial). La existencia de dichos criterios y, sobre todo, su concreción posterior ha permitido a los países candidatos orientar sus programas de reforma económica y política hacia el objetivo de la adhesión; al mismo tiempo ha facilitado el control comunitario de todo el proceso al posibilitar la evaluación continua y detallada de la evolución interna de estos países¹¹.

¹⁰ Vid. «Presentación ante el Parlamento Europeo del programa de trabajo de la Comisión por el presidente Jacques Delors», *Bol. CE Suplemento* 1/91, p. 9.

¹¹ La definición precisa y mensurable de los objetivos y las condiciones que los países candidatos debían cumplir para poder integrarse en la Unión Europea como Estados miem-

Casi como una cuarta condición puede considerarse la alusión del Consejo Europeo de Copenhague a la propia capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros «sin dejar de mantener el impulso de la integración europea»¹². Si la situación económica y política de los países candidatos es importante, no menos esencial es evitar que la diversidad de sistemas jurídicos y económicos resultante de la ampliación entorpezca el funcionamiento del mercado interior o paralice el proceso comunitario de toma de decisiones. Esta última consideración provocó la inclusión de las cuestiones institucionales en el mandato inicial de revisión del Tratado de la Unión Europea (antiguo artículo N), «para facilitar la labor de las instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz ante la perspectiva de la ampliación»¹³; en un ejemplo más de lo que algunos autores denominan muy gráficamente «política del aplazamiento»¹⁴, el Tratado de Amsterdam no recogió estas reformas que, finalmente, han sido aprobadas —más adelante se vuelve sobre esta cuestión— en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000).

Pero, antes que nada, el primer requisito para acceder a la UE es el de ser un Estado europeo. El artículo O del TUE establece que «cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión»¹⁵. La cuestión es: ¿qué es ser europeo? El término europeo es extremadamente difícil de definir¹⁶. Europa resiste a toda definición incontestable. La Comisión señalaba en el punto 7 sobre los límites de Europa del informe al Consejo Europeo de Lisboa que: «El término europeo no ha sido definido oficialmente. Combina una suma de aspectos geográficos, históricos y culturales que contribuyen a la identidad europea. La

bros de pleno derecho no se produjo hasta la publicación de los dictámenes de la Comisión sobre las demandas de adhesión de los países que habían presentado su solicitud (Agenda 2000, julio de 1997). A partir de entonces y siguiendo un mismo esquema evaluador, la Comisión elabora regularmente los informes de seguimiento sobre los progresos realizados por cada país de cara a su adhesión.

¹² Consejo Europeo de Copenhague, conclusiones de la Presidencia; diciembre 1993.

¹³ Consejo Europeo de Bruselas, conclusiones de la Presidencia; 1994.

¹⁴ FRIIS, L.; MURPHY, A. «The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries», en *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n.º 2, junio, 1999, pp. 211-232.

¹⁵ El Artículo 49 (antiguo artículo O) del Tratado de Amsterdam establece que «cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión». Los principios enunciados en el artículo 6 son los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.

¹⁶ *Vid.* en este sentido MURRAY, Ph., «Introduction. Europe: Rethinking the Boundaries» en MURRAY, Ph. and HOLMES, L., *Europe: Rethinking the Boundaries*, Ashgate, Aldershot, 1998, pp. 1-18 y WALLACE, H., «Whose Europe is it anyway? The 1998 Stein Rokkan lecture», *European Journal of Political Research*, vol. 35, n.º 3, may 1999, pp. 287-306.

experiencia compartida de vecindad, ideas, valores, interacción histórica, no puede condensarse en una fórmula simple, y está sujeta a revisión en las siguientes generaciones.» La dificultad de definir Europa en términos geográficos lleva a la Comisión a considerar que no «es posible ni oportuno establecer ahora las fronteras de la Unión Europea, cuyos contornos se perfilarán a lo largo de muchos años»¹⁷. En este contexto, «Europa» se define como el espacio de aplicación de un proyecto político, el de la Unión Europea, cuya dimensión espacial será determinada por el conjunto de los Estados que en él participen.

La identidad europea es, como se acaba de señalar, una condición básica que deberá cumplir todo Estado que solicite la adhesión¹⁸. El proyecto europeo combina un conjunto de valores comunes a todas las sociedades europeas, los principios democráticos, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales con los de una economía abierta fundada sobre el dinamismo del mercado, la solidaridad y la cohesión¹⁹. Estos valores, que expresan un modelo propio, europeo, de sociedad, se señalan fundamentalmente en el Preámbulo del Tratado, los objetivos generales de la Unión y la Comunidad y disposiciones y políticas específicas. En el Preámbulo, los Estados miembros confirman «la adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho» (3.º Considerando), el deseo de «acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradicio-

¹⁷ Vid. *Bol. CE* 6-1992, punto I. 58.

¹⁸ Hablar de la identidad europea equivale a hablar de la idea y la realidad de Europa y de su reflejo en la conciencia de los europeos. TRUYOL Y SERRA, A., «La identidad europea: pasado, presente y futuro», en ABELLÁN, J.L. (coord.), *El reto europeo: identidades culturales en el cambio de siglo*, Madrid, Trotta/Asociación de Hispanismo Filosófico, 1994, p. 99. Sobre la identidad europea *vid.*, entre otros: ABELLÁN, J.L. (coord.), *El reto europeo: identidades culturales en el cambio de siglo*, Madrid, Trotta/Asociación de Hispanismo Filosófico, 1994; DELSOL, Ch., «L'identité européenne et la question de l'universel», *Commentaire*, vol. 18, n.º 69, 1995, pp. 27-30; JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», *RIE*, vol. 20, n.º 1, 1993, pp. 9-52; MATE, R., «Identidad y alteridad en la cultura europea», *Revista de Occidente*, N.º 140, enero, 1993, pp. 59-69; MORÍN, E., «Existe-t-il une identité culturelle européenne?», en BEUTLER, B., (dir.), *op. cit.*, pp. 132-140; PITCH, R., *L'Identité Européenne*, Bruxelles, TEPESA et Presses Interuniversitaires Européennes, 1994; WALLACE, W., *The dynamics of european integration*, London, Pinter/RIIA, 1990; TASSIN, E., «La identidad europea. Cultura, filosofía y política», *Leviathan*, n.º 56, 1994, pp. 25-39; TRUYOL Y SERRA, A., «La identidad europea: pasado, presente y futuro», *op. cit.*, pp. 99-105.

¹⁹ La definición más clara de la identidad europea fue la que se dio en la Declaración sobre la Identidad Europea adoptada en la Cumbre de jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad de Copenhague el 14 de diciembre de 1973 donde se hace referencia a una peculiaridad europea global. Vid. «Declaración sobre la Identidad Europea» en PHILIP, C., *Textos constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, Ariel, 1985, pp. 116-120.

nes» (4.º Considerando) y la decisión de «promover el progreso social y económico de sus pueblos» (7.º Considerando).

La Unión Europea tiene un carácter democrático ya que se fundamenta, tal y como señala el artículo 6.3 (antiguo F.1) del TUE, en el respeto de la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basan en los principios democráticos (art. 6.1). Además, el carácter democrático de la Unión se reafirma en el compromiso político-constitucional del respeto de los derechos fundamentales²⁰. Esta formulación tiene una doble utilidad. En primer lugar, constituye una toma de posición en favor de una cierta visión de la Unión, según la cual, la Unión debe respetar en sus estructuras y en sus desarrollos la identidad nacional de los Estados que la forman²¹. Es el reconocimiento de la unión en la diversidad compartiendo unos valores y unos intereses comunes²². En segundo lugar, el artículo 6 se convierte en una fuente esencial para comprender la orientación política y constitucional de la Unión Europea y supone una clara señal política para aquellos Estados candidatos a la adhesión. Los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos, son los requisitos previos para pertenecer a la Unión Europea.

²⁰ La actuación de la Unión para ser conforme a derecho deberá respetar los derechos fundamentales «tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario» (art. 6.2). El artículo 6.2 constitucionaliza así la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Asimismo, el respeto de los derechos fundamentales es objeto de menciones específicas en los pilares no comunitarios concretamente en el art. 11 (antiguo J.1. párr. 2.º) sobre los objetivos de la PESC.

²¹ Esta visión conlleva una concepción comprensiva y no exclusiva de las identidades nacionales lo que, como recuerda CONSTANTINESCO, es importante ahora que se manifiestan llamadas en favor de la salvaguardia de las identidades locales de cara a lo que se percibe como uniformización imputable a la acción de la Comunidad. *Vid.* CONSTANTINESCO, V., «La structure du traité instituant l'Union Européenne», *CDE*, n.º 3-4, 1993, p. 270.

²² La diversidad cultural es parte de la identidad europea. Así, según PISANI, tenemos que construir «lejos de un Estado-Nación, un para-Estado multinacional, en el que la ciudadanía europea y la pertenencia cultural coexistan dentro de una dialéctica fecunda entre unidad y diversidad, no contempladas ya como opuestas sino como complementarias». *Vid.* PISANI, E., «La Europa política», *Situación*, n.º 1, 1995, p. 15. Para MORÍN, al dominar el mundo, la cultura europea se había también dispersado por el mundo. Ella, correlativamente, ha europeizado el mundo y mundializado Europa. ¿Qué es lo que queda de propio de la cultura europea? La cultura europea es y permanece, siguiendo a Morin, sobre todo desde el Renacimiento, «una obra tumultuosa y desordenada que no obedece a ningún plan ni programa preconcebido. Lo que es importante en la cultura europea, no son las ideas dominantes (cristianismo, humanismo, razón, ciencia); son estas ideas y sus contrarias. Es decir, lo que importa en el devenir de la cultura europea es el encuentro de las diversidades, los antagonismos, las competencias, las complementariedades. *Vid.* MORIN, E., *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, pp. 127-133.

3. LA ESTRATEGIA PARA LA AMPLIACIÓN Y LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN

Actualmente, las relaciones de la Unión Europea con los países de Europa central y oriental candidatos a la adhesión se articulan en torno a dos elementos: la estrategia comunitaria para preparar la adhesión y las negociaciones de adhesión iniciadas el 31 de marzo de 1998 (República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia) y el 15 de febrero de 2000 (Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Letonia, Lituania²³).

En términos generales, la estrategia comunitaria consta de cuatro elementos esenciales:

- Los acuerdos europeos. Son acuerdos de asociación que rigen las relaciones comerciales entre ambas partes y que tienen como objetivo primordial la creación de una zona de libre comercio para los productos no agrícolas²⁴. Las restricciones cuantitativas fueron las primeras en ser eliminadas mientras que la supresión de los derechos de aduana ha seguido el ritmo del calendario negociado para cada país. En ausencia de posteriores revisiones de los acuerdos, el libre comercio de productos industriales se producirá a partir de 2001.
- El «Libro blanco sobre la preparación de los países asociados de Europa central y oriental para su integración en el mercado interior de la Unión»²⁵. Preparado en mayo de 1995, el Libro Blanco analiza lo más esencial de la legislación comunitaria relativa al mercado interior, detalla las medidas y estructuras básicas para su aplicación y sugiere el orden en que dichas medidas deben ser adoptadas. Desde su aparición, los países candidatos se han basado en él para desarrollar y aplicar sus estrategias y planes de aproxi-

²³ Fuera de esta área geográfica, Chipre (en marzo de 1998) y Malta (en febrero de 2000) también han comenzado las negociaciones de adhesión con la Unión Europea.

²⁴ Los acuerdos incluyen medidas específicas restrictivas para los denominados sectores sensibles (el textil, el carbón y el acero, productos industriales de base) y productos sensibles (la lista de productos sensibles varía según con quién se haya firmado el acuerdo pero frecuentemente incluyen productos como los automóviles, el calzado, muebles, vajilla, neumáticos y tubos). Los acuerdos proporcionan también una estructura para el diálogo político (bilateral y multilateral) y la posibilidad de cooperar en varios ámbitos (cooperación económica, prevención de actividades ilegales, cooperación financiera y cooperación cultural). [D.O. L 347 de 31 de diciembre de 1993; D.O. L 348 de 31 de diciembre de 1993; D.O. 357 de 31 de diciembre de 1994; D.O. L 358 de 31 de diciembre de 1994; D.O. L 359 de 31 de diciembre de 1994; D.O. L 360 de 31 de diciembre de 1994; D.O. L 26 de 2 de febrero de 1998; D.O. L 51 de 20 de febrero de 1998; D.O. L 68 de 9 de marzo de 1998; D.O. L 51 de 26 de febrero de 1999].

²⁵ COM (95) 163.

- mación de su legislación a la comunitaria en lo concerniente al mercado interior; es un documento, por tanto, de gran utilidad para los países candidatos.
- El diálogo estructurado en el plano institucional. Se trata de reuniones periódicas que, dentro de un marco multilateral, mantienen los países candidatos y la Unión Europea. En ellas se abordan cuestiones de interés común en todos los ámbitos de competencia de la Unión, desde los propiamente comunitarios hasta los englobados bajo los títulos V y VI del Tratado de la Unión (disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación policial y judicial en materia penal, respectivamente). Su existencia ha posibilitado en ocasiones la adhesión de los países candidatos a determinadas declaraciones comunes o acciones conjuntas de la UE.
 - El programa PHARE (1.560 millones de euros). Es el principal instrumento financiero para ayudar a los países candidatos a adoptar el acervo comunitario. Los fondos se concentran en torno a dos grandes prioridades: el refuerzo de la capacidad institucional de estos países (recibe el 30% del presupuesto) y el soporte de las inversiones necesarias para adaptar las empresas e infraestructuras a las normas y estándares comunitarios (el 70% del presupuesto). Desde el año 2000, otros dos instrumentos financieros están vigentes: el fondo para inversiones en transporte y medio ambiente (*ISPA-Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*; dotado con 1.040 millones de euros) y el destinado a la modernización de la agricultura y al desarrollo rural (*SAPARD-Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*; 520 millones de euros)²⁶.

Por lo que respecta al proceso de negociación en marcha, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría y Polonia (y Chipre) han cerrado de forma provisional entre 13 y 16 capítulos (pesca, estadísticas, pequeñas y medianas empresas, ciencia y tecnología, educación y formación, etc.)²⁷ y mantienen abierto el resto, entre ellos los más complejos de negociar, como es el caso del capítulo agrícola y la libre circulación de trabajadores²⁸. Con Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, y Rumania (y

²⁶ <http://europa.eu.int/comm/enlargement>

²⁷ *Bulletin Quotidien Europe*, 7856, de 6 de diciembre de 2000, p. 9.

²⁸ Las demandas de los países candidatos en el capítulo agrícola, centradas en la obtención de ayudas directas a los agricultores, chocan frontalmente con los planes comunitarios que, ni tienen previsto ayudas de este tipo en los fondos destinados a la política agrícola de los Estados candidatos, ni contemplan una ampliación de las perspectivas financieras aproba-

Malta) la UE abrió en marzo de 2000 varios capítulos de negociación, diferentes para cada país según el nivel de preparación de cada uno de ellos. De los 17 capítulos abiertos entonces, entre 7 y 11 se han cerrado ya. Este es el calendario de negociaciones previsto por la Comisión para los próximos meses²⁹:

- Primer semestre de 2001: Libre circulación de mercancías, personas y capitales, libre prestación de servicios, derecho de sociedades, cultura y política audiovisual, política social y empleo, medio ambiente y relaciones exteriores.
- Segundo semestre de 2001: Política de la competencia, política de transporte, energía, fiscalidad, unión aduanera, agricultura (cuestiones veterinarias y fitosanitarias, pesca, justicia y asuntos de interior, control financiero.
- Primer semestre de 2002: Agricultura (cuestiones pendientes), política regional e instrumentos estructurales, disposiciones presupuestarias y financieras, instituciones, otras cuestiones³⁰.

Las expectativas de la propia Unión con respecto al futuro desarrollo de las negociaciones y a su conclusión —se prevé la primera ampliación en 2004 siempre y cuando las negociaciones se concluyan a finales de 2002 y la ratificación de los tratados de adhesión se realice en 2003— son bastante ajustadas al ritmo seguido hasta la fecha aunque, bien es verdad, que las negociaciones han abordado hasta aquí los capítulos menos problemáticos y que, dada la dificultad de los capítulos que restan, no es en absoluto descartable un retraso en el calendario previsto. Esto

das en Berlín (marzo de 1999) que pudiera cubrir eventualmente dichas ayudas. En cuanto a la libre circulación de trabajadores, la postura de la Unión Europea es la de aplicar períodos de transición de mayor o menor duración (entre cinco y siete años es la propuesta alemana) dependiendo de las intenciones migratorias reales de las poblaciones de los nuevos Estados miembros y de las necesidades de mano de obra suplementaria en los actuales. La postura de los países candidatos es claramente contraria a la comunitaria; Polonia, por ejemplo, defiende que el acceso al mercado de trabajo de la Unión se realice en el mismo momento de la adhesión. Los largos períodos transitorios solicitados por los países candidatos en el capítulo medioambiental y la financiación de las fuertes inversiones que son necesarias en este campo, son también asuntos en los que el consenso se alcanzará con dificultad.

²⁹ *Strategy Paper*, Comisión Europea, 8 de noviembre de 2000. Además de este plan de trabajo, la Comisión propone en este documento que se cambie el procedimiento seguido hasta ahora para los problemas pendientes; en vez de mantener el capítulo abierto hasta que todos los problemas sean resueltos, la Comisión sugiere dejarlo de lado (acompañado de una mención especial que precise que será examinado con posterioridad, con el fin de lograr una solución a los puntos aún no resueltos) y continuar con las negociaciones en el resto de los capítulos. De esta forma, se reduciría el número de capítulos abiertos simultáneamente y estarían ya identificados los problemas que deberían resolverse en la fase final de la negociación.

³⁰ Comisión Europea, *Documento de estrategia para la ampliación*, noviembre de 2000.

último, sin embargo, sería contraproducente y debería ser evitado ya que el aplazamiento de las nuevas adhesiones puede retraer aún más el apoyo de la población al objetivo de la adhesión y hacer disminuir su respaldo a las medidas de reforma que están siendo aplicadas.

4. IMPLICACIONES INTERNAS DE LA AMPLIACIÓN: EL NECESARIO FORTALECIMIENTO PREVIO DE LA UNIÓN

La ampliación a los PECOS es una gran oportunidad tanto para los nuevos futuros miembros como para la Unión Europea. En general los efectos a largo plazo de la ampliación son considerados positivos tanto para la Unión en sí misma como para su papel como actor internacional. La incorporación de nuevos países conllevará importantes ventajas políticas para la Unión, así como para la paz y seguridad en Europa. También en el ámbito económico se esperan beneficios considerables aunque a corto y medio plazo hay que tener en cuenta los problemas relacionados con las tensiones de ajuste en el proceso de integración —en el siguiente epígrafe se aborda esta cuestión. Evaluar el impacto de la ampliación para la Unión Europea es, sin embargo, una tarea muy compleja e incierta. Las consecuencias de la ampliación dependerán tanto de factores internos como de factores externos: del rendimiento económico de la UE y del éxito de la Unión Económica y Monetaria; del rendimiento económico de los países candidatos; del contexto internacional, los precios mundiales de los productos mundiales y de la energía; y de la evolución futura de las políticas de la Unión, especialmente la Política Agrícola Común y las políticas estructurales, aunque también de la Política Exterior y de Seguridad Común y las políticas relativas a Justicia y Asuntos de Interior³¹. No obstante primero de todo el éxito de la ampliación depende de una profundización previa de la Unión Europea.

La futura Unión será menos homogénea y las diferencias económicas, culturales y políticas entre los Estados miembros serán más importantes que nunca en la historia de la integración europea. Ello obliga a plantearse dos cuestiones fundamentales. La primera cuestión es cómo salvaguardar la eficacia de una Unión con más de 20 miembros, es decir, cómo garantizar que la Unión pueda funcionar con un número mayor de miembros teniendo en cuenta que sus responsabilidades han aumentado progresivamente pero no se ha llevado a cabo ninguna reforma institu-

³¹ Sobre los efectos a corto y medio plazo de la ampliación para las políticas de la Unión *vid.* COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Agenda 2000. El desafío de la ampliación*, COM (97) 2000 final, Vol. II, Bruselas, 15.07.1997.

cional exhaustiva. La segunda cuestión relacionada con la anterior es la necesidad de plantearse cuál es la finalidad política de la Unión. La perspectiva de la ampliación de la Unión, de una naturaleza y una amplitud sin precedentes, es una ocasión única y probablemente última, para abrir un debate relativo a la naturaleza y al papel de la Unión Europea en el mundo. La Unión no puede evitar continuamente el debate sobre su espacio geopolítico ni sobre sus límites geográficos. Es necesario, además, que los futuros nuevos Estados sepan a qué modelo de Unión se adhieren³².

La construcción de la unidad europea se enmarca en un proceso de transferencia o atribución progresiva de competencias de los entes estatales hacia el ente supraestatal, por un lado y de refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros, por otro³³. El resultado de la confluencia de ambas estrategias, la de integración y la de cooperación, ha dado lugar al surgimiento de un sistema político singular y una forma de organización política original y única y, a la vez, apropiada y dinámica³⁴. La singularidad del sistema político de la Unión radica tanto en los diversos procesos de toma de decisiones como en la imbricación de poderes en el seno de las instituciones dentro del ciclo de creación de políticas. Los distintos procedimientos de toma de decisiones responden a las dos estrategias señaladas, la de la integración y la de la cooperación que se identifican en dos métodos: el método comunitario inspirado en el principio de la supranacionalidad que privilegia la toma de decisiones por mayoría y, el de la cooperación política de los Estados donde el respeto de las soberanías respectivas conduce a la adopción de decisiones por unanimidad.

El equilibrio general del sistema político de la Unión reside en el marco institucional. Los tratados constitutivos prevén una estructura institucional compleja y original en el que cuatro instituciones, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia, se reparten las principales funciones³⁵. El sistema cuatripartito que se establece trata

³² Estas cuestiones han sido planteadas por el Movimiento Europeo internacional en un informe titulado *Construyamos juntos la Europa del Siglo XXI*. Vid. VV.AA., *Construyamos juntos la Europa del siglo XXI*, Informe realizado por el Comité de Iniciativa del Movimiento Europeo Internacional, Bilbao, IVAP y también en este sentido los informes del Parlamento Europeo sobre la CIG, en especial, A5-0086/2000.

³³ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuatripartito previsto en los tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea», *RIE*, vol. 21, n.º 1, 1994, p. 90.

³⁴ Vid. LOUIS, J-V., «L'heritage communautaire et le nouveau traité sur l'Union Européenne» en VV.AA., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 1035-1042.

³⁵ El TUE modifica el tradicional sistema cuatripartito comunitario elevando al Tribunal de Cuentas, que ve reforzadas sus funciones en el control de los ingresos y gastos del presu-

de compaginar dos principios diferentes: por un lado, el de la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), al amparo de la cual se cimienta el sistema de división y autonomía de poderes propio del Estado moderno de derecho; por otro, la distribución de competencias entre los entes estatales que participan en el proceso de Unión y el nuevo ente supraestatal que se constituye³⁶. Asimismo el equilibrio institucional refleja la doble legitimidad de la Unión como unión de pueblos y unión de Estados. El Consejo, formado por los miembros de los gobiernos de los Estados miembros, representa a los Estados de la Unión. El Parlamento representa a los pueblos de los Estados miembros. En esta estructura la Comisión Europea constituye, sin duda, el elemento más original. Ni es la expresión de la cooperación internacional ni de la legitimidad democrática. Se creó para defender, con total independencia, el interés común.

A través de sucesivas reformas a los Tratados constitutivos, el Acta Unica Europea de 1985, el Tratado de Maastricht de 1991 y el Tratado de Amsterdam de 1997 la Comunidad/Unión Europea ha incrementado progresivamente sus áreas de responsabilidad. También ha aumentado su número de miembros de seis, a nueve, a diez, a doce, a quince. El crecimiento de la Unión ha ido acompañado de modificaciones no siempre muy coherentes del marco institucional y del proceso de toma de decisiones, pero no se ha realizado ninguna reforma con profundidad³⁷. Hay ya claros indicios de que este sistema presenta limitaciones y ya no funciona como debería en una Unión de quince miembros³⁸. Aunque actual-

puesto, a la categoría de institución aunque «nada ha justificado su inclusión como Institución». Vid. MANGAS MARTÍN, A., «El Tratado de Unión Europea: análisis de su estructura», *GJ de CE*, n.º 114, D-17, 1992, p.49.

³⁶ A diferencia del esquema tripartito clásico en el que se basa la distinción de los tres poderes de Montesquieu, el modelo de la Unión, esencialmente el modelo comunitario, ha optado por una imbricación de los distintos poderes, con la excepción de la función jurisdiccional. Con relación a la repartición de poderes en la Unión, vid. entre otros: LENAERTS, K., «Some reflections on the separation of powers in the European Community», *CMLR*, n.º 28, 1991, pp.11-35; UNGERER, W., «Institutional consequences of broadening and deepening the Community: the consequences for the decision-making process», *CMLR*, n.º 30, 1993, p. 71-93; MANIN, Ph., *Les Communautés Européennes. L'Union Européenne*, Paris, Pedone, 1993, especialmente «Chapitre deux. Repartition des pouvoirs», pp. 174-206.

³⁷ Con las sucesivas ampliaciones de la Unión, el campo de aplicación de la mayoría cualificada ha ido progresivamente ampliándose. En el TUE, aunque continúan coexistiendo diversas reglas de mayoría, la mayoría cualificada ponderada se consolida como la regla más frecuente o habitual, consagrándose como la regla general en el ámbito de la UEM y las nuevas competencias. La unanimidad se va a limitar a las cuestiones más sensibles de carácter político y social y de orden «constitucional» y al ámbito de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación en los ámbitos de justicia e interior.

³⁸ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Adaptar las intituiones para que la ampliación sea un éxito. Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la*

mente la gran mayoría de las decisiones que el Consejo ha de adoptar requieren el acuerdo de una mayoría cualificada de Estados miembros, todavía un número relativamente importante de decisiones debe adoptarse por unanimidad, si bien a veces en combinación con un procedimiento de codecisión. Si en una Unión ampliada la mayoría cualificada no se convierte en la regla general y el recurso a la unanimidad la excepción, la toma de decisiones será extremadamente más difícil y podrá significar, en determinadas políticas, el final de cualquier perspectiva seria de profundización³⁹. Por otro lado, si se mantiene sin cambios el sistema actual de ponderación y cálculo de la mayoría cualificada que representa una amplia mayoría en cuanto a población de los Estados miembros, el desequilibrio inicialmente deseado se acentuará en detrimento de los Estados más poblados⁴⁰.

El reconocimiento de la necesidad de realizar una reforma institucional global que hiciera posible que una Unión ampliada funcionase eficazmente condujo a los Estados miembros a adoptar en Amsterdam un Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea. El Protocolo (nº 7) anejo al TUE y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas establecía un enfoque en dos fases: una reforma limitada antes de la primera ampliación y una reforma global antes de que el número de los Estados miembros excediera de veinte.

La distinción de una reforma en dos etapas ha sido superada por los acontecimientos dado que el Consejo Europeo de Helsinki ha abierto las negociaciones a todos los países candidatos. Esto significa que es muy posible que la primera ampliación dé lugar a que el número de miembros de la Unión exceda de veinte, y que, en cualquier caso, el período de tiempo transcurrido entre la primera y la segunda ampliación sea más breve de lo inicialmente previsto. Ya no se trata de un simple ajuste sino de emprender una verdadera reforma que permita, no retrase, la amplia-

reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados, COM (2000) 34 de 26 de enero 2000.

³⁹ Cuando se requiere la unanimidad, el riesgo de bloqueo aumenta efectivamente de manera exponencial con el número y la diversidad de los participantes. La Comisión propuso que sólo razones serias y duraderas justifican el mantenimiento de la unanimidad limitando esta última a cinco categorías de disposiciones. *Vid.* el Anexo 1 en *Ibid.*

⁴⁰ Los autores del Tratado optaron por un sistema de ponderación de los votos que se basa en la población de los diferentes Estados miembros, ponderación considerablemente corregida en favor de los Estados menos poblados para tener en cuenta la individualidad de cada país. El umbral de la mayoría cualificada, es decir, el número mínimo de votos requerido para la adopción de una decisión, expresado en porcentaje del total de los votos, se fijó en un nivel intermedio entre la mayoría simple del número de votos y la unanimidad. Este siempre ha sido ligeramente superior al 70%.

ción, y establezca a largo plazo el sistema institucional⁴¹. A pesar de ello los Estados miembros decidieron convocar una Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional limitada a cuatro ámbitos: el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de votos en el Consejo, la posible extensión de la votación por mayoría cualificada en el Consejo y las cooperaciones reforzadas⁴². Para no demorar la ampliación la Conferencia debía terminar sus trabajos y convenir las modificaciones necesarias de los Tratados para diciembre del 2000. La CIG ha concluido como estaba previsto con la adopción en la cumbre de Niza del 7 al 11 de diciembre pasado del Tratado de Niza⁴³.

Niza ha sido una cumbre donde han predominado los intereses nacionales a corto plazo sobre el interés común de la Unión. Aunque el Consejo Europeo ha logrado un acuerdo que permitirá que la Unión, de conformidad con el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Helsinki, se encuentre en condiciones de acoger, a partir de finales de 2002, a los nuevos Estados miembros, lo cierto es que los resultados han quedado lejos de lo que hubiera sido necesario para reforzar la capacidad de la Unión. Con relación a los ámbitos mencionados las reformas más significativas introducidas por el Tratado de Niza son las siguientes:

—El tamaño y la composición de la Comisión:

Hasta ahora la Comisión ha comprendido al menos un nacional de cada uno de los Estados miembros, dos en el caso de los Estados miembros más poblados, con lo que estaba compuesta de veinte miembros. La CIG ha decidido que a partir del 1 de enero de 2005 la Comisión deberá

⁴¹ Como señala la Comisión en su Contribución para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, la perspectiva de una ampliación a partir del año 2000 impide en la práctica retrasar las reformas necesarias. Los peligros que conlleva un retraso son: el de que todas las dificultades que surgieron en la primera se reprodujeran en la segunda; el de que esta última sea percibida como una nueva condición previa a la ampliación; el de que crezca la desconfianza de los ciudadanos tanto de los Estados miembros como de los países candidatos ante unas instituciones en perpetua transformación. *Vid. Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito, op. cit.* y Comunicación del Presidente y del Sr. Barnier, 10 de noviembre de 1999 *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, contribución para la preparación de la Conferencia, Comunicación presentada el 10 de noviembre de 1999 (COM (99) 592), p. 2.

⁴² El Consejo Europeo de Helsinki sobre la base de las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en Colonia, decidió convocar la Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre cuestiones institucionales a principios de febrero del año 2000. El mandato de la CIG podría ampliarse a otras modificaciones necesarias de los Tratados, en tanto en cuanto resultarán pertinentes «respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam». *Bol. UE*, 12-1999, punto I.16.

⁴³ Una versión provisional en castellano del Tratado de Niza puede consultarse en la página [www del Consejo: http://ue.eu.int/cigdocs/es/cig2000-ES.pdf](http://ue.eu.int/cigdocs/es/cig2000-ES.pdf).

comprender un nacional de cada uno de los Estados miembros. Cuando la Unión cuente con 27 miembros el número de miembros de la Comisión será inferior al número de Estados miembros. El Consejo decidirá el número fijo de miembros tras la firma del Tratado de adhesión del 27 Estado miembro de la Unión. Los miembros de la Comisión serán elegidos con arreglo a una rotación igualitaria⁴⁴. Con el fin de preservar tanto el carácter colegiado como la eficacia y el modo de decisión de la Comisión los poderes de su Presidente han sido reforzados. El Presidente organiza la estructura interna y distribuye las responsabilidades entre sus miembros (art.217 §1 y §3). Además, si el Presidente así se lo pide un miembro de la Comisión deberá presentar su dimisión (art. 217 § 4)⁴⁵.

—Ponderación de votos en el Consejo:

Se ha adoptado un nuevo sistema de ponderación de votos complejo y poco transparente que dificulta la obtención de la mayoría cualificada y facilita el bloqueo de decisiones⁴⁶. Aun así se ha logrado garantizar que la mayoría cualificada represente aproximadamente a dos tercios de la población de la Unión y el 70% del total de los votos, sin que una decisión pueda adoptarse por una minoría de Estados miembros. A partir del 1 de enero del año 2005 para la adopción de decisiones por mayoría cualificada, será modificado el número de votos atribuido a cada miembro del Consejo y el umbral, es decir, el número mínimo de votos, expresado en porcentaje del total de los votos, que se requiere para una decisión⁴⁷. El umbral necesario para adoptar decisiones por mayoría cualificada

⁴⁴ *Vid.* el Artículo 4 Disposiciones relativas a la Comisión del Anejo I «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea» del Tratado de Niza.

⁴⁵ Con relación a la organización interna de la Comisión, *vid.*: COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS; *Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma de las instituciones, Bruselas*, COM(2000) 771 final, 22.11.2000.

⁴⁶ La propuesta de la Comisión, la doble mayoría simple, hubiera sido aparentemente menos compleja y transparente. Las dificultades prácticas de la doble mayoría simple aparecen esencialmente en relación con el cálculo concreto de la mayoría cualificada. Habría que definir qué cifras de población hay que tener en cuenta: qué año de referencia, qué periodicidad para la revisión de las cifras.

⁴⁷ Cuando los actos del Consejo deban ser adoptados a propuesta de la Comisión estos requerirán para su adopción al menos 170 votos a favor de al menos la mayoría de los miembros. En otros casos, para su adopción las decisiones del Consejo requerirán al menos 170 votos a favor de al menos dos tercios de los Estados miembros (art. 205 § 2 TCE). Para restaurar la representatividad de la mayoría cualificada y recuperar el equilibrio originario, era preciso incrementar el peso relativo de los votos de los Estados miembros más poblados. El nuevo reparto de votos ha multiplicado casi por tres el peso de los grandes países (de 10 a 29) y por una media de 2,3 a los demás países. Ahora hay menos desequilibrio entre población y votos. *Vid.* la nueva distribución de votos en el Artículo 3 del Anejo I «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea» del Tratado de Niza.

(71,72%) es próximo aunque superior al nivel actual (71,26%). No obstante en vez de estabilizar el umbral definitivamente en el Tratado, los Estados han optado por fijar el número de votos del país adherente y por revisar en el momento de cada adhesión el umbral de la mayoría cualificada⁴⁸. Además, se ha introducido una cláusula demográfica por la que un Estado podrá verificar que la mayoría cualificada incluye al menos el 62% de la población de la Unión lo que implica que el grupo de países que sume al menos un 38% de la población podrá bloquear una decisión.

—Extensión de la votación por mayoría cualificada:

De las 48 disposiciones del Tratado identificadas por la Presidencia francesa entre las 73 disposiciones que todavía se adoptan por unanimidad, la CIG ha decidido que 24 se adopten por mayoría cualificada⁴⁹. Sólo en siete de estos ámbitos la ampliación de los ámbitos por mayoría cualificada ha sido relacionada con una ampliación del procedimiento de codecisión⁵⁰,

⁴⁸ En el momento de cada adhesión el umbral de la mayoría cualificada será revisado de acuerdo a los criterios expuestos en una Declaración de la Conferencia a este respecto. Se ha adoptado una posición común de la Unión en la que se fijan el número de votos de los Estados con los que se conducen negociaciones de adhesión 205.2. Así en un primer momento el umbral evolucionará en función del ritmo de las adhesiones hasta un mínimo de 73,4% de los votos. Luego cuando los Estados candidatos se hayan adherido el umbral de mayoría cualificada será fijada en 255 votos sobre 345 (73,91%).

⁴⁹ Las decisiones que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Niza se adoptarán por mayoría cualificada se refieren a los ámbitos siguientes: medidas contra la discriminación (art.13 TCE), derecho de circulación y establecimiento (art. 18 TCE), (art. 13 TCE), medidas en materia de asilo (art. 63.1) y algunas medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas (art. 63.2 a) a partir del momento en que una legislación comunitaria haya definido las normas comunes y los principios esenciales que rigen esta materia, medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusión transfronteriza con excepción de los aspectos relativos al derecho de familia (art. 65 TCE), medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos (art. 100 TCE), medidas necesarias para la rápida introducción del ecu como moneda única salvo los tipos de conversión a los que quedarán irrevocablemente fijadas las monedas respectivas de los Estados miembros y el tipo irrevocablemente fijo al cual el ecu sustituirá dichas monedas y se convertirá en una moneda en sentido propio (art. 123 TCE), acuerdos de comercio en materia de servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual (art. 133 TCE), medidas de apoyo a la acción de los Estados miembros en el sector industrial (art. 157 TCE), acciones específicas para fomentar la cohesión económica y social (159) acciones de cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (nuevo art. 181 bis). La votación por mayoría cualificada se aplicará también para las decisiones relativas a los nombramientos en las instituciones y órganos de la Unión (art. 207 § 2, art. 214 § 2, art. 215, art. 247 §3 art. 259 § 1, art. 263 TCE), para la designación de un Representante Especial de la Política Exterior y de seguridad Común (art. 23 en relación con 18 §5 TUE) 18 y en ciertas cuestiones institucionales (art. 190 §5 art. 210, art. 224, art. 225a, 248 § 4 TCE).

⁵⁰ Se trata de los artículos 13, 65, 157, 159, 191 y los artículos 62 y 63 en las mismas condiciones en las que se ha decidido la aplicación de la mayoría cualificada.

sólo persiste la unanimidad en algunos de los ámbitos más sensibles de la cohesión como la coordinación de las legislaciones de seguridad social (art. 42 TCE) y la armonización de las legislaciones fiscales (arts. 93 y 95 TCE) y se mantiene durante un período transitorio en otros lo que muestra la intransigencia de algunos Estados miembros. Así se difieren hasta el 1 de mayo de 2004 algunas decisiones relativas al establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 67 en relación con los artículos 62, 63 y 66 TCE)⁵¹ y hasta el 1 de enero de 2007 las decisiones sobre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión (art. 161 TCE)⁵² y las decisiones relativas a los reglamentos financieros y la determinación de las normas y responsabilidades de los interventores, ordenadores de pagos y contables (art. 279 TCE).

—Cooperaciones reforzadas:

Las disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas han sido modificadas con objeto de que el carácter más heterogéneo de la Unión ampliada no constituya un obstáculo a la voluntad de algunos Estados de avanzar en el proceso de integración. Esta posibilidad contemplada sólo como último recurso se amplía ahora a la política exterior y de seguridad común con excepción de los ámbitos relativos a la seguridad y defensa. Para evitar que se convierta en un instrumento de un número reducido de países, el número mínimo de Estados para formar una cooperación reforzada se ha fijado en ocho para los tres pilares. Asimismo, la posibilidad de veto ha sido suprimida y la consulta al Parlamento Europeo en el segundo pilar ha sido sustituida por el dictamen conforme de éste⁵³.

⁵¹ La Declaración para ser incluida en el Acta Final de la Conferencia sobre el Artículo 67 TCE establece que a partir del 1 de mayo 2004 se adoptarán por mayoría cualificada las medidas sobre las condiciones para la libre circulación de los nacionales de terceros países (art. 62 (3) TCE), las medidas sobre la inmigración y residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales (art. 63(3)(b) TCE) y las medidas para garantizar la cooperación entre las administraciones de los Estados miembros con el fin de establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 66 TCE). Las medidas para el fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de la misma (art. 62 (2) (a) TCE) se adoptarán por mayoría cualificada tan pronto como se haya adoptado un acuerdo con relación a la amplitud de las medidas relativas a la circulación de personas en las fronteras exteriores de la Unión.

⁵² Las decisiones podrán adoptarse por unanimidad a partir del 1 de enero del 2007 siempre y cuando para esa fecha se hayan acordado las Perspectivas Financieras 2007-2013 y el Acuerdo Interinstitucional sobre las mismas.

⁵³ Los principios generales de las medidas para la cooperación reforzada (cláusulas A a F) se incluirán en el Título VII del TUE. *Vid.* sobre la cooperación reforzada el Informe del Parlamento Europeo A5-0288/2000 de 12 de octubre de 2000.

La CIG ha examinado igualmente la oportunidad de reformar otras instituciones y órganos con relación a la ampliación. En este contexto y a pesar de que el Tratado de Amsterdam estableció expresamente en el artículo 189 del Tratado CE que «el número de miembros del Parlamento Europeo no excederá de setecientos», se ha fijado el límite de diputados en setecientos treinta y dos (art. 189 §1 TCE). El número de representantes ha servido en definitiva de variable de ajuste de los equilibrios de poder en el Consejo. El Consejo Europeo de Niza ha incluido también en el Tratado la decisión adoptada por el Consejo Europeo de Helsinki de desarrollar una capacidad autónoma de la Unión para la gestión militar y no militar de las crisis como parte de una política europea común de seguridad y defensa. Su exclusión de la posibilidad de las cooperaciones reforzadas dificultará sin duda el desarrollo de esta política históricamente muy ligada a la soberanía nacional.

La conclusión de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, va a permitir que la Unión, de conformidad con el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Helsinki, pueda acoger, a partir de finales de 2002, a los nuevos Estados miembros. Sin embargo, los resultados obtenidos por la revisión de los Tratados en Niza son, al igual que en Amsterdam en 1997 y en Maastricht en 1991, insuficientes para afrontar una ampliación de la Unión de una naturaleza y una amplitud sin precedentes y por ello una nueva revisión está ya prevista. En una Declaración sobre el futuro de la Unión aneja al Tratado de Niza los Estados miembros solicitan la apertura de un debate amplio y con detalle sobre el futuro de la Unión Europea que deberá desembocar en una nueva CIG que será convocada en 2004. El proceso de debate tratará, entre otras cuestiones, los ámbitos que han sido ya planteados durante la recién terminada CIG: la simplificación de los tratados (reagrupación de las disposiciones fundamentales de los cuatro tratados en un solo tratado más claro); la articulación de las competencias (quién hace qué en la UE, qué competencias se deben ejercer a qué nivel (supranacional, estatal, subestatal), cómo asegurar una mejor complementariedad de los diferentes niveles de acción legislativa y administrativa...); la integración de la Carta de Derechos fundamentales en el Tratado después de su proclamación en Niza; y el papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea.

La incapacidad recurrente de los gobiernos europeos para adoptar las reformas necesarias para la evolución de la Unión resulta sin duda de la ausencia de acuerdo sobre el fondo de los objetivos políticos a largo plazo de la UE. ¿Qué tipo de Unión federal o intergubernamental, quieren los Estados miembros actuales (o la mayoría de ellos) construir en los próximos años? ¿Qué grado de solidaridad y de interdependencia pretenden alcanzar? ¿Continúan decididos a concluir «los fundamentos de una

unión cada vez más estrecha» de pueblos que comparten el mismo destino? Algunos Estados miembros consideran que la Unión debería convertirse en una Europa federal, otros son partidarios de un flexible modelo confederal mientras otros están cómodos con el *statu quo*. La dificultad creciente de los Quince miembros actuales de la Unión para entenderse respecto a una visión común del proyecto europeo se expresa en el vacío político y conceptual que preside las negociaciones de adhesión. Igualmente explica el desinterés creciente de la opinión pública respecto a un proceso de integración cada vez más necesario, pero al mismo tiempo, cada vez más complejo y tecnocrático.

Sin embargo, la reflexión y el debate públicos sobre la finalidad o la orientación del modelo político europeo y sobre sus límites geográficos no pueden ser evitados durante más tiempo. La Unión resultará esencialmente de la visión común de un destino común fundado sobre un modelo político basado en los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos, un modelo económico y social capaz de articular la prosperidad económica con el progreso social y un modelo cultural basado en una comunidad de valores compartidos. Este modelo debe identificarse con un proyecto político en el que se identifiquen los ciudadanos europeos.

5. IMPLICACIONES PARA LOS PECO

5.1. En el ámbito económico

En principio, se puede afirmar que la adhesión tendrá un impacto positivo en los países candidatos, puesto que de su integración en la UE obtendrán éstos unos beneficios comerciales y económicos importantes. No obstante, conviene matizar desde un inicio esta afirmación ya que dichos beneficios podrían verse neutralizados en buena parte por los elevados costes que acompañarán todo el proceso de adhesión. No hay que olvidar que las economías de los países candidatos están todavía en pleno proceso de reformas (tras los primeros planes de choque, los programas de privatización y reestructuración están siendo aplicados, en distintas fases y niveles, en todos los países candidatos) y que, a corto plazo, las políticas restrictivas y de contención en el gasto continuarán vigentes ya que habrá que aplicar planes de convergencia y estabilidad tal y como lo han hecho los actuales Estados miembros.

De forma breve y sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar cinco consecuencias positivas que la adhesión tendrá en los países de Europa central y oriental que se adhieran a la UE. La primera es su participación

en el mercado interior comunitario; esto quiere decir que sus productos podrán competir con los comunitarios en condiciones de igualdad ampliando así de manera significativa su mercado actual lo cual, *a priori*, no sólo será positivo por el incremento de sus ingresos por exportaciones sino que, indirectamente, y gracias a la competencia, se verá incentivado el proceso de modernización económica. En segundo lugar, y en relación directa con lo anterior, la adhesión supondrá para estos países un más fácil acceso a tecnologías y técnicas de gestión avanzadas, vigentes y aplicadas en el entorno productivo y empresarial del mercado interior. En tercer lugar, la adhesión supondrá la llegada de fondos presupuestarios (los contemplados en la «Rúbrica 8. Ampliación» de las perspectivas financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Berlín, en marzo de 1999), y una mayor facilidad para la obtención de préstamos en condiciones ventajosas, provenientes tanto del Banco Europeo de Inversiones (BEI) como del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Los fondos, por ejemplo, alcanzarán un montante total para el período considerado (2002-2006) de 58.070 millones de euros, a los que se podría añadir los 21.840 millones de euros que percibirán durante ese mismo período como ayuda de pre-adhesión. En cuarto lugar, se espera que la adhesión incremente de una manera significativa el flujo de capital inversor extranjero en los países candidatos, bastante escaso hasta la fecha. Lo cierto es que, aunque los flujos de inversión recibidos por los países candidatos pueden considerarse relevantes en el contexto económico de estos países —y esto sólo es cierto para Polonia, Hungría y la República Checa—, no se puede obviar que se trata de cantidades bastante bajas en términos comparativos internacionales. Por último, hay quien también considera como un impacto positivo de la adhesión el hecho de que estos países participarán en los programas y agencias comunitarios. Sin embar-

Tabla 1

Inversión directa extranjera
(en millones de \$)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**	Total(a)
Polonia	n.d.	n.d.	117	284	580	542	1.134	2.768	3.041	6.600	6.500	15.066
Hungría	187	311	1.459	1.471	2.339	1.146	4.453	1.987	1.653	1.700	1.800	16.706
República Checa	n.d.	n.d.	n.d.	983	552	749	2.526	1.388	1.275	2.500	2.000	9.973
Eslovaquia	n.d.	24	82	100	107	236	194	199	84	250	400	1.275

* Estimación.

** Proyección.

(a) 1999 no incluido.

Fuente: BERD, 1999b.

go, no deja de ser éste un beneficio en parte ya asumido por estos países ya que, en una u otra medida, participan desde hace algunos años en varios programas comunitarios (Erasmus, Youth, Life, el 5.º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico) y para 2001 está prevista su inclusión en otros organismos comunitarios (como la Agencia Europea de Medioambiente o el Centro Europeo para las Drogas y la Adicción).

Es evidente que la adhesión no va a suponer un beneficio exento de costes para los países candidatos y que algunos de los beneficios citados aquí presentan una doble vertiente que no se puede dejar de tener también en cuenta. Por ejemplo, en lo que respecta a su participación en el mercado interior comunitario, es cierto que sus productos podrán competir con los comunitarios y que su mercado se verá así ampliado (incremento de los ingresos por exportaciones, mayor competencia, incentiva-ción de su modernización económica), pero no es menos cierto que los productos comunitarios (de consumo, de inversión; provisión de servicios, financieros o de otro tipo) también verán franqueada su entrada en los mercados de los nuevos Estados miembros. Dado que los productos comunitarios gozan *a priori* de cierta ventaja sobre los autóctonos (calidad, diseño, presentación, técnicas de mercadotecnia, servicio postventa, etc.), lo más probable es que se hagan con cuotas de mercado importantes lo cual podría incidir negativamente en el tejido industrial de los países candidatos. Además, aquellos productos en los que los países candidatos son más competitivos verán sensiblemente limitada su entrada en el mercado comunitario al ser, a su vez, los más protegidos por éste: los productos agrícolas y los siderúrgicos, que vienen sufriendo tradicionalmente el proteccionismo comunitario (bien por medio de cuotas o contingentes, bien por medio de medidas *anti-dumping*). De hecho, entre los sectores en los que la UE defiende períodos de transición largos está —además de la libre circulación de trabajadores— la Política Agrícola Común (PAC). Por otro lado, la apertura del mercado comunitario a los productos (industriales) de los países candidatos puede acentuar en demasía la dependencia comercial que estos países ya experimentan respecto de la UE; en la actualidad, a duras penas mantienen corrientes comerciales con sus vecinos orientales o son capaces de competir en los mercados internacionales⁵⁴.

⁵⁴ En conjunto, se puede afirmar que las relaciones con la UE han aumentado y consolidado la relación de dependencia de los países asociados con la institución comunitaria y con las políticas que de ella emanan. Y esto ha sido hasta tal punto así que todos ellos han practicado una política de adaptación anticipada a las normas y procedimientos comunitarios, especialmente a la legislación relativa al mercado interior. En la práctica, esto ha supuesto una gran

Otro de los citados habitualmente como impacto positivo de la adhesión, el acceso a tecnologías y técnicas de gestión avanzadas, también tiene su contrapartida. Y es que, en la práctica, la introducción de nuevas tecnologías de producción o nuevas técnicas de gestión tiene lugar casi siempre en el marco de la reestructuración y privatización de las empresas en las que se aplican y, por tanto, suele ir acompañada de un aumento importante de las tasas de desempleo.

Tampoco la llegada de fondos presupuestarios o la obtención de préstamos está exenta de críticas. Los fondos previstos son de escasa entidad si se les compara con las necesidades existentes y con las dotaciones destinadas al resto de las políticas de la Unión. Así, los fondos previstos bajo la «Rúbrica 8. Ampliación», 58.000 millones de euros aproximadamente, sólo suponen un 8'3% del presupuesto global comunitario mientras que la ayuda de pre-adhesión se queda en un 3'1%, lejos del 46% que absorberá la PAC. Y los préstamos, por su parte, suelen estar siempre condicionados al cumplimiento de determinados criterios o planes que acaban por imponer ciertas políticas económicas sobre otras. Además, existe la reserva sobre cuál va a ser el destino final de estos préstamos, ya que, tradicionalmente, muchos de los concedidos hasta la fecha han servido en parte para pagar el servicio de la deuda externa (con lo que esto supone de retorno del capital a los países comunitarios) en vez de dedicarse a la financiación de proyectos productivos o modernizadores.

Por último, la tan esperada recuperación de la confianza de los inversores extranjeros y la llegada de capital exterior, puede provocar una capitalización foránea de las economías y su duplicación, junto a la aparición de fenómenos de desvertebración social y desequilibrios regionales. Y esto es algo que se olvida con bastante frecuencia. Conviene tener presente que los flujos de inversión extranjera no sólo producen efectos beneficiosos, sino que también pueden provocar consecuencias no deseadas y perjudiciales para el sector productivo receptor. Así, por ejemplo, en el caso de los países candidatos mejor situados, la inversión se ha concentrado desde un principio en la industria manufacturera (automóviles, química y farmacéutica, sector agroalimentario) y en las empresas de servicios (transporte, telecomunicaciones, servicios bancarios), sectores ambos que no requieren en estos países de inversiones demasiado elevadas en relación con los beneficios que producen, que posibilitan una rápida introducción en el mercado y que incluso, en el caso de que el inversor extranjero sea una empresa multinacional, permiten alcanzar una

ventaja para la UE, que puede operar en un entorno legal conocido y definido por ella misma sin necesidad de haber correspondido con una apertura previa en los procesos de gestación y adopción de esos códigos legales.

posición dominante en el mercado nacional de que se trate. El problema es, por supuesto, el relativo abandono en que queda toda una parte de la estructura productiva fuera de la influencia de la IDE. Y ésta se concentra localmente en virtud del grado de desarrollo de las regiones de cada país, con lo que las regiones menos desarrolladas, peor comunicadas y con infraestructuras prácticamente inexistentes u obsoletas, van ahondando en su marginalidad y en su periferia. Lo que aún está por dilucidar es si estos problemas de la IDE serán permanentes o desaparecerán en una fase posterior, la fase de la internacionalización según la terminología de Stern⁵⁵, caracterizada por aportaciones de capital más abundantes e inversiones más repartidas y de carácter menos reversible.

Con todo, el balance ventajas/inconvenientes en este ámbito de lo económico es positivo. La ampliación tendrá también algunos efectos políticos o relacionados con la seguridad que tiene interés siquiera esbozar aquí.

5.2. En el ámbito político y de la seguridad

Por lo que respecta a los efectos políticos de la adhesión, el más importante es quizás que los países candidatos podrán formar parte del proceso de toma de decisiones de la UE, podrán influir en la conformación de sus políticas, podrán negociar, presionar, colaborar con otros Estados miembros en la defensa de sus intereses y, en definitiva, dejarán de ser un objeto pasivo que recibe las políticas o medidas diseñadas por otros. Que es lo que, en buena medida, y dada la asimetría que ha regido las relaciones UE-PECO ha venido ocurriendo hasta la fecha.

La adhesión supondrá también en el terreno de lo político otro cambio importante para los países candidatos. Y es que pasarán a formar parte de una de las potencias comerciales y económicas del planeta, con todo lo que ello implica, sobre todo a la hora de entablar negociaciones internacionales en las que las otras potencias están también implicadas. La pérdida de soberanía política que cada Estado sufrirá en este terreno, será ampliamente compensada por el mayor margen de maniobra con que cuenta la UE en el ámbito internacional.

La contrapartida de todo esto será que la definición de su agenda política estará mucho más influenciada que ahora (y ahora lo está y mucho) por los asuntos que preocupan a la Comunidad en su conjunto: la estabilidad económica y monetaria, la aplicación de los planes de convergen-

⁵⁵ STERN, R; «Foreign Direct Investment, Exports and East-West Integration: Theory and Practice», en COOPER, R; N.; Gács, J. (eds.) *Trade Growth in Transition Economies. Export Impediments for Central and Eastern Europe*, IIASA, Luxemburg, 1997.

cia, o, en un plano diferente pero no menos importante, la creación de una identidad europea de defensa (por lo cual los países candidatos no muestran mucho entusiasmo porque desconfían que ésta pueda sustituir eficazmente el papel que la OTAN desempeña en Europa) o la política de cooperación y desarrollo comunitaria (que les suscita una indiferencia sorprendente). La dependencia de su agenda política respecto a la de la UE, es decir, la subordinación de sus prioridades a las del conjunto comunitario, se verá agravada por su más que probable situación periférica en la UE y su consiguiente mayor dificultad para ejercer una influencia significativa en la conformación de dicha agenda. Ninguno de estos países es un país «grande», el que más se acerca es Polonia (con algo menos de 40 millones de habitantes) que, dicho sea de paso, aspira a convertirse en la potencia dominante entre los Estados vecinos de sus fronteras Este y Sur, seguido de Rumania, que se queda casi a la mitad (22'5 millones); los demás son todos Estados «pequeños» (que rondan los 10 millones de habitantes como Bulgaria, la República Checa, Hungría; los 5, como Eslovaquia; o los 2-3 millones de Eslovenia y las tres Repúblicas Bálticas, Estonia, Letonia, Lituania). Si a esto unimos sus bajos niveles de desarrollo económico, es lógico esperar que su capacidad de incidencia no será desde luego equiparable a la de Alemania.

Por último, como último efecto o consecuencia positiva de la adhesión en el ámbito de lo político, se puede citar la consolidación de los sistemas democráticos en los países candidatos. Aunque el alcance del compromiso comunitario con la defensa de la democracia y de los derechos humanos en terceros Estados es en ocasiones cuestionable⁵⁶, se puede esperar que la adhesión de los países candidatos a la UE respaldará y afianzará la consolidación de la democracia en ellos. Esto ya ha sido así a lo largo de las relaciones que ambas partes han venido manteniendo. Las apelaciones al respeto a la libertad, la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales han estado muy presentes desde un inicio. Las numerosas declaraciones políticas en este sentido se han concretado en la condicionalidad de la buena marcha de las relaciones y de la ayuda comunitaria al respeto de estos principios, condicionalidad que se vio especialmente detallada desde el momento en que el objetivo de la adhesión pasó a ser compartido⁵⁷. Asimismo, se han financiado numero-

⁵⁶ La inhibición comunitaria ante las operaciones militares rusas en Chechenia es el último ejemplo, pero no el único, que se puede esgrimir al respecto.

⁵⁷ No obstante, la conexión entre la ayuda, o las políticas en general, y el respeto de los derechos civiles y políticos se ha revelado complicada de establecer en la práctica: ¿qué medidas adoptar en caso de qué conculcación de las libertades fundamentales o de qué grado de inobservancia de los principios democráticos?

sos proyectos (macros y micros) aplicados por organizaciones no gubernamentales en el ámbito de los derechos humanos, el Estado de derecho, la práctica parlamentaria, la educación cívica y las minorías. Todo induce a pensar que la adhesión afianzará todos estos procesos y más aún cuando la misma adhesión favorecerá la aparición de entidades y agrupaciones que aglutinan intereses económicos, culturales, nacionales, regionales o políticos, ya que los mismos procedimientos de gestación de la política comunitaria y su gestión y supervisión, etc., propician el asociamiento y la articulación de la sociedad civil. Por último, la incentivación de la cooperación transfronteriza junto con la mayor circulación de ideas y personas que las adhesiones traerán consigo y lo que se ha dado en denominar «papel demostrativo de las democracias occidentales»⁵⁸ ayudarán también a la consolidación de las democracias.

Por lo que respecta al ámbito de la seguridad, parece posible afirmar que las relaciones entabladas durante estos años con los países candidatos⁵⁹ han minimizado los riesgos de posibles conflictos entre ambas partes.

Más allá de la ampliación de la OTAN a algunos de estos países (Polonia, Hungría, República Checa) o de la inclusión, bajo una categoría especialmente creada para ellos⁶⁰, de la mayoría de los países de Europa central y oriental en la UEO, el normal desarrollo de las relaciones políticas y económicas entre la UE y los países candidatos y, especialmente, esta condición de futuros Estados miembros han aportado seguridad⁶¹ tanto a la UE como a los PECO.

En cuanto a estos últimos, es cierto que su principal preocupación es la inestabilidad rusa (caso de las Repúblicas Bálticas) o la no menos inestable situación en los Balcanes (es el caso especialmente de Eslovenia) y que, en consonancia con estas preocupaciones, su interés prioritario es su ingreso en la OTAN. Pero, aún con esto, se espera que la adhesión a la UE dé a estos países —y así es percibido por ellos mismos— un «plus de seguridad», una especie de *soft security* (frente a la *hard security* que proporcionaría la OTAN). Además, la adhesión a la UE contribuirá (y mejor que una adhesión a la OTAN en este caso) a estabilizar re-

⁵⁸ GONZÁLEZ, C. «Las transiciones a la democracia en Europa del Este. Un análisis comparado», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, n.º; 78, octubre-diciembre, 1992.

⁵⁹ Se deja a un lado, por tanto, el fracaso comunitario en la prevención y gestión de los conflictos de Bosnia-Herzegovina y Kosovo.

⁶⁰ Polonia, Hungría y la República Checa son socios asociados (miembros de la OTAN pero no de la UE) mientras que el resto de los países candidatos (ni miembros de la OTAN ni de la UE) tienen la categoría de miembros asociados.

⁶¹ Definida en su sentido más amplio que incluye, al lado de consideraciones militares, diferentes aspectos políticos, económicos, sociales o medioambientales (Wohlfeld, 1998, 39).

giones fronterizas más o menos conflictivas (Eslovenia-Italia; República Checa-Alemania) y ayudará a resolver algunos problemas con las minorías nacionales de unos y otros (minoría alemana en Polonia; húngaros en Eslovaquia y Rumania; eslovacos en la República Checa). En la medida en que estos problemas (y otros como los relacionados con el medio ambiente, la seguridad nuclear, la inmigración ilegal o el crimen organizado) sean discutidos por todos los Estados implicados en estructuras de diálogo y cooperación, y las proporcionadas por la UE lo son, la percepción de riesgo decrecerá. Los numerosos contactos y reuniones, la continua experiencia de la negociación y búsqueda de compromisos y la posibilidad de emplear programas y procedimientos de prevención, aún sin ofrecer, por supuesto, una garantía plena de seguridad, sí contribuirá a la creación de un clima de confianza y estabilidad que, en la práctica, reduce el temor a que se produzcan tensiones amenazadoras, conflictos graves o agresiones mutuas.

En definitiva, la adhesión planteará numerosos problemas a estos países pero también tendrá importantes repercusiones positivas. Que estas últimas sean mayores que los primeros dependerá en parte también de la Unión Europea, de su generosidad, solidaridad y visión de futuro. Es de desear que, finalmente, las buenas expectativas se vean cumplidas.

6. CONCLUSIONES

La ampliación del proyecto europeo a los PECOS se presenta a la vez como una necesidad política y como una oportunidad histórica para asegurar de manera duradera la paz y la estabilidad en Europa. La futura Unión será menos homogénea y las diferencias económicas, culturales y políticas entre los Estados miembros serán más importantes que nunca en la historia de la integración europea. El proceso de ampliación depende del cumplimiento por los Estados candidatos de una serie de condiciones económicas y políticas: instituciones estables, existencia de una economía de mercado en funcionamiento y capacidad de asumir las consecuencias económicas y las obligaciones de la adhesión. Pero, antes que nada, el primer requisito para acceder a la UE es el de ser un Estado europeo, es decir, compartir el modelo europeo de la Unión Europea. Una Europa construida sobre un conjunto de valores comunes a todas las sociedades europeas, los principios democráticos, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales con los de una economía abierta fundada sobre el dinamismo del mercado, la solidaridad y la cohesión interna.

La Unión Europea prevé la primera ampliación en 2004 siempre y cuando las negociaciones se concluyan a finales de 2002 y la ratificación

de los tratados de adhesión se realice en 2003. No obstante el éxito de la ampliación depende de una profundización previa de la Unión Europea. Sin embargo los resultados obtenidos por la revisión de los Tratados en Niza son, al igual que en Amsterdam en 1997 y en Maastricht en 1991, insuficientes para afrontar una ampliación de la Unión de una naturaleza y una amplitud sin precedentes. En Niza han primado los intereses nacionales a corto plazo sobre el interés común de la Unión.

La ampliación no será un proceso fácil de llevar a cabo. Obliga a plantearse el gran reto pendiente de la Unión Europea: cuál es su finalidad política y qué implicaciones geoestratégicas conlleva esta transformación del proceso de ampliación. La reflexión y el debate públicos sobre la finalidad o la orientación del modelo político europeo y sobre sus límites geográficos no puede ser evitado durante más tiempo. El proceso abierto por el Tratado de Niza hasta la convocatoria de la CIG en 2004 ofrece, esta vez sí, la última oportunidad de conciliar el modelo europeo con un proyecto político en el que se identifiquen los ciudadanos de los Estados miembros. Por otro lado, como se ha visto a lo largo del artículo, la incorporación de nuevos Estados traerá importantes beneficios para ambas partes pero también puede provocar distorsiones no desdeñables en el plano económico y comercial para los países candidatos así como un incremento de su dependencia política, situación esta última que puede no ser bien asumida en unos Estados que se muestran muy celosos de su recién ganada soberanía nacional.

Sea como fuere, la ampliación es en último término y de un modo amplio una apuesta en la que ambas partes pueden salir ganadoras ya que, por primera vez tras la II Guerra Mundial, se ofrece la ocasión de cimentar la paz, la estabilidad y la libertad en todo el continente europeo.

Los ciudadanos como actores en el proceso de construcción europea. Hacia una Teoría del Estado Europeo

Por Luis Jimena Quesada
Universidad de Valencia

Sumario: I. OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS.—II. LA CIUDADANÍA COMO ELEMENTO HUMANO DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y SUS DIVERSAS ESFERAS.—III. LOS CIUDADANOS ANTE Y FRENTE A LOS PODERES CONSTITUCIONALES EUROPEOS.—IV. LOS CIUDADANOS EN RELACIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO TERRITORIAL EUROPEO.—V. LOS CIUDADANOS RESPECTO A LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL Y A LA CERRAZÓN INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.

I. OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS

No resulta fácil enfrentarse a través de un enfoque original al tema de la ciudadanía como elemento básico en la construcción europea, pues son numerosos los trabajos que se han adentrado en este campo¹. En estas condiciones, una de las ideas rectoras de la considerada como acta fundacional de la actual Unión Europea (la Declaración Schuman de 1950, cuyo cincuenta aniversario acabamos de celebrar en el año 2000), que no era sino su vocación federal para que a «pequeños pasos» nos encamináramos hacia una especie de Estado Federal Europeo o de Estados Unidos de Europa, nos va a servir de guía como eje estructural de esta

¹ Puede acudir, entre otros, a los trabajos de BLÁZQUEZ PEINADO, M.D.: *La ciudadanía de la Unión: los derechos reconocidos en los arts. 8A a 8D del TCE*, Universitat de València/Tirant lo Blanch, 1998; BRU PURÓN, C.M.: «La ciudadanía europea», *Sistema*, núms. 114/115, junio 1993; BULLAÍN, I.: «Ciudadanía y Unión Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 38, enero-abril 1994; JUÁREZ PÉREZ, P.: *Nacionalidad estatal y ciudadanía europea*, Madrid, UNED/Marcial Pons, 1998; LIÑÁN NOGUERAS, D.: «La ciudadanía de la Unión Europea», en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Madrid, Civitas, 1993; SYMON, D., y KOVAR, R.: «La citoyenneté européenne», *Cahiers de Droit Européen*, núms. 3-4, agosto 1993; y WIHTOL DE WENDEN, C.: *La ciudadanía europea*, Barcelona, Bellaterra, 1999.

nueva aportación. En concreto, esa proyección estatal (de futuro realmente incierto a tenor del nivel alcanzado en la integración política, según hemos constatado recientemente con motivo del Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000) nos va a permitir abordar la ciudadanía europea como uno de los elementos esenciales (el elemento humano) de la *Teoría del Estado europeo*, junto y en estrecha imbricación con los otros dos elementos clásicos constitutivos del Estado (el territorio y el poder), sin olvidar otro elemento inherente al proceso de construcción europea, a saber, el reconocimiento internacional de esa pretendida entidad estatal (europea) en el insoslayable marco del Estado internacionalmente integrado.

En el mismo orden de consideraciones, la noción de ciudadanos que va a sostenerse en este trabajo dista de ser unívoca, dado que el marco jurídico y la realidad socio-política de la Unión Europea no conducen inexorablemente a considerar como ciudadanos sólo a los nacionales de los Estados miembros. Más bien al contrario, por la movilidad geográfica que propician hoy en día los medios de comunicación. En estas coordenadas, la afirmación de que «la ciudadanía de la Unión Europea es uno de los principios fundamentales consagrados por el Tratado de la Unión Europea, basada en la nacionalidad de los ciudadanos de los Estados miembros»², no puede sino aceptarse a beneficio de inventario: pues, obviamente, podríamos incluir en ese inventario elementos como el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones europeas y municipales, o la protección diplomática y consular; pero tal inventario quedaría alicorto al constatar que, incluso en el capítulo relativo a la ciudadanía del Tratado de la Unión Europea (tanto en Maastricht-1992, como posteriormente en Amsterdam-1997, e incluso en la no vinculante *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* firmada o proclamada solemnemente en Niza-2000) se incluyen extremos como el derecho de petición ante el Parlamento Europeo o la presentación de reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo que no quedan en absoluto circunscritos a los nacionales de los Quince.

Es más, la propia «ciudadanía de la Unión no es un sustituto de la nacionalidad; la vinculación jurídico-política con un Estado miembro, permanece plenamente, sin alteración alguna»³: según el artículo 17 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) «1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. *La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.*

² SEBASTIEN, G.: «La citoyenneté de l'Union européenne», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, núm. 5, 1993, pág. 264.

³ BESNÉ MAÑERO, R., CANEDO ARRILLAGA, J.R., y PÉREZ DE LAS HERAS, B.: *La Unión Europea*, Bilbao, Universidad de Deusto, Serie Derecho, vol. 68, 1998, pág. 46.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado».

Y una tercera observación. El término «actores» nos sugiere inmediatamente la idea de participación. Con tal espíritu, los ciudadanos, en tanto que agentes dinámicos del proceso de construcción europea, no deben verse abocados a sentirse «partícipes» por el mero hecho de votar o ser votados cada cuatro o cinco años en comicios municipales o europeos, respectivamente. Es necesario tomar partido permanentemente en la edificación de Europa, con un disfrute cotidiano de los derechos y libertades (y no sólo con un puntual o esporádico acercamiento a las urnas): la realidad de la Europa de los derechos humanos, como condición indispensable para esa pretensión de paz duradera que propugnaba la Declaración Schuman de 1950, propiciará una simbiosis de la Europa de las instituciones y de la Europa de los ciudadanos (o, mejor, de las personas). Sin embargo, en el Tratado de Niza de 2000 podemos constatar que la Europa de los ciudadanos (elemento humano) ha quedado desdibujada (la asunción, a título de mera declaración política, de la citada Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, así lo corrobora), al apostar las Altas Partes Contratantes —según el Preámbulo del Tratado— por «llevar a término el proceso iniciado con el Tratado de Amsterdam con el fin de preparar las *instituciones* de la Unión para funcionar en una *Unión ampliada*» (elementos político —poder— y territorial).

II. LA CIUDADANÍA COMO ELEMENTO HUMANO DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y SUS DIVERSAS ESFERAS

A) Los ciudadanos ante la prevalente construcción económica y monetaria de Europa

Los tres elementos clásicos del Estado están interrelacionados y en tensión dialéctica. Si bien el elemento más definitorio es el poder, en la medida en que los otros dos se definen en relación a él⁴, no cabe olvidar que el libre desenvolvimiento del elemento personal constituye el fin último de toda organización política, por lo que los poderes, órganos o instituciones sólo son un medio (al igual que el territorio) para mejor proveer a la realización de los derechos y libertades de los ciudadanos. Partiendo de tales parámetros, son efectivamente los derechos humanos,

⁴ SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *El Estado Constitucional y su sistema de fuentes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pág. 209 y ss.

como esferas de inmunidad o de poder de los ciudadanos ante y frente a los poderes institucionalizados (epígrafe III *infra*) los que mejor permiten trazar la acción de los ciudadanos en el proceso de construcción europea. Y, en este sentido, he de matizar que no reconduzco la capacidad de los ciudadanos para ser actores a los conocidos estrictamente como derechos de participación política (o, de manera aún más restringida, al derecho de sufragio), consideración que supondría una aproximación absolutamente sesgada y contraria al principio de indivisibilidad de los derechos. De suerte que la consolidación de una exclusiva y excluyente ciudadanía política no es condición suficiente para forjar Europa, sino que necesita además de la ciudadanía social, de la económica y de las más diversas vertientes de la condición humana⁵.

Aclarado lo anterior, es sabido que tradicionalmente, y aún en la actualidad, la Unión Europea ha puesto mayor énfasis en la esfera económica de los ciudadanos (derechos económicos), y de ahí que se reconocieran expresamente en los Tratados constitutivos las cuatro clásicas libertades comunitarias, de personas, servicios, mercancías y capitales; las cuales, dicho sea de paso, contrastan con las cuatro libertades que mencionara el presidente Roosevelt en 1941: la libertad de no hallarse en estado de necesidad, la libertad de palabra y de expresión, la libertad de culto, y la libertad de no vivir con miedo. Ante esa prevalencia de objetivos económicos (Unión económica), ¿en qué ha quedado la esfera política (derechos cívico-políticos)?

B) Los ciudadanos como agentes de la edificación política de Europa a través del ejercicio de sus libertades públicas

Esta segunda esfera también ha conocido algunos logros, que han ido parejos al avance de la Unión política. Así, con el Tratado de Maastricht se reconoció —como he avanzado— el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales, así como idéntico derecho político para elecciones al Parlamento Europeo. Tal progreso, sobre ser positivo, debe ser relativizado, al menos si se toma en consideración una serie de factores como: por de pronto, el Tratado de Maastricht eludió expresamente el término «Unión política», para referirse de manera más aséptica a «Unión europea»; por añadidura, esos comicios europeizados son precisamente los que menos afectan a la soberanía nacional (se excluyen en todo caso las elecciones regionales y las generales); además, no existen verdaderos

⁵ Véase BOLI, Jh.: *New Citizens For a New Society*, Sweden, Pergamon Press, 1989, págs. 197 y ss.

partidos políticos europeos, sino más bien «grupos políticos» que se conducen esencialmente al arco parlamentario, como grupos parlamentarios, por más que el designio proclamado novedosamente en el artículo 138-A Tratado de Maastricht (y luego retomado en el de Amsterdam —artículo 191 TCE—) fuese loable al señalar que «los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión».

Al margen de lo anterior, es cierto que se reconoce de manera muy detallada el derecho de petición ante el Parlamento Europeo a «cualquier ciudadano de la Unión Europea o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro», en extensos artículos 174 a 176 del Reglamento del Parlamento Europeo: lo cual ha de valorarse positivamente si con ello se persigue realzar un derecho que en el ámbito interno ha caído en franco desuso, como lo demuestra el hecho de que el desarrollo del artículo 29 de la Constitución española todavía se entienda efectuado por la Ley del derecho de petición de 1960, y sin que parezca haber un reclamo social ni una propuesta legislativa seria para proveer a una regulación post-constitucional. Esa práctica obsolescencia del derecho de petición se debe en parte, sin duda, a la utilización de otros cauces o mecanismos que los ciudadanos entienden más expeditivos, como puede ser el acudir a interlocutores sociales que hagan llegar esas peticiones directamente a los Diputados europeos o a los grupos políticos; por otra parte, los ciudadanos cuentan con un órgano más especializado para presentar peticiones bajo la forma de reclamaciones, como es el Defensor del Pueblo Europeo, regulado en los artículos 177 a 179 del Reglamento del Europarlamento. De hecho, el propio Reglamento de la Eurocámara, al regular el derecho de petición dispone que la comisión competente a la que se remita una concreta petición «podrá, si lo considera oportuno, someter la cuestión al Defensor del Pueblo» (artículo 174, apartado 9).

En este ambiente de participación cívico-política, cabe apuntar que por el momento no se ha reflexionado seriamente sobre la pertinencia de instaurar la posible celebración de consultas populares a escala europea, al margen de alguna interesante aportación aislada de *lege ferenda*⁶: como es conocido, no se contiene en el Tratado de la Unión Europea previsión alguna similar al artículo 92 de la Constitución española («referéndum consultivo de todos los ciudadanos» para «las decisiones políticas de especial trascendencia»), no consagrándose por tanto ese mecanismo de

⁶ Cfr. AUER, A., et FLAUSS, J-F.: *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

democracia directa, como tampoco una iniciativa legislativa popular europea semejante a la prevista en el artículo 87 del Texto Constitucional español. Ciertamente, entre esas fórmulas de democracia directa inexistentes en el ámbito de la Unión Europea (como el referéndum o la iniciativa legislativa popular europea) y las habituales formas de democracia representativa a través del organigrama comunitario, sí se contemplan en el Derecho Comunitario Europeo determinados mecanismos intermedios, como por ejemplo los procedimientos relacionados con el Diálogo Social (artículos 138 y 139 del TCE, y artículo 87 del Reglamento del Parlamento Europeo) en donde los ciudadanos pueden erigirse en partícipes o actores de la construcción europea a través de los interlocutores sociales.

En tal panorama debe advertirse, no obstante, que la circunstancia de que el sistema constitucional español prevea los citados institutos de participación popular directa no ha conllevado la puesta en práctica de los mismos, habiendo sido aisladas las tentativas de la costosa iniciativa legislativa popular (piénsese, por ejemplo, que quinientas mil firmas acreditadas suman diez veces más que las requeridas para idéntico mecanismo en Italia, con el efecto disuasorio que ello comporta en nuestro caso —de hecho, sólo hay un caso de iniciativa legislativa popular que, en concurrencia con dos proposiciones de Ley, se convirtió en Ley finalmente aprobada por las Cortes: La Ley 8/1999 de reforma de la Ley de propiedad horizontal de 1960—). Y, en cuanto al referéndum consultivo, únicamente ha sido utilizado una vez en 1986 para preguntar al pueblo español sobre la permanencia o no en la OTAN: en mi opinión, aunque el artículo 167 de la Constitución (base habilitante utilizada para la —también— única reforma sufrida por la Carta Magna —el artículo 13.2—, justamente para adaptarla a las exigencias del Tratado de Maastricht en lo relativo al sufragio activo y pasivo de nacionales comunitarios en otro país miembro de la Unión Europea) no disponga la obligatoriedad de consulta popular, se perdió una gran ocasión para convocar referéndum sobre un tema de indudable trascendencia política en el que seguramente la respuesta habría sido positiva; pero, la convocatoria, al menos habría supuesto un buen pretexto para llevar a cabo una campaña informativa sobre asuntos europeos, tanto más cuanto que la euforia del momento obvió dicha consulta en 1985 con motivo de nuestra adhesión a las Comunidades Europeas, y que la «fuerza de las cosas» llevó a no remediar esa omisión en 1992 con motivo del Tratado de Maastricht, al igual que posteriormente con la ratificación de los Acuerdos de Schengen y del mismo Tratado de Amsterdam, sin que tampoco se atisbe cambio de orientación respecto al Tratado de Niza.

Abundando en la esfera cívico-política, es obvio que libertades públicas como la de información están en condiciones de propiciar una par-

tipificación diaria libre y responsable. Sin embargo, las libertades públicas están expuestas a fácil politización y su reconocimiento no suele ser por ello mismo grato al poder⁷. Parece haberse convertido en un tópico, pero es una realidad, la mediatización que operan los medios de comunicación y que coartan las libertades informativas, por más que en la teoría los tratados internacionales de derechos humanos las reconozcan «sin consideración de fronteras»: al menos, en determinados supuestos, los órganos jurisdiccionales europeos han venido a restringir las tendencias monopolísticas u oligopolísticas de determinadas empresas radiotelevisivas⁸, ya públicas (así ocurrió en el *caso Informationsverein Lentia y otros contra Austria 24 de noviembre de 1993* ante el TEDH), ya privadas (tal fue el meollo del *asunto Veronica de 3 de febrero de 1993* o del *asunto TV10 SA contra Commissariaat voor de Media de 5 de octubre de 1994* sustanciados ante el TJCE).

C) Los ciudadanos como partícipes del fluctuante proyecto social europeo

Volvamos otra vez a la esfera económica, ahora con el contrapunto de las preocupaciones sociales (derechos sociales): en este concreto terreno, cabe criticar la insuficiencia de la sola creación de una moneda europea (el euro), si tal innovación no lleva aparejada la consecución de unas condiciones económicas que permitan al ciudadano europeo utilizar dicha moneda. En otras palabras, debe seguir tendiéndose al pleno empleo para que todos los ciudadanos europeos puedan ver plasmado y monetarizado su esfuerzo, lo que a su vez redundará en una mejora de sus condiciones de vida, objetivo que ya figuraba en los Tratados constitutivos: el ciudadano puede detenerse a reflexionar, en su faceta de consumidor, sobre qué protección se le está brindando ante abusos y fraudes derivados de la introducción del euro, de la inducción a error en la indicación transitoria de precios en euros y en moneda nacional, de las operaciones de conversión en el saldo de deudas no vencidas, etc. Sólo cuando la ciudadanía económica se vea completada con otras vertientes de la ciudadanía cesará la justificada crítica según la cual la Europa de los mercaderes se sobrepone a la Europa de los ciudadanos o de las personas.

⁷ SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Estudio sobre las libertades*, Valencia, Tirant lo blanch, 1995, 2.ª ed., pág. 228.

⁸ FREIXES SANJUÁN, T.: *Libertades informativas e integración europea*, Madrid, Colex, 1996.

En el mismo orden de cosas, para la creación de un verdadero sentimiento o identidad comunitarios europeos (similares al sentimiento constitucional del que se habla en el ámbito nacional) sería precisa la existencia de un lazo directo entre la Comunidad y los ciudadanos por medio de un impuesto europeo que reuniera, al menos, estas características: una base imponible amplia, una contribución de todos los Estados basada en el principio de proporcionalidad, y un sistema de gestión sencillo. Obviamente, se trataría de un impuesto directo —sobre la renta de las personas físicas o de las sociedades—, lo cual haría al contribuyente europeo ser consciente de cuánto le cuesta la Comunidad y así suscitar en él un sentimiento de pertenencia a la misma. Ello no es fácil de conseguir, dado que un impuesto de este tipo constituye la mayor fuente de las finanzas del Estado, aflorando así fácilmente reticencias soberanas. De todos modos, también la acuñación de moneda se ha caracterizado tradicionalmente como facultad eminentemente soberana y, sin embargo, hemos de hacernos a la idea de la pronta desaparición de la peseta, como recuerda la Ley 13/2000 de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, en cuya Exposición de Motivos se recuerda *prima facie* que «el ejercicio 2001 será el último que se elaborará teniendo como unidad de cuenta la peseta».

Estamos desarrollando una cuestión que es, *a priori*, irrefutable: las diversas dimensiones de la persona y, por tanto, los distintos tipos de ciudadanía. En coherencia con ello, la persona no es un simple animal político —como la definían los griegos—, sino bastante más. Por ello, más tarde, los romanos llegaron a implantar unas rentas de ciudadanía, consistentes en un mínimo de trigo (*frumentatio*) a toda persona para que, como animal social, pudiese subvenir a las necesidades vitales básicas. Ello se correspondió con una época (Caracalla) en la que se extendió el *ius civitatis* —a lo que no fue ajena la expansión del cristianismo y la inflación de ciudadanía que ello provocó⁹—. Han pasado miles de años desde la antigua Roma hasta el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, y más aún hasta el Tratado de Amsterdam de 1997 o el Tratado de Niza de 2000. Sin embargo, ahora es una inflación de distinto tipo la que provoca perversos efectos socio-económicos y exclusión social. Por ello, la ciudadanía social continúa siendo una asignatura pendiente, por lo que debe seguir reivindicándose más Europa social¹⁰. El Tratado de la Unión Europea se limita en este ámbito a una Declaración aneja sobre exclusión social relativa a la cooperación

⁹ SFEZ, L.: *L'égalité*, Paris, PUF, 1989, pág. 68.

¹⁰ Cfr. JIMENA QUESADA, L.: *La Europa social y democrática de Derecho*, Madrid, Dykinson, 1997.

con las asociaciones de solidaridad e, inversamente, consagra en el texto del Tratado el objetivo de una *economía de mercado abierta* (artículo 4 TCE). Desde luego, tal concepción contrasta con el Proyecto Herman de 1994 de Constitución Europea, en donde se reconoce el derecho a recursos mínimos garantizados (apdo. b del punto 7 del Tít. VIII) y recoge entre sus objetivos la consecución de una *economía social de mercado*.

Las críticas anteriores todavía cabe acentuarlas si reflexionamos brevemente sobre la pobreza y la exclusión social¹¹. Podríamos vernos tentados de realizar la cohesión social sin tener en cuenta a los inmigrantes de terceros Estados, por no ser ciudadanos comunitarios. Pero aquí está la gran falacia, en achacar los males que nos acucian a los flujos migratorios: ¿cómo se pretende situar el problema en los inmigrantes «no ciudadanos» —en una gran parte del denominado «tercer mundo»— cuando hay personas que tienen ese status privilegiado de la ciudadanía europea —en sentido restringido— y que están sometidos a la exclusión social —constituyen el denominado «cuarto mundo»—? A propósito del cuarto mundo, es preciso traer a colación —y lamentar el resultado— que una de las primeras propuestas formuladas por la Comisión para ser incluida en su día en el marco del capítulo fundamental sobre la ciudadanía europea del Tratado de Maastricht, fue que la lucha contra la exclusión social se convirtiera en una de las prioridades del trabajo de las Comunidades europeas, lo cual no prosperó: la no vinculante *Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea* tampoco habría mejorado sustancialmente las cosas de haberse configurado como documento obligatorio siendo, por lo demás, que su capítulo V retoma bajo la rúbrica «Ciudadanía» la visión restringida procedente del Tratado de Maastricht con la consagración de derechos de carácter político; por otro lado, el artículo 34.3 de esa Carta se refiere al fin de «combatir la exclusión social y la pobreza» a través de una genérica remisión a «las modalidades establecidas por el Derecho comunitario, las legislaciones y prácticas nacionales».

En este marco, la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo a partir de 1979 supuso un avance desde el prisma de la ciudadanía política, un avance que ha mejorado con el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en favor de los ciudadanos comunitarios para las elecciones locales y europeas. Desgraciadamente, no se ha producido un progreso paralelo en lo que respecta a la ciudadanía social, desde el momento en que la pobreza y la exclusión social no han sido erradicadas: así, será necesario el reconocimiento del derecho a la asistencia social o

¹¹ Sobre el particular, véanse las actas del Coloquio *Vers une plus grande justice sociale en Europe: le défi de la marginalisation et de la pauvreté*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Comité directeur sur la politique sociale, 1992, págs. 52 y ss.

a recursos mínimos garantizados, un *reddito minimo di cittadinanza* que sería una especie de sufragio universal en clave socio-económica¹², lo que redundaría en una elevación del *welfare* europeo acompañada de la creación de un zoco de protección social mínimo común a todos los Estados¹³. En estas circunstancias, la ciudadanía no es en absoluto plena. Ello aparece ilustrativamente reflejado en las reformas de los Tratados Constitutivos, en donde puede advertirse una tendencia liberal fluctuante en detrimento de lo social: resulta llamativo que el Tratado de Maastricht suprimiera la referencia a la Carta Social Europea de 1961 del Consejo de Europa que, en cambio, sí contenía el Preámbulo del Acta Unica Europea. Afortunadamente, en el Tratado de Amsterdam de 1997 se recuperó la referencia a la Carta Social de 1961, y esta vez además en el texto articulado, básicamente en el marco de la política social (artículo 136 TCE).

D) Los ciudadanos como protagonistas de un patrimonio común europeo no ajeno al multiculturalismo

¿En qué estadio nos encontramos, en fin, si nos referimos a los derechos culturales como atributos esenciales de los ciudadanos? En este terreno, las medidas ora adoptadas, ora propuestas, para alcanzar esa ciudadanía cultural europea van desde la creación de unos símbolos comunes, como la bandera europea de las doce estrechas amarillas sobre fondo azul, el himno europeo (novena sinfonía de Beethoven), el pasaporte europeo, el permiso de conducir o las recientes placas de matrícula europeas, hasta la constitución de equipos de fútbol europeos, sin olvidar eventos como la capitalidad europea de la cultura, etc. Ese patrimonio común europeo debe tener en cuenta el multiculturalismo proveniente de zonas extraeuropeas, extremo que no resulta en absoluto pacífico a la hora de disciplinar normativamente esa compatibilidad; basta leer a este respecto el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/2000 de Extranjería, modificada mediante Ley Orgánica 8/2000: «Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, *sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a los mismos*», lo que explicita un

¹² MORLEY-FLETCHER, E.: «Reddito di cittadinanza e democrazia economica. Certezze per rischiare», *Nuova Rassegna Sindacale*, núm. 23, 1989.

¹³ FERRERA, M.: «Nuovi modelli per il welfare europeo», *Il Mulino*, núm. 2, 1993.

«foco cultural europeo» que pugna en este terreno con el derecho a la diferencia¹⁴.

En este panorama, resulta ineludible una mínima alusión al ambiente universitario en el que nos movemos, al configurar la Universidad la institución mejor preparada para asumir el reto científico-técnico de la sociedad, coadyuvando a la construcción cultural de Europa al involucrarse en programas de movilidad geográfica favorecidos por becas Erasmus/Sócrates, Doctorado Europeo, etc. Y ello no sólo, evidentemente, a nivel intraeuropeo, sino mundial, pues la creciente movilidad geográfica de estudiantes —particularmente, en ese plano de la enseñanza superior—, ha llevado con razón a referirse al interculturalismo como uno de los «desafíos de siempre» de la pedagogía universitaria: de modo que «los desafíos educativos de la pluralidad implican volverse hacia el otro, el reconocimiento cultural, la apertura de los programas de enseñanza, los derechos humanos, el rechazo del repliegue sobre sí mismo y de la exclusión, la superación de una especie de imperialismo cultural que impondría sus referentes en nombre de una pretendida verdad revelada inexistente»¹⁵. Combinando una visión retrospectiva y prospectiva, valdría la pena preguntar —como llegó a hacer Jean Monnet— qué habría pasado si la construcción europea hubiese comenzado en 1950 anteponiendo el proyecto cultural a cualquier otra idea¹⁶.

E) Los ciudadanos europeos como titulares de derechos de última generación: la era tecnológica y la indispensable solidaridad colectiva

Si en el epígrafe II.B) anterior he aludido a la presencia del «cuarto poder», no resulta ocioso recordar que es, llamativamente, en torno a los poderes mediáticos que detentan los instrumentos comunicativos más avanzados (con Internet como centro) en donde están emergiendo grandes fusiones empresariales (recientemente, entre fuertes grupos del mercado bancario y del sector de la telefonía). Estos poderes fácticos no únicamente hacen sombra a los propios poderes estatales (de ahí, quizá, la importancia de encontrar soluciones intermedias de control, como los

¹⁴ Véase IBAN, I.C., y FERRARI, S.: *Derecho y religión en Europa occidental*, Madrid, McGraw-Hill, 1998; así como la obra colectiva *El extranjero en la cultura de nuestros días*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1997.

¹⁵ DUPONT, P., y OSSANDON, M.: *La pédagogie universitaire*, Paris, PUPF, 1994, pág. 118.

¹⁶ MINC, A.: *La gran ilusión. La Europa comunitaria y la Europa continental*, Barcelona, Planeta, 1990, págs. 227-228.

Consejos Audiovisuales y tipos semejantes de autoridades administrativas independientes), sino que empujan a la posición de los ciudadanos europeos a la hora de ejercer esos derechos conocidos como de «última generación» o de la era tecnológica: en este contexto, a finales de 1999 una nueva Ley de Protección de Datos de carácter Personal (Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre) derogó totalmente la anterior de 1992, sustitución a la que no fueron ajenas las directrices marcadas por la construcción europea (en especial, por la Directiva 95/46/CE de 24 de octubre).

III. LOS CIUDADANOS ANTE Y FRENTE A LOS PODERES CONSTITUCIONALES EUROPEOS

A) El principio de proximidad y acceso a las instituciones

Si ya resulta discutible que los ciudadanos de un país conozcan a las personas que ocupan las instituciones nacionales e incluso la existencia o el funcionamiento de éstas, tanto más cabe dudar que ese conocimiento se extienda a las instituciones europeas y a los dirigentes que las encarnan. El entramado institucional comunitario es visto a menudo más como una maquinaria al servicio de una tecnoburocracia asentada en Bruselas-Estrasburgo-Luxemburgo, que como un medio en provecho de los ciudadanos. En este ambiente, podría decirse que se produce una especie de raptó tecnológico en perjuicio de la participación democrática del *homo europeus*¹⁷. Por todo lo cual, me sumo a quienes defienden que dentro de la ciudadanía europea habría que situar, junto a las disposiciones que configuran la noción jurídica de pueblo europeo a través de la ciudadanía de la Unión, o las que incorporan garantías básicas de los derechos humanos, aquéllas que «tienen como objetivo democratizar la vida de las instituciones comunitarias»¹⁸.

Si, a continuación, ponemos la mirada en el organismo de proximidad ciudadana por antonomasia, el Defensor del Pueblo Europeo, lo bien cierto es que no nos hallamos ante una institución suficientemente conocida. Es más, pese a ser concebido con su instauración a través del Tratado de Maastricht como un mecanismo novedoso de salvaguardia de los

¹⁷ FONTAINE, P.: *L'Europe des citoyens*, Bruxelles-Luxembourg, Série «Documentation européenne»-L'Europe en mouvement, Commission des Communautés européennes, 1991, pág. 5.

¹⁸ PÉREZ VERA, E.: «El Tratado de la Unión europea y los derechos humanos», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, mayo-agosto 1993, núm. 2, pág. 460.

derechos de los «nuevos ciudadanos» europeos, no se le otorgó siquiera el rango de institución en 1992 a diferencia de lo que ocurrió con el Tribunal de Cuentas, ni tampoco se aprovechó en 1997 la ocasión del Tratado de Amsterdam para rectificar. Por otra parte, cabe destacar un aspecto ilustrativo desde el prisma estricto del acercamiento a dicho órgano, cual es el problema referido a la fijación de su sede, erigiéndose curiosamente el Ombudsman europeo en el único órgano que no cuenta con una definición oficial definitiva al respecto, en claro agravio comparativo respecto de las demás instituciones y órganos europeos.

Si, prosiguiendo con el Defensor del Pueblo Europeo, dejamos de lado estas cuestiones —aunque significativas— de intendencia, para adentrarnos en el espíritu que ha imbuido la actuación de dicho órgano en sus primeros años de funcionamiento, forzoso es reconocer que el «mediador» europeo ya en su primer Informe anual al Europarlamento (1995) interpretó afortunadamente en clave amplia y guiado por el principio *favor libertatis* posibles restricciones derivadas de su Estatuto: en particular, el artículo 2.4, referente significativamente a los requisitos de acceso a dicho organismo o, en otras palabras, a las exigencias básicas de admisibilidad de las reclamaciones; dicha disposición estatutaria establece que las quejas deben presentarse por los reclamantes dentro de los dos años siguientes al conocimiento de los hechos que las motivaron y que deben estar precedidas «de las gestiones administrativas apropiadas ante las instituciones y órganos afectados». Ante tal enunciado, se aborda el primer requisito —temporal— en el citado Informe, recordándose correlativamente por el Defensor que dicha condición únicamente se extiende al tratamiento de las reclamaciones provenientes de los ciudadanos europeos, pero no a su actuación de oficio o por iniciativa propia. Y, en lo que atañe al segundo requisito —estrictamente procedimental, a modo de reclamación administrativa previa o, cuanto menos, de comunicación previa—, en caso de duda de si ha existido contacto previo con la institución u órgano afectado y si éste ha sido o no adecuado, se presumirá que lo ha sido.

En este contexto, son susceptibles de una valoración positiva las prescripciones contenidas en el Reglamento del Parlamento Europeo en relación a los nombramientos de los integrantes de otras instituciones, que deben pasar un test, audiencia o examen previo ante los eurodiputados: así se prevé para los candidatos a comisarios (artículo 33.1), para los miembros del Tribunal de Cuentas (artículo 35) y para el Presidente, el Vicepresidente y los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (artículo 36), así como para el alto Representante para la PESC (artículo 90) y para Representantes especiales en este ámbito (artículo 100). Lógicamente, los avances en materia de medios de comunicación propician un más fácil acercamiento —para quienes dispongan de acceso

a dichos medios— a los responsables y líderes europeos: así, por ejemplo, en la dirección de internet <http://www.euro-ombudsman.eu.int>, se puede acceder al Defensor del Pueblo Europeo, y en él figura el curriculum vitae de la persona que ocupa dicho puesto, así como las actividades del mediador, sin por supuesto olvidar el sencillo formulario de reclamación que habrá de cumplimentarse en su caso.

En cuanto al Tribunal de Justicia, considerando que el *ius standi* ante él es más bien reducido (a tenor de los Tratados y el Estatuto del Tribunal de Justicia) en lo que se refiere a la posibilidad de interposición de recursos por parte de personas físicas o jurídicas, siendo prevalente cuantitativamente la legitimación activa de las instituciones de la Unión Europea o de los órganos jurisdiccionales internos, ese recorte en detrimento de la ciudadanía podría verse en cierta medida suplido por una mayor participación en el *output* (las resoluciones del TJCE): y, en este sentido, entiendo —como crítica constructiva— que debería existir la posibilidad de formular «votos particulares» a las sentencias del Tribunal de Luxemburgo, lo que al fin y al cabo supondría dotar de efectividad al respeto de la minoría como parte integrante del principio democrático (junto a la regla de la mayoría). Como notable avance debe catalogarse, por esta senda, la postura del TJCE reafirmando el objetivo de la protección de los derechos y libertades en la Unión Europea otorgando un mayor papel al individuo: buen botón de muestra lo constituye la sentencia del TJCE en el caso *Andrea Francovich y otros contra República Italiana de 19 de noviembre de 1991*, en donde se adoptó la solución de garantizar «directamente» los derechos individuales sobre la base de una Directiva, a pesar de no hallarse ésta transpuesta al ordenamiento interno italiano. Resta, empero, avanzar en esta línea para elevar la posición del individuo hasta el punto de facultarle para invocar la aplicabilidad de una Directiva en las relaciones entre particulares (*Drittwirkung*), postura sugerida por el Abogado General en la *sentencia Paola Faccini Dori contra Recreb Srl de 14 de julio de 1994*.

Bien es verdad que todavía quedan problemas pendientes de resolución en lo que afecta a un espacio judicial europeo único: con tal espíritu cabe concebir la inclusión de la *Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust)* en la nueva redacción de los artículos 29 y 31 TUE tras el Tratado de Niza de 2000. Medidas de este calibre permitirán que el ciudadano se mueva sabiendo que la vía de acceso a una jurisdicción europea no se va a ver después obstruida por otra vía jurisdiccional paralela que, a lo peor, acaben como líneas secantes. Me estoy refiriendo al problema de las «dos verdades europeas», la del Tribunal de Luxemburgo y la del Tribunal de Estrasburgo, que en supuestos idénticos pueden llegar a pronunciarse en sentido divergente, en perjuicio en última instancia del justiciable: conoci-

da es la disparidad de soluciones jurisprudenciales alcanzadas por el TJCE y el TEDH en materia de titularidad del derecho a la inviolabilidad del domicilio (extensible según éste a las personas jurídicas, y únicamente a las personas físicas en el caso de aquél), por no adentrarnos en otros casos flagrantes de clara divergencia (por todos, cfr. la solución opuesta del TEDH en el *caso Open Door y Dublin Well Woman contra Irlanda de 29 de octubre de 1992* respecto de la emitida por el TJCE en el *caso Society for the protection of unborn children de 4 de octubre de 1991*).

Por último, esa falta de solución unívoca no es aislada en materia judicial: así, bajo la misma óptica, puede recordarse que no hay un procedimiento uniforme para la elección del Parlamento Europeo que asegure condiciones democráticas de representatividad. Ahora bien, tal carencia no significa que el Parlamento conforme una especie de *Asamblea de naciones* trasunto de otros tantos procedimientos electorales nacionales, sino que constituye un foro europeo; en tal sentido, con independencia de la orientación de los votos de cada Diputado, parece comprensible la previsión del artículo 29 del Reglamento del Parlamento Europeo al contemplar que la organización de los grupos políticos en su seno puede llevarse a cabo de acuerdo con sus afinidades políticas y que, en cualquier caso, «todo grupo político deberá estar integrado por diputados pertenecientes a *más de un Estado miembro*».

B) El principio de publicidad y transparencia en el funcionamiento de las instituciones

Si tenemos presente que la participación de los ciudadanos como actores activos es parca y deficitaria (*input*), procede reconducir dicha participación o actuación al *output*, esto es, al principio de publicidad respecto al funcionamiento y actividades de las instituciones y órganos comunitarios. Un acercamiento a la práctica de aquéllas y éstos podría comprobarse, no tanto acudiendo a la vía jurisdiccional (ante el Tribunal de Justicia y ante el Tribunal de Primera Instancia), que cuenta con difíciles obstáculos de legitimación procesal y otros, sino más bien por referencia a la amplia competencia del Defensor del Pueblo Europeo al supervisar los casos de «mala administración» (entre los que se incluyen irregularidades administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, falta o denegación de información y demoras innecesarias) de esas instituciones y órganos¹⁹, que son básicamente: la Comisión Europea, el

¹⁹ Cfr. AA.VV.: *El desenvolupament del dret administratiu europeu*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (Escola d'Administració Pública de Catalunya), 1993.

Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Justicia (excepto en el ejercicio de su función jurisdiccional), el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Instituto Monetario Europeo, el Banco Central Europeo (desde el 1 de enero de 1999) y el Banco Europeo de Inversiones.

Pues bien, si esa eventual «mala administración» —en ese sentido funcional al que aludíamos, que no en una acepción orgánica y más restringida de Administración Pública europea²⁰—, la aplicamos al principio de publicidad y, concretamente, a la institución más política por naturaleza de la Unión (el Consejo), podemos formarnos una idea más cabal del alcance de dicho principio y de la vocación del Ombudsman. Desde esta perspectiva, así como hemos visto que en el punto relativo a los requisitos de admisibilidad de las quejas el Defensor ha adoptado una postura progresiva, en el extremo referente a la no interferencia en la función jurisdiccional europea ha asumido una posición restrictiva, que ha repercutido de manera negativa precisamente en la proyección pública del Consejo. Convengo así en que con motivo de la reclamación núm. 110 se perdió «una oportunidad de ir acrecentando razonablemente el campo de actuación del Defensor del Pueblo, cuando éste *motu proprio* acepta una interpretación restrictiva del apartado 3.º del artículo 1 del Estatuto, como es el caso del rechazo de una queja presentada por un periodista en relación “con la negativa del Consejo a comunicar las actas de sus reuniones”, porque “simultáneamente presentó este caso ante el Tribunal de Primera Instancia”. De acuerdo en que individualmente no puede entrar a conocer de los pormenores del conflicto surgido entre ese periodista y los servicios del Consejo a los que se haya dirigido. Pero creo que nada impide el que se plantee, como consecuencia de esa queja, un problema de envergadura general como es el de determinar si las actas del Consejo han de ser o no públicas, incluso para llegar a la conclusión de que la publicidad no sea razonable, ni jurídicamente exigible. Todo menos cerrarse puertas desde un primer momento»²¹.

Ahondando ahora en el funcionamiento del Consejo, en el artículo 4 de su Reglamento, tras proclamarse el secreto de sus sesiones, se con-

²⁰ Para una aproximación a esa acepción más restringida puede acudir a los diversos trabajos incluidos en la Cuarta Parte («La Administración Pública ante la Unión Europea», págs. 1035 a 1143) de la obra colectiva *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978* (coord. por E. Alvarez Conde), Madrid, INAP, 1998.

²¹ GIL-ROBLES GIL-DELGADO, A.: «Las relaciones del Parlamento Europeo con otras instituciones comunitarias de control y fiscalización», en el colectivo *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo* (dir. por J.M. Gil-Robles Gil Delgado y coord. por E. Arnaldo Alcubilla), Madrid, Cyan, 1997, pág. 305.

templa como excepción el principio de publicidad de los «debates de orientación sobre el programa de trabajo semestral que presenta la Presidencia y, en su caso, sobre el programa de trabajo anual de la Comisión. Estos debates serán retransmitidos al público por medios audiovisuales» (apartado 2). Además, este apartado 2 prevé la posibilidad de que, por unanimidad, el Consejo o el Coreper puedan decidir «en cada caso qué otros debates del Consejo se retransmitan al público por medios audiovisuales, en particular cuando versen sobre una cuestión importante que afecte a los intereses de la Unión o sobre una nueva propuesta legislativa importante». Con estas disposiciones guardan asimismo conexión el artículo 7 relativo a la publicidad de las deliberaciones del Consejo cuando éste actúe en su capacidad legislativa y el artículo 8 atinente al acceso del público a los documentos del Consejo, así como lógicamente la publicación de los actos en el Diario Oficial (artículo 15); de manera semejante, el artículo 116 del Reglamento del Parlamento Europeo prevé el acceso al salón de sesiones por parte del público, mientras los artículos 171 y 172 establecen prescripciones sobre la transparencia de las actividades del Parlamento Europeo (debates públicos del Pleno, y normalmente «en público» las reuniones de sus comisiones) y sobre el acceso público a los documentos parlamentarios, respectivamente. Así las cosas, el sistema de trabajo del Parlamento y del Consejo —cuya trascendencia o proyección exterior no es nada desdeñable de cara a la ciudadanía— contrasta con el de la Comisión, cuyas reuniones «no serán públicas. Los debates serán confidenciales» (artículo 7 del Reglamento de la Comisión).

C) El principio de seguridad jurídica en la obra construida por las instituciones europeas: cultura jurídica e inflación normativa comunitaria

Que el fenómeno de la inflación legislativa o incontinencia normativa no es ajena al Derecho europeo, constituye un dato incontrovertido; de tal manera que se perfila difícil conocer las normas comunitarias no sólo para los ciudadanos, sino incluso para los propios juristas, economistas y otros especialistas²². Cada vez adquieren mayor papel los expertos en Derecho Comunitario, dado que hoy pocos aspectos de la vida po-

²² Con tal espíritu, PÉREZ VERA, E.: «Los ciudadanos europeos y la enseñanza de las materias comunitarias», en el colectivo *Cuestiones actuales del Derecho Comunitario Europeo* (dir. por J.M. Peláez Marón y coord. por R. Casado Raigón), III, Universidad de Córdoba, Cuadernos de Derecho Internacional, núm. 7, 1995, pág. 233.

lítica europea escapan a la regulación comunitaria. A mayor abundamiento, al margen de este aspecto cuantitativo, el sistema comunitario de normas reviste cualitativamente un carácter complejo. Dicha complejidad, presente desde los Tratados constitutivos, lejos de superarse, ha ido adquiriendo vigor, forjándose un enmarañado entramado normativo. El famoso tecnicismo del TUE, ya desde Maastricht, no hace sino acentuar tal característica²³, lo que podría acarrear problemas desde la perspectiva del respeto del principio de seguridad jurídica, de saber a qué atenerse el ciudadano europeo.

Desde esta perspectiva, cuando falla la publicidad a que vienen obligadas las instituciones comunitarias (p.e. el acceso a los archivos y registros públicos) cabe algún remedio como la reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo. Si bien, la práctica demuestra que las personas quejas que acuden al Ombudsman europeo suelen ostentar un nivel medio-alto de estudios. Así, nos hallamos confrontados no sólo al espinoso problema de «derechos de los pobres, pobres derechos» —de ahí la importancia de un sencillo formulario de reclamación— sino que, en un nivel más cualificado, incluso profesional, tampoco se perfila nada fácil hacer valer derechos ante el alto grado de inflación legislativa y de desarrollo del Derecho Comunitario europeo: por poner un ejemplo, los profesionales del Derecho deben conocer que en el Derecho agrario europeo existe un concepto autónomo de «fuerza mayor» que no coincide necesariamente con el mismo concepto en Derecho Civil.

Por añadidura existen materias que, si bien objetivamente podrían justificar un cierto grado de confidencialidad o de menor transparencia, no deben quedar exentas de cualquier información a la ciudadanía o a determinadas instituciones fiscalizadoras. Me refiero, señaladamente, a los asuntos de justicia e interior que conformaron el «tercer pilar» en el Tratado de Maastricht (Título VI) y cuya comunitarización parcial se previó tanto en el Tratado de Amsterdam de 1997 (en el texto articulado y a través del Protocolo relativo a la incorporación del «acervo de Schengen»), como más tarde en el Tratado de Niza de 2000, una comunitarización parcial que aparecía contemplada (con mecanismos añadidos como «la pasarela») de manera más tenue y débil en el Tratado de Maastricht.

En cuanto a los ciudadanos, el laboratorio jurídico «Schengen» no deja de plantear problemas de seguridad jurídica, tanto a causa de la incorporación por la «puerta falsa» al ordenamiento jurídico interno del Acuerdo de 1985 y del Convenio de Aplicación de 1990 —sin campaña informativa y sin planteamiento alguno de control previo de constitucio-

²³ Al respecto, CONSTANTINESCO, V.: «La structure du Traité instituant l'Union Européenne», *Cahiers de Droit Européen*, núm. 3-4, agosto, 1993, págs. 251-252.

nalidad—, como por el oscuro proceso de «ventilación» de las decenas de acuerdos del Comité Ejecutivo, que entran en el Derecho interno desconociendo los dictados de la seguridad jurídica. Por otra parte, la normativa acordada en Schengen reviste una gran complejidad, no tan sólo por el enorme tecnicismo de los aspectos abordados, sino asimismo porque gran parte de las negociaciones relativas a la materia policial han venido marcadas en mayor o menor grado, más o menos justificadas, por la confidencialidad y una toma de decisiones alejada de un mínimo control democrático. Por lo demás, en el espacio Schengen parece insistirse más en la idea de ciudadano europeo seguro que de persona libre.

En lo que se refiere a la participación de las instituciones, no son pocas las trabas que se les imponen en su actividad fiscalizadora, al haber irrumpido Europa «en materias que eran de las más significativas para la soberanía de los Estados miembros»²⁴. En cualquier caso, de los débiles resortes instaurados por el organigrama institucional comunitario, puede mencionarse el contenido del capítulo XII («De la cooperación en los ámbitos policial y judicial en materia penal») del Reglamento del Parlamento Europeo, en donde se contempla la información y consulta al Parlamento, así como las recomendaciones que pueden emanar de él en estos ámbitos: en el *caso S. A. Roquette Frères contra Consejo de las Comunidades Europeas de 29 de octubre de 1980* ya tuvo ocasión el TJCE de ocuparse del derecho del Parlamento a ser consultado antes de que la legislación comunitaria fuese adoptada en determinados campos previstos por los Tratados, subrayando la función del Parlamento como mecanismo de democracia indirecta que a su vez ensalza la posición de la ciudadanía europea.

Finalmente, no puede dejar de ponerse en conexión el principio de seguridad jurídica con la técnica normativa utilizada en la elaboración de la legislación. Empezando por el propio Tratado de la Unión Europea de 1992, que ha precisado de una versión consolidada para incluir las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam en 1997, teniendo presentes asimismo los cuadros de equivalencias contemplados en el artículo 12 del Tratado de Amsterdam. Además, la Conferencia adoptó en 1997 la Declaración núm. 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria. Con tal orientación, los Reglamentos de las instituciones comunitarias no descuidan las cuestiones de *drafting*: así, el Re-

²⁴ LABAYLE, H.: «La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures», en el colectivo *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, Actes du colloque du 27 juin 1992, Cahiers du CEDIN, 1992. Léase asimismo MOITINHO DE ALMEIDA, J.C.: *Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria*, Universidad de Granada, 1991.

glamento del Consejo se ocupa en su artículo 19 de la calidad de la redacción de sus actos legislativos. Esta previsión se ve completada por el artículo 24, que remite al anexo II del Reglamento, en que se incluyen «Disposiciones relativas a la forma de los actos», con una clara orientación de técnica legislativa.

IV. Los ciudadanos en relación a la construcción del espacio territorial europeo

A la altura de nuestro tiempo, después de la experiencia de dos guerras mundiales que han tenido Europa como foco bélico central, hablar de construcción territorial sólo puede comportar sumar e integrar espacios, y no restar o desintegrar. La adhesión de nuevos países a la Unión Europea sólo debería ser motivo de satisfacción, tanto mayor cuanto mejor se supiera compaginar la unidad con la diversidad. Y, sin embargo, la ampliación de la casa común europea, para albergar a mayor número de familias de ciudadanos europeos, no cesa de ser objeto de especulaciones. Inmersos en tales proyectos especulativos, numerosos ciudadanos de países de la Unión Europea desconocen quiénes son los candidatos del Este que llaman a la puerta comunitaria y, todavía más grave, ignoran con quiénes comparten territorio (bastaría preguntar por la calle para verificar la gran cantidad de personas que no saben qué quince países integran actualmente la Unión Europea). En este escenario, sobre constituir el territorio un elemento básico de la construcción del Estado europeo, las nuevas adhesiones de países podrían ser objeto de consulta popular, al constituir una reforma de la Constitución europea. Como es sabido, la cuestión de la extensión territorial ocupa un lugar nada insignificante en el Tratado de Niza de 2000, en cuyo Preámbulo se señala expresamente que las Altas Partes Contratantes han convenido una serie de modificaciones del TUE y de los Tratados de las Comunidades Europeas, «así como del Protocolo sobre la *ampliación* de la Unión Europea».

Realmente, la circunstancia de que los inicios de la construcción europea los situemos en la Declaración Schuman de 1950, responde a que Europa había sido destruida durante la segunda contienda mundial. Tras ésta, en el ambiente de guerra fría creado entre las dos grandes superpotencias en que se erigieron los Estados Unidos y la ex-Unión Soviética (con acercamientos importantes, como el Acta Final de Helsinki de 1975 en el marco de la entonces CSCE, en la que, por cierto, la redefinición de las fronteras estuvo presente, hablándose de inviolabilidad en lugar de inmutabilidad), la división de Europa por el telón de acero tal vez constituya uno de los acontecimientos más vergonzantes para la conciencia eu-

ropea del siglo XX. Por ello, la unificación de las dos Alemanias tras la caída del muro de Berlín en 1989 ha sido calificada correlativamente como uno de los eventos más importantes de la vigésima centuria, suponiendo la extensión del territorio comunitario y de la población comunitaria (con redistribución de escaños, por ejemplo, en el foro teóricamente más representativo de los pueblos europeos, la Eurocámara). Aun con todo, la sensación de que los alemanes del Este son ciudadanos de segunda respecto de los alemanes occidentales no ha desaparecido totalmente. Tampoco ha sido desterrada la idea de ciudadanos europeos de primera y de segunda, por no complicar el planteamiento con más categorías. Esta sensación será, desde luego, más perceptible con la ampliación de la Unión Europea al Este, por lo que deberán ir destacándose los signos que realcen el patrimonio común.

Repárese en un ámbito cuasi-simbólico en el que, pese a no poder dissociar al ciudadano del territorio, contempla todavía barreras en el mismo ámbito de la Unión Europea: se trata, ni más ni menos, que de una de las cuatro libertades comunitarias fundamentales, la de movimientos por el territorio de la Unión. El espacio Schengen plantea enormes dificultades a la hora de que los ciudadanos de los actuales Quince Estados miembros y de los ciudadanos de los países del Este llamados a integrarse estén en condiciones de sentirse partícipes de la construcción europea. Me parece que la idea de la Europa de las velocidades, aplicada —entre otros terrenos— a la implantación del euro con el pretexto de no bloquear la unión económica y monetaria, no crea tantas susceptibilidades (cada país suele estar en condiciones de asumir que su/s vecino/s es más competitivo y genera más riqueza, para luego reducir los desequilibrios a través de los fondos estructurales y de cohesión y un correcto entendimiento del principio de solidaridad interregional) como los agravios que pueden surgir de la aplicación de esa Europa de las velocidades a la libre circulación de personas (cada país manifestará tanta más reticencia cuando sus ciudadanos se sientan menos europeos, o se cree la impresión de que existen ciudadanos europeos de primera y de segunda clase, pues la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes no admiten desequilibrios). Otro conflictivo capítulo relativo al reto de la ampliación al Este lo conforma la negociación de esa mitad del Presupuesto comunitario destinada a la agricultura.

Pero lo cierto es que las divergencias sobre la construcción del espacio territorial europeo tampoco están exentas de las negociaciones para las próximas adhesiones: así, si nos fijamos en uno de los países mejor situados para la integración como es Chipre (junto con los cinco de Europa Central en fase práctica de avance en la evaluación del acervo comunitario —*screening*—, como son Polonia, Hungría, República Checa, Esloven-

nia y Estonia), comprobaremos que la división de la isla desde 1974 dificulta las referidas negociaciones. Puede recordarse a estos efectos el enfado de los chipriotas turcos respecto al informe de la Comisión Europea sobre la adhesión de Chipre, en el que únicamente se toma en consideración la posible adhesión de la parte griega de la isla: los chipriotas turcos acusaron a las autoridades chipriotagriegas y a Grecia de proporcionar a Bruselas informaciones falsas y falaces sobre la República Turca de Chipre del Norte, habiéndose negado a colaborar en la solicitud de adhesión de la parte griega de la isla (única autoridad y entidad internacionalmente reconocidas, con la excepción de Turquía). El caso húngaro, por su parte, también plantea problemas en lo concerniente a la asunción del acervo Schengen: repárese en los lazos que Hungría posee con las minorías húngaras de Rumanía, Eslovaquia o Voivodina (provincia de Serbia), y el riesgo que para los vínculos familiares puede suponer la aceptación de las fronteras exteriores de Schengen una vez Hungría se integre en la Unión Europea y los otros tres países mencionados permanezcan por tiempo más o menos prolongado al margen de la construcción europea.

De todos modos, resulta clave dirimir esas controversias sobre delimitación de fronteras por la vía de la negociación. Sería ideal poder dar por concluido el diseño del mapa europeo, para que los nacionalismos que no hubieran tenido viabilidad para convertirse en entidad estatal componente de los *Estados Unidos de Europa*, tuvieran cauces de participación desde su pertenencia a un Estado miembro, y para que no haya focos de *Europa incontrolada* como el Kosovo: si llegare ese día con un alto nivel de integración y de sentimiento constitucional europeo, tal vez existiría un Comité de las Regiones que efectivamente recogiera las aspiraciones y peculiaridades de las entidades infraestatales (regiones y municipios), y quizá antes de entablar hostilidades como las sufridas en Kosovo se podría pensar que no nos hallábamos ante una guerra ajena a Europa por ausencia de intereses económicos claves, sino ante una guerra *civil* (entre la *ciudadanía europea*) que por ello mismo habría que intentar evitar.

V. LOS CIUDADANOS RESPECTO A LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL Y A LA CERRAZÓN INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

A) Reconocimiento internacional de Europa y lecciones de democracia

Afirmar que la Unión Europea posee una proyección internacional no aporta nada nuevo, pues es evidente que su modelo de integración (especialmente económica) ha sido adoptado como punto de referencia para

concluir Acuerdos internacionales económicos en otros continentes (por ejemplo, Mercosur en el continente americano) e incluso en el seno del propio Viejo Continente en los primeros años de construcción europea (recuérdese la sombra proyectada por la EFTA), así como para ser punto de comparación respecto a otros gigantes económicos como Estados Unidos o Japón. ¿Ello ha repercutido favorablemente en los ciudadanos? Seguramente todo dependa del bolsillo de cada cual (nivel micro-económico); por ello, desde determinados sectores ha podido decirse que la economía va bien (nivel macro-económico), pero la gente lo pasa mal, en la escena del pensamiento único.

Por otra parte, sostener que la Unión Europea tiene una política exterior y de seguridad común, revela un marcado carácter positivista que no puede dejar de tener en cuenta una realidad internacional, en donde Estados Unidos ejerce una poderosa influencia persuasiva y en donde Rusia (a través de gestos diplomáticos con China) practica una potente fuerza disuasoria: el desenvolvimiento de la intervención de la OTAN en Kosovo así lo ha demostrado. Pues bien, esos alardes de las potencias mencionadas frente a Europa, deben llevar a reflexionar asimismo sobre qué tipo de reconocimiento internacional correlativo puede practicar Europa respecto de otros países, en materias tales como la cooperación exterior y la condicionalidad política pareja a ella. Estoy evocando la problemática que plantea el que Europa dé lecciones de democracia hacia el exterior. ¿Qué pasa dentro? El interrogante no es baladí, desde el momento en que subsiste esa paradoja según la cual si un país candidato a la adhesión presentare un déficit democrático similar al que aqueja al organigrama institucional comunitario, difícilmente sería un candidato apto²⁵: con tal orientación puede recordarse la sentencia de 12 de octubre de 1993, dictada por la sala II del Tribunal Constitucional Federal Alemán de Karlsruhe, que expresa esta idea-fuerza en el segundo principio rector: «El principio democrático no impide a la República Federal de Alemania formar parte de una comunidad interestatal organizada a nivel supranacional. No obstante, es requisito para esta participación que la legitimación y la influencia emanada del pueblo quede asegurada también dentro de una unión de Estados».

Efectúese, en consecuencia, autocrítica. Piénsese así en los diputados no inscritos (artículo 30 del Reglamento del Parlamento Europeo) y la *coalición técnica* no aceptada en su día en el seno de la Eurocámara entre los correlegionarios de Le Pen y los radicales de Bonino, o repárese

²⁵ PASETTI BOMBARDELLA, F.: «Le Parlement face au Conseil», en el colectivo *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle* (dirs. J. V. Louis, y D. Waelbroeck), Bruselas, 1988, pág. 18.

también en los problemas generados por el Gobierno austríaco de coalición surgido tras las elecciones generales de 2000: en ambos casos hay una serie de ciudadanos representados, pero a cuyos representantes o cuyas alianzas se cuestiona. En lo que se refiere al caso austríaco, tal vez el Consejo de Ministros de la Unión Europea actuara con una cierta precipitación al adelantarse a la formación del Ejecutivo austríaco y, *a fortiori*, al inicio del funcionamiento de ese equipo gubernamental (seguramente guiado por la adopción de medidas preventivas); diversamente, la Comisión Europea, por medio de su Presidente Romano Prodi, mostró una postura más comedida y expectante haciendo explícitas las cautelas que habrían de tomarse respecto a la acción del gabinete austríaco. Y seguramente esta segunda posición sea más respetuosa con la propia concepción de los medios democráticos que deben utilizarse para luchar contra posibles actitudes antidemocráticas²⁶: en esta línea se inscribe la reforma del artículo 7 TUE efectuada mediante el Tratado de Niza de 2000, en donde se prevé que para la constatación de un riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los principios de respeto de la democracia y los derechos humanos (artículo 6 TUE), se seguirá un procedimiento cualificado en el que se contempla que «antes de proceder a dicha constatación, el Consejo oirá al Estado miembro afectado y podrá, con arreglo al mismo procedimiento, solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro».

Dicho lo cual, no puedo eludir pronunciarme sobre una comparación efectuada (en mi opinión, desacertadamente) por algunos de los que defendían la contundente reacción preventiva del Consejo de la Unión Europea frente a la coalición del reciente Canciller austríaco con el partido liberal de extrema derecha. Efectivamente, ha habido quienes han aplaudido dicha reacción justificándola en comparación con las medidas de condicionalidad política impuestas con igual o mayor contundencia y sin reparos a países terceros que, por carecer de gobiernos democráticos, ven cortada o bloqueada la cooperación exterior de la Unión Europea. No obstante, entiendo que hay una diferencia fundamental en ambos casos: en el supuesto de la condicionalidad política aplicada a países terceros se da comúnmente la circunstancia de que en éstos (amén de resultar básicamente perjudicada la población civil), no sólo no hay condiciones de respeto de la democracia y los derechos humanos (democracia sustancial), sino que ni siquiera se ha respetado *ab initio* el acceso al poder de los gobernantes por la vía democrática de las urnas (democracia procedi-

²⁶ Cfr. ROLDÁN BARBERO, J.: «Democracia y Derecho europeo», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 1, enero-abril 1993, págs. 108-109.

mental); en cambio, en el caso austríaco sí ha mediado un acomodo a las reglas de la democracia procedimental, por lo que los términos no son comparables. Obviamente, no pretendo con ello justificar las reprochables actitudes en que incurre y pueda incurrir el pronazi partido liberal componente de la coalición gubernamental austríaca, pero sí intento poner de manifiesto que contra partidos extremistas y radicales opuestos a los principios democráticos de la convivencia, la mejor terapia es una buena educación en democracia y derechos humanos²⁷ para evitar que en un controvertido libre y democrático ejercicio del derecho de voto, determinados ciudadanos se vean llevados, manipulados o empujados a depositar su confianza en partidos de tal talante. Pero, desde el momento en que un partido de esas características llega al Gobierno tras pasar por las urnas, es complicado vedarle *a priori* tal acceso sin comprobar antes actitudes o acciones contrarias al espíritu de apertura que caracteriza a la sociedad democrática; en otro caso, tal reacción apriorística significaría una vía espuria de ilegalización o inconstitucionalización de partidos políticos.

B) Europa como fortaleza frente al exterior: la extranjería no comunitaria

Tal vez no sea impertinente comenzar esta reflexión recordando el tenor del artículo 42 de la Constitución española: «El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno». Pues bien: ese mandato especial de tutela y de intentar evitar el flujo migratorio de trabajadores españoles hacia el extranjero, ya de por sí es suficientemente revelador como para ponderar el fenómeno de la movilidad geográfica con buenas dosis de solidaridad. En efecto, el fenómeno migratorio constituye uno de los más claros exponentes de los dilemas que plantea la construcción de la Europa de los ciudadanos, fenómeno que ha propiciado que en el propio seno de la Unión, la Europa de los ciudadanos se haya visto forzada a reconducirse a Europa de las personas. Incluso a efectos analíticos es difícil definir una realidad jurídica sin referirse a su correlativo, igual que ocurre, por ejemplo, con los conceptos de Derecho Público y Derecho Privado.

En sustancia, la consolidación de la ciudadanía europea pasa por superar la contradicción entre, de un lado, una normativa de la Unión Euro-

²⁷ Con tal enfoque, SÁNCHEZ FERRIZ, R., y JIMENA QUESADA, L.: *La enseñanza de los derechos humanos*, Barcelona, Ariel, 1995.

pea sumamente restrictiva en materia de inmigración y asilo (particularmente en el marco de Schengen) y, de otro lado, un tratamiento más benévolo y respetuoso con los derechos de los inmigrantes y solicitantes de asilo por parte del órgano tutelar más emblemático del Consejo de Europa (el Tribunal Europeo de Derechos Humanos)²⁸. En este panorama, la Unión ha cerrado sus puertas a los extranjeros no comunitarios, con unas disposiciones poco respetuosas con el principio de *non-refoulement* y con la reunificación familiar; frente a ello, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha abierto dos ventanas, con el apoyo en los artículos 3 y 8 CEDH respectivamente (derecho a no ser sometido a torturas ni tratos inhumanos o degradantes, y derecho a la vida familiar). Una proyección negativa de esta contradicción radica en que los operadores jurídicos internos (que han de aplicar el Derecho de la Unión y también el del Consejo de Europa —a ello conminan los artículos 10.2 y 96.1 de la Constitución—) van a tener que optar entre «dos verdades europeas», lo que puede abocar a conflictos institucionales en el plano nacional.

Hasta tal punto ha sido concebida como restrictiva la normativa de la Unión Europea en la materia que el Parlamento Europeo lanzó una severa crítica sobre los Estados miembros en su Informe sobre los derechos humanos en el mundo y la política de la Comunidad correspondiente a 1991-1992: la crítica se dirigió especialmente contra la negociación y conclusión del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen el 19 de junio de 1990 y contra la Convención de Dublin de 15 de junio de 1990 relativa a la determinación del Estado responsable de una solicitud de asilo presentada ante un Estado miembro de las Comunidades²⁹. Así las cosas, en el propio seno de la Unión se ha producido una especie de cruzada de las instituciones comunitarias y los Estados miembros por una controvertida conversión (*de ciudadano a persona*). Esta cruzada todavía está sin zanjar; de lo máximo que podría hablarse es de treguas. Y es decir mucho, porque el fenómeno migratorio es consustancial a la sociedad europea y al conjunto de la comunidad internacional. Sobre la extranjería no comunitaria puede avanzarse una tesis prospectiva que ha sido abonada de manera progresiva por la Comisión: la ciudadanía europea no debe reconducirse a ciudadanos comunitarios, sino que debe operarse con una visión más amplia de «personas» que se hallen en Europa. De hecho, los

²⁸ Con esta perspectiva, MEDINA, M.: *Hacia una Constitución europea*, Universidad de Valladolid, Cuadernos de la Cátedra J.B. Scott, 1994, pág. 38-39.

²⁹ Cfr. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 1, enero-abril 1993.

Tratados constitutivos (y con suma claridad desde el Acta Unica) se refieren a la libre circulación de «personas».

Trasladados al momento actual, debe reconocerse que el Tratado de Amsterdam ha comunitarizado en gran medida el contenido del antiguo tercer pilar; por eso el TCE incluye en su parte tercera (Políticas de la Comunidad) un capítulo IV sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (artículos 61-69). El control de los extranjeros —efectuado hoy individualmente por cada Estado— puede realizarse en el futuro a nivel de la Unión Europea. El examen de la actual jurisprudencia del TJCE permite afirmar que deberán aplicarse los criterios de legalidad, legitimidad y necesidad democrática presentes en la Convención de Roma³⁰. Por esta senda, sería deseable que se plasmara sinceramente en la realidad político-normativa ese «sistema europeo común de asilo» contemplado en la trigésima de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999).

Las reflexiones anteriores me inducen a recapitular reafirmando la idea de la Europa del ciudadano como Europa de las personas. De forma que ha de criticarse la visión restringida de la ciudadanía europea, por exceso y por defecto, a tenor de las diversas facetas de la ciudadanía: a) por exceso porque la ciudadanía europea restringida engloba a los ciudadanos comunitarios del «cuarto mundo», que realmente están excluidos de la ciudadanía social; b) por defecto porque, con la visión restrictiva de ciudadano se excluye a los ciudadanos extracomunitarios —especialmente a los inmigrantes del «tercer mundo»—, cuando realmente la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes no debería conocer grados de ciudadanía. La verdad es que las tensiones siguen sucediéndose, a causa de unas pujantes legislaciones nacionales que, al tiempo que parecen querer secundar el acervo restrictivo de Schengen, aparentan igualmente hacerse eco de la visión amplia de ciudadanía para equiparar con los ciudadanos europeos a personas integrantes del «tercer mundo» que constituyen la gran «masa» de extranjeros extracomunitarios, para favorecer que esa integración en Europa les permita ver superada su posición con plenitud de derechos y libertades, en lugar de rebajarlos aún más de status insertándolos en el «cuarto mundo»: de esta tendencia es sumamente reveladora en cuanto a su enunciado nuestra reciente Ley de extranjería de 2000, cuya denominación oficial es Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y *su integración social*. Como es sabido, la reciente modificación de ésta por Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciem-

³⁰ CHUECA SANCHO, A. G.: *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Barcelona, Bosch, 2.ª ed., 1999, págs. 49-50.

bre tiende a restringir esa integración para volver a los «ecos» de Tampere y a la normativa Schengen, como por lo demás hace explícito el legislador orgánico en la Exposición de Motivos.

Comenzaba este epígrafe con una alusión al artículo 42 de la Constitución. Pues bien, una más de las paradojas entre el binomio libertad-seguridad, entre integración-restricción, se ha manifestado con la entrada en vigor a finales de enero de 2001 de la polémica Ley Orgánica 8/2000 y, prácticamente el mismo día, la publicación —como contrapunto— del *Libro blanco sobre la integración laboral del refugiado y del inmigrante* por parte de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, en donde se recuerda que España cuenta con más españoles en el extranjero que con extranjeros en territorio español y que, en todo caso, España es el país de la Unión Europea con menor tasa de inmigración.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Tras utilizar los tres elementos constitutivos del Estado (pueblo, territorio y poder) y realzar la imbricación entre ellos, hemos podido comprobar que la construcción europea por obra de los ciudadanos pasa por considerar en primer lugar quiénes conforman ese grupo o colectivo de ciudadanos, cuáles son sus derechos y qué órganos de garantía están al servicio de dichos ciudadanos y derechos. Tal vez, la proyección del Defensor del Pueblo Europeo condense en buena medida estos tres últimos aspectos, pues a él pueden dirigirse todas las personas que se vean afectadas en sus derechos por el funcionamiento de las instituciones europeas, erigiéndose así dicho órgano en «mediador» por excelencia de los ciudadanos europeos (o, mejor, de las personas que se encuentren en la Europa comunitaria). Para ello, lógicamente, habrá que acercar el Ombudsman a los ciudadanos, para evitar que la oficina del Defensor del Pueblo Europeo sea percibida en clave tecnoburocrática y alejada del ciudadano.

Por otra parte, los tres primeros elementos (pueblo, territorio y poder), junto al reconocimiento y proyección internacional, quizá vengan aunados, pese a todo, en el Parlamento Europeo. En efecto, el consabido déficit democrático se predica básicamente de la, en teoría, institución más representativa de la «soberanía popular europea», déficit cuya concreción última más perjudicial no puede recaer sino en los propios representados, los ciudadanos europeos. Sin embargo, si esto es así desde el ángulo del proceso decisorio y de su reducido papel en el *output* o producto normativo final, tal apreciación es matizable en lo que concierne al *input*: así, entre las disposiciones generales relativas a los procedimien-

tos legislativos, el artículo 58 del Reglamento del Parlamento Europeo se ocupa del «examen del respeto de los derechos fundamentales, de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y de las repercusiones financieras»; en otras palabras, el Parlamento (poder o elemento político), durante el examen de una propuesta legislativa «deberá considerar especialmente» si se respetan, entre otros extremos, los derechos humanos (pueblo o elemento humano) y el principio de subsidiariedad (alusión implícita a los niveles territoriales o elemento físico), sin perder de vista que el propio Parlamento ha emitido informes sobre la situación de los derechos humanos en el mundo (como el citado *supra*), esto es, de las diversas esferas de la vida de los ciudadanos europeos y del resto del mundo. Por lo demás, al cada vez más creciente, pero todavía menguado, poder del Parlamento Europeo, se ha provisto de determinadas cláusulas de salvaguardia (p.e. artículos 64 y 91.2 del Reglamento de la Asamblea Europea) para que, cuanto menos, las facultades que ostenta no se vean desconocidas por las otras dos instituciones políticas de la Unión Europea (la Comisión y el Consejo).

Llegados a este punto, quizá valga la pena formular algún otro interrogante conectado con la idea de sentimiento constitucional europeo o de conciencia ciudadana europea: ¿llegará el día en que un representante autonómico, nacional y europeo juren o prometan fidelidad al Estatuto territorial, a la Constitución nacional y a la Constitución Europea, del mismo modo que se plantea —no sin controversias— ubicar en los edificios oficiales las banderas representativas de los tres ámbitos mencionados? Por de pronto, es curioso cómo los diputados autonómicos han de jurar o prometer fidelidad al Estatuto y a la Constitución estatal, pero no al Derecho Europeo. Y tampoco deja de llamar la atención que los Diputados europeos hayan de prometer o jurar acatamiento a la Constitución ante la Junta Electoral Central (artículo 224.2 LOREG), aunque es cierto que la circunscripción electoral para las elecciones europeas es única, todo el territorio nacional. Si las circunscripciones se diseñaren conforme al territorio de las Comunidades Autónomas, ¿podría prestarse ese deber de fidelidad respecto al Estatuto autonómico del territorio en donde hubiere resultado elegido ese Diputado? En esta línea, resulta ilustrativa la manera tan neutral con que se exige al Defensor del Pueblo Europeo prestar juramento o promesa ante el Tribunal de Justicia, obligando únicamente a cumplir fielmente sus obligaciones —así sucede también con los magistrados del Tribunal de Justicia y con los del Tribunal de Primera Instancia—, pero no a prestar un especial deber de fidelidad o lealtad al Derecho Comunitario como ocurre en relación a los Estados miembros; con carácter adicional, debe hacerse notar que esa promesa o juramento se efectúa —como se decía—, no ante el Parlamento Europeo, sino ante el Tribunal de Justicia.

Y para concluir: pasados cincuenta años de construcción europea desde la Declaración Schuman de 1950, ¿pueden los ciudadanos europeos sentirse sujetos activos de esa construcción, o simples objetos? Y, en paralelo, ¿puede Europa considerarse sujeto de su historia como antes de la Segunda Guerra Mundial —pero ¡ojo!, en igualdad de condiciones respecto a las demás potencias y sin alardes de imperialismo, sino de sincera cooperación internacional— o continúa siendo objeto de una historia forjada desde fuera por una gran potencia mundial? Como es conocido, el segundo conflicto bélico mundial, que se encuentra en el origen de la construcción europea en la que seguimos trabajando, supuso el empobrecimiento moral y económico de los ciudadanos europeos, al tiempo que la autodestrucción de Europa. Por ello, lo importante es que el ciudadano europeo compruebe que Europa sigue construyéndose siquiera a golpe de «pequeños pasos» y que, en cualquier caso, se continúa progresando para forjar un sentimiento constitucional europeo y solidario en y con las personas que se hallen en Europa, al tiempo que para generar una percepción constitucional europea en las instituciones, de modo que ni Europa vea empujado el resto del mundo ni el resto del mundo perciba a los países europeos como los *new declining countries*.

¿Qué modelo de integración política para Europa?*

Por Araceli Mangas Martín

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Salamanca

Sumario: EL CARÁCTER POLÍTICO DE LA INTEGRACIÓN.—
LA UNIÓN DE ESTADOS Y DE PUEBLOS: UN MODELO DE
CONVIVENCIA.—EL CONTEXTO INTERNACIONAL DEL PRO-
CESO EUROPEO: LA MUNDIALIZACIÓN.—LAS COORDENADAS
POLÍTICAS GENERALES DEL SISTEMA.—UN MODELO CONDI-
CIONADO POR LOS VALORES ETICO-POLÍTICOS.

Debo confesar, antes de generar expectativas mal fundadas, que no sé cuál será el modelo político del sistema europeo de integración para el futuro, por ejemplo, dentro de medio siglo, ni tan siquiera dentro de 10 ó 20 años, pero sí creo que podemos, hoy, plantearnos sobre qué mimbres, sobre qué ideas o entramado se está construyendo el actual sistema político común a todos nosotros.

Estas reflexiones no nacen en el vacío sino que se articulan sobre el presente y, dada la aceleración histórica, sobre el futuro que se hace presente. Tienen en cuenta la experiencia de medio siglo de integración y tendrán en cuenta los desafíos políticos actuales (el racismo y la xenofobia, la ampliación o los efectos de la mundialización).

EL CARÁCTER POLÍTICO DE LA INTEGRACIÓN

Aunque con frecuencia oímos decir en los medios de comunicación que los aspectos políticos de la integración no han aparecido hasta 1992 con el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, esto no es así. El ideal político es el *leit motiv* de la integración. Su punto de partida y su meta son de naturaleza política. Y en ello reside una diferencia radical entre la

* Conferencia pronunciada el 9 de mayo de 2000 (Cincuentenario de la Declaración Schuman), en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto (Bilbao, País Vasco). A esta versión escrita sólo se han añadido algunas adaptaciones relativas a la Carta de Derechos Fundamentales adoptada con posterioridad (2 de octubre de 2000).

integración política europea y los sistemas de *integración económica* de otras áreas del mundo como Mercosur, el NAFTA o la EFTA, etc.

El proyecto europeo, cuyo cincuentenario celebramos, no se ha nutrido de visiones abstractas, incomprensibles o megalómanas de Europa. Sin duda, les alentaba una formidable *ambición política* de unión, frente a las divisiones que originaron los nacionalismos en el pasado. Al fin y al cabo, después de lo sucedido en Francia, en Alemania, en toda Europa, durante buena parte del siglo XIX y XX, cuando se antepusieron las ideas abstractas de la Nación a los intereses de paz y bienestar de los pueblos, frente a ese pasado trágico, se entiende que la Declaración Schuman, inspirada por Monnet, se alejase de las visiones abstractas y, en cambio, se inspirase en la necesidad de responder a problemas bien concretos de los europeos.

A su ideal político de unidad europea, los «padres fundadores» le aplicaron la técnica del «paso a paso», los avances limitados y controlados. El enfoque «problema-respuesta» del neofuncionalismo sigue encontrando su éxito en el modelo organizativo más democrático y participativo contemporáneo, frente a los viejos discursos políticos de totalitarismos y nacionalismos basados en las palabras huecas, cuando no cargadas de odio y de muerte, sobre el modelo de sociedad, de la construcción nacional, de la patria, o de la soberanía nacional.

Los padres fundadores del modelo europeo de convivencia entre pueblos diversos prescindieron de los debates sobre la esencia y la existencia, o sobre el ser identitario, para embarcarse en una formidable tarea de paz y solidaridad, construyendo paso a paso mediante el derecho y los instrumentos económicos el rompecabezas de nuestra unidad.

Desde los Tratados fundacionales de 1951 y 1957 al Tratado de Amsterdam de 1997, los retos han sido y son de carácter político y social, aunque la instrumentación sea económica. Es cierto que desde 1992, desde el Tratado de Maastricht, son más visibles los objetivos políticos y que hemos dado saltos cualitativos innegables. Así, el objetivo de la cohesión económica y social, al hacer visible para la opinión pública el elemento de solidaridad federal y el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria tienen finalidad política. La Moneda única es un verdadero revulsivo con un previsible potencial unificador.

Aunque no ha tenido los resultados esperados, la creación de una ciudadanía europea y el reforzamiento de la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos es otro elemento político importante. La ciudadanía europea es un complemento y no un sustituto de la nacionalidad. El ciudadano de la Unión deja de ser materialmente un extranjero y pasa a compartir como tal ciudadano de la Unión un conjunto de derechos y libertades garantizados por un sistema jurisdiccional único.

El estatuto de ciudadano de la Unión cobra una dimensión política evidente. Los principios de libre residencia y no discriminación por razón de la nacionalidad tienen un valor excepcional frente a los aldeanismos diferenciadores del nacionalismo excluyente: la lógica de la integración ha ido rompiendo los vínculos de exclusividad jurídico-política al añadir un nuevo vínculo con la UE, el de la ciudadanía de la Unión, al que es inherente como en la clásica noción de ciudadanía, la idea de derechos comunes, de unos mismos deberes; por el contrario, los nacionalismos reivindican diferenciación entre unos seres humanos y otros, entre «ellos y nosotros»¹ y no dudan en defender la diferenciación de derechos y deberes.

Para los europeístas, para la construcción europea la igualdad de trato es la piedra angular, como también lo fue para el Estado democrático. La ciudadanía, desde 1789, se inspira, se nutre y reposa en la idea de igualdad. Igualdad de derechos, igualdad de libertades. La institución de la ciudadanía de la UE ha llegado en un momento histórico en el que los nacionalismos se cierran a los proyectos colectivos y se niegan a compartir la diversidad bajo un destino común².

Frente a la exclusión y la intolerancia de los nacionalismos, es decir, frente al racismo y la xenofobia, frente a la limpieza ideológica que practican mediante la persecución y el asesinato de las personas que piensan de modo diferente, la integración es en sí mismo un proyecto de convivencia más allá de la raza y la lengua, factores que para algunos justifican el nacimiento de un Estado³.

LA UNIÓN DE ESTADOS Y DE PUEBLOS: UN MODELO DE CONVIVENCIA

La integración europea es un proyecto de convivencia, a veces ambiguo, a veces remoto, siempre sinuoso para la comprensión por el público, pero la idea y realidad política que vivimos desde 1950 nunca se ha impuesto por la fuerza, a diferencia de la mayoría de los Estados e Imperios

¹ Por cierto, así se titulaba un artículo escrito por el «padre» del nacionalismo vasco (en *Obras completas de Arana Goiri'tar Sabin*, Buenos Aires, 1965, pp. 578-586).

² Así lo he venido exponiendo en A. Mangas y Diego J. Liñán Nogueiras *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, MacGraw Hill Interamericana, Madrid, 1999, 2.^a edición.

³ Declaraciones de Xabier Arzalluz a la revista mexicana «Proceso» (p. 52, 27 de febrero de 2000), al preguntarle sobre el racismo achacable al PNV: «Cuando Sabino Arana formula el nacionalismo lo hace de la misma manera que en Alemania o en Italia (*sic*). Es una forma de oficializar la diferencia. Cuando existe un pueblo es porque tiene identidad interna: la raza, la procedencia, la lengua, las costumbres, etcétera. Esas son las bases de una nación»; y más adelante añade que el fenómeno de la inmigración «no debería existir».

en el pasado o de los fundamentalismos contemporáneos. La construcción europea se basa en compartir un destino cada vez más estrecho de los pueblos de los Estados miembros, sin diferenciaciones o exclusiones por razas, o lenguas o culturas o sus orígenes; no importa sin son de acá o de allá⁴.

El modelo político se ha vertebrado en un sistema institucional original, complejo, lleno de contradicciones y ambigüedades. Hay inspiración y esencia federal en moldes organizativos internacionales; hay cooperación intergubernamental en los pilares comunitarios de integración y bastantes dosis de integración en los pilares intergubernamentales de la PESC y la cooperación judicial y policial; se busca el consenso y se vota por mayoría cualificada; al crear derechos y obligaciones directas e inmediatas para los particulares se asocia a éstos paulatinamente a través de un Parlamento Europeo. Por ello, resulta difícil encajar plenamente a las Comunidades Europeas en una organización internacional clásica —fundada en la cooperación—, por la razón evidente de que éstas no echan sus raíces en la soberanía popular y no absorben poderes legislativos, reglamentarios y judiciales de sus Estados miembros.

En definitiva, la sustancia de la que se nutre este proceso es federal y, por ende, política. Esta asociación de Estados y de pueblos, basada en un pacto libre para resolver problemas concretos mediante la integración jurídica y económica, ha podido ser calificado hace mucho tiempo como un «federalismo funcional».

Es verdad que estas funciones se han ido politizando cada vez más como se ponía en evidencia ya desde los años sesenta en las consecuencias jurídico-constitucionales de la jurisprudencia del TJCE relativa a la primacía y la eficacia directa sobre las normas internas, incluso constitucionales. La integración ha ido superando esa adjetivación de funcional para adentrarse en el federalismo político; no olvidemos tampoco el resto de avances jurisprudenciales de la década de los noventa (la responsabilidad patrimonial, la tutela judicial efectiva y la cautelar) y el proceso de constitucionalización reemprendido en Maastricht y Amsterdam hace del proceso de integración una suerte de «federalismo internacional».

No es un federalismo estatalizante en el sentido de que el proceso de constitucionalización que vivimos pueda llevarnos a un Estado Federal; no, en absoluto, el federalismo europeo no trata de sustituir los Estados

⁴ «De acá y de allá» es el título de otro artículo de Sabino Arana (*ibidem*, pp. 2151-2155).

existentes por un Estado federal; pero si es verdad que se sirve de los instrumentos y del método federal (unión aduanera, mercado interior, instituciones comunes junto a las territoriales).

También es verdad que el federalismo supranacional europeo está transformando las relaciones de poder entre los Estados miembros y, además, las relaciones de poder entre las instituciones políticas internas, es decir, está transformando nuestras estructuras jurídico-administrativas y económico-sociales en el interior de los Estados miembros. También ha cambiado nuestra percepción de la seguridad exterior y, en definitiva, ha transformado el viejo Estado nacional pues sin eliminarlo lo hace imprescindible en este proceso político y, simultáneamente, ha diluido su poder y sus viejas formas de ejercicio⁵. Las nuevas formas de organización política, las formas mismas de ejercer la política y justificar las decisiones adoptadas colectivamente se basan en los intereses de la ciudadanía y en su contraste con los valores ético-sociales. Esto ha sido un cambio transcendental en el Estado.

Los Estados-naciones del siglo XIX fundaron su legislación alegando representar a «la nación» y no necesariamente las opiniones de la mayoría aritmética de su población (como señalara William Wallace⁶): la razón de Estado era el interés superior a los intereses de la población. Pero la evolución hacia la democracia popular mediante el sufragio universal, primeramente, y más tarde la irrupción de las organizaciones de grandes corrientes de opinión, como las organizaciones sociales monotemáticas (consumidores, ecologistas, vecinales, culturales, humanitarias, deportivas, etc.), reconstruyeron el papel y la influencia de la sociedad civil y transformaron el Estado nacional europeo en la segunda mitad del siglo XX —hoy casi irreconocible respecto del Estado nación heredado del siglo XIX—.

La propia creación de las Comunidades Europeas supone el reconocimiento de la insuficiencia de la razón de Estado y la desacralización de la soberanía nacional; supone también la ruptura de los mitos de la soberanía nacional al reconocer que las nacionalidades no son un fin ni tan siquiera un medio para el Estado, y que lo importante son los valores ciudadanos a los que se doblega y debe servir el poder político: la paz y la justicia social, en fin, el bienestar de los ciudadanos.

⁵ Pensemos, por ejemplo, en las relaciones entre los Gobiernos y los Bancos nacionales centrales de absoluta dependencia y sumisión del Banco emisor, frente a la exigencia jurídica y política de absoluta independencia actual incluida la prohibición de conceder créditos a los organismos públicos.

⁶ En *La Commission européenne à l'écoute du changement*, Carrefours européens des Sciences et de la Culture, 1997, p. 72.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL DEL PROCESO EUROPEO: LA MUNDIALIZACIÓN

El proceso europeo ha arraigado política y económicamente en un mundo que es multipolar en términos económicos. Además, los grandes movimientos de población en el siglo pasado y en el actual han estimulado en América y en Europa Occidental —salvo la excepción del País Vasco y el norte de Irlanda— la convivencia y la tolerancia; nuestras sociedades son multiculturales, multiétnicas, multirraciales, plurinacionales y, porque son así de diversas, suelen ser las más ricas, las de mayor bienestar, seguridad y paz.

También hay que señalar que frente a la importancia casi exclusiva de lo político en otras épocas para la conformación del poder y para las relaciones internacionales, en el actual contexto internacional los aspectos científicos, económicos, sociales y tecnológicos tienen más influencia en la configuración del poder y seguridad de los Estados.

Los procesos de integración y la globalización económica ponen de relieve el debilitamiento del papel central del Estado y la difusión del poder del Estado mismo. El poder se distribuye.

Ahora bien, ese vacío que deja el Estado y que deja el agotamiento del debate ideológico entre liberalismo y totalitarismo va a ser aprovechado y ocupado o apropiado por los grupos fundamentalistas nacionalistas; estos grupos sienten la posibilidad de ocupar el vacío que deja el Estado moderno para intentar su oportunidad nacional, y construir un Estado fuerte basado en características únicas (la lengua, la raza, el victimismo histórico...) y resucitan las viejas doctrinas del Estado nacional, del que se han despojado las sociedades modernas, ya sea debido a la irrupción de la sociedad civil, a las organizaciones supranacionales o a la globalización; resucitan un Estado nacional al que han combatido, para construir sobre sus cenizas el viejo modelo de Estado basado en la supuesta raza y la lengua.

Frente a los movimientos diferenciadores entre seres humanos y culturas, frente al modelo de Estado nacional, el modelo político europeo se funda en la desaparición material de las fronteras y en la difuminación del poder soberano hasta compartirlo y decidir en común. El modelo europeo progresará, todavía más en la relativización de fronteras y soberanías, en el acercamiento de personas y de culturas, en compartir los bienes y los servicios, en convivir en las instituciones, hacer en común las reglas de derecho para la convivencia, en organizar a pueblos diversos pero homogéneos en torno a un sistema de poderes múltiples de conformidad con las más modernas formas de organización de este final de siglo.

No se trata de sustituir un Estado por otro Estado, ni de crear nuevos Estados en función de nacionalidades; este instrumento sirvió en otro momento histórico, allá en los siglos XV a XIX.

LAS COORDENADAS POLÍTICAS GENERALES DEL SISTEMA

El referente político es el medio ambiente en el que respira el proceso europeo, pero ha necesitado armarse, urdirse en esta encrucijada de ideas-guía, de otros componentes o apoyos para adquirir y presentar unos caracteres estructurales o permanentes. En efecto, el sistema europeo se ha basado en ideas o principios que convendría mantener en tanto que acervo de la construcción política, como lo son el *principio del equilibrio*, el *principio del interés común* y el *principio de la legitimidad*.

La Europa moderna desde hace siglos se inspira en un principio de la física: el equilibrio de fuerzas. Forma parte de nuestra cultura común europea. La idea del equilibrio o de los contrapesos está presente en los Tratados fundacionales. Por ejemplo, la Alta Autoridad que proponía la Declaración Schuman era el contrapeso al poder de los Estados en el control y gestión de los recursos carboníferos.

Los Tratados organizan un sistema institucional, que a pesar de sus deficiencias actuales, permiten articular el equilibrio entre los intereses nacionales y el interés común; equilibrio también porque todos los Estados miembros participan, al igual que todas las Instituciones, y asumen responsabilidades diversas en la toma de decisiones, aportando legitimidad y eficacia. Por ello, toda reforma se cuestiona si alterará ese equilibrio entre los diversos Estados, entre las Instituciones, entre los componentes políticos y sociales. Por ejemplo, la formación de la Comisión con presencia de un nacional por cada Estado miembro, ¿no provocará confusión con el Consejo?, ¿no afectará a su legitimidad y eficacia?

Las distintas reformas y la dinámica misma del proceso han contribuido a organizar un cierto equilibrio, francamente mejorable, entre las Instituciones comunes y la sociedad europea (derecho de queja, de petición, relación con las ONG's, libros verdes, etc.)

Además, sin interés común no hay Unión Europea. Si no hay un interés común compartido, la tensión y el conflicto superarán a la cooperación. Aunque el interés común se encarna institucionalmente en la Comisión y en su monopolio de la iniciativa y sus poderes de guardiana de los tratados, tampoco el interés común puede ser ajeno en las funciones que desempeñan el Consejo y el Parlamento Europeo, ni el interés común puede ser marginado en las actuaciones de los Estados miembros en el marco europeo y en los ámbitos propios de acción.

Pero una forma clara de alimentar ese interés común se produce cuando el proyecto europeo forma parte del proyecto nacional de cada Estado miembro, y esto afortunadamente se ha producido, visto en perspectiva histórica, en varios Estados miembros, incluida España, y ha he-

cho progresar la integración favoreciendo la estabilidad política y social y el bienestar de los pueblos que forman la UE.

Además, el modelo europeo ha fundado su legitimidad en el consentimiento de los Estados miembros y de los pueblos. Y que éstos tengan unos cauces bien articulados para conducir el proyecto. Por ello los Tratados siempre han utilizado instrumentos concretos de inspiración estatal-federal para garantizarse la legitimidad en el origen de las Instituciones y en el ejercicio de sus poderes. Se exige de los Estados miembros que sean democráticos y respeten los derechos humanos. Se protegen por la propia UE los derechos fundamentales en su marco de acción, se garantiza la participación ciudadana y se enuncian los postulados políticos comunes a los Estados miembros y a la UE.

La legitimidad en el ejercicio se asegura mediante mecanismos de responsabilidad política (la investidura, la moción de censura), la participación democrática (poderes legislativos del PE y los órganos de control jurisdiccional o financiero).

UN MODELO CONDICIONADO POR LOS VALORES ÉTICO-POLÍTICOS

Hoy, la UE asume roles propios del Estado y se compromete a garantizar, como lo hace un Estado en la Constitución, los valores de la paz y la seguridad, la democracia y el respeto a los derechos humanos o la integridad de las fronteras (así, aparece ese compromiso en el frontispicio de la «constitución comunitaria», art. 6 del TUE): «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros» (art. 6 UE).

A pesar de existir ciertos patrones normativos, se viene sintiendo desde la opinión pública la orfandad de un sistema *propio y común* de Derechos Fundamentales. Los responsables políticos han sido conscientes de ello después del Tratado de Amsterdam (Consejo Europeo de Colonia, junio de 1999). La consagración de la sumisión común al principio del respeto a los derechos humanos exige una concreción normativa al margen de las grandes declaraciones. El PE ha estimado con razón que «la UE necesita una política en materia de derechos humanos para luchar contra el racismo y la xenofobia...» y clarificar a los futuros socios del Este cuáles son nuestras exigencias o umbral mínimo en materia de derechos humanos.

La Carta se presenta como un instrumento de reforma del sistema político a medio plazo y como elemento impulsor a fin de fortalecer la identidad de la UE: definir nuestro patrimonio colectivo de valores y derechos, que sirvan a su vez de fundamento a las políticas comunitarias.

A partir de la CIG' 2000 habrá que encontrar nuevos mecanismos de participación que añadan más legitimidad a nuestro sistema. Independientemente de su valor jurídico vinculante la Carta de los Derechos fundamentales no puede ser una Carta «otorgada». En un tiempo razonable todos los pueblos de la UE deberán tener la oportunidad de debatir y expresar sus críticas, su rechazo o su aprobación a este cimiento de la *constitucionalización* de nuestro modelo político.

Esta Carta, una vez sea conocida y apreciada por la opinión pública, deberá ser vinculante en un plazo medio y servir de suficiente pretexto para una remodelación completa del sistema de los Tratados y la convergencia de los pilares en el *horizonte* del 2004; la disyuntiva ¿comunidad o unión? debe perder todo significado, especialmente en el compromiso de respeto a los derechos humanos por parte de los tres pilares. Como señaló el PE, en materia de derechos fundamentales no puede haber diferencias y la Carta sería aplicable a esa *criatura única* que conforma la UE en su conjunto, sin perjuicio de los diferentes niveles de competencias entre los Estados miembros y las Instituciones en cada política y materia.

Naturalmente, se ha tenido un especial cuidado en su elaboración, tomando como base los principales instrumentos internacionales, entre otros el Convenio Europeo de Derechos Humanos y nuestras Constituciones para evitar la reducción del nivel actual de protección; asimismo la Carta que ha elaborado la Convención constituida el 17 de diciembre de 1999⁷ exigirá en los próximos años, cuando sea texto vinculante como deseamos muchos, reformas importantes en el Tribunal de Justicia (en especial, el art. 230 en lo relativo a la legitimación directa e individual de los particulares), en el reconocimiento expreso de la personalidad de la UE y la articulación de una relación respetuosa entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el TJCE.

Ahora bien, aunque hasta ahora hemos carecido de esa Carta propia, no nos han faltado los referentes, ya fueran subyacentes, ya fueran explícitos en los Tratados al respeto a los derechos individuales y colectivos.

Por lo que se refiere a los últimos, la personalidad política, lingüística, étnica y cultural de cada uno de los pueblos de la Unión tiene cabida dentro de ésta. La vida en común de pueblos y Estados no exige el sacrificio de la individualidad: cada pueblo participa tal como es, con su cultura, con sus tradiciones, y participa compitiendo con los demás.

⁷ El texto de la Carta fue adoptado por la Convención el 2 de octubre de 2000. El Consejo europeo *informal* celebrado en la ciudad francesa de Biarritz aceptó su texto (13-14 de octubre), y ha sido firmado solemnemente por el presidente de la Comisión y por la presidenta del Parlamento Europeo el 7 de diciembre de 2000.

Aunque cueste creerlo en esta tierra vasca, desde 1951 el sistema europeo se basa en la solidaridad, y ésta se articula o cimenta en la libre circulación y residencia *sin discriminación alguna*: los europeos eligen libremente donde quieren vivir e integrarse en igualdad de condiciones con la población local. El sistema se ha basado en organizar la solidaridad para lograr algo anhelado durante siglos: garantizar el derecho de los europeos a la paz.

Claro que, en primer lugar, conviene recordar que para el modelo político europeo *todos los seres humanos* que habitan en la UE, y por tanto en esta región, aquí también, *son seres humanos*: no son gusanos, no son animales. Todos, independientemente de su origen o de sus ideas políticas, religiosas, de sus costumbres, de su lengua, todos son seres humanos cuyos derechos deben ser respetados, y en toda circunstancia merecen el desvelo de los poderes públicos para ser protegidos. En la Unión Europea, basada en la unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, no tienen cabida las fuerzas que no respetan la igual dignidad de todos los seres humanos; no puede haber tolerancia con aquellos que le niegan el *ser humano a un ser humano*.⁸

Una de las grandes consecuencias de que el respeto a los derechos humanos es el valor más importante para la Humanidad, de que el respeto a los derechos humanos está por encima de la soberanía nacional, es que los pueblos y los Estados no son soberanos para matar. Tanto la Carta de las NNUU como la Declaración Universal proclaman que el respeto a los derechos y libertades fundamentales constituyen una «esencial» condición de paz. La soberanía nacional no puede ser la coartada para la violación de los derechos humanos; tampoco es una pantalla o coartada el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

El respeto a los derechos humanos es el primer valor en toda la Comunidad Internacional como lo demuestra el denominado derecho deber de injerencia en caso de violación de los derechos humanos, el valor indiscutible que legitima una democracia. No basta la voz de las urnas; un gobierno puede haber sido elegido en unas elecciones democráticas y sin embargo ser ilegítimo si no respeta o no hace respetar los derechos de las personas, de todos los seres humanos que habitan en su territorio.

Esta ha sido la reconfortante postura de los Estados miembros de la UE ante el caso de *Austria*. Cuando hay riesgo de violación de los dere-

⁸ ¡Qué poco han avanzado algunos seres humanos desde que un vasco, Francisco de Vitoria, alumbrara en los muros de la Universidad de Salamanca los fundamentos del respeto a las personas, reconociendo a los *indios* su carácter de seres humanos, frente a quienes negándoles tal carácter, *animalizándoles*, les negaban dignidad, derechos civiles, propiedades, o el derecho a decidir por sí mismos!

chos humanos es preferible pecar por exceso de prevención antes que contemplar pasivamente la irrupción de sus actos violentos, racistas y xenófobos, mostrando nuestro desprecio y vigilancia hacia políticos que no dudan en pactar con quienes respaldan a los nacionalistas identitarios y fundamentalistas en Austria. No se puede ser prudente ante la violencia armada, ni pactar con quienes la alientan o la justifican o nos piden comprensión con los neonazis austríacos.

Claro que si esta actitud militante, de compromiso activo de los Estados miembros y de la opinión pública europea frente a la *potencial amenaza* del gobierno demócrata-cristiano austríaco tras su coalición con los neonazis, ¿cuál no debiera ser nuestra actitud, en especial, la actitud de los demócratas en el País Vasco? Si en Austria el problema está latente y nos preocupa, por desgracia en este territorio de la UE, en el País Vasco, es un problema *evidente*: no se hacen respetar por la autoridad competente en este territorio los derechos humanos. No hay Estado de Derecho en esta región de la UE.

El respeto a los derechos humanos, conforme al modelo político europeo, consiste en que nadie sufra persecución en la calle, o en su trabajo, o en su casa, que no se permita ni un minuto que haya anuncios en las calles con su aviso de asesinato, que se le quemen las casas, que se hagan añicos sus negocios con bombas, que se les quemen sus lugares de encuentro y de ocio, que se amedrente con extender esa persecución a sus hijos, a sus padres, a sus familiares, a sus vecinos y todo ello sin que los poderes públicos (policía, jueces, fiscales) actúen persiguiendo a quienes violan los derechos humanos.

En el modelo europeo de libertad y convivencia no caben los escuadrones de la muerte y de la intimidación callejera destinados a eliminar o expulsar a los opositores políticos. Los demócratas en Europa han denunciado y exigido que se investiguen, se detenga y se juzgue a los escuadrones de la muerte y de la violencia callejera, ya fuera a los que perseguían a los judíos o a los cristianos o a los comunistas en la Alemania nazi o en la Italia fascista o en las dictaduras de América Latina: aquellos y estos escuadrones de la muerte y de la intimidación actuales tienen en lo esencial las mismas características de brutalidad y complicidad⁹.

Y todo ello, aquí, como en la Alemania nazi, o como en la España franquista, como en las dictaduras salvajes de América Latina, con la contemplación pasiva de los poderes públicos vascos, con la cobardía y

⁹ La dictadura argentina o la chilena o la guatemalteca, por nombrar algunas, se mostraron comprensivas hacia los asesinos que surgían de su propia ideología, ofreciendo cobertura desde la pasividad para ir exterminando a los opositores políticos. También en el País Vasco.

miedo prevaricador de los jueces, y con el desprecio por parte de los poderes públicos a las víctimas de los escuadrones de la muerte.

Como en la Alemania nazi, como en las dictaduras fascistas, hubo muchas complicidades en la sociedad, mientras callaba o explicaba aquellas atrocidades; también en esta región de Europa hay complicidad en aquellos sectores que justifican o explican la violencia y muestran cínicamente comprensión para los verdugos.

No puedo terminar esta exposición sin expresar que comparto con muchos europeístas la idea de Tommaso Padoa-Schioppa de que «el proceso de unificación europea es la herencia positiva más importante del siglo desde el punto de vista de la organización política. Se demuestra que por medios pacíficos, la sociedad humana puede pasar del estado de naturaleza a la civilización igualmente en el campo de las relaciones entre Estados soberanos —lo que, precisamente, no se había logrado hasta ahora»¹⁰.

Concluyo, pues, ¿qué modelo político de integración para la UE? Pues un modelo abierto de los valores ético-sociales, un modelo que respete la vida y la libertad de las personas, un modelo de equilibrio entre Estado y sociedad civil, entre Instituciones y Estados, entre Instituciones comunitarias y sociedad civil, un modelo de participación plural de los pueblos, los territorios y los Estados en la formación de las normas comunes y en la posterior sumisión de todos al derecho, un modelo de participación democrática en todos los niveles de poder en la UE para decidir sobre nuestra vida en común.

Solo así podremos modelar entre todos, en distintas épocas, por las distintas generaciones de europeos, la Europa que queremos: una Europa siempre *inacabada*, abierta a la participación de las generaciones del futuro, en fin, una Europa en paz.

Muchas gracias.

Deusto, 9 de mayo de 2000,
Cincuentenario de la Declaración de Robert Schuman

¹⁰ «Les enseignements de l'aventure européenne» en *Commentaire*, automne 1999, vol. 22, núm. 87.

La Unión Monetaria del siglo XXI: el dilema inflación-crecimiento lento

por Francisco Rodríguez Ortiz

Coordinador de la Especialidad Económica.
Instituto de Estudios Europeos-Universidad de Deusto

Sumario: I. MONEDA ÚNICA: SOBERANÍA MONETARIA COMPARTIDA Y ASIMETRÍA ECONÓMICA.—II. POLÍTICA MONETARIA ÚNICA: SUS TENDENCIAS MÁS RECIENTES.—III. CONVERGENCIA Y ESTABILIDAD DE PRECIOS.—IV. EL EURO: SUS CONFLICTIVAS RELACIONES CON EL DÓLAR.—V. CONCLUSIONES.

1. MONEDA ÚNICA: SOBERANÍA MONETARIA COMPARTIDA Y ASIMETRÍA ECONÓMICA

El TUE ha devuelto su actualidad a la Unión Monetaria (UME) como pilar central de la construcción comunitaria. Con la implantación del euro, la Unión aspira a dotarse de una identidad monetaria acorde con su peso en la producción mundial y en las corrientes de cambio comerciales y financieras. No se podrá desarrollar un espacio económico europeo sin un espacio monetario adaptado a la Unión Económica iniciada por el Acta Unica Europea.

Sin embargo, este proceso ha tenido que sortear numerosas trabas y es la resultante de fracasos e inestabilidades anteriores. Atrás queda, después de la descomposición del Sistema Monetario Internacional ideado en Bretton-Woods, la quiebra de la Serpiente Monetaria, la inestabilidad cambiaria del Sistema Monetario Europeo (SME) entre 1979 y 1983 y los fuertes seísmos monetarios de 1992-1993, que desembocaron en una crisis de esencia del SME y en la ampliación teórica hasta el 15% de las bandas de fluctuación entre las monedas europeas. Esta última crisis puso de relieve la asimetría de la construcción monetaria europea. La reunificación alemana y sus peculiares modalidades de financiación, vinculadas a razones de oportunidad política, el hecho de que el marco fuera la moneda ancla del SME y la falta de coordinación cooperativa iban a transformar el shock potencialmente expansivo de 1991 en otro de signo recesivo a partir de 1992 y desencadenar la mayor de las inestabilidades monetarias padecidas por la Unión Europea.

Sombríos augurios se fueron cerniendo en torno al devenir de la UME. No obstante, las adversidades fueron capeadas y la moneda única, tras cierto laxismo en la lectura de los resultados alcanzados y la forma de lograrlos, vio la luz del día el 1.º de enero de 1999. Si bien su implantación se hace según un procedimiento complejo que dificulta su asentamiento y grado de aceptación social al ser, en una primera fase, una moneda paralela inmaterial, y aunque, según reconocieran Giovannini, Begg y Fratianni¹, la fase de transición sea demasiado larga y sujeta a unas turbulencias acentuadas por la liberalización de los movimientos de capitales (LMC), ello no obsta para que el proyecto de moneda única conlleve una tendencia a la europeización de las políticas coyunturales, tanto más palpable cuanto que el proyecto de UME no se ciñe a lo monetario. Constituye el paso más importante en la integración europea. Según avanza el proceso de integración, se va diluyendo la soberanía característica del Estado nacional y, más importante aún, va siendo cuestionado el principio de «**omnicompetencia**». La Unión Europea está abocada a gestionar una heterogeneidad creciente y los Estados han de componer con los demás Estados para administrar sus competencias, han de coordinar² sus políticas económicas y esta cooperación viene a insertarse en unas

¹ GIOVANNINI, A.: *The transition to Monetary Union*; CEPR, Occasional Paper, n.º 5, Londres, 1990; Begg, Y.: *Monitoring European Integration: The Making of The Monetary Union*; CEPR, Londres, 1991, Fratianni Maastricht., Von Hagen, J.: *The European Monetary System and The European Monetary Union*; Westview Press, Boulder, 1992.

² La coordinación estratégica puede ser definida como coordinación de las políticas económicas con el fin de gestionar las múltiples interdependencias que los Estados miembros han ido tejiendo. Ello supondría un enfoque más simétrico y menos polarizado sobre la estabilidad de los precios en la definición de los objetivos y prioridades de la política monetaria, la existencia de una política fiscal y social de ámbito comunitario y, en cualquier caso, esta coordinación estratégica no puede confundirse con el enunciado de reglas meramente restrictivas, como las recogidas en el Pacto de Estabilidad, en materia de política presupuestaria. Se trata incluso de una coordinación asimétrica al haber la política presupuestaria de permitir que la política monetaria logre su objetivo principal, la estabilidad de los precios, sin que la relación inversa, recogida en el art. 105 del TUE, tenga desarrollo práctico. Si los gobiernos consideran, por ejemplo, como prioritario el objetivo de empleo, las orientaciones de la política económica y las políticas específicas de empleo deberían también ser articuladas a nivel europeo, sin que esto exima a los gobiernos de su responsabilidad de actuación nacional. Predomina el enfoque de la autorregulación de los mercados, no se han promovido mecanismos de regulación europea así como tampoco se ha creado, lógicamente, el entramado institucional susceptible de encuadrar estos eventuales mecanismos de regulación europea. En cualquier caso, para que la coordinación sea operativa habría de producirse una transferencia significativa de competencias y recursos hacia la Unión. Sus modestos recursos no le permiten encarar las múltiples acciones asociadas a la moneda única así como tampoco la facultan para asumir un papel de estabilización de los ciclos económicos. Se halla planteado el tema espinoso del «Gobierno Económico de la Unión» ya que la mejor coordinación entre política presupuestaria y monetaria puede llegar a cuestionar parcelas de la independencia del BCE.

formas institucionales y en unos niveles de integración cada vez más diferenciados. De ahí el concepto acuñado en Amsterdam de «cooperaciones reforzadas», no trasladable, en mi opinión, al proyecto de unión monetaria. Con la UME, la mera coordinación de las políticas monetarias resulta insuficiente para lograr una moneda única y una política monetaria formulada por un Banco Central Europeo (BCE) independiente que, en contra de una idea extendida, dotará a los Estados de la Unión Europea de mayor simetría en la definición de la política monetaria respecto a la situación que prevalecía en el SME. La moneda única y la creación de un BCE retornan a los países europeos, sobre todo a los periféricos, cierto poder relativo sobre la política monetaria cuya gestión incumbe a un organismo supranacional con objetivos formalmente paneuropeos. Este proceso se adapta mejor a las transformaciones experimentadas por la economía mundial, donde se cuestiona la autonomía real de los Estados para llevar a cabo políticas económicas divergentes en relación a las emprendidas por las economías dominantes, ya que la pérdida de credibilidad de su política lleva a los mercados a exigirles una mayor prima de riesgo bajo forma de un tipo de interés más elevado que compromete su potencial de crecimiento.

Ello no significa que la política monetaria esté influida de forma similar por todos los Estados miembros o que vaya a producir idénticos efectos en todos ellos, tanto menos cuanto que, al producirse la UME sin Unión Económica, la UE no dispone de los medios para que sus Estados miembros puedan hacer frente a una situación de crisis asimétrica susceptible de ser generada por la propia política monetaria única, que no está adaptada por igual a las necesidades de los varios Estados miembros. En efecto, para las economías cuyos ciclos no estén perfectamente sincronizados con los de las economías centrales, que tiendan a amplificarlos tanto al alza como a la baja, la política monetaria única tenderá a ser procíclica en las fases más expansivas y recesivas del ciclo económico. Como subraya Miguel Boyer³, cuando todos los tipos convergen a una media ponderada, la política monetaria «resultará inconveniente por exceso o por defecto para los países que están más lejos de la media en situación cíclica». Tendrá dificultades para desempeñar un papel estabilizador del ciclo. El BCE determina su política monetaria y fija un objetivo de inflación y de crecimiento del agregado monetario respecto a las expectativas de inflación media de los Estados miembros y no en relación a las perspectivas de inflación de los países menos virtuosos o cuyo crecimiento es más elevado y, por tanto, más expuestos a los riesgos de

³ BOYER Miguel: «Condiciones para el éxito de la Unión Monetaria Europea»; *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 61, Madrid, 1998.

recalentamiento y de repunte inflacionista. Tal ha sido el dilema de la economía española entre 1997 y el 2000. Se ha beneficiado —inversión, consumo, aligeramiento de los intereses de la deuda y, por tanto, del déficit y de la deuda— de una convergencia a la baja de los tipos de interés de intervención hasta el 2,5%. Pero, estos tipos, condicionados por la crisis financiera internacional de 1998, eran inadaptados al vigor del crecimiento interno, que ahondaba en el diferencial de inflación y en el resurgir de los desequilibrios externos tradicionales de la economía española.

Al ser la política monetaria única demasiado laxa para algunos países, lo cual queda reflejado en el bajo nivel de los tipos de interés reales, «puede acabar generando, en los países afectados, presiones de la demanda sobre la oferta que conduzcan a pérdidas de competitividad cuya corrección acabaría exigiendo la reducción del ritmo de crecimiento del producto y descensos del nivel de empleo»⁴.

Si la política monetaria es demasiado expansiva contribuye a avivar las tensiones inflacionistas con lo cual participa directamente del deterioro de la competitividad de los productos y servicios comercializables. Esta quedaría tanto más dañada cuanto que, sumado al precio del crudo y depreciación del euro, los incrementos de los precios de los bienes y servicios no comercializables pueden ser mayores y son susceptibles de desembocar en unas negociaciones salariales incrementistas, es decir, acabar con la desindiciación salarial fraguada a la sombra del paro y de la precariedad. Ello, unido al incremento de los costes financieros y al encarecimiento de las materias primas, acabará incidiendo negativamente en los márgenes empresariales y en las decisiones de inversión.

Para muchos autores la lógica de ajuste en la UME es clara: equilibrio presupuestario y mayor flexibilidad salarial y laboral. La política monetaria única puede estar adaptada a la situación global de la eurozona, apreciación que ha de ser matizada ya que estará más condicionada por las necesidades coyunturales de las economías centrales, pero puede no corresponderse con las necesidades de otras economías que se hallen más alejadas, por exceso o defecto, de la media.

«Qué implicaciones de política económica tiene este hecho para un país como España? En principio son muy claras. La única manera de crecer más rápido y no perder competitividad es hacer una política salarial y fiscal antiinflacionista que compense la política monetaria única que, por definición, será demasiado expansiva y procíclica para el país con mayor crecimiento e inflación dentro de la Unión Monetaria.

⁴ ROJO, Luis Angel: «Discurso de presentación del Informe Anual ante el Consejo de Gobierno del Banco de España»; *Cuadernos de Información Económica*, n.º 157, julio-agosto 2000, Madrid, p. 158.

Es decir, el país que se encuentre en esta situación tiene que conseguir un alto grado de flexibilidad y, además, intentar hacer una política fiscal restrictiva que reduzca el déficit público y, al mismo tiempo, utilice el mayor margen de maniobra obtenido para reducir los costes laborales no salariales, a través de una reducción de los impuestos directos sobre el trabajo y/o las contribuciones a la seguridad social»⁵.

Esta idea según la cual la política presupuestaria y las reformas estructurales en los mercados habían de secundar al BCE en su cometido de garantizar la estabilidad de los precios y ser políticas de acompañamiento de la política monetaria fue claramente expuesta por Luis Angel Rojo en su discurso de presentación del «*Informe Anual del Banco de España*», que coincidió también con su despedida como Gobernador de dicha institución. Su planteamiento no deja sin embargo de estar sesgado en favor de una política presupuestaria de corte restrictivo.

«La política monetaria común es única para toda el área del euro y se define atendiendo a la situación y las perspectivas del conjunto de los países de la zona. Puesto que la posición coyuntural y los mecanismos de transmisión de las medidas monetarias varían de un país a otro, la política monetaria común o única nunca tendrá el mismo significado —en cuanto a su tónica más o menos expansiva o contractiva— para cada una de las economías del área. Cuando la política monetaria común adaptada a la situación global de la zona resulte demasiado expansiva o contractiva para un país del área, éste habrá de actuar compensatoriamente con una política fiscal de signo contractivo o expansivo, respectivamente, y, en el primer caso, aplicar políticas que aumenten la flexibilidad y la competencia en la economía»⁶.

Sin embargo, cabría también imaginar que las economías que están en una fase menos madura del ciclo, o que presentan signos obvios de ralentización económica, caso de la eurozona desde el segundo semestre de 2000, requieran un mayor impulso monetario. En esta paradoja, agravada por la actual situación del euro se desenvuelve la política del BCE. En cualquier caso, parece claro que el éxito de la UME depende, sobremanera, de la sincronía entre los ciclos económicos de los países que la componen, aunque no siempre contribuirá la política monetaria a fomentar dicha sincronía.

⁵ DE LA DEHESA, Guillermo: «La convergencia real de España en una Unión Monetaria»; *Información Comercial Española*, n.º 767, Madrid, diciembre 1997-enero 1998, p. 56.

⁶ Rojo, Luis Angel: «Discurso de presentación del Informe Anual del Banco de España»; *Cuadernos de Información Económica*, n.º 157, Madrid, julio-agosto 2000, p. 157.

A corto plazo, se ha procedido a una lectura optimista y a unas analogías cuestionables. La moneda es única y, por tanto, la política monetaria se adapta a las necesidades medias de los países europeos. De ahí se deduce que, al fundirse las diversas monedas nacionales en una moneda única, el tipo de interés de la eurozona sea inferior al que hubiera sido en la mayor parte de las economías nacionales, sobre todo las periféricas que han padecido históricamente una mayor prima de riesgo como consecuencia de sus mayores tensiones inflacionistas y tendencia al desequilibrio exterior. Sin embargo, esta convergencia a la baja de los tipos de interés plantea también problemas de índole diferente a los ya mencionados a las economías más débiles de la Unión. Al desaparecer, junto con el riesgo de depreciación de su divisa respecto a otras comunitarias, el atractivo del diferencial de interés, tendrán mayores dificultades en financiar sus déficits públicos. De ahí se desprende uno de los aspectos menos comentados de las reglas de disciplina presupuestarias asumidas en Maastricht y reforzadas en Amsterdam. Los Estados miembros han de sanear sus finanzas públicas para relajar la restricción de financiación de dichos déficits, si bien la contrapartida a ello radica en gran parte en la neutralización de la capacidad de actuación contracíclica de la política presupuestaria. Las políticas presupuestarias nacionales, consecuencia de la nueva sacralización del libre juego de las fuerzas del mercado respecto a las funciones de estabilización pública, se hallan férreamente encorsetadas y se ven impelidas para alcanzar objetivos como el crecimiento y el empleo que han dejado de ser, por lo menos formalmente, los objetivos prioritarios de la UE en beneficio de la estabilidad monetaria, presentada mecánicamente como condición suficiente para alcanzar un crecimiento sostenible.

Para muchos autores, como Luis Angel Rojo, la moneda única entrañaría, de hecho, una pérdida de soberanía nacional y deducen que, para que no se produzcan incompatibilidades macroeconómicas y una ausencia de sincronía cíclica, se habrá de tender hacia un mayor control del gasto público y unas reformas que ahonden en la ya elevada flexibilidad del mercado de trabajo. La moneda única permite legitimar los ajustes que cuestionan el consenso social que se había forjado en torno al desarrollo y asentamiento del Estado del bienestar y del modelo keynesiano de crecimiento. Se hallan cuestionados los pilares centrales del llamado modelo capitalista renano en beneficio del modelo liberal anglosajón. Pensada como fin, en lugar de como medio, la UME aparece como la fuerza de legitimación de unos ajustes económicos nacionales que han de mostrar, debido a la propia visión restrictiva del concepto de competitividad que subyace al proceso de integración monetaria, escasa preocupación por la dimensión social del propio proceso de integración.

«No obstante, los países de dimensión mediana o pequeña deberán tener muy presente que su influencia en el comportamiento de las variables agregadas es reducida, por lo que la política monetaria única se verá menos afectada por sus condiciones particulares. En cierto sentido, su renuncia a la soberanía monetaria es más acentuada, por lo que necesitarán en mayor medida utilizar los componentes nacionales de la política económica para asegurar la compatibilidad de sus condiciones macroeconómicas con el tono de la política monetaria única y para salir al paso de las perturbaciones específicas o discrepancias cíclicas que puedan surgir»⁷.

Pese a que la UME suponga una mayor simetría respecto a la situación que prevalecía anteriormente, la «democracia monetaria» no puede ser absoluta. La política económica única, preocupada ante todo por la estabilidad de los precios, se ha visto confirmada como única opción válida y la ratificación del Pacto de Estabilidad por parte de todos los Estados miembros no hace sino reforzar unas tendencias fuertes ya recogidas en el Tratado de la Unión Europea (TUE). Además, la asimetría subsiste. La política monetaria del BCE no sólo está orientada de manera obsesiva hacia la estabilidad de los precios, sino que tiende también a estar más influida por las necesidades coyunturales de las economías centrales de la UME.

Además, el proyecto de UME encierra una contradicción mayor: el conjunto se halla dotado de una moneda única, pero la lógica de ajuste económico es propia de un área compuesta por economías nacionales de autonomía recortada sin que aparezcan los mecanismos de una real regulación macroeconómica europea. Como apuntó Guillermo de la Dehesa, el mayor dilema que afecta a la UME estriba en determinar si «se trata de un problema económico al que se le dan soluciones políticas o un problema político al que se le dan soluciones económicas» y apunta, adelantándose a lo que va a ser el debate sobre la coordinación estratégica y el gobierno de la Unión, que «quizá el informe de la Comisión Europea debería haberse titulado *One government, one money* en lugar de *One market, one money*». Por primera vez en la historia, la integración política queda subordinada a la integración económica y monetaria, siendo condición necesaria para el éxito de esta última. Así pues, pese a los progresos realizados en materia de comunitarización de la política monetaria, el proceso de integración da lugar a otra doble asimetría: supedita las funciones presupuestarias al logro de la estabilidad monetaria y asigna un papel subsidiario a la política respecto al mercado. La liebre liberal de la

⁷ Rojo, Luis Angel: «Algunas reflexiones sobre el inicio de la Unión Monetaria»; en: *El euro y sus repercusiones sobre la economía española*, Fundación BBV, Madrid, 1999, p. 35.

construcción monetaria y financiera se ha adelantado a la tortuga europea de la construcción social y política.

2. POLÍTICA MONETARIA ÚNICA: SUS TENDENCIAS RECIENTES

Así, por ejemplo, la bajada de los tipos de intervención del BCE hasta el histórico 2,5%, el 8 de abril de 1999, tuvo como objeto contener el impacto de la crisis internacional en Alemania y, accesoriamente, en Italia. Sólo cuando aparecieron algunos signos de reactivación en Alemania, en el último trimestre de 1999, se retornó, el 4 de noviembre de 1999, a una política monetaria menos acomodaticia. Los tipos de interés fueron devueltos a su anterior nivel del 3% y se justificó dicha medida aludiendo a los posibles riesgos inflacionistas. La misma lógica, agravada por la fuerte depreciación del euro respecto al dólar —paridad perdida en enero de 2000—, que añade mayores tensiones inflacionistas y transferencias de capitales hacia Estados Unidos, imperó en la decisión adoptada el 3 de febrero de llevar los tipos de interés hasta el 3,25%. El 2 de febrero, los tipos norteamericanos habían subido hasta el 5,75%. Los responsables monetarios de la eurozona hubieron de adelantar esta decisión de subida de los tipos de interés para frenar la brecha de rendimiento con los activos expresados en dólares y prevenir así una mayor depreciación del euro. Esta opción se tomó con tanta más facilidad cuanto que la recuperación económica se afianzaba en Alemania y, por otra parte, la propia moderación de la subida (25 puntos básicos) no comprometía la intensidad del crecimiento francés. Asimismo, las economías que habían mostrado mayor vigor y en las cuales los desequilibrios eran lógicamente más acusados se veían también beneficiadas por esta decisión, puesto que ello contribuía a contener los riesgos de recalentamiento. Pero, la FED atenuó los efectos sobre el tipo de cambio del euro del endurecimiento de la política monetaria europea al acordar, el 21 de marzo de 2000, elevar los tipos de interés hasta el 6%. El 27 de abril de 2000, el BCE llevó los tipos de intervención al 3,75% para contener la depreciación del euro respecto al dólar, factor hasta ahora favorable para el crecimiento, y el residual efecto inflacionista asociado a la depreciación de la moneda europea cuando el recrudescimiento del precio del crudo añade tensiones inflacionistas. A partir de mayo de 2000, se deterioran los elementos de la crisis monetaria en Europa. El euro cae por debajo de los 90 centavos de dólar. El 8 de junio, los tipos de interés volvieron a ser elevados en 50 puntos básicos y alcanzaron el 4,25%, tratándose nuevamente de apuntalar el euro y contener la reaparición de ciertas tendencias inflacionistas asociadas a la crisis del petróleo y propia depreciación

del euro. Los tipos fueron llevados, el 16 de mayo, al 6,5% en Estados Unidos para encarar los signos de recalentamiento de una economía que, con una tasa de crecimiento superior al 5% en el tercer trimestre de 2000 y una tasa de paro en torno al 4%, se resistía a aterrizar suavemente. Se trataba también de anticiparse a la aparición de *inexistentes tensiones inflacionistas* y, elemento menos mencionado, pero presente en la estrategia de la FED, pinchar la burbuja especulativa y la dinámica de endeudamiento de las familias norteamericanas. Esta política gradualista de la FED, y probablemente excesiva, destinada a que la economía se adapte suavemente a una senda de crecimiento sostenible y estable, ha tardado mucho en producir los efectos deseados y ha sembrado número de incertidumbres en el camino. En la actualidad se plantean preguntas particularmente inquietantes: ¿no acabará desembocando la persistencia de la restricción monetaria en un ajuste brusco de dicha economía? De confirmarse esta última hipótesis, la economía mundial estaría abocada a padecer un resfriado y, ¿podría Europa convertirse en economía refugio si lloviera con fuerza en Estados Unidos (25% del PIB mundial)? ¿Se podría evitar una crisis financiera asociada a la merma de los elevados beneficios que han sostenido las altas cotizaciones de los mercados bursátiles globales? Ahora bien, de confirmarse una fuerte ralentización económica en Estados Unidos, provocada en gran parte por los excesos cometidos, por la FED y su Presidente, en materia de restricción monetaria durante el año 2000, los tipos de interés deberían ser recortados para conjurar los riesgos de recesión⁸. Ello contribuirá a afianzar el valor del euro respecto a la divisa norteamericana y ofrecerá un mayor margen de maniobra al propio BCE para, si es capaz de distanciarse de sus obsesiones inflacionistas, proceder a una suavización de la política monetaria europea. Esta apreciación del euro habría de aliviar las tensiones inflacionistas internas, más aún si remite el valor del crudo, y el BCE debería, por tanto, renunciar a sus pulsiones suicidas de endurecer la política monetaria para

⁸ Estando ya escrito y remitido a imprenta este artículo, la FED optó por sorprender a los mercados y ante los riesgos de recesión recortó, el 3 de enero de 2001, sus tipos de intervención en 50 puntos básicos, dejándolos en el 6%. Las subidas de los tipos de interés en Estados Unidos a lo largo de 2000 han sido demasiado drásticas y han contribuido a provocar un aterrizaje brusco de la economía, creando dificultades de financiación para empresas ubicadas en sectores emergentes, aún no maduras, fuertemente endeudadas y dependientes de la financiación que pueden lograr en los mercados de capitales. Sus dificultades y primas de riesgo se han incrementado con el pinchazo padecido por la burbuja especulativa asociada a estos valores tecnológicos. Esta bajada de los tipos, que será probablemente seguida por otras, era tanto más necesaria cuanto que trataba de aliviar la carga del endeudamiento de las familias americanas y, por tanto, la posible entrada en recesión coyuntural de la economía norteamericana.

contener una inflación, muy tributaria de elementos coyunturales, y, sobre todo, muy relativa. Ante los más que evidentes signos de ralentización económica en los países centrales del capitalismo, las políticas monetaria y presupuestaria han de ser reorientadas en un sentido más favorable al crecimiento. Si esta crisis, ubicada en el centro del sistema y localizada en el núcleo duro del proceso productivo, estalla, y no se reduce a una «mera ralentización de un crecimiento no sostenible», según términos de Hagen, surtirá, en nuestra opinión, efectos mucho más duraderos y perniciosos que la llamada «crisis asiática», cuyo detonante fue ante todo financiero.

El 31 de agosto, el BCE volvió a la carga y, ante las nuevas muestras de debilidad del euro, que había alcanzado su cotización mínima respecto al dólar y al yen, evolución de los agregados monetarios y encarecimiento del precio de los productos energéticos, elevó los tipos de interés hasta el 4,5%. El 5 de octubre, como complemento a su intervención concertada con la FED y el Banco Central en los mercados monetarios, del 22 de septiembre, repitió la operación y subió los tipos de intervención hasta el 4,75%. A principios de noviembre, el BCE se vio abocado a intervenir nuevamente, en solitario, y con escaso éxito, en los mercados para contener el desplome del euro. En esta ocasión, no procedió, sin embargo, a retocar los tipos de interés.

El BCE, cuyo cometido formal no es éste, se ve forzado a subir los tipos para revitalizar el euro, cuya debilidad persistente, junto con el encarecimiento del precio del petróleo, crea incertidumbre sobre la estabilidad futura de los precios. El Boletín mensual del BCE de agosto de 2000 advierte que «responderá a cualquier eventual repunte de la inflación con un endurecimiento del signo restrictivo de su política monetaria». Este mensaje estaba dirigido, en primer lugar, subliminalmente, a los sindicatos. Cualquier negociación salarial que intentara retornar a la indicación salarial sería contestada por parte del BCE mediante un nuevo endurecimiento de su política monetaria.

Estos esfuerzos resultan, sin embargo, bastante vanos ya que, en términos de credibilidad antiinflacionista, *los efectos del endurecimiento de la política monetaria han quedado anulados por la importante pérdida de valor del euro*⁹, que se acelera durante el mes de octubre de 2000. De hecho, la moneda europea alcanzó nuevos mínimos históricos a finales de octubre. Además, las subidas de «un cuartillo» tienden a ser conside-

⁹ Según el Servicio de Estudios del BBVA, cada depreciación del 10% de la divisa europea entraña un incremento de tres décimas de los precios y, según los expertos financieros, la tendencia de la política monetaria europea es pasar a ser neutral con unos tipos de interés del 4,25%-4,5% a finales de 2000.

radas insuficientes. Si de lo que se trata es de apuntalar el valor del euro, las subidas habrían de ser menos escalonadas y de mayor cuantía. Pero, una subida más elevada siembra serias dudas sobre la continuidad del frágil proceso de crecimiento europeo, tanto más cuanto que el endurecimiento de la política monetaria coincide con el dogma del equilibrio presupuestario y una moderación salarial cuyos efectos depresivos en el consumo interno se han visto compensados por la fuerte creación de empleo, las reformas fiscales y la caída del ahorro. En el Informe mensual de octubre de 2000, partiendo de una premisa simplista y discutible sobre la relación entre déficit público, inflación y tipos de interés, el BCE urge a los gobiernos de la zona euro que aceleren la consecución del equilibrio presupuestario, incluso antes de lo previsto en el Pacto de Estabilidad, para yugular la inflación en Europa.

«En la actual situación de inflación y precios altos del petróleo, la política fiscal no sólo debe evitar ser procíclica, sino que se debe alcanzar el equilibrio o el superávit antes de lo ahora planeado».

En mi opinión, no adentrarse en una crisis económica real exige que, pese a la debilidad del euro, que también tiene efectos económicos positivos, se evite un nuevo y significativo endurecimiento de la política monetaria. Desde mediados de 1999, los tipos de interés reales se han más que duplicado en Europa y ello, unido a la fuerte subida del precio del crudo, le resta vigor al crecimiento europeo. Estos temores son puestos de manifiesto por los seis principales Institutos de Investigación Económica de Alemania. Aunque sus sugerencias estén condicionadas por la situación económica interna, recomiendan en su Informe de octubre de 2000 que el BCE no suba más los tipos de interés para, pese a la debilidad del euro, no entorpecer un crecimiento que consideran ha tocado ya techo en Europa debido, en gran parte, a la subida del precio del crudo, previsible ralentización del crecimiento en Estados Unidos así como al propio endurecimiento de la política monetaria. Además, de no cerrar Europa la brecha de crecimiento con Estados Unidos, proceso que habría de ser realidad en 2001, aunque debido a una mayor desaceleración del crecimiento en Estados Unidos que en Europa, el euro se mostrará incapaz de remontar la pendiente.

Asimismo, poco puede hacer la política monetaria ante el encarecimiento del precio del petróleo, principal causante del repunte inflacionista, y la debilidad del euro, una de cuyas causas radica en el propio precio del crudo que incrementa la demanda de dólares. De ahí que resulte conveniente evitar caer en la tentación de nuevos tensionamientos de la política monetaria. Europa se halla confrontada a un difícil dilema: ha de apuntalar el euro sin romper la tímida y frágil recuperación, que ha sido

tributaria del propio proceso de recorte continuo de los tipos de interés entre 1996 y 1999.

Previsiones de los institutos alemanes¹⁰

	PIB (%)			Precios (%)			Paro (%)		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Alemania	1,6	3,0	2,7	0,6	1,9	1,7	8,3	7,8	7,1
Francia	2,7	3,1	2,8	0,6	1,9	1,7	8,4	7,8	7,1
Italia	1,4	2,8	2,2	1,6	2,6	2,4	11,3	10,6	10,2
España	4,0	4,1	3,3	2,2	3,4	3,2	15,9	14,3	13,3
Holanda	3,5	4,1	3,3	2,0	2,3	3,1	3,3	2,6	2,6
Bélgica	2,3	3,8	3,0	1,1	2,8	2,5	9,0	8,5	8,0
Austria	2,1	3,4	2,7	0,5	1,9	1,7	3,7	3,3	3,0
Finlandia	4,0	5,3	4,3	1,3	2,9	2,2	10,2	9,5	8,8
Portugal	3,2	3,3	2,8	2,2	2,7	2,5	4,5	4,0	3,4
Irlanda	9,8	9,0	6,5	2,5	5,3	4,5	5,7	4,5	4,0
Luxemburgo	7,5	6,0	5,0	1,0	3,5	2,8	2,3	2,2	2,2
Eur 11	2,4	3,3	2,8	1,1	2,3	2,1	9,9	8,0	8,3
Grecia	3,2	3,7	3,7	2,3	2,6	2,7	10,7	10,0	9,0
USA	4,2	5,3	3,2	2,2	3,4	2,8	4,2	4,0	4,3
Japón	0,3	1,8	1,8	-0,3	-0,4	0,2	4,7	4,8	4,7
UE	2,4	3,3	2,8	1,2	2,0	2,0	9,1	8,2	7,7

Asimismo, de proseguir el endurecimiento de la política monetaria, y de ampliar este proceso el diferencial de crecimiento entre Estados Unidos y Europa, porque el crecimiento europeo podría ralentizarse más que el de Estados Unidos, la debilidad relativa del euro se intensificaría en lugar de remitir. Europa ha de ser particularmente cauta a la hora de manejar una política monetaria restrictiva, que puede resultar contraproducente y ahondar en el retraso inversor y tecnológico europeo respecto a Estados Unidos¹¹. La ruptura de los mecanismos de crecimiento en Europa, dañaría la cotización euro/dólar, sobre todo si no se produce el tan anhelado aterrizaje suave de la economía norteamericana y se cierra la brecha de crecimiento con Estados Unidos. No se debe perder, por segunda vez, el tren de la nueva economía que permite elevar la tasa de

¹⁰ Han estimado un precio medio del petróleo de 25 dólares, una estabilidad de los tipos de interés y un tipo de cambio del euro entre 0,90 y 0,93 dólares. Hipótesis todas ellas excesivamente optimistas.

¹¹ Las políticas monetarias de corte restrictivo emprendidas por Europa a finales de los ochenta y principios de los noventa ha contribuido a alimentar este retraso.

crecimiento potencial, sin inflación, merced a las ganancias de productividad. Ahí radica la principal causa estructural de la actual debilidad del euro referida al dólar. El diferencial de productividad entre Europa y Estados Unidos se cifró, en 1999, en unos dos puntos, fomentando el desplazamiento de capitales hacia Estados Unidos. Aunque este último aspecto requiere de ciertas precisiones: las ganancias de productividad impulsadas por la aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos y su incidencia indirecta en el consumo e inversión han empujado la economía norteamericana a crecer por encima de su producto potencial lo que ha favorecido el endurecimiento de la política monetaria para prevenir la aparición de tensiones inflacionistas en costes y precios en un momento en que la tasa de paro se sitúa a un nivel históricamente bajo. Se han exagerado y mitificado las bondades atribuidas a la «nueva» economía. Esta no excluye los ciclos económicos y la reaparición de los problemas que siempre han afectado a la «vieja» economía. Como apuntara Marx, el fantasma de la crisis planea permanentemente sobre los sistemas productivos capitalistas.

La cautela en cuanto a la instrumentación de la política monetaria se impone con tanta más razón en Europa cuanto que ni la política monetaria permite responder, por su naturaleza, al resurgir del fenómeno inflacionista, y por cuanto el vigor de éste, en contra de la actual esquizofrenia colectiva que intentan crear los gobiernos y los bancos centrales, al albur del precio del crudo, es muy relativo. El índice de inflación entre septiembre de 1999 y septiembre de 2000 es del 2,4%, rebasando en 4 décimas el objetivo máximo del 2% del BCE. Descontado el componente energético, el ritmo de crecimiento de los precios era sólo del 1,4%, inflación realmente baja en un contexto caracterizado por la recuperación económica. El anterior incremento del paro y la precariedad laboral han fomentado una moderación y desindiciación salarial que aleja cualquier riesgo de *dinámica inflacionista* en Europa. Así se reconocía en el Informe de los Institutos alemanes anteriormente mencionados en el que se precisa que «sólo en el caso de que los precios se trasladaran a los salarios —lo que no ocurrirá en Alemania, donde la mayoría de los convenios se han pactado ya a niveles moderados— podría revisarse la política monetaria». Asimismo, la UME endurece las condiciones de la competencia y ello contribuye a rebajar las tensiones inflacionistas en torno a su núcleo duro.

Sin embargo, esta política de subida ininterrumpida de los tipos de interés, precedida por un tensionamiento de los tipos vigentes en los mercados de la deuda pública¹², resulta más adaptada a la actual situa-

¹² Los tipos de interés de los bonos españoles a 10 años pasaron del 3,98% en enero de 1999 al 5,60% a finales de octubre.

ción de crecimiento económico de España, Portugal, Irlanda u Holanda. Contribuye a apaciguar los componentes internos susceptibles de avivar la fiebre inflacionista. De hecho, Alemania y Francia han mostrado mayor hostilidad ante nuevas subidas de los tipos de interés. Han sacado mayor provecho de la debilidad del euro y temen una ralentización del crecimiento. La debilidad de la moneda única tiene menos ventajas para España. Sus exportaciones se destinan en un 75% a la zona euro y es más dependiente de la importación de productos energéticos, facturados en dólares.

3. CONVERGENCIA Y ESTABILIDAD DE LOS PRECIOS

Los tipos de conversión respecto al euro fueron fijados el 31 de diciembre de 1998, lo cual implica que la *convergencia* de inflación ha de ser mantenida tras la implantación de la Unión Monetaria para que no se produzca una pérdida de competitividad debido a la acumulación de *diferenciales de inflación*. No podrán ser contrarrestados apelando a una devaluación del tipo de cambio nominal que mantendría inalterado el tipo de cambio real (TCR), es decir, la competitividad precio (teoría de la paridad del poder adquisitivo).

Sin embargo, dicha convergencia de la inflación ha de ser mantenida por economías con fuertes disparidades estructurales en materia de composición y calidad de sus productos y procesos productivos que, mediante la productividad, inciden de forma determinante en la expresión del fenómeno inflacionista cuyas raíces, en contra de su manifestación, no son única ni principalmente monetarias. Para que un régimen de tipos de cambio fijo sea estable, las diversas políticas económicas nacionales han de ser coherentes con el objetivo de convergencia y con el imperativo de competitividad, sobre todo si hay libertad de movimientos de capitales. Estos surten efectos desestabilizadores sobre los tipos de cambio y, en contra de la ficción liberal, no responden a criterios de afectación óptima de los factores de producción según criterios de eficiencia productiva. La movilidad de los flujos especulativos no responde a su búsqueda de lugares donde la productividad marginal de las inversiones es la mayor.

Pero, el concepto de estabilidad de los precios requiere ser precisado. ¿Es idéntica una inflación del 10% que una del 2%? ¿Qué factores influyen en el fenómeno inflacionista? ¿No conlleva la sacralización a ultranza de la inflación un riesgo de deflación asociado a una recesión? El eventual arbitraje entre crecimiento y estabilidad de los precios es rechazado por el dogma liberal. Asegura que sólo mediante la estabilidad de

los precios —no definida— se puede alcanzar un crecimiento sostenible y sostenido. Se invoca la experiencia histórica para afirmar que los países con mayor propensión a la inflación han arrojado peores resultados en materia de paro. Si bien esto ha podido ser cierto durante los años ochenta, en que se endurecen la tendencia a la globalización y las condiciones de la competencia, no lo fue durante las «Treinta Gloriosas», período que concedió la prioridad al crecimiento respecto a la inflación, percibida como mal menor respecto al paro.

¿Debemos alinearnos con el fundamentalismo de la inflación cero de Manuel Guitián¹³? Su integrismo monetarista le lleva a abogar por una *estabilización del nivel de los precios* respecto a la *convergencia de la tasa de inflación en niveles bajos* al entender que inflaciones estabilizadas en tasas bajas no mantienen constante el nivel de los precios y pueden ser el inicio de procesos inflacionistas posteriores. De ahí se desprende que la política monetaria haya de tener mayor propensión a ser rigurosa que a relajarse, con mayor motivo si se considera que la causa de la inflación es monetaria.

Se ha pasado de la noción de convergencia de las tasas de inflación a la noción menos precisa, y técnicamente prescindible en una unión monetaria, de convergencia en torno a la tasa de inflación más baja posible y, peor aún, de estabilidad de los precios. Así pues, se valora como nefasto, una vez alcanzado un nivel históricamente bajo de inflación, cualquier repunte de aquélla, aun cuando, como es el caso en Alemania, se sale de la deflación potencial y se pasa —consecuencia del encarecimiento del crudo— de un ritmo de crecimiento interanual de los precios del 0,4% en enero de 1999 al 2,3% en septiembre de 2000.

Este planteamiento extremista de la estabilidad absoluta de los precios no percibe que la cultura de los agentes económicos ha cambiado y que los mecanismos de difusión de la inflación se hallan bajo control, tanto más cuanto que el ciclo económico puede presentar síntomas de debilitamiento. Asimismo, una tasa de inflación controlada, pero positiva, autoriza unos tipos de interés reales recortados, lo cual estimula el ciclo cuando presenta debilidades. También autoriza, como apunta Krugman, una mayor sensibilidad a la baja de los salarios reales, más difícil de alcanzar, política y socialmente, mediante una contracción de los salarios nominales. Además, si la lucha contra la inflación pasa por una subida de los tipos de interés, la reabsorción de algunos desequilibrios, como el presupuestario, se hará más difícil y aún más si se ralentiza el crecimiento. El riesgo deflacionista ya estuvo presente en 1998. La desinflación

¹³ GUITIÁN, Manuel: «La cultura de la estabilidad», en: *La economía española ante una nueva moneda: el euro*, Celeste, Madrid, 1998.

coincidió con una fuerte ralentización del ritmo de crecimiento de la economía mundial en un contexto de crisis financiera globalizada. La eurozona ha de rechazar la concepción fundamentalista talibán del papel de la política monetaria. Esta no ha de inducir un crecimiento lento que debilitaría al euro y deterioraría el paro. A ello podría conducir, en última instancia, la independencia del BCE definida *exclusivamente* respecto al mantenimiento de la estabilidad de los precios, aun cuando se mueven en niveles bajos y pese a que el concepto de estabilidad sea de lo más indefinido. Esta visión reduccionista del papel de la política monetaria, no compartida por un banco central tan emblemático como la FED norteamericana, fue asumida como propia por Luis Angel Rojo, ex Gobernador del Banco de España.

«Lejos de involucrarse directamente en la lucha contra el desempleo, la mejor contribución que la política monetaria europea puede hacer a la promoción del crecimiento económico y del empleo es configurar un marco duradero de estabilidad nominal. Una eventual relajación de las condiciones monetarias, con la pretensión de estimular la actividad económica, en contradicción con lo que resultaría compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, sólo conseguiría, en el caso más favorable, una efímera mejoría de las condiciones económicas, a costa de incrementar permanentemente la inflación y conducir, con toda probabilidad, a una posterior recesión»¹⁴.

No debe, según estas opiniones, haber conflictos entre objetivos, siendo el central el referido a la estabilidad de los precios. José Viñals, Director del Departamento de Economía del Banco de España lo manifestaba claramente.

«El Tratado establece con carácter inequívoco que la estabilidad de precios en el conjunto del área del euro constituye el fin primordial de la política monetaria. Aunque legalmente no se establece lo que debe entenderse por estabilidad de precios ni se especifica en qué horizonte debe ser ésta alcanzada por la política monetaria, lo que se deja al juicio del SEBC, la preferencia que se otorga al objetivo de estabilidad de precios descansa en el convencimiento de las autoridades que participaron en la redacción del Tratado: a) de que la inflación es un fenómeno que entraña costes sociales elevados; b) de que su evolución en el medio plazo obedece fundamentalmente a causas monetarias; y, por tanto, que el mejor servicio que la política monetaria puede rendir al bienestar económico de la sociedad es preservar un grado elevado de estabilidad nominal; y c) de

¹⁴ ROJO, Luis Angel: «Algunas reflexiones sobre el inicio de la Unión Monetaria»; en: *El euro y sus repercusiones sobre la economía española*, Fundación BBV, Madrid, 1999, p. 34.

que esto sólo puede lograrse eficazmente si se evitan los conflictos que, inevitablemente, tienen lugar cuando la política monetaria viene sujeta al mandato legal de alcanzar simultáneamente objetivos de naturaleza tan diversa como una baja inflación y un elevado crecimiento o la promoción del empleo»¹⁵.

Los bancos centrales nacionales, formalmente independientes, pueden ser más sensibles a las sugerencias de los respectivos gobiernos nacionales, según el orden de prioridades de la política económica. Pero, si para alcanzar el máximo nivel posible de producción potencial respecto a la efectiva se ahonda en los desequilibrios, explicados por algunos, entre los cuales el BCE, por supuestas rigideces en los mercados de bienes y servicios y/o mercado de trabajo, el sesgo expansivo de la política monetaria podría conllevar mayores tensiones inflacionistas.

«Una eventual relajación de las condiciones monetarias, con la intención de estimular la actividad económica, en contradicción con lo que resultaría compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, sólo conseguiría, en el caso más favorable, una efímera mejoría de las condiciones económicas, a costa de incrementar permanentemente la inflación y conducir, con toda probabilidad, a una posterior recesión»¹⁶.

La independencia del BCE, no acuciado por los plazos electorales a los que están sometidos los gobiernos nacionales, permitiría resolver el problema de la credibilidad. De ahí su renuencia a flexibilizar la política monetaria para que el nivel de producción potencial, suponiendo que se pueda alcanzar con los límites económicos heredados de Maastricht y Amsterdam, se logre sin tensiones inflacionistas añadidas. Ello serviría también para dotar al euro de credibilidad en los mercados internacionales. No parece que tan loables pretensiones hayan sido alcanzadas. El déficit de crecimiento en la eurozona juega en contra de la moneda única. La mejor forma para que recupere vigor radica en no truncar las expectativas de crecimiento. Para apuntalar el euro, el BCE debería impulsar una política de tipos de interés lo más bajos posibles, con mayor motivo cuando los riesgos inflacionista son coyunturales. La actual subida de los precios está vinculada al encarecimiento del precio del crudo, responde a la depreciación del euro y no alcanza al núcleo duro de la inflación.

¹⁵ VIÑALS, José: «El marco general de la política monetaria única: racionalidad, consecuencias y cuestiones pendientes»; en: *El euro y sus repercusiones sobre la economía española*, Fundación BBV, Madrid, 1999, p. 203.

¹⁶ ROJO, Luis Angel: *op.cit.*, p. 34.

4. EL EURO: SUS CONFLICTIVAS RELACIONES CON EL DÓLAR

Un euro fuerte es peligroso. Puede parecer una ironía referirse a los riesgos derivados de la vitalidad del euro respecto al dólar cuando el euro se ha depreciado, entre enero de 1999 y octubre de 2000, en un 29% respecto a la divisa estadounidense. Bien es cierto que, llevado por la euforia del momento y las expectativas de ralentización económica en Estados Unidos, nació claramente sobrevalorado. La autonomía de la que goza la construcción monetaria europea es, en cualquier caso, relativa y sometida a las incertidumbres provenientes de la variación de los tipos de interés y tipo de cambio en Estados Unidos, oscilaciones que responden a prioridades internas. Lo normal es que Europa se enfrente, en general, con un dólar infravalorado o, por el contrario, como en la actualidad, sobrevalorado.

Pero, la depreciación del euro en términos reales ha sido aún más abultada puesto que la inflación de Estados Unidos se halla por encima de la de la zona euro. Es más, para evitar la dinámica del desplome del euro, el BCE hubo de intervenir en los mercados, en septiembre de 2000, de concierto con la FED y el Banco Central japonés. Y probable es que hayan de producirse nuevas intervenciones de dudosa utilidad, si no son continuas, masivas y coordinadas.

Sin embargo, para los defensores más acrílicos de la Unión Monetaria, uno de sus atractivos principales radicaba en la conveniencia de poseer una moneda fuerte capaz de hacer sombra al dólar. Ahora bien, si comparamos los fundamentales europeos con los norteamericanos y, sobre todo, los diferenciales de inflación y la evolución de la balanza de pagos por cuenta corriente, positiva en la eurozona, aunque con excedente decreciente desde 1998, nada justifica tal depreciación masiva del euro. Factores irracionales están agudizando la tendencia a la depreciación de la moneda única. En las relaciones dólar-euro las cosas están ocurriendo al revés de las prescripciones del modelo teórico. O casi. En efecto, no sólo ha jugado contra el valor de la moneda europea la subida del precio del crudo y el hecho de que éste fuera abonado en dólares, sino que los flujos de fondos que se han producido desde Europa hasta Estados Unidos han contribuido a financiar el abultado déficit de su balanza de pagos por cuenta corriente. A ello se ha venido a sumar lo desequilibrado de los movimientos de capitales vinculados a fusiones y adquisiciones protagonizadas por las empresas europeas: 220.000 millones de dólares en el primer semestre del 2000 frente a los 33.000 procedentes de Estados Unidos.

No cabe duda tampoco de que el euro acusa, pese a sus excelentes fundamentos estructurales, signos de debilidad porque se ha apostado por

una UME amplia. Nuevas incorporaciones de economías escasamente vertebradas no ayudarían a asentar su credibilidad futura. La credibilidad del euro ha padecido también de la confusión generada en torno a los cometidos prioritarios del BCE. Formalmente el BCE ha de guiar su actuación por la evolución de la inflación y el seguimiento de la M3. Sin embargo procedió, en abril de 1999, a rebajar los tipos de interés arguyendo el riesgo de deflación, en noviembre los subió porque la masa monetaria crecía con demasiada fuerza y desde febrero de 2000 los eleva para apuntalar el tipo de cambio del euro frente al dólar. No se percibe claramente si se tiene *una regla* o si, por el contrario, se adoptan medidas *discrecionales*. La discrecionalidad en materia de política macroeconómica no me parece perjudicial. El problema radica en que las reacciones del BCE crean incertidumbre y que la ausencia de referente histórico y de apoyo institucional, como podía ser el Bundesbank, genera confusión en los mercados, tanto más cuanto que sus miembros no interpretan todos la misma partitura y distan de tener idénticas prioridades. Así, por ejemplo, el crecimiento alemán y francés se ha visto favorecido por una depreciación de la moneda única que impulsa las exportaciones fuera de la zona comunitaria. En España, sin embargo, más volcada en su comercio exterior hacia Europa (cerca de 75% de las exportaciones), los efectos negativos inflacionistas asociados a la depreciación del euro son más sensibles. La debilidad del euro perjudica relativamente más a España, que tiene una inflación media superior a la europea y más dependiente de las importaciones de productos energéticos pagados en dólares. De ello se puede deducir que un euro débil puede llegar a ser más un problema para Estados Unidos que para las economías centrales de la Unión Europea.

El que la economía norteamericana haya sido inmune a las sucesivas crisis de los países emergentes y haya crecido regularmente mientras las economías europeas, alemana e italiana principalmente, se estancaban, ha jugado a favor del dólar. Asimismo, la actual debilidad del euro parece hallar su principal causa en el mayor atractivo para las inversiones a largo plazo del área del dólar. El diferencial de crecimiento entre Estados Unidos y Europa fue de 2,2 puntos en el segundo trimestre de 2000. El crecimiento previsto para Estados Unidos, tras un ciclo favorable cuya duración excede ya los 10 años, se fija en el 5,1% en el 2000 frente al 3,6% de Europa. contribuye también a explicar el diferencial de los tipos de interés a corto y largo plazo entre Estados Unidos y la eurozona, lo que alimenta la actual vitalidad del dólar. De ahí nuevamente el riesgo de que el BCE se vea tentado a endurecer su política monetaria para contener las presiones inflacionistas y apuntalar al euro respecto al dólar. Este crecimiento norteamericano se produce además, merced a las fuertes ga-

nancias de productividad, sin repunte de las tensiones inflacionistas. También es cierto que este país depende menos de las importaciones de petróleo que se pagan en dólares.

De ahí que si no mejora la productividad y la eficiencia de los mercados, entendida ésta como mejora de las condiciones competitivas de la oferta, las continuas subidas de los tipos de interés resultarán contraproducentes. Dañarán la eficiencia empresarial e influirán negativamente en la inversión, incluida la de carácter público. Las proyecciones auguraban un ratio inversión/PIB del 20,5% en 1999, del 21,5% en el 2000 y del 22% en el 2001. Estos niveles sólo se alcanzarán si se cumplen las expectativas económicas internacionales en materia de crecimiento y de estabilización de los tipos de interés.

Ya hemos adelantado que los impulsos de la economía norteamericana han ido unidos a las importantes ganancias de productividad atribuibles a la intensificación y extensión en el uso de las nuevas tecnologías. Ello ha posibilitado una muy baja tasa de paro sin tensiones inflacionistas. Sin embargo, la fuerte progresión del consumo interno e inversión respecto a la oferta potencial, impulsada también por la significativa apreciación del precio de los activos financieros, ha producido un importante deterioro de la balanza de pagos por cuenta corriente que no es sino la contrapartida a la caída del ahorro interno norteamericano. Este abultado déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente de Estados Unidos —3,7% en 1999 y 4,5% en el 2000— es financiado mediante el ahorro internacional. Entre 1990 y 2000, la economía norteamericana ha acumulado un déficit corriente de 2 billones de dólares. Los no residentes en Estados Unidos han adquirido cerca de 1,3 billones de dólares de activos financieros —bonos y acciones— y este déficit ha dado lugar también a un incremento del endeudamiento neto con el sistema financiero internacional que ronda los 400.000 millones de dólares. Ahora bien, la actual «vitalidad» del dólar halla su punto débil en una tasa de ahorro negativa (−0,2% de la renta disponible de las familias a finales de septiembre de 2000), generando un endeudamiento que ha sostenido el consumo y la adquisición de activos financieros¹⁷, y deberá ser rectificadada a más largo plazo, cuando la economía presente síntomas de debilita-

¹⁷ La propia apreciación de los activos financieros ha favorecido el endeudamiento y ha modificado, mediante el llamado «efecto riqueza», las pautas de consumo de las familias norteamericanas. A este proceso también ha contribuido la masiva creación de empleo. La contrapartida a esta «alegrías» radica en la incertidumbre que sobre las variables reales de la economía provocará una merma del precio de los activos. ¿No desembocará en una recesión? El «efecto riqueza», soporte del anterior boom, ha pasado a ser preocupante para las autoridades monetarias norteamericanas. Claro que la propia actividad y largo ciclo bursátil alcista pueden hallar un balón de oxígeno en una nueva relajación de la política monetaria en Estados Unidos.

miento relativo. Ahora bien, esta situación resulta más sostenible de lo aparente merced a la significativa consolidación de las cuentas públicas norteamericanas. El superávit presupuestario, es decir la generación de un ahorro público positivo superior a los 210.000 millones de dólares en 2000, ha permitido sostener el esfuerzo inversor de las empresas relativizando la necesidad norteamericana de apelar al ahorro internacional.

En cuanto a los diferenciales de los tipos de interés entre el dólar y el euro, uno de los determinantes centrales del tipo de cambio, han seguido una tendencia a la ampliación en sus diversos tramos que ha contribuido a apreciar el dólar. Los mercados se cubren ante riesgos potenciales exigiendo mayor prima a los activos nominados en dólares. Los tipos de interés reales han vuelto a colocarse en Estados Unidos por encima del 4,5%. Por ahora, la fuerza de la moneda lo sostiene todo pero, ¿qué ocurrirá cuando, desvanecido el mito de la «nueva economía», pase a primera línea de la actualidad económica el tema de los desequilibrios y de su forma de financiación? Esta debilidad potencial se ve agravada por el riesgo que conlleva el estallido de la burbuja financiera y la quiebra del «efecto riqueza».

Así pues, el diferencial de interés favorable a los activos denominados en dólares y el desplazamiento de capitales, tanto financieros como de los destinados a inversiones directas en busca de la mayor rentabilidad propiciada por el crecimiento potencial de Estados Unidos, han empujado a una fuerte apreciación del dólar. Luego, los movimientos irracionales vinculados a la especulación han amplificado estas tendencias.

Ahora bien, aunque la cotización del euro respecto al dólar sea un asunto de importancia, conviene colocarlo en sus justos términos. Tras el inicio de la UME, la zona euro ha pasado a ser una economía bastante «cerrada» donde, como ocurre en Estados Unidos, los flujos comerciales con el exterior representan un porcentaje reducido del PIB. De ahí que los movimientos del tipo de cambio produzcan menos efectos sobre las variables macroeconómicas fundamentales de la zona euro respecto a los que tendrían en las economías europeas más abiertas que precedieron la UME.

Esto no significa que el valor del euro respecto al dólar sea irrelevante. De él dependerá, en gran parte, que algunas regiones y empresas sean favorecidas o penalizadas por la implantación de la moneda única. De hecho en la iniciativa conjunta franco alemana de enero de 1999 destinada a fomentar un «*Gobierno Económico del Euro*», se precisaba que «los mercados deben saber que no nos agradaría una excesiva revaluación del euro» (parece ser que han tomado nota) y se pretendía «reforzar la cooperación entre el Euro-11, el BCE y los gobiernos nacionales para que no se den contradicciones que pongan en entredicho la estabilidad cambiaria». También se adelantaron propuestas para definir una «nueva archi-

tectura monetaria internacional» que fijara unas bandas de fluctuación estrechas entre las principales monedas internacionales pero, ¿cómo se estructura institucionalmente el pase de un sistema basado en la hegemonía del dólar hacia un sistema bipolar dólar-euro que garantice la estabilidad del SMI sin ser fuente de desequilibrios? Además, el propio concepto de bipolaridad parece cuestionable. Ni Estados Unidos, pese a signos obvios de ralentización económica tras más de diez años de bonanza ininterrumpida, es una economía en declive relativo, ni Europa es una economía homogénea caracterizada por su pujanza económica.

Y, sin embargo, pese a su actual debilidad, el euro representa una amenaza para el dólar. La producción de bienes y servicios de la UE estaba valorada, en 1996, en 8,4 billones de dólares frente a los 7,2 billones de Estados Unidos. Y por lo que se refiere al comercio exterior (exportaciones e importaciones), Europa se hallaba también, en 1997, por delante de Estados Unidos, siendo las cifras respectivas de 1,9 billones de dólares y de 1,7 billones. La UE, considerada en su conjunto, representaba en torno al 31% de la producción mundial y un 20,4% del comercio internacional (excluyendo las transacciones intracomunitarias). Estas cifras ascendían respectivamente al 27% y 18% en Estados Unidos. Asimismo, la UE ha generado excedentes corrientes modestos en los últimos años, mientras que Estados Unidos, tras más de quince años de déficits corrientes, ha acumulado una deuda exterior que supera el billón de dólares.

Además, a partir de junio de 1999 se inicia una inversión de la tendencia al ensanchamiento de los tipos de interés. Primero, y de forma brusca y acentuada, en los tipos a largo; luego, y de forma más paulatina y menos aguda, en los plazos cortos. Este proceso se agudiza a principios de enero de 2001, cuando se teme una excesiva ralentización de la economía norteamericana y ello debería dar lugar a una apreciación del euro, si se asienta el potencial de crecimiento europeo y se amplía el diferencial de crecimiento con Estados Unidos. Europa detenta el mayor mercado de capitales (bonos, renta fija privada etc...) del mundo, superior al de Estados Unidos si se incluyen los activos bancarios¹⁸. Los 15 países de la actual UE concentran también el 25% de las reservas a nivel mundial, frente al 4% de Estados Unidos. Sin embargo, el 65% de estas

¹⁸ Según Jaime Caruana Lacorte, Director General del Tesoro y Política Financiera: «El dólar y el euro en el nuevo sistema monetario»; *Información Comercial Española*, n.º 767, diciembre 1997-enero 1998, p. 164, la moneda única supone la creación del mercado de capitales más grande del mundo. Si se incorpora la capitalización de los mercados de renta variable, la deuda pública, la renta fija privada y los activos bancarios, se alcanzaría la cifra de 27 billones de dólares.

reservas mundiales están denominadas en dólares y aproximadamente el 20% lo están en monedas europeas, aunque es de prever una menor necesidad por parte de los bancos centrales, sobre todo los de la propia eurozona, de detentar reservas en dólares. La supremacía comercial, y hasta financiera europea, no se refleja en un equivalente liderazgo monetario y ello se expresa en una debilidad estructural de los mercados financieros europeos frente a los de Estados Unidos. El hecho de que el dólar sea la principal moneda utilizada en las transacciones comerciales, en las operaciones de capital, y que actúe como principal moneda de reserva, le permite brindar economías de escala y, por tanto, ventajas para liquidar operaciones entre monedas diferentes al dólar. Esta moneda representa más del 65% de las transacciones de los mercados internacionales pese a que la cuota de mercado de la UEM en el comercio internacional es más de un 40% superior a la de Estados Unidos. En cuanto a los mercados de capitales, la supremacía norteamericana roza la hegemonía en todos los segmentos. El mercado bursátil norteamericano representa el 50% de la capitalización bursátil mundial frente al 36% de la Unión Europea.

Pero, una moneda fuerte no sólo comportaría ventajas para Europa. El mayor riesgo para el euro no radica en su depreciación e influencia residual sobre la inflación sino que se halla en una hipotética sobrevaloración susceptible de coincidir en el tiempo con una desaceleración del crecimiento en los países centrales de la Unión, proceso que iría parejo con un deterioro del empleo.

Aparte de efectos perniciosos en términos de flujos comerciales, un euro fuerte es susceptible de alentar una mayor deslocalización de actividades fuera de la eurozona y trabar las inversiones extranjeras en Europa. Las consecuencias de estos procesos de deslocalizaciones de actividades productivas podrían ser negativas para el crecimiento y el empleo europeos. Un euro fuerte beneficia ante todo a aquellos países especializados en productos de alta tecnología y de demanda elevada (presente o potencial) menos sensible a los incrementos de precios. Tal no es el caso de España. Un euro fuerte perjudicará más a los países en los que predomina un trabajo menos cualificado en actividades estandarizadas más intensivas en mano de obra «manual» que soportará el peso del ajuste en volumen y en niveles salariales. Como subrayó Bernard Nezeys¹⁹, la política de cambio, no habría de ser similar para países con potentes polos industriales competitivos que para países que han formado la periferia de la Unión Europea y que han de consolidar su tejido productivo para no padecer los efectos negativos del recrudescimiento de la competencia. Un

¹⁹ BERNARD, Nezeys: *La compétitivité internationale*; Economica, Paris, 1993.

euro fuerte lastraría los esfuerzos de reestructuración interna y acarrearía un elevado coste en términos de empleo²⁰. Es muy probable que lo que es preocupación por un euro «débil» se transforme en angustia por un euro fuerte, ya que la subida de los tipos de interés y la apreciación del euro respecto al dólar, movimiento de sentido contrario al que ha permitido ocultar, por ejemplo, la anterior pérdida de competitividad precio de los productos españoles y estimular las exportaciones alemanas, amenazarían la aún tímida reactivación económica europea. Una moneda fuerte y estable ha de ser la resultante de una economía fuerte. Invertir el sentido de la causalidad produce graves disfunciones económicas que acaban cuestionando la estabilidad de los tipos de cambio.

En realidad, la depreciación del euro, que corregía la sobrevaloración que había acompañado su alumbramiento, no ha desagradado a los países centrales de la eurozona hasta que no ha sido considerada como excesiva y ha coincidido con el fuerte incremento del precio del crudo. A partir de ahora añade potencialmente tensiones inflacionistas, aunque matizadas por el bajo grado de apertura de la zona euro al exterior. Además, se sigue pensando que, por causas estructurales y coyunturales, esta situación es transitoria y beneficiosa, en cualquier caso, a las empresas alemanas más volcadas hacia la exportación. Estas han padecido históricamente la pérdida de competitividad precio inducida por las depreciaciones de las demás monedas y han presenciado cómo se esfumaban los resultados de los esfuerzos consentidos por racionalizar los procesos de producción y recortar los costes de producción. Ahora bien, también es cierto que el euro fuerte abarata el coste de la financiación de la deslocalización productiva hacia áreas extracomunitarias, reduce el coste de las operaciones financieras y, además, abarata el precio de las importaciones de materias primas.

Ante la actual inestabilidad monetaria, Francia, Alemania y Japón propugnan una nueva arquitectura financiera internacional cuyos perfiles son aún indeterminados. Pasaría por la creación de las llamadas zonas objetivo que regularían las fluctuaciones entre el dólar, el euro y el yen mediante intervenciones coordinadas de los bancos centrales en los mercados monetarios y cambiarios. Esta idea suscita poco entusiasmo en Estados Unidos, deseosos de conservar una autonomía absoluta en materia de gestión de política monetaria según el orden, variable, de prioridades económicas internas o caso de que la crisis involucre a instituciones de crédito norteamericanas. Para los gobiernos de la Unión Europea se trata

²⁰ El déficit comercial español, producto en parte de un crecimiento superior al de los socios comerciales europeos, de una peor especialización intra e intersectorial y de una apreciación del tipo de cambio, se deteriora regularmente desde 1998.

también de condicionar el margen de maniobra del BCE. En efecto, caso de existir zonas objetivo, el BCE se vería obligado a jugar con los tipos de interés para mantener el valor del euro en dichas zonas.

Ahora bien, la polémica surge en Europa en cuanto se trata de cuantificar el debilitamiento óptimo del euro al ser diferente su impacto sobre la inflación interna y, además, este óptimo depreciativo es función también de la naturaleza del comercio y del grado de dependencia de los diversos Estados miembros hacia el dólar como medio de pago de las transacciones internacionales. Se trata también de evitar una excesiva apreciación de la moneda única respecto al dólar porque, como apuntaba Mundell, el mayor peligro para la zona euro no radica en la depreciación del euro sino en su excesiva recuperación cuando la economía estadounidense empieza a debilitarse. Ello dañaría la capacidad de exportación de Europa y esa subida del euro podría verse facilitada, en el futuro, por la contracción del abultado déficit exterior norteamericano. Ello contribuiría a frenar la compra masiva de dólares para financiar la economía de Estados Unidos. Si se produjera un reajuste de consideración de la composición de las carteras por parte de los agentes privados e institucionales, se produciría un choque que, asentando el poder financiero de Europa respecto a Estados Unidos, no resultaría necesariamente positivo para las economías reales de los países de la Unión, menos aún si esta apreciación del euro va acompañada por nuevas subidas de los tipos de interés. En la actualidad parece que esta hipótesis puede ser descartada en lo fundamental. En efecto la economía norteamericana ha iniciado una fuerte ralentización a finales de 2000, los precios del crudo se están ralentizando y, consecuencia de este debilitamiento y de la creencia de los mercados en un recorte de los tipos de interés en Estados Unidos a lo largo de 2001, que estrechará más los diferenciales de interés, el euro se está recuperando tímidamente en diciembre de 2000. La suma de estos factores aleja el peligro de un nuevo endurecimiento significativo de la política monetaria en Europa. Ahora podría ser que el riesgo para la Unión radicara en una depreciación excesiva y rápida del dólar. Ello sería susceptible de frenar el crecimiento en Europa aunque la Unión dispone de mayor margen de maniobra compensatorio en materia presupuestaria y monetaria respecto a anteriores movimientos desestabilizadores.

5. CONCLUSIÓN

Europa se mueve en una contradicción difícil de resolver. Necesita evitar una excesiva apreciación o depreciación del euro respecto del dólar para que la moneda única sea percibida como una herramienta que

contrarresta la hegemonía monetaria y financiera de Estados Unidos. Y ello ha de ser alcanzado sin interrumpir la frágil recuperación económica que ahondaría en la crisis estructural del euro.

La independencia del BCE, una política monetaria potencialmente restrictiva —lo cual entraña peligros y hasta la posibilidad de efectos contraproducentes para el objetivo perseguido—, la moderación salarial, unas políticas presupuestarias más rigurosas, una mayor liberalización de los mercados... deberían dotar al euro de un fuerte atractivo como unidad de cuenta y activo de reserva. Pero, paradoja mayor: el proyecto de moneda única y ajustes colaterales que conlleva han hecho que los Estados naciones tengan dificultades crecientes para regular la actividad macroeconómica sin que sean potenciados de forma correlativa los instrumentos de una regulación macroeconómica europea. El mercado lo solucionaría todo mediante la autorregulación. De ahí, y como contrapunto a este voluntarismo economicista, la reivindicación francesa de un «Gobierno Económico de la Unión» que fuera dotado de poderes económicos y políticos para emprender una regulación macro a nivel de la Unión. Se trata también de reequilibrar el poder del que goza la institución monetaria comunitaria que muestra excesiva preocupación hacia la estabilidad de los precios respecto a otros objetivos de política económica que concitan mayor consenso social.

El instrumento del tipo de interés no puede ser utilizado en sustitución de una mayor coordinación de las políticas económicas. El incremento de los tipos de interés sólo puede ser un elemento complementario de un dispositivo general de coordinación monetaria que, rebasados ya los límites actuales, hace recaer el peso del ajuste sobre aquellos países cuya necesidad de crecimiento es mayor y les aleja de la convergencia real. La política monetaria única ha de aplicarse a un conjunto de naciones asociadas no gobernadas por un Estado federal. Corolario de ello, las carencias en materia de articulación entre las políticas monetarias, presupuestarias y de rentas en Europa. Además, gran pregunta para el futuro de la integración: ¿qué sentido tiene un BCE gestionado por funcionarios, más o menos eficientes, sin gobierno federal?

La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria

Javier Uncetabarrenechea Larrabe*

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA EN LA INTERVENCIÓN EDUCATIVA COMUNITARIA.—3. LA RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA ACTUACIÓN DE LA UE EN ESTE ÁMBITO.—4. LA VERTIENTE SOCIAL DE LA INTERVENCIÓN EDUCATIVA: LA CORRECCIÓN DE DESEQUILIBRIOS Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.—5. HACIA LA PROGRESIVA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA EDUCATIVA COMUNITARIA: LA INCIDENCIA DEL TRATADO DE NIZA.—6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La intervención de la Unión Europea (UE) en materia educativa es uno de los aspectos más interesantes del proceso de integración europea y va más allá de la existencia de una serie de programas. Sin embargo, y pese a su relevancia, todavía hoy es un tema no analizado de forma acorde a su importancia real. Además, hasta bien entrados los noventa, las investigaciones eran escasas, rara vez daban una visión de conjunto y casi todas procedían de dos disciplinas: el derecho —de forma no sorprendente ante la gran relevancia de la dimensión legal en el desarrollo de la integración en esta materia— y del mundo de la educación; al que sin duda llamó la atención el surgimiento de unos programas tan importantes en un ámbito en el que los Estados guardaban celosamente sus competencias.

En la década de los noventa, además de un significativo incremento en el número de monografías que intentan ofrecer una visión de conjunto y no se limitan al análisis de algún aspecto parcial, han surgido cada vez más trabajos planteados desde otras disciplinas. Este artículo se inscribe

* Becario del Programa de becas postdoctorales de perfeccionamiento del personal investigador del Gobierno Vasco. Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho y de las Instituciones. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

en el marco de esta tendencia, aunque esto no quiere decir que olvidemos las indudables aportaciones realizadas desde el mundo del derecho¹ y de la educación² para una adecuada comprensión del tema.

Una dificultad relevante a la hora de realizar este trabajo la encontramos en la gran cantidad de actuaciones que pueden ser objeto de análisis. En efecto, prácticamente todas las políticas comunitarias cuentan con algún tipo de dimensión formativa. Un estudio centrado únicamente en la actuación educativa en sentido estricto, sobre todo en los programas comunitarios, facilitaría su realización pero con la contrapartida de empobrecer de forma notable la investigación. Por todo ello, en el presente artículo nos ocuparemos básicamente de la actuación de la Unión en materia educativa en un sentido estricto, aunque sin olvidar la relevancia de otras intervenciones comunitarias —como las directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales o los Fondos Estructurales— que, sin estar diseñadas para incidir en esta esfera, influyen considerablemente en el mundo educativo.

Para una adecuada comprensión de la intervención de la UE en materia educativa y de su papel en el proceso de construcción europea consideramos más adecuado un análisis de sus dimensiones económicas, políticas y sociales. Un planteamiento diacrónico y de carácter más descriptivo puede ser más útil, sobre todo para los que no estén muy familiarizados con este tema, pero consideramos que este esquema es más adecuado para una mejor comprensión de las implicaciones de la actuación educativa para el proceso de integración europea. Por último, constataremos que nos encaminamos hacia la progresiva definición de una política comunitaria en este ámbito y estudiaremos los pasos dados en el Tratado de Niza en esta dirección.

2. LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA EN LA INTERVENCIÓN EDUCATIVA COMUNITARIA

La dimensión económica siempre ha estado muy presente en la actuación comunitaria en esta materia. Sin embargo, el análisis del proceso

¹ Entre las monografías más interesantes, ver FRAZIER, Carole: *L'Éducation et la Communauté Européenne*, Paris, CNRS, 1995; McMAHON, Joseph A.: *Education and Culture in European Community Law*, London, Athlone, 1995; PERTEK, Jacques: *L'Europe des diplômés et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

² Desde esta perspectiva caben destacar los siguientes trabajos: AYERBE, Pello; ETXEBERRIA, Félix; GARAGORRI, Xabier y VEGA, Amando: *Políticas educativas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 2000; BOUSQUET, Antoine: *Éducation et formation dans l'Union européenne. Un espace de coopération*, Paris, La Documentation française, 1998; BROCK, Colin & TULASIEWICZ, Witold: *Education in a Single Europe*, Second Edition, London and New York, Routledge, 2000; FIELD, John: *European Dimensions: Education, Training and the European Union*, London and Philadelphia, Jessica Kingsley, 1998.

de integración europea en general y en lo educativo en particular debe ser realizado desde una perspectiva más amplia. El progresivo avance en la intervención educativa ha constatado la insuficiencia de un análisis centrado en lo económico³. Un estudio basado únicamente en dicha vertiente, además de empobrecedor, haría imposible una verdadera comprensión de la relevancia y el alcance de este tema.

La dimensión económica siempre ha sido importante en el desarrollo de la intervención comunitaria en lo educativo, pero fue especialmente significativa a finales de la segunda mitad de la década de los ochenta y a principios de los noventa. En estos años se produjo el primer salto cualitativo en la actuación educativa, caracterizada por la clara primacía de la dimensión económica, y en la que la perspectiva de la realización del Mercado Unico jugó un papel fundamental.

En un principio, no parecía probable que la aprobación del Acta Única Europea (AUE) posibilitase algún avance sustancial en el proceso de integración europea en materia educativa. Sin embargo, en esta reforma se introdujo un título referido al I+D, en el marco del cual aparecieron palabras como «universidad», «centro de investigación» e «investigadores». Además, como demostró la aprobación del programa Delta⁴, en la práctica supuso un incremento de las posibilidades de intervención en el ámbito educativo en sus aspectos más cercanos al I+D⁵.

De todas formas, es más habitual que se destaque el impacto de la introducción del art. 8A del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE)⁶. El AUE añadió este nuevo artículo al Tratado, el cual señalaba

³ ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: «La progresiva consolidación del modelo europeo en la intervención comunitaria en los ámbitos de educación y formación profesional» (Ponencia presentada el 30 de octubre de 1999 en el seno del IV Congreso Internacional Educación y Sociedad, celebrado en Málaga del 30 al 31 de octubre de 1999), AA. VV.: *Actas del IV Congreso Internacional Educación y Sociedad*, (En prensa); MOSCHONAS, Andreas: *Education and Training in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998, pp. 1-4; SMITH, Alan: «Regional Cooperation and Mobility in a Global Setting. The Example of the European Community», BLUMENTHAL, Peggy; GOODWIN, Crauford; SMITH, Alan; TEICHLER, Ulrich (Eds.): *Academic Mobility in a Changing World: Regional and Global Trends*, London, Jessica Kingsley, 1996, pp. 131-132.

⁴ «Decisión del Consejo de 29 de junio 1988 relativa a una acción comunitaria en el campo de las tecnologías de la educación, desarrollo del aprendizaje en Europa a través del progreso tecnológico (DELTA), acción exploratoria» (88/417/CEE), *DOCE L 206*, 30 de julio, 1988, pp. 20-28.

⁵ BIEBER, Roland: «Educational aspects of research and technology policies», DE WITTE, Bruno (Ed.): *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 83-93; FRAZIER, Carole: «L'Éducation et la Communauté Européenne...», *Op. cit.*, p. 293.

⁶ LIROLA DELGADO, Isabel y PUEYO LOSA, Jorge: «La política de educación en la U.E. y el principio de subsidiariedad. Aspectos jurídicos y distintos ámbitos de actuación», SANTOS

que la libre circulación de personas, junto con la de mercancías, servicios y capitales es uno de los elementos del área sin fronteras internas que se establecería antes de 1993. Esto supone que, en cierta medida, los Tratados permiten a la Comunidad intervenir en la esfera educativa en los aspectos relacionados con la libre circulación y la eliminación de obstáculos para la misma.

El salto cualitativo producido en la intervención educativa a finales de los ochenta y a principios de los noventa está marcado por el Mercado Único y la primacía de una perspectiva economicista y de recursos humanos. El enorme peso de esta dimensión se constata en los documentos de reflexión de la época⁷, e incluso en los desarrollos a nivel institucional. Este es el caso de la reorganización que conoció la Comisión en 1989 y que afectó a la educación con la creación de una Task Force que tenía la reveladora denominación de «Recursos humanos, educación, formación y juventud»; mostrando claramente cuál era el eje fundamental de la actuación comunitaria en esta materia⁸.

El principal logro fue la aprobación de los primeros programas plurianuales en materia educativa, en los que, de una forma coherente con la orientación general de esta época, predominaba una visión economicista y de recursos humanos. El salto cualitativo, lo que nos permite calificarlos como programas de primera generación radica tanto en su carácter plurianual como en el hecho de que, en prácticamente todos los casos, cuentan con un presupuesto autónomo garantizado para el período de duración del mismo. A diferencia de lo que ocurría con las anteriores acciones comunitarias en este ámbito, las actividades incluidas en estos pro-

REGO, Miguel Anxo (Ed.): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 130-131; LONBAY, Julian: «Education and Law: the Community context», *European Law Review*, december, 1989, pp. 367-371; PERTEK, Jacques: «Free Movement of Professionals and Recognition of Higher-Education Diplomas», BARAV, A. & WYATT, D. A. (Eds.): *Yearbook of European Law 1992*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 294-295.

⁷ Como ejemplo máximo, ver COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Educación en la Comunidad Europea. Perspectivas a medio plazo: 1989-1992*, Bruselas, COM (88) 280 final, 18 de mayo, 1988. Aún primando esta dimensión, pero con un economicismo más atenuado, ver COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación de la Comisión al Consejo. Educación y formación en la Comunidad Europea. Directrices a medio plazo: 1989-1992*, Bruselas, COM (89) 236 final, 2 de junio, 1989.

⁸ BAUMGRATZ-GANGL, Gisela: «Developments in the Internationalization of Higher Education in Europe», BLUMENTHAL, Peggy; GOODWIN, Crauford; SMITH, Alan; TEICHLER, Ulrich (Eds.): *Academic Mobility in a Changing World: Regional and Global Trends*, London, Jessica Kingsley, 1996, p. 109; RODRÍGUEZ, Víctor M.: «De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación», *Revista de Educación*, n.º 301, mayo-agosto, 1993, pp. 19-20.

gramas ganan en seguridad al no tener que negociarse su presupuesto año a año⁹.

La primacía del factor económico no resulta extraña en los programas más vinculados a la formación profesional; como Petra¹⁰, Eurotecnet¹¹ y Force¹², o incluso en el de Comett¹³. Donde queda de manifiesto el predominio de lo económico es en otro tipo de programas como Lingua, cuyo objetivo principal era «promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad»¹⁴.

Este es sin duda un objetivo de gran importancia económica, pero que indudablemente tiene un enorme calado político y cultural. Sin embargo, el predominio de la dimensión económica se plasma en las Acciones que estructuran el funcionamiento de Lingua. El único programa de primera generación que escapaba a la preponderancia del factor económico era Erasmus¹⁵; ya que, aunque esta dimensión resultaba muy significativa, no lo eran menos sus implicaciones políticas, sociales y culturales.

El reconocimiento de títulos con fines profesionales fue uno de los ámbitos en los que más influyó la creación del Mercado Unico. Desde mediados de los setenta, la Comunidad optó por un esquema sectorial que se aplicó principalmente a algunas profesiones médicas y paramédi-

⁹ También resulta interesante constatar cómo ocurrió algo muy similar, salvando las distancias del menor grado de integración en esta materia, con la aprobación de los primeros programas plurianuales de la Unión en materia cultural en los noventa. ALDECOA LUZARRAGA, Francisco y UNCETABARRENECHEA LARRABE, Javier: «La cultura en el TUE: Hacia la superación del déficit cultural de los Tratados», AA. VV.: *La Unión Europea en los albores de un nuevo siglo. Liber Amicorum Jacqueline Lastenouse-Bury*, Madrid, Euroius Editorial Jurídica, 1997, pp. 185-186.

¹⁰ «Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional» (87/569/CEE), *DOCE L 346*, 10 de diciembre, 1987, pp. 31-33.

¹¹ «Decisión del Consejo de 18 de diciembre de 1989 por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la formación profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea (EUROTECNET)» (89/657/CEE), *DOCE L 393*, 30 de diciembre, 1989, pp. 29-34.

¹² «Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1990 por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continuada en la Comunidad Europea (FORCE)» (90/267/CEE), *DOCE L 156*, 21 de junio, 1990, pp. 1-7.

¹³ «Decisión del Consejo de 24 de julio de 1986 por la que se aprueba el programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (COMETT)» (86/365/CEE), *DOCE L 222*, 8 de agosto, 1986, pp. 17-23.

¹⁴ «Decisión del Consejo de 28 de julio de 1989 por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea (LINGUA)» (89/489/CEE), *DOCE L 239*, 16 de agosto, 1989, pp. 24-32.

¹⁵ «Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)» (87/327/CEE), *DOCE L 166*, 25 de junio, 1987, pp. 20-26.

cas. Dicho planteamiento conllevaba la armonización de algunos aspectos de la formación, como por ejemplo los años de estudio, para que los títulos puedan ser reconocidos en otro Estado miembro. Su alto coste económico, junto con la lentitud y las dificultades para su aprobación, hicieron que se volviera inviable para aplicarlo al resto de las profesiones en el contexto de la realización del Mercado Único. Por todo ello, se decidió la adopción de un esquema general cuya idea clave es la confianza mutua de los Estados miembros en la calidad de sus sistemas educativos, por lo que no era necesaria una armonización previa de las formaciones. La adopción de este sistema general, que no ha supuesto la desaparición del enfoque sectorial en las profesiones donde se aplicaba, ha posibilitado un salto cualitativo en la intervención comunitaria en este ámbito¹⁶.

Tras esta etapa de claro predominio de la dimensión económica, la situación sufrió una gran transformación con el Tratado de Maastricht al producirse un salto cualitativo en lo político que tuvo su reflejo en la actuación de la Unión en materia educativa. Sin embargo, esto no quiere que decir que las consideraciones económicas hayan dejado de ser significativas. Simplemente, ha dejado de ser el factor predominante para convertirse en un elemento a tener muy en cuenta, pero no más que sus dimensiones políticas y sociales.

De todas formas, la adopción de una visión más equilibrada no fue un proceso automático, desarrollado justo después de la puesta en marcha del Tratado de la Unión Europea (TUE). El estudio del peso de la «lógica económica» en la integración educativa no puede ser analizado en términos absolutos e inflexibles. No se pueden realizar planteamientos reduccionistas en el sentido de que en 1992 primaba lo económico y

¹⁶ Entre la múltiple bibliografía existente sobre las directivas sectoriales y generales de reconocimiento de títulos con fines profesionales, ver BEUVE-MERY, Jean-Jacques: «L'approche sectorielle initiale en matière de reconnaissance mutuelle des formations professionnelles de niveau universitaire», PHILIP, Christian: *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, Paris, Economica, 1989, pp. 19-25; FAVRET, Jean-Marc: «Le système général de reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles en droit communautaire: l'esprit et la méthode», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 32, n.º 2, avril-juin, 1996, pp. 259-280; FRAZIER, Carole: «L'Éducation et la Communauté Européenne...», *Op. cit.*, pp. 69-103; PERTEK, Jacques: «L'Europe des diplômes et des professions...», *Op. cit.*, pp. 26-98; PERTEK, Jacques: «Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions», PERTEK, Jacques (Dr.): *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 125-130 y 144-201; SAURON, Jean-Luc: «Les directives sectorielles et les systèmes généraux de reconnaissance des diplômes», PERTEK, Jacques (Dr.): *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 83-85.

el 1 de noviembre de 1993, por el mero hecho de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y casi por arte de magia, esta dimensión deja de ser primordial al instante. Así, en dos documentos claves aprobados por la Comisión en 1993 se observan tendencias contrapuestas: Por un lado nos encontramos con el Libro Verde sobre la dimensión europea de la educación que marchaba en la dirección de una intervención más equilibrada¹⁷. Sin embargo, el Libro Blanco crecimiento, competitividad y empleo mostraba una aproximación a la educación muy cercana a la primacía de las consideraciones económicas¹⁸.

La importancia del cambio queda plenamente de manifiesto en el único Libro Blanco aprobado hasta ahora dedicado específicamente a la educación. En el mismo, la Comisión resalta la importancia de la dimensión económica, lo que no quiere decir «que se reduzca la educación y la formación a una oferta de cualificaciones. Su función básica es la integración social y el desarrollo personal, mediante la compartición de valores comunes, la transmisión de un patrimonio cultural y el aprendizaje de la autonomía»¹⁹.

La importancia de los aspectos más relacionados con el mundo económico sigue siendo muy significativa en la actuación educativa comunitaria en la era post-Maastricht. Obviamente, su relevancia varía de un programa a otro, siendo mayor en los más estrechamente ligados a la formación profesional. Sin embargo, lo fundamental es que, en la actualidad, nos encontramos con que la intervención educativa de la Unión resulta más equilibrada y tiene en cuenta tanto los aspectos económicos como los sociales, políticos, e incluso los culturales.

3. LA RELEVANCIA DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA ACTUACIÓN DE LA UE EN ESTE ÁMBITO

Como punto de partida en el análisis de la importancia de la dimensión política creo necesaria la explicación de dos hechos en apariencia contradictorios: El interés por la dimensión cultural —y por ende educa-

¹⁷ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Libro Verde sobre la dimensión europea de la educación*, Bruselas, COM (93) 457 final, 29 de septiembre, 1993.

¹⁸ Como muestra ver su capítulo 7 —en la parte de Empleo— denominado «Adaptación de los sistemas de educación y de formación profesional». COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales, 1994, pp. 141-147.

¹⁹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva*, Bruselas, COM (95) 590 final, 29 de noviembre, 1995, p. 3.

tiva— desde los inicios del proceso de integración y su no aparición de forma explícita en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas.

Desde la perspectiva federalista resultaba obvia la necesidad de algún tipo de integración en lo educativo y lo cultural. Buena muestra de ello lo tenemos en el Congreso de La Haya, cuyo programa se expresó en tres resoluciones: política, económica y cultural. Esta última fue redactada por Denis de Rougemont y en la misma se destacaba la importancia de la enseñanza en general y de la universitaria en particular. En definitiva, la educación fue tenida en cuenta desde un principio en el debate sobre el proceso de integración²⁰.

Sin embargo, la educación no apareció explícitamente en los Tratados, aunque es cierto que en cada uno de los tres aparecieron algunos artículos relacionados con la misma, fundamentalmente en el ámbito de la formación²¹. Así, en el TCEE aparecían varios artículos relacionados con la educación en sus aspectos más conectados con el mundo económico; esto es, con la formación profesional —arts. 41, 118 y, sobre todo, 128— y el reconocimiento de títulos con fines profesionales —art. 57—. Este hecho, unido a que hasta mediados de los setenta no se desarrolló una actuación comunitaria destacable en materia educativa, llevó a muchos autores a considerar que los que diseñaron y crearon la Comunidad minusvaloraron o ignoraron la importancia de la dimensión educativa²².

La no aparición de la educación —y de la cultura— en los Tratados no fue fruto de un olvido o un menosprecio de su relevancia para la integración. La clave se encuentra en la cercanía de la Segunda Guerra Mun-

²⁰ Sobre la Resolución cultural en el Congreso de La Haya y el debate sobre el papel de la educación en el movimiento federalista europeo en dicha época, ver BRUGMANS, Hendrik: *La idea de Europa: 1920-1970*, Madrid, Moneda y Crédito, 1972, p. 134; PALAYRET, Jean-Marie: «Une grande école pour une grande idée. L'Institut universitaire européen de Florence et les vicissitudes d'une identité "académique" de l'Europe (1948-1990)», BITSCH, Marie-Thérèse; LOTH, Wilfried et POIDEVIN, Raymond (Drs.): *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 478-482; PAVKOVIC, Aleksandar: «What is common European heritage? The debates in the first Consultative Assembly of the Council of Europe, 1949», *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, pp. 70-71; SIDJANSKI, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 25-27.

²¹ Este es el caso de las referencias implícitas a la formación profesional en el artículo 56 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) y el artículo 9 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA), que plantea la posibilidad de crear escuelas para la formación de especialistas, en el marco del Centro Común de investigaciones nucleares.

²² Neave señaló que la educación era hasta los setenta un tema, e incluso una palabra, tabú. NEAVE, Guy: *La Comunidad Europea y la Educación*, Madrid, Fundación Empresa-Universidad, 1987, p. 16.

dial que dificultó enormemente la puesta en marcha de un proceso en clave política que supondría necesariamente, con las heridas del conflicto tan cercanas, afrontar una integración en lo educativo y en lo cultural. Así, teniendo en cuenta el contexto histórico y por criterios de oportunidad política, se optó por profundizar en primer lugar la integración en lo económico siguiendo criterios funcionalistas. La aparición en los Tratados de algunos artículos relativos a los ámbitos de la educación más cercanos a la economía, como la formación profesional y el reconocimiento de títulos con fines profesionales, avala esta interpretación. Ante la sensibilidad que despertaba este tema, la cooperación europea en lo educativo y cultural quedó circunscrita a una organización intergubernamental como el Consejo de Europa.

Así, vistos los Tratados, nada parecía presagiar el desarrollo de una intervención significativa en esta materia. Por todo ello, la Comunidad recurrió a un mecanismo singular, a modo de *soft-law*, para actuar en ámbitos como la educación donde las posibilidades ofrecidas por los Tratados eran escasas o incluso prácticamente nulas²³. Este mecanismo, mitad comunitario mitad intergubernamental, permitió en 1976 la aprobación del primer programa de acción comunitario en materia educativa²⁴. La escasez de los fondos y el grado de inseguridad derivado de la negociación anual del presupuesto destinado para su desarrollo no nos debe llevar a minusvalorar su relevancia. En el caso del programa de 1976, supuso una experiencia de colaboración importante que resultó muy útil para el desarrollo de la intervención; como se puede constatar fundamentalmente en los programas de primera generación.

Asimismo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) dio un paso importante en una sentencia de 3 de julio de 1974 en la que se ocupó por primera vez de la competencia comunitaria en mate-

²³ Sobre esta cuestión, ver AVENARIUS, Hermann: «Comparative Law in Education», AA. VV.: *Conferència Internacional «L'ensenyament i les regions a l'Europa de 1993*, Barcelona, Oficina de Cooperació Educativa i Científica amb la CEE. Generalitat de Catalunya, 1991, pp. 74-75; BEUKEL, Erik: «Reconstructing Integration Theory: The Case of Educational Policy in the EC», *Cooperation and conflict*, Vol. 29, No. 1, march, 1994, p. 35; FRAZIER, Carole: «L'Éducation et la Communauté Européenne...», *Op. cit.*, pp. 231-242; LENAERTS, Koen: «Education in European Community law after 'Maastricht'», *Common Market Law Review*, Vol. 31, No. 1, 1994, pp. 9-10; LIROLA DELGADO, Isabel y PUEYO LOSA, Jorge: *Op. cit.*, p. 130; LONBAY, Julian: *Op. cit.*, pp. 383-384; VAN CRAEYENEST, Felix: «La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation», DE WITTE, Bruno (Ed.): *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 127-133.

²⁴ CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. SECRETARÍA GENERAL: *Textos sobre la política educativa europea*, Tercera Edición. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988, pp. 21-28.

ria educativa²⁵. En la misma confirmó que la educación, como tal, no era uno de los ámbitos de competencia de la Comunidad. Sin embargo, se planteó un aspecto fundamental para entender el progresivo avance de la intervención comunitaria en esta materia: el de las competencias implícitas²⁶. Así, la actuación comunitaria en otros ámbitos no debe estar limitada por el mero hecho de que afecte de algún modo a la educación y la formación.

El Tratado de Maastricht ha supuesto un salto cualitativo en el proceso de construcción europea en su dimensión política. Este es el factor clave que explica que sea precisamente en el TUE donde la educación y la cultura aparecen en los Tratados, ya que no se podía pretender la creación de una Unión política sin algún tipo de integración en lo educativo y lo cultural²⁷. En este contexto de salto cualitativo en lo político resulta lógico que también fuera en Maastricht cuando la ciudadanía de la Unión surgió explícitamente en los Tratados.

El avance en ámbitos como la ciudadanía, la educación y la cultura son claves para reforzar la legitimización del proceso de integración europea. La importante relación entre educación y ciudadanía también se ha plasmado en la intervención comunitaria en materia educativa²⁸. La misma Comisión ha sido consciente de la importancia de este vínculo tanto en los documentos de reflexión en este ámbito como, sobre todo, en el desarrollo de los programas comunitarios²⁹.

El Tratado de Maastricht impuso limitaciones mucho mayores para la actuación de la Unión en lo cultural. Estas diferencias se explican básica-

²⁵ «Donato Casagrande contre Landeshauptstadt München» (Affaire 9-74), *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, 1974, pp. 773-785.

²⁶ LENAERTS, Koen: *Op. cit.*, p. 11; LIROLA DELGADO, Isabel y PUEYO LOSA, Jorge: *Op. cit.*, pp. 131-132; PERTEK, Jacques: «L'Europe des diplômes et des professions...», *Op. cit.*, p. 114.

²⁷ En este sentido, Peter Häberle considera los artículos referidos a la educación, la formación profesional y la cultura en los Tratados como «cláusulas culturales» y a programas como Erasmus, Sócrates o Tempus como parte del espacio público cultural de Europa. HÄBERLE, Peter: «¿Existe un espacio público europeo?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 2, n.º 3, enero/junio, 1998, pp. 122-123 y 126-127.

²⁸ Entre los diversos autores que han subrayado esta relación, ver DE WITTE, Bruno: «Higher Education and the Constitution of the European Community», GELLERT, Claudius (Ed.): *Higher Education in Europe*, London & Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers, 1993, pp. 194-196; FIELD, John: *Op. cit.*, p. 17; GIORDANI, Joseph: *L'Europe et l'Éducation*, Nice, Centre Regional de Documentation Pédagogique, 1991, pp. 36-38 y 193-202; NOVOA, Antonio: «L'Europe et l'éducation: Éléments d'analyse socio-historique des politiques éducatives européennes», WINTHER-JENSEN, Thyge (Ed.): *Challenges to European Education: Cultural Values, National Identities, and Global Responsibilities*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1996, pp. 47-48 y 65-68; STRAUSS, Sabine: «Enseignement et construction européenne», *L'Europe en formation*, N.º 299, hiver, 1995-1996, pp. 31-33.

²⁹ EUROPEAN COMMISSION: *Education and active citizenship in the European Union*, Luxembourg, Office for Official Publications of European Communities, 1998.

mente por el mayor grado de desarrollo en la intervención educativa comunitaria previa al TUE, facilitado en gran parte por la jurisprudencia del TJCE con respecto al art. 128 del TCEE. El Tribunal se pronunció sobre las posibilidades de intervención que ofrecía dicho artículo en tres sentencias relativas a la base jurídica de tres programas comunitarios: dos de 30 de mayo de 1989 —Petra³⁰ y, como sentencia clave, Erasmus³¹— y otra de 11 de junio de 1991 relativa a Comett II³². Esta jurisprudencia permitió incrementar considerablemente las posibilidades comunitarias para aprobar programas en esta materia utilizando el artículo 128 como única base jurídica, para lo que bastaba con la mayoría simple del Consejo³³.

El TUE supuso la aparición de dos nuevos artículos en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) referidos a la educación —art. 126— y a la formación profesional —art. 127— que incrementaron las posibilidades de intervención de la Unión en estas materias. Sin embargo, los Estados miembros pusieron límites a la competencia comunitaria. Así, en el apartado 1 del art. 126 se afirmaba que para la consecución de una educación de calidad se fomentará «la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario³⁴, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como su diversidad cultural y lingüística». El principal límite lo encontramos en sus respectivos apartados 4 en los que se señala que se descartará «toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros». De todas formas, en el análisis de las nuevas posibilidades ofrecidas por el TUE no abundan las valoraciones negativas³⁵, o las

³⁰ «Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Consejo de las Comunidades Europeas» (Asunto 56/88), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1615-1619.

³¹ «Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas» (Asunto 242/87), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1989, pp. 1425-1460.

³² «Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otros contra Consejo de las Comunidades Europeas» (Asuntos acumulados C-51/89, C-90/89, y C-94/89), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia*, Parte I: Tribunal de Justicia 1991, pp. 2757-2796.

³³ Para más información sobre las sentencias referidas a los programas Erasmus, Petra y Comett II, y las posibilidades que ofreció el art. 128 del TCEE tras esta jurisprudencia, ver FRAZIER, Carole: «L'Éducation et la Communauté Européenne...», *Op. cit.*, pp. 150-165; PERTEK, Jacques: «L'Europe des diplômes et des professions...», *Op. cit.*, pp. 128-131; VANDERSANDEN, Georges: «La sentencia "Erasmus" (Comentario a la sentencia del TJCE de 30 de mayo de 1989, As. 242/87 Comisión C. Consejo)», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 17, n.º 2, 1990, pp. 479-498.

³⁴ Este «si fuera necesario» nos remite claramente al principio de subsidiariedad, al que haremos referencia en el apartado quinto.

³⁵ GALLAR COLLAR, Lucía: «Política educativa de la Comunidad Europea», AA. VV.: *La Europa de los ciudadanos*, Valladolid, Lex Nova, 1993, p. 64.

que consideran que no aporta prácticamente nada nuevo con respecto a la situación anterior³⁶.

El TUE ha tenido efectos muy positivos para el avance del proceso de integración europea en esta materia. Uno de los aspectos más destacados es la ampliación de las posibilidades de intervención de la Unión. Así, permitió ampliar el alcance de una actuación casi exclusivamente centrada en el mundo universitario y en la formación profesional, e hizo factible un avance sustancial en la enseñanza escolar³⁷. Así, si se hubiera pretendido, antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la puesta en marcha de Sócrates con una acción relativa a la enseñanza escolar, la UE hubiese tenido que recurrir también al artículo 235, lo que —debido a la exigencia de unanimidad del Consejo— hubiera dificultado enormemente su aprobación. Además, el TUE tiene el mérito, que no debe ser de ninguna manera minusvalorado, de consolidar lo ya realizado anteriormente, con lo que la actuación de la Unión gana en seguridad jurídica³⁸.

El TUE ha supuesto un avance en términos democráticos al otorgar un papel al Parlamento Europeo mucho más relevante que el que tenía con el artículo 128 del TCEE. Entre las escasas transformaciones incluidas en el Tratado de Amsterdam, dejando de lado la cuestión del cambio de numeración —los artículos del TCE relativos a la educación y formación profesional pasan a ser el 149 y el 150 respectivamente—, debemos destacar que se avanzó en esta perspectiva con la casi total eliminación del procedimiento de cooperación y su sustitución por el de codecisión. Este fue el caso del artículo relativo a la formación profesional.

La segunda generación de programas en esta materia son el claro reflejo del gran avance en la integración en materia educativa. La utiliza-

³⁶ En este sentido Isabel Lirola Delgado y Jorge Pueyo Losa consideran que «Por su carácter tan circunscrito y restringido, el alcance de la acción comunitaria que se prevé en el nuevo art. 126 TCE, no representa, desde esta perspectiva, ningún avance o progreso con relación al valor y la naturaleza de la actividad desarrollada al respecto, antes de la adopción del TUE». Sin embargo, posteriormente hacen referencia a algunos aspectos positivos como la ampliación del campo de actividad de la Unión al incluir toda la enseñanza y el dar más papel al Parlamento Europeo. LIROLA DELGADO, Isabel y PUEYO LOSA, Jorge: *Op. cit.*, pp. 141-145.

³⁷ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «*Libro Verde sobre la dimensión europea de la educación...*», *Op. cit.*, pp. 2-3; LENAERTS, Koen: *Op. cit.*, pp. 25-26; MARTÍN JIMÉNEZ, Santiago: «La deseable armonización de los sistemas educativos en la Unión Europea», *Educadores*, Vol. 35, n.º 167, julio-septiembre, 1993, p. 306; PERTEK, Jacques: «L'Europe des diplômes et des professions...», *Op. cit.*, pp. 116-117 y 141.

³⁸ Aspecto destacado por Koen Lenaerts en lo referente al futuro de Erasmus: «It is self-evident that henceforth the Erasmus programme will fall exclusively within the Community competence with regard to education, without any danger of any of the *acquis communautaire* being lost», LENAERTS, Koen: *Op. cit.*, 1994, p. 27. Ver también RODRÍGUEZ, Víctor M.: *Op. cit.*, p. 21.

ción de este término no sólo resulta significativa para destacar la aprobación de los programas en base al nuevo marco jurídico o el incremento de los fondos destinados a los mismos. El aspecto fundamental reside en la falta de idoneidad de una aproximación centrada en lo económico en un nuevo contexto en el que se tiene que avanzar en su dimensión política³⁹. En estos programas se observa una clara apuesta por la centralización y racionalización de la intervención educativa, al optarse por concentrar casi totalmente las actuaciones de la UE en esta materia en dos programas comunitarios: Sócrates⁴⁰ en el caso de la educación y Leonardo da Vinci⁴¹ en el de la formación profesional.

Un factor clave para comprender el salto cualitativo producido en la intervención de la Unión en materia educativa son los ambiciosos objetivos planteados en los programas de segunda generación, entre los que cabe destacar el caso de Sócrates⁴². Su ambición queda de manifiesto fundamentalmente en sus 9 objetivos específicos que abarcan cuestiones relativas a la ciudadanía, el conocimiento de las lenguas, promoción de la cooperación de los centros de enseñanza a todos los niveles, y el fomento del reconocimiento académico de los títulos y períodos de estudio y otras cualificaciones, entre otras.

Sócrates, al permitir gracias a Comenius una acción comunitaria en un ámbito tan relevante como la enseñanza escolar, muestra que el TUE ha posibilitado superar en la práctica los límites que confinaban la intervención comunitaria casi exclusivamente al mundo universitario y al de la formación profesional⁴³. En sus aspectos cuantitativos

³⁹ En este sentido Bernard Esmein señaló que «de la construction economique n'est pas en train de emerger une "education européenne".» ESMEIN, Bernard: «Les politiques de l'Union Européenne dans le domaine de la culture», *Journal of European Integration History*, Vol. 5, No. 2, 1999, p. 92.

⁴⁰ «Decisión N.º 819/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 1995 por la que se crea el programa de acción comunitario SOCRATES», *DOCE L 87*, 20 de abril, 1995, pp. 10-24.

⁴¹ «Decisión del Consejo (94/819/CE) de 6 de diciembre de 1994 por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea», *DOCE L 340*, 29 de diciembre, 1994, pp. 8-24.

⁴² Para más información sobre Sócrates, ver BOUSQUET, Antoine: *Op. cit.*, pp. 77-84 y 88-89; ETXEBERRIA, Félix: «Estudiar y trabajar en Europa: programas europeos de educación y formación», AYERBE, Pello; ETXEBERRIA, Felix; GARAGORRI, Xabier y VEGA, Amando: *Políticas educativas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 78-92; VERLI-WALLACE, Angeliki: «Le nouveau programme communautaire "SOCRATES"», *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 391, octubre, 1995, pp. 517-520.

⁴³ En este sentido, Félix Etxebarria señaló que, gracias a Sócrates «hay por primera vez un plan de actuación global en el terreno educativo», ETXEBERRIA, Félix: «Política Educativa de la Unión Europea: Evolución reciente y perspectivas de futuro», *Revista Española de Pedagogía*, Año 54, n.º 204, mayo-agosto, 1996, p. 242.

debemos citar el caso de la tercera fase de Juventud con Europa⁴⁴, que tenía un presupuesto de 126 millones de ecus frente a los 15 y 25 de su primera y segunda etapa.

En definitiva, los programas de segunda generación han supuesto un avance sustancial en la intervención comunitaria en materia educativa. Por su mayor ambición en los fines —y pese a su excesivo número de objetivos⁴⁵ y la falta de fondos para un cumplimiento suficiente de los mismos— Sócrates, Leonardo y Juventud con Europa III reflejan el salto cualitativo producido en la actuación educativa de la UE. Así, por ejemplo, han permitido que, desde 1995, más de un millón de jóvenes hayan podido aprovechar las posibilidades de movilidad que ofrecen estos programas para residir en otro Estado miembro⁴⁶.

4. LA VERTIENTE SOCIAL DE LA INTERVENCIÓN EDUCATIVA: LA CORRECCIÓN DE DESEQUILIBRIOS Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La Comunidad mostró desde el principio un claro interés en que la igualdad de oportunidades fuera un principio clave en su intervención educativa. Por ello, se han ido definiendo progresivamente diversos mecanismos de lucha contra la discriminación y en favor de grupos desfavorecidos como, por ejemplo, los discapacitados. En esta misma línea, también se interesó por las cuestiones relativas al analfabetismo y el fracaso escolar, y la ayuda a los jóvenes con dificultades especiales en los sistemas educativos. En esta misma línea podemos incluir la dimensión educativa de la política de género de la UE.

Mientras resulta bastante habitual resaltar la importancia de los Fondos Estructurales como instrumento clave de la cohesión y la corrección de desequilibrios desde una perspectiva territorial, y no tanto su tarea en favor de ciertos colectivos desfavorecidos⁴⁷, a la hora de analizar los pro-

⁴⁴ «Decisión N.º 818/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 1995 por la que se adopta el programa ‘La juventud con Europa’ (tercera fase)», *DOCE L 87*, 20 de abril, 1995, pp. 1-9.

⁴⁵ SELLIN, Burkart: «Los programas de formación profesional de la CE y la UE de 1974 a 1999. Un intento de balance histórico-crítico», *Formación Profesional. Revista Europea*, n.º 18, septiembre-diciembre, 1999, p. 27.

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA: *Balance de los programas. Educación, Formación, Juventud. 1995-1999*, Luxemburgo Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, p. 6.

⁴⁷ HOOGHE, Liesbet: «La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo», LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo blanc, 1999, p. 205.

gramas comunitarios en el ámbito educativo y formativo ocurre lo contrario: se suele ignorar su incidencia en la corrección de desequilibrios desde una perspectiva territorial.

En efecto, la mayoría de los autores suelen mencionar, dándole mayor o menor énfasis, la dimensión de igualdad de oportunidades en la intervención de la UE. Sin embargo, resulta muy raro que se analice la incidencia de los programas comunitarios como instrumentos que refuerzan la cohesión desde una perspectiva territorial⁴⁸. La misma Comisión, en un documento en el que se ocupa de los programas de segunda generación, cita como un elemento común la igualdad de oportunidades pero siempre desde una perspectiva dirigida a la lucha contra la discriminación de colectivos desfavorecidos⁴⁹. Por todo ello, considero más adecuado que, en este apartado, nos centremos en el análisis de la dimensión territorial o regional de la intervención educativa.

En un principio, la dimensión de igualdad de oportunidades claramente dominante en la intervención educativa comunitaria era la de la acción en favor de determinados colectivos desfavorecidos. El AUE favoreció un cambio en esta perspectiva, en la medida que conjugaba la creación del Mercado Único con una apuesta por la cohesión regional, y puso de manifiesto la necesidad de potenciar la política de corrección de desequilibrios en clave territorial. El resultado de estos planteamientos se reflejó claramente en la reforma de los Fondos Estructurales de 1988.

Esta situación acabó influyendo en la intervención educativa y se plasmó tanto en los documentos de reflexión⁵⁰ como en los programas de primera generación, en los que emergió con fuerza la dimensión de igualdad de oportunidades desde una óptica territorial y/o regional. De todas formas, ya en los años previos al AUE se vislumbró algún tímido ejemplo de esta perspectiva en alguna acción comunitaria, como fue el caso de una resolución del Consejo de 1983 sobre las medidas relativas a la formación profesional para las nuevas tecnologías en la que plantea «una atención particular a las necesidades de las regiones y de las zonas menos desarrolladas o que conocen una desindustrialización»⁵¹.

⁴⁸ ALDECOA LUZARRAGA, FRANCISCO: «La progresiva consolidación del modelo europeo en la intervención comunitaria en los ámbitos de educación y formación profesional...», *Op. cit.*

⁴⁹ COMISIÓN EUROPEA: «Balance de los programas. Educación, Formación, Juventud. 1995-1999...», *Op. cit.*, p. 11.

⁵⁰ Así, por ejemplo, en uno de los principales documentos de reflexión de esta época se señalaba que uno de los objetivos de la actuación comunitaria en lo educativo era «contribuir, a través de la política educativa, a reducir las diferencias regionales y a fomentar la cohesión social de la Comunidad». COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Educación en la Comunidad Europea. Perspectivas a medio plazo: 1989-1992...», *Op. cit.*, p. 5.

⁵¹ CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. SECRETARÍA GENERAL: *Op. cit.*, p. 89.

En los programas comunitarios suelen ser más habituales la aparición de mecanismos explícitos —en las decisiones por las que se crean los mismos— en la línea de corregir los desequilibrios de grupos desfavorecidos que en la de fomentar una igualdad de oportunidades desde un punto de vista regional⁵². Sin embargo, incluso la no aparición de instrumentos específicos que favorezcan esta dimensión territorial en algún programa concreto no quiere decir que no se tenga en cuenta, ya que suele ser un criterio positivamente evaluado en la selección de los proyectos. Así, la misma Comisión reconoció que la «discriminación positiva se aplica durante la selección en favor de los proyectos en los que participan o que apoyan a las regiones menos favorecidas»⁵³.

La entrada en vigor del AUE favoreció el desarrollo de una Europa sin fronteras y el fomento de la libre circulación de personas. En un contexto de mayores facilidades —y derechos— para la movilidad estudiantil, la existencia de desequilibrios se convirtió en un tema al que se prestaba una creciente atención. La misma Comisión tomó consciencia de esta situación en el Memorandum sobre la enseñanza superior en la Comunidad aprobado en 1991:

Por otro lado, debe prestarse especial atención a los flujos crecientes de movilidad, con el fin de garantizar su desarrollo armonioso en toda la Comunidad en su conjunto y evitar una situación en la que la existencia de grandes desequilibrios en los flujos de estudiantes, desde el punto de vista de la «exportación/importación», se convierta en una carga excesiva para determinados Estados miembros. Deberá considerarse en su momento la conveniencia de realizar ajustes compensatorios de algún tipo cuando se produzcan situaciones de este tipo, así como esfuerzos para fomentar el desarrollo de la enseñanza superior y la formación avanzada en las regiones más débiles⁵⁴.

Los programas comunitarios juegan un papel importante, aunque insuficiente ante la magnitud del problema y los medios de los que disponen, en favor de la existencia de una movilidad estudiantil transnacional más equilibrada en Europa. Los datos muestran que la movilidad organi-

⁵² DIDOU, Sylvie: «La experiencia Europea: acciones, reacciones, y programas de cooperación en el marco de la Comunidad Económica Europea», *Educación Superior y Sociedad*, Vol. 6, n.º 2, 1995, p. 125; SMITH, Alan: «Regional Cooperation and Mobility in a Global Setting. The Example of the European Community...», *Op. cit.*, pp. 136-137.

⁵³ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Programas de enseñanza y formación en la CEE 1986-1992*, Bruselas, COM (93) 151 final, 5 de mayo, 1993, p. 26.

⁵⁴ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Memorandum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea*, Bruselas, COM (91) 349 final, 5 de noviembre, 1991, p. 37.

zada origina menos desequilibrios que la espontánea; esto es, la no organizada bajo ningún programa o mecanismo de ayuda. De esta forma, los flujos de estudiantes en los programas comunitarios son más equilibrados hasta el punto que, como ocurrió con Erasmus, fomenta la aparición de tendencias prácticamente inexistentes hasta la creación de dicho programa⁵⁵. En definitiva, actúan como mecanismos correctores, en la medida de sus posibilidades, de los desequilibrios causados por la movilidad espontánea⁵⁶.

Erasmus, además de ser el programa comunitario más significativo en lo relativo a la movilidad, se trata de un instrumento importante en el desarrollo de una cooperación más equitativa en el ámbito de la enseñanza superior europea. Su apuesta en favor de una movilidad estudiantil más equilibrada sigue existiendo en la actualidad, en la que Erasmus se ha convertido en una Acción de Sócrates. En este sentido, en un informe de evaluación del programa se señala que «entre 1988/89 y 1995/96, el número de estudiantes aceptados por ERASMUS procedentes de Alemania, Francia y el Reino Unido se multiplicó un factor de 7 elevándose en torno a 78.000; el número de estudiantes de otros países participantes se multiplicó por 14 durante el mismo período (de ser menos de 6.000, a ser más de 82.000)»⁵⁷.

En los últimos años estamos asistiendo a la aparición o profundización de diversos procesos de integración regional como, por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Pese a que sus objetivos y características son muy distintos, todos ellos provocan un reforzamiento de la cooperación en materia educativa dentro de dicho bloque regional. Así, por ejemplo, en el TLCAN se está produciendo una creciente cooperación en este ámbito, pero con el resultado de que se han incrementado las desigualdades en su seno, ante la falta de mecanismos correctores⁵⁸ que, con todas sus insuficiencias, si existen en la UE.

⁵⁵ Por ejemplo, al favorecer la movilidad entre los Estados miembros del Sur. BAUMGRATZ-GANGL, Gisela: «Developments in the Internationalization of Higher Education in Europe...», *Op. cit.*, p. 114.

⁵⁶ GORDON, Jean & JALLADE, Jean-Pierre: «'Spontaneous' Student Mobility in the European Union: a statistical survey», *European Journal of Education*, Vol. 31, No. 2, June, 1996, pp. 149-150.

⁵⁷ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Sócrates: Programa de acción comunitaria en el ámbito de la educación. Informe sobre los resultados obtenidos en 1995 y 1996. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 819/95/CE por la que se crea el programa de acción comunitario Sócrates*, Bruselas, COM (97) 99 final, 14 de marzo, 1997, p. 30.

⁵⁸ En este sentido Axel Didrikson señala lo siguiente: «However, such discrepancies and asymmetries as currently exist have not been seriously considered in the further discussion of

Asimismo, el Tratado de Amsterdam ha supuesto el reforzamiento de la dimensión social del proceso de construcción europea⁵⁹, con aspectos que influyen de forma significativa en su intervención en materia educativa. Este es el caso de la ampliación de la perspectiva comunitaria del concepto de discriminación que se observa en el artículo 13 del TCE y, sobre todo, la aparición de un nuevo Título sobre el Empleo.

En efecto, el nuevo artículo 13 del TCE supone una ampliación de la visión de la Unión con respecto a la lucha contra la discriminación. Este hecho ha tenido implicaciones prácticas en los programas educativos de tercera generación y, sobre todo, quedó patente en Equal⁶⁰. El objetivo de esta iniciativa es promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional, y tendrá en cuenta la integración social y profesional de los solicitantes de asilo. En este sentido, no cabe duda que la formación —como ocurrió con las anteriores iniciativas Adapt y Empleo— jugará un aspecto muy importante en el desarrollo de Equal. Así, la política actual de la Unión Europea incide más que antes en la importancia de la educación y formación para luchar contra los problemas sociales y la pobreza⁶¹.

La aparición de un nuevo Título relativo al Empleo, pese a las limitaciones que se ha impuesto para la actuación de la Unión, influirá en la intervención en lo educativo. Este redoblado interés de la UE por el empleo traerá consigo una potenciación de la actuación en el ámbito de la formación, ya que se trata de un factor clave en la solución del problema⁶². Un

NAFTA. Such consideration is necessary to recognize Mexico's status as a disadvantaged country and to set up compensatory funds for reforms and programmes to avoid a negative impact on academia». DIDRIKSSON, Axel: «The academic common market in North America: the Mexican perspective», *Higher Education Policy*, Vol. 9, No. 3, september, 1996, pp. 198-199.

⁵⁹ Hasta el punto que Francisco Aldecoa considera que dicho Tratado ha producido un giro social: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: «El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 18, 1998, pp. 11-47. En sus aspectos más referidos a la intervención de la Unión en materia educativa, ver ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: «La progresiva consolidación del modelo europeo en la intervención comunitaria en los ámbitos de educación y formación profesional...», *Op. cit.*

⁶⁰ «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo», *DOCE C 127*, 5 de abril, 2000, pp. 2-10.

⁶¹ BHATTI, Ghazala y MCPAKE, Joanna: «Educación y pobreza en Europa Occidental», *Perspectivas*, Vol. 29, n.º 4, diciembre, 1999, p. 615.

⁶² Por ejemplo, cabe citar cómo Colwell y Shutt han destacado la estrecha relación existente entre el nuevo Objetivo 3 de los Fondos Estructurales con la aparición del Título de-

indicio claro lo encontramos en la dimensión transversal del nuevo Título de Empleo⁶³, tal y como se constata en el apartado 2 del artículo 127 del TCE, en el que se señala que «al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo». Sin duda, esta dimensión transversal tendrá su influencia y potenciará la intervención de la Unión en materia educativa.

5. HACIA LA PROGRESIVA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA EDUCATIVA COMUNITARIA: LA INCIDENCIA DEL TRATADO DE NIZA

En la actualidad la intervención de la UE en materia educativa ha alcanzado tal magnitud que trasciende por mucho una mera cooperación pero tampoco llega a definir una verdadera política a nivel europeo. La incidencia de las actuaciones de la Unión en los sistemas educativos estatales ha sido significativa en todos los casos, sin embargo existen algunos, como por ejemplo Irlanda, en la que resulta especialmente relevante⁶⁴.

Fundamentalmente en estos últimos quince años, la Unión ha intervenido de forma cada vez más intensa en el ámbito educativo. Estas actuaciones, principalmente los programas en esta materia, han favorecido la convergencia de los sistemas educativos de los Estados miembros. Esta tendencia se ha visto reforzada por otras intervenciones de la UE que, sin estar diseñadas para influir en la esfera educativa acaban incidiendo en este ámbito; como es el caso de las directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales, tanto las sectoriales como, sobre todo, las generales⁶⁵. La misma Comisión ha señalado que el sistema

dicado al empleo en el Tratado de Amsterdam. COLWELL, Adrian & SHUTT, John: «Towards 2006: European Union Regional Policy and UK Local Government: A New Regional Agenda», *European Planning Studies*, Vol. 6, No. 6, december, 1998, p. 717.

⁶³ Frente a muchos autores que no suelen destacar su importancia, Rafael Illescas considera que esta dimensión transversal es modesta tan sólo en apariencia. ILLESCAS ORTIZ, Rafael: «La política de empleo», OREJA AGUIRRE, Marcelino (Dir.) y FONSECA MORILLO, Francisco (Coord.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Vol. I, Madrid, McGraw-Hill, 1998, pp. 232. En esta dirección, ver también MARTIN, Philippe: «Le traité d'Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l'emploi?», *Revue trimestrielle de droit européen*, n.º 1, janvier-mars, 2000, pp. 61-64.

⁶⁴ SELLIN, Burkart: *Op. cit.*, pp. 24-25. Más centrado en la incidencia de los Fondos Estructurales en el sistema educativo irlandés, ver FITZ GERALD, John D.: «An Irish Perspective on the Structural Funds», *European Planning Studies*, Vol. 6, No. 6, december, 1998, pp. 684-685.

⁶⁵ DE WITTE, Bruno: «The Influence of European Community Law on National Systems of Higher Education», PERTEK, Jacques (Ed.): *General Recognition of Diplomas and Free Movement of Professionals*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1992, p. 83; FRAZIER, Carole: «L'éducation et l'Union européenne», *Revue du Marché commun et de*

general ha supuesto «un nuevo impulso a la cooperación entre organizaciones profesionales a nivel europeo, y ha habido muchas iniciativas destinadas a llevar a cabo de manera voluntaria la convergencia de la formación»⁶⁶.

Sin embargo, la clave reside en que nos dirigimos hacia la definición, más a medio que a largo plazo, de una verdadera política comunitaria. En este sentido, me gustaría matizar el uso de esta expresión en lugar de otras a priori más clarificadoras como política común. A mi juicio, la utilización del término política común en este caso —ante las implicaciones centralizadoras que tiene en la terminología comunitaria— podría transmitir la idea de una uniformización y centralización que no se va a dar en ningún caso en la educación. La futura política educativa comunitaria ni podrá ni deberá tener los tintes uniformizadores característicos de una política común como, por ejemplo, la agrícola. La no utilización del término política común es una forma de recalcar este hecho.

Además, el proceso de construcción europea se encuentra muy influido por la idea de la superación del Estado-nación, tan cercana a los planteamientos federalistas⁶⁷. Esto tiene su reflejo en la intervención comunitaria en materia educativa en la medida que supera los esquemas tradicionales, uniformizadores en lo lingüístico y lo cultural, y muy poco respetuosos con las minorías⁶⁸. Así, la UE muestra una actitud y una visión mucho

l'Union européenne, n.º 410, juillet-août, 1997, p. 481; JALLADE, Jean-Pierre: «Changements structurels à l'enseignement supérieur: Un point de vue européen», GRAO, Julio e IPIÑA, Alejandro (Eds.): *Economía de la Educación. Temas de estudio e investigación*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, 1996, p. 313; ZILIOLI, Chiara: «The Recognition of Diplomas and its Impact on Educational Policies», DE WITTE, Bruno (Ed.): *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989, pp. 60-61.

⁶⁶ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de aplicación del sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior*, Bruselas, COM (96) 46 final, 15 de febrero, 1996, p. 39.

⁶⁷ Sobre todo desde la perspectiva del federalismo integral, que critica una idea de la construcción europea que se reduzca a la concentración de poder en un nuevo Estado más grande y poderoso. Entre la múltiple bibliografía sobre federalismo, ver BURGESS, Michael: *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000; DE CASTRO RUANO, José Luis: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Oñate, IVAP/HAEE, 1994, pp. 63-104; DE ROUGEMONT, Denis (Dir.): *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994; MARC, Alexandre: *El porvenir de Europa y otros ensayos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, 1994; MARISCAL, Nicolás: «El Tratado de Amsterdam: sugerencias a la luz de las teorías», *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 20, 1999, pp. 89-92; SIDJANSKI, Dusan: *Op. cit.*

⁶⁸ Sobre este acercamiento tradicional a la educación vinculado a la creación del Estado-nación contemporáneo, ver BOLI, John y RAMÍREZ, Francisco O.: «La construcción política de la escolarización de masas: Sus orígenes europeos e institucionalización mundial», ENGUITA, Mariano F. (Ed.) y SÁNCHEZ, Jesús M. (colaborador): *Sociología de la educación. Lecturas básicas*

más abierta y respetuosa con las minorías y pretende la superación de ese modelo tan pernicioso que asocia la educación con el desarrollo de una lengua, unos valores y un sentimiento nacional común.

A estas motivaciones de tipo ético y normativo, en la línea de la superación del esquema del Estado-nación, tenemos que unir otras de tipo práctico. La definición de una política educativa común en clave centralista y uniformizadora no sólo no sería aceptada por la ciudadanía europea sino que pondría en grave peligro el futuro mismo del proceso de integración.

En la actualidad nos encontramos en un contexto de incremento de la relevancia de la actuación de la Unión en lo educativo. Ya en la Agenda 2000, la Comisión, al constatar que nos adentramos en la sociedad del conocimiento, abogó por convertir las políticas que son sus motores naturales —innovación, investigación, educación y formación— en uno de los ejes fundamentales de las políticas internas de la UE⁶⁹. Esto se ha plasmado en un importante incremento presupuestario en los recientemente aprobados programas de tercera generación: la segunda fase de Leonardo⁷⁰ y Sócrates⁷¹, y en Juventud⁷².

Además, en la última reforma de los Fondos Estructurales nos encontramos con que, en el único objetivo de carácter no regional, la educación tiene una gran relevancia. En efecto, el nuevo objetivo 3 consiste en «apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo»⁷³. Este nuevo objetivo 3 y la importancia de su dimensión educativa es uno de los aspectos más interesantes de la reforma de los Fondos Estructurales⁷⁴.

y *textos de apoyo*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 301-309; POPKEWITZ, Thomas S.: *Sociología política de las reformas educativas*, Segunda Edición, Barcelona, Morata, 1997, pp. 54-118.

⁶⁹ Ver su apartado «Dar prioridad a los conocimientos». COMISIÓN EUROPEA: *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*, Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/97, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997, p. 19.

⁷⁰ «Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación Leonardo da Vinci (1999/362/CE)», *DOCE L 146*, 11 de junio, 1999, pp. 33-47.

⁷¹ «Decisión N.º 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de enero de 2000 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates», *DOCE L 28*, 3 de febrero, 2000, pp. 1-15.

⁷² «Decisión N.º 1031/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de abril de 2000 por la que se establece el programa de acción comunitario Juventud», *DOCE L 117*, 18 de mayo, 2000, pp. 1-10.

⁷³ «Reglamento (CE) N.º 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales», *DOCE L 161*, 26 de junio, 1999, p. 7.

⁷⁴ ELIZONDO, Izaskun; MUÑOZ, Ane y SODUPE, Kepa: «Desarrollos recientes en la política regional de la Unión Europea», BORJA, Antón; LETAMENDIA, Francisco y SODUPE, Kepa

Sin embargo, el aspecto fundamental es que nos encaminamos hacia la progresiva definición de una política educativa comunitaria, más a medio que a largo plazo. Este hecho se conseguirá por vías directas, indirectas, o incluso por una combinación de ambas. Sin duda, desde el punto de vista de la salud democrática del proceso de integración sería recomendable la utilización del método directo. Este conlleva la realización de un auténtico debate a escala europea sobre el tipo de Unión que queremos y en el que, obviamente, se tendrá que discutir el alcance de la política educativa. La aprobación de una verdadera Constitución Europea —no de unos Tratados que funcionen en cierta medida como tal— puede ser el contexto adecuado para se produzca este gran debate.

Cuando hablamos de vías indirectas nos referimos fundamentalmente a dos aspectos: El primero un reforzamiento de otras actuaciones comunitarias que, sin estar diseñadas para influir en materia educativa, acaben incidiendo en este ámbito y configuren un contexto de mayor implicación de la Unión en lo educativo. El segundo es hasta qué punto los Tratados ofrecen hoy en día posibilidades para el surgimiento de esa política educativa.

En esta segunda dirección, la pregunta clave es si la UE actual, con alguna leve reforma parcial o incluso sin ninguna, ofrece un marco jurídico que posibilite la definición de una verdadera política educativa. La cuestión radica en saber si el artículo 149 del TCE —el 126 en la numeración previa a Amsterdam— puede ser en un futuro la base de dicha política. La clave reside en el principio de subsidiariedad, que justifica la intervención comunitaria en la medida que aporte algo, que logre objetivos que no puedan conseguir los Estados por sí solos.

La formulación del principio de subsidiariedad es tan ambigua que favorece distintas interpretaciones, lo que puede ser tanto una de sus principales ventajas como uno de sus principales inconvenientes⁷⁵. Esta característica ha posibilitado una aceptación casi general del mismo. No obstante, esta situación cambiará en la medida en que se clarifique su significado. Además, debemos tener en cuenta que se trata más de un principio de carácter político que jurídico. Esto trae como consecuencia

(Eds.): *Construcción del espacio Vasco-Aquitano*, Leioa, Universidad del País Vasco, 1998, pp. 239-240; HALL, Ronald & ROSENTOCK, Manfred: «Agenda 2000 - The Reform of EU Cohesion Policies», *European Planning Studies*, Vol. 6, No. 6, december, 1998, p. 639; PALMERO ZURDO, Javier: «El Fondo Social Europeo y la Europa social del siglo XXI», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 181, febrero, 2000, pp. 92-93.

⁷⁵ JOVER OLMEDA, Gonzalo: «Significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea», SANTOS REGO, Miguel Anxo: *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997, pp. 101-102.

que su alcance se definirá fundamentalmente por criterios políticos y, vista la trayectoria seguida hasta ahora⁷⁶, no resultaría extraño que se optara por una mayor intervención⁷⁷.

Además, en caso de disputa es el TJCE quien decidirá. En la actualidad, y a corto plazo, parece muy poco probable que el Tribunal, en un momento en que se muestra «menos atrevido» en su jurisprudencia, apueste por una interpretación expansiva del alcance del art. 149 del TCE. Pese a que diversos autores han destacado que, tras el TUE, las posibilidades de que el TJCE juegue un papel similar al que adoptó con respecto al art. 128 del TCEE han quedado limitadas⁷⁸, no podemos descartar del todo esta posibilidad:

Desde Maastricht, el sentido de la cooperación en materia de educación no resulta más previsible para los Estados miembros: las «sorpresas» jurídicas siguen siendo posibles. El Tratado UE es un compromiso político incluso, y sobre todo, en el ámbito de la educación. En consecuencia, los artículos del Tratado son vagos y complicados y dejan mucho margen para la interpretación⁷⁹.

En la situación actual resulta muy difícil pensar que la Comisión pusiera al TJCE en la tesitura de tener que definirse exactamente sobre el alcance y las posibilidades de actuación que ofrecen los Tratados en materia educativa. Sin embargo, es una hipótesis que no se puede descartar a futuro. Así, en diversos documentos se plantea la posibilidad tanto de reformar los Tratados para mejorar las posibilidades de intervención de la UE en lo relativo al reconocimiento académico⁸⁰ como

⁷⁶ Como ha destacado Víctor M. Rodríguez, basándose en lo ocurrido hasta ahora, no resulta descabellado que «muchas de las futuras acciones que se lleven a cabo vayan un paso por delante de lo estipulado en los textos legales» RODRÍGUEZ, Víctor M.: *Op. cit.*, p. 21.

⁷⁷ En este sentido, en un estudio relativo a la política educativa en Suiza —país que en bastantes ocasiones se cita como modelo a seguir para el proceso de construcción europea y uno de los Estados más descentralizados en lo educativo— se destaca, apelando al principio de subsidiariedad, la necesidad de una mayor intervención estatal. HEGA, Gunther M.: «Federalism, Subsidiarity and Education Policy in Switzerland», *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 1, spring, 2000, p. 30.

⁷⁸ Ver, sobre todo, FERRARI-BREUR, Christine: «Libre circulation des étudiants et reconnaissance académique», PERTEK, Jacques (Dr.): *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 70; LIROLA DELGADO, Isabel y PUEYO LOSA, Jorge: *Op. cit.*, p. 148.

⁷⁹ VAN DE VEN, Roel: «La Unión Europea y la enseñanza superior holandesa: Derecho y política», *Formación Profesional. Revista Europea*, n.º 10, 1997, p. 63.

⁸⁰ GROUPE DE HAUT NIVEAU SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES (présidé par Simone Veil)/COMMISSION EUROPÉENNE: *Rapport du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998, pp. 71-72.

se rechaza una visión restrictiva del principio de subsidiariedad en materia educativa⁸¹.

En la actualidad no resulta en absoluto descartable que, en un contexto marcado por la revolución tecnológica, se refuercen los argumentos a favor de una intervención de la UE más intensa en distintas materias, incluida la educativa⁸². Por todo ello, una actuación más intensa en lo educativo a escala europea puede ser considerada necesaria —por las instancias políticas, económicas, culturales, educativas y sociales— para mantener el modelo social europeo y, por consiguiente, favorecer una interpretación de la subsidiariedad que incremente las competencias de la Unión.

El Tratado de Niza no ha supuesto ninguna modificación sustancial en las posibilidades de intervención de la UE en materia educativa en un sentido estricto. En un principio, parecía que podría jugar un papel relevante en la definición de una política comunitaria por medios indirectos si hubiera prosperado en todos los casos la propuesta de la Comisión de que la mayoría cualificada sea la norma y la unanimidad la excepción. En esta línea, proponía la eliminación de la unanimidad en los pocos artículos —entre ellos el art. 13 y, sobre todo, el 47 del TCE que permite la aprobación de directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales— en los que funciona un procedimiento de codecisión con la exigencia de unanimidad del Consejo⁸³.

La eliminación de este tipo especial de codecisión se ha conseguido parcialmente en el caso de las medidas contra la discriminación y no ha sido aprobada en el del reconocimiento de títulos. Si la propuesta de la Comisión hubiera prosperado en este último caso, en el futuro se aprobarían directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales por

⁸¹ GROUPE DE RÉFLEXION SUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION/COMMISSION EUROPÉENNE: *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997, p. 32.

⁸² El mismo Libro Blanco de 1995 señala que «hay que ser conscientes de que promover la dimensión europea de la educación y de la formación se ha convertido, más que antes, en una necesidad por razones de eficacia, como resultado de la mundialización y del riesgo que se diluya la sociedad europea. Europa, para preservar su diversidad, la riqueza de sus tradiciones y de sus estructuras, se va a convertir, más aún conforme se produzcan las próximas ampliaciones, en un nivel adecuado de intervención mediante la necesaria cooperación en estos ámbitos entre la Unión Europea y sus Estados miembros». COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva...», *Op. cit.*, p. 29.

⁸³ COMISIÓN EUROPEA: *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito. Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados*, Boletín de la Unión Europea, Suplemento 2/2000, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, p. 22.

mayoría cualificada, lo que supondría un gran avance en el surgimiento de la política educativa comunitaria.

En el caso del art. 13 se ha mantenido como norma general que la aprobación de medidas contra la discriminación por medio de este artículo seguirá utilizando esta codecisión con exigencia de unanimidad del Consejo. Sin embargo, el Tratado de Niza ha añadido un segundo párrafo en el que se plantea como excepción las medidas de estímulo que excluyan toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. En este último caso, para la aprobación se utiliza el procedimiento de codecisión normal.

En definitiva, el Tratado de Niza, si nos centramos únicamente en el contenido literal de la reforma, no ha planteado excesivos avances en el sentido de posibilitar una mayor intervención de la UE en lo educativo, ya sea por medios directos o indirectos. En esta última dirección cabe destacar el resquicio abierto a la aprobación de medidas contra la discriminación basadas en el artículo 13 que utilice el procedimiento de codecisión normal. Además, el Tratado de Niza muestra la creciente atención prestada a la dimensión educativa en otras políticas. Este ha sido el caso de las modificaciones introducidas en el artículo 133 del TCEE, en el marco de la política comercial común.

En el ámbito de la política comercial común se planteaba la posibilidad de aprobar acuerdos internacionales sobre servicios⁸⁴ y propiedad intelectual. Una muestra de que cada vez se tiene más en cuenta la dimensión educativa de la política comercial común la encontramos en las transformaciones aprobadas en el Tratado de Niza. Así, en el nuevo apartado 6 del artículo 133 del TCE se señala que no se podrá celebrar un acuerdo en las condiciones normales, que incluyen su aprobación por mayoría cualificada del Consejo, «si incluye disposiciones que excedan de las competencias internas de la Comunidad, en particular por tener como consecuencia una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en un ámbito en que el Tratado excluya dicha armonización». Entre ellos cita expresamente «los acuerdos en el ámbito del comercio de los servicios culturales y audiovisuales, así como de los servicios de educación y de los servicios sociales y de

⁸⁴ En este sentido, cada vez más autores señalan la incidencia de la Organización Mundial del Comercio, gracias a su acción en el ámbito de los servicios, sobre los sistemas educativos estatales. Así, Howard Buchbinder y Pinayur Rajagopal consideran, a mi juicio de forma bastante aventurada, que esto podría trasladarnos en el futuro a un sistema educativo global. BUCHBINDER, Howard & RAJAGOPAL, Pinayur: «The impact of free trade and globalization», *Higher Education*, Vol. 31, No. 3, april, 1996, p. 288. Ver también PATRINOS, Harry Anthony: «Market Forces in Education», *European Journal of Education*, Vol. 35, No. 1, March, 2000, pp. 65-66.

salud humana seguirán siendo competencia compartida de la Comunidad y de sus Estados miembros».

Como hemos señalado anteriormente, en el Tratado de Niza no se han modificado las posibilidades de intervención de la UE en materia educativa en un sentido estricto. De todas formas nos encontramos con algunos elementos que dibujan la cercanía de un escenario que nos encamina hacia la aprobación de una Constitución, fruto de un verdadero debate a escala europea en el que la sociedad civil pueda decidir, entre otros temas de gran relevancia, el alcance de la política educativa de la Unión.

En primer lugar cabe destacar la relevancia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, pese a su no inclusión en los Tratados, nos sitúa en una etapa cercana a la apertura de un proceso constituyente⁸⁵. Por otro lado, la Carta incluye en su artículo 14 el derecho a la educación y, en el artículo 13 se afirma el respeto a la libertad de cátedra.

En segundo lugar se incluye una Declaración sobre el futuro de la Unión que anuncia una nueva CIG en el 2004 con vistas a abordar, entre otros temas clave, el Estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, sobre todo, el espinoso asunto del establecimiento de una delimitación más precisa de competencias entre la Unión y los Estados miembros que refleje el principio de subsidiariedad⁸⁶.

Sin duda este debate quedaría incompleto sin la inclusión del nivel subestatal. Desde que, a finales de los ochenta y principios de los noventa, la Comunidad se ha consolidado como un actor cada vez más activo en lo educativo, esta situación ha provocado tensiones y recelos en distintos niveles. Así, no faltan quienes resaltan que el proceso de integración europea en lo educativo puede reducir la autonomía de las regiones⁸⁷.

⁸⁵ Para más información sobre la relevancia y el desarrollo del proceso de aprobación de la Carta, ver DE SCHOUTHEETE, Philippe: «Guest Editorial: The Intergovernmental Conference», *Common Market Law Review*, Vol. 37, No. 4, August, 2000, pp. 846-847; DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: «La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: quelle valeur ajoutée, quel avenir?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 443, Décembre, 2000, pp. 674-680; VITORINO, Antonio: «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n.º 3, 2000, pp. 499-508.

⁸⁶ Sobre la delimitación del reparto de competencias como aspecto clave para el futuro del proceso de integración, ver ELORZA, Javier: «La UE después de Niza», *Política Exterior*, n.º 79, enero/febrero, 2001, pp. 93-95 y 101-103; LOUIS, Jean-Victor: «La réforme des institutions de l'Union européenne. Schéma pour une réflexion», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 443, Décembre, 2000, pp. 684-685.

⁸⁷ AVENARIUS, Hermann: *Op. cit.*, p. 75; HOCHBAUM, Ingo: «The Federal Structure of Member States as a Limit to Common Educational Policy: The Case of Germany», DE WITTE, Bruno (Ed.): *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos Verlagsge-

Sin embargo, el proceso de construcción europea también ha incrementado los contactos y la cooperación de las entidades subestatales, ya sea de forma individual como colectiva, con la Comisión⁸⁸. Además del caso de los Fondos Estructurales tras la reforma de 1988, la dimensión regional resulta muy importante en la mayoría de los programas educativos de la Comunidad; sobre todo en el ámbito de la enseñanza superior⁸⁹.

La misma forma de trabajo en red, tan habitual en el funcionamiento de la UE, ofrece interesantes posibilidades a las entidades subestatales con competencias en materia educativa. Así, los programas comunitarios han favorecido el desarrollo de una cooperación interregional en lo educativo más allá de los mecanismos de la Unión⁹⁰. De todas formas, todavía no se ha avanzado lo suficiente en el análisis de las implicaciones de la progresiva definición de una política educativa comunitaria para las entidades subestatales con importantes competencias en esta materia y, en algunos casos, con una lengua minoritaria con presencia en su sistema educativo.

Pese a las posibilidades ofrecidas por el marco comunitario, resulta necesario avanzar en este terreno y se deben establecer los mecanismos adecuados para que las entidades subestatales con competencias en lo educativo tengan mayores posibilidades para una participación activa en la toma de decisiones a nivel comunitario. La CIG del 2004 traerá consigo una mayor movilización regional con vistas a que sus peticiones se vean reflejadas en la Unión del futuro.

En definitiva, a la hora de abordar el reparto de competencias en esta nueva CIG el caso de la educación tendrá que ser abordado en profundidad. No podrán eludirse asuntos tan comprometidos como el alcance de la competencia de la Unión o los mecanismos de participación en la toma

sellschaft, 1989, pp. 145-158.; ROELOFFS, Karl: «Academic Mobility Programmes in a Regional Context», BLUMENTHAL, Peggy; GOODWIN, Crauford; SMITH, Alan; TEICHLER, Ulrich (Eds.): *Academic Mobility in a Changing World: Regional and Global Trends*, London, Jessica Kingsley, 1996, pp. 151-153.

⁸⁸ En este sentido, Hermann Avenarius señala lo siguiente: «The Länder and the regions as a whole should take the initiative: cooperate and voice their experiences, expectations and interests there, where the decisions for a European dimension of education are taken: in Brussels». AVENARIUS, Hermann: *Op. cit.*, p. 75.

⁸⁹ FIELD, John: *Op. cit.*, pp. 108-109; SMITH, Alan: «Human resources, Education and the Future», AA. VV.: *Conferència Internacional «L'ensenyament i les regions a l'Europa de 1993*, Barcelona, Oficina de Cooperació Educativa i Científica amb la CEE. Generalitat de Catalunya, 1991, pp. 85-88.

⁹⁰ OROVAL, Esteve: «Política regional-política educativa en el contexto europeo», GRAO, Julio e IPIÑA, Alejandro (Eds.): *Economía de la Educación. Temas de estudio e investigación*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, 1996, p. 301.

de decisiones de las entidades subestatales. Asimismo, supone una excelente oportunidad para abrir un proceso que debe culminar con la aprobación de una verdadera Constitución Europea a lo largo de la presente década.

6. CONCLUSIONES

La vertiente económica siempre ha sido relevante en la intervención comunitaria en lo educativo. La aprobación del AUE y la creación del Mercado Único supuso un salto cualitativo en el proceso de integración en lo económico que acabó influyendo en su actuación en materia educativa. Así, la acción comunitaria en la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa, centrada fundamentalmente en la primera generación de programas, está marcada por la primacía de una perspectiva economicista y de recursos humanos. La consolidación del proceso de integración en la etapa post-Maastricht ha supuesto una revalorización de sus vertientes políticas, sociales e incluso culturales; sin que lo económico deje de ser significativo.

La educación siempre ha sido un factor tenido en cuenta en el proceso de construcción europea. Su no aparición en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas no se debió a un desinterés o una minusvaloración de su relevancia. Ante la gran sensibilidad que despertaba este tema y por criterios de oportunidad política, se optó por profundizar en primer lugar la integración en lo económico siguiendo los planteamientos funcionalistas. La aparición de algunos artículos en los Tratados relativos a la formación profesional y el reconocimiento de títulos con fines profesionales respaldan esta interpretación.

El TUE ha supuesto un salto cualitativo en el proceso de construcción europea en su dimensión política. Este es el factor clave que explica que sea precisamente en este momento cuando la cultura y la educación aparecen en los Tratados, ya que no se podía pretender la creación de una Unión política sin plantearse algún tipo de integración en estas materias. Esta nueva situación tuvo su reflejo en la actuación de la Unión en lo educativo, en la que la vertiente económica sigue siendo un factor importante pero no más que sus dimensiones políticas, económicas o incluso culturales. Esta nueva situación de mayor equilibrio se ha plasmado en la actuación comunitaria post-Maastricht; fundamentalmente en los programas de segunda y tercera generación.

La igualdad de oportunidades ha sido, prácticamente desde sus inicios, uno de los principios de la intervención en esta materia. Sin embargo, se ha resaltado más la relevancia de la acción educativa a la hora de

favorecer a ciertos colectivos desfavorecidos y apenas se ha prestado atención a la existencia de una dimensión de corrección de desequilibrios desde una perspectiva territorial y/o regional. En esta última dirección, cabe destacar la positiva, aunque insuficiente ante la escasez de los fondos, labor que realizan los programas comunitarios en favor del desarrollo de una movilidad estudiantil transnacional más equilibrada. Por otro lado, el Tratado de Amsterdam ha reforzado la dimensión social del proceso de integración europea con avances tales como la adopción de un concepto amplio de discriminación en el artículo 13 del TCE y, sobre todo, en la aparición de un nuevo Título dedicado al Empleo, que han tenido su reflejo en la intervención comunitaria en lo educativo.

La UE se encamina hacia la progresiva definición, más a medio que a largo plazo, de una verdadera política comunitaria en materia educativa, ya sea por medios directos, indirectos e incluso por una combinación de ambos. El Tratado de Niza, si nos guiamos por un análisis estricto del contenido de la reforma, ha supuesto un leve avance en esta dirección por la vía indirecta al eliminar de forma parcial la exigencia de unanimidad del Consejo para aprobar, utilizando el artículo 13 del TCE, medidas de lucha contra todo tipo de discriminación que, en muchos casos, tendrán una significativa dimensión formativa. Por otro lado, como demuestra la referencia explícita a la educación introducida en el marco de la política comercial, cada vez se presta más atención a la dimensión educativa en los ámbitos más diversos e insospechados.

El Tratado de Niza no ha planteado, siguiendo un análisis estricto del contenido de la reforma, ningún cambio que nos acerque a la consecución de una verdadera política comunitaria por métodos directos, en la medida que no ha incluido ninguna transformación que posibilite una mayor intervención de la UE en materia educativa en sentido estricto. Sin embargo, algunos elementos como la aprobación de la Carta de los Derechos de la Unión Europea y la celebración de una CIG en el 2004 en el que fundamentalmente se abordará la clarificación del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, nos sitúan un escenario en el que la aprobación de una verdadera Constitución Europea puede resultar factible a lo largo de esta década. El resultado final será fruto de un debate a gran escala en el que necesariamente debe existir una participación activa de la ciudadanía europea y abordará, entre otras cuestiones de fondo, el reto de la definición de la política educativa comunitaria.

En Leioa, a 23 de enero de 2001

Jurisprudencia

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

por Carlos Gimeno Verdejo¹

Administrador de la Comisión Europea - DG Mercado Interior

y por María Isabel Rofes i Pujol²

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

LA SENTENCIA DE 4 DE JULIO DEL 2000, COMISIÓN CONTRA GRECIA³:
SANCIONES PECUNIARIAS POR INOBSERVANCIA DE UNA SENTENCIA
DECLARATIVA DE INCUMPLIMIENTO

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia se pronuncia por primera vez sobre el artículo 171 del Tratado CE (actualmente, artículo 228 CE) tal como fue modificado por el Tratado sobre la Unión Europea firmado en Maastricht, disposición que abre la vía para la imposición de sanciones económicas a los Estados miembros que no hubiesen dado ejecución a una sentencia del Tribunal de Justicia dictada en resolución de un recurso por incumplimiento ex artículo 169 (actualmente, artículo 226 CE).⁴

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 C-387/97, Rec. p. I-0000.

⁴ Como comentario sucinto del artículo 228 CE, así como del 226 CE, véase ROSEREN, P. en *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, Dalloz, Bâle 2000, p. 1621 et s. Como estudios más detallados, véanse CANDELA CASTILLO, J. y MONGIN, B.: «La loi européenne, désormais mieux protégée» en *Revue du Marché Unique Européen* 1/1997, p. 9, y DIEZ-HOCHLEITNER, J.: «La respuesta del T.U.E. al incumplimiento

Conviene recordar que tal modificación nació de una propuesta del Reino Unido, que consideraba imprescindible establecer un mecanismo de represión de los incumplimientos reiterados por parte de algunos Estados miembros de sus obligaciones comunitarias.⁵ El motivo radicaba en que, a pesar de que la ejecución de las sentencias por incumplimiento debe iniciarse inmediatamente y completamente en el más breve plazo posible⁶, la efectividad de dichas sentencias, que dependía por completo de la buena fe de los Estados miembros, podía llegar a ser muy relativa en determinados Estados contumaces.

El artículo 171, apartado segundo, tal y como quedó modificado, organiza un «recurso de incumplimiento por incumplimiento», posibilidad que ya existía con anterioridad⁷, que se articula en torno a las tres fases clásicas de la carta de emplazamiento o escrito de requerimiento, el dictamen motivado y la demanda ante el Tribunal de Justicia. La novedad consiste en que, al someter el asunto al Tribunal de Justicia, compete a la Comisión indicar el importe que considere adecuado a las circunstancias para la suma a tanto alzado o la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado, pudiendo el Tribunal de Justicia imponer a este último el pago de una suma a tanto alzado o una multa coercitiva en caso de declararse el incumplimiento de la primera sentencia por incumplimiento.

Una vez que la nueva disposición hubo entrado en vigor, la Comisión consideró necesario en aras a la transparencia, pronunciarse públicamente sobre los criterios que pensaba aplicar para solicitar al Tribunal la imposición de las sanciones pecuniarias. A tal efecto adoptó en un primer momento, en 1996, una Comunicación sobre la aplicación del artículo 171 del Tratado CE⁸, que se inscribe en la tradición de las comunicaciones interpretativas⁹, para prolongarla y completarla después en 1997 con

de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estado miembros», en *Revista de instituciones europeas*, 1993, p. 837 y s.

⁵ Véase CALOT ESCOBAR, A.: «El procedimiento por infracción del Derecho comunitario» en *Derecho comunitario*, Consejo General del Poder Judicial y Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, Vitoria, 1993, p. 179.

⁶ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 1985, Comisión / Italia (C-131/84, Rec. p. 3531).

⁷ Véase la sentencia de 4 de febrero de 1988, Comisión / Bélgica (391/85, Rec. p. 579).

⁸ 96/C 242/07 (DOCE C 242, p. 6).

⁹ Véanse, entre otras, la Comunicación interpretativa de la Comisión de 3 de octubre de 1980 sobre las consecuencias de la sentencia «Cassis de Dijon» (DOCE C 256), la Comunicación interpretativa de la Comisión de 6 de mayo de 1982 sobre las importaciones paralelas de especialidades farmacéuticas cuya comercialización ya ha sido autorizada (DOCE C 115, p. 5) o la Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a los procedimientos de homologación y de matriculación de vehículos anteriormente matriculados en otro Estado miembro (DOCE C 143, p. 4).

una Comunicación sobre el método de cálculo de la multa coercitiva prevista en el artículo 171 del Tratado CE¹⁰.

Apoiado en esta nueva normativa, el recurso de la Comisión que dio origen a la sentencia de 4 de julio del 2000 tenía por objeto que se declarase que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 171 del Tratado CE al no haber adoptado las medidas indispensables para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de abril de 1992, Comisión contra Grecia¹¹, y, en particular, al no haber establecido ni aplicado aún los planes y programas necesarios para la eliminación de los residuos y de los residuos tóxicos y peligrosos de la región de que se trataba sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar el medio ambiente, y que se la condenase a abonar a la Comisión, en la cuenta «recursos propios de la CE», una multa coercitiva por importe de 24.600 ECU por cada día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para cumplir la sentencia Comisión contra Grecia, antes citada, a partir de la comunicación de la sentencia ex artículo 171 del Tratado CE.

La sentencia de 7 de abril de 1992 había reprochado a la República Helénica un incumplimiento múltiple, relativo a la región de Canea, de determinadas obligaciones que le imponía el ordenamiento comunitario en materia de gestión de residuos, a saber:

- Incumplimiento de la obligación dimanante del artículo 4 de la directiva 75/442¹²: gestión de los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente;
- Incumplimiento de la obligación dimanante del artículo 6 de la misma Directiva 75/442: establecimiento de un plan de gestión de residuos;
- Incumplimiento de la obligación dimanante del artículo 5 de la Directiva 78/319¹³: gestión de residuos tóxicos y peligrosos sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar al medio ambiente; e
- Incumplimiento de la obligación dimanante del artículo 12 de la Directiva 78/319: establecimiento y mantenimiento de programas para la gestión de residuos tóxicos y peligrosos.

Al no habersele comunicado las medidas de ejecución de dicha sentencia, la Comisión recordó, mediante escrito de 11 de octubre de 1993

¹⁰ 97/C 63/02 (*DOCE* C 63, p. 2).

¹¹ C-45/91, Rec. p. I-2509.

¹² Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (*DOCE* L 194, p. 39).

¹³ Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (*DOCE* L 84, p. 43).

dirigido a las autoridades helénicas, que la República Helénica había sido condenada por esa sentencia y destacó que no se le había comunicado ninguna medida para atenerse a ella. Ulteriormente, y ante lo infructuoso de los requerimientos de la comisión, el envío de la carta de emplazamiento y del dictamen motivado en el marco del procedimiento previsto por el artículo 171, apartado 2, del Tratado CE fueron enviados el 14 de diciembre de 1995 y el 6 de agosto de 1996, respectivamente. El recurso ante el Tribunal fue presentado un año más tarde con fecha de 14 de noviembre de 1997.

La sentencia del Tribunal se ocupa con detalle del examen del incumplimiento de su anterior sentencia y de la sanción a imponer en caso de constatarlo, pero examina con carácter preliminar una cuestión de admisibilidad planteada por la República Helénica. Esta sostenía, por un lado, que el recurso era inadmisibile por cuanto la disposición modificada por el Tratado de la Unión Europea entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, con posterioridad al inicio del procedimiento por incumplimiento de la sentencia de 1992. Por otro lado, sostenía que la multa contenía elementos de retroactividad, pues su cálculo se efectuaba sobre la base de elementos y criterios referidos a actos realizados en el pasado. El Tribunal resuelve, siguiendo así a la Comisión, que todas las fases del procedimiento administrativo previo, y en particular el escrito de requerimiento, se produjeron tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, ya que el escrito de 11 de octubre de 1993 no forma parte de este procedimiento. Los contactos informales entre Comisión y Estado miembro anteriores al envío de la carta de emplazamiento no deben pues, con razón, ser encuadrados en el marco del procedimiento administrativo formal encaminado a un recurso por incumplimiento. Por lo que respecta al examen de la toma en consideración, a efectos de fijar la multa coercitiva, de elementos y criterios referidos al pasado, el Tribunal estima que coincide con el examen del fondo del asunto. Consiguientemente, el Tribunal procede a desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Gobierno helénico.

Tratándose del examen del incumplimiento de la sentencia de 1992, el Tribunal procede mediante pasos sucesivos. En primer lugar se interroga sobre la continuidad en el Derecho comunitario de las obligaciones que incumbían a la República Helénica en virtud de los artículos 4 y 6 de la directiva 75/442 y de los artículos 5 y 12 de la directiva 78/319. Tras un examen comparativo de estas disposiciones y de Directivas ulteriores en la misma materia, concluye que dichas obligaciones siguen existiendo actualmente en Derecho comunitario. A continuación, el Tribunal se adentra en verificar sucesivamente si cada una de las obligaciones cuyo incumplimiento fue declarado en la sentencia de 1992 ha sido satisfecha

desde entonces. Teniendo en cuenta los argumentos de las partes así como de los distintos elementos probatorios, el Tribunal concluye que:

- la República Helénica sigue incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva 75/442, por lo que se refiere a la adopción de las medidas necesarias para garantizar que en la región de La Canea los residuos serán eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, puesto que todavía no se había parado el funcionamiento de un vertedero cuestionado ni se habían creado nuevas zonas de depósito;
- la República Helénica continúa incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6 de la Directiva 75/442 y 12 de la Directiva 78/319, por lo que se refiere al establecimiento de planes de eliminación de residuos y de programas de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos, puesto que no pueden considerarse como tales una normativa o medidas concretas que sólo representen una serie de intervenciones normativas aisladas, que no pueden constituir un sistema organizado y articulado destinado a eliminar los residuos y los residuos tóxicos y peligrosos, pero que, sin embargo, la Comisión no había facilitado los elementos necesarios que demostrasen que la República Helénica no haya cumplido íntegramente la obligación de eliminar los residuos tóxicos y peligrosos de la región de La Canea de conformidad con las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 78/319.

Finalmente, el Tribunal se ocupa de la fijación de la multa coercitiva. En este punto, reconoce que, a falta de disposiciones al respecto en el Tratado, la Comisión puede adoptar directrices cuyo objetivo sea establecer los criterios para calcular el importe de las sumas a tanto alzado o de las multas coercitivas que decida proponer al Tribunal de Justicia, con vistas a garantizar, en particular, la igualdad de trato entre los Estado miembros.

A renglón seguido, el Tribunal describe sucintamente las normas indicativas que figuran en las dos Comunicaciones de la Comisión¹⁴. Y

¹⁴ «...la comunicación 96/C 242/07, antes citada, prevé, en particular, que la determinación del importe de la multa o de la multa coercitiva debe estar guiada por el objetivo mismo de dicho instrumento, a saber, asegurar la aplicación efectiva del Derecho comunitario. La Comisión estima, por tanto, que el importe debe calcularse en función de tres criterios fundamentales, a saber, la gravedad de la infracción, su duración y la necesidad de asegurar el efecto disuasorio de la sanción para evitar la reincidencia.

La comunicación 97/C 63/02, antes citada, identifica las variables matemáticas utilizadas para calcular el importe de una multa coercitiva, a saber, un tanto alzado de base uniforme,

considera que las mismas contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la Comisión, a la vez que persiguen la proporcionalidad de los importes de las multas coercitivas que decida proponer. Con todo, el Tribunal destaca que estas propuestas no pueden vincularle, aunque constituyen una referencia útil.

Al respecto, cabe indicar cómo el Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer, en sus conclusiones en este asunto, daba cuatro razones por las cuales el Tribunal de Justicia no podría apartarse, sin más, del sentido y del importe de la propuesta de la Comisión. Se trataba de las siguientes:

- Por la especial referencia que a ella hace el Tratado, la proposición de la Comisión debe revestir mayor virtualidad jurídica que la que se reconoce a las alegaciones u observaciones de los comparecientes en el litigio.
- Sería contrario a la economía del artículo 171 del Tratado CE que la Comisión fuese, por un lado, dueño del procedimiento — puesto que a ella sola compete la decisión de iniciarlo y la facultad de enervarlo mediante denuncia—, y que, al mismo tiempo, su propuesta de sanción no fuese más que una simple sugerencia, sin la menor eficacia sobre la decisión que en su momento hubiese de tomar el Tribunal.
- De acogerse la tesis de que la imposición y cuantificación de la sanción coercitiva incumben al Tribunal soberanamente, tras dar audiencia a la Comisión, se trasladaría a este órgano jurisdiccional la apreciación de consideraciones de oportunidad política, con grave perjuicio para el reparto competencial reinante entre las instituciones de la Unión.
- Si el Tribunal de Justicia gozara de entera libertad para imponer y fijar la sanción que estimara conveniente, sin tener en cuenta la propuesta de la Comisión —que constituirá lógicamente el objeto del debate contradictorio—, ¿*quid* de los derechos de la defensa?

El Tribunal estima, pues, que el importe de la multa coercitiva debe fijarse de modo que sea adecuado a las circunstancias y proporcionado tanto respecto del incumplimiento declarado como de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate, y que el grado de urgencia de la ejecución de las obligaciones del Estado miembro de que se trate puede variar según los casos de incumplimiento. Por ello, confirma los crite-

un coeficiente de gravedad, un coeficiente de duración, así como un factor destinado a reflejar la capacidad de pago del Estado miembro al tiempo que persigue que la multa coercitiva sea a la vez proporcionada y disuasoria, calculado a partir del Producto Interior Bruto de los Estados miembros y de la ponderación de sus votos en el Consejo».

rios sugeridos por la Comisión de la duración de la infracción, su gravedad y la capacidad de pago del Estado miembro, para cuya aplicación, señala el Tribunal, deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses privados y públicos y la urgencia que exista de que el Estado miembro de que se trate cumpla sus obligaciones.

Con esta premisa general, el Tribunal señala que en el caso de autos, a la vista de la naturaleza de los incumplimientos de que se trata, que aún perduran, el pago de una multa coercitiva, tal y como había propuesto la Comisión, es el medio más adecuado a las circunstancias en presencia.

El Tribunal no obstante reduce la multa coercitiva de los 24.600 ECU¹⁵ por día de retraso en el incumplimiento propuestos por la Comisión a 20.000 EUR. Y ello porque, aunque la duración de la infracción fuese considerable, incluso partiendo de la fecha de entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en lugar de la fecha en que se dictó la primera sentencia de incumplimiento, el examen del asunto por el Tribunal había revelado, por una parte, que el enjuiciamiento de la gravedad había sido erróneo en lo relativo al incumplimiento del artículo 12 de la directiva 78/319¹⁶, y, por otra parte, que no había quedado demostrado que la República Helénica no hubiese cumplido íntegramente las obligaciones dimanantes del artículo 5 de la misma Directiva.

Cabe señalar que, en noviembre del 2000, la República Helénica todavía no había comunicado su intención de adoptar medidas concretas para respetar la sentencia de 4 de julio del 2000, por lo que la Comisión envió una primera carta a las autoridades griegas solicitando el pago de 1'76 millones de euros, que cubrirían, para el período que va de julio a septiembre del 2000, la multa de 20.000 euros por día impuesta por el Tribunal. La Comisión anunció además a dichas autoridades que en el futuro se les presentaría una solicitud mensual de pago por el montante debido cada mes.¹⁷

¹⁵ Téngase en cuenta que el ECU ha sido sustituido por el euro tras el Tratado de Amsterdam. Véanse también al respecto el Reglamento (CE) n.º 1.103/97 del Consejo de 17 de junio de 1997 por el que se fijan determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro (*DOCE* L 162, p. 1) y el Reglamento (CE) n.º 974/98 del Consejo de 3 de mayo de 1998 sobre la introducción del euro (*DOCE* L 139, p. 1).

¹⁶ Desde el punto de vista del derecho del medio ambiente, es interesante mencionar cómo, en el análisis de la gravedad de los incumplimientos, el Tribunal señala que el incumplimiento de la obligación, que resulta del artículo 4 de la Directiva 75/442, de eliminar los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, debe ser considerado especialmente grave, por formar dichos objetivos parte de los inscritos en la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, tal como resulta del artículo 130 R del Tratado CE (actualmente 174 CE).

¹⁷ Véase la AGENCE EUROPE n.º 7834 de 3 de noviembre del 2000.

La sentencia de 4 de julio del 2000 pone en evidencia, más aún si cabe, el hecho de que el objetivo final de la multa coercitiva no es el de sancionar al Estado miembro de que se trate, sino el de que dicho Estado ponga fin al incumplimiento con la mayor brevedad. La sentencia misma y las conclusiones del Abogado General no paran de hacer referencia expresa a dicho objetivo. Pero además, un simple examen de los distintos pasos que condujeron a esta sentencia muestra cómo el objetivo pretendido no era el de sancionar a la República Helénica. Si tal hubiese sido el objetivo, probablemente la Comisión no habría esperado tanto para lanzar cada fase del procedimiento y el Tribunal probablemente tampoco habría tardado casi tres años en resolver el recurso, uno de ellos desde la presentación de las conclusiones del Abogado General. Es suficientemente significativo observar cómo se sanciona en el año 2000 un incumplimiento que trae consecuencia de la adhesión de la República Helénica a la Comunidad Europea en 1981 y que ha sido declarado en 1992.

El hecho de que las sanciones por incumplimiento no constituyen la panacea para obtener un rápido cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Derecho comunitario no ha necesitado de la confirmación dada por esta sentencia y su falta de ejecución ulterior.

Cabe indicar al respecto cómo las delegaciones de dos Estados miembros en la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam presentaron una proposición de modificación del artículo 226 CE, en el sentido de sustituir el dictamen motivado por una decisión motivada, en línea con el Tratado CECA, que sería directamente aplicable en los Estados miembros.¹⁸ Dicha propuesta no prosperó, pero el Consejo Europeo en su cumbre de Amsterdam del 16 y 17 de junio de 1997, aunque limitándose al ámbito de la libre circulación de mercancías, solicitó a la Comisión que examinase los medios de garantizar de modo más eficaz dicha libertad, incluida la posibilidad de imponer sanciones. A tal efecto, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento por el que se instauraba un mecanismo de intervención de la Comisión para la eliminación de determinados obstáculos a los intercambios¹⁹. La misma se fundaba en el antiguo artículo 235 del Tratado CE y proponía la adopción de decisiones por las que se ordenaba al Estado miembro en cuestión el restablecimiento de la libre circulación de mercancías en caso de graves obstáculos a la libre circulación de mercancías, pero no contemplaba en absoluto la posibilidad de imponer sanciones. El motivo puede encontrarse posible-

¹⁸ Véase MATTERA, A.: «Un instrument d'intervention rapide pour sauvegarder l'unicité du Marché intérieur: le règlement 2679/98», en *Revue du Marché Unique Européen*, 2/1999, pp. 17-18.

¹⁹ COM (97) 619 final de 18 de noviembre de 1997.

mente en lo insólito que hubiera resultado aplicar, por medio de un Reglamento, sanciones económicas a los Estados miembros, cuando el Tratado, a diferencia de lo que ocurre con los operadores económicos²⁰, prevé esta posibilidad con carácter excepcional y únicamente para los casos de inobservancia de una sentencia por incumplimiento. Tales sanciones habrían requerido pues una modificación del Tratado. El Consejo, sin embargo, ni siquiera retuvo la posibilidad de que la Comisión adoptase decisiones en la materia y adoptó un texto con menos pretensiones y una resolución aneja²¹, en virtud de los cuales la intervención rápida de la Comisión no tomaría la forma de una decisión y debería articularse con el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE. Al respecto, es interesante observar la paradoja de que las violaciones más graves de una de las libertades fundamentales previstas en el Tratado no podrán nunca ser objeto de sanciones económicas impuestas a los Estados miembros, mientras violaciones menos graves puedan ser sancionadas cuando se llegue a una sentencia dictada en virtud del artículo 171 CE. Y ello por el simple hecho de que, al tratarse normalmente de violaciones puntuales (destrucción de camiones durante un número delimitado de días, bloqueos de fronteras por un determinado período, etc.) el incumplimiento que pueda llegar a declararse será un incumplimiento pasado, y en caso de nuevas violaciones puntuales del mismo tipo no podrá hablarse de una inobservancia del incumplimiento anterior.²²

Independientemente de la efectividad de las sanciones impuestas en aplicación del artículo 228 CE (anteriormente 171 del Tratado CE), no debe olvidarse que cuando el procedimiento por incumplimiento ha llevado a la declaración por el Tribunal de Justicia de la incompatibilidad de una norma nacional con el Derecho comunitario, el hecho de que el Estado de que se trate no derogue dicha norma, no impide que los particulares puedan alegar la sentencia del Tribunal obligando así a la Administración y a los tribunales nacionales a dejar inaplicada la norma nacio-

²⁰ Véase la posibilidad de imponer multas por violación de la normativa en materia de competencia, prevista en el artículo 83 CE.

²¹ Reglamento (CE) n.º 2679/98 del Consejo de 7 de diciembre de 1998, sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías (*DOCE L* 337, p. 8) y Resolución del Consejo y de los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, en relación con la libre circulación de mercancías de 7 de diciembre de 1998 (*DOCE L* 337, p. 10). Sobre esta normativa, véase GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: «El Reglamento (CE) n.º 2679/98 para situaciones de emergencia: ¿un instrumento útil a fin de asegurar la libre circulación de mercancías», en *Comunidad Europea Aranzadi*, n.º 4 (2000), p. 33 y s.; y MATTERA, A., *loc. cit.*, p. 9 y s.

²² Véase al respecto el comentario de GIMENO VERDEJO, C. a la sentencia Comisión/Francia en el asunto de las fresas, en el número 19 de *Cuadernos Europeos de Deusto*.

nal²³, y llegado el caso a concederles una indemnización por los daños y perjuicios sufridos²⁴. Además, puede recordarse cómo con cierta frecuencia se han utilizado los debates sobre asignación de fondos comunitarios para presionar a los Estados incumplidores.²⁵

Cabe finalmente reseñar que la sentencia de 4 de julio del 2000, tal y como había previsto el Abogado General en sus conclusiones, deja todavía sin respuesta cuestiones fundamentales como la del momento en que cesa el incumplimiento (total o parcial), la del procedimiento para comprobar dicha cesación o la de las consecuencias que acarree la falta de pago, por el Estado encausado, de la sanción impuesta.

(CGV)

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 13 DE SEPTIEMBRE DEL 2000,
COMISIÓN CONTRA PAÍSES BAJOS²⁶: ¿UN CONCEPTO FORMALISTA
DEL ESCRITO DE REQUERIMIENTO EN EL MARCO DE UN PROCEDIMIENTO
POR INCUMPLIMIENTO?

En este auto, la sala quinta del Tribunal de Justicia declara la inadmisibilidad de un recurso por incumplimiento presentado por la Comisión con el objeto de que se declarase que el Reino de los Países Bajos había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías (artículos 28 a 30 CE actualmente), al haber adoptado el 16 de diciembre de 1992 un «Reglamento destinado a evitar que se introduzcan dinoflagelados exóticos tóxicos». Aunque dicho auto pudiera pasar fácilmente desapercibido, es de destacar la importancia del mismo por cuanto se trata de una de las escasas decisiones del Tribunal en la que se efectúa una interpretación de gran alcance del artículo 226 del Tratado.²⁷

En mayo de 1992, el Reglamento controvertido había sido notificado a la Comisión en fase de proyecto en el marco del procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones previsto por la

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1982, Waterkeyn (314 a 316/81 y 83/82, Rec. p. 4337).

²⁴ Sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 1991, Comisión / Alemania (C-361/88, Rec. p. I-2567), de 19 de noviembre de 1991, Francovich (C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357) y de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y otros (C-46/93 Y c-48/93, Rec. p. I-1029).

²⁵ Véase CALOT ESCOBAR, A., *loc. cit.*, p. 178.

²⁶ C-341/97, Rec. p. I-0000.

²⁷ La gran mayoría de sentencias dictadas en el marco de un recurso por incumplimiento se limitan a examinar si tal incumplimiento existe o no.

Directiva 83/189²⁸, en su versión modificada por la Directiva 88/182²⁹, y que actualmente ha sido codificado por la Directiva 98/34³⁰.

Tal y como recuerda el Tribunal, esta Directiva establece un procedimiento de información que obliga a los Estados miembros a comunicar todo proyecto de reglamento técnico a la Comisión, la cual dará a conocer inmediatamente el proyecto a los demás Estados miembros. Una vez que un Estado miembro ha anunciado un proyecto, la Comisión y los demás Estados miembros podrán dirigirle ciertas observaciones que dicho Estado miembro tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, en el momento de la posterior elaboración del reglamento técnico. A tenor del artículo 9, apartado 1, de la Directiva, el Estado miembro aplazará seis meses, a partir de la fecha de la comunicación, la adopción de un proyecto de reglamento técnico, si la Comisión u otro Estado miembro emitiera, en los tres meses siguientes a esa fecha, un comunicado detallado según el cual la medida prevista debiera modificarse a fin de eliminar o de limitar los obstáculos a la libre circulación de bienes que, eventualmente, podrían derivarse del mismo.

Siguiendo una práctica consolidada desde 1985 en la aplicación de este procedimiento, la Comisión reaccionó a la notificación mediante el envío de un comunicado detallado en el que se hacía constar que el reglamento controvertido, todavía en fase de proyecto, no resultaría conforme con el artículo 30 del Tratado CE (artículo 28 CE) si se adoptaba sin tener en cuenta sus observaciones, indicándose al Gobierno neerlandés que, si la adopción se llevaba a efecto en estas condiciones, el comunicado detallado se consideraría como un escrito de requerimiento y la respuesta al mismo como observaciones a efectos de un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 169 del Tratado CE (artículo 226 CE).

El 17 de mayo de 1993, el Ministerio de Agricultura neerlandés envió a la Comisión el texto definitivo del Reglamento controvertido, adoptado sin la más mínima modificación respecto del proyecto notificado a la Comisión y que había entrado en vigor el 1 de enero del mismo año. Por ello, la Comisión dirigió, el 20 de octubre de 1994, al Reino de los Países Bajos un dictamen motivado en el que hacía constar que el Reglamento controvertido había sido adoptado sin tener en cuenta las observaciones formuladas en el comunicado detallado. Al no conformarse al mismo el Estado miembro en cuestión, la Comisión interpuso, el 30 de septiembre de 1997, el recurso que dio origen al auto de 13 de septiembre del 2000.

²⁸ Directiva 83/189/CEE del Consejo de 28 de marzo de 1983 (*DOCE* L 109, p. 34).

²⁹ Directiva 88/182/CEE del Consejo de 22 de marzo de 1988 (*DOCE* L 81, p. 75).

³⁰ Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 (*DOCE* L 204, p. 37).

Dicho auto tiene por solo objeto una cuestión que no se suscitó que hasta la vista oral del asunto, celebrada el 2 de diciembre de 1999. En ella, el Gobierno neerlandés cuestionó por primera vez la admisibilidad de todo el recurso, basándose en que no había tenido la posibilidad de presentar observaciones relativas al Reglamento controvertido antes de recibir un dictamen motivado relativo a dicho Reglamento.

El Tribunal de Justicia da la razón al Gobierno neerlandés, con el siguiente razonamiento:

«De la razón de ser de la fase administrativa previa del procedimiento por incumplimiento resulta que el escrito de requerimiento tiene como finalidad, por un lado, limitar el objeto del litigio e indicar al Estado miembro, al que se pide que presente sus observaciones, los elementos necesarios para preparar su defensa (sentencia de 17 de septiembre de 1996, Comisión/Italia, C-289/94, Rec. p. I-4405, apartado 15), y, por otro lado, dar al Estado miembro la posibilidad de poner fin al incumplimiento antes de que se interponga el recurso ante el Tribunal de Justicia (sentencia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-365/97, Rec. p. I-7773, apartados 23 y 24).

Por otra parte, la emisión de un escrito de requerimiento requiere alegar un incumplimiento previo de alguna obligación que incumba al Estado miembro de que se trate.

Ahora bien, es preciso hacer constar que, en el momento en que se emitió el comunicado detallado con arreglo a la Directiva 83/189, el Estado miembro destinatario de dicho comunicado no podía haber incurrido en una violación del Derecho comunitario, puesto que el acto sólo existía en fase de proyecto.

La opinión contraria supondría que el comunicado detallado constituye un requerimiento condicional cuya existencia estaría supeditada a la actitud que el Estado miembro en cuestión adoptara respecto a dicho comunicado. Las exigencias de la seguridad jurídica, inherentes a todo procedimiento que pueda transformarse en contencioso, se oponen a tal incertidumbre».

Ante tal razonamiento, no exento de cierta lógica pero en exceso formalista, cabe no obstante plantearse ciertos interrogantes, teniendo en cuenta los siguientes datos:

- En primer lugar, tal y como había afirmado la Comisión, ninguna disposición prescribe que un requerimiento a efectos del artículo 226 deba revestir una forma precisa³¹, pues dicha disposición sólo prevé que se debe ofrecer al Estado miembro de que se trate la po-

³¹ Sentencia de 15 de diciembre de 1982, Comisión / Dinamarca (211/81, Rec. p. 4547).

- sibilidad de presentar sus observaciones. Así pues, podrían considerarse como escritos de requerimiento, actos tales como una notificación en virtud del artículo 5 del Reglamento 2679/98³², citado en el comentario a la sentencia de 4 de julio del 2000, como una notificación prevista en la Directiva 89/665/CEE³³, o como un comunicado detallado en virtud del artículo 9 de la Directiva 89/183.
- Es dudoso que el texto mismo del artículo 226 CE³⁴ exija que la emisión del escrito de requerimiento, a diferencia del dictamen motivado, tenga que ser posterior a la realización del incumplimiento.
 - En la duda, debería darse preferencia a aquella interpretación que preservase al máximo el efecto útil de la normativa comunitaria, en este caso la Directiva 89/183. Si el comunicado detallado no puede ser considerado como carta de emplazamiento, el procedimiento pasa a tener tres fases en vez de dos, desapareciendo el incentivo existente para que los Estados miembros adapten sus proyectos para hacerlos conformes con el ordenamiento comunitario.
 - Además, es difícil ver cómo puedan sufrir los derechos de la defensa de un Estado que, tras habersele indicado que una norma en su fase de proyecto no es conforme al Derecho comunitario y dado la oportunidad de presentar observaciones al respecto, señalándosele además que la Comisión le está emplazando a título del artículo 226 CE, se limita a adoptar el proyecto sin modificación alguna³⁵.

³² Mediante dicha notificación, la Comisión indica al Estado miembro de que se trate cuáles son los motivos que la han llevado a concluir la existencia de un obstáculo grave a la libre circulación de mercancías contemplado por el Reglamento y le solicita la adopción de todas las medidas necesarias y proporcionadas para remover dicho obstáculo en un plazo determinado en función de la urgencia, dándose cinco días para contestar a dicha notificación. Sobre la caracterización de esta notificación como escrito de requerimiento, véase MATTERA, A., *loc. cit.*, pp. 31-32.

³³ Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DOCE L 395, p. 33).

El artículo 3 de la misma prevé que cuando la Comisión considere que se ha cometido una infracción clara y manifiesta de las disposiciones comunitarias en materia de contratos públicos durante un procedimiento de adjudicación de contrato comprendido en el ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias, ésta notificará al Estado miembro y al poder adjudicador de que se trate las razones por las cuales considera que se ha cometido una infracción clara y manifiesta y solicita su corrección.

³⁴ «Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones».

³⁵ La situación cambiaría evidentemente si tras el comunicado detallado el proyecto es modificado y ulteriormente adoptado. En tal caso, sí que es absolutamente necesario dar al

—Debe recordarse también que el Tribunal, en su sentencia Comisión contra Francia relativa a la reglamentación del foie-gras³⁶, no tuvo inconveniente alguno en condenar a Francia en un expediente iniciado por comunicado detallado y seguido por un dictamen motivado, previo a la presentación del recurso.

Dado este número de interrogantes, cabe dudar de la oportunidad de que fuera una sala de cinco jueces, con simple audiencia del Abogado General, la que dictaminara sobre un asunto de tan importante calado. En descargo del Tribunal conviene indicar no obstante que en principio se trataba de un recurso por incumplimiento sin dificultad aparente y que la cuestión de la admisibilidad no apareció hasta la vista oral.

(CGV)

LA IGUALDAD DE TRATO ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL ACCESO AL EMPLEO Y LAS ACCIONES POSITIVAS EN SUECIA EN FAVOR DEL SEXO INFRARREPRESENTADO. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA QUINTA) DE 6 DE JULIO DE 2000, ASUNTO C-407/98, ABRAHAMSSON³⁷

En octubre de 1998, el organismo público sueco encargado de resolver los recursos introducidos en el ámbito de los centros de enseñanza superior³⁸ (Överklagandenämnden för Högskolan) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE,³⁹ varias cuestiones prejudiciales, suscitadas en el marco de un litigio entre la Sra. Abrahamsson y el Sr. Anderson, por una parte, y la Sra. Fogelqvist, por otra, originado por el nombramiento de esta última como profesora de Ciencias de la Hidrosfera en la Universidad de Göteborg. Mediante las cuestiones prejudiciales se solicitaba la interpretación del artículo 2, apartados 1 y 4, de la Directiva 76/207.⁴⁰

Estado miembro la oportunidad de defenderse de las acusaciones de infracción del Derecho comunitario con respecto al texto adoptado tras modificación del proyecto.

³⁶ Sentencia del tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1998, Comisión / Francia (C-184/96, Rec. p. I-6197). Véase el comentario a la misma de GIMENO VERDEJO, C. en el número 20 de *Cuadernos Europeos de Deusto*, p. 223.

³⁷ Rec. p. I-0000.

³⁸ En su sentencia el Tribunal de Justicia confirmó el carácter de órgano jurisdiccional nacional de ese organismo público a los efectos de plantear cuestiones prejudiciales. Véanse los apartados 28 a 38 de la sentencia, dedicados a examinar la admisibilidad de las cuestiones.

³⁹ Que se ha convertido en el artículo 234 CE como consecuencia de la reenumeración efectuada por el tratado de Amsterdam.

⁴⁰ 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 em-

La Recomendación 84/635⁴¹ reconoce, en el tercer considerando, que las normas jurídicas existentes sobre igualdad de trato, que tienen por objeto conceder derechos a los individuos, son insuficientes para eliminar toda forma de desigualdad de hecho si, paralelamente, no se emprenden acciones, por parte de los Gobiernos, de los interlocutores sociales y otros organismos competentes, tendentes a compensar los efectos perjudiciales que resultan, para las mujeres en activo, de actitudes, de comportamientos y de estructuras de la sociedad. Con referencia específica al artículo 2, apartado 4, de la Directiva 76/207, el Consejo recomendó a los Estados miembros la adopción de una política de acción positiva, destinada a eliminar las desigualdades de hecho de las que son objeto las mujeres en la vida profesional, así como a promover la participación de ambos sexos en el empleo, y que incluya medidas generales y específicas apropiadas, en el marco de las políticas y prácticas nacionales y que respeten plenamente las competencias de las partes sociales, al objeto de eliminar o compensar los efectos perjudiciales que resultan, para las mujeres que trabajan o que buscan un empleo, de actitudes, comportamientos y estructuras basadas en la idea de una distribución tradicional de funciones entre hombres y mujeres en la sociedad, y de estimular la participación de la mujer en las distintas actividades de los sectores de la vida profesional en los que actualmente se encuentran infrarrepresentadas, en particular, los sectores de futuro y en los niveles superiores de responsabilidad, con el fin de lograr una mejor utilización de todos los recursos humanos.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 1 de mayo de 1999, el artículo 141 CE,⁴² apartado 4, dispone que, al objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales. Esta disposición se ha visto completada por la Declaración n.º 28, sobre el apartado 4 del artículo 141 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, anexa al Acta final del Tratado de Amsterdam, de acuerdo con la cual, al adoptar las medidas mencionadas en dicho apartado, los Estados miembros deberán, en primer término, aspirar a mejorar la situación de las mujeres en la vida laboral.

pleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (*DO L 39*, p. 40; *EE 05/02*, p. 70).

⁴¹ Recomendación 84/635/CEE del Consejo, de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer (*DO L 331*, p. 34; *EE 05/04*, p. 124).

⁴² Que no es otro que el conocido artículo 119 del Tratado CE.

La Ley sueca sobre la igualdad (jämställdhetslagen (1991:433) establece, en su artículo 16, párrafo segundo, número 2, que se autorizan las medidas de discriminación positiva cuando contribuyan al esfuerzo emprendido en favor de la igualdad en la vida laboral. En virtud de esta disposición, se considerará que existe una discriminación ilegal entre sexos cuando un empresario, para proveer puestos, promover o formar con vistas a la promoción, designe a una persona y no a otra del sexo opuesto, y la persona no seleccionada reúna en mayor medida los requisitos objetivos para ocupar dicho puesto de trabajo o para participar en la formación.

Ahora bien, estos requisitos no se aplican cuando el empresario puede probar: i) que la decisión no tiene relación directa o indirecta con el sexo de la persona desfavorecida; ii) que la decisión forma parte de los esfuerzos emprendidos en favor de la igualdad entre hombres y mujeres en la vida profesional, o iii) que la decisión está justificada por tener en cuenta el interés moral o cualquier otro interés particular que no debe ceder manifiestamente ante la igualdad en la vida profesional.

Por su parte, el artículo 15 del Capítulo 4 del Reglamento sueco sobre la enseñanza superior [högskoleförordningen (1993:100)] dispone, respecto de la motivación de las decisiones de promoción y de nombramiento en los puestos docentes, que para proveer un puesto deberán motivarse los méritos de orden científico, artístico, pedagógico, administrativo o cualquier otro mérito que tenga relación con el contenido de la asignatura a que se refiera el puesto y con su naturaleza en general. Deberá tenerse igualmente en cuenta la aptitud del candidato para informar de su investigación y de su trabajo de desarrollo. Además, en el momento del nombramiento, habrán de tenerse en cuenta criterios objetivos que concuerden con las finalidades generales de la política del mercado de trabajo, de la igualdad, de la política social y de la política de empleo.

El artículo 15 *bis* del Capítulo 4 del mismo Reglamento establece una forma de discriminación positiva específica para el supuesto de que un establecimiento de enseñanza superior decida aplicar dicha discriminación para la provisión de puestos o para determinadas categorías de puestos con vistas a favorecer la igualdad en el medio laboral. En este caso, un candidato que pertenezca al sexo infrarrepresentado y que posea la capacitación suficiente para el puesto, podrá ser seleccionado con preferencia a un candidato del sexo opuesto que, en caso contrario, habría sido designado, siempre que la diferencia entre las respectivas capacitaciones no sea tan considerable como para que la aplicación de dicha regla vulnere la exigencia de objetividad en el momento de la contratación. Con arreglo al artículo 16, en un procedimiento de selección para un

puesto de profesor, hay que dar una importancia particular a las competencias científicas y pedagógicas.

Según el artículo 4, apartado 2, de la Ley sueca relativa a los empleos en la función pública (*lagen (1994:260) om offentlig anställning*), aplicable a los organismos públicos, hay que dar prioridad a la competencia si ningún otro motivo particular justifica actuar de manera diferente. Se deduce de los trabajos preparatorios de dicha disposición que el objetivo de favorecer la igualdad puede constituir un motivo particular.

El Reglamento relativo a la contratación de profesores y de adjuntos de investigación con vistas a favorecer la igualdad (*förordningen (1995:936) om vissa anställningar som professor och forskarassistent vilka inrättas i jämställdhetssyfte*) entró en vigor el 1 de julio de 1995. De los trabajos preparatorios se deduce que, según el Gobierno sueco, la evolución hacia un reparto más equitativo entre los sexos en el ámbito de la enseñanza se ha efectuado a un ritmo especialmente lento, de modo que es necesario un esfuerzo extraordinario con miras a garantizar, a corto plazo, un aumento significativo del número de profesores de sexo femenino. El Reglamento traduce este esfuerzo específico cuya finalidad consiste en poner en práctica, cuando sea necesario y posible, las medidas denominadas de discriminación positiva.⁴³ De acuerdo con su artículo 3 al candidato que pertenezca al sexo infrarrepresentado y que posea las aptitudes suficientes se le concederá la preferencia frente al candidato del sexo opuesto que, en caso contrario, habría sido seleccionado (discriminación positiva), si ello fuere necesario para nombrar al candidato del sexo infrarrepresentado. No obstante, se excluirá la discriminación positiva cuando la diferencia entre las capacitaciones de los candidatos sea tan importante que de ella resultaría una vulneración de la exigencia de objetividad en el momento de la contratación.

La limitación que figura en este artículo 3 fue insertada para atenerse al artículo 9 del Capítulo 11 de la Constitución sueca, según el cual, para la provisión de los empleos del Estado, sólo se tomarán en consideración criterios objetivos, tales como los méritos (duración de los servicios anteriores) y la competencia (aptitud para ocupar el puesto, demostrada por la formación teórica y práctica y la experiencia anterior). Aunque la finalidad de favorecer la igualdad constituye un criterio objetivo en el sentido de la Constitución sueca, se desprende de dicha disposición que la dife-

⁴³ Su ámbito de aplicación se circunscribió a la selección para puestos de profesor y de adjunto de investigación creados y provistos mediante créditos especiales en el ejercicio presupuestario 1995/1996 en determinadas Universidades y establecimientos de Enseñanza Superior del Estado en el marco de los esfuerzos emprendidos para favorecer la igualdad de trato en la vida profesional.

rencia de nivel de méritos, permitida en caso de discriminación positiva, estará sujeta a determinados límites.

En junio de 1996, la Universidad de Göteborg publicó un anuncio para proveer un puesto de profesor de Ciencias de la Hidrosfera. La oferta de empleo indicaba que el nombramiento en dicho puesto debía contribuir a la promoción de la igualdad de sexos en la vida profesional y que, con arreglo a la legislación vigente, podría aplicarse la discriminación positiva. Se presentaron ocho candidatos, entre ellos, las Sras. Abrahamsson, Destouni y Fogelqvist y el Sr. Anderson.

El tribunal calificador encargado de la selección efectuó dos votaciones, la primera de las cuales tenía en cuenta únicamente la capacitación científica de los candidatos. En esta votación, el Sr. Anderson resultó ser el primero con cinco votos y la Sra. Destouni obtuvo tres votos. En la segunda votación, que tenía en cuenta tanto los méritos científicos como el Reglamento relativo a la contratación de profesorado, la Sra. Destouni fue clasificada primera con seis votos contra dos votos para el Sr. Anderson. El tribunal calificador propuso al Rector de la Universidad de Göteborg nombrar a la Sra. Destouni, indicando expresamente que el nombramiento de esta candidata, en vez del Sr. Anderson, no vulneraba la exigencia de objetividad. Refiriéndose, en ambos casos, a los dictámenes de expertos, el tribunal calificador clasificó al Sr. Anderson en segundo lugar y a la Sra. Fogelqvist en el tercero.

Al renunciar a su candidatura la Sra. Destouni, el Rector de la Universidad decidió, en junio de 1997, convocar nuevamente al tribunal calificador con el fin de que se pronunciase sobre las demás candidaturas teniendo en cuenta la igualdad entre hombres y mujeres y, más en particular, el objetivo del Reglamento relativo a la contratación de profesorado y el plan de igualdad hombres-mujeres de la Universidad. El 6 de noviembre de 1997, dicho tribunal declaró que no podía examinar nuevamente la cuestión teniendo en cuenta tales elementos, puesto que el aspecto de la igualdad ya había sido considerado en su primera decisión. Por lo demás, declaró que una mayoría de sus miembros estimaba que la diferencia entre el Sr. Anderson y la Sra. Fogelqvist era considerable, y que resultaba difícil interpretar el alcance de la norma sobre los límites a la discriminación positiva.

El Rector decidió nombrar a la Sra. Fogelqvist en dicho puesto. En su resolución, indicó que la diferencia entre los méritos del Sr. Anderson y de la Sra. Fogelqvist no era tan considerable como para que la discriminación positiva en favor de esta última vulnerara la exigencia de objetividad en la provisión de puestos.

El Sr. Anderson y la Sra. Abrahamsson apelaron ante el Överklagandenämnden för Högskolan. El Sr. Anderson alegó que el nombra-

miento era contrario, a la vez, al derecho interno y al derecho comunitario. La Sra. Abrahamsson sostuvo que la apreciación de las candidaturas por parte del tribunal calificador no había sido equitativa y que su producción científica era mejor que la de la Sra. Fogelqvist. No obstante, reconoció que los méritos del Sr. Anderson eran superiores a los suyos.

En marzo de 1998, el tribunal calificador se reunió nuevamente e indicó que no tenía motivos para revisar sus anteriores posturas. En junio de 1998, el Rector se pronunció negativamente acerca de los recursos. El Överklagandenämnden estimó que el Sr. Anderson y la Sra. Fogelqvist eran los candidatos más capacitados y que se deducía de la investigación efectuada que el Sr. Anderson era claramente más competente en el plano científico que la Sra. Fogelqvist. En cuanto a las competencias pedagógicas, según el Överklagandenämnden, no podía considerarse que uno de los dos candidatos estuviera claramente más capacitado que el otro. El criterio de la competencia administrativa tampoco parecía ser determinante, aunque podía considerarse que, si bien la Sra. Fogelqvist poseía cierta ventaja en este aspecto, ésta era bastante limitada.

El Överklagandenämnden för Högskolan decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia cuatro cuestiones prejudiciales por las que preguntaba, en esencia, si el artículo 2, apartados 1 y 4, de la Directiva 76/207 se opone a una normativa nacional, como la sueca, que establece, en el sector de la enseñanza superior, una discriminación positiva en la contratación en favor de candidatos que pertenezcan al sexo que esté infrarrepresentado.

La Directiva 76/207 tiene por objeto, con arreglo a su artículo 1, apartado 1, poner en práctica, en los Estados miembros, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, en particular, por lo que se refiere al acceso al empleo, incluida la promoción, y a la formación profesional, y a las condiciones de trabajo.

A tenor de su artículo 2, apartado 1, este principio supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo. Este artículo establece a continuación, en sus apartados 2, 3 y 4, varias excepciones a este principio. En particular, de acuerdo con el apartado 4, la Directiva no obsta a las medidas adoptadas en los Estados miembros para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular para corregir las desigualdades de hecho que afecten a las oportunidades de las mujeres en la materia de acceso al empleo, promoción, formación profesional y condiciones de trabajo.

Los precedentes en la interpretación del artículo 2, apartado 4, de la Directiva 76/207 no abundan. Desde octubre de 1995, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de interpretar esta disposición, aplicada a la promoción en la función pública nacional, en tres ocasiones. La primera de

ellas fue la sentencia Kalanke,⁴⁴ en la que consideró que los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207 se oponen a una normativa nacional que, en caso de candidatos de distinto sexo que concurren a una promoción con la misma capacitación, concede automáticamente preferencia a las candidatas femeninas en los sectores en los que las mujeres están infrarrepresentadas, considerando que existe infrarrepresentación cuando las mujeres no cubren al menos la mitad de los puestos en cada uno de los grados de la categoría de personal de que se trate y sucede lo mismo en todos los niveles de función previstos en el organigrama.

Dos años después dictó la sentencia Marschall⁴⁵ en la que reconoció que, incluso en caso de igual capacitación, existe la tendencia a promover preferiblemente a los candidatos masculinos, en perjuicio de las candidatas femeninas, debido, particularmente, a determinados prejuicios e ideas estereotipadas sobre el papel y las capacidades de la mujer en la vida activa, y al temor, por ejemplo, a que las mujeres interrumpan más frecuentemente su carrera, a que, debido a las tareas del hogar y familiares, organicen su jornada laboral de forma menos flexible o a que se ausenten más a menudo debido a embarazos, partos y períodos de lactancia, y que, por estos motivos el hecho de que dos candidatos de distinto sexo presenten igual capacitación no implica por sí solo que tengan iguales oportunidades. De ahí dedujo que puede estar incluida en el ámbito de aplicación del apartado 4 del artículo 2 una norma nacional conforme a la cual, en caso de promoción, las mujeres que presenten igual capacitación que los candidatos de sexo masculino tienen derecho, sin perjuicio de la cláusula de apertura, a un trato preferente en los sectores en los que están infrarrepresentadas, puesto que tal norma puede contribuir a servir de contrapeso a los efectos perjudiciales para las mujeres derivados de las actitudes y comportamientos descritos anteriormente y a reducir, de esa forma, las desigualdades de hecho que pudieran existir en la realidad de la vida social.

Por estos motivos concluyó el Tribunal en esta sentencia, que los apartados 1 y 4 del artículo 2 de la Directiva no se oponen a una norma nacional que, en caso de que candidatos de ambos sexos presenten igual capacitación, desde el punto de vista de su aptitud, competencia y prestaciones profesionales, obliga a conceder preferencia en la promoción a las candidatas femeninas en aquellos sectores de actividad de la administración pública que, en el nivel del puesto de que se trate, tengan un menor número de mujeres que de hombres, salvo que concurren en la persona de un candidato masculino motivos que inclinen la balanza a su favor,

⁴⁴ Sentencia de 17 de octubre de 1995, Kalanke (C-450/93, Rec. p. I-3051).

⁴⁵ Sentencia de 11 de noviembre de 1997, Marschall (C-409/95, Rec. p. I-6363),

siempre que: i) dicha norma garantice, en cada caso particular, a los candidatos masculinos con igual capacitación que las candidatas femeninas, que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la preferencia concedida a las candidatas femeninas cuando uno o varios criterios hagan que la balanza se incline a favor del candidato masculino y que, ii) tales criterios no sean discriminatorios en perjuicio de las candidatas femeninas.

Ya en fecha más reciente, el Tribunal⁴⁶ ha declarado que una acción encaminada a promover prioritariamente a las candidatas femeninas en los sectores de la función pública en los que se encuentran infrarrepresentadas debe considerarse compatible con el derecho comunitario: i) cuando no conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas femeninas que tengan una cualificación igual a la de sus competidores masculinos y, ii) cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los candidatos.

En el marco del litigio sueco relativo a los límites que el derecho comunitario puede poner a las medidas de acción positiva aplicadas a la contratación de profesorado universitario, el órgano jurisdiccional de remisión preguntaba al Tribunal de Justicia, en primer lugar, si el artículo 2, apartados 1 y 4, de la Directiva 76/207 se opone a una normativa nacional por la que un aspirante a un empleo en la función pública perteneciente al sexo infrarrepresentado, con capacitación suficiente para dicho empleo, debe ser seleccionado con preferencia a un candidato del sexo opuesto que, en caso contrario, habría sido designado, cuando esta medida fuere necesaria para seleccionar al candidato del sexo infrarrepresentado y cuando la diferencia entre los respectivos méritos de los candidatos no sea tan considerable como para vulnerar la exigencia de objetividad en la provisión de puestos.

De entrada, el Tribunal puso de relieve que, a diferencia de las normativas nacionales en materia de discriminación positiva examinadas en las sentencias Kalanke, Marschall y Badeck, la normativa sueca permite dar preferencia a un candidato del sexo infrarrepresentado que, aun teniendo la capacitación suficiente, no esté en igualdad de méritos con los candidatos del sexo opuesto.

Reconoció que, en principio, la selección de los candidatos a un empleo se realiza mediante la apreciación de sus capacitaciones en relación con las exigencias del puesto vacante o de la función que se deba ejercer.

⁴⁶ Sentencia de 28 de marzo de 2000, Badeck y otros (C-158/97, Rec. p. I-0000), apartado 23.

Para realizar dicha apreciación, es legítimo tener en cuenta determinados criterios positivos y negativos que, aunque estén formulados en términos neutros en cuanto al sexo, y que, por lo tanto, pueden beneficiar también a los hombres, favorecen en general a las mujeres. Así, puede decidirse, por ejemplo, que la antigüedad, la edad y la fecha del último ascenso sólo podrán tomarse en consideración si son relevantes para la aptitud, las cualificaciones y la capacitación profesional de los candidatos y las candidatas. Puede también decidirse que no se tendrán en cuenta ni la situación familiar ni los ingresos del cónyuge, y que el trabajo a tiempo parcial, los permisos o el aplazamiento de la terminación de los estudios motivado por el cuidado de hijos o de familiares necesitados de cuidados no tendrán ningún efecto negativo. El objetivo de dichos criterios es, manifiestamente, lograr una igualdad sustancial y no meramente formal al reducir las desigualdades de hecho que pueden surgir en la vida social y, de este modo, evitar o compensar, conforme al artículo 141 CE, apartado 4, las desventajas en la carrera profesional de las personas del sexo infrarrepresentado. Y la aplicación de estos criterios debe efectuarse de manera transparente y poder ser controlada con el fin de excluir cualquier apreciación arbitraria acerca de la capacitación de los candidatos.⁴⁷

Cuando pasa a examinar el procedimiento de selección aplicado en el litigio principal, el Tribunal aprecia que la evaluación de la capacitación de los candidatos respecto de las exigencias del puesto vacante, en virtud de la normativa sueca aplicable, no se realiza de acuerdo con criterios claros y precisos que puedan evitar o compensar las desventajas en la carrera profesional de las personas del sexo infrarrepresentado. Por el contrario, según esta normativa, un candidato a un empleo en la función pública que pertenece al sexo infrarrepresentado y que posee la capacitación suficiente para dicho empleo debe ser seleccionado con preferencia a un candidato del sexo opuesto que, en caso contrario, habría sido seleccionado, si dicha medida fuere necesaria para nombrar al candidato del sexo infrarrepresentado.

De ello dedujo el Tribunal de Justicia que la normativa sueca concede automáticamente la preferencia a los candidatos del sexo infrarrepresentado, siempre que estén suficientemente capacitados, con el único requisito de que la diferencia entre los méritos de los candidatos de cada uno de los sexos no sea tan considerable como para vulnerar la exigencia de objetividad en la provisión de los puestos. A este respecto, resaltó que el alcance del requisito no se determina de forma precisa, de modo que la

⁴⁷ Sentencia Badeck, citada en la nota 11 supra, apartados 31 y 32.

selección de un candidato, entre aquellos que tengan las capacitaciones suficientes, se basa, en definitiva, en el mero hecho de que pertenezca al sexo infrarrepresentado, incluso cuando los méritos del candidato así seleccionado sean inferiores a los de un candidato del sexo opuesto. Por añadidura, no se realiza un examen objetivo de las candidaturas que tenga en cuenta las situaciones particulares de orden personal de todos los candidatos. De ello se deduce que dicho método de selección no puede estar legitimado por el artículo 2, apartado 4, de la Directiva 76/207.

Por esta razón había que determinar, a continuación, si la normativa sueca estaba justificada por el artículo 141 CE, apartado 4. Y el Tribunal apreció que, aun cuando esta norma, con objeto de garantizar la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, autoriza a los Estados miembros a mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales, no se desprende de su formulación que esté permitido un método de selección como el vigente en Suecia que, en todo caso, resulta ser desproporcionado en relación con el objetivo perseguido.

El Tribunal de Justicia puntualizó, en respuesta a la segunda cuestión prejudicial, que estas normas de derecho comunitario también se oponen a una normativa nacional como la sueca en el supuesto de que únicamente se aplique, bien a los procedimientos destinados a la provisión de un número previamente limitado de puestos, o bien a los puestos que se crean en el marco de un programa específico de una escuela superior concreta que permite la aplicación de medidas de discriminación positiva.

En respuesta a la tercera cuestión prejudicial interpretó que el artículo 2, apartados 1 y 4, de la Directiva 76/207 no se opone a una práctica jurisprudencial nacional, según la cual a un candidato perteneciente al sexo infrarrepresentado puede concedérsele la preferencia frente a un competidor del sexo opuesto, siempre que los candidatos posean méritos equivalentes o sensiblemente equivalentes y cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los candidatos.

Por último, al dar respuesta a la cuarta cuestión prejudicial indicó que el derecho comunitario no hace depender en absoluto la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, en lo que respecta al acceso al empleo, del nivel de los puestos que se deban proveer y que, por esa razón, la apreciación de la conformidad de las normas nacionales que establecen una discriminación positiva para el acceso al empleo en la enseñanza superior no puede depender del nivel del puesto que se deba proveer.

LAS EXIGENCIAS DE CONOCIMIENTOS LINGÜÍSTICOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS PARA ACCEDER AL EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA. EL EFECTO DIRECTO HORIZONTAL DEL ARTÍCULO 39 CE Y LA ACREDITACIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS PARA EL EMPLEO EN UNA CAJA DE AHORROS. EL CONOCIMIENTO SUFICIENTE DE LA LENGUA DEL ESTADO MIEMBRO DE ESTABLECIMIENTO COMO REQUISITO PARA EJERCER COMO ODONTÓLOGO DE UNA CAJA DEL SEGURO DE ENFERMEDAD. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (PLENO) DE 6 DE JUNIO DE 2000, ANGONESE⁴⁸ Y DE 4 DE JULIO DE 2000, HAIM⁴⁹

En julio de 1998, el Pretore di Bolzano⁵⁰ planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 48 del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, tras su modificación) y de los artículos 3, apartado 1, y 7, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 1612/68.⁵¹ La cuestión se había suscitado en el marco de un litigio entre el Sr. Angonese y la Cassa di Risparmio di Bolzano SpA debido a la imposición por ésta de un requisito de acceso a un procedimiento de selección de personal.

⁴⁸ Asunto C-281/98, Rec. p. I-0000.

⁴⁹ Asunto C-424/97, Rec. p. I-0000.

⁵⁰ No era la primera vez que un órgano jurisdiccional de esta zona de Italia, en la que una minoría de sus residentes son de habla alemana, se dirigía al Tribunal de Justicia al objeto de solicitar la interpretación de normas del Tratado CE sobre libertad de circulación. Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637), en la que se trató de la libre circulación de personas y la igualdad de trato en el régimen lingüístico aplicable a los procesos penales. El Sr. Bickel era un nacional austriaco, residente en Austria, que ejercía la profesión de camionero cuando, en febrero de 1994, una patrulla de carabinieri le hizo detener en la región de Trentino-Alto Adige, Italia, y le notificó una infracción por conducir en estado de embriaguez. El Sr. Franz era un nacional alemán, residente en Alemania, que visitaba la misma región como turista cuando, en mayo de 1995, a raíz de un control aduanero, se le descubrió la posesión de un cuchillo de tipo prohibido. Ambos inculcados declararon ante el Pretore di Bolzano que no conocían la lengua italiana y solicitaron que el procedimiento incoado en su contra se substanciará en alemán invocando, para ello, las normas destinadas a proteger a la comunidad germanófona de la provincia de Bolzano, aplicables exclusivamente a los nacionales italianos residentes en la región. En dicha sentencia el Tribunal de Justicia interpretó que el artículo 6 del Tratado se opone a una normativa nacional que confiere a los ciudadanos de una lengua determinada, distinta de la lengua principal del Estado miembro de que se trate, que residen en el territorio de una entidad territorial determinada, el derecho a obtener que el proceso penal se substancie en su lengua, sin conferir el mismo derecho a los nacionales de la misma lengua de los demás Estados miembros que circulen o permanezcan en dicho territorio. El Abogado General Sr. Jacobs propuso dar esta misma interpretación, en las conclusiones que presentó en este asunto el 19 de marzo de 1998, aunque, en su texto, la extensión de ese derecho a los nacionales de los otros Estados miembros se condicionaba a que fueran de lengua materna alemana.

⁵¹ Reglamento (CEE) n.º 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

En el marco del Reglamento n.º 1.612/68, de acuerdo con su artículo 3, apartado 1, no serán aplicables las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, ni las prácticas administrativas de un Estado miembro: i) que limiten o subordinen a condiciones no previstas para los nacionales la oferta y la demanda de trabajo, el acceso al empleo y su ejercicio por los extranjeros o que, ii) aun siendo aplicables sin condición de nacionalidad, tengan por finalidad o efecto exclusivo o principal, eliminar a los nacionales de otros Estados miembros de la oferta de empleo.

Esta disposición no se refiere, sin embargo, a las condiciones relativas a los conocimientos lingüísticos exigidos en razón de la naturaleza del empleo a cubrir.

En virtud de su artículo 7, apartados 1 y 4, en el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo. Toda cláusula de convenio colectivo o individual o de otra reglamentación colectiva referente al acceso al empleo, al empleo, a la retribución y a las demás condiciones de trabajo y despido, será nula de pleno derecho en la medida en que prevea o autorice condiciones discriminatorias para los trabajadores nacionales de otros Estados miembros.

El Sr. Angonese, ciudadano italiano de lengua materna alemana, con domicilio en la provincia de Bolzano, residió en Austria entre 1993 y 1997 con objeto de cursar estudios. En agosto de 1997, a raíz de un anuncio publicado en la prensa local, presentó su solicitud para participar en un procedimiento de selección de personal para una entidad bancaria privada de Bolzano, la Cassa di Risparmio. Entre los requisitos de admisión figuraba la posesión de un certificado de bilingüismo (italiano/alemán) de tipo B, exigido en dicha provincia para el acceso al antiguo cuerpo superior de la función pública.

Ese certificado lo expide una administración pública de Bolzano tras superar un examen que tiene lugar sólo en esta provincia. Es habitual que los ciudadanos residentes en la provincia obtengan el certificado, en previsión de tener que presentarlo al buscar empleo. La obtención de este certificado se considera una etapa prácticamente obligatoria en el proceso normal de formación.

El órgano jurisdiccional italiano que planteó la cuestión prejudicial observó que, pese a no poseer el certificado, el Sr. Angonese era perfectamente bilingüe. Para ser admitido en el procedimiento de selección de personal, presentó su título de licenciado en topografía, varios

certificados que acreditaban estudios lingüísticos de inglés, esloveno y polaco, cursados en la Facultad de filosofía de la Universidad de Viena, indicando como experiencia profesional el ejercicio de las actividades de topógrafo y de traductor de polaco a italiano. A pesar de ello, la Cassa di Risparmio informó al Sr. Angonese de que no podía participar en el procedimiento de selección por no haber presentado el certificado exigido.

El Pretore di Bolzano destacó en su auto de remisión que es difícil que personas que no residen en esa provincia obtengan el certificado a tiempo. Precisa que, en el caso de autos, las solicitudes de participación en el proceso selectivo debían presentarse a más tardar el 1 de septiembre de 1997, esto es, algo menos de dos meses después de la publicación de la convocatoria. Y, entre las pruebas escritas y las pruebas orales organizadas para la obtención del certificado se prevé un plazo mínimo de treinta días, siendo, además, las convocatorias anuales de exámenes, limitadas. El requisito de la obtención del certificado impuesto por la Cassa di Risparmio se basaba en el artículo 19 del Convenio Colectivo nacional de las Cajas de Ahorros de 1994.

Aun reconociendo a la Cassa di Risparmio el derecho a elegir a sus futuros colaboradores entre personas perfectamente bilingües, el Sr. Angonese denunció la ilegalidad del requisito de la posesión obligatoria del certificado, que considera contrario al principio de libre circulación de los trabajadores contemplado en el artículo 48 del Tratado. Solicitó que ese requisito fuera declarado nulo y que se condenara a la Cassa di Risparmio a reparar el perjuicio sufrido por la oportunidad perdida y al reembolso de los gastos efectuados por la acción judicial emprendida.

Según el órgano jurisdiccional de remisión, la obligación de poseer el certificado para acreditar los conocimientos lingüísticos puede penalizar, de modo incompatible con el derecho comunitario, a los candidatos al empleo no residentes en Bolzano y, en el caso de autos, ha podido perjudicar al Sr. Angonese, que había residido de forma prolongada en otro Estado miembro para cursar sus estudios. Asimismo, el citado órgano jurisdiccional considera que si la obligación de que se trata se estimara, en sí misma, contraria al derecho comunitario, sería nula desde el punto de vista del derecho italiano. Por estas razones, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial por la que preguntaba, en esencia, si el artículo 48 del Tratado y los artículos 3 y 7 del Reglamento 1612/68 se oponen a que un empleador obligue a los candidatos a un procedimiento de selección de personal a que acrediten sus conocimientos lingüísticos exclusivamente mediante un único diploma, como el certificado de bilingüismo (italiano/alemán) de tipo B, expedido en una sola provincia de un Estado miembro.

El Gobierno italiano y la Cassa di Risparmio sostenían que, dado que el Sr. Angonese se consideraba residente en la provincia de Bolzano desde su nacimiento, la cuestión planteada era artificial y no afectaba al derecho comunitario. A este respecto, el Tribunal recordó su jurisprudencia reiterada de acuerdo con la cual, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen del litigio y que deben asumir la responsabilidad de la resolución judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las peculiaridades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia. Una petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ser rechazada si resulta evidente que la interpretación del derecho comunitario solicitada no tiene relación alguna con la existencia real o con el objeto del litigio principal.⁵² Al no resultar evidente que la interpretación del derecho comunitario que se solicitaba no tuviera relación alguna con la existencia real o con el objeto del litigio principal, el Tribunal consideró que procedía responder a la cuestión planteada.

El Tribunal de Justicia apreció que el Convenio Colectivo autoriza a las correspondientes entidades a establecer los requisitos y las modalidades de los concursos, así como los criterios de contratación pero no las facultades, ni expresa ni implícitamente, a adoptar criterios discriminatorios, que serían contrarios al artículo 7 del Reglamento, en relación con los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros. Por esta razón, las disposiciones del Convenio Colectivo no constituyen en sí una infracción del artículo 7 del Reglamento 1612/68 y carecen de incidencia sobre la licitud, a efectos del mencionado Reglamento, de una obligación como la impuesta por la Cassa di Risparmio. Procedía, pues, examinar la cuestión planteada únicamente en relación con el artículo 48 del Tratado, con arreglo al cual, la libre circulación de trabajadores supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

El Tribunal de Justicia destaca, en primer lugar, que el principio de no discriminación enunciado en el artículo 48 del Tratado se formula en términos generales y no está especialmente dirigido a los Estados miembros, habiendo estimado en su jurisprudencia que la prohibición de las discriminaciones por razón de la nacionalidad no sólo se impone a la actuación de las autoridades públicas, sino que se extiende asimismo a normativas de otra naturaleza que tengan por finalidad regular colectiva-

⁵² Sentencia de 30 de abril de 1998, Cabour (C-230/96, Rec. p. I-2055), apartado 21.

mente el trabajo por cuenta ajena y las prestaciones de servicios.⁵³ Ha considerado, en efecto, que la eliminación, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas correría peligro si la supresión de las barreras de origen estatal pudiera ser neutralizada con obstáculos derivados de actos realizados en ejercicio de su autonomía jurídica por asociaciones y organismos que no están sometidos al derecho público. Ha subrayado, además, que puesto que las condiciones de trabajo de los diferentes Estados miembros se rigen, bien por disposiciones de carácter legislativo o reglamentario, bien por convenios y otros actos celebrados o adoptados por personas privadas, si la prohibición de la discriminación por razón de la nacionalidad se limitara a los actos de la autoridad pública, ello podría crear desigualdades en su aplicación.⁵⁴

El Tribunal de Justicia ha mantenido, también, que el hecho de que determinados preceptos del Tratado estén formalmente dirigidos a los Estados miembros no excluye que ciertos derechos puedan, al mismo tiempo, otorgarse a cualquier particular interesado en la observancia de las obligaciones así definidas. Este Tribunal concluyó, en relación con una disposición del Tratado de carácter imperativo, que la prohibición de discriminación también se extiende a todos los convenios destinados a regular colectivamente el trabajo por cuenta ajena, así como a los contratos entre particulares.⁵⁵ Tal consideración es aplicable, *a fortiori*, al artículo 48 del Tratado, que enuncia una libertad fundamental y que constituye una aplicación específica de la prohibición general de discriminación contenida en el artículo 6 del Tratado CE (actualmente artículo 12 CE, tras su modificación). A este respecto, dicho artículo, al igual que el artículo 119 del Tratado CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE), tiene por objeto garantizar un trato no discriminatorio en el mercado de trabajo.

El Tribunal afirmó, pues, que en tales circunstancias, hay que considerar que la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, enunciada en el artículo 48 del Tratado, se aplica igualmente a los particulares.

Quedaba por examinar si una obligación impuesta por un empleador, que supedita el acceso a un procedimiento de selección de personal a la posesión de un único diploma constituye una discriminación contraria al artículo 48 del Tratado.

⁵³ Sentencia de 12 de diciembre de 1974, Walrave y Koch (36/74, Rec. p. 1405), apartado 17.

⁵⁴ Sentencias Walrave y Koch, citadas en la nota 18 *supra*, apartados 18 y 19, y de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartados 83 y 84.

⁵⁵ Sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, Rec. p. 455), apartados 31 y 39.

El Tribunal puso de relieve que el empleador del litigio principal sólo permitía acreditar los conocimientos lingüísticos mediante el certificado descrito, que únicamente podía obtenerse en una provincia de uno de los Estados miembros. De ahí cabe deducir que las personas no residentes en esta provincia tienen escasas posibilidades de obtener el certificado, por lo que les resultará difícil, si no imposible, acceder a un empleo en esa empresa. Y, dado que la mayoría de los residentes en esa provincia son de nacionalidad italiana, la obligación de obtener el certificado exigido perjudica a los nacionales de los demás Estados miembros en relación con aquéllos.

Esta conclusión a la que llegó el Tribunal no se ve desmentida por el hecho de que la misma obligación de obtener el certificado afecta tanto a los ciudadanos italianos residentes en otras partes del territorio nacional como a los nacionales de los demás Estados miembros. En efecto, para que una medida pueda calificarse como discriminatoria por razón de la nacionalidad en el sentido de las normas sobre libre circulación de los trabajadores, no es necesario que esta medida favorezca a la totalidad de los trabajadores nacionales o que perjudique sólo a los trabajadores procedentes de los demás Estados miembros, y no a los trabajadores nacionales.

Un requisito como el descrito, que introduce una discriminación encubierta por razón de la nacionalidad, al supeditar el derecho a participar en un procedimiento de selección de personal a la posesión de un diploma lingüístico que sólo puede obtenerse en una provincia de un Estado miembro y prohibir la presentación de cualquier otro medio de prueba equivalente, sólo podía quedar justificado si estaba basado en consideraciones objetivas independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia sentada en la sentencia Groener,⁵⁶ la exigencia de que unos conocimientos lingüísticos concretos se hayan adquirido en el territorio nacional viola el principio de no discriminación.

Por lo tanto, si bien puede ser legítimo exigir al candidato a un empleo conocimientos lingüísticos de un determinado nivel y aun cuando la posesión de un diploma como el certificado puede constituir un criterio que permita evaluar tales conocimientos, la imposibilidad de acreditarlos de cualquier otro modo y, especialmente, mediante una capacitación equivalente obtenida en otros Estados miembros debe considerarse desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que un empleador supedite el acceso de un candidato a un procedimiento

⁵⁶ Sentencia de 28 de noviembre de 1989, Groener (C-379/87, Rec. p. 3967), apartado 23.

de selección de personal a la obligación de acreditar sus conocimientos lingüísticos exclusivamente mediante un único diploma, como el certificado de bilingüismo (italiano/alemán) de tipo B, exigido en la provincia de Bolzano para el acceso al antiguo cuerpo superior de la función pública, que se expide en una sola provincia de un Estado miembro, constituye una discriminación por razón de la nacionalidad contraria al artículo 48 del Tratado.

Apenas un mes después, el Tribunal dictó una sentencia en la que se pronunció sobre las exigencias en materia lingüística que una caja del seguro de enfermedad puede exigir a los médicos para autorizarlos a atender a sus asegurados y su compatibilidad con las normas del Tratado relativas al derecho de establecimiento. Las cuestiones habían sido planteadas por el Landgericht de Düsseldorf para resolver el litigio del que conocía y en el que el Sr. Haim, odontólogo de profesión, ejercitaba una acción contra un organismo de derecho público que reúne a los odontólogos adscritos a las mutualidades del seguro de enfermedad de Renania del Norte (Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein).

El Sr. Haim, de nacionalidad italiana, está en posesión de un título de odontólogo expedido en 1946 por la Universidad de Estambul, en Turquía, ciudad donde ejerció dicha profesión hasta 1980. En 1981, obtuvo la autorización para ejercer como odontólogo en la República Federal de Alemania, lo que le permitía ejercer su profesión con carácter privado en dicho Estado. En 1982, las autoridades belgas reconocieron la equivalencia del título turco del Sr. Haim con el título belga de licenciado en odontología. A continuación, el Sr. Haim trabajó en Bruselas como odontólogo de una caja del seguro de enfermedad. En 1988, el Sr. Haim solicitó su inscripción en el registro de odontólogos para poder ejercer como odontólogo de una caja del seguro de enfermedad en Alemania.

El interesado sólo obtuvo su inscripción en dicho registro como consecuencia de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en un procedimiento prejudicial⁵⁷ en el que interpretó que el artículo 52 del Tratado no permite que las autoridades competentes de un Estado miembro denieguen la autorización para ejercer como odontólogo de una caja del seguro de enfermedad a un nacional de otro Estado miembro que no posee ningún título de los enumerados en el artículo 3 de la Directiva 78/686,⁵⁸

⁵⁷ Sentencia de 9 de febrero de 1994, Haim (C-319/92, Rec. p. I-425).

⁵⁸ Directiva 78/686/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, sobre reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de odontólogo, que contiene además medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios (DO L 233, p. 1; EE 06/02, p. 32).

pero que ha sido habilitado para ejercer su profesión y la ha ejercido tanto en el primer Estado miembro como en el segundo, debido a que no ha realizado el período de prácticas preparatorio exigido por la legislación del primer Estado, sin verificar si la experiencia que ya acredita el interesado corresponde a la exigida por esta legislación y, en tal caso, en qué medida.

A pesar de que, por razones de edad, no siguió con los trámites necesarios para obtener la habilitación para el ejercicio de la profesión como odontólogo de una caja del seguro de enfermedad, el Sr. Haim ejerció una acción contra la asociación de odontólogos, a fin de obtener la indemnización del lucro cesante sufrido a consecuencia del hecho de que, desde el 1 de septiembre de 1988 hasta finales de 1994, obtuvo unos ingresos inferiores a los que podría haber esperado de haber ejercido en la República Federal de Alemania como odontólogo de una caja del seguro de enfermedad. En el marco del litigio esta asociación afirmó que aun en el supuesto de que el interesado hubiera estado inscrito en el registro de odontólogos a partir de 1988, no habría obtenido la autorización para atender a los asegurados de una caja de enfermedad debido a que su conocimiento de la lengua alemana era insuficiente.

La duda suscitada en el órgano jurisdiccional de remisión por esta argumentación queda plasmada en una de las cuestiones prejudiciales planteadas, mediante la que quería saber si los organismos competentes de un Estado miembro pueden supeditar la autorización para ejercer como odontólogo de una caja del seguro de enfermedad solicitada por un nacional de otro Estado miembro establecido en el primer Estado miembro y habilitado para ejercer en él su profesión, al requisito de que dicho odontólogo posea los conocimientos lingüísticos necesarios para ejercer su profesión en el Estado miembro de establecimiento.

De acuerdo con la jurisprudencia del propio Tribunal de Justicia, las medidas nacionales que restrinjan el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado únicamente pueden justificarse si reúnen cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.⁵⁹

Si bien, en el marco del reparto de competencias entre los Tribunales comunitarios y los nacionales, corresponde en principio al órgano jurisdiccional nacional comprobar si en el asunto pendiente ante él concurren los indicados requisitos, el Tribunal de Justicia, al resolver sobre la cues-

⁵⁹ Sentencias de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 37, y de 9 de marzo de 1999, Centros (C-212/97, Rec. p. I-1459), apartado 34.

tión prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional nacional en su interpretación.

El Abogado General Sr. Misho, en las conclusiones que presentó en este asunto,⁶⁰ ya había subrayado que la fiabilidad de la comunicación del odontólogo con sus pacientes y con las autoridades administrativas y organismos profesionales constituye una razón imperiosa de interés general que puede justificar que la autorización para ejercer como odontólogo de una caja del seguro de enfermedad esté supeditada a exigencias de carácter lingüístico. En efecto, tanto la comunicación con los pacientes como la observancia de las normas deontológicas y jurídicas específicas de la odontología en el Estado miembro de establecimiento y la ejecución de las tareas administrativas requieren un conocimiento apropiado de la lengua de ese Estado. Ahora bien, es fundamental que las exigencias lingüísticas, destinadas a garantizar que el odontólogo pueda comunicarse eficazmente con los pacientes cuya lengua materna sea la del Estado miembro considerado, así como con las autoridades administrativas y los organismos profesionales de ese Estado, no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.⁶¹

De acuerdo con este razonamiento, el Tribunal resolvió que los organismos competentes de un Estado miembro pueden supeditar la autorización para ejercer como odontólogo de una caja del seguro de enfermedad solicitada por un nacional de otro Estado miembro establecido en el primer Estado miembro y habilitado allí para ejercer en él su profesión, pero que no posee ningún título de los enumerados en el artículo 3 de la Directiva 78/686, al requisito de que dicho odontólogo posea los conocimientos lingüísticos necesarios para ejercer su profesión en el Estado miembro de establecimiento.

(MIRP)

⁶⁰ Puntos 105 a 113. Conclusiones presentadas el 19 de mayo de 1999.

⁶¹ El Tribunal añade a este respecto que, para aquellos pacientes cuya lengua materna sea distinta de la lengua nacional, es beneficioso que exista cierto número de odontólogos capaces de comunicarse asimismo con tales personas en su propia lengua.

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

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN. 1.1. **La reforma institucional para la UE ampliada al Este.** 1.2. **La Unión Monetaria Europea: Relevancia en el Banco de España, referéndum en Dinamarca, segundo plan de transición en España y la entrada de Grecia en el euro.** 1.3. **La Carta Europea de Derechos Fundamentales.** 1.4. **La creación de una Fuerza Armada Europea.** 1.5. **El levantamiento de las sanciones a Austria.**—2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL. 2.1. **Los consejos europeos de Santa Maria da Feira, Biarritz y Niza.** 2.2. **La presidencia sueca del primer semestre de 2001.**—3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA. 3.1. **Armonización fiscal sobre los rendimientos del capital.** 3.2. **Propuesta de patente comunitaria.** 3.3. **Ayudas regionales a España.** 3.4. **Aprobación del estatuto de la sociedad europea.** 3.5. **Denuncia a España por las «acciones de oro».**

INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo de Niza celebrado en diciembre de 2000 es, probablemente, una cumbre histórica, ya que culminó con la aprobación de un nuevo Tratado que hará posible el funcionamiento institucional de la Unión Europea con 27 Estados miembros.

En esta reforma de las instituciones destaca la ruptura del equilibrio de poder existente entre los dos grandes de la UE, Alemania y Francia, en favor del primero. La «cláusula demográfica» en la mayoría cualificada del Consejo permitirá a Berlín bloquear cualquier decisión con el apoyo de otros dos países grandes, recurso que queda fuera del alcance del gobierno galo. Además, Alemania mantiene 99 diputados en el Parlamento Europeo, mientras que Francia pierde 15 y se queda con 72 representantes.

Por otra parte, la nueva ponderación de votos en el Consejo refleja

una mayor proporción entre población y votos. Los grandes han multiplicado casi por tres los votos que tenían (pasando de 10 a 29) y los pequeños los han multiplicado por una media de 2,3. En este cambio España ha sido el país más beneficiado, ya que ha multiplicado su voto por 3,37 (ha pasado de 8 a 27), pero, por contra, ha resultado perjudicada en la minoría de bloqueo ya que necesita el voto de dos países grandes y uno mediano para bloquear una decisión, cuando Alemania, Francia, Italia y Reino Unido necesitan los votos de dos grandes y uno pequeño.

Lo cierto es que si la cumbre ha recibido grandes apoyos por parte de los participantes y por parte de los países candidatos a integrarse en la UE, también han sido fuertes las críticas. Estas se han basado en varios aspectos: la resistencia de algunos países a introducir la mayoría cualificada en determinados temas «sensibles», el incremento del umbral de dicha mayoría cualificada que ha pasado del 71,2% al 73,4% y, también, el aplazamiento de la reforma de la Comisión Europea hasta la integración de todos los países candidatos. El impulso otorgado a las «cooperaciones reforzadas» parece ser el único capítulo que se salva de la crítica ya que, efectivamente, dejarán de «soportar» el derecho de veto y con ello, pasarán a un régimen de supranacionalidad.

Con todo, los líderes comunitarios volvieron a repetir las consabidas declaraciones de que el acuerdo alcanzado es bueno porque es «el mejor de los posibles» y que «la construcción europea es el arte de lo posible».

La cumbre también «proclamó» la Carta de Derechos Fundamentales, compendio de valores y principios del ciudadano europeo, y postergó a 2004 la decisión sobre su naturaleza y alcance jurídicos, a pesar de que el Parlamento Europeo hubiera deseado su inclusión en el mismo Tratado de Niza.

1. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN

1.1. La reforma institucional para la UE ampliada al Este

La Conferencia Intergubernamental de los Estados miembros de la UE, convocada en Febrero, para debatir sobre la reforma de las instituciones comunitarias de cara a su adaptación para la UE ampliada, concluyó definitivamente en la madrugada del 11 de Diciembre, coincidiendo con la finalización del Consejo Europeo ordinario de la presidencia francesa del segundo semestre de 2000 celebrado en Niza.

De esta forma, ha visto la luz un nuevo Tratado comunitario, «el Tratado de Niza», que refleja los difíciles equilibrios que los Quince han debido negociar a lo largo de muchos meses y, de forma especial, durante

la pasada cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

La reforma institucional, acordada en el Consejo Europeo más largo de la historia comunitaria, abre el camino a una UE de 27 miembros y de 500 millones de ciudadanos.

En el Parlamento Europeo, Alemania ha aumentado considerablemente su representación ya que mantiene el mismo número de escaños (99), mientras que los demás Estados han perdido escaños y España, en particular, es el país que ha visto más mermada su presencia en la Eurocámara, pasando de 64 a 50 parlamentarios.

La nueva mayoría cualificada en el Consejo de Ministros se alcanzará con un total de 255 votos sobre los 345 totales (73,4%). De esta forma, la minoría de bloqueo en una Unión de 27 socios se conseguirá con 91 votos, con lo que, en el caso del gobierno español, éste se verá obligado a pactar con otros dos países grandes y con un mediano para poder bloquear una decisión. En cambio, a los gobiernos alemán, británico, francés o italiano les bastará con aliarse con dos grandes y uno pequeño (salvo Malta) para llegar al mismo bloqueo.

Por lo que se refiere a la Comisión, los Quince decidieron que, a partir del 1 de enero de 2005, los cinco países grandes (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) perderán su segundo comisario y que cada país que se incorpore a la UE será representado por un comisario en el ejecutivo comunitario.

Cuando, efectivamente, con 27 Estados miembros, la Comisión tenga 27 comisarios, los Estados deberán decidir, por unanimidad, cuál deberá ser el número de miembros del ejecutivo comunitario, número que en cualquier caso deberá ser inferior a 27. El presidente de la Comisión verá reforzados sensiblemente sus poderes respecto a su equipo de comisarios, ya que será quién les asigne funciones, pudiendo decidir cambios de carteras y pudiendo, también, exigir su dimisión.

Junto con el incremento de miembros de las instituciones para dar cabida a los representantes de los nuevos Estados miembros, los Quince decidieron también la ampliación de temas en los que el Consejo de Ministros votará por mayoría cualificada y no por unanimidad. De esta forma, los Quince han renunciado al derecho de veto (unanimidad) en veintinueve de las cincuenta áreas que se planteaban inicialmente. Destacan las siguientes:

- Política Comercial Común en el campo de los servicios (excluidos los culturales o deportivos), la propiedad intelectual y las inversiones,
- Política de Cohesión y Fondos Estructurales,
- Política de Cooperación (casos de deterioro grave de la situación económica de un Estado miembro o catástrofes naturales),

- Política Monetaria (representación externa de la zona euro),
- Justicia e Interior: visados y condiciones de la libre circulación de ciudadanos de terceros países; asilo y refugio político; inmigración clandestina; cooperación judicial en materia civil y cooperación entre Administraciones públicas,
- Organización política (estatutos de los partidos políticos europeos y de los eurodiputados),
- Nombramientos en la UE (presidente y secretario general de la Comisión Europea, secretario general del Consejo de Ministros y *Mister PESC*, miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, y del Comité de las Regiones),
- Reglamentos de funcionamiento del Tribunal de Justicia, Tribunal de Primera Instancia y Tribunal de Cuentas.

Estos «logros» no fueron bien acogidos por algunos críticos que consideran insuficiente esta ampliación de la mayoría cualificada en las decisiones del Consejo de Ministros de la UE. Sin embargo, también se escucharon opiniones que justificaban la «prudencia» de las delegaciones nacionales en el hecho de que ya el 80% de las decisiones comunitarias se adopta por esta mayoría ponderada y únicamente se mantiene la unanimidad para los ámbitos que afectan a la «entraña» constitucional de los países, como la fiscalidad o la Seguridad Social.

El Reino Unido se mantuvo, en efecto, inflexible respecto a estas dos cuestiones y consiguió, además, el apoyo de otros países, como Dinamarca e Irlanda. Tampoco cedió Francia en lo referente a las cuestiones «culturales». De esta forma, todos los acuerdos comerciales de la UE en aspectos relacionados con la política cultural, audiovisual, educativa, recreativa o deportiva seguirán exigiendo el respaldo unánime de los Quince.

Sí se consiguió, en cambio, que pasaran a mayoría cualificada los acuerdos comerciales en el terreno de las telecomunicaciones, servicios financieros y propiedad intelectual, con lo que la política comercial se decide ya casi en su totalidad por mayoría cualificada. También hubo avances en la política de inmigración y asilo.

El gobierno español, por su parte, dio muestras de una «forzada» flexibilidad al admitir la mayoría cualificada en la política de cohesión, lo que incluye las decisiones sobre el reparto de los fondos estructurales, cuestión de gran importancia para nuestro país. En todo caso, *Aznar* consiguió que la unanimidad siga en vigor en este capítulo hasta el año 2007 y, también, hasta que se haya cerrado el paquete financiero 2007-2013 y los correspondientes reglamentos sobre los fondos estructurales.

A pesar de estos significativos avances de la mayoría cualificada, los Quince plantearon una fuerte «contención» a este sistema de votación,

aprobando una serie de «redes de seguridad»:

- cuando las decisiones adoptadas por el Consejo, por mayoría cualificada, no correspondan a una iniciativa de la Comisión, deberán contar con el respaldo de dos tercios de los Estados miembros (se mantiene, por tanto, el porcentaje anterior),
- una mayoría de Estados (14 en una UE de 27 miembros) podrá impedir la adopción de cualquier norma, cualquiera que fuere su peso demográfico (lo que, sin duda, se interpreta como una «concesión» a los Estados pequeños y como un recordatorio del carácter interestatal de la Unión),
- el Consejo tampoco adoptará ninguna decisión en contra de los intereses de Alemania y de otros dos Estados grandes —Reino Unido, Francia o Italia—, ya que con una combinación de estos tres países conseguirán representar al 38% de la población de la UE estipulado para bloquear una determinada iniciativa (en este apartado se achacó al gobierno español una pérdida cierta de poder, puesto que España no alcanza este porcentaje con Alemania y con otro de los grandes).

Con este nuevo sistema de toma de decisiones en el Consejo, Alemania mantiene el mismo poder que Francia en el voto, pero gana poder en el veto.

Por otra parte, el Tratado de Niza también ha supuesto un aumento del número de decisiones que se adoptarán según el procedimiento de codecisión, es decir, con la participación del Consejo y del Parlamento Europeo, aunque no se han atendido todas las aspiraciones de la Asamblea.

Otra cuestión importante del nuevo Tratado es la simplificación que introduce en los mecanismos para que un determinado número de Estados miembros avance a un mayor ritmo en la integración, facilitando así las llamadas «cooperaciones reforzadas». Desaparece, de esta forma, la exigencia de la unanimidad para su puesta en marcha y quedan condicionadas a su aprobación por parte de, al menos, una mayoría de Estados (ocho de los Quince actuales).

Además, el Tratado establece nuevas materias en las que será posible invocar este derecho a decidir una mayor integración, unos de cuyos ejemplos prácticos más evidentes son la zona euro y el Acuerdo Schengen. De este modo, en todo lo relacionado con la política exterior será posible establecer vínculos entre los Estados miembros sin esperar a que los Quince den su visto bueno. Únicamente la política militar ha quedado fuera de esta integración «reforzada», y ello por la oposición del Reino

Unido, quien, en este ámbito, se muestra como el mayor valedor de los intereses de la Alianza Atlántica en Europa.

En todo caso, con el nuevo Tratado se elimina el derecho de veto que el Reino Unido ha venido ejerciendo para evitar una cooperación reforzada que permitiera a los ministros de Economía de la zona euro establecer un foro formal para avanzar en la coordinación de sus políticas. Es por ello que la institucionalización del «Eurogrupo» se presenta, ahora, más factible que nunca, gracias al Tratado.

Asimismo, y respecto a estas «cooperaciones reforzadas», el Tratado ha eliminado el derecho de los integrantes de un determinado «grupo de avanzadilla» a vetar la incorporación posterior de otros Estados, ya que, en todo caso, la admisión de los «rezagados» se decidirá por mayoría cualificada.

Por lo que se refiere a España, el gobierno de *Aznar* ya ha mostrado un especial interés en participar en cooperaciones reforzadas en materia de política de Justicia e Interior, con el fin de establecer una mayor coordinación en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.

Tratado de Niza
Reforma institucional EUR-27

	Población (mill. hab.)	Población (%)	Votación Consejo	Escaños Parlamento europeo	Comisión (*)
Alemania	82,038	17,05	29	99	1
Reino Unido	59,247	12,31	29	72	1
Francia	58,966	12,25	29	72	1
Italia	57,612	11,97	29	72	1
España	39,394	8,19	27	50	1
Países Bajos	15,760	3,28	13	25	1
Grecia	10,533	2,19	12	22	1
Bélgica	10,213	2,12	12	22	1
Portugal	9,980	2,07	12	22	1
Suecia	8,854	1,84	10	18	1
Austria	8,082	1,68	10	17	1
Dinamarca	5,313	1,10	7	13	1
Finlandia	5,160	1,07	7	13	1
Irlanda	3,744	0,78	7	12	1
Luxemburgo	0,429	0,09	4	6	1
Polonia	38,667	8,04	27	50	1
Rumania	22,489	4,67	14	33	1

República Checa	10,290	2,14	12	20	1
Hungría	10,092	2,10	12	20	1
Bulgaria	8,230	1,71	10	17	1
	Población (mill. hab.)	Población (%)	Votación Consejo	Escaños Parlamento europeo	Comisión (*)
Eslovaquia	5,393	1,12	7	13	1
Lituania	3,701	0,77	7	12	1
Letonia	2,439	0,51	4	8	1
Eslovenia	1,978	0,41	4	7	1
Estonia	1,446	0,30	4	6	1
Chipre	0,752	0,16	4	6	1
Malta	0,379	0,08	3	5	1
UE- 15	375,325				
UE- 27	481,181	100	345	732	27

(*) La UE con 27 Estados miembros deberá decidir la reducción del número de comisarios.

Por lo que se refiere a los países candidatos a formar parte de la UE, muchos de sus representantes políticos hicieron notar, de forma inmediata, su satisfacción por los resultados de la cumbre, ya que en el futuro entramado institucional comunitario tendrán el mismo peso que los Estados miembros actuales.

El responsable de la delegación negociadora de Hungría en Bruselas declaró, tras conocerse el contenido del nuevo Tratado, que «la entrada de nuevos socios es ahora algo tangible, predecible y creíble».

1.2. La Unión Monetaria Europea: Relevo en el Banco de España, referéndum en Dinamarca, segundo plan de transición en España y la entrada de Grecia en el euro

El pasado 12 de julio se produjo el relevo obligado del gobernador del Banco de España, *Luis Angel Rojo*, quien cerraba así una etapa profesional de treinta años dedicados a esta institución y de ocho años como su máximo responsable. *Rojo* ya ha pasado a la historia como el gobernador que consiguió devolver el prestigio al Banco emisor tras la dimisión, forzada por los escándalos financieros, de su antecesor, *Mariano Rubio*.

Con anterioridad, el 28 de junio el gobierno nombró a *Jaime Caruana* como su sucesor, contando, para ello, con el apoyo mayoritario de medios políticos y financieros del país. Valenciano, ingeniero de teleco-

municaciones, *Caruana* fue nombrado, en 1996, Director General del Tesoro en el Ministerio de Economía y, en el momento de su designación como gobernador del Banco emisor era el máximo responsable de la supervisión del sistema financiero español en el propio Banco de España.

A sus cuarenta y ocho años, es el más joven de los gobernadores que el Banco de España ha tenido nunca y, también, es el más joven de sus homólogos europeos. Desde su nuevo cargo, *Caruana* formará parte del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, máximo órgano decisorio en el ámbito de la política monetaria única.

Otra cuestión importante relativa a la Unión Monetaria Europea fue la celebración de un referéndum en Dinamarca para que los daneses decidieran su eventual participación en el euro el pasado 28 de septiembre. El resultado negativo del mismo no resultó ser una sorpresa en medios comunitarios, ya que, desde días antes, los analistas vaticinaban el rechazo danés a la moneda europea, repitiendo el resultado del referéndum sobre Maastricht de septiembre de 1992.

Según los expertos, la tercera edad, las amas de casa y los ciudadanos con rentas más bajas fueron los mayores detractores del euro, y ello por su temor a que el generoso Estado del Bienestar danés comience a recortar las cuantiosas ayudas sociales que concede, como consecuencia de la mayor armonización económica y fiscal que deberá imponerse entre los Estados del euro. A estos sectores se suman otros colectivos de ciudadanos para los que la oposición al euro es la consecuencia natural de su rechazo a la integración europea o a la política interna desarrollada por el gobierno danés.

La UE reaccionó con calma ante esta nueva negativa del pueblo danés, señalando que el resultado de la votación no iba a tener efectos significativos en la integración monetaria europea. El ministro francés de Economía y Finanzas, *Laurent Fabius*, resumía de alguna forma el sentir de la clase política europea afirmando que «la decisión de los daneses ni modifica la situación económica fundamental ni las perspectivas de la moneda única». Añadía que «el euro es ya, hoy, la moneda de 300 millones de personas, que viven en un entorno económico estable» y que «la Economía danesa representa poco más del 2% de la zona euro».

También fue noticia, en septiembre de 2000, la aprobación, por parte del gobierno español, del «Segundo Plan de Transición al euro», que establece que la convivencia física del euro y de la peseta, en el año 2002, durará dos meses.

De esta forma, la peseta dejará de ser moneda de curso legal y de pago el 1 de marzo de 2002, aunque todavía podrá ser canjeable por euros en las entidades de crédito hasta el 30 de junio, y durante un período aún por determinar en las sucursales del Banco de España.

El Plan establece, asimismo, un calendario de pre-distribución de monedas y billetes de euros, de tal forma que, a partir del 1 de septiembre de 2001 se distribuirán estas monedas y billetes a bancos, cajas de ahorro, grandes superficies comerciales y empresas de transporte de fondos. A partir del 1 de diciembre, las entidades de crédito los distribuirán al pequeño comercio y al sector de hostelería. Finalmente, en la última quincena de diciembre de 2001, el gran público podrá comprar «paquetes» de monedas de euros en los bancos y cajas, por un valor total de 12,02 euros (2.000 pesetas). Cada paquete contendrá un total de 43 monedas, correspondientes a los ocho valores faciales posibles (1, 2, 5, 10, 20, 50 cents y 1 y 2 euros).

En cualquier caso, y tal como señala el propio Plan, estos billetes y monedas de euros únicamente serán de curso legal y podrán ser utilizados, por tanto, como medio de pago a partir del 1 de enero de 2002.

Por último, es preciso destacar la efectiva participación de Grecia en la Unión Monetaria desde el pasado 1 de enero de 2001, convirtiéndose así en el duodécimo país que se integra en el euro. Ha comenzado, por tanto, el proceso de sustitución de la dracma, la divisa griega, por el euro, lo que significará la desaparición de una moneda con más de 2.600 años de historia, la más antigua de Europa.

El 19 de junio de 2000 quedó fijada la paridad de la dracma respecto al euro con un tipo de conversión de 340,750 dracmas por euro, equivalente al tipo central que mantenía en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo.

Por otra parte, también es preciso añadir que el euro será la moneda oficial del Vaticano a partir de 2002, tras el acuerdo alcanzado por la Santa Sede e Italia a finales de 2000, en el que se recoge el compromiso del Estado Vaticano de seguir el mismo calendario que el decidido por el gobierno italiano para la introducción de la nueva moneda y la retirada de la lira. Al igual que el resto de países del euro, el Vaticano podrá incluir símbolos de su elección en una de las caras de las futuras monedas de euro.

1.3. La Carta Europea de Derechos fundamentales

El Consejo de Ministros de los Quince, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea suscribieron, el pasado 7 de diciembre, la proclamación de la «Carta de Derechos Fundamentales de la UE».

Se trata de un documento con 54 artículos que ha sido elaborado por más de sesenta representantes del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de cada uno de los Quince gobiernos de los Estados miembros. La Carta aprobada desarrolla seis valores fundamentales de

las sociedades europeas: la dignidad, las libertades, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía y la justicia.

Incluye, igualmente, disposiciones específicas sobre la libertad de investigación científica, la libertad de empresa, la protección de la propiedad intelectual o la protección de los trabajadores en caso de despido injustificado y, tras largos debates al respecto, también hace referencia al derecho a la huelga.

Las instituciones comunitarias optaron finalmente por una fórmula simple, sin dotar a la Carta de efectos jurídicos, y ello porque varios países, especialmente el Reino Unido, se opusieron radicalmente a su incorporación al nuevo Tratado de Niza.

El malestar del Parlamento Europeo se hizo patente en el momento mismo de su ratificación a través de su presidenta *Nicole Fontaine*, quien afirmó su deseo de que «todos los ciudadanos de la Unión sepan que, desde ahora, aunque con anticipación a su plena transcripción jurídica en el Tratado, la Carta será la ley del Parlamento que han elegido por sufragio universal».

1.4. La creación de una Fuerza Armada Europea

El Consejo de Ministros mixto de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Quince decidió, el pasado 20 de noviembre, la aportación de medios y efectivos de cada Estado miembro al «Euroejército», con el fin de que, antes de 2003, éste cuente con una cobertura de 400 aviones y con no menos de un centenar de naves.

Con ello, los socios comunitarios dieron el paso definitivo para la puesta en marcha de la «Fuerza de Reacción Rápida» (FRR), que ya fue decidida ahora hace un año en la cumbre de Helsinki y que contará con una dotación global de 60.000 hombres para acudir a misiones de paz, de ayuda humanitaria o de interposición para prevenir conflictos.

España concretó su aportación a esta fuerza asumiendo un 10% de los recursos humanos, 6.000 efectivos, lo que significa una asignación permanente de entre 10.000 y 12.000 hombres, dada la necesidad de mantener una reserva que garantice la cobertura de la fuerza comprometida. El ministro de Defensa, *Federico Trillo*, precisó, además, que la aportación de nuestro país al «euroejército» incluirá dos cuarteles generales, uno del Aire y otro de Tierra, una brigada mecanizada, un grupo aeronaval dotado de un portaaviones, una unidad de elite de la Marina, fuerzas anfibas y más de 40 aviones, incluidos cazabombarderos y de transporte.

Por su parte, Alemania, el Reino Unido y Francia asumirán la mayor parte de los efectivos, con 13.500 hombres Alemania y con 12.000 Reino

Unido y Francia respectivamente. Los alemanes mostraron su disposición para proporcionar 95 aviones de combate y una veintena de unidades navales al euroejército; los franceses, 75 aviones de combate y 15 navíos, y el Reino Unido, 72 aviones y 18 barcos de guerra.

Dinamarca, en cambio, no participará en la nueva fuerza armada europea, amparada por su cláusula de exclusión de la Política de Defensa pactada en Maastricht.

La decisión es, a juicio de los principales responsables comunitarios en la materia, un nuevo paso hacia la creación de lo que podría ser el «embrión» de un verdadero ejército europeo. A este respecto, algunos recordaron que la FRR ha sido creada en colaboración con los expertos militares de la OTAN, organismo con el que la nueva fuerza establecerá diferentes mecanismos de colaboración y de transparencia.

1.5. El levantamiento de las sanciones a Austria

Los Catorce socios de la UE decidieron el pasado 12 de septiembre levantar las sanciones contra Austria, tras recibir la recomendación en este sentido del «Comité de Sabios» creado al efecto.

En el comunicado que hicieron público entonces afirmaban que «las medidas adoptadas por los Catorce han sido útiles hasta el momento y ahora pueden ser levantadas». Sin embargo, también manifestaron que sus recelos hacia el partido de extrema derecha de *Joerg Haider* que participa en el gobierno austríaco, no han desaparecido y, por ello, decidieron establecer una serie de mecanismos de vigilancia sobre dicha formación política.

La reacción del gobierno de coalición de Viena no se hizo esperar y el mismo presidente federal, el democristiano *Schuessel* declaró que el levantamiento del bloqueo era «un gran éxito para Austria».

2. ACTUALIDAD INSTITUCIONAL

2.1. Los consejos europeos de Santa Maria da Feira, Biarritz y Niza

Durante los pasados 19 y 20 de junio tuvo lugar en la localidad portuguesa de Santa Maria da Feira el Consejo Europeo que daba por finalizada la presidencia lusa de la UE.

La cumbre finalizó con un importante acuerdo de los Quince para eliminar el secreto bancario, de manera que será posible intercambiar datos fiscales entre los Estados miembros y colaborar, así, en la lucha contra la

evasión de impuestos. En todo caso, los efectos prácticos del acuerdo no se percibirán hasta 2009, ya que será preciso contar con el apoyo de otros gobiernos no comunitarios, como el suizo o el norteamericano, para que también aprueben medidas similares contra las evasiones tributarias.

La UE deberá negociar con los países calificados como «centros offshore», como la citada Suiza, Mónaco, Andorra, San Marino y Liechtenstein, la adopción de sistemas equivalentes, alegando el principio de defensa de la competitividad de los mercados financieros europeos. Por su parte, los Estados miembros deberán conseguir un compromiso equivalente respecto a sus enclaves dependientes o asociados, como las Islas del Canal, la Isla de Man, Gibraltar y las zonas caribeñas que dependen administrativamente del Reino Unido.

El Consejo Europeo estableció que debe ser el ECOFIN, Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, quien elabore, por unanimidad, la Directiva correspondiente, a no más tardar, el 31 de diciembre de 2002.

Por su parte, la presidencia francesa de la UE del segundo semestre de 2000 convocó un Consejo Europeo extraordinario en la ciudad vascofrancesa de Biarritz los días 13 y 14 de octubre.

En esta cumbre francesa, los líderes comunitarios avanzaron en la negociación sobre la reforma institucional, y fundamentalmente sobre la extensión de la mayoría cualificada y sobre la reducción del número de comisarios. También debatieron sobre las cooperaciones reforzadas, los campos a los que podrían aplicarse y el número de integrantes necesario para ponerlas en marcha.

Por todo ello, la reunión de Biarritz no se saldó con avances espectaculares, sino que, en todo caso, supuso la confirmación de que, entre los Quince, existía una voluntad firme de alcanzar el acuerdo sobre la reforma institucional en la siguiente cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebraría a final de año en Niza.

De esta forma, todas las expectativas de la UE quedaron aplazadas hasta el Consejo Europeo de Niza, previsto para los días 7 y 8 de diciembre, con el que se daría por finalizada la presidencia francesa del Consejo de Ministros de la UE.

Esta segunda cumbre francesa volvió a demostrar las difíciles negociaciones sobre las que se asienta la construcción europea y, de hecho, llegó a convertirse en la cumbre más larga de la historia comunitaria. Finalmente llegó a concluir en la madrugada del día 11, tras más de cuatro días de duros y tensos debates que enfrentaron a los Estados grandes y pequeños, y también a los grandes entre sí, a Francia y Alemania en particular.

Eran, efectivamente, las cinco de la madrugada del lunes 11 de diciembre cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince hicie-

ron público el acuerdo sobre el Tratado de Niza, que cerraba la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional de la futura Europa de 27 Estados. «La construcción europea es el arte de lo posible» afirmaba entonces el presidente francés *Jacques Chirac*.

Aparte del propio contenido del Tratado, la cumbre también finalizó con el compromiso de los Quince de convocar una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004, con el fin de delimitar el reparto de determinadas competencias entre la propia UE, los Estados y las regiones. Esta Conferencia tendrá, en principio, otras dos aspiraciones, la simplificación de los Tratados de la UE, para hacerlos más cercanos y «asequibles» al ciudadano y la dotación de un valor jurídico vinculante a la «Carta de Derechos Fundamentales de la UE» aprobada en Niza.

2.2. La presidencia sueca del primer semestre de 2001

Suecia preside el Consejo de Ministros de la UE durante el primer semestre de 2001 y, en este sentido, ha definido una serie de prioridades para su mandato.

Así, ha destacado su voluntad de involucrar a sus socios europeos en la reforma de los regímenes sociales que se deriva de la evolución demográfica de Europa. Según detalla el documento oficial presentado por el gobierno sueco, «la débil natalidad y la creciente proporción de personas mayores hace necesaria una reacción política de gran alcance, incluyendo una reestructuración profunda de los regímenes de pensiones y de los sistemas de sanidad, de la atención a las personas mayores, de la mejora de la situación de las familias y de las medidas destinadas a incrementar la tasa de actividad».

Una segunda prioridad de los suecos en este primer semestre del año será la preparación de la ampliación de la UE a los países del Este de Europa. Y una tercera hace referencia a la cooperación europea en la protección del Medio Ambiente y en el desarrollo sostenido de las Economías.

En todo caso, destaca la circunstancia de que el reto más inmediato de la UE se centra en los últimos preparativos para la introducción definitiva del euro el 1 de enero de 2002 y Suecia es uno de los Estados excluidos de la Unión Monetaria Europea.

Es por ello que ha debido ser el gobierno de Bélgica, país que presidirá el Consejo de Ministros durante el segundo semestre de 2001, el que ha debido asumir ya la presidencia del «Eurogrupo», foro que reúne a los ministros de Economía y Finanzas de la zona euro, y el que se ha convertido en el principal responsable de la cuenta atrás de la moneda común a

lo largo de todo el año. En 2002, *Didier Reynders*, ministro belga de Economía, deberá ceder el testigo al gobierno español.

Los objetivos de Bélgica respecto al «Eurogrupo» son claros. Por una parte, mantener y aumentar la visibilidad del foro, en la misma línea que ha venido haciéndolo la presidencia francesa; y por otra, marcar más la diferencia entre los países de la zona euro y el resto de la UE.

3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA

3.1. Armonización fiscal sobre los rendimientos del capital

Los ministros de Economía de los Quince llegaron, el pasado 27 de noviembre, a un principio de acuerdo sobre la directiva de armonización de la fiscalidad del ahorro de los no residentes, sobre la que la UE pretende desarrollar una estrategia de lucha contra la evasión fiscal en la Europa del Mercado Único y del libre movimiento de capitales, y que supondrá el desarrollo normativo del pacto alcanzado en el Consejo Europeo de Santa María da Feira.

Así, y en consonancia con el acuerdo de los Jefes de Estado y de Gobierno, el ECOFIN fijó un largo período transitorio de siete años, a partir de la aplicación de la norma en los Estados miembros el 31 de diciembre de 2002. De esta forma, durante este plazo, una serie de Estados miembros (Luxemburgo, Bélgica, Grecia y Austria) estarán facultados para mantener una retención en origen (el 15% los tres primeros años del período transitorio y el 20% los restantes). Estos ingresos fiscales se repartirán a razón de un 25% para el país recaudador y un 75% para el país de origen del ciudadano comunitario, lo que significa que el Estado que aplique la retención tendrá que transferir el 75% del ingreso fiscal al país de residencia del inversor.

Los cuatro países podrán, así, sustraerse a la obligación de intercambiar información tributaria durante el período transitorio, práctica que sí será la norma común para el resto de Estados durante dicho período y para los Estados acogidos a excepción tras su finalización.

En todo caso, y como también se evidenció en la cumbre de Feira, la efectividad del acuerdo estará subordinada a la adopción de medidas similares por parte de terceros países, como Suiza, Estados Unidos, Liechtenstein, San Marino, Mónaco o Andorra. Y ésta es una cuestión ciertamente delicada pues si bien es cierto que los paraísos fiscales se están viendo sometidos a una fuerte presión internacional, parece poco probable que el gobierno suizo, en particular, decida suprimir de su legislación el secreto bancario y suministre información a los Estados de la UE

sobre los intereses que perciben los titulares europeos de sus cuentas remuneradas, obligaciones o fondos.

El acuerdo se aplicará a todo tipo de figuras de ahorro que sean suscritas a partir del 1 de marzo de 2001. De igual manera, también se aplicará, durante la primera fase del período transitorio, a los fondos de capitalización mixtos (compuestos de activos de renta fija y variable) cuando su componente de renta variable rebase el 40%. Este porcentaje irá disminuyendo a lo largo del período transitorio.

3.2. Propuesta de patente comunitaria

La Comisión propuso el 5 de julio de 2000 la creación de una patente comunitaria, válida para los Quince Estados miembros de la UE, con la intención de que pueda entrar en vigor antes de 2002.

El proyecto presentado pretende que en la tramitación de esta patente comunitaria se utilicen únicamente tres idiomas, el inglés, el alemán y el francés, lo que contribuirá a la reducción, en un tercio, de los gastos que realizan las empresas para proteger sus invenciones en el territorio comunitario. El propio comisario de Mercado Interior, *Frits Bolkestein*, afirmó entonces que «la creación de una patente comunitaria es una parte esencial de los esfuerzos por reducir la carga económica que soportan nuestras empresas».

En la actualidad sí existe una Oficina de Patentes europea, organismo extra-comunitario del que también forman parte terceros países (Suiza, Mónaco, Liechtenstein). Sin embargo, la tramitación ante esta Oficina Europea, con sede en Munich, cuesta, según los datos de la Comisión, una media de casi 50.000 euros, cinco veces más que en EE.UU. y casi el triple que en Japón.

Los gastos de traducción representan, como media, una cuarta parte del coste de la tramitación, es decir, 12.600 euros, cifra que podría reducirse, según la Comisión a 2.000 euros si las lenguas de trabajo se limitasen a tres. La patente europea ofrece un procedimiento único de solicitud y concesión (en inglés, francés o alemán), pero sólo es válida en los diferentes Estados si está traducida a su lengua oficial correspondiente. Las empresas deben, además, afrontar las tarifas de los Agentes (oficinas de tramitación de patentes) que, normalmente, sólo tienen competencia legal en un Estado.

Además del coste, esta patente europea presenta el inconveniente de que son las autoridades judiciales de cada país las competentes respecto a los litigios que pudieran plantearse, lo que provoca una evidente situación de inseguridad jurídica para la empresa.

Es por todo ello que la Comisión ha puesto en marcha el proyecto de

la patente comunitaria que, previsiblemente, impulsará la innovación en la industria europea, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, en la medida en que reducirá sensiblemente la inversión que éstas deberán llevar a cabo para proteger sus derechos de propiedad intelectual.

La propuesta de Reglamento del ejecutivo comunitario pretende utilizar únicamente el inglés, el francés y el alemán para obtener una patente válida en todo el territorio de la UE, eliminando así la exigencia de que deba ser traducida a los diferentes idiomas oficiales de los Estados para conseguir dicha validez.

Asimismo, Bruselas propone la creación de un Tribunal único (con estructura similar al Tribunal de Justicia comunitario), con sede en Luxemburgo, que asuma la responsabilidad sobre los litigios relativos a la validez o a las infracciones cometidas respecto a la patente comunitaria.

3.3. Ayudas regionales a España

El pasado 18 de octubre fue firmado, en Bruselas, el protocolo que define las orientaciones de las futuras inversiones comunitarias en las 12 regiones españolas menos desarrolladas, que no alcanzan el 75% de la renta media comunitaria: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia y Valencia.

Se trata del denominado «Marco Comunitario de Apoyo», MCA, un documento consensuado entre cada Estado miembro y la Comisión, en el que se establecen las prioridades de gasto para los tres Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, Fondo Social Europeo, FSE y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, FEOGA, en su sección Orientación).

En total, el MCA para España supone una financiación comunitaria de 6,9 billones de pesetas para el período 2000-2006, suma a la que se añadirán otros 3,2 billones que deberán ser aportados por el Estado español. Por su parte, es previsible que la iniciativa privada aproveche el «tíron» de la inversión pública y aporte unos 4,3 billones de pesetas.

Las prioridades definidas en el MCA de las regiones españolas de «Objetivo 1» (con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria) se orientan a lo que se ha venido en llamar «economía productiva y de valor añadido», es decir, proyectos de innovación tecnológica, apoyo a PYMES, sociedad de la información, creación de empleo y conservación del Medio Ambiente, y todo ello en detrimento de la financiación de grandes obras de infraestructuras.

El ministro español de Hacienda, *Cristóbal Montoro*, afirmó, con motivo de la firma del MCA que la financiación comunitaria permitirá la creación de 600.000 puestos de trabajo adicionales durante el septenio 2000-2006 en las regiones beneficiadas.

Andalucía recibirá casi un tercio de las ayudas establecidas en el protocolo, 1,9 billones de pesetas, más del doble que la segunda región beneficiada, Galicia (899.000 millones de pesetas). Castilla-León y Comunidad Valenciana, dos de las regiones con mayor grado de convergencia con la UE, recibirán, cada una, más de 700.000 millones de pesetas. Cantabria, que ha superado el calificativo de región de «Objetivo 1», recibirá aún 60.000 millones de pesetas en concepto de ayuda transitoria.

3.4. Aprobación del Estatuto de la Sociedad Europea

Tras treinta años de negociaciones, los Quince alcanzaron el pasado 20 de diciembre un acuerdo político que permitirá la puesta en marcha de una nueva figura jurídica de empresa, la «sociedad europea».

Este tipo de sociedad permitirá a cualquier compañía europea establecerse con agilidad en los diferentes países de la UE sin soportar los inconvenientes burocráticos y los costes administrativos que una nueva implantación supone en la actualidad.

El reglamento comunitario, que entrará en vigor en 2004 previo dictamen del Parlamento Europeo, prevé cuatro formas diferentes para constituir una «sociedad europea»:

- fusión de dos o más sociedades anónimas de, al menos, dos Estados diferentes de la UE,
- formación de un holding creado por sociedades anónimas o limitadas de, al menos, dos países de la UE,
- constitución de una filial común por sociedades de dos o más países de la UE,
- transformación en «sociedad europea» de una sociedad anónima que tenga una filial en cualquier otro país de la UE desde, al menos, dos años.

Por cualquiera de estas vías, las empresas europeas podrán convertirse, voluntariamente, en «sociedad europea», lo que les permitirá operar en toda la UE bajo un único régimen legal. Podrán evitarse, así, los altos costes financieros, administrativos y de dedicación de recursos que supone la creación de nuevas filiales reguladas por legislaciones nacionales diferentes.

Según la Comisión Europea, las empresas transfronterizas que se aco-

jan al nuevo régimen de «sociedad europea» podrían ahorrarse hasta 30.000 millones de euros al año en trámites administrativos en cada Estado.

En todo caso, el acuerdo muestra una limitación importante en el sentido de que cada una de las ramificaciones de la «sociedad europea» estará sometida a las diferentes legislaciones nacionales, tanto en materia fiscal como laboral y de Seguridad Social.

3.5. Denuncia a España por las «acciones de oro»

La Comisión Europea decidió, en julio, interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE contra la normativa española que impone una autorización administrativa a las adquisiciones de más del 10% del capital social de empresas privatizadas en las que el Estado controle, directa o indirectamente, más del 25% del capital social.

Este control «extraordinario» del gobierno español sobre las empresas privatizadas se conoce como «la acción de oro» o «*golden share*», y afecta a Repsol, Tabacalera, Telefónica, Argentaria, Endesa e Indra.

La decisión, que tiene varios precedentes (los gobiernos de Bélgica, Portugal, Italia y Francia ya están siendo examinados por el Alto Tribunal europeo), fue adoptada sobre la base de los principios comunitarios de la libertad de circulación de los capitales y del derecho de establecimiento. A juicio de la Comisión, las restricciones a estas libertades deben estar justificadas por razones imperiosas de interés general y no deben excederse en los medios utilizados. Los poderes especiales contemplados en la legislación española, tales como la autorización requerida para ciertas decisiones corporativas y para inversiones superiores a un determinado umbral «restringen indebidamente las libertades de movimiento de capitales y de establecimiento» a juicio de los expertos.

En todo caso, y aunque el fundamento de la demanda comunitaria es sólido, la situación podría cambiar a muy corto plazo si, como ha anunciado, el ejecutivo comunitario iniciara un debate «de fondo» sobre la problemática general de las «acciones de oro». Este debate se justificaría en las circunstancias especiales que se han derivado de la liberalización de sectores clave en las economías europeas, como la energía o los transportes públicos, y debería dar lugar a una nueva regulación sobre la utilización legítima de los Estados de este mecanismo de control.

Zure egiteko guztiek badute gure laguntza

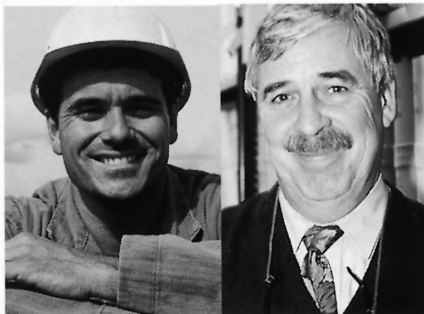
Todas sus empresas tienen nuestro apoyo

Gure ustez pertso-
nek erabakitzen
dute herri baten
geroa, beren ideia
eta proiektuen
bidez.

Guk egin nahi
duzun ekintza
handi hori gauza-
tzeko aukera eman-
go dizuten zirkun-
stantziak erraztea
beste asmorik ez
dugu, gure zerbitzu
eta laguntzak 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 Trebakuntza
Salia

Diputación Foral
de Bizkaia

Departamento de
Empleo y Formación

Cuadernos Europeos de Deusto



**Bizkaiko Foru
Aldundia**

Ekonomi Sustapen
Saila

**Diputación Foral
de Bizkaia**

Departamento de Promoción
Económica



**Universidad de
Deusto**

**Deustuko
Unibertsitatea**

