

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 27/2002

Sumario

Estudios

Los últimos días del servicio militar obligatorio en Europa
R. Ajanguiz

El papel de las regiones en la nueva Europa: especial referencia a las Comunidades Autónomas Españolas
J. Astola Madariaga

Europa, los futuros posibles
J. Borrell Fontelles

Balance de la Presidencia española de la UE
R. de Miguel y Egea

La gobernanza de la Unión
N. Mariscal

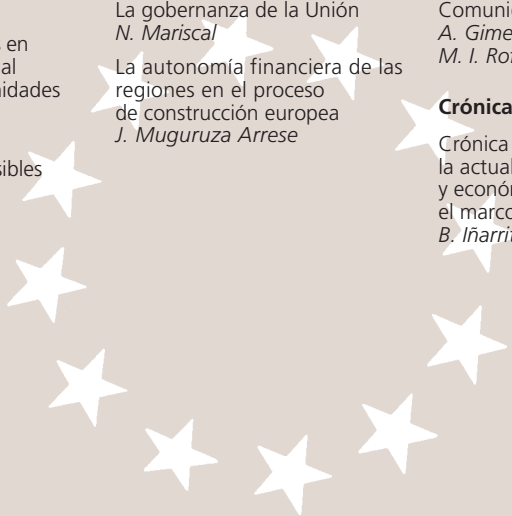
La autonomía financiera de las regiones en el proceso de construcción europea
J. Muguruza Arrese

Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
A. Gimeno Verdejo y M. I. Rufes i Pujol

Crónica

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



Instituto de Estudios Europeos



Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 27/2002

Dirección y Consejo de redacción:

Director: Nicolás Mariscal
Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras
Secretario: Francisco Rodríguez
Consejo de redacción: Francisco Aldecoa
Julio Arriola
Javier Bilbao
José Ramón Canedo
Félix Echevarría
Fernando García de Cortazar
Carlos García Gallego
Laura Gómez Urquijo
Beatriz Iñárritu
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):

Zona euro 28 euros (IVA incluido)
Otras zonas 38 dólares

Número suelto:

Zona euro 15,50 euros (IVA incluido)
Otras zonas 23 dólares

NORMAS SOBRE ARTICULOS PARA LA REVISTA CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO

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

Gracias.

Publicación impresa en papel ecológico

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

Fotocomposición: IPAR, S.Coop. - Bilbao

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

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 27/2002

Sumario

Estudios

- R. AJANGUIZ, *Los últimos días del servicio militar obligatorio en Europa* 11
- J. ASTOLA MADARIAGA, *El papel de las regiones en la nueva Europa: especial referencia a las Comunidades Autónomas Españolas* 55
- J. BORRELL FONTELLES, *Europa, los futuros posibles* 81
- R. DE MIGUEL Y EGEA, *Balance de la Presidencia española de la UE* 91
- N. MARISCAL, *La gobernanza de la Unión* 107
- J. MUGURUZA ARRESE, *La autonomía financiera de las regiones en el proceso de construcción europea* 123

Jurisprudencia

- A. GIMENO VERDEJO y M. I. ROFES I PUJOL, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* 141

Crónica

- B. IÑARRITU, *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea* 167
-

Estudios

Los últimos días del servicio militar obligatorio en Europa

por Rafael Ajanguiz

Prof. titular interino de Ciencia Política y de la Administración
en la Universidad del País Vasco

Sumario: LOS PIONEROS: BÉLGICA Y HOLANDA.—FRANCIA, UN PAÍS EMBLEMÁTICO.—EL COMPROMISO DE ESPAÑA.—ALEMANIA, FIEL A SÍ MISMA.—ITALIA, UNA DECISIÓN SÚBITA.—PORTUGAL, ESA DESCONOCIDA.—LOS PAÍSES NÓRDICOS.—A MODO DE CONCLUSIÓN.

La decisión que adoptó nuestro país, en 1996, de suprimir el servicio militar obligatorio y, con ello, evolucionar desde el modelo mixto al modelo profesional de fuerzas armadas, nos convenció entonces como la más sensata y ajustada a la nueva realidad estratégica internacional. Efectivamente, fue un eslabón más de una secuencia encadenada de países que apuntaban todos en la misma dirección: Bélgica, Holanda, Francia, España, Portugal, Italia... Sin embargo, la secuencia se ha detenido, y las dificultades que está encontrando la reforma española suscitan dudas razonables sobre si fue también una decisión sensata y ajustada a la realidad de *nuestro* país.

Es el momento de reflexionar sobre las razones que llevaron a algunos países europeos, entre ellos el nuestro, a embarcarse en una reforma militar que tiene importantes consecuencias sobre la política exterior y, en definitiva, el papel que juega cada país en el nuevo escenario de relaciones internacionales. Nuestra tesis es que, detrás de una supuesta homogeneidad en los factores que determinaron aquella toma de decisiones, se escondía una multiplicidad de variables y valores que explica las grandes diferencias de proceso y resultados que podemos observar hoy. Unas variables y valores que nuestros gobernantes no sopesaron oportunamente en su día, quizá contagiados, como estaban, por los anhelos y ambiciones del nuevo orden internacional. Aunque también podría ser, puestos a especular, que no tuviesen otra alternativa.

Para contrastar estas hipótesis y determinar cuáles han sido, en cada país, los factores que mayor peso han tenido a la hora de decidir si suprimir o seguir con el sistema de conscripción, daremos a continuación un

breve repaso a los hitos que han definido el proceso de esta política de defensa en un total de nueve países europeos. Procederemos por orden cronológico, siguiendo el compás de las decisiones definitivas al respecto.

Los pioneros: Bélgica y Holanda

Las decisiones de Bélgica (1992) y de Holanda (1993) constituyen, sin duda, el punto de partida del proceso actual de desaparición del servicio militar obligatorio en Europa occidental; pasan desapercibidas para el público general, pero abren un espacio de reflexión en medios políticos que avanza de alguna manera la posterior secuencia de acontecimientos. La decisión análoga del Reino Unido, allá por 1957, no puede considerarse un antecedente significativo; fue interpretada como una singularidad propia de una tradición militar distinta y no tuvo impacto visible en los países de la Europa continental. Así pues, son Bélgica y Holanda quienes realmente abren la caja de pandora de esta obligación.

Existen muchos puntos en común tanto en las razones que motivan esta sorprendente decisión —por inesperada, al menos para el público general— como en los procesos de ejecución en ambos países; no en vano han terminado unificando una parte importante de sus fuerzas armadas. Pero también existen singularidades notables como, por ejemplo, la mejor marcha de la reforma holandesa frente a las dificultades de la belga. Un punto en común es que tanto Bélgica como Holanda tenían antecedentes de debate político sobre esta cuestión. En los años setenta, la conscripción entró en la agenda política coincidiendo con una época de fuerte resistencia al reclutamiento, y las autoridades políticas y militares belgas y holandesas llegaron a plantearse su abandono; lo estudiaron técnicamente, pero al final entendieron que era un paso que no aseguraba la captación de efectivos militares suficientes y optaron por reducir su duración. Veinte años más tarde, ese mismo debate se ha resuelto de manera muy distinta (Meulen y Manigart, 1997).

En 1990, dando por terminada la guerra fría, el gobierno belga aprueba un plan que replantea radicalmente la política militar de este país, el Plan Charlier. Este plan establece la retirada de casi todas las fuerzas desplegadas en Alemania y con ello una drástica reducción del número de militares de empleo; no en vano Bélgica contaba con el índice más alto de Europa al respecto. Paralelamente, recorta el presupuesto militar y reduce en un mes el servicio militar. Una razón de fondo es que Bélgica, con una abultada deuda pública, debe someter su gasto público a un duro ajuste si quiere llegar a cumplir con los criterios de convergencia de la Unión Económica y Monetaria. Tal es la situación, que, dos años más

tarde, en 1992, el nuevo gobierno surgido de las elecciones aprueba un nuevo plan, el Plan Bear 97, que profundiza aún más esa reforma y suprime el servicio militar obligatorio (Thuysbaert, 1994).

También es en 1990, cuando el ministro de Defensa holandés, aludiendo igualmente a la conclusión de la guerra fría, procede a ciertos recortes, aunque ciertamente menores que los del país vecino, en el número de efectivos militares. Igual que su colega belga, advierte con firmeza que tales reformas no son el camino para una eventual abolición de la conscripción. Un año más tarde, al conceder una reducción simbólica de su duración, insiste de nuevo en que esta institución es indispensable para una relación saludable entre las fuerzas armadas y la sociedad. Ello no impide que encargue a una comisión de expertos la elaboración de un informe confidencial sobre la salud del servicio militar obligatorio; informe que concluye subrayando la necesidad de reformar la conscripción pero descartando su supresión (Doel, 1994). No obstante, para entonces, el gobierno tiene ya la certeza, por lo que ha sucedido en el país vecino y los datos de opinión pública que publican los medios de comunicación, de que el reclutamiento forzoso tiene los días contados. En consecuencia, en la primavera de 1993, apenas un año después que su colega belga, el ministro de Defensa, Relus ter Beek, anuncia oficialmente su abolición. Uno de sus principales argumentos para tal medida es que resulta insostenible, por poco igualitario, un reclutamiento selectivo que en la práctica sólo obliga a un tercio de los jóvenes (Meulen y Manigart, 1997).

Hay que señalar que esta decisión es formulada en ambos países por un gobierno de centro-izquierda, precisamente el entorno político que, históricamente, ha defendido con mayor tesón la necesidad de la conscripción. Este hecho, que expresa llanamente la debilidad de los principios ideológicos ante el empuje de la razón práctica de los ciudadanos y del propio gobierno, facilita que los acontecimientos se sucedan con rapidez y sin mayor controversia. Existe una extraña unanimidad al respecto. Tanto la ciudadanía como la clase política consideran que la decisión es pertinente porque, sencillamente, es lo que había que hacer (Meulen y Manigart, 1997).

Paradójicamente, este consenso impone ciertas dificultades a la reforma. En primer lugar, cierra el camino a posibles alternativas como, por ejemplo, la creación de algún tipo de servicio nacional voluntario que, debidamente acompañado de un sistema de incentivos suficientemente persuasivo, devenga en la necesaria promoción del reclutamiento militar voluntario y salvaguarde, además, la prestación de servicios sociales que aseguran los objetores de conciencia. Esto es lo que proponen, sin demasiado éxito, los ministros de Defensa de ambos países.

En segundo lugar, ese consenso precipita los acontecimientos. Aunque los planes originales belgas y holandeses se daban un plazo de cuatro y cinco años respectivamente, todo se resuelve en la mitad de tiempo; en parte, porque los últimos conscriptos recurren a distintas estratagemas para eludir el reclutamiento¹. Así las cosas, en 1996, el ministro belga de Defensa, Jean-Paul Poncelet, habla de «una reforma caracterizada por la precipitación», y un alto jefe militar se queja amargamente de que «el fin del servicio militar ha sido demasiado rápido, ¡si en Francia Chirac ha previsto seis años! Toda la estructura, sobre todo la suboficialidad, se ha resentido con este cambio.»²

Es natural que las quejas provengan del estamento militar, especialmente del ejército de Tierra; a fin de cuentas, es el más afectado por el cambio. Y también es lógico que sean más frecuentes en Bélgica que en Holanda porque son más los oficiales damnificados y porque sus fuerzas armadas, de composición predominantemente francófona, tienen una orientación más institucional, más identitaria, mientras que las holandesas siempre han tenido una orientación más ocupacional (Moskos y Wood, 1991). Pero las dificultades que vive el reclutamiento voluntario en ese país conceden a sus militares parte de razón: esa precipitación ha complicado una reforma suficientemente problemática en sí misma.

Estas complicaciones llevan al ministro de Defensa belga a promover, en 1997, un debate nacional sobre el futuro de la institución militar. Un debate que termina centrándose en el capítulo presupuestario; ciertamente, la llave de la que depende la modernización del equipamiento y, sobre todo, el reclutamiento de las nuevas generaciones. Además, el gasto militar es el elemento que mejor simboliza la pugna existente entre las distintas sensibilidades y posiciones políticas en relación con la política militar en su conjunto: los liberales desean que aumente a discreción; los socialcristianos y socialistas francófonos defienden un menor incremento a tono con lo que están haciendo otros países aliados de igual tamaño; y los ecologistas y socialistas flamencos son partidarios de dejarlo como está. El resultado final es un compromiso pragmático y realista entre las partes, como corresponde a la cultura política de este país. Así, el plan estratégico 2000-2015 del ministro Flahaut opta por continuar con el mismo presupuesto anual (en torno a los 2.500 millones de euros), pero reduciendo las fuerzas armadas en otros 5.000 efectivos (un 11%), para mejorar sus prestaciones y reducir la edad media de 36,4 a 33 años. Los

¹ Entrevistas con Anton Luccioni, representante de Vereniging Dienstweegeraars (Holanda), y con Jan van Criekeing, del Forum voor Vredesaktie (Bélgica), el 22 de julio de 1996.

² *La Libre Belgique*, 20 de julio de 1996, páginas 4 y 5 del suplemento.

problemas de reclutamiento y las limitaciones del gasto público dictan, una vez más, la política militar belga (Dumoulin, 2001).

Los tiempos, modos y contenidos del proceso de la política de Defensa holandesa durante los últimos cinco años son muy parecidos a los del país vecino. La reforma militar está igualmente encorsetada por las disponibilidades presupuestarias, y existen también algunas dificultades para reclutar los 8.000 hombres y mujeres anuales que se necesitan para renovar las fuerzas armadas y asegurar así las unidades a disposición de los operativos multinacionales en marcha. Durante el año 2000, el reclutamiento para las unidades de combate arroja un déficit del 14%. Ello provoca tensiones en la coalición de gobierno que resulta de las elecciones de 1998: social-demócratas, liberales de izquierda y liberales conservadores. Mientras el ministro de Defensa propone mejorar los sueldos de los soldados para cumplir el objetivo de reclutamiento, los socialdemócratas plantean una reducción de 5.000 efectivos. Y en relación al gasto militar, la derecha, partidaria de mantener la proporción actual del 1,7% del PIB, se enfrenta a una izquierda y una opinión pública que propugnan una reducción que podría cuantificarse en un 7%. Sin lugar a dudas, esta disparidad imprime a la política militar un carácter típicamente continuista (Everts, 2001).

En cualquier caso, en lo que a la conscripción se refiere, es evidente que tanto Bélgica como Holanda han decidido su supresión porque no aporta valor añadido alguno al proyecto a largo plazo que gobierna las decisiones de los responsables políticos y militares de ambos países: integrar sus fuerzas militares nacionales en el nuevo esquema multinacional. Belgas y holandeses están especializando y rediseñando sus unidades militares en función de las necesidades tanto de la nueva OTAN como del recién creado Eurocuerpo o cuerpo de ejército europeo; compatibilizan ambos diseños participando cumplida y activamente en todas sus misiones y estructuras. Y es que el papel que pueden jugar sus militares, gracias a su conocimiento de idiomas y del procedimiento administrativo europeo, y habituados como están a coordinar y procurar consensos, es más sugerente para los intereses nacionales que seguir disponiendo de un ejército de pequeño tamaño en unas OTAN y UE en expansión (Doel, 1994; Dumoulin, 1997; Kreemers, 2001).

Francia, un país emblemático

La decisión de suprimir el servicio militar obligatorio que adopta Jacques Chirac en 1996 constituye un punto de inflexión en la historia de esta institución; es entonces cuando la ciudadanía europea, pero también

muchos políticos y militares, cae en la cuenta de que los días del servicio a la patria están contados. Lo que en círculos especializados se adivinaba como una decisión próxima, regida por los mismos parámetros que los casos anteriores de Bélgica y Holanda, significa una auténtica sorpresa para el público en general y, sobre todo, para todas aquellas personas que siempre han identificado a Francia como la cuna y referencia emblemática del servicio militar obligatorio. De hecho, esta decisión levanta una auténtica polvareda política y es interpretada por algunas autoridades, por ejemplo el canciller Helmut Kohl, como una infidelidad a los principios constitucionales del Estado moderno; en términos más prosaicos, un precedente que compromete la continuidad de la conscripción en los países del entorno.

El consenso ideológico

Esta sorpresa debe relativizarse mucho, no obstante, en lo que a los medios políticos franceses se refiere. Aunque apenas trascendiera a la opinión pública, el debate sobre esta cuestión ha emergido una y otra vez durante las últimas décadas, sobre todo en las filas de la derecha. Es preciso recordar que el mismísimo De Gaulle, fundador del RPR y padre político de Chirac, por aquel entonces un simple coronel del ejército, publicó en 1934 un libro titulado *Vers l'armée de métier* —hacia un ejército profesional— en el que, aun aceptando el reclutamiento forzoso como fuerza de apoyo en la defensa territorial, postulaba sin ambigüedad alguna que la defensa francesa debía vertebrarse a partir de un ejército profesional bien equipado (McKenna, 1997).

En cualquier caso, será en los años sesenta y primeros setenta, en un contexto dominado por las movilizaciones en contra de la intervención militar en Argelia y en otras colonias francesas —recordemos el Manifiesto de los 121—, y también por la desobediencia civil de los objetores de conciencia, cuando este debate tome verdadera carta de identidad. Entonces, llegó a realizarse un estudio técnico sobre la viabilidad de una progresiva transformación de la conscripción en voluntariado. El propio Chirac, apoyado por destacados líderes como el ex primer ministro Pierre Messmer, defendía este cambio (Martin, 1977: nota 99). Al final, sin embargo, se impuso la voluntad de continuar con la tradición del servicio militar obligatorio. Fue, según (Martin, 1977: 392), una decisión lastrada por consideraciones de tipo ideológico:

Se explica por el efecto acumulado de tres factores: consideraciones presupuestarias, las actitudes de los militares de carrera y, el más importante, la estrecha vinculación de la izquierda política francesa a este tipo

de organización. Muy marginalmente debiera añadirse que, respecto de la opinión pública, el servicio militar ha gozado de un cierto apoyo como símbolo de la conciencia colectiva francesa.

Si la conscripción universal se ha mantenido hasta hoy a pesar de sus problemas estratégicos, técnicos, económicos y sociales, ello ha sido por voluntad política, y si continua existiendo también lo será por voluntad política.

Efectivamente, hay buenas razones para creer que la conscripción ha durado tanto en el país vecino porque ha prevalecido una cierta combinación de consideraciones de tipo ideológico y pragmático del lado de las clases dirigentes de uno y otro signo por encima del anhelo abolicionista, aunque ciertamente difuso y pobremente articulado, de un sector importante del pueblo llano. No en vano, la conscripción constituye un punto de encuentro de las dos tradiciones modernas de la defensa que emergen de la segunda Guerra Mundial: el ejército permanente —bien en su versión tradicional como lo pensaba Pétain o bien en su versión modernizante como lo entendía De Gaulle— y el ejército de ciudadanos de la resistencia (Howorth y Chilton, 1984b). En este contexto, podría aventurarse incluso una cierta división de funciones: a la derecha le habrían correspondido los argumentos más pragmáticos, y a la izquierda, los más ideológicos. Esta división de funciones explicaría el mayor protagonismo de la derecha en la decisión de suprimir la conscripción: con el tiempo, las razones prácticas han ido cambiando de signo —antes a favor, ahora en contra—, para terminar imponiéndose sobre las narrativas de la participación en la defensa nacional. Pero la persistencia hasta nuestros días de esta institución se debería en gran medida a la prolongada hegemonía de los discursos pregonados por la izquierda.

Ciertamente, la izquierda francesa ha sido siempre, desde sus mismos orígenes, mucho más militante que la derecha en favor de la conscripción. Fue a principios del siglo xx y en oposición al antimilitarismo anarco-sindicalista de la CGT, cuando el Partido Socialista, bajo la dirección de Jaurès, abogó por la estructuración de un ejército de milicias ciudadanas *incapaces para el ataque pero invencibles en la defensa*. Este debate entre antimilitarismo y ejército popular se mantuvo vivo en el periodo entre guerras, y sólo el esfuerzo bélico y la mitificación de la resistencia contribuyó definitivamente a que prosperaran las tesis de Jaurès. De hecho, no hay constancia de disenso interno a partir de la segunda Guerra Mundial. Más bien al contrario, esta reconciliación entre nación y ejército —la *levée en masse* como expresión de la cohesión nacional y, por extensión, de la identidad francesa— hizo posible su gradual incorporación al atlanticismo y la defensa de la OTAN.

En consecuencia, durante la primera parte de la guerra fría, la confrontación no se produjo entre derecha e izquierda, sino entre socialistas y comunistas. El Movimiento por la Paz, dominado por el Partido Comunista, movilizó a las masas en contra de la hegemonía americana y de las tendencias antisoviéticas y a favor de una abstracta paz universal. Con todo, esa movilización, decididamente ambigua en la cuestión del desarme, no fue obstáculo para el regular apoyo comunista a la política militar francesa de ese periodo. De hecho, aunque comunistas y socialistas firmaron en 1972 un programa común de gobierno que propugnaba el abandono del arsenal y la producción nuclear, ambos partidos terminaron convergiendo con la derecha en la filosofía de la *force de frappe*.

Tampoco el ascenso de la nueva izquierda en los años sesenta puso en cuestión el poderío y la independencia militar de Francia. Más bien al contrario. Apelando a la resistencia y a la tradición revolucionaria —su lema en 1968 era «on te donne un fusil, prend-le!» (si tienes un fusil, cógelo)—, sus formaciones coquetearon con la idea de Francia como un «gran poder progresista» cuya misión era extender el principio republicano por el mundo. Sin duda, aquel juego de creencias y conveniencias obstaculizó enormemente la capacidad de movilización e influencia de grupos partidarios de la desmilitarización y el desarme, y terminó propiciando un movimiento pacifista débil y organizativamente desmembrado (Howorth y Chilton, 1984a).

En conclusión, en un contexto embargado por una gran carga ideológica, la continuidad de la conscripción ha sido una realidad incuestionada durante mucho tiempo. De hecho, podríamos decir que la *levée en masse* ha integrado, junto a los conceptos de poder global —*rang y grandeur*— e independencia militar de Francia, una verdadera cultura política en materia de defensa. En los setenta, Francia puntuaba con un ocho, el más alto de los seis países estudiados, en una escala de diez puntos sobre la importancia que los discursos públicos daban a la credibilidad militar en el marco de las relaciones internacionales (Kelleher, 1978). Y, desde luego, aun hoy en día, pocos países europeos se sienten tan cómodos como Francia con un gran desfile militar como el que se celebra el 14 de julio por los Campos Elíseos de París.

En un marco más general, este consenso entre los grandes partidos franceses en materia de defensa explicaría en buena medida el continuo tangible que tiene esta política desde De Gaulle a Chirac, pasando por Pompidou, Giscard d'Estaing y Mitterand. A pesar de una aparente conflictividad, todas las partes han terminado convergiendo en cuestiones como la *force de frappe*, las fuerzas de acción rápida, o la misma conscripción; todos han impulsado, igualmente, una sostenida modernización estructural de las fuerzas armadas bajo el criterio rector de hacer

valer el poder y la influencia de Francia en Europa y en el mundo (Gregory, 2000; Menon, 1994). Paradójicamente, es precisamente esa reforma estructural, en su voluntad de adaptarse a las nuevas coyunturas, la que hoy provee los argumentos necesarios para descartar el reclutamiento forzoso. Lo hemos dicho: con el tiempo, las consideraciones de carácter más pragmático se han ido imponiendo sobre los argumentos de corte ideológico que vetaban la posibilidad de suprimir esta obligación.

Podemos considerar el contexto de desarme que domina Europa a finales de los ochenta como el punto de inflexión de este cambio. En la primavera de 1989, en plena campaña de las elecciones europeas, el ex presidente Valery Giscard d'Estaing declara que «si la negociación de Viena sobre armas convencionales acaba con éxito y sus conclusiones se llevan a la práctica, yo pediría que Francia comenzara a estudiar el paso a un ejército profesional»³. Estas declaraciones son contestadas por el ministro de Defensa, Jean Pierre Chevènement, apelando a la tradición republicana, pero destacando, sobre todo, que tal medida supondría un coste económico inasumible para Francia. Poco después, aprovechando la decisión gubernamental de reducir el servicio militar de 12 a 10 meses, Francois Fillon, diputado del RPR (neogaullista), propone públicamente que el ejército de masas sea sustituido por un ejército enteramente profesional y de menor tamaño, unos 185.000 efectivos. No sólo pone en cuestión la vigencia del reclutamiento obligatorio, sino también el poderío militar de Francia; recordemos que, en esos momentos, sus fuerzas armadas cuentan con 450.000 efectivos. Interviene, entonces, el presidente Mitterand, para recordar que la defensa es cosa de todos: «nada puede reemplazar el esfuerzo colectivo, sin el que la defensa nacional pierde su verdadero valor» (Estrella, 1993: 76-77).

Sin embargo, a nadie se le escapa que esta cuestión ha entrado definitivamente en la agenda política. Dos años más tarde, en 1991, nos encontramos a un Chirac muy contrariado por la pobre participación de las fuerzas armadas francesas en la guerra del Golfo, y, en general, porque sus problemas estructurales para asegurar una intervención militar convincente están lastrando el liderazgo que Francia debería tener en la definición de las relaciones internacionales post-guerra fría. Sabe que una parte importante del problema es la falta de voluntarios, o, mejor dicho, la presencia de reclutas forzosos en aquellas unidades que son centrales para el nuevo escenario. Por lo tanto, antes de que acabe ese año, consigue que la dirección del RPR apruebe, aunque sin plazos, la futura supresión del servicio militar obligatorio. Algunos meses más tarde, Bélgica y

³ *Revista Española de Defensa* 17/18: 67 (1989).

Holanda deciden llevar a cabo esa medida. Todo ello abre el debate entre los mandos y analistas militares: unos proponen suprimir el reclutamiento forzoso porque sitúa a Francia en clara desventaja frente al potencial militar del Reino Unido; otros rechazan el reclutamiento voluntario porque se nutre de los jóvenes con menos recursos —económicos e intelectuales— y redundaría en un debilitamiento de la defensa; otros propugnan aumentar el componente de empleo y reducir en consonancia la recluta forzosa; y otros, por fin, apuestan por promover un voluntariado de larga duración sobre la base del servicio militar obligatorio (referencias de *Défense Nationale* citadas en (McKenna, 1997).

Elecciones presidenciales de 1995

El debate político adquiere relevancia pública en la carrera para las elecciones presidenciales de 1995. Chirac y Balladur compiten por la designación de su partido, el RPR. Así que, cuando Chirac propone reducir a seis meses el servicio militar, como un primer paso para suprimirlo en un plazo de cinco a diez años, Balladur le tilda de demagogo⁴. Balladur ha colaborado con el ministro de Defensa, François Léotard (UDF, coalición de gobierno con el RPR), en la redacción del Libro Blanco sobre la Defensa de 1994. Este libro blanco, que reemplaza al aprobado en 1972, establece que, aunque hayan desaparecido las amenazas directas al territorio nacional con el fin de la guerra fría, ello no invalida en modo alguno la superioridad del interés nacional como eje central de la política de defensa, ni tampoco ha variado el apoyo que la sociedad francesa presta a sus fuerzas armadas, la conscripción o la misma política de defensa. Sin embargo, para que Francia pueda seguir defendiendo el interés nacional, allá donde sea necesario hacerlo, es imprescindible modernizar el potencial militar, incluido el armamento nuclear.

El libro blanco defiende que continuar con el modelo mixto de ejército, es decir, con la conscripción, es la clave para evitar que el gasto de esa modernización rebase los límites presupuestarios. De nuevo, el argumento económico aventaja a los argumentos ideológicos, que se incluyen a continuación con la misma redacción de siempre: «la expresión de la participación de todo francés en su defensa y el medio idóneo de simbiosis entre la nación y sus fuerzas armadas», decía el libro blanco de 1972 (citado en Martín, 1977: 393); «el servicio militar es una piedra fundacional de la República, un cemento que unifica la nación, un espacio

in-

⁴ *Le Monde*, 13 de enero de 1995.

tegrador, una escuela de ciudadanía, un paradigma de la lealtad de los franceses a Francia», dice el libro blanco de 1994. No obstante, cabe llamar la atención que eso es precisamente lo que, al parecer, piensan los franceses; las encuestas del momento confirman que el apoyo al servicio militar obligatorio se acerca al 70%.

El caso es que, de una forma u otra, Chirac logra presentarse como el hombre que va a cambiar Francia y supera fácilmente en la candidatura del RPR a un rival que representa el status quo. Chirac recurre de nuevo a esta cuestión polémica cuando se enfrenta al candidato socialista Lionel Jospin en un debate televisado. Jospin defiende aplicadamente el principio de la conscripción, proponiendo algunas mejoras en sus condiciones de cumplimiento. Entonces, Chirac le contesta:

En primer lugar, en relación con el servicio militar yo siempre he pensado que estaba y está desfasado. Usted habla de los conceptos republicanos. El servicio militar es igualitario y universal. Todo el mundo tiene que hacerlo, y todos bajo las mismas condiciones. Pero hoy eso no es así y, además, es imposible que lo sea. Si uno proviene de una familia con buenos contactos, puede cumplir con su servicio militar trabajando en un banco de Singapur, y el que no, lo cumple en condiciones bastante más ingratas. Es inevitable. Simplemente porque, por razones demográficas, el ejército no está en condiciones de poder elegir a sus reclutas.

En segundo lugar, necesitamos unas fuerzas armadas más sofisticadas. No se puede detener la profesionalización de los ejércitos. Es inevitable. Es lo que sucede en todas las sociedades democráticas. Ahora bien, como eso no va a suceder de la noche a la mañana, podemos mientras tanto sustituir el servicio militar por un servicio cívico para hombres y mujeres. Podría consistir en actividades que fortalezcan las redes de solidaridad de nuestra sociedad y que se correspondan con cuestiones específicas de la defensa o también con una dedicación a labores humanitarias dentro y fuera del país. Y esto sí que es un servicio verdaderamente republicano⁵.

Chirac gana las elecciones presidenciales porque logra conectar con lo que realmente piensa la población al margen de las encuestas (Szarka, 1996). Por un lado, la propuesta de suprimir el servicio militar logra atraer voto joven; (McKenna, 1997: 126) confirma que «se benefició de la demanda *de facto* de una sociedad que estaba interpretando el servicio militar como una pérdida de tiempo». Y por el otro, con su proyecto de reafirmación militar, apela al orgullo nacional, reverdece el sentimiento de ambición y grandeza de Francia, y recupera el patriotismo zaherido por el visible liderazgo estratégico del mundo anglosajón. Su programa mili-

⁵ *Le Monde*, 4 de mayo de 1995.

tar concita así el respaldo de dos públicos dispares: los jóvenes y sectores urbanos postmaterialistas que desean el fin de la obligación militar y los mayores y sectores rurales tradicionales y materialistas que se sienten muy franceses. Además, su audacia y determinación en esta política pública contribuyen a presentarle como un líder fuerte y decidido, un verdadero presidente de la República (Johnson, 1997).

La suspensión del reclutamiento obligatorio

En los primeros meses de su mandato, Chirac autoriza las pruebas nucleares de Mururoa. La actualización de la *force de frappe* es una condición necesaria para fortalecer estratégica y simbólicamente a Francia en relación a las otras potencias nucleares. Era, de hecho, una decisión que habían aconsejado a Mitterand y que éste había pospuesto, por lo que Chirac, que además es proclive a los grandes gestos degaullianos, particularmente los que conciernen al interés nacional, encuentra en ella una manera convincente de oponerse a Mitterand y demostrar su capacidad de liderazgo. Sin embargo, las pruebas nucleares hacen que el apoyo de la opinión pública caiga rápidamente desde el 64% que disfrutaba al ganar las elecciones hasta el 27% de noviembre (Gregory, 2000). Quizá por esta razón, en enero de 1996, nada más concluir esas pruebas, anuncia públicamente la suspensión del servicio militar obligatorio y su sustitución por un encuentro cívico de una semana de duración⁶. El cambio está en marcha.

Dos son los argumentos centrales de esta suspensión. Uno, que el gran número de exenciones no garantiza de hecho la universalidad ni la igualdad de todos ante el servicio militar. Y dos, que «el ejército francés no está adaptado al mundo moderno»; debe tener menos efectivos pero mejor entrenados y equipados⁷. Chirac no puede consentir que Francia quede por debajo del Reino Unido, como de hecho había sucedido en la guerra del Golfo:

Para reunir poco más de 10.000 hombres tuvimos que buscar voluntarios de aquí y allá e improvisar constantemente⁸. Eso no debe volver a repetirse. Mediante esta reforma, el ejército francés ha de ser capaz de enviar hasta 60.000 efectivos a cualquier parte del planeta, en un plazo muy breve de tiempo. Ya no estamos amenazados por ningún invasor. Ahora y en el futuro lo esencial es poder intervenir allí donde los intereses france-

⁶ *El País*, 20 de enero de 1996.

⁷ *El País*, 27 de enero de 1996.

⁸ En realidad fueron 12.000, pero los ingleses pudieron reunir casi el triple y sin los problemas logísticos de los franceses.

ses se vean amenazados. Para eso necesitamos disponer de un ejército muy bien preparado y capaz de desplazarse rápidamente. El nuevo ejército francés se basará en dos principios fundamentales: disuasión nuclear y proyección exterior⁹.

Al igual que en la campaña electoral, estos mensajes, la abolición de la conscripción y el fortalecimiento militar-nacional, sirven de nuevo para recuperar parte del apoyo perdido. En junio, el apoyo a Chirac se ha remontado hasta el 47%.

Los partidos políticos y el propio movimiento pacifista apenas se movilizan en contra de esta decisión. Los socialistas y el ex ministro Leonard, de la coalición de gobierno, insisten en que se trata de un cambio improcedente y exigen que se convoque un referéndum; quieren que las aguas vuelvan a su cauce, que se rehaga de nuevo el consenso básico sobre la política militar que las elites políticas han compartido durante décadas. Esta propuesta es recogida y defendida en primera página por el director de *Le Monde*, Jean-Marie Colombani¹⁰. Pero Chirac, en su posición de líder con carisma, descarta la idea apelando precisamente a un principio básico de ese consenso entre elites: los asuntos de la defensa nacional no se deciden en referéndum. El movimiento pacifista y antimilitarista tampoco es oposición. Hace tiempo que perdieron su capacidad de influencia y movilización; son pocos y están divididos en muchos grupos pequeños. Ahora, además, les embarga una terrible contradicción: «siempre hemos estado en contra de la conscripción, pero los partidos de derecha quieren ahora quitarla para fortalecer el ejército, el mismo ejército contra el que también estamos los pacifistas»¹¹.

Así las cosas, el debate se centra y agota en lo único discutible, la duración y contenido del servicio cívico que va a sustituir al servicio militar obligatorio, el *rendez-vous citoyen*. Este encuentro ciudadano es una de las pocas cuestiones que no se desarrolla de forma detallada —tan sólo se menciona en el apartado de medidas para el reclutamiento— en la *Loi relatif à la programmation militaire* que es presentada en mayo y aprobada en junio por el procedimiento de urgencia (Assemblée Nationale, 1996). A instancias de los comunistas, el parlamento aprueba que sea un servicio de dos meses que asegure una formación militar básica a los jóvenes franceses y les haga partícipes de la defensa del país (McKenna, 1997). Sin embargo, lo que confirmaría que es muy difícil, si no imposible, sostener la obligatoriedad en tiempos de crisis, ese acuerdo nunca se

⁹ *El País*, 23 de febrero de 1996, y *Le Monde*, 24 de febrero de 1996.

¹⁰ *Le Monde*, 30 de mayo de 1996.

¹¹ Actas del Grupo de Trabajo sobre Profesionalización de los Ejércitos, Consejo Anual de la Internacional de Resistentes a la Guerra, Lieja, julio de 1996.

ha hecho cumplir. Sin ir más lejos, Chirac fue progresivamente reduciendo su duración a siete días, luego a cinco días¹², y al final se ha quedado en un solo día¹³. Su puesta en marcha tiene lugar el 3 de octubre de 1998, consistiendo en una jornada de asistencia obligatoria para conocer la institución militar y recibir información sobre el reclutamiento remunerado¹⁴.

La implementación de la Défense Nouvelle

La *Loi relatif à la programmation militaire* de 1996, concida como *petite loi*, es en realidad una ley muy ambiciosa que, según como se mire, rompe claramente con el continuismo de las leyes anteriores. De hecho, sustituye a la que había sido aprobada tan sólo dos años antes y cuyo horizonte de vigencia era el año 2000, y constituye la primera fase del programa *Défense nouvelle 1997-2015*. Una nueva defensa que se define sobre seis grandes ejes o cambios: a) profesionalización; b) reducción de efectivos en un 30%; c) reducción del presupuesto militar; d) simplificación del arsenal nuclear; e) redefinición de las funciones de las fuerzas armadas; y f) reestructuración de la industria de defensa.

Aunque de mayor calado, se trata de una reforma que, en la práctica, goza del mismo consenso básico entre todas las grandes fuerzas políticas que ha caracterizado siempre a la política francesa de seguridad y defensa. En el fondo, no puede ser de otra manera, ya que este consenso permanente es también una consecuencia del proceso mismo de esta política pública: la centralización de los asuntos de defensa y exteriores en manos del presidente de la República, que se rodea de una poderosa red de consejeros y técnicos, da lugar a una estructura de decisión muy estable y, a la vez, difícilmente controlable por actores externos. En este contexto, tanto el parlamento como el gobierno juegan un papel muy limitado; se podría decir que los ministros de Defensa y Asuntos Exteriores no pueden sino aplicar las decisiones de Presidencia. Lo que sí pueden, sin embargo, es dosificar su grado de cooperación necesaria. Por ejemplo, la llegada al poder del gobierno de Lionel Jospin en mayo de 1997 supuso un toque de atención a la hegemonía de Chirac en la implementación de esta reforma militar. Jospin no llega a cuestionar en ningún momento los ejes de la reforma; de hecho, la política militar fue la gran ausente en las

¹² *El País*, 28 de noviembre de 1996.

¹³ *Le Monde*, 25 de julio de 1997.

¹⁴ *ABC*, 5 de octubre de 1998. Hoy en día están habilitados 250 puntos de información en cuarteles y bases aéreas de todo el país a los que han acudido hasta hoy 1,4 millones de chicos y 350.000 chicas.

elecciones legislativas de 1997. Pero introduce un recorte presupuestario que obliga a Chirac a negociar su financiación, y, de paso, comprometerse a consultar al gobierno en la implementación de la reforma militar. Así las cosas, en marzo de 1998, ambas partes firman un pacto para el periodo 1999-2002 que sanciona un esfuerzo extraordinario en materia de inversiones de defensa y descarta todo debate público sobre los asuntos de la defensa (Buffotot, 2001b). Un pacto que ha dejado de ser necesario con la reelección de Chirac y el triunfo de la derecha en las elecciones parlamentarias del 2002. Recientemente, el mismo Chirac ha dejado claro que ahora tiene las manos aún más libres para incrementar el presupuesto de defensa y reforzar el potencial militar de Francia¹⁵.

En cualquier caso, al día de hoy, la *petite loi* ha cumplido sus dos objetivos centrales: sentar las bases para renovar y relanzar la industria de defensa, y componer una fuerza enteramente profesional de unos 250.000 efectivos. Y lo ha hecho con un año de adelanto: el reclutamiento forzoso ha sido suspendido en diciembre del 2001. No se han cumplido, por tanto, las alarmistas predicciones de quienes veían imposible reclutar a los 28.000 soldados que hacían falta para llegar a esa cifra; tampoco los costes de esta transformación han sido insalvables, como se llegó a decir. Pero siguen existiendo dudas entre algunos militares sobre las garantías de éxito del reclutamiento voluntario ahora que ha dejado de existir el servicio militar obligatorio.

El compromiso de España

El 17 de abril de 1996, días antes de la investidura de Aznar como presidente de España, PP y CiU alcanzan un acuerdo para suprimir el servicio militar obligatorio en un plazo de seis años; con ello ponen fin a los denodados esfuerzos de los anteriores gobiernos por sostener, contracorriente, esta prestación. Este acuerdo se traduce en la creación de una comisión mixta Congreso-Senado con objeto de implicar a los diferentes partidos en una reforma que se adivina difícil. El trabajo de esta comisión se inaugura el 5 de diciembre de 1996 con la presentación, por el ministro de Defensa, del informe «Nuevo modelo de Fuerzas Armadas». En realidad, este informe presenta dos opciones: unas fuerzas armadas de igual tamaño (180.000 efectivos) al previsto en el modelo Fuerzas Armadas 2000 que fuera pactado por PSOE y PP en 1991 y que ahora se considera agotado, y otras más modestas (150.000 efectivos). Tras un año largo de estudio, esta comisión mixta elabora un dictamen que es aprobado por Congreso y Senado, respectivamente, en mayo y

¹⁵ *El País*, 15 de julio de 2002.

junio de 1998. Este dictamen establece finalmente una horquilla de entre 150.000 y 170.000 efectivos, y una fecha de conclusión, el 31 de diciembre de 2002.

Razones para todos los gustos

De acuerdo con este dictamen, existen dos grandes razones para la supresión de la conscripción, o, en lenguaje oficial, «cambio del modelo mixto al modelo profesional». En primer lugar, una razón técnica. El modelo mixto de fuerzas armadas, argumenta, es insuficiente e inadecuado para dar respuesta a los nuevos riesgos y amenazas, así como para contribuir eficazmente a garantizar el respeto al derecho internacional y la defensa de los intereses estratégicos nacionales allá donde se vean amenazados. Son necesarias unas fuerzas armadas más operativas, más flexibles, más polivalentes y orientadas a la acción conjunta. Además, la revolución tecnológica ha introducido cambios drásticos en la forma de resolver las situaciones de crisis; para manejar unos medios cada día más complejos técnicamente es imprescindible una mayor preparación, dedicación y capacidad profesional del personal militar. La solución es configurar unas fuerzas armadas profesionales. Prueba de ello es que ese modelo profesional se está imponiendo en todos los países de la Unión Europea.

Y en segundo lugar, una razón social. La sociedad demanda un nuevo modelo acorde con el tiempo actual y con la evolución de la misma sociedad. La aspiración social de los españoles, si bien se sustenta en parte en el rechazo al concepto obligatorio del servicio militar, se basa fundamentalmente en la percepción generalizada en el mundo occidental de que las guerras, los conflictos y las crisis del futuro próximo se desarrollarán en un ambiente tecnológico avanzado, y que para ello se necesita un personal permanente, altamente cualificado y profesional¹⁶.

Ciertamente, caben otras lecturas. El hecho de que otros países de la Alianza no hayan considerado imprescindible suprimir el servicio militar obligatorio para hacer frente a los mismos cambios estratégicos y tecnológicos, plantea un serio interrogante sobre la inevitabilidad de la razón técnica. Y en relación con la razón social, más que esa atenta y elaborada percepción sobre las necesidades de la Defensa, tendríamos que hablar

¹⁶ Redacción de la página *web* del ministerio de Defensa, bajo el título de «Profesionalización y modernización: ejes de la reforma de las Fuerzas Armadas».

de un claro desinterés y desapego, cuando no rechazo expreso, hacia lo militar en su conjunto, sea servicio, gasto, intervención internacional, o reclutamiento voluntario. Este desapego, que ha sido recogido en las Directivas de Defensa Nacional como «déficit de conciencia de la Defensa», parece ser la razón fundamental de la supresión de la conscripción en nuestro país.

Para empezar, a diferencia de los otros países estudiados, las encuestas españolas de opinión reflejaban un rechazo mayoritario al reclutamiento incluso antes de la caída del muro de Berlín y del subsiguiente cambio del entorno estratégico¹⁷. Dos datos acreditan este rechazo: a) en 1987, el Ministerio no logra consolidar la figura del voluntariado especial, un servicio militar remunerado de mayor duración que debía ocupar el vacío creado por el declive del voluntariado normal; y b) en 1988, su intento de hacer efectivo el cumplimiento de la prestación sustitutoria de los objetores de conciencia provoca el arranque de la insumisión. En su primer año de vida, esta campaña de desobediencia civil consigue apropiarse de la agenda mediática y adjudicarse apoyos de todo tipo con su objetivo de abolir la conscripción (Ibarra, 1992). De hecho, *La mili* se convierte en uno de los temas centrales de las elecciones generales de noviembre de 1989, y el PSOE termina comprometiéndose a reducir su duración a nueve meses. España se convierte así en el primer país de la Unión Europea que decide bajar de los doce meses; se adelanta incluso a los cambios en la Europa del Este que justifican esta medida en los demás países.

El modelo Fuerzas Armadas 2000

El compromiso electoral se traduce en el modelo Fuerzas Armadas 2000, que es finalmente aprobado, con los votos de PSOE y PP, en diciembre de 1991. El programa dibuja un horizonte final de 180.000 efectivos, 50.000 de los cuales —esta es la novedad— serán de tropa profesional, es decir, soldados de empleo con un compromiso que varía entre los 12 y los 36 meses. Pero pronto se hace evidente que este modelo mixto tampoco funciona: padece de los mismos problemas de reclutamiento que aquejaban al voluntariado especial y no consigue desactivar la interpelación social en contra del servicio militar. Tampoco el traspaso de las causas contra los insumisos a tribunales civiles desmoviliza la pro-

¹⁷ Por ejemplo, la encuesta ECO sobre el servicio militar, de 1985 (*Cambio 16*, n.º 729, noviembre de 1985); la encuesta telefónica de Emopública, de 1987 (*Diario 16*, 6 de noviembre de 1987); y la encuesta realizada en 1988 por Sigma-Dos (*Tiempo*, 10 de octubre de 1990).

testa antimilitarista; todo lo contrario, se acentúa el crecimiento de los contingentes de objetores e insumisos. A estas contrariedades, hay que añadir el veto social al envío de soldados de reemplazo a misiones internacionales que se hace efectivo en la guerra del Golfo.

Por fin, en febrero de 1994, se enciende la luz de alarma. El ministro de Justicia, Juan Alberto Belloch, califica como un problema de Estado la previsión, advertida por los medios de comunicación, de que «el Ejército no tendrá suficientes reclutas a partir de 1997 debido al auge de la objeción»¹⁸. «Los objetores y los insumisos nos llevan a un callejón sin salida» es la metáfora que, poco después, emplea el ministro de Defensa, Julián García Vargas¹⁹. Este callejón sin salida es la quiebra del sistema de reclutamiento: el elevado déficit de reclutas desvirtuará en pocos años la validez del servicio militar obligatorio para proveer de efectivos a las fuerzas armadas, y la tropa profesional tampoco podrá hacerlo en número suficiente.

Es lícito preguntarse sobre las razones de ese inusual crecimiento de objetores e insumisos en relación con los países del entorno. Esta pregunta es una constante en los cursos de verano de la Universidad Complutense que organiza el propio Ministerio de Defensa, bajo los títulos de Servicio militar y profesionalización de las Fuerzas Armadas (1993), El futuro de los ejércitos (1994), y Pensamiento estratégico y cultura de defensa en España (1995). La respuesta de los ponentes y participantes en estos cursos —cuyos títulos simbolizan un abandono progresivo de la cuestión del servicio militar que parece presagiar su pronto final— es elemental: el «escaqueo». La objeción y la insumisión se han convertido en vías de escape a la obligación en sí misma, y ello porque no funcionan adecuadamente los mecanismos de contención y control formal: el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia acepta prácticamente todas las solicitudes que recibe —denegarlas, como hizo en 1988, sólo sirve para engrosar las filas de insumisos *de facto*—; la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia no dispone de plazas suficientes y tampoco tiene autoridad para evitar componendas y artificios fraudulentos, lo que deriva en una prestación sustitutoria que no se cumple en términos generales o, si se hace, en condiciones mucho menos costosas que las del servicio militar; y los tribunales, militares primero y civiles después, no penalizan de manera eficaz a los desobedientes. Las autoridades no pueden actuar con firmeza y eficacia porque no cuentan con la autorización social imprescindible para ello, y son los insumisos quienes, de manera reiterada y premeditada, se encargan de hacer visible esta inhabilitación.

¹⁸ *El País*, 26 y 27 de febrero de 1994.

¹⁹ *El País*, 29 de mayo de 1994.

En este contexto, si las autoridades insisten en la vigencia del servicio militar obligatorio, es porque necesitan de esta obligación para incentivar el reclutamiento de empleo y temen que la más mínima conjetura sobre el fin de la conscripción provoque una desbandada aún mayor. Lógicamente, el Ministerio de Justicia pone en marcha un plan de choque para incrementar los puestos de prestación sustitutoria. Pero dos años más tarde, en diciembre de 1995, el balance no es satisfactorio: las fuerzas armadas cuentan con tan sólo 31.469 efectivos de tropa profesional; el déficit de puestos de prestación sustitutoria es mayor porque el número de objetores sigue creciendo por encima de esa oferta; y la desobediencia de los insumisos a la concesión automática del tercer grado penitenciario y, más tarde, la resistencia, incluso institucional, a la inhabilitación absoluta que sustituye a las penas de cárcel, siguen haciendo visible la indigencia del control formal (Agirre, Ajangiz, Ibarra *et al.*, 1998).

El Nuevo Modelo de Defensa

Con ese saldo, comienza entonces la precampaña electoral, y todos los partidos, con la excepción de PSOE y PP, abogan por el fin del servicio militar obligatorio. Al final, también el PP entra en el juego de la rentabilidad electoral y promete una *mili* de seis meses. Se produce, entonces, el anuncio de Chirac en el país vecino y, poco más tarde, PP y CiU pactan el fin del servicio militar obligatorio y apuestan decididamente por unas fuerzas armadas enteramente profesionales.

Eduardo Serra sabe que esa decisión complica aún más las cosas, pero acepta continuar al frente del Ministerio de Defensa del gobierno de Aznar. La redacción del Nuevo Modelo de Defensa deja entrever que, a pesar de todas las dificultades, el reclutamiento forzoso tenía el valor de aportar algunos efectivos y apuntalar, a la vez, un reclutamiento voluntario que no está, en modo alguno, asegurado:

Lo cierto es que, desde 1986, la cifra de aspirantes a soldados o marineros profesionales, e incluso a suboficiales, decrece de forma bastante continua, lo que refleja una falta creciente de atracción de la profesión militar. (...)

El verdadero caballo de batalla de todos los Ejércitos con tropa y marinería profesionales es el reclutamiento, cómo asegurarse unas aportaciones periódicas y continuadas de jóvenes en cantidad suficiente para renovar su personal y cubrir las vacantes que dejan quienes finalizan sus compromisos. (...) Esto no ocurre así en países con modelo mixto ya que, de una parte, las necesidades de tropa y marinería profesionales son sensiblemente menores y, de otra, la propia existencia del servicio militar

proporciona un número importante de reclutamientos inducidos que ayudan a mantener constante el flujo de nuevos alistamientos²⁰.

Además, el anuncio del fin del reclutamiento forzoso agrava esa situación deficitaria. Por un lado, se disparan las cifras de objetores. El CNOC reconoce a 692.987 objetores entre 1996 y febrero 2001 —no se han hecho públicos datos más actualizados—, frente a los 28.592 del periodo previo a la insumisión (1985-88), y los 299.930 del periodo 1989-1995; en total, más de un millón de objetores en España en un periodo de dieciseis años; en Francia, han sido menos de cien mil. Y, por el otro, aumentan también las cifras de los insumisos de hecho: tan sólo el 41% de los 136.000 jóvenes sorteados se incorpora al servicio militar en 1999; en el 2000, el 25% de los 100.000 sorteados; y en el 2001, el 8% de los 91.000 previstos. Paralelamente, va cayendo el número de solicitudes por plaza ofertada en la tropa profesional: 6,11 en 1996; 4,17 en 1997; 3,07 en 1998; 1,51 en 1999; 1,2 en 2000; por debajo de 1 en la primera mitad de 2001.

Estas tendencias, y las malas perspectivas generales del proceso de profesionalización, no evitan que los partidos reediten su subasta de ofertas en relación al servicio militar obligatorio en los meses anteriores a las generales del 2000. El secretario general del PSOE, Joaquín Almunia, anuncia que, si gana las elecciones, el sorteo de 1999 será el último que se celebre. Y el presidente del gobierno, José María Aznar, promete que adelantará en un año la supresión de la *mili*; diciembre de 2001 en vez de 2002. El ministro Serra se opone a alterar el calendario por razones electorales, con el argumento de que la precipitación podría poner en peligro un proceso de profesionalización. Pero Aznar se muestra confiado en que habrá 85.000 soldados y marineros voluntarios en el 2000 y se podrá alcanzar la profesionalización en el 2002, «si no antes»²¹.

Dos semanas después de las elecciones, el ministro de Defensa presenta el Libro Blanco de la Defensa 2000. Es insólito que España cuente con un libro blanco sobre esta política pública; es la primera vez. Este estreno podría explicar algunas cosas. Por ejemplo, que IU, PSOE y CiU viertan duras críticas al ministro, básicamente por no haber contado para su elaboración con la opinión de los grupos parlamentarios. Más relevante es, sin embargo, que no haya generado debate político, y que, en el fondo, haya pasado bastante desapercibido; la razón de ser de un libro blanco es, precisamente, abrir el debate público cuando se van a acom-

²⁰ Páginas 12 y 48-49 del tomo 1, «Profesionalización de las Fuerzas Armadas en países occidentales».

²¹ *La Razón*, 28 de octubre de 1999.

ter cambios importantes. Una posible explicación a este hecho es que el libro es intachablemente fiel al Nuevo Modelo de Defensa aprobado en la anterior legislatura por amplia mayoría parlamentaria. Es tan fiel que su redacción sigue dibujando el mismo proyecto futuro y un tanto quimérico. Su lectura produce la sensación de una realidad maquillada, poco objetiva, que no concuerda con las noticias, ciertamente preocupantes, que trascienden a los medios de comunicación. Tampoco aporta datos desagregados o estudios técnicos sobre el futuro del modelo. En definitiva, el libro blanco describe un modelo irreprochable —y, en la misma medida, impracticable— de política de defensa. Un mes más tarde, Eduardo Serra es relevado en el cargo por Federico Trillo.

La crisis del modelo

El libro blanco determina un objetivo de fuerza de 158.500 efectivos —48.000 cuadros de mando y 110.500 soldados—; en realidad, un punto intermedio en la horquilla de 150.000 a 168.000 establecida en la Ley de Régimen de Personal de 1999, y equidistante de los 120.000 soldados de tropa que piden los militares y los 102.000 que plantean los nacionalistas. El mayor desafío es, efectivamente, reclutar a esos 110.500 efectivos de tropa y marinería profesional.

A la vuelta del verano, Trillo admite por primera vez que existen dificultades en el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas, pero matiza que «no son dificultades en modo alguno preocupantes y podremos llegar al objetivo de fuerza previsto a partir de finales del 2001»²². Las fuerzas armadas cuentan en estos momentos con 75.209 soldados profesionales, diez mil menos que los 85.000 previstos para fin de año. El Ministerio pone entonces en marcha un programa de «captación activa» que incluye mayores incentivos económicos y abarata las condiciones de acceso. El aspecto más polémico es la bajada, de 90 a 70, del coeficiente intelectual mínimo, en el límite con la deficiencia mental; además, elimina también la necesidad de contar con un certificado de estudios primarios, rebaja la talla mínima a 1,55 m., aumenta el grado de miopía, etc.

Este abaratamiento desmerece los criterios de selección establecidos en el libro blanco: capacidad profesional para el mejor uso y administración posible de los medios humanos y materiales; iniciativa, discernimiento, inteligencia y sentido práctico; aptitudes física y psicológica adecuadas a las exigencias humanas —dignidad, libertad, justicia y soli-

²² ABC, 17 de octubre de 2000.

daridad— y profesionales —lealtad, valor y disciplina—; capacidad para asimilar cuantas nuevas exigencias profesionales puedan provenir del continuo avance actual de la ciencia y la técnica, etc. Más aún, puede llegar a cuestionar el porvenir de la política de defensa en su conjunto:

Hoy, como antaño, las personas siguen siendo el mayor valor con que cuentan las Fuerzas Armadas. De nada serviría disponer de los últimos avances tecnológicos si no se contase con personal suficiente, bien formado y altamente motivado; así como con líderes en los diferentes niveles de la organización que aseguren el cumplimiento de las tareas asignadas. Por eso los recursos humanos son el factor más crítico de nuestra Política de Defensa²³.

A pesar del programa, el número de solicitantes sigue cayendo y, en marzo de 2001, el ministro anuncia oficialmente que ha decidido retrasar en un año el objetivo de 102.000 —que no 110.500— efectivos de tropa profesional.

Esta suma de reveses suscita un creciente malestar entre los responsables militares y la oficialidad en general, que se hace público en mayo de 2001, en torno a las celebraciones del Día de las Fuerzas Armadas. Algunos sostienen que suprimir la conscripción ha sido una decisión errónea. Esta es la tesis que defiende el informe de la Fundación por la Modernización de España, elaborado por más de 40 expertos —militares, catedráticos, sociólogos, políticos y periodistas— en temas de defensa, y coordinado por Miguel Alonso Baquer, asesor del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Este informe concluye que, en una sociedad que «tiende hacia un pacifismo profundo, existen dudas evidentes acerca de la implantación y eficacia de este ejército profesional»²⁴. Meses después, el propio Ministerio de Defensa reconoce el fracaso del proceso de profesionalización; la baja natalidad, la evolución del paro juvenil, y que «la juventud española no percibe como propias las cuestiones relacionadas con la defensa del territorio nacional» son los problemas que están en la base de ese fracaso. Los jóvenes asumen «menos todavía» las cuestiones relacionadas con las acciones de las fuerzas armadas «como instrumento de la acción exterior del Estado» que motivan la presencia de los ejércitos españoles «en diversas partes del mundo en cumplimiento de los compromisos internacionales»²⁵.

El Ministerio lo intenta prácticamente todo para asegurar el reclutamiento previsto: grandes campañas publicitarias, aumento de las retribu-

²³ *Libro Blanco de la Defensa 2000*, página 100.

²⁴ *ABC*, 10 de junio de 2001.

²⁵ *Informe sobre el Cumplimiento del Proceso de Profesionalización*, 2001.

ciones, sobre todo para retener a los incorporados, oferta de formación y acceso preferente al empleo, un programa específicamente dirigido a los hijos de emigrantes españoles en América Latina, oferta de más plazas —33% del total en vez del 15% previsto inicialmente— para que los soldados profesionales adquieran la condición de «soldado profesional permanente», lo que les permitirá continuar en el Ejército hasta los 58 años, etc. Pero ninguna de ellas parece tener el efecto apetecido. Tan sólo el reclutamiento de mujeres funciona aceptablemente: a mediados del 2002 superan ya el 11% de los efectivos de tropa profesional; de hecho, el informe ministerial mencionado aspira a que, en el horizonte del año 2025, la mitad de los miembros de las fuerzas armadas sean mujeres²⁶.

Al final, se impone la terca realidad. Lejos de crecer, los efectivos de tropa profesional comienzan a descender en el 2001. Frente a los 76.126 existentes un año antes, el 2001 concluye con 74.808 efectivos, bajando a 73.449 con fecha 1 de abril de 2002. En estas circunstancias, se da por descontado que la Revisión Estratégica de la Defensa, que Aznar encargó a Trillo tras la aprobación, a finales del 2000, de la nueva Directiva de Defensa Nacional, fijará en 75.000 los efectivos de tropa, una reducción sustancial en relación a los 110.500 previstos por la Ley de Régimen de Personal de 1999. Esta reducción de tropa obligará a un ajuste del volumen de cuadros de mando —seguramente, 40.000 en vez de 48.000—, que dejará a España con un volumen final de fuerzas armadas de unos 115.000 efectivos, entre un 23% y un 32% menos de lo previsto en 1996 cuando las circunstancias obligaron al gobierno español a suprimir el servicio militar obligatorio, y menos de la mitad del operativo militar de Francia.

Alemania, fiel a sí misma

Reintroducido en 1956, el servicio militar obligatorio nunca ha sido una cuestión de verdadero debate público en Alemania hasta hace bien poco. Y ello a pesar de que la objeción de conciencia, su *alter ego*, ha tenido siempre una especial relevancia en este país.

El apogeo de esta alternativa se inició a finales de los sesenta y principios de los setenta con un brusco crecimiento que la situó en el 17% del contingente (República Federal de Alemania). Tal fue la conmoción, que Helmut Schmidt, entonces ministro de Defensa, llegó a reflexionar

²⁶ La otra cara de la moneda es que un 10% de las mujeres militares, un total de 1.087, ha solicitado bajas por depresión entre 1996 y 2000. En cualquier caso, también los hombres solicitan muchas bajas.

abiertamente sobre las malas perspectivas de la conscripción y la eventual necesidad de componer unas fuerzas armadas enteramente profesionales, pero fue desautorizado por su propio gobierno, quien finalmente optó por penalizar la objeción de conciencia aumentando la duración de la prestación sustitutoria o servicio civil (Bredow, 1992). Ello no impidió que en los años ochenta, coincidiendo de nuevo con protestas pacifistas, conociera un nuevo impulso; el gobierno aumentó aún más la duración del servicio civil. Cabe observar que, ya entonces, las encuestas registraban poco aprecio entre los jóvenes hacia el servicio militar obligatorio (Fleckenstein, 1991). En los noventa, la reunificación de las dos Alemanias se tradujo en una nueva explosión que llegó a duplicar las solicitudes de la objeción, ya de por sí muy numerosas. Tal es así, que, hoy en día, esta opción atrae a más jóvenes que el propio servicio militar.

Es obvio que esta abultada objeción de conciencia ha expresado siempre, cuando menos, el desinterés existente hacia el servicio de armas. Y, sin embargo, durante todos esos años, ningún actor político o social, y ello incluye al movimiento pacifista y los partidos de la nueva izquierda tan activos de los sesenta a los ochenta, ha abanderado la propuesta —y, en cierto sentido, demanda latente— de suprimir esa obligación; han preferido impugnar los criterios de reconocimiento de la objeción de conciencia y las condiciones de cumplimiento del servicio civil. Es decir, la discusión sobre la regulación legal de la objeción de conciencia ha estado usurpando el verdadero debate de fondo sobre la vigencia de la conscripción.

Un debate sojuzgado

En este contexto dominante, la decisión de eliminar el servicio militar obligatorio de Bélgica y Holanda a principios de los noventa apenas cambia las cosas en la Alemania recién reunificada. El canciller Kohl y el ministro de defensa Volker Rühle intervienen públicamente para revalidar el interés nacional del reclutamiento, y la coalición Bündnis 90 —Alianza 90—, que incluye a Los Verdes, propone la supresión pura y simple del ejército para evitar posicionarse sobre una cuestión que divide a líderes y partidarios. La idea de que el servicio militar obligatorio es un mecanismo de control democrático de las fuerzas armadas domina todavía el pensamiento político del país.

En 1995, cuatro años más tarde que el resto de los países, el Bundestag —con el voto en contra del SPD, que pedía dejarla en nueve meses— aprueba reducir el servicio militar de 12 a 10 meses y la prestación sustitutoria de 15 a 13 meses²⁷. Pero eso es todo lo que, a juicio del gobierno,

²⁷ *El País*, 28 de octubre de 1995.

se puede permitir el país: el sistema de conscripción, en su doble vertiente civil y militar, es indispensable para equilibrar los costes económicos de la reforma militar que exige la OTAN y de la transformación alemana en su conjunto. En cualquier caso, podemos afirmar que ese año, con la ayuda inestimable de los cambios que se dibujan ya en Francia y España, es cuando el servicio militar obligatorio entra definitivamente en la agenda política alemana. En una entrevista celebrada en diciembre de 1995, Kohl le hace saber a Aznar que no resulta nada oportuna su oferta electoral de una mili de seis meses y le propone sellar un acuerdo entre España, Francia, Italia y Alemania para preservar el servicio militar obligatorio²⁸. Trata de arbolar su nave frente a la tormenta que se avecina.

Al mes siguiente, cuando Chirac anuncia su intención de suprimir la conscripción, Kohl interviene de inmediato singularizando la opción francesa y reclamando que cada país debe tomar sus propias decisiones²⁹. Pero la herida está abierta. En mayo de 1996, Los Verdes proponen abolir la conscripción, si bien garantizando algún tipo de servicio cívico alternativo como el apuntado en Francia. En julio, tan sólo unos días antes de la celebración del 40.º aniversario del *Bundeswehr*, el ministro de defensa Volker Rühle protesta por las restricciones presupuestarias que le impone el titular de finanzas, Theo Waigel, y declara que, como es imposible seguir manteniendo la actual estructura con tan pocos medios, lo más sensato sería evolucionar hacia un ejército de recluta voluntaria. En ese contexto, algunos recuperan la propuesta de un ejército de 200.000 efectivos que Kohl planteara en las conversaciones *dos más cuatro*, y que tanto había enojado entonces a la cúpula militar³⁰.

En diciembre de ese mismo año, Rudolf Scharping, presidente del grupo parlamentario socialdemócrata, propone reducir a seis meses el servicio militar y 300.000 efectivos el volumen de las fuerzas armadas. El ministro de defensa alega en los medios de comunicación que seis meses de servicio no preparan militarmente a nadie. Oskar Lafontaine, compañero de partido de Scharping, confirma que el SPD es partidario de reducir efectivos pero que no hay ningún acuerdo interno sobre el servicio militar. En agosto de 1997, es el propio gobierno quien se enfrenta a una crisis interna sobre esta cuestión. Las elecciones están cerca y la cuestión tiene su rentabilidad. El representante del ala liberal, el FPD, que llevaba ya tiempo coqueteando con la idea, promueve una consulta entre los afiliados. Kohl interviene para advertir que esta cuestión puede romper la coalición de gobierno: «Si el FPD llega a aprobar la supresión del servi-

²⁸ *El País*, 31 de diciembre de 1995.

²⁹ *El País*, 25 de febrero de 1996.

³⁰ *El País*, 5 de julio de 1996, y *ABC*, 4 de octubre de 1998.

cio militar y viene a una reunión de la coalición definiéndola como una condición decisiva, yo le diré que en un gobierno bajo mi mandato no habrá nunca una decisión en contra del servicio militar»³¹.

Así pues, un gran eje parece dividir a los grandes partidos —demócrata-cristianos (CDU), social-cristianos (CSU) y socialdemócratas (SPD)—, que mantienen oficialmente un consenso en materia de defensa en el que la conscripción juega un papel importante, de los partidos más pequeños —liberal-demócratas (FPD), verdes y ex comunistas—, que reclaman su abolición. Pero dentro de los grandes partidos también hay un segundo eje entre derecha e izquierda, entre los partidarios de sostener unas fuerzas armadas suficientes para defender Alemania frente a un hipotético enemigo oriental y los partidarios de disminuir sustancialmente el volumen de las fuerzas armadas y desmilitarizar Alemania. A todo ello se debe añadir la polémica aún no resuelta sobre la participación activa de Alemania en las intervenciones militares de la OTAN, que se ha iniciado en Kosovo y se ha confirmado en Afganistán, con un aporte de 3.900 efectivos.

El conjunto resulta suficientemente disuasorio para los promotores de un cambio en relación con la conscripción. Sin ir más lejos, Los Verdes optan por dejar esta cuestión al margen cuando los socialdemócratas ganan las elecciones de 1998 y les invitan a formar gobierno. Ello no impide que, cuando dos años más tarde, Scharping, en calidad de ministro de Defensa, promueve un debate político para definir las líneas de lo que quiere ser una gran reforma de las fuerzas armadas, los verdes —y los postcomunistas del PDS— vuelvan a enfrentarse a los grandes partidos de derecha e izquierda, reclamando la abolición de la conscripción y una importante reducción de efectivos; proponen una fuerza de 200.000 efectivos que deberá emplearse en misiones estrictas de paz. Pero sin resultado alguno, porque, al final, los grandes partidos acuerdan una reforma continuista que se acerca más a la propuesta del jefe de personal de las fuerzas armadas que a la más radical reforma avanzada por la comisión ministerial creada a tal efecto.

Analicemos con más detalle este debate y las propuestas que lo alimentan, pues en él se sientan las bases de lo que será el modelo alemán de fuerzas armadas durante la próxima década al menos. La iniciativa de Scharping da lugar a tres propuestas técnicas. Su labor consiste en revisar la misión, estructura, volumen, formación y equipamiento de las fuerzas armadas y presentar las distintas opciones de organización de la *Bundeswehr* a partir del análisis de las amenazas existentes y sobre un

³¹ *El País*, 9 de agosto de 1997.

concepto de seguridad ampliada. El primer informe es elaborado por una comisión independiente integrada por diecinueve analistas bajo la dirección del ex presidente Richard von Weizsäcker. Su eje central es la necesidad de estructurar unas modernas fuerzas operativas al estilo de las que están configurando los otros ejércitos europeos. Para mejorar la calidad con el mismo presupuesto hay que sacrificar la cantidad, por lo que aconsejan reducir a 240.000 los 338.000 efectivos existentes, dejando tan sólo 30.000 conscriptos; 25.000 con un servicio de diez meses y los otros 5.000 cumpliendo un voluntariado de mayor duración.

El segundo informe es elaborado por el jefe de personal de las fuerzas armadas Hans-Peter von Kirchbach. Aun asumiendo la prioridad anterior, pone mayor énfasis en la capacidad de mantener unas fuerzas de reserva suficientes para atender las posibles amenazas del entorno. Insiste en la inestabilidad de los vecinos del Este y recuerda que la defensa territorial, tal como lo establece la Ley Fundamental, es la función primordial de las fuerzas armadas. En consecuencia, propone unos efectivos totales de 290.000, de los que 85.000 estarían cubiertos por conscriptos. Por fin, el tercer informe es elaborado por el propio Scharping, que propone un punto medio mucho más cercano a la propuesta de Kirchbach que a la de Weizsäcker, tanto en su argumentación como en el volumen y reparto de los efectivos.

El resultado final, pactado con los grandes partidos, establece un volumen de 282.000 efectivos para el año 2004, de los que 80.000 serán conscriptos, si bien divididos en tres modalidades: 26.500 cumpliendo un servicio de nueve meses en dos periodos de seis y tres meses, 26.500 cumpliendo los nueve meses ininterrumpidamente, y 27.000 que ampliarán voluntariamente el servicio hasta los veintitrés meses. Este número de reclutas irá menguando con el tiempo, hasta quedar en unos 53.000 en el 2010. Para compensar, el reclutamiento de empleo se abre definitivamente a la mujer³². Podríamos decir que es un programa que anticipa un ejército de empleo, pues prima la profesionalidad, pero a un plazo mucho más largo que sus socios europeos, y sin renunciar en modo alguno a la conscripción, aunque su vertiente militar —que no la civil, la prestación sustitutoria— pierda entidad con el tiempo. Es un programa continuista y poco innovador. Insuficiente, en opinión de los analistas (Manfrass-Sirjacques, 2001; Sarotte, 2001) para asegurar el cumplimiento de los compromisos de modernización y disponibilidad de fuerzas operativas que han adoptado los aliados de la OTAN, y ello porque mantiene una estruc-

³² Las primeras mujeres se incorporan al servicio armado en enero del 2001. Pero ha hecho falta una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo para superar la resistencia de los militares.

tura militar muy parecida a la actual y no prevé incremento presupuestario alguno.

Motivos para una prórroga

La pregunta es: ¿por qué este continuismo? ¿por qué los alemanes no terminan de dar el paso que han dado muchos de sus vecinos y aliados y suprimen de una vez por todas el servicio militar obligatorio? ¿por qué se siguen resistiendo a los consejos y presiones en ese sentido de los gobiernos americano, inglés y francés? Responder a esta pregunta no resulta sencillo, tal es la variedad y amalgama de razones ideológicas y también funcionales que cruzan las posiciones y discursos de todos los partidos y actores protagonistas de esta política pública. Simplificando mucho, haremos alusión a tres grandes argumentos.

En primer lugar, se alude con frecuencia a la resistencia de la opinión pública a perder ese vínculo que le permite controlar mejor la posible desviación antidemocrática de unas fuerzas armadas de triste pasado, pero lo cierto es que la opinión pública está cambiando de posición y se decanta más por el fin del servicio militar que por su continuidad. Posiblemente, ese discurso está más arraigado entre los líderes políticos que en el conjunto de la población. En parte, porque ha sido el discurso dominante de la izquierda durante las últimas décadas, y en parte porque temen que el reclutamiento voluntario termine nutriéndose preferentemente de «jóvenes marginales» —eufemismo de extrema derecha— en un contexto de distanciamiento genérico entre sociedad y fuerzas armadas; un distanciamiento que redundaría también en una menor calidad de los soldados si desapareciese la obligación. En definitiva, que sólo «rambos, neonazis e imbéciles» se apuntarían a las fuerzas armadas (Sarotte, 2001: 24, citando un artículo de *Der Spiegel*). La opinión más compartida es que el servicio militar obligatorio es una buena solución para evitar ese deterioro y, de paso, garantizar el reclutamiento voluntario. El propio Ejército alemán lo dice en su página *web*, «el ejército de conscriptos es la opción más sabia: reclutamos la mitad de nuestros voluntarios entre los conscriptos». Y esta misma idea se repite en los tres informes arriba mencionados.

En segundo lugar, los alemanes no parecen estar tan convencidos sobre las nuevas misiones de intervención que justifican las radicales reformas de otros ejércitos europeos. Hasta Los Verdes, que defienden la abolición de la conscripción, sobrellevan mal esas aventuras internacionales. La reiterada mención que todos los actores hacen de la defensa territorial, de la necesidad de cubrirse ante imprevisibles riesgos futuros —la misma justificación que esgrimen los otros países para profesionalizar

las fuerzas armadas—, las referencias a la inestabilidad de los vecinos del Este, expresan ese «sí, pero» y justifican su insistencia en que deben asegurarse unas fuerzas de reserva suficientes, nutridas periódicamente con los reemplazos del servicio militar obligatorio. Incluso la más radical comisión Weizsäcker, en la que un tercio de sus componentes son partidarios de eliminar esa obligación, incorpora estas reflexiones y recomienda mantener una reserva de defensa territorial.

Y en tercer lugar, aunque normalmente no se suele mencionar, el encauzamiento de la objeción de conciencia hacia el cumplimiento de la prestación sustitutoria ha terminado por convertirla en una parte esencial e irrenunciable del estado de bienestar alemán; es decir, la consolidación de lo que no es sino una expresión de rechazo de la prestación militar ha terminado por convertirse en un serio obstáculo a su abolición (Manfrass-Sirjacques, 1997). Kuhlmann y Lippert (1993: 101-105) resumen así esta paradoja:

Los objetores de conciencia que hacen el servicio civil deben realizar trabajos para el bienestar social. O dicho de otra forma, el *Zivildienst* se ha convertido en mano de obra barata. Los objetores de conciencia están siendo utilizados para cubrir puestos que la asistencia social no cubre o no quiere cubrir. Algunas organizaciones de asistencia social se han creado precisamente bajo esas condiciones. (...) En el futuro hay dos razones que van a aumentar la demanda del *Zivildienst*: el envejecimiento de la población y el recorte del gasto público en asistencia sanitaria y social. En relación con ello, se empiezan a oír voces que reclaman un servicio social obligatorio también para las mujeres. (...)

El fin de la guerra fría y la reunificación de Alemania ha provocado el cuestionamiento de la conscripción militar. Pero irónicamente, la sociedad alemana va a echar en falta a sus objetores más que a sus soldados. Los prestacionistas son una parte esencial, por su bajo coste, del sistema de servicios sociales y reemplazarlos no va a ser fácil.

Este contexto entrapa también al movimiento pacifista. Sus dirigentes y militantes más destacados están de acuerdo en que esa objeción de conciencia masificada y constreñida en los cauces de la prestación sustitutoria carece de valor pacifista, pero, mientras el sector más antimilitarista aboga por la insumisión y la abolición de la conscripción, el sector realista prefiere idear nuevos formatos de prestación sustitutoria que politicen la objeción de conciencia. No en vano, su compleja e importante estructura organizativa se sostiene en gran medida gracias al *Zivildienst*. Por otro lado, existe el temor de que la supresión de la conscripción redunde en un fortalecimiento y también aislamiento social de la estructura militar. Además, un importante sector está empeñado en aprovechar el potencial pacifista y democratizador de las misiones militares

humanitarias y de establecimiento de la paz y está aprovechando la obligación del servicio civil para promover intervenciones civiles paralelas. Por todo ello, aunque lleva años encima de la mesa —la insumisión española fue un revulsivo para plantearla—, no termina de prosperar la propuesta de una campaña por la abolición de la conscripción. Las conclusiones del European Peace Congress, celebrado en Osnabrück en mayo de 1998, donde se planteó, una vez más, esta disyuntiva, reflejan esta falta de definición (Finckh, 1998: 174):

Estamos por la abolición del servicio militar y de los servicios alternativos. Sin embargo, también somos conscientes de los peligros de transformar la institución militar en un ejército profesional. Deberíamos tener en cuenta que, después de abolir el servicio militar, nos queda la tarea de oponernos a la militarización de la política y comprometernos en la búsqueda de soluciones civiles a los conflictos. (...) Sugerimos un diálogo continuo entre esas organizaciones de objetores que están a favor de unas mejores normativas de la objeción de conciencia así como de los servicios civiles y aquellos que se oponen radicalmente a cualquier tipo de conscripción.

En cualquier caso, la conscripción nunca ha sido un motivo de movilización para el movimiento pacifista alemán. En realidad, este movimiento siempre ha estado más atento a los grandes temas de política internacional —las misiones de paz y de ayuda humanitaria, la ampliación de la OTAN, los conflictos bélicos en el mundo en general y el de Kurdistán en particular, la política de seguridad común europea, etc.— que a las dimensiones más estrictamente nacionales de su política militar, como sería el caso de la conscripción. Esta vocación internacional es el producto de tres ingredientes: el carácter internacional de su campaña pacifista más emblemática, la antinuclear de los años ochenta, la responsabilidad política de un movimiento fuerte y estable —económicamente al menos— frente a sus homólogos menos afortunados, y el seguimiento de la agenda política oficial a que obliga la participación electoral e institucional de Los Verdes.

Italia, una decisión súbita

Tampoco en Italia se planteó la cuestión del servicio militar obligatorio en los años sesenta y setenta, al menos aparentemente, a pesar de que la protesta de los objetores de conciencia, organizada como una desobediencia civil de fuerte contenido antimilitarista, alcanzó la mayor intensidad y respaldo de su historia. Italia es un buen ejemplo de una deslegitimación social de la conscripción —la mayoría de la población se decanta

por su supresión y la objeción de conciencia crece significativamente— que no se expresa ni en el debate político ni en los planteamientos estratégicos del movimiento pacifista. Bettini (1996: 39-42), uno de los pocos politólogos que ha analizado esta cuestión, nos presenta así esta aparente contradicción que, según él, ha sido una constante en los últimos cuarenta años:

El cambio social no se corresponde necesariamente con el cambio de las normas jurídicas. Podemos hablar de obsolescencia respecto del cambio social; el caso, por ejemplo, del ordenamiento italiano de la leva es en gran medida responsable del aumento de la distancia entre fuerzas armadas y sociedad italiana y de la deslegitimación de la institución militar. (...) A nivel macro, la sociedad castiga a sus fuerzas armadas con una relativa indiferencia, lo que algunos han denominado *invisibilidad*; los italianos actúan como si las fuerzas armadas no existieran.

La secularización de la juventud italiana es general, tan sólo un 1% de los que realizan el servicio militar concibe esta prestación como un vehículo de *identidad nacional* (Barbé, 1996). Aunque parezca una contradicción, ésta ha sido precisamente, hasta hace poco, una de las razones fundamentales para no cambiar el sistema de reclutamiento. «Demasiado arriesgado», fue la conclusión del gobierno de Berlusconi en 1994³³. Tanto, que hasta la reducción del servicio militar —de doce a diez meses— llega seis años más tarde que en España o Francia. El especialista en cuestiones militares, Fabrizio Battistelli (1997), explica esta resistencia por las serias dificultades que tienen las fuerzas armadas para asegurar los 75.000 soldados remunerados que exige el modelo mixto previsto en la reforma militar de 1991. Un modelo mixto que aumenta las cotas del voluntariado, pero sigue otorgando un papel básico al servicio militar obligatorio; es una especie de paso intermedio que, en la práctica, sitúa a Italia a la cola de Europa occidental en el índice de profesionalización de las fuerzas armadas.

Corre 1997, y el presidente Romano Prodi sigue haciendo declaraciones de fidelidad al modelo mixto: «Nosotros hemos elegido una vía intermedia entre los países que han abolido la conscripción y los que la mantienen»³⁴. Nadie lo discute. De hecho, la propuesta de suprimir el servicio militar obligatorio no entra en la agenda hasta 1998, cuando algunas personas del Partido Radical organizan una recogida de firmas, no contra el principio en sí de la conscripción, pero sí contra la conscripción en la coyuntura actual, dominada por los cambios implementados en los

³³ *Corriere della Sera*, 5 de septiembre de 1999.

³⁴ *Le Monde*, 25 de enero de 1997.

otros países europeos. La idea cuaja: al final de ese año, Valdo Spini presenta una moción de urgencia reclamando el fin de esta obligación, y, en enero de 1999, el Partido Radical organiza una conferencia en la que algunos militares y parlamentarios de otros grupos dan a conocer su apoyo a la propuesta.

En febrero, el ministro de defensa, Carlo Scognamiglio, se apresura a anunciar en la Comisión de Defensa del Parlamento que presentará un proyecto de ley en ese sentido. Argumenta que, aunque el volumen de efectivos previsto en el actual modelo mixto (230.000) es coherente con los diseños de los países del entorno, «la caída demográfica, el aumento de la objeción de conciencia, y el crecimiento del voluntariado de corta duración» recomiendan que, a medio plazo, en el horizonte del 2005-2006, Italia adopte un modelo exclusivamente voluntario de unos 215.000 efectivos³⁵. Las reiteradas denuncias de malos tratos y novatadas en el servicio militar, alguna con resultado de muerte, sirven como telón de fondo³⁶.

El 3 de septiembre de 1999, el consejo de ministros aprueba por unanimidad la prometida propuesta de ley que suprime la conscripción y abre el camino a la creación de un ejército de empleo para el año 2006. La reforma supone una reducción notable de efectivos militares, de los 300.000 existentes a unos 190.000, un techo algo menor que el anunciado por el ministro medio año antes³⁷. La propuesta de ley es ratificada por el Parlamento con la sola oposición de Rifondazione Comunista. Y el 24 de octubre del 2000 es definitivamente aprobada por el Senado. Esta vez sin discusión; el consenso es general. En definitiva, una decisión singular, no sólo por su acelerado proceso de gestación y resolución, sin apenas estudio o debate formal, sino, sobre todo, porque un par de años antes era del todo inconcebible; es decir, a diferencia de Francia, no existen reformas estructurales previas que patrocinen este cambio. Podríamos decir que Italia se ha visto arrastrada por la corriente.

La decisión coge por sorpresa a propios y extraños, pero, en general, las opiniones son favorables al cambio. Tan sólo se oponen abiertamente

³⁵ Transcripción de la intervención del ministro en la Comisión de Defensa de la Cámara de los Diputados, 3 de febrero de 1999.

³⁶ *El País*, 25 de agosto de 1999. Ello ha supuesto una reforma del Código Penal Militar (*Il Messaggero*, 10 de septiembre de 1999, y *La Repubblica*, 11 de septiembre de 1999).

³⁷ *La Repubblica*, 3 de septiembre de 1999. La propuesta de ley puede consultarse en la sección Cittadino.Lex de la edición electrónica del diario *La Repubblica*. Es asombrosa la escasa repercusión que ha tenido este hecho en los medios de comunicación de nuestro país; sólo hemos podido encontrar dos referencias: la noticia de *El Mundo*, 6 de septiembre de 1999, y un comentario de Indro Montanelli en *La Vanguardia*, 18 de octubre de 1999.

los comunistas y las entidades que ofertan puestos de prestación sustitutoria para los objetores de conciencia. Fausto Bertinotti, líder de Rifondazione Comunista, declara que «es una decisión desconcertante que sólo puede significar malos augurios. Nosotros estamos en contra del ejército profesional»³⁸. Y las organizaciones que coordinan el servicio civil de los objetores, además de advertir sobre las consecuencias que tendrá esa abolición en los servicios que prestan a la sociedad, interpretan la reforma como una confirmación de los planteamientos militaristas que dicen combatir. Es un verdadero agravio que esta reforma ponga fecha de caducidad a la Ley de Servicio Civil —entiéndase Ley de Objeción de Conciencia—, que tantos años y movilizaciones les ha costado, antes incluso de entrar en vigor³⁹.

Los militares, por su parte, acogen el cambio con prudente satisfacción, pero también cierta preocupación. Sin duda, su aspecto más positivo es, como subraya Mario Arpino, jefe del Estado Mayor de la Defensa, la posibilidad de aumentar cuantitativamente las fuerzas de intervención, unas fuerzas que, en sus propias palabras, «están entre las mejores del mundo»⁴⁰. Los militares son conscientes, en general, de que el servicio militar se estaba agotando, pero se quejan de que todo ha sido demasiado rápido, y tampoco se han sopesado adecuadamente los tiempos y modos de su supresión. En palabras del general Luigi Caligaris:

La historia viene de lejos. En otros tiempos, las izquierdas propugnábamos el ejército del pueblo; temíamos la capacidad golpista de unas fuerzas armadas de empleo. La caída del Muro, el aumento de los objetores —se puede objetar hasta el día antes de incorporarse a filas—, la incomodidad del servicio militar, han aumentado el consenso a favor de la abolición de la leva. Entendámonos, puede ser razonable abolirla, pero deberíamos saber cómo sustituirla, de ahí que toda esta propuesta me parezca bastante irreflexiva.»⁴¹

Punto y seguido, este general enumera algunos problemas que derivan de esta irreflexión: mayor coste económico, reducción importante de la fuerza militar, perjuicio para los intereses nacionales, etc. Otras opiniones cualificadas, como el ex ministro de defensa Beniamino Andreatta, advierten que, a tenor de la experiencia previa, existe un riesgo importante de no poder reclutar a voluntarios suficientes para reemplazar a los forzosos. La tropa de empleo deberá progresar de 30.000 a 110.000 efectivos en una estructura que se ha mostrado poco eficaz en ese sentido

³⁸ *Il Messaggero*, 5 de septiembre de 1999.

³⁹ *La Repubblica*, 11 de septiembre de 1999.

⁴⁰ *Il Messaggero*, 19 de septiembre de 1999.

⁴¹ *Il Messaggero*, 4 de septiembre de 1999.

desde que en 1991 se aprobó la promoción del voluntariado. De ahí su recomendación de que la fecha final se atrase al año 2008⁴².

En efecto, se trata de una reforma muy exigente, cuya materialización en el plazo previsto —31 de diciembre de 2006— es prácticamente imposible. Pero un problema de plazos en Italia, y muy especialmente en el ámbito de las políticas militares, no es un verdadero problema; no se suelen cumplir. El subsecretario de Defensa, Massimo Brutti, cuenta con ello:

No hemos dicho en verdad que vayamos a abolir el servicio militar obligatorio. El anuncio del gobierno ha sido interpretado con superficialidad. No sólo no está abolida la leva, como dicen algunos y se ha podido leer en los medios, sino que tampoco podemos decir cuándo conseguiremos abolirla. En todo caso, avanzamos hacia ese objetivo y vamos a hacer todo lo que esté en nuestras manos para lograrlo cuanto antes. (...) Será difícil ajustarse a los tiempos establecidos en la propuesta. Se trata de una empresa muy complicada que requiere un consenso absoluto entre todas las fuerzas políticas. (...) No será fácil alcanzar la cota de 110.000 voluntarios —hoy hay 30.000— porque el problema es el escaso atractivo de la profesión militar, y eso no se resuelve con incentivos⁴³.

Un problema, ciertamente de mayor rango, es la inestabilidad gubernamental. Entre abril de 1996 y mayo del 2001 se suceden cuatro ejecutivos de distinto signo y otros tantos ministros de Defensa. El gobierno de D'Alema, autor de esta reforma, se sostiene en el poder apenas veinte meses; en mayo del 2000 es relevado por el de Giuliano Amato, que a su vez es relevado en mayo del 2001 por el de Silvio Berlusconi. Esta inestabilidad podría haber comprometido seriamente la virtualidad de esta reforma. Sin embargo, hasta hoy, todos los gobiernos han demostrado ser fieles a este proyecto. El sucesor en el cargo de Scognamiglio, Sergio Mattarella, publica, en marzo del 2001, el libro blanco de la Defensa, que recoge en esencia lo prometido por su antecesor: reorganización de la estructura de mando, reforma del cuerpo de Carabinieri, suspensión del reclutamiento obligatorio, apertura de las fuerzas armadas a la mujer, expansión de las fuerzas de acción rápida, adquisición y modernización del armamento, e incremento progresivo del gasto militar. Y dos meses más tarde, su sucesor Antonio Martino asume íntegramente ese diseño.

El consenso parece, pues, pleno. Ayuda mucho, no obstante, que es imposible dar marcha atrás. Espoleada por el anuncio público del fin de la conscripción a fecha fija, la objeción de conciencia se ha duplicado

⁴² *Il Messaggero*, 5 de septiembre de 1999.

⁴³ *Corriere della Sera*, 20 de octubre de 1999.

en poco tiempo: las 55.000 solicitudes de 1997 han pasado a ser 108.000 en 1999 y alrededor de 125.000 en el año 2000. Y el número de puestos disponibles para la prestación sustitutoria o servicio civil ha empezado a exceder el número de objetores incorporados, porque muchos de ellos están presentando prórrogas y aplazamientos, o están sencillamente «desapareciendo», para eludir el cumplimiento de esa obligación.

Esta situación de hecho está tensando los plazos de la reforma. Recientemente, el ministro ha anunciado que «haremos lo posible para abreviar los tiempos de la abolición de la obligatoriedad del servicio militar; en ese sentido, propondremos una iniciativa legislativa para concluir el reclutamiento obligatorio el 31 de diciembre del 2004, en vez de diciembre del 2006. Tal iniciativa incluirá la propuesta de aumentar la paga de los voluntarios y la puesta en marcha de cursos de formación y especialización para garantizar el acceso laboral cuando terminen su periodo de servicio.»⁴⁴

Así pues, la progresiva reducción de reclutas forzosos recomienda acelerar los plazos de la profesionalización. En cualquier caso, la preocupación central de los responsables del ministerio no es ya el reclutamiento forzoso sino asegurar los ritmos del reclutamiento voluntario. El objetivo para este año 2002 es llegar a 59.761 efectivos de tropa de empleo, y mantener así el incremento de unos 10.000 al año que se inició el año 2000. El objetivo final está establecido en 104.000. No será fácil. Por eso es necesario mejorar las retribuciones, explotar realmente el potencial de la incorporación de la mujer al ejército⁴⁵, y, en cuanto se suspenda el reclutamiento obligatorio, introducir un servicio voluntario de un año de duración. La versión militar de este servicio voluntario —también habrá una modalidad civil, algo que han venido exigiendo reiteradamente las entidades que hoy acogen a los objetores de conciencia— se recompensará con un mejor acceso a los cuerpos policiales y a la tropa permanente de las fuerzas armadas.

Portugal, esa desconocida

También las fuerzas armadas portuguesas están inmersas en un proceso de reforma que supondrá, en pocos años, la supresión del servicio

⁴⁴ Declaraciones en Radio Radicale, el 23 de enero de 2002, recogidas por la A.P. Biscom.

⁴⁵ La ley que regula la incorporación de la mujer al ejército es aprobada coincidiendo con el anuncio del fin del servicio militar obligatorio (*Corriere della Sera*, 30 de septiembre y 2 de octubre de 1999). Se prevé que las mujeres lleguen a suponer un 15% del total de efectivos, pero su presencia sigue siendo simbólica; en todo el año 2000 tan sólo ingresaron 288 en el cuerpo de tropa y 143 en la academia militar.

militar obligatorio. La información es escasa por múltiples razones, entre ellas el bajo perfil internacional y también militar de nuestro país vecino, pero Portugal está exhibiendo una decidida voluntad de mejorar su presencia en las nuevas intervenciones conjuntas. La reducción del servicio militar obligatorio de 15 a 4 meses de duración entre 1990 y la introducción del soldado de empleo inauguró de hecho un programa de modernización y reorganización de las fuerzas armadas a tal efecto (Buffotot, 1997). En febrero de 1997, el primer ministro socialista Antonio Guterres y el líder de la oposición, el socialdemócrata Marcelo Rebelo de Sousa, alcanzan un acuerdo para desconstitucionalizar el servicio militar obligatorio⁴⁶, y en julio de 1999 el Parlamento aprueba una ley sobre el servicio militar que prevé su abolición en el año 2003, condicionada a que se recluten suficientes voluntarios; los comunistas son los únicos a favor de la conscripción. El resultado será unas fuerzas armadas de menor tamaño —40.000 efectivos— pero mejor equipadas y con una fuerza de reacción rápida de 3.000 hombres (Buffotot, 2001a).

El servicio militar obligatorio nunca ha sido un motivo de enfrentamiento político o social en el país vecino porque su aplicación era muy laxa: entre un tercio y la mitad de los conscriptos no respondían a la orden de incorporación y no se les procesaba por ello; quedaban al margen de la ley. Ahora prefieren cumplir con una obligación breve y llevadera. En estas condiciones, la objeción de conciencia, reconocida constitucionalmente en 1976, después de la dictadura militar, nunca ha sido una opción relevante.

Los países nórdicos

Este repaso a los cambios habidos en Europa en relación con el reclutamiento forzoso quedaría incompleto si no incluyéramos aquellos países, algunos al menos, que siguen siendo fieles al modelo de conscripción. En la Europa de los quince, hay cinco países, además de Alemania, que no se han sumado a esta moda: Austria, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Grecia. Y otros dos en la OTAN: Noruega y Turquía⁴⁷. Entre ellos, nos llaman especialmente la atención los países nórdicos, porque, aunque muy heterogéneos en realidad, parecen estar unidos sin fisuras en la defensa de esta obligación. Repasemos brevemente los casos de Dinamarca y Noruega, que expresan los dos extremos de esa variabilidad.

⁴⁶ *El País*, 2 de noviembre de 1997. Este acuerdo se formaliza en la ley 1/97, de 20 de septiembre.

⁴⁷ No se incluyen los últimos ingresos: Hungría, Polonia y República Checa; estos tres países conservan la conscripción.

Los cuatro países nórdicos fueron, junto a Holanda y el Reino Unido, los primeros Estados en reconocer el derecho a la objeción de conciencia, nada más terminar la primera Guerra Mundial⁴⁸. Esta dilatada tradición de tolerancia podría explicar, en parte, la mejor raigambre que parece tener la conscripción en estos países. Pero también servir de caldo de cultivo para el ascenso que experimentó la objeción de conciencia en los sesenta y setenta tanto en Noruega como en Dinamarca, un ascenso que obligó a adoptar medidas de contención a unas autoridades políticas y militares cuya preocupación ha sido siempre, como en cualquier otro país, garantizar el reclutamiento militar en cantidad suficiente. Pese a esta coincidencia, las medidas adoptadas fueron distintas; ello explicaría las grandes diferencias que observamos hoy en los dos países. El gobierno noruego optó por denegar una porción significativa de las solicitudes de objeción y el danés acometió una reforma radical del sistema de reclutamiento.

Ambos esquemas siguen operativos al día de hoy. En Noruega, gracias a este control de solicitudes, el número de objetores de conciencia se mantiene perfectamente estable por debajo del umbral que determinan las necesidades de la Defensa. Una Defensa que sigue haciendo del territorio nacional su centro de gravedad, y lo hace pensando en términos de defensa total: recluta virtualmente al 100% de los mozos disponibles, cuenta con una gran reserva movilizable que incluye a la población civil, y en los últimos tiempos está sustituyendo tanques por fragatas y misiles para mejorar la defensa de su extensa costa. En los últimos diez años, se ha mantenido invariable el alto porcentaje (86%) de quienes piensan que es imprescindible contar con una defensa de este tipo⁴⁹. Ello explicaría también los problemas de reclutamiento que sufre el *Telemark-batalion*, que es la unidad de fuerzas de acción rápida que el gobierno ha puesto a disposición de la OTAN.

En Dinamarca, por el contrario, las autoridades transformaron el sistema tradicional de milicias de duración breve en un sistema selectivo de mayor dedicación, que se nutre de voluntarios inducidos prácticamente en su totalidad. Es decir, se mantiene la conscripción como sistema de reclutamiento, pero, en la práctica, los realmente reclutados, en torno a un 30% de la población disponible, componen más bien un ejército de empleo, derechos sindicales incluidos. Sobre esta base, y una demostrada voluntad de mantener el gasto militar prácticamente en los mismos niveles de la guerra fría, los sucesivos gobiernos están intentando evolucionar

⁴⁸ En los casos de Noruega y el Reino Unido, ese reconocimiento fue consecuencia de bastantes años de movilizaciones en contra del reclutamiento.

⁴⁹ Página *web* del ministerio de Defensa noruego.

nar con los tiempos. En diciembre de 1989 el parlamento danés hace suyo el informe *Danish Defence in the 1990's*, que propone una modernización ambiciosa de las fuerzas armadas; en 1994, aprueba la integración en la OTAN y pone a su disposición fuerza de intervención de 1.500 efectivos; en mayo de 1999, gobierno y oposición acuerdan el plan 2000-2004, que prevé una reducción de efectivos para reforzar lo que llaman *internacionalismo activo* (Petersen, 2001). Sin embargo, el gobierno está tropezando con la falta de colaboración de sus soldados voluntarios —en la misión de Kosovo ha terminado enviando a la mitad de la fuerza prevista— y la opinión pública insiste en que ese internacionalismo se limite exclusivamente a intervenciones humanitarias de la ONU.

A modo de conclusión

El servicio militar obligatorio está en crisis, una crisis profunda y polimorfa. Existen buenas razones, técnicas, culturales, sociológicas y políticas, para derogarlo e instalar un reclutamiento de empleo en su lugar. Esta ha sido la decisión que han adoptado países como Bélgica, Holanda, Francia, España, Italia y Portugal en los últimos años, secundando así el movimiento que iniciaron Estados Unidos y el Reino Unido en los años sesenta y setenta. Pero también hay algunos países de este entorno político y estratégico, como Alemania, Austria o los países nórdicos que, participando de los mismos procesos que los anteriores, han elegido continuar, al menos por el momento, con esta prestación. Es decir, contrariamente a lo que solemos escuchar, la coyuntura general no impone de manera inapelable la derogación del reclutamiento forzoso; es más, algunos gobiernos la consideran una medida poco prudente y francamente desaconsejable. Esta discrepancia es una buena prueba de que los factores relevantes en esta materia pueden tener valores o lecturas diferentes según el país, y avala la interpretación de que la decisión final al respecto está gobernada, básicamente, por criterios domésticos o propios de cada país.

Uno de los factores que afectan prácticamente por igual a todos los países estudiados es el cambio cultural. El progresivo distanciamiento entre los valores dominantes de la sociedad y aquellos que definen la vida militar, empezó a hacerse visible en los años sesenta y primeros setenta con las protestas de las generaciones más jóvenes contra la política militar, una de cuyas expresiones fue la objeción de conciencia. Estados Unidos se vio entonces obligado a abolir la conscripción y algunos de los países europeos estudiados llegaron a plantearse exactamente lo mismo. No dieron ese paso porque los gobiernos no disponían de una alternativa

creíble para asegurar los efectivos que precisaban sus fuerzas armadas, y porque ningún actor político, tampoco el movimiento pacifista, abanderó esa demanda, básicamente porque el discurso político de entonces, sobre todo en las filas de la izquierda, estaba embargado por la narrativa de la participación en la defensa nacional. Aunque ciertamente muy matizados por la coyuntura actual y el tiempo transcurrido, podríamos decir que estos porqués siguen funcionando hoy en los países que retienen la conscripción.

Al final, las autoridades optaron por a) reducir la duración del servicio militar; b) cerrar, en la medida de lo posible, sus válvulas de escape; c) impugnar todo debate sobre su obligatoriedad; y d) progresar hacia un ejército profesional o de empleo para prevenir males mayores y porque, además, la creciente tecnologización de las tareas de la defensa precisaba de personal militar con una mayor dedicación y preparación. En consecuencia, durante los setenta y los ochenta, Francia, Holanda, Bélgica —y también, en buena medida, Dinamarca y Alemania— mejoraron los índices de empleo de sus fuerzas armadas; en este sentido, el esfuerzo de reclutamiento que ha acompañado a la supresión del reclutamiento forzoso en los noventa —y la supresión en sí misma— podría considerarse el capítulo final de un proceso de largo recorrido. El hecho de que Italia y España no empezaran de verdad ese proceso hasta los primeros noventa complica bastante su ejecución y genera una gran incertidumbre sobre su resultado final.

Una condición necesaria para sostener la obligatoriedad del servicio de armas durante todo este tiempo —que sigue aplicando en aquellos países fieles a este sistema— ha sido la aplicación rigurosa de medidas de contención suficiente: trabas al reconocimiento de la objeción de conciencia, incluida la denegación sistemática de un número importante de solicitudes, duración disuasoria de la prestación sustitutoria, cárcel y castigo para los desobedientes, etc. Los discursos míticos y tradicionales de las autoridades y la clase política dominante sobre el servicio militar, sin perjuicio de que se inscriban en sinceras y legítimas convicciones, tendrían el mismo objetivo: convencer a la población de que no hay escape ni cambio posible. Prueba de ello es que el sistema de contención ha dejado de ser eficaz cuando la población ha entendido que el cambio sí era posible, bien como consecuencia de una desobediencia civil, como en España, o bien como consecuencia de un cambio de postura de las autoridades o los líderes políticos, como en Bélgica, Holanda, Francia, Portugal e Italia⁵⁰.

⁵⁰ En todos estos países, las encuestas de opinión pública reflejan un abrupto cambio de sentido en relación a la conscripción inmediatamente después de que un destacado líder polí-

Las dificultades que conoce el reclutamiento de empleo en todos los países estudiados son otra consecuencia del progresivo distanciamiento entre los valores dominantes de la sociedad y aquellos que definen la vida militar. De hecho, esas dificultades son menores en aquellos ejércitos nacionales que responden a un estilo menos militar y más ocupacional: sindicación, residencia fuera de los cuarteles, sueldos competitivos, etc. Abundando en esta idea, es perfectamente comprensible que las fuerzas armadas holandesas utilicen como reclamos de reclutamiento cuestiones como la igualdad de género, la homosexualidad, la ecología o las misiones humanitarias y de cooperación al desarrollo. Con todo, ello no evita que las dificultades de reclutamiento sean mayores cuando se trata de unidades o misiones de intervención en conflictos internacionales. Una de las razones básicas para eliminar el reclutamiento forzoso ha sido, precisamente, la resistencia de la sociedad al envío de reclutas forzados a ese tipo de misiones —la guerra del Golfo significó, en este sentido, una reprobación definitiva—, pero también los soldados de empleo tienden a evitar, en la medida de lo posible, aquellos destinos de mayor riesgo.

El acelerado desarrollo y proyección de las fuerzas de acción o reacción rápida para hacer frente a esas misiones internacionales es, sin lugar a dudas, el eje rector que hoy gobierna la política de defensa de muchos países europeos, su prioridad número uno. Los gobiernos tienden a entender el escenario geoestratégico que deriva de los nuevos tiempos (Dandeker, 1994) como una oportunidad muy ventajosa para mejorar la posición relativa de poder de su país en el juego de las relaciones internacionales; de ahí la insistente referencia al interés nacional en los libros blancos y directivas de defensa, o la creciente simbiosis entre política exterior y política de defensa. Francia es un ejemplo paradigmático. Pero no todos los países han basculado con igual fuerza desde la defensa territorial a la intervención internacional: Alemania no parece estar tan decidida, a pesar de sus últimos movimientos para asegurar una fuerza de acción rápida que bien podría llegar a ser tan grande como la francesa; y los países nórdicos siguen siendo bastante fieles al concepto tradicional. Esta preocupación por la defensa del territorio nacional explica, en buena medida, la permanencia del servicio militar obligatorio.

En cualquier caso, querer y poder no siempre son una misma cosa. Todas las reformas en marcha están encontrando dificultades de distinto tipo, y algunas se enfrentan también a limitaciones presupuestarias. Pero

tico en posición de gobernar propone suprimir esta obligación (Ajangiz, 2002). Puede interpretarse como capacidad de liderazgo, pero también como una licencia para poder pensar y expresar lo que el ciudadano realmente quiere.

en algunos países, España e Italia muy señaladamente, todo apunta a que esas dificultades y limitaciones terminarán imponiendo importantes variaciones al diseño previsto. Sin ir más lejos, en el momento actual, Noruega dispone de una fuerza de defensa de 6,5 militares por cada mil habitantes; Dinamarca está en 4,5; Francia, Portugal, Bélgica, Reino Unido y Holanda se mueven entre 3,8 y 4,2; Alemania e Italia en torno a 3,4; y España, que en 1999, según la Ley de Régimen de Personal, aspiraba a cuatro militares por cada mil habitantes, hoy se conforma con tres. Por otro lado, en relación a las fuerzas de acción rápida, el Reino Unido ocupa hoy en día una posición aventajada, seguido de un grupo, con valores relativos muy parecidos, que componen Francia, Alemania, Holanda, Bélgica e Italia, y a los que Dinamarca y Noruega van acercando posiciones; finalmente, a cierta distancia, están España y Portugal (Ajangiz, 2002).

Así pues, aunque la política de defensa integra lo que se denomina un dominio de perfil alto (Burstein, 1991), es decir, es decidida, en función de los intereses de Estado, por un número muy limitado de actores, básicamente las autoridades civiles y militares y los partidos mayoritarios o habituales del gobierno —el ejemplo más elocuente en nuestro país es la elaboración de la Directiva de Defensa Nacional—, parece ser que en algunos países, muy destacadamente el nuestro, la razón social o democrática, entendida no tanto como voto sino como estado de opinión y también acción colectiva, puede limitar considerablemente su capacidad efectiva de gobierno e imponer, de alguna manera, aunque sea incompleta, sus propias prioridades.

Referencias bibliográficas

- AGIRRE, Xabier, AJANGIZ, Rafael, IBARRA, Pedro y SAINZ DE ROZAS, Rafael (1998), *La insumisión, un singular ciclo histórico de desobediencia civil*. Tecnos, Madrid.
- AJANGIZ, Rafael (2002) *Política militar y movimientos sociales: el fin de la conscripción en Europa*. Universidad del País Vasco, Leioa.
- ASSEMBLÉE NATIONALE (1996), *Projet le Loi relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002*. 7 de junio de 1996.
- BARBÉ, Carlos (1996), «Esercito e identità nazionale in Italia. 'Ruoli nazionali' o "ruoli militari"? Una ricerca empirica». *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1996(3): 15-37.
- BATTISTELLI, Fabrizio (1997), «Il servizio civile tra innovazione ed equità». *Il Mulino* 372: 767-771.
- BETTINI, Romano (1996), «Le Forze armate come sistema aperto. Tematizzazioni simmetriche e asimmetriche per un confronto tra Forze armate italiane e Forze armate russe (1991-1995)». *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione* 1996(3): 39-64.

- BREOW, Wilfried von (1992), «Conscription, Conscientious Objection, and Civic Service: The Military Institutions and Political Culture of Germany, 1945 to the Present». *Journal of Political and Military Sociology* 20(2): 289-303.
- BUFFOTOT, Patrice (1997), «Eviter la marginalisation». En Patrice Buffotot (ed.) *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, pp. 183-187. La Documentation Française, Paris.
- BUFFOTOT, Patrice (2001a), «Portugal. L'ancrage atlantique et européen». En Patrice Buffotot (ed.) *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, pp. 163-169. La documentation française, Paris.
- BUFFOTOT, Patrice (2001b), «Un engagement européen actif». En Patrice Buffotot (ed.) *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, pp. 97-117. La documentation française, Paris.
- BURSTEIN, Paul (1991), «Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes». *Annual Review of Sociology* 17: 327-350.
- DANDEKER, Christopher (1994), «New times for the military: some sociological remarks on the changing role and structure of the armed forces of the advanced societies». *British Journal of Sociology* 45(4): 637-654.
- DOEL, Theo van den (1994), «A Review of Dutch Defense Policy: Challenges and Risks». En Jan Geert Siccama y Theo Van den Doel (eds.) *Restructuring Armed Forces in East and West*, pp. 57-67. Westview Press, Oxford.
- DUMOULIN, André (1997), «La vocation internationale croissante des forces de défense». En Patrice Buffotot (ed.) *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, pp. 45-57. La Documentation Française, Paris.
- DUMOULIN, André (2001), «Á la recherche d'une meilleure flexibilité». En Patrice Buffotot (ed.) *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, pp. 49-58. La documentation française, Paris.
- ESTRELLA, Rafael (1993), *Military Trends Within the Atlantic Alliance Sub-Committee on the Future of the Armed Forces. Informe interno AK76 DSC/AF(93)I*. OTAN.
- EVERTS, Philip (2001), «Une adaptation encore incertaine». En Patrice Buffotot (ed.) *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, pp. 153-162. La documentation française, Paris.
- FINCKH, Ulrich (1998), «Final report from Forum 1: Human Right to Conscientious Objection». En Mosen Massarrat y Paul Betz (eds.) *For a Military-Free Peace Policy. European Peace Congress Osnabrück 1998*, pp. 174-175. Agenda Verlag, Münster.
- FLECKENSTEIN, Bernhard (1991), «Alemania Federal». En Charles C. Moskos y Frank R. Wood (eds.) *Lo Militar: ¿Más que una Profesión?*, pp. 229-245. Ministerio de Defensa, Madrid.
- GREGORY, Shaun (2000), *French Defence Policy into the Twenty-First Century*. Macmillan, Basingstoke.
- HOWORTH, Jolyon y CHILTON, Patricia (eds.) (1984a), *Defence and Dissent in Contemporary France*. Croom Helm & St. Martins Press, Beckenham, Kent.
- HOWORTH, Jolyon y CHILTON, Patricia (1984b), «Introduction: Defence, Dissent and French Political Culture». En Jolyon Howorth y Patricia Chilton (eds.) *Defence and Dissent in Contemporary France*, pp. 1-23. Croom Helm & St. Martins Press, Beckenham, Kent.

- IBARRA, Pedro (ed.) (1992), *Objeción e insumisión, claves ideológicas y sociales*. Fundamentos, Madrid.
- JOHNSON, Douglas (1997), «Foreign Policy Issues and the Election». En John Gaffney y Lorna Milne (eds.) *French Presidentialism and the Election of 1995*, pp. 259-271. Ashgate, Aldershot.
- KELLEHER, Catherine McArdle (1978), «Mass Armies in the 1970s. The Debate in Western Europe». *Armed Forces and Society* 5(1): 3-29.
- KREEMERS, Bert (2001), «The role of a “pocket-sized medium power” in the European security and defence policy: the case of the Netherlands». En Pere Vilanova y Núria Fernández (eds.) *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*, pp. 57-67. Universitat de Barcelona, Barcelona.
- KUHLMANN, Jürgen y LIPPERT, Ekkehard (1993), «The Federal Republic of Germany: Conscientious Objection as Social Welfare». En Charles C. Moskos y John W. Chambers (eds.) *The New Conscientious Objection. From Sacred to Secular Resistance*, pp. 98-105. Oxford University Press, Oxford.
- MANFRASS-SIRJACQUES, Françoise (1997), «Entre restructuration interne et normalisation internationale». En Patrice Buffotot (ed.) *La défense en Europe. Les adaptations de l'après-guerre froide*, pp. 15-33. La Documentation Française, Paris.
- MANFRASS-SIRJACQUES, Françoise (2001), «L'Allemagne: la politique extérieure et la défense». En Pere Vilanova y Núria Fernández (eds.) *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*, pp. 79-94. Universitat de Barcelona, Barcelona.
- MARTIN, Michel L (1977), «Conscription and the Decline of the Mass Army in France», 1960-1975. *Armed Forces and Society* 3(3): 355-406.
- MCKENNA, J. Justin (1997), «Towards the Army of the Future: Domestic Politics and the End of Conscription in France». *West European Politics* 20(4): 125-145.
- MENON, Anand (1994), «Continuing Politics by Other Means: Defence Policy under the French Fifth Republic». *West European Politics* 17(4): 74-96.
- MEULEN, Jan van der y MANIGART, Philippe (1997), «Zero Draft in the Low Countries: The Final Shift to the All-volunteer Force». *Armed Forces and Society* 24(2): 315-332.
- MOSKOS, Charles C. y WOOD, Frank R. (1991), «La institucionalización en un mundo ocupacional». En Charles C. Moskos y Frank R. Wood (eds.) *Lo Militar: ¿Más que una Profesión?*, pp. 359-375. Ministerio de Defensa. Original de 1988, Madrid.
- PETERSEN, Nikolaj (2001), «Denmark and European security and defence policy». En Pere Vilanova y Núria Fernández (eds.) *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*, pp. 95-104. Universitat de Barcelona, Barcelona.
- SAROTTE, Mary Elise (2001), *German military reform and European security. Adelphi Papers 340*. Oxford University Press, Oxford.
- SZARKA, Joseph (1996), «The Winning of the 1995 French Presidential Election». *West European Politics* 19(1): 151-167.

El papel de las regiones en la nueva Europa: especial referencia a las Comunidades Autónomas*

Jasone Astola Madariaga

Profesora titular de Derecho Constitucional de la UPV/EHU

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA CONVENCIÓN SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: 1. **La actividad de las regiones europeas entre Niza y Laeken;** 2. **La posición del Comité de las Regiones ante las preguntas formuladas a la Convención;** 3. **La actividad de las Comunidades Autónomas españolas.**—II. EL MODELO ESPAÑOL DE «PARTICIPACIÓN» DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS: 1. **Cuestiones previas;** 2. **Las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales.**—III. LA PROPUESTA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA SOBRE PARTICIPACIÓN AUTÓNOMICA EN EL CONSEJO.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. Introducción: la Convención sobre el futuro de Europa

El pasado 28 de febrero se reunió primera vez en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas¹ la Convención sobre el Futuro de Europa, fruto de la Declaración de Laeken-Bruselas aprobada el pasado 15 de diciembre de 2001 por los Estados miembros de la Unión (EEMM desde ahora)². La Convención ha recibido el mandato de proponer un nuevo reparto de competencias entre los Estados y las instituciones comunitarias, definir el papel de los Parlamentos nacionales, simplificar los Tratados y definir la fuerza jurídica de la Carta de Derechos de la

* Ponencia presentada en las Jornadas, «El futuro político de la Unión Europea», organizadas por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto, los días 20-21 de marzo de 2002.

¹ Esta será la sede de sus reuniones, según el artículo 9 del proyecto de reglamento interino cuyo texto completo puede consultarse en la dirección de Internet: <http://european-convention.eu.int/docs/00003ES.pdf>

² Esta declaración puede encontrarse en la dirección de Internet: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNES.pdf>

Unión³. Además, se ocupará de ver cómo puede organizarse la presidencia de turno del Consejo, la elección del presidente de la Comisión o el reforzamiento de la política exterior de la Unión, entre otros temas.

Esta Convención está presidida por Valéry Giscard d'Estaing y cuenta con el belga Jean-Luc Dehaene y el italiano Giuliano Amato como vicepresidentes, siendo éstos quienes dirigirán el trabajo de los restantes 102 miembros que la componen⁴.

La Convención cuenta además con un *Praesidium*, integrado por el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes, dos representantes de los miembros del Parlamento Europeo, los dos representantes de la Comisión, dos representantes de los Parlamentos nacionales y los representantes de los Gobiernos español, danés y griego (los países que ejercen la Presidencia de la Unión Europea en el período en que estará reuniéndose la Convención, es decir hasta el 2003) y con una Secretaría dirigida por Sir John Kerr que ocupó en su día la jefatura del servicio diplomático británico⁵.

Además de los mencionados 105 miembros asistirán a la Convención en calidad de observadores: 6 representantes del Comité de las Regiones (CdR desde ahora), 3 del Comité Económico, 3 de los interlocutores sociales y el Defensor del Pueblo Europeo.

³ Estos dos últimos capítulos son los que podrían conformar lo que viene denominándose como Constitución Europea. No es este el lugar para discutir esta denominación, pero he abordado este tema en «Reflexiones en torno al control de constitucionalidad del derecho comunitario», de próxima publicación en la *Revista de Derecho Político*, n.º 53, 2002.

⁴ De 102 miembros acuden 15 representando a los gobiernos de los EEMM (la única mujer es la representante española Ana Palacio); 30 a sus parlamentos nacionales (dos por país, José Borrell y Gabriel Cisneros representan a las Cortes Generales; 16 al Parlamento Europeo; 2 a la Comisión (Michel Barnier francés y António Vitorino portugués); 39 representan a los Gobiernos y Parlamentos nacionales de los trece países candidatos a la adhesión (uno al gobierno y dos al parlamento). La Declaración de Laeken establece que los países candidatos a la adhesión participan en las deliberaciones, sin que, en todo caso puedan impedir que se alcance el consenso entre los Estados miembros. En la dirección de Internet <http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=ES&Content=Composition> pueden verse los nombres de los miembros de la Convención y así constatar la escasa presencia de las mujeres europeas en la misma.

⁵ Precisamente a la Secretaría corresponde la gestión de los gastos de la Convención. Los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo adoptaron el 21 de febrero de 2002 una Decisión por la que se crea un fondo destinado a la financiación de la Convención y se fijan las normas financieras relativas a su gestión (*DOCE* L 60, de 1 de marzo de 2002, pp. 56-59). Un acuerdo interinstitucional sobre la financiación de la Convención publicado en el *DOCE*, C 54 de 1 de marzo de 2002, pp. 1-3, ha decidido que la financiación de la Convención hasta el 31 de diciembre de 2002 sea de 4 millones de euros repartidos así: el Parlamento Europeo un millón de euros; el Consejo cuatrocientos mil euros; y la Comisión dos millones seiscientos mil euros. En el *DOCE*, L 123 de 9 de mayo de 2002, pp. 40-46 se recoge la aprobación definitiva de dicho presupuesto, según acuerdo de la Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, hecho en Bruselas el 18 de abril de 2002.

Las regiones europeas intentaron ser miembros de pleno derecho en la Convención pero, como hemos visto, no lo han conseguido. El trabajo del «lobby de las regiones» se desarrolló a lo largo de la segunda mitad del año 2001, fundamentalmente, para intentar que sus planteamientos fuesen tenidos en cuenta en la Declaración de Laeken que daría paso a esta Convención⁶.

1. *La actividad de las regiones europeas entre Niza y Laeken*

Con la Declaración número 23 del Consejo Europeo de Niza se inició un debate amplio sobre el desarrollo futuro de la Unión, centrándose especialmente en la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los EEMM y en la estructura institucional de la propia Unión. Pero en esta ocasión los gobiernos de los Estados miembros y las instituciones comunitarias acordaron preparar la Conferencia Intergubernamental prevista para 2004 por el Consejo Europeo de Niza mejor y de manera distinta a como se preparó la Conferencia Intergubernamental de 2000. En este caso se planteaba la necesidad de un debate público global y en profundidad, y para ello se abrió una fase de preparación estructurada en la que deberían participar todos los interesados principales.

El Comité de las Regiones (CdR desde ahora) fue la primera institución que se pronunció sobre el Tratado de Niza y sobre la Declaración sobre el futuro de la Unión en su Resolución de 4 de abril de 2001 (CDR 430/2000 fin), en un intento de tener protagonismo en el debate abierto⁷ y las regiones europeas comenzaron sus actividades en el mismo sentido.

⁶ La presión de las regiones europeas ya ha servido en el pasado para introducir cambios en los Tratados: la posibilidad de que un Estado sea representado por un Ministro regional, la cohesión territorial que se menciona en el artículo 16 del TCE, la creación del Comité de las Regiones o la mención de las regiones ultra periféricas que hace el artículo 299.2 o, en alguna medida, el principio de subsidiariedad son aportaciones regionales.

⁷ El CdR una y otra vez insiste en participar activamente en los trabajos de la Convención, sírvanos de muestra las palabras del Memorándum sobre la participación del Comité de las Regiones en el debate estructurado sobre el futuro de la unión europea, de 3 de octubre de 2001 (CDR 325/2001 fin): «Aún está por decidir cómo se organizarán los trabajos preparatorios. Sin embargo, el Comité de las Regiones solicita con firmeza estar representado en el grupo preparatorio de la próxima Conferencia Intergubernamental mediante una delegación representativa que pueda participar en la formulación de propuestas y disponga de pleno derecho de voto.

El Comité de las Regiones considera que la condición de mero observador es insuficiente e inadecuada...», y más adelante explica por qué: «Durante los trabajos de la Carta de Derechos Fundamentales, el Comité de las Regiones recibió la misma consideración que una organización no gubernamental o una mera asociación de intereses y sólo fue oído brevemente por la Convención».

La primera reunión importante entre regiones, ya que sus conclusiones serán, más o menos, las que han ido asumiendo después las demás, fue la Declaración política de las regiones constitucionales de Baviera, Cataluña, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Valonia y Flandes de 28 de mayo de 2001⁸. Estas regiones señalaron la importancia de crear un órgano independiente que velase por el reparto de competencias entre Estados (Regiones) y Unión Europea, así como del correcto uso de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y propusieron un sistema de reparto de competencias: 1) competencias exclusivas de la Unión Europea (UE desde ahora); 2) competencias marco de la UE; y 3) competencias suplementarias de la UE.

Este texto será asumido por la segunda Conferencia de los Presidentes de regiones con poder legislativo, que se reunió en Lieja el 15 de noviembre de 2001⁹, bajo el lema «Hacia un refuerzo del papel de las Regiones con poder legislativo en el seno de la Unión Europea», y que reunió a los Presidentes (o sus representantes) de 52 regiones por iniciativa del Ministro-Presidente de la Región de Valonia¹⁰. En esta reunión se insiste, fundamentalmente, en los siguientes aspectos: la directa representación de las regiones con poderes legislativos en la Convención, junto al representante del gobierno y a los dos representantes del Parlamento; petición a los gobiernos para que incluyan representantes regionales en sus delegaciones; y la consideración del CdR como miembro de pleno derecho de la Convención.

Por las mismas fechas otro documento es aprobado en el CdR, en el pleno celebrado los días 14 y 15 de noviembre de 2001, con el título «La

⁸ El texto de esta Declaración puede verse en la siguiente dirección de Internet: http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/dec280501_ca.pdf; previamente estas regiones habían celebrado un coloquio en Bruselas el 22 de febrero de 2001, al que había precedido la presentación de un estudio realizado por la Universidad de Gante.

⁹ Previamente, el 30 de octubre, se había reunido en Funchal (Madeira) la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), acudiendo a ella los presidentes de las mismas, que hicieron una Declaración en el mismo sentido. La CALRE (en sus reuniones de Oviedo 1997, Salzburgo 1998 o Florencia 1999) viene haciendo hincapié en la necesidad de asociar a los parlamentos regionales a la COSAC (parlamentos nacionales).

¹⁰ Las 52 regiones (que engloban a las siete de la declaración anterior) son las siguientes: Abruzzo, Aland, *Aragón*, Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bolzano-Südtirol, Brandenburg, Bremen, Bruxelles-Capitale, Calabria, *Canarias*, *Catalunya*, Communauté Française de Belgique, *Comunidad Foral de Navarra*, Deutschsprachige Gemeinschaft, Emilia-Romagna, *Euskadi*, *Extremadura*, *Galicia*, Hessen, *Islas Baleares*, Lazio, Lombardia, Madeira, Marche, Mecklenburg-Vorpommern, Niederösterreich, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Piemonte, *Principado de Asturias*, Provincia Trento, Puglia, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Salzburg, Sardegna, Schleswig-Holstein, Scotland, Sicilia, Tirol, Toscana, Trentino-Alto Adige / Südtirol, Umbria, Veneto, Vlaanderen, Vorarlberg, Wales, Wallonie y Wien (en cursiva las CCAA que acudieron).

participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y del Comité de las Regiones en los Consejos informales» que presentaron el socialista Claudio Martini (Toscana) y el popular Franz Schausberger (Salzburgo-Alemania)¹¹. En esta propuesta se resalta la necesidad de que las regiones participen en el Consejo e, incluso, puedan presidirlo¹².

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2001 la Asamblea de la Regiones de Europa (ARE)¹³ adopta un texto siguiendo los enunciados de las reuniones anteriores¹⁴. De las posiciones que en él se defienden destacaremos las siguientes:

1. Respecto al reparto de competencias recuerda que las competencias comunitarias deben estar delimitadas de manera más clara y que conviene preservar las atribuciones de los EEMM y de sus regiones. En cuanto al reparto de la mismas, éste debería hacerse según los principios de proporcionalidad y subsidiariedad y teniendo en cuenta el principio democrático, las necesidades materiales y las tradiciones nacionales y regionales. ARE recuerda que las regiones están dispuestas a contribuir a una concepción de la política más cercana a los ciudadanos en las materias de su competencia.
2. Recomienda la creación de una autoridad independiente encargada de velar por el respeto del reparto de competencias que podría estar compuesta, entre otros, por miembros de regiones con competencias legislativas.
3. Preconiza una mayor participación de las regiones en las decisiones europeas; considera que la consulta al CdR no es suficiente para asegurar tal participación de las regiones, por lo que sus po-

¹¹ De los 222 miembros actuales de CdR 85 son populares y 90 socialistas.

¹² El CdR desarrolló una intensa actividad en el año 2001 para intentar asegurar su participación en la Convención, entre otros, citaremos sus trabajos más importantes: Resolución con vistas al Consejo Europeo de Laeken (CDR 104/2001); Dictamen sobre la «Función consultiva del CDR en el proceso decisorio comunitario» (CDR 105/2001); Dictamen sobre «La participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y la del Comité de las Regiones en los Consejos informales» (CDR 431/2001); Informe sobre la proximidad (CDR 436/2001); La simplificación y unificación de los Tratados con el fin de aportar una mayor transparencia (CDR 206/2001); Declaración sobre el papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso de decisión comunitario (CDR 191/2001). Estos documentos han sido publicados en el *DOCE*, C 107, de 3 de mayo de 2002.

¹³ Previamente se había reunido el 22 de noviembre de 2001 en Stuttgart La Comisión A, para preparar esta reunión.

¹⁴ El texto se puede consultar en la siguiente dirección de Internet: http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth221101_fr.pdf

deres deberían acrecentarse, por ejemplo, dándole capacidad para pedir a la Comisión o a otro órgano comunitario que tomen determinadas iniciativas y legitimidad para acudir ante el Tribunal de Justicia. Además podría desarrollarse aún más la posibilidad de la participación de los ministros regionales en el Consejo.

4. Un mejor desarrollo del principio de subsidiariedad y la instauración de un mecanismo de control de tal principio en manos del CdR, a través, por ejemplo, de una «objeción de subsidiariedad» contra medidas comunitarias que no tengan en cuenta tal principio.

Finalmente, el 6 de febrero de 2002, el pleno del CdR eligió a sus seis representantes en la Convención: El presidente de la Comunidad valenciana, Eduardo Zaplana, que la preside acompañado de Claudio Martini de la Toscana, Manfred Dammeyer de Renania del Norte-Westfalia, Josh Chabert de Bruselas, Paul Dewael de Flandes¹⁵ y Claude du Granrut de Picardie. Es decir, de los seis representantes del CdR cinco son de regiones con poderes legislativos y la sexta es teniente de alcalde de Senlis¹⁶.

2. La posición del Comité de las Regiones ante las preguntas formuladas a la Convención

El CdR en la mencionada Resolución de 4 de abril de 2001¹⁷, en primer lugar lamenta: 1) que en su composición, con motivo de la ampliación de la Unión, el reparto de los mandatos según los Estados miembros no se ajuste al papel político específico de las regiones y se siga haciendo según un esquema paralelo al del Comité Económico y Social; y 2) que no se haya adecuado la duración de su mandato a los cinco años del Parlamento Europeo, a pesar de que esto es importante para su papel político específico y para la eficacia de su trabajo; más tarde hace un hincapié especial en dos peticiones: 1) el derecho de recurso ante el Tribunal

¹⁵ Todos ellos a excepción de presidente estuvieron presentes en la reunión de Lieja de Presidentes de regiones europeas con competencias legislativas.

¹⁶ Recordemos que el primer borrador de la Declaración de Laeken-Bruselas decía «en nombre del Comité de las Regiones, tres representantes de regiones y ciudades y otros tres de regiones con capacidad legislativa», pero la intervención de España hizo cambiar el texto cuya redacción definitiva quedó así: 6 representantes «a designar por el propio Comité de las Regiones entre las Regiones, las ciudades y las regiones con capacidad legislativa». La propuesta española, finalmente, ha tenido como consecuencia dar más peso a las regiones con capacidad legislativa.

¹⁷ El texto de esta resolución puede verse en la dirección de Internet: <http://www.cor.eu.int/corz301.htm>

de Justicia europeo para garantizar el respeto de sus derechos; y 2) su estatuto de institución de pleno derecho de la UE. Posteriormente hace saber sus posiciones sobre las materias objeto de debate en la Convención, que pueden resumirse así:

- Integración de la Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado para que sea un texto jurídicamente vinculante, de tal manera que los Tratados se conviertan en un texto único compuesto por una parte general (preámbulo, objetivos, derechos fundamentales y disposiciones relativas a las instituciones, a los procedimientos de toma de decisiones y a las diferentes competencias) y de una segunda parte que regule las políticas de la Unión Europea.
- Prioridad absoluta al principio de subsidiariedad en la adjudicación de competencias¹⁸ a la Unión Europea y respeto de los principios que en los diferentes Estados miembros se aplican en el reparto de responsabilidades y competencias entre el Estado y los entes regionales y locales; en este contexto, subraya que numerosas competencias de la futura Unión Europea deben seguir siendo competencias compartidas¹⁹, no sólo entre la UE y los gobiernos nacionales, sino también, con arreglo al principio de subsidiariedad, con los entes regionales y locales²⁰;
- La transformación del Comité de las Regiones en una Institución, con una nueva configuración y competencias que vayan más allá de una función puramente consultiva, de manera que se convierta en un órgano de coparticipación en el proceso de decisión europeo, en el que todos los niveles políticos de los Estados miembros, desde los municipios hasta las regiones con competencias legislativas, encuentran su lugar y asuman su corresponsabilidad; Por eso, considera que no es necesario ni importante que exista otra

¹⁸ El término competencia para el CdR no se limita a la facultad de legislar, sino que incluye otros poderes legales de acción en el marco de la responsabilidad de cada ámbito de gobierno.

¹⁹ Habría que mejorar también los instrumentos jurídicos para delimitar las competencias y para ello el CdR propone examinar las posibilidades de graduar mejor y más sistemáticamente las competencias de la UE. Recordemos la sistemática propuesta por las regiones con capacidades legislativas de 1) competencias exclusivas de la UE; 2) competencias marco de la UE; y 3) competencias suplementarias de la UE.

²⁰ En la misma línea se expresa la Declaración de Santiago de Compostela del Grupo PPE del Comité de las Regiones, en su reunión extraordinaria de 21 de julio de 2001, donde se considera que el principio de subsidiariedad debe tener en cuenta los niveles locales y regionales.

nueva institución de la Unión, como una segunda cámara del Parlamento Europeo o un nuevo órgano representativo formado por representantes de los parlamentos nacionales²¹.

Los pasados días 13 y 14 de marzo de 2002 el Pleno del CdR discutió el Proyecto de Informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros²² y el mismo fue enmendado en algunos puntos, fundamentalmente para dar cabida a las autoridades locales en el texto²³. En este Informe, en el punto 22, se habla de la creación de «regiones asociadas a la Unión» que serían aquellas colectividades territoriales designadas por los EEMM y con una serie de derechos: 1) ser consultadas por la Comisión, 2) representación ante el CdR; y 3) legitimación para acudir ante el TJCE por conflictos de competencia con la Unión²⁴.

Estas posiciones pueden darnos una perspectiva de lo que puede ser el futuro de las regiones en la Unión Europea, siempre que los gobiernos

²¹ En el mismo sentido se manifiestan los propios Parlamentos nacionales en el 2.º encuentro con los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos, organizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE, los días 10-11 de noviembre de 2001, con el título «Consenso en favor de una convención para preparar la reforma de los Tratados», cuyo texto íntegro puede encontrarse en la página de Internet: http://europa.eu.int/futurum/doc_inst_es.htm#pe y del que destacamos el siguiente párrafo: «La grande majorité des intervenants considère que la participation renforcée des parlements nationaux aux questions européennes doit se concrétiser, surtout, au niveau du contrôle de l'action de leurs gouvernements respectifs, au niveau du Conseil. Et cette question doit être réglée, de manière adéquate, à l'intérieur de chaque Etat-membre. Cela dit, la majorité des intervenants s'est également prononcée, de manière claire, en faveur du renforcement de la coopération entre le PE et les parlements nationaux et de l'attribution d'un rôle accru à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). A ce propos, l'idée avancée par M. NAPOLITANO, d'un accord-cadre spécial pour rendre les contacts Parlement européen/ parlements nationaux systématiques, a été fort bien accueillie. Il importe de souligner aussi, comme l'a fait observé le rapporteur, qu'un consensus se dégage au sujet de la nécessité de renforcer le rôle de tous les parlements, des parlements nationaux mais également du PE, dans l'UE, chacun à son niveau respectif, de façon à assurer une plus grande démocratisation et transparence de l'Europe».

²² El Informe, que comentaré más adelante, redactado por Alain Lamassoure en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo es una propuesta de Resolución del PE sobre este tema. El texto y los comentarios sobre él pueden encontrarse en la dirección de Internet: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afco/afco/20020417/Afco20020417.htm>

²³ Puede verse en la siguiente dirección de Internet: <http://www.toad.cor.eu.int/docroot/comm.affconstit2002%2D06/dossiers/const%2D002/es/cdr466%2D2001%5Fam1%2D%5Fam25%5Fam%5Fes.doc>

²⁴ La legitimación activa de las regiones con competencias legislativas ante el TJCE ha sido estudiada entre otros por José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia*, IVAP, Bilbao 1996.

de los EEMM las asuman en la Conferencia Intergubernamental que seguirá a la Convención.

3. *La actividad de las Comunidades Autónomas españolas*

También las Comunidades Autónomas (CCAA, desde ahora) españolas consensuaron una posición común en Sevilla, el pasado 25 de octubre de 2001²⁵, para ser presentada al Gobierno español, antes del Consejo Europeo de Laeken, en la que básicamente se hacían eco de los planteamientos regionales generales. Aunque también solicitaban «el impulso del proceso que deberá concluir en una participación directa y activa de las CCAA en el sistema institucional de la Unión Europea²⁶».

Quizá para asegurar que dicho proceso se lleve adelante, cuando la Convención del Futuro de Europa se pone en marcha, en España se produce una actividad política importante demandando esa mayor participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión comunitarios. Recordemos que en el libro blanco de la Comisión, COM (2001) 428 final²⁷, que lleva el título de «La Gobernanza europea», esta institución cuando habla de que es necesario reforzar la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil, repite una y otra vez que «esta responsabilidad incumbe fundamentalmente a los EEMM²⁸».

Pues bien, el 5 de marzo de 2002 la coalición Izquierda Unida presentó en el Pleno del Congreso de los Diputados la moción aprobada

²⁵ El 13 de diciembre la CA de la Rioja y la CA valenciana retiraron su apoyo al documento consensuado, por lo que, una vez más, el Gobierno español puede hacer caso omiso de él, porque no refleja el sentir común de todas las CCAA. Lo mismo sucedió en septiembre de 1999, una propuesta de posición común autonómica sobre las bases de la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea, aprobada en Barcelona, tuvo un valor meramente testimonial porque 3 CCAA declinaron su apoyo en el último momento (los coordinadores de asuntos europeos de Valencia, Murcia y Cantabria, alegaron, que no tenían el «peso» suficiente para poder vincular en ese sentido a su Comunidad Autónoma). Y sin unanimidad el Gobierno podía, como hizo, no responder a tal propuesta.

²⁶ Es interesante recordar cuál fue la posición común de las CCAA ante la CIG de 1996, adoptada en Zaragoza el 20 de enero de 1997, en ese documento se pedía que el gobierno español defendiese, entre otras cosas: 1) el reforzamiento de la posición del CdR (rango de institución europea, legitimación activa ante el TJCE, ampliación de su función consultiva a todas las materias que afecten a los ámbitos regionales y locales, etc); y 2) la legitimación de las regiones con competencias legislativas ante el TJCE (cuando las acciones u omisiones de las instituciones comunitarias afectasen a sus competencias). Como se puede ver las reivindicaciones actuales de las regiones son las que vienen defendiendo y no han conseguido en los últimos años.

²⁷ Este texto puede conseguirse en la dirección de Internet: http://europa.eu.int/eurl-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf

²⁸ Ver, entre otras, pp. 4, 14 y 37 del documento.

unos días antes en el Parlamento gallego con los votos favorables de PP y PSOE²⁹, moción que aboga por una mayor representación de las autonomías en la Unión Europea, así como por una reforma constitucional para convertir el Senado en una Cámara de representación territorial³⁰.

El texto de IU recoge la línea de la moción gallega y apuesta por reformar el Senado de cara a institucionalizar la participación autonómica en las instituciones comunitarias, tanto con su presencia ordinaria en la representación española ante el Consejo, como con su presencia cuando en instancias comunitarias se debatan materias de interés autonómico.

Por otro lado, IU insta al Gobierno a generar «un clima de consenso institucional y político» en torno a la redacción de la Ley de Cooperación Autonómica, en la que quiere incluir la figura del observador de las Comunidades Autónomas, así como una Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas.

El 7 de marzo los parlamentos andaluz y aragonés aprueban sendas proposiciones no de ley, con los votos en contra de los diputados del Partido Popular, para impulsar una mayor participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado. Se pide, además, la participación de las autonomías en la representación española y en el conjunto de las instituciones comunitarias cuando se aborden temas de competencia autonómica. El mismo día, Eduardo Zaplana, en su participación en las Jornadas de trabajo del comité director del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), que se celebraban en Valencia, señalaba como «imprescindible» la participación de los municipios y de las regiones en los procesos de decisión europea³¹.

Teniendo en cuenta estos datos vamos a analizar a continuación el estado de la cuestión de la participación regional en asuntos comunitarios en el sistema constitucional español.

²⁹ La propuesta, que surgió fruto de una enmienda del PP a una propuesta de los socialistas, recuerda al Gobierno la vigencia de una iniciativa aprobada en la Cámara gallega y presentada por Manuel Fraga, Presidente de la Xunta, ante el Senado en 1994, relativa al reforzamiento del autogobierno.

³⁰ No es la primera vez que se piensa en reformar el Senado, para el análisis de un intento anterior (comenzado en 1995) ver, por todos, Gurutz JÁUREGUI, «La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47 (II), enero-abril 1997, pp. 11-31.

³¹ Curiosamente, son declaraciones del Presidente de una CA que retiró su apoyo al texto en ese sentido que habían elaborado las CCAA españolas.

II. El modelo español de «participación» de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios

1. Cuestiones previas

La participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado no está prevista en la Constitución española³², como tampoco estaba prevista la participación de los *Länder* o Comunidades y Regiones las Constituciones alemana y belga respectivamente, hasta que los respectivos Estados procedieron a reformar sus textos constitucionales incluyendo tal participación³³.

Esta ausencia de previsión constitucional y sus consecuencias han sido vividas de diferente manera por las CCAA españolas y por los partidos políticos mayoritarios en ellas³⁴.

Hasta el momento, los avances formales que ha habido para favorecer la participación de las CCAA en las decisiones de Estado se deben a actuaciones políticas encabezadas por partidos nacionalistas o por órganos autonómicos con mayorías nacionalistas. Los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad firmado entre el Partido Popular y Convergencia i Unió en la primavera de 1996, para garantizar la investidura de José María Aznar, propiciarán la ley 2/1997 de 13 de marzo, que regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE, desde ahora) que venía funcionando desde finales de 1988, la apertura de 55 Comités de trabajo de la Comisión para representantes autonómicos³⁵ y la creación de una

³² Como señala Eliseo AJA, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid 1999, p. 200: «la verdad es que en España no existe ningún órgano o instancia donde el gobierno central y los gobiernos autonómicos puedan dialogar y negociar los problemas más importantes que les afectan».

³³ En el Anexo I que lleva el título de «Información sobre las referencias constitucionales y normativas en el derecho comparado europeo», del Tomo IV del Informe general sobre la ley de cooperación que puede consultarse en la dirección de Internet: <http://www.map.es> podemos ver las actuales previsiones constitucionales de Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido.

³⁴ Como último ejemplo del desencuentro entre los diferentes pensamientos nos sirven las Declaraciones de Barcelona de 16 de julio de 1998, de Gasteiz, de 16 de septiembre de 1998 y de Santiago de Compostela de 31 de octubre de 1998, propiciadas por el BNG, CIU y PNV y la Declaración de Mérida de 6 de octubre de 1998 suscrita por los presidentes (socialistas) de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha. Todas ellas pueden verse en el *Informe sobre Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 44 y ss.

³⁵ Actualmente esos comités están regulados en la Decisión del Consejo 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999, en la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, publicada en el *DOCE* L 84 de 17 de julio de 1999, pp. 23-26. En febrero de 1997, las CCAA llegaron a un acuerdo sobre cual de ellas ten-

Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE³⁶.

El Acuerdo de 4 de marzo de 1998 de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea en el que se replantea el modelo de participación de las CCAA en los asuntos comunitarios y el Acuerdo de 25 de marzo del mismo año del Pleno del Congreso de los Diputados, donde se insta al Gobierno a que busque los mecanismos para que los representantes autonómicos participen en las sesiones del Consejo, se debieron a una proposición no de ley y a una moción formuladas por los nacionalistas vascos³⁷. El antecedente de dichas propuestas era una resolución del Parlamento Vasco reclamando mayor presencia de las CCAA en la Unión Europea, que obedecía a una proposición no de ley presentada el 4 de diciembre de 1997 por los grupos parlamentarios *Euzko Abertzaleak*, Socialistas vascos y *Eusko Alkartasuna*.

La proposición no de ley rechazada en el Congreso el 26 de septiembre de 2000³⁸ sobre la participación de las CCAA en la delegación del Estado en el Consejo de la UE fue presentada por los grupos parlamentarios catalán (CIU) y vasco (EAJ-PNV).

Por lo tanto, toda iniciativa de aumento de participación de las CCAA en las tareas del Estado ha partido, hasta el momento, de partidos

dría la representación del Estado en los mismos. El sistema general es que dos CCAA repartan la participación en un mismo comité por períodos de 2 años, aunque hay excepciones, de tal manera que una única CA tiene la representación en algunos comités (Madrid en el Comité permanente «Directiva de ascensores», Valencia en el Comité permanente «Directiva de Máquinas» o País Vasco en el Comité permanente «Directiva Aparatos de Gas»). El número de comités de los que se responsabilizan las CCAA es diferente: mientras Baleares o Cantabria intervienen en un comité, La Rioja, Asturias y Navarra en tres, Galicia interviene en diez y el País Vasco interviene en trece. Estos datos han sido obtenidos en el trabajo de investigación para el Instituto Vasco de Administración Pública elaborado por Ainhoa SAGARDUY RODRÍGUEZ, «Acción exterior respecto a la Unión Europea: Relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma Vasca. 1986-1996». En el mismo sentido, también se pueden consultar la dirección de Internet <http://www.jcyl.es/jcyl/cpat/dgaeae/comitologia/comitologia.htm> y el Anexo IV del Tomo IV del Informe sobre la Ley general de cooperación autonómica, disponible en la dirección de Internet: <http://www.map.es>

³⁶ El 21 de septiembre de 1996 se publica en el *BOE*, n.º 229 el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España. El 16 de diciembre de 1996 se publica en el *BOE* n.º 302 el Acuerdo de la CARCE sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España en la UE.

³⁷ El texto de la proposición no de ley aprobada por la Comisión Mixta el 4 de marzo de 1998 puede verse en *BOCG*, CG, Serie A, n.º 176, de 10 de marzo de 1998, pp. 2 y ss. y la moción en *BOCG*, CD, Serie D, n.º 258 de 23 de marzo, p. 30.

³⁸ *BOCG*, Congreso, Serie D, n.º 47 de 19 de julio de 2000, p. 29 y ss., y DS, Congreso, Pleno, de 26 de septiembre de 2000.

de ideología nacionalista ubicados en dos CCAA Cataluña y el País Vasco³⁹, hasta que este año 2002 se han sumado Galicia, Aragón, Andalucía...

2. Las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales

Las Conferencias sectoriales nacieron como foros para «asegurar la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación»⁴⁰ en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico⁴¹. Su carácter consultivo y de participación quedó de nuevo claro en los Pactos Autonómicos de 1992⁴² que dieron lugar a la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 5⁴³) y será la ley 4/1999, que reforma la anterior, la que las defina como «órganos de cooperación», a la vez que especifica que no tienen ese carácter los órganos colegiados consultivos creados por la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias⁴⁴.

Antes de continuar, puede resultar interesante entender el sentido jurídico de «órganos de cooperación». El profesor Menéndez Rexach⁴⁵, en-

³⁹ La aceptación de esta influencia puede verse en la introducción que Jorge FERNÁNDEZ, Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, hace a la Jornada celebrada en el Palacio Artaza el 2 de julio de 1998, cuyo contenido fue publicado con el título *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, IVAP, Bilbao 1998, pp. 19-25.

⁴⁰ La STC 76/1983 matiza la posición constitucional de las Conferencias Sectoriales diciendo en su FJ 13 que no pueden sustituir a los órganos propios de las CCAA, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos; han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de actuación.

⁴¹ La primera que se creó en aplicación de esta ley fue la Conferencia Sectorial de Turismo en 1984, aunque previamente se había creado, en julio de 1983 la de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁴² El impulso se dejó sentir con la creación de nuevas Conferencias: Cultura en 1992, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, e Industria y Energía en 1993, Pesca en 1994, Mujer y Comercio Interior en 1995, Asuntos Laborales en 1996, Pequeña y mediana Empresa en 1997.

⁴³ Dice el artículo 5.1: «A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible *coordinación y colaboración*, podrá convocarse a los órganos de gobierno de las distintas CCAA en Conferencia Sectorial con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos» (la cursiva es nuestra).

⁴⁴ En este momento existen previstos unos 400 órganos interadministrativos de distinto nivel e importancia. Cada ley ha ido creando un consejo asesor o consultivo de las CCAA.

⁴⁵ Ver Angel MENÉNDEZ REXACH, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», *Documentación Administrativa* n.º 240, (octubre-diciembre) 1994, pp. 11-49, especialmente, p. 21.

tiende que la *cooperación* supone que las partes están en pie de igualdad jurídica y la diferencia de la *colaboración* porque ésta tiene un sentido de contribución o asistencia a tareas que primariamente corresponden a otro o en las que el colaborador no es protagonista y de la *coordinación* que es, a la vez, un principio de organización con el que se quiere garantizar un resultado (la coherencia y eficacia de un conjunto institucional) y una competencia genérica o específica conducente a este resultado⁴⁶. La cooperación, por tanto, implica igualdad jurídica entre cooperantes, mientras que la colaboración implica participar en una actividad ajena, a la que se está vinculado, pero sin ser protagonista. O dicho de otra manera, la opinión emitida en un proceso de cooperación tiene carácter decisivo y vinculante, en tanto que la opinión emitida en un proceso de colaboración⁴⁷ tiene un carácter consultivo y no vinculante⁴⁸.

Hecha esta aclaración, se entenderá que, a pesar de que la ley 4/1999 las defina como órganos de cooperación, las Conferencias sectoriales siguen siendo órganos de coordinación y colaboración voluntaria entre el Estado central y las CCAA; cuentan con la presencia de todas las CCAA y son órganos políticos que no están encuadrados en ninguna Administración Pública⁴⁹.

Una de las Conferencias Sectoriales que se creó en aplicación del artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en diciembre de 1988, fue la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)⁵⁰, integrada en el seno del Ministe-

⁴⁶ El profesor Pérez Calvo utiliza otra nomenclatura y diferencia el proceso de *participación* (colaboración), es decir, «la presencia de dos o más instancias autónomas, una (o varias) de las cuales es competente para realizar una determinada actuación mientras que la otra, que no es competente al respecto, participa en la formación de la voluntad del competente en relación a esa actuación», del proceso de *codecisión* (cooperación) en el que las opiniones de las Administraciones que se reúnen tienen el mismo valor jurídico. Ver Alberto PÉREZ CALVO, «Hacia un concepto singular de la participación en el Estado autonómico» en Alberto PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid 1997, pp. 15-22, especialmente p. 16.

⁴⁷ La Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, del Tribunal Constitucional (STC desde ahora), precisó que el principio general de colaboración se configura como un deber mutuo y recíproco de lealtad entre los poderes territoriales del Estado.

⁴⁸ Esta distinción conceptual no aparece claramente definida en la jurisprudencia del TC español que aunque dice que son principios generales que deben presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA (SSTC 13/1982, FJ 2, 76/1983, FJ 11 o 96/1986, FJ 3) utiliza ambos conceptos en el sentido de «colaboración» (SSTC 18/1982, FJ 14, o 11/1986, FJ 5).

⁴⁹ A 31 de diciembre de 2000 estaban contadas 23 Conferencias Sectoriales y 13 órganos de participación de las CCAA. El nombre de tales órganos, junto con su norma de creación, número de reuniones, ausencias en las mismas y temas tratados pueden verse en el Tomo II del Informe General sobre la ley de cooperación, <http://www.map.es>, pp. 116-145.

⁵⁰ Previamente se habían creado la del Plan Nacional de Drogas, en 1985, Consumo, enero de 1987, Vivienda, octubre de 1987, Medio Ambiente, noviembre de 1988. Y dos leyes es-

rio de Administraciones Públicas y que reúne a representantes del Ministerio de Administraciones Públicas, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de los Departamentos o Consejerías de las CCAA que se ocupan de cuestiones europeas para que sea el lugar donde las CCAA son informadas de los temas que está tratando la Comunidad Europea. En los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 se decidió que la CARCE era «el instrumento donde debe seguir articulándose, desde una perspectiva general, la participación de las CCAA» en los asuntos relacionados con la Comunidad Europea y que para ello deberá institucionalizarse dicha Conferencia Sectorial y perfeccionar sus métodos de trabajo. El 29 de octubre de 1992 se adoptó en el seno de la Conferencia el acuerdo de institucionalización de la misma suscrito por la Administración del Estado y las CCAA, excepto la del País Vasco⁵¹, que no suscribirá este acuerdo hasta el 30 de noviembre de 1995, el mismo día que se constituyó la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la CAPV para asuntos relacionados con la Comunidad Europea. Finalmente, será la ley 2/1997, de 13 de marzo, la que regule la CARCE⁵².

El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la CARCE⁵³, derogado por la ley 2/1997, preveía la creación de 18 conferencias sectoriales, con las características que hemos visto, para la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos⁵⁴.

pecíficas, la ley orgánica 8/1985, de 3 de julio y la ley 16/1987, de 30 de julio, crearon la de Educación y Transportes, respectivamente. En 1989 se creó la de Asuntos Sociales.

⁵¹ Acuerdo publicado en el *BOE* de 8 de octubre de 1993. Corrección de erratas *BOE* de 27 de octubre de 1993, mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 4 de octubre de 1993.

⁵² Publicada en el *BOE* n.º 64 de 15 de marzo de 1997 y entra en vigor al día siguiente y el nuevo Reglamento interno se publicó en el *BOE* n.º 189 de 8 de agosto de 1997, aunque estaba vigente desde el Pleno de la CARCE de 5 de junio de 1997, y en virtud de su Disposición Final, el anterior Reglamento adoptado el 14 de junio de 1994 quedaba derogado y para la modificación del actual, según la misma disposición final es necesario el consenso de 14 de los miembros de la Conferencia junto con la representación del Estado.

⁵³ Publicado en forma de Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales en el *BOE*, n.º 69 de 22 de marzo de 1995, pp. 9037 y ss.

⁵⁴ En aquel momento eran las siguientes: Agencia española de cooperación internacional, la Conferencia sectorial de agricultura y desarrollo rural, la conferencia sectorial de asuntos laborales, la conferencia sectorial de asuntos sociales, el Consejo General de la ciencia y la tecnología, la conferencia sectorial de consumo, la conferencia sectorial de educación, la conferencia sectorial de industria y energía, la conferencia sectorial de infraestructuras y ordenación del territorio, la conferencia sectorial de medio ambiente, la conferencia sectorial de pesca marítima, el Consejo de política fiscal y financiera de las CCAA, la Comisión nacional de protección civil, el Consejo interterritorial del sistema nacional de salud, el Consejo asesor de telecomunicaciones, la Conferencia nacional de transportes y la conferencia sectorial de turis-

El sistema de las Conferencias Sectoriales, CARCE incluida, está pensado para el intercambio de información entre Estado central y CCAA⁵⁵.

El otro instrumento de cooperación previsto en nuestro sistema constitucional es el de las Comisiones bilaterales⁵⁶. Estas comisiones vienen funcionando desde 1987, basándose en la voluntad de las partes, fijada en un acuerdo que señala sus normas de funcionamiento. Desde entonces hasta aquí se han ido creando comisiones bilaterales entre el Estado central las CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla⁵⁷. Ahora bien, su previsión jurídica, el artículo 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, fue el resultado del punto 11 del apartado 2.º de los

mo. A éstas se añadieron el Consejo superior de tráfico y de la seguridad vial (creado por la Ley 18/1989 de bases sobre Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad vial), la conferencia sectorial de comercio interior, el Consejo nacional del agua, el Consejo de universidades (creado por la Ley 11/1983 de Reforma Universitaria, que integra también a los rectores de Universidad), la conferencia sectorial de la mujer y la conferencia sectorial de la pequeña y mediana empresas. Sobre estas últimas la presentación del «Informe sobre la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales, 1997-1999» del MAP, de 26 de mayo de 1999 especifica que no están relacionadas en el Anexo del Acuerdo de 1994, «porque su constitución se ha producido con posterioridad a dicha fecha; o, en algún caso, porque no fueron adecuadamente tenidas en cuenta en dicha relación». Javier CORCUERA ATIENZA, «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las Conferencias Sectoriales» en Alberto PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid 1997, pp. 64-72 hace un estudio exhaustivo de su funcionamiento. Actualmente, como se ha indicado en el pie de página n.º 40, no se mantiene exactamente la enumeración que aquí se ha hecho.

⁵⁵ Es interesante reseñar que cuando se estaba buscando un consenso para elaborar la ley 2/1997, Cataluña, Galicia y el País Vasco abogaron por cambiar el disperso sistema existente y crear otro en el que la CARCE fuese el centro de la actividad, apoyada por otros dos foros permanentes uno dedicado a agricultura y otro a temas económicos y fiscales.

⁵⁶ El precedente de estas Comisiones estaría en la Junta de Cooperación entre el Estado central y Navarra que se constituyó el 24 de septiembre de 1984, cumpliendo con el mandato del artículo 69 de la LORAFNA, que fue desarrollado por el Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto, y que estaba prevista para resolver discrepancias en la aplicación e interpretación de la ley de Amejoramiento entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado. Sobre este tema y otras diferencias de la CA de Navarra ver Demetrio LOPERENA ROTA, «El hecho diferencial y los Estatutos de Autonomía» en Gurutz JAUREGUI y otros, *Estado Autnómico y hecho diferencial de Vasconia*, colección Lankidetzan, IVAP-Eusko Ikaskuntza, San Sebastián 2000, pp. 169-177, especialmente pp. 176-177 y, sobre todo, tiene especial interés el trabajo de Alberto PÉREZ CALVO, «La participación general a través de las Comisiones Bilaterales de cooperación y de la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra», en Alberto PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid 1997, pp. 89-109.

⁵⁷ La historia de las Comisiones bilaterales, los primeros acuerdos de constitución y las reuniones mantenidas pueden verse en el Tomo II del Informe general sobre la ley de cooperación, <http://www.map.es>, pp. 149-170.

Acuerdos Autonómicos de 1992. En su redacción actual tras la modificación hecha por la Ley 4/1999 el artículo 5.2 dispone que:

«Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la respectiva Comunidad Autónoma se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen».

Y más adelante, el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional⁵⁸, en la redacción que le dio la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, las consideró un instrumento adecuado de negociación de posibles discrepancias y un buen instrumento, por tanto, para evitar la interposición de recursos de inconstitucionalidad⁵⁹.

La posibilidad de entablar relaciones de carácter bilateral entre el Estado central y una Comunidad Autónoma no está únicamente prevista para los asuntos generales, el Acuerdo de Institucionalización de la CARCE y la disposición adicional primera de la Ley 2/1997 de 13 de marzo, que actualmente regula la CARCE la prevé también para asuntos comunitarios:

«Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral».

⁵⁸ En su Exposición de Motivos, alude a la jurisprudencia del TC como jurisprudencia en la que se ha hecho hincapié en el principio de colaboración. La colaboración es el criterio que debe regir la relación entre los entes que integran el Estado. Además, se señala expresamente que Estado central y CCAA están sometidos a un deber general de cooperación que se articula en las Comisiones Bilaterales de cooperación. El artículo único de la LO 1/2000 establece: «a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones...».

⁵⁹ Al amparo de estas nuevas previsiones hemos asistido a un proceso de renovación de las comisiones bilaterales. Las últimas constituidas son la Comisión bilateral con la CA de Madrid, Orden del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de 4 de octubre de 2000, *BOE* del 23 de octubre de 2000, con Castilla la Mancha, Orden del MAP de 26 de octubre de 2000, *BOE* del 11 de noviembre del 2000, con la CA de Canarias, Orden del MAP de 1 de agosto de 2001, *BOE* de 4 de septiembre de 2001, y con la CA de Aragón, acuerdo suscrito en Zaragoza el 12 de noviembre de 2001, recogido en una Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 4 de diciembre, publicada en el *BOE* el 14 de diciembre de 2001.

El 30 de noviembre de 1995 se constituyó, como ya he apuntado, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de naturaleza política⁶⁰ y el 30 de junio de 1998 se constituyó otra igual con la Comunidad Autónoma de Cataluña, siendo las dos únicas CCAA que han hecho uso de la posibilidad abierta para todas. Ahora bien, en este caso, la comisión bilateral está concebida como órgano de colaboración, es decir, la posición de las CCAA puede ser tenida en cuenta por el Gobierno, pero no le vincula jurídicamente.

Es conveniente señalar que tampoco existe un gran grado de cooperación horizontal entre CCAA⁶¹. Hay más convenios trasfronterizos con regiones de otros Estados que convenios en el mismo sentido entre CCAA⁶². Por lo tanto, tampoco las CCAA están haciendo uso de un instrumento que podría facilitar el desarrollo de sus competencias, que podría crear el hábito de trabajar en y que podría servir, en última instancia, para evitar procesos de recentralización del poder⁶³.

La experiencia de participación autonómica en los 55 Comités de la Comisión, a pesar de su resultado positivo⁶⁴ ha evidenciado una serie de

⁶⁰ Desde entonces la Comisión bilateral Estado-CAPV para asuntos relacionados con la Unión Europea se ha reunido cinco veces: el 1 de julio de 1996, el 3 de octubre de 1996, el 14 de abril de 1997, el 11 de marzo de 1998 y el 28 de junio de 1999.

⁶¹ El hecho es que, en los últimos quince años, mientras los Convenios que se han firmado entre el Estado central y las CCAA superan los 5.000, los firmados entre CCAA alcanzan la decena. En el interesante trabajo de Eliseo AJA y M.^a Jesús GARCÍA MORALES, «Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas» en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2001, pp. 645-672, dónde se analizan las ventajas de la cooperación en las pp. 653-654, se detallan los contenidos y las partes de esos diez Convenios habidos desde 1996. En el año 2000, por ejemplo, únicamente se formalizó el Convenio entre la Comunidad de Madrid y la de Castilla-La Mancha para la implantación de nuevos títulos de abono transporte por el Consorcio regional de transportes públicos regulares de Madrid.

⁶² La necesidad de articular mecanismos de colaboración y de cooperación tanto vertical como horizontal es una y otra vez constatada en los informes anuales de las CCAA. Sírvanos de ejemplo Joaquín TORNOS, «Valoración General» en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2001, p. 26.

⁶³ M.^a Jesús GARCÍA MORALES, «La colaboración en los sistemas federales europeos: una perspectiva comparada» ponencia presentada en el Seminario *La cooperación en el marco constitucional*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia 2 al 4 de julio de 2001, pp. 17-20 se dedica a señalar las ventajas que tendría la utilización de esta cooperación horizontal, basándose en los buenos resultados que tal sistema ha tenido en otros países. Una exposición más detallada puede verse en el libro de la misma autora, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, McGraw-Hill, Madrid 1998.

⁶⁴ En el Informe elaborado por la Dirección general de Política Autonómica del MAP evaluando esta participación en el año 2000 se constata que 11 de estos comités están inactivos y en los 44 restantes la participación se ha desarrollado de manera adecuada en 30.

carencias, entre las que está la falta de concertación interautonómica para llevar a cabo estas funciones, además de la falta de formación de los funcionarios autonómicos para asumir estas tareas⁶⁵, carencias que las CCAA han de resolver para dotarse de los medios necesarios para desarrollar las competencias y las responsabilidades que tienen en el marco europeo⁶⁶.

III. La propuesta de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre participación autonómica en el Consejo

El pasado 27 de noviembre de 2001, la CA de Extremadura presentó un texto⁶⁷, sobre la participación de los Gobiernos Autonómicos en los Consejos de la Unión Europea, en una reunión de un grupo de trabajo de la CARCE⁶⁸, en nombre de las Comunidades Autónomas con gobierno socialista. Este texto, que se basa en las actuales Conferencias Sectoriales⁶⁹, pretende ser la base de discusión para lograr un acuerdo multilateral Gobierno-CCAA.

Su objetivo es establecer un procedimiento marco para que las CCAA puedan integrarse en la representación española del Consejo y de cualquier órgano auxiliar de esta Institución (primer punto de texto), siempre que se trate de un tema sobre el que las CCAA tengan compe-

⁶⁵ Eduard ROIG MOLÉS, «La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2000» en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2001, pp. 510-512 resume perfectamente los problemas planteados.

⁶⁶ En este sentido es interesante la iniciativa de la Junta de Castilla y León de crear una página web para recoger y sistematizar la información procedente de las reuniones de los Comités en los que participa y ponerla a disposición de las Comunidades interesadas. En esta página nos encontramos con la información relativa a las CCAA que tienen asignada su presencia en los Comités, las personas encargadas de asistir, los responsables de las demás CCAA en ese tema, etc. Nos estamos refiriendo a la dirección: <http://www.jcyl.es/jcyl/cpat/dgaeae/comitologia/comitologia.htm>

⁶⁷ El texto puede encontrarse en el Anexo VI del Tomo IV del Informe sobre la Ley general de cooperación autonómica, disponible en la dirección de Internet: <http://www.map.es>

⁶⁸ Recordemos que la CARCE trabaja a tres niveles: el Pleno (reúne al Ministro de Administraciones Públicas al Secretario de Estado de Asuntos Europeos y los 17 Consejeros Autonómicos responsables de asuntos comunitarios), la Comisión de coordinadores, presidida por el Director General de Política Autonómica y 17 Directores Generales de las CCAA y los grupos de trabajo.

⁶⁹ En el punto 1.4 se dice que «una de las causas del lento despegue del sistema de Conferencias puede ser precisamente la ausencia de responsabilidad en ese paso final del proceso que es la defensa de la posición española en los Consejos. En el momento en el que las Comunidades se corresponsabilicen con el Gobierno del resultado final de la negociación en Bruselas asumirán mucho mejor su papel en el proceso interno».

tencia o interés (punto tercero). El punto cuarto establece las reglas de funcionamiento y diferencia:

- 1.^a Cuando el asunto en el orden del día del Consejo afecte a competencias legislativas exclusivas de las CCAA, el representante autonómico se integrará en la delegación española con capacidad plena para participar en las deliberaciones, coordinándose con el Gobierno español a través del jefe de delegación.
- 2.^a Cuando el asunto afecte a competencias compartidas o concurrentes, el representante autonómico sólo podrá intervenir en las deliberaciones previo acuerdo con el jefe de la delegación.
- 3.^a En el caso de competencias exclusivas del Estado central, si las CCAA invocan su interés, podrán solicitar al gobierno la inclusión en la delegación de un representante autonómico y si el gobierno acepta la petición, éste no podrá participar en las deliberaciones, salvo en los términos que expresamente le autorice el jefe de la delegación española.

La elección del representante autonómico lo harán las CCAA en el seno de las Conferencias sectoriales, estableciendo para ello un turno anual de CCAA (punto séptimo)⁷⁰.

La interesante propuesta socialista, obvia algunos temas que me gustaría abordar. En primer lugar parte de la idea de que la delegación española esté siempre presidida por un miembro del Gobierno o de la Administración central, aunque la competencia sobre el tema que se discute sea exclusiva de las CCAA, cuestión ésta que, desde mi punto de vista sería discutible. En el punto 1.2 del texto aparece como incuestionable «la posición preeminente del Gobierno central en el papel de representación exterior de la voluntad estatal». Aunque nada se dice en el texto al respecto, entiendo que la base constitucional de tal afirmación es la competencia exclusiva del Estado central en relaciones internacionales (artículo 149.1.3).

Pero, desde que aquel Fundamento Jurídico 4 de la STC 165/1994 de 26 de mayo señaló que «(...) el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el

⁷⁰ El mismo punto séptimo prevé: que si una CA renuncia a su turno, la representación corresponderá a la siguiente en el orden preestablecido en cada Conferencia Sectorial; que una CA puede ser sustituida por otra (la que hubiere desempeñado anteriormente la función o, subsidiariamente, la que deba desempeñarla con posterioridad); y, finalmente, y con carácter excepcional, la posibilidad de que una CA distinta a la que le corresponde el turno, acuda a las reuniones de una materia o a una sesión concreta, siempre que así lo acuerde la Conferencia Sectorial correspondiente.

conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como interno», podemos dudar que todas las relaciones con la Unión sean relaciones exteriores⁷¹. O dicho de otra manera, podemos pensar que hay temas (aquellos que corresponden al ámbito de las competencias exclusivas de las CCAA), cuya decisión y representación puede ser una competencia de las CCAA y no de las instituciones centrales del Estado.

Tampoco parece posible que el Estado central se base en tener competencia exclusiva, según el artículo 149.1.13 de la Constitución, en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica⁷² para ser el único que tome decisiones en materias que corresponden en exclusiva a las CCAA⁷³, ya que esto podría entenderse como una ruptura de la Constitución en lo que respecta al sistema de distribución de competencias⁷⁴.

La voluntad del Estado ante la Unión Europea ha de ser una, pero tanto la formación como la defensa de dicha voluntad podría ser resuelta

⁷¹ Pueden serlo las que se mantienen en el momento de negociación, firma y ratificación de los Tratados, pero las posteriores, que son justamente las que analizamos aquí, también pueden entenderse como internas, por lo tanto, fuera del ámbito material del artículo 149.1.3 de la Constitución. En el debate que ha habido en la doctrina constitucional española sobre si la Unión pertenece al ámbito de las relaciones internacionales (competencia exclusiva del Estado) o es una actividad exterior de las CCAA en el ámbito de sus competencias, la posición que he defendido desde *El poder regional de la Unión Europea*, IVAP, Vitoria 1994, en sucesivos trabajos, es que desde la ratificación de los Tratados estaríamos ante un ámbito interno de decisión, por lo tanto, las bases jurídicas de funcionamiento deberían ser las previstas para el funcionamiento interno. Ese podría ser también el sentido que se infiere del dictamen de 1 de julio de 1992 del TC español: «(se transfieren) el ejercicio de competencias *ex Constitutione*, modulándose así, por tanto, el ámbito de aplicación, pero no el enunciado, de las reglas que las han instituido y ordenado».

⁷² La coordinación es considerada, genéricamente, no como una función sino como un principio de relación interadministrativa. Por lo tanto, el legislador estatal no puede utilizar la coordinación para incidir en el ejercicio de las competencias que hayan asumido las CCAA. Según las SSTC 106/1987 de 25 de junio y 103/1989 de 8 de junio, cuando el Estado central tenga atribuida la coordinación como competencia propia esto no supone «apoderamiento alguno a favor del Estado para normar directamente el ámbito material sobre el que tal coordinación se establece». El alcance de la coordinación es tratado, entre otros, por Gerardo RUIZ-RICO RUIZ y Juan José RUIZ RUIZ, «La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 265, enero-marzo 1995, pp. 387-418, especialmente pp. 391-396.

⁷³ El abusivo uso que se ha hecho de esta competencia de manera transversal puede verse en Enoch ALBERTÍ ROVIRA, *Autonomía política y unidad económica*, Cívitas, Madrid 1995, pp. 227 y ss.

⁷⁴ Un análisis más exhaustivo puede verse en Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid 2001, especialmente pp. 273-281.

basándose en las competencias exclusivas del Estado central o de las CCAA. Y los cauces que hasta ahora se han usado para que las CCAA participen en la formación de la voluntad del Estado podrían utilizarse, únicamente, para el caso de las competencias exclusivas del Estado, en las que sin ninguna duda, éste tiene el poder de decisión. Y aunque la Constitución de 1978 no prevé el papel de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado, creo que las aportaciones jurisprudenciales que ha habido hasta el momento nos han dado fundamentos jurídicos suficientes para pensar que, a la hora de formar la posición que España vaya a defender en la UE, podríamos estar hablando de procedimientos que articulasen la decisión autonómica, o la codecisión en su caso (cooperación), en lugar de hablar únicamente de procedimientos de participación o colaboración.

Siguiendo el documento presentado por la CA de Extremadura el sistema podría basarse en las formaciones del Consejo, viendo en cuáles tiene el Estado central competencia exclusiva y en cuáles no. En las formaciones del Consejo que pertenezcan a la competencia exclusiva de las CCAA (agricultura, pesca...⁷⁵) podrían ser éstas quienes estableciesen la voluntad del Estado y, si así lo deciden⁷⁶, podrían ser ellas las que representen a España en estos temas, en todo el proceso de formación de la voluntad comunitaria sobre las materias (Consejo, COREPER, grupos de trabajo...). Habría que buscar fórmulas para llegar a un acuerdo sobre la posición española en caso de discrepancias entre CCAA⁷⁷. Y, evidentemente, las CCAA deberían oír la posición que mantiene el Estado central. Si el espíritu de las CCAA competentes es el de dejar que sea el Estado central el que se ocupe deberían revisar sus Estatutos y dejar constancia de este hecho en los mismos, ya que de no hacerlo así estarían haciendo una dejación de sus funciones⁷⁸.

En las materias de competencia concurrente, depende:

⁷⁵ En el documento que elaboraron las CCAA en Barcelona en septiembre de 1999 sobre las bases de la participación de representantes de las CCAA en el Consejo de la Unión Europea, en la base quinta se mencionan los asuntos que afecten a las competencias de agricultura, cultura, juventud y turismo.

⁷⁶ Al ser ese el normal desarrollo constitucional diríamos que la regla debería ser que la representación de España estuviese a cargo de las Autonomías excepto si, por unanimidad, decidiesen concedérsela al Estado central.

⁷⁷ Una posible sería la de utilizar el modelo comunitario de mayorías cualificadas haciendo un reparto de votos entre CCAA según el peso del producto o servicio del que se trate en su economía.

⁷⁸ En este caso, los instrumentos previstos en la Constitución, el conflicto negativo de competencias o la ejecución forzosa según lo dispuesto en el artículo 155, no tendrían mucho sentido.

- a) Si el Estado central sólo tiene competencia en legislación básica o en las bases y la normativa comunitaria que se discute va más allá, tanto la posición española como la representación española deberían ser decididas entre el Estado y las CCAA competentes⁷⁹.
- b) Si el Estado central tiene la competencia legislativa, en ese caso a él corresponde la decisión y la representación, siempre habiendo oído a las CCAA con competencias ejecutivas.

En las materias de competencia exclusiva del Estado central a él corresponden la decisión y la representación.

Otro factor a tener en cuenta a la hora de crear tales mecanismos es si deben reunir indiscriminadamente a todas las CCAA, o deben reflejar el reparto de competencias existente. El camino iniciado por las CCAA con competencia en materia de Administración de Justicia (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco) hace algo más de dos años, puede ser un modelo de referencia⁸⁰. Estas CCAA, con diferentes partidos en sus gobiernos, crearon una Comisión de coordinación, que habitualmente reúne a los Consejeros con responsabilidades en la materia, que el 20 de octubre de 2000, en su reunión de Sevilla, adoptó una serie de acuerdos para ser comunicados al Ministerio y ser incorporados al Pacto de Estado por la Justicia. Y estas reuniones no tuvieron contestación por parte de las demás CCAA no afectadas⁸¹.

IV. Consideraciones finales

Retomamos de nuevo las palabras de la Comisión —COM (2001) 428 final— «es necesario reforzar la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil» y «esta responsabilidad incumbe fundamentalmente a los EEMM».

⁷⁹ En este caso la unanimidad sería necesaria para enviar a un Consejero autonómico y en ausencia de tal unanimidad la representación española correspondería al Ministro del Gobierno central. La fórmula para saber la posición española podría ser la anterior y en caso de no llegar a un acuerdo el Estado central tendría la última palabra.

⁸⁰ Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «“Del dicho al hecho...”: Reforma de la Justicia y Estado Autonómico», en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2001, pp. 673-699 se ocupa de este tema, especialmente pp. 691-695.

⁸¹ Otro problema diferente nos plantea el hecho de que en su comparecencia ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados el 14 de febrero de 2001 el Ministro de Justicia, Sr. Acebes, como le recordó la diputada Lasagabaster, hiciera caso omiso de estos acuerdos. Y eso es lo que no puede seguir sucediendo en un verdadero Estado autonómico.

Sería deseable una reforma constitucional que deje clara la posición del derecho comunitario en nuestro sistema de fuentes y el protagonismo de las CCAA, tanto en la formación de la voluntad del Estado en los temas comunitarios, como en la representación de esa voluntad en las Instituciones comunitarias, como en la ejecución del derecho comunitario.

El diseño de reparto interno de competencias podría basarse en el marco comunitario de reparto de competencias para saber qué decisiones corresponden al Estado central y qué decisiones a las CCAA y cuales se comparten⁸².

Siguiendo el informe Lamassoure⁸³ la Unión puede tener: 1) competencias exclusivas⁸⁴ en política monetaria, política aduanera y relaciones económicas exteriores; todas ellas pueden corresponder al ámbito de decisión del Estado central; 2) competencias compartidas⁸⁵, a las que divide en dos categorías: las que constituyen el fundamento del mercado interior, incluidas las «cuatro libertades» así como las políticas complementarias o de acompañamiento del espacio único (competencia, agricultura, pesca, transporte, redes transeuropeas, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, política regional y de cohesión, política social, asociación de los países y territorios de ultramar, cooperación para el desarrollo y energía), en este caso nos podríamos encontrar con competencias que pueden ser desarrolladas y decididas por las CCAA; y

⁸² Como punto de referencia en el derecho comparado contamos con el sistema belga. Actualmente existen cuatro grupos de temas objeto de debate en los Consejos para definir la presencia regional en los mismos: 1) asuntos generales, Ecofin, presupuesto, justicia, telecomunicaciones, consumidores y cooperación al desarrollo en éstos la representación federal es exclusiva; 2) agricultura, mercado interior, salud pública, energía, medio ambiente, transportes y asuntos sociales, en éstos el representante federal cuenta con un asesor de los estados federados; 3) industria e investigación, la representación corresponde a los estados federados que van acompañados por un asesor federal; y 4) cultura, educación, turismo, juventud, y planificación urbanística acuden exclusivamente los representantes de los estados federados.

⁸³ Recordemos que puede encontrarse en la dirección de Internet: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afco/afco/20020417/Afoco20020417.htm>

⁸⁴ El punto 9 define las competencias exclusivas de la Unión como los ámbitos en los que la competencia primera corresponde a la Unión y los Estados miembros solamente pueden intervenir en las condiciones y dentro de los límites fijados por la Unión.

⁸⁵ En el punto 13 considera que, en este ámbito de competencias, la norma comunitaria debe fijar las orientaciones, los principios generales y los objetivos, mientras que los Estados miembros deben encargarse de la transposición detallada al ordenamiento jurídico interno, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; considera, por otra parte, que los Estados deben conservar la capacidad de legislar cuando la Unión aún no haya ejercido sus prerrogativas. Además en el punto 14 juzga necesario reforzar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad mediante la introducción ante el Tribunal de Justicia de un recurso en defensa de estos principios previo a la entrada en vigor de los actos legislativos comunitarios.

las relativas a la defensa, a la seguridad común, a la seguridad interior y a la justicia, competencias éstas que pueden ser codecididas entre el Estado central y las CCAA competentes; y 3) competencias complementarias⁸⁶ que serían las relativas a educación, formación, juventud, protección civil, cultura, deporte o turismo⁸⁷, todas ellas podrían corresponder al ámbito de decisión de las CCAA⁸⁸.

Las CCAA españolas en el Comité de las Regiones dieron su voto⁸⁹ para solicitar la participación directa de representantes de los entes territoriales regionales en el Consejo y en todas las fases preparatorias de las decisiones del Consejo, dentro de las delegaciones de los Estados miembros, siempre que se vean afectadas las competencias regionales de carácter legislativo, normativo o ejecutivo o se traten asuntos de especial importancia para el sistema de las regiones. El tiempo nos dirá si mantienen esta posición dentro del Estado. Porque, básicamente, en nuestro caso, las dificultades para que las regiones españolas tengan un mayor protagonismo en esa Europa del futuro provienen de la interpretación que se está haciendo del texto constitucional español⁹⁰ y en el ámbito constitucional, por tanto, habrá que encontrar las soluciones⁹¹.

⁸⁶ En el punto 15 aclara que en estos ámbitos debe precisarse que la Unión solamente actuará para completar la acción de los Estados miembros, que conservan la competencia.

⁸⁷ Podrían añadirse, según el propio punto 15 los contratos civiles y mercantiles.

⁸⁸ El informe en sus puntos 16 a 18 habla además de las competencias políticas, que son las relativas a las actividades de orientación y de coordinación ejercidas por las instituciones de la Unión o en el seno de éstas, y que carecen de efectos jurídicos para terceros; entre éstas, figuran las competencias de coordinación obligatoria de las políticas nacionales que afectan a las políticas presupuestarias y las políticas de empleo; y que, en relación con las políticas presupuestarias, es necesario poner en práctica procedimientos nuevos, que asocien a los representantes de los Parlamentos nacionales. Considera, finalmente, que no es necesario elaborar una lista de competencias exclusivas de los Estados miembros, sino que debe recurrirse al principio de presunción de competencia del Estado cuando no se disponga otra cosa; pero matiza que sería conveniente especificar algunos ámbitos que son por esencia de la competencia nacional, como la política presupuestaria y la organización territorial de los Estados.

⁸⁹ Nos estamos refiriendo al texto que fue aprobado por unanimidad en el CdR, en el 41º Pleno, celebrado los días 14 y 15 de noviembre de 2001, el Dictamen sobre «La participación de representantes de los gobiernos regionales en los trabajos del Consejo de la Unión Europea y la del Comité de las Regiones en los Consejos informales» (CDR 431/2001), publicado en el *DOCE*, C 107, de 3 de mayo de 2002.

⁹⁰ No es tranquilizador saber que el Ministro español de Asuntos Exteriores en su conferencia inaugural del foro permanente de debate sobre el futuro de la Unión, ofrecida en el Ateneo de Madrid el pasado 31 de enero de 2002, cuyo texto puede consultarse en la dirección de Internet: http://www.futuroeuropa.es/documentos/ministro_300102.pdf no haya hecho ninguna mención al tema que nos ocupa.

⁹¹ Quizá pueda esperarse que se hagan realidad las palabras de Peter HÄBERLE, «La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 54, septiembre-diciembre 1998, p. 12: «cuando un problema es crecientemente importante para las naciones, sus políticos y científicos, tarde o temprano se condensa también en los textos constitucionales».

Europa: los futuros posibles*

José Borrell Fontelles

Presidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado
para la Unión Europea

Sumario: AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN.—CUATRO ESCENARIOS DE FUTURO.—FACTORES EXÓGENOS Y VOLUNTAD POLÍTICA.

Ampliación y profundización

El análisis de los escenarios futuros de la Unión Europea en los próximos 10 años parten de los resultados del Consejo Europeo de Niza (7/8 Diciembre, 2000) y se articulan en torno a la relación entre los procesos de ampliación al Este y la profundización en la integración de los Estados miembros.

Ambos objetivos, ampliar y profundizar, dominan los debates sobre Europa desde la caída del Muro de Berlín (1989). Por su complejidad, a veces aparecen como contradictorios y a veces como capaces de reforzarse mutuamente.

El Consejo de Niza ha sido muy criticado, tanto por su método como por sus resultados. Pero, en cualquier caso, ha resuelto los problemas de arquitectura institucional previos para abordar la ampliación al Este que estaban pendientes desde el de Amsterdam. Cabe preguntarse si la composición acordada para la Comisión (un miembro por Estado hasta que sean 27 y un sistema de rotación posterior) es la adecuada para garantizar un funcionamiento eficiente. Como también plantea interrogantes la nueva ponderación de votos en el Consejo y la forma de adoptar decisiones por mayoría cualificada que requeriría el cumplimiento de tres condiciones simultáneas (74,78% de los votos que representen el 62% de la población y una mayoría de los Estados).

Por ello, conscientes de la fragilidad de los acuerdos y de la necesidad de adaptar las instituciones de la Unión a los nuevos objetivos, el

* Conferencia pronunciada el 10 de mayo de 2002 en la Universidad de Deusto con ocasión de la entrega de diplomas y masters del Instituto de Estudios Europeos.

Consejo de Niza decidió convocar, impulsada por la República Federal de Alemania, una nueva Conferencia Intergubernamental en el 2004 para decidir sobre el futuro de la Unión. Los temas expresamente citados como objetivo de esa Conferencia son, «entre otros», la simplificación de los Tratados, el reparto de Competencias entre la Unión y los Estados y el papel de los Parlamentos Nacionales.

Pero la ampliación al Este no se subordina ni se pospone a la Conferencia del 2004. De forma explícita, el Consejo de Niza ha declarado que sus acuerdos deben permitir acoger a los nuevos Estados miembros a partir del 2002, con la esperanza de que puedan participar en la próxima elección del Parlamento Europeo en el 2004. Para ello, ha confirmado la estrategia definida en Helsinki (Diciembre de 1999), basada en la diferenciación de cada candidato según sus propios méritos. Estos se juzgarán según los tres criterios establecidos en Copenhague (1993): criterio político: democracia, estado de derecho, respeto de los Derechos Humanos y de las minorías; criterio económico: economía de mercado viable y capacidad de hacer frente a las presiones competitivas dentro de la Unión; criterio de adaptación: capacidad de asumir el «acquis communautaire», es decir, el conjunto de objetivos políticos, económicos y monetarios de la Unión y el enorme volumen de textos legislativos y reglamentarios que los desarrollan.

Aunque teóricamente las negociaciones con los PECO (Países de la Europa Central y Oriental) se desarrollan homogéneamente, en la práctica están más avanzadas con los que forman el «grupo de Luxemburgo», constituido por los países que iniciaron las negociaciones en Marzo de 1998 (Estonia, Polonia, Chequia, Hungría y Eslovenia) que con los del «grupo de Helsinki» (Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania), que empezaron más tarde (febrero del 2000).

Evidentemente, uno de los principales interrogantes sobre el futuro del proceso ampliación/profundización es saber si la primera oleada de nuevos miembros comprenderá a todos los países del primer grupo y parte de los del segundo, dada la diferente situación en que se encuentran unos y otros cara al cumplimiento de los tres criterios citados. Más allá de estos criterios formales, por razones de equilibrio geopolítico entre los nuevos y los viejos Estados miembros de la UE, es razonable suponer que en una primera oleada se adhieran todos menos Bulgaria y Rumania, cuya preparación es netamente menor y quizás Malta cuya voluntad de formar parte de la UE parece flaquear.

Con este u otro ritmo, la dimensión en términos económicos y sociales de la ampliación al Este es netamente superior a la de las anteriores ampliaciones que ha vivido la construcción europea. Pasar de 15 a 26 países implicará aumentar la población de la Unión en un 28% pero su PIB

total en sólo el 9%. Como resultado, el PIB por habitante de la UE a 26 será sólo el 75% del de los 6 Estados fundadores.

Entre los problemas más importantes que la ampliación plantea figura la aplicación de la política agrícola, de las políticas estructurales y la espinosa cuestión de la libre circulación de personas. Los temores con respecto a este último problema pueden ser infundados a la luz de experiencias pasadas. La adhesión de España y Portugal no produjo ningún movimiento masivo de población, aunque en parte porque las grandes emigraciones ya se habían producido antes. En la actual UE sólo un 2% de los trabajadores son originarios de otro Estado miembro lo que demuestra que la libre circulación de la que gozan no ha provocado una movilidad real del factor trabajo. Pero dadas las notables diferencias de salarios y de protección social y las menores barreras culturales e idiomáticas entre los países del Este y Alemania y Austria, éstos países han planteado y conseguido una moratoria de 7 años para la libre circulación de trabajadores de los nuevos miembros en el interior de la Unión que compromete abiertamente los principios creadores del Mercado único. En realidad, si tales emigraciones se produjeran, los primeros perjudicados serían los propios PECO puesto que perderían la fuerza de trabajo más preparada y dinámica, lo que no fue el caso cuando España y Portugal entraron en la entonces Comunidad Europea. Se comprende que los PECO se hayan resistido a aceptar ese período de transición, pero el hecho de que, finalmente, Alemania lo haya impuesto demuestra dónde reside realmente el poder y la iniciativa política en la actual Europa. La ampliación del espacio Schengen plantea también muchos interrogantes, porque detrás de los PECO están países con grandes tensiones demográficas y sociales con los que mantienen importantes vínculos culturales y familiares

Por otra parte, ¿cuál va a ser la aproximación de los PECO a la Unión Monetaria? Aunque todos han expresado con entusiasmo su intención de participar en el Sistema Monetario Europeo (SME), en realidad necesitarán todavía bastante tiempo para estabilizar precios y salarios en su transición a una economía de mercado sometida a un importante shock competitivo. Sería demasiado arriesgado que fijasen de forma irreversible su tipo de cambio con respecto al euro antes de que este proceso hubiera terminado.

Además de los 10, u 11 con Malta, países embarcados en el proceso de ampliación, el futuro de la UE en los próximos 10 años no puede concebirse al margen de otros tres ámbitos de relaciones geopolíticas: los Balcanes, Turquía y el Mediterráneo Norte.

Parece difícil excluir, en un horizonte de 10 años, la integración de los Balcanes occidentales. En Niza se ha manifestado una «clara pers-

pectiva» de adhesión para ellos y la Unión dispone de casi 5 mil millones de euros en el período 2000-2006 en su favor (programa CARDS). Pero también se ha recordado en Niza que cualquier avance estaría indisolublemente ligado al progreso en cooperación regional entre ellos, lo que, dadas las actuales circunstancias difícilmente les permitirá protagonizar una nueva ampliación antes del 2010.

Lo mismo cabe decir de Turquía, aunque por causas bien diferentes y a pesar de que ya el Consejo de Helsinki (1999) tomó en consideración su candidatura.

Aún sin plantearla en términos de adhesiones, la cooperación euro-mediterránea jugará un papel determinante en el futuro próximo de la Unión Europea. Por la propia importancia de las relaciones económicas y demográficas entre las dos riberas del Mediterráneo y como forma de equilibrar el centro de gravedad de la Unión, inevitablemente desplazado al Este con la adhesión de los PECO. El Consejo de Niza tampoco ha olvidado señalar el compromiso de la UE para profundizar en la colaboración euro-mediterránea en todos sus aspectos. Pero para convertir esos deseos en realidad haría falta hacerles nuevas propuestas en materia de intercambios agrícolas y flujos migratorios.

Para impulsar la construcción del futuro, después de Niza se plantean dos grandes métodos: las cooperaciones reforzadas y la constitución de un «núcleo duro» o «avanzada» de países dispuestos a comprometerse en una integración de tipo federal.

El tratado de Niza ha abierto la vía a las «cooperaciones reforzadas» que, tal como habían sido definidas en Amsterdam, no habían generado ninguna iniciativa. Para poner en marcha una cooperación reforzada entre un grupo de países deseosos de avanzar más rápido que los demás en un determinado tema será necesario que éstos sean al menos 8 (lo que impide reconstruir el grupo de los 6 países fundadores), renunciar al veto y permanecer abiertos a la incorporación de los que, en un primer momento, no hubiesen deseado formar parte de la misma. Está por ver la potencia del método para generar nuevos y variados impulsos a la integración. Como también es dudoso que una proliferación de Europas «a la carta», o «a tiempo parcial» converja hacia un modelo final coherente.

Más importante es el debate sobre la construcción de una arquitectura institucional de tipo federal. Como se sabe, la primera propuesta en este sentido la hizo el ministro alemán de Exteriores (J. Fischer, mayo 2000) y fue retomada de forma mucho más precisa por el canciller Schröder y el SPD alemán en el Congreso del Partido Socialista Europeo de Berlín. La respuesta francesa enunciada por Jospin y basada en el concepto de federación de Estados-Nación, concebido en su día por Jacques Delors, plantea suficientes diferencias de concepción y enfoque

como para que el debate se desarrolle con creciente intensidad hasta la Conferencia Intergubernamental del 2004.

Cuatro escenarios de futuro

Sin entrar a comparar en detalle ambas propuestas nucleares del futuro político de la UE, es posible combinar un escenario de integración fuerte o débil con uno de ampliación lenta o rápida para dar lugar a cuatro escenarios que definen los futuros posibles de la UE en los próximos 10 años.

Escenario I: ampliación lenta e integración débil

Pudiera ocurrir que la UE prosiguiese su andadura histórica movida más por la inercia que por la voluntad política. El motor franco-alemán puede bloquearse ante las discrepancias sobre el modelo político de Europa y no ser sustituido por ningún otro. En ese caso la UE se conformaría con ser un gigante comercial (ni siquiera económico) y continuar siendo un enano político. No tendría proyecto pero tampoco ambicionaría tenerlo. Su «modelo social», el famoso modelo social europeo, podría desaparecer y alinearse a la baja sobre los cánones del liberalismo anglosajón modelados por la OCDE.

Aunque no sería deseable, no se trataría de un escenario imposible, ni siquiera poco probable. Si no hay un acuerdo en el 2004 que sitúe a la UE en una nueva fase, cualitativamente distinta de su desarrollo, las reformas de Niza pueden bastar para afianzar el mercado único y gestionar la aplicación corriente de los tratados. Según cual sea la coyuntura financiera internacional el Reino Unido podría no entrar en el Euro. Este quedaría sometido a las variaciones coyunturales de la economía americana más que a la dirección de las «grandes orientaciones de política económica» establecidas por el Eurogrupo.

En este escenario, los avances que pudieran producirse en el terreno de la Europa social se producirían, de forma lenta y selectiva, a través de cooperaciones reforzadas. No habría una verdadera coordinación de las políticas económicas nacionales ni un diálogo organizado con el Banco Central Europeo (BCE) para definir el adecuado «policy-mix», como ocurre en EE.UU.

Las perspectivas financieras 2007-2013 podrían establecerse dentro del límite del 1,27% del PIB aunque las reformas de la PAC y las políticas estructurales fuesen mínimas, gracias a un ritmo lento en el proceso de ampliación. En este escenario de lo posible, la UE sólo contaría con

22 Estados miembros en el 2010. Polonia no se incorporaría en la primera oleada del 2003 debido a las dificultades de un acuerdo en materia agrícola.

Si los primeros PECO que se adhieran a la UE encuentran dificultades mayores de las previstas para asimilar el acervo comunitario y modernizar su economía en un contexto competitivo, el entusiasmo de los restantes por la aventura europea se enfriaría y el desencanto de su población podría aumentar sus problemas de estabilidad interna.

En este contexto de bajos vuelos políticos no prosperarían ni el diálogo euro-mediterráneo ni la apertura a los Balcanes ni a Turquía, que vería como aumentan sus dificultades económicas y sociales, ni las relaciones con la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Escenario II: ampliación rápida e integración débil

Tampoco es descartable que la ampliación al Este se realice rápido y bien. Hay muchos intereses comunes que compartir en términos de desarrollo y extensión geográfica del mercado único.

Impulsada por esta convicción la negociación con los PECO permite que todos, salvo Rumania y Bulgaria, se adhieran a la Unión antes del 2003. Estos dos países lo hacen un par o tres años después de manera que en el 2010 la UE cuenta con 26 miembros. No sería descabellado pensar que incluso podrían adherirse un par de países de los Balcanes si el «efecto arrastre» que sobre ellos se produce les anima a normalizar sus relaciones y desarrollar la cooperación regional. La voluntad de jugar un papel político a escala mundial podría también inducir una política de apertura en el espacio euro-mediterráneo, encontrar una solución razonable para Turquía y desarrollar las relaciones con la C.E.E.

Una ampliación rápida necesitaría reformas importantes en las políticas comunitarias antes de acordar las perspectivas financieras 2007-2013. La PAC se reforma para salir de la agricultura productivista y acoger a los nuevos Estados miembros, lo cual exige desacoplar sus ayudas de las producciones. También se reformulan políticas estructurales que se concentran en los países más pobres.

En este escenario, la ampliación sostiene el crecimiento y con él los ingresos fiscales, lo que permite cuadrar las perspectivas financieras. Aunque el gasto supere el 1'27% del PIB lo hace en cantidades razonables que pueden ser asumidas por la opinión pública alemana al calor de la prosperidad económica inducida por los nuevos mercados del Este.

El Reino Unido, Suecia y Dinamarca se unen al euro, lo que aumenta su fortaleza porque los mercados lo interpretan como un refuerzo de la orientación liberal de Europa y como un factor de crecimiento económico.

Pero, aparte de la ampliación del Eurogrupo, no se producen más pasos hacia la integración económica y financiera. La política de seguridad y defensa, en cambio, se desarrolla más rápidamente y la Unión, convertida en gran potencia económica regional garantiza, con sus propios medios, la estabilidad en sus fronteras.

La falta de una integración política mayor bloquea el desarrollo de la Europa social y la Unión da la prioridad a la eficacia económica dentro de un gran espacio competitivo que culmina la liberalización de todos los servicios públicos con estructura de red.

En resumidas cuentas, la Unión crece y prospera económicamente, pero se limita a ser una potencia regional que ha sustituido la cultura socialdemócrata por la de la vieja Asociación Europea de Libre Cambio.

Escenario III: ampliación lenta e integración fuerte

Aunque la relación de la UE con sus vecinos y candidatos a la adhesión no se desarrolle, los imperativos de la moneda única pueden inducir una profundización de la integración en la zona euro. Así, se puede concebir que un acuerdo franco-alemán sienta las bases de una federación de Estados aunque las reticencias de los demás lo dificulten hasta llegar a un punto de ruptura del que sólo se podría salir superponiendo temporalmente las estructuras de la actual UE y las de una federación que agrupe sólo a una parte de los Estados miembros.

Para ello haría falta un compromiso político que permita superar las contradicciones internas y garantizar un mínimo de coherencia al conjunto. Difícil pero no imposible. A fin de cuentas Europa se ha hecho a través de las crisis.

Escenario IV: ampliación rápida e integración fuerte

La ampliación se produce al mismo ritmo, por las mismas razones y las mismas consecuencias positivas que en el segundo escenario. Las reformas de la PAC y la elaboración de las perspectivas financieras 2007-2013 se realizan con el mismo éxito.

Pero, además, el concepto de «avanzadilla-federal» toma cuerpo y se constituye una federación de Estados-nación impulsada por Francia y Alemania a las que se unen otros Estados de la zona euro. El Reino Unido se queda fuera porque no quiere asumir compartir soberanía ni en materia monetaria ni en las que resultan de la federación.

Desembarazados del freno británico, los Estados miembros de la zona euro coordinan sus políticas presupuestarias, dan un contenido real al «diálogo social» y profundizan en el modelo social europeo. También

se desarrollan cooperaciones reforzadas en la investigación, las infraestructuras del transporte y telecomunicaciones, la energía y el medio ambiente.

Este proceso conduciría a dos novedades importantes. Primera la comunitarización de los gastos y los ingresos al nivel federal y la consiguiente transferencia de competencias hasta que el presupuesto federal alcanzara el 5% del PIB de los países federados. Su destino sería un fondo de estabilización presupuestaria, la construcción de grandes redes, la lucha contra el cambio climático y la protección contra los grandes riesgos naturales. La segunda sería el nacimiento de una fiscalidad europea. No sólo la armonización fiscal para evitar la competencia vía impuestos, sino el establecimiento de impuestos europeos para alimentar directamente el Presupuesto de la Federación. Y esta novedad obligaría a la creación de un verdadero Parlamento Europeo, porque cuando se habla de impuestos es imprescindible una adecuada representación popular que los vote. Lo normal sería que ese Parlamento fuese bicameral como en todas las estructuras federales.

Naturalmente, en este escenario como en el tercero, el problema sería la articulación entre la federación y la Unión Europea, que es tanto como decir entre el Gobierno federal y la Comisión. Para ello haría falta que la CIG del 2004 fuese capaz de instituir un «tratado dentro del tratado» que convenza tanto a los países que se dan por satisfechos con el grado de integración al que ha llegado la Unión así como a los que deseen pasar a un grado mayor de integración política, sin que ello signifique cerrar a nadie la puerta en el futuro.

Factores exógenos y voluntad política

Esta exploración de los futuros posibles se hace voluntariamente al margen de considerar los mil y uno acontecimientos que escapan a la voluntad de los constructores de la Europa del futuro. Son muchos y variados, desde el conflicto del Oriente Medio hasta una reproducción de las crisis yugoslavas, o la desestabilización de los países pobres que agudice la presión inmigratoria sobre una Europa envejecida, o nuevas crisis ecológicas o alimentarias. El azar se superpondrá a la necesidad como ocurre en toda obra humana. Pero entre los dos, debe haber espacio para la voluntad. Y aquí reside la verdadera pregunta: ¿qué proyecto común desean compartir los pueblos de Europa?, ¿en qué sistema político y económico quieren vivir?

La pregunta no puede ser contestada con una solución tecnocrática o una forma institucional. Después de haberse acelerado considerablemen-

te el ritmo de su integración en los últimos quince años (mercado único, unión monetaria, etc.), Europa se encuentra ante una crisis existencial que le hace dudar de su proyecto y de los medios necesarios para realizarlos si definido estuviera.

En ausencia de un proyecto político claramente definido, Europa se hará a través de las reacciones más o menos espasmódicas de la actualidad y las exigencias del momento. En realidad ya está siendo así. La voluntad de los padres fundadores ha sido sustituida por los acontecimientos que nos obligan a tomar decisiones. Seguramente no se hubiesen pensado en una política común de seguridad alimentaria sin la crisis de la vaca loca, ni en el Eurocuerpo sin la guerra en los Balcanes, ni en una estrategia europea para el empleo sin la situación crítica a la que llega el mercado de trabajo después de 10 años de crisis... Pero la acción-reacción dictada por el acontecimiento inmediato no puede sustituir a un proyecto político de conjunto.

El primero de los escenarios que hemos analizado corresponde a una respuesta drástica a la pregunta formulada antes: los pueblos de Europa no quieren compartir ningún elemento de vida en común. Europa sólo sería útil como una puerta de entrada al mercado mundial, una base propicia para las empresas exportadoras y una fortaleza para proteger a un continente envejecido.

El último escenario es el de la audacia: ante la disparidad de las respuestas que los distintos pueblos europeos dan a esa pregunta, algunos se lanzan a construir un modelo de destino compartido cuyas formas tendrán que inventar porque no serán ni federales ni confederales en el sentido que la teoría política da a esos conceptos. Ese nuevo espacio político sería la única esperanza de que pueda sobrevivir un modelo social alternativo al ultraliberal-conservador americano y que emerja, no en todos los países a la vez, la conciencia de un «demos» europeo.

Balance de la Presidencia española de la UE

Ramón de Miguel y Egea

Secretario de Estado de Asuntos Europeos

Sumario: INTRODUCCIÓN.—PRIORIDADES: 1. **Lucha contra el terrorismo;** 2. **Puesta en circulación del euro;** 3. **Impulso al Proceso de Lisboa;** 4. **Ampliación de la UE;** 5. **Presencia internacional de Europa;** 6. **Debate sobre el futuro de la Unión;** 7. **Política común de asilo e inmigración.**—CONCLUSIONES.

Introducción

Por tercera vez desde la entrada de España en la UE, le correspondió a nuestro país asumir durante seis meses la responsabilidad de presidir el Consejo de Ministros de la Unión Europea. De enero a junio 2002 fueron meses de trabajo arduo y, visto con perspectiva, creo que de resultados apreciables. Intentaré en este artículo abordar un resumen de los que creo son los principales resultados de ese ejercicio.

Vista la experiencia de las dos Presidencias anteriores, 1989 y 1995, estaba claro para todos los que nos dedicamos hace tiempo a los asuntos europeos que el éxito de una Presidencia está en una preparación adecuada, tanto de los temas de procedimiento como de los temas de fondo. Así, a principios del año 2000 comenzamos a preparar el conjunto de actividades a desarrollar.

En ese momento —los primeros meses del año 2000—, los que teníamos la responsabilidad de abordar los retos pendientes en el proceso de construcción europea éramos bien conscientes de que había tres temas que serían fundamentales para la Unión Europea un año después:

- En primer lugar, la puesta en circulación del euro, decidida mucho tiempo atrás por la propia Unión y que supondría un desafío importante para todos los Estados miembros y muy principalmente para España, como país ocupante de la Presidencia desde el mismo 1 de enero de 2002.
- En segundo término, las negociaciones de ampliación que, previsiblemente, nos llevarían a enfrentarnos con algunos de los capí-

tulos negociadores más complejos y de mayor sensibilidad política.

- Por último, las discusiones sobre el futuro de Europa, cuyo fin es dar forma política y adaptar las instituciones europeas a una UE ampliada.

Partiendo de esta situación, se comenzó a trabajar en un documento bajo un significativo y contundente lema —«*Más Europa*»—, que pretendía constituirse en la punta de lanza de nuestra Presidencia y a la vez contribuir a consolidar el proyecto europeo, otorgándole una mayor consistencia, credibilidad y proyección internacional. Así las cosas, la realidad vino a irrumpir inesperadamente en nuestro proyecto. Los terribles atentados del 11 de septiembre supusieron una violenta ruptura de la visión de las relaciones internacionales vigente hasta ese momento. Así, emergía ante nosotros una amenaza nueva y brutal que era capaz de poner en jaque a la primera potencia del planeta en su propio territorio. Por si ello fuera poco, el desafío no afectaba a un solo país, sino que era un ataque contra toda una visión del mundo occidental y democrático, del que Europa es uno de los principales pilares. Finalmente, venía a poner en el centro de las cuestiones internacionales el problema del terrorismo, por el que los españoles tenemos una especial sensibilidad, por razones de sobra conocidas.

Todo lo anterior nos hizo comprender que si bien las prioridades que habíamos pergeñado durante la preparación de la Presidencia mantenían su vigencia, era necesario actualizarlas y completarlas con otras, que por cierto, constituían desde mucho atrás objetivos preferentes de nuestra política exterior, pero cuya puesta en circulación en los imbricados pasillos comunitarios resultaba, sin duda, mucho más complicada antes del 11 de septiembre. Con ello quiero decir que los sucesos de aquel día nos tomaron, desde luego, por sorpresa, pero nos encontraron trabajando. Muchas de nuestras aspiraciones en lo relativo a la implicación de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo cobraron súbitamente una nueva luz y lo que algunos socios comunitarios consideraban una especie de «obsesión española», pasó a convertirse en uno de los ejes de las actuaciones de la Unión.

Consecuencia de todo lo anterior es que nuestro programa para la Presidencia tuvo en consideración todo lo que ya sabíamos que habría que tener en cuenta con meses de antelación, pero también incorporó las nuevas inquietudes generadas por los acontecimientos antes mencionados.

El programa recogió 6 prioridades expresadas con claridad: la lucha contra el terrorismo en un espacio de libertad, seguridad y justicia, la puesta en circulación del euro, el impulso al Proceso de Lisboa, la am-

pliación de la UE, el desarrollo de las relaciones exteriores, y el debate sobre el futuro de Europa. Estas prioridades son el resultado de incorporar los intereses comunitarios a largo plazo a la filosofía española sobre lo que debe ser la Unión Europea teniendo en cuenta el contexto internacional del que por fuerza no puede sustraerse el proyecto europeo.

Creo que la mejor manera de hacer un recuento cabal de nuestros seis meses de Presidencia no es otra que cotejando aquello que nos propusimos con lo que realmente hemos conseguido, sin mayores acomodados. Esta suerte de arqueo, para ser de verdad ecuánime, debe venir apuntalado por anotaciones al margen que demuestren, con datos efectivos, los resultados de lo planeado. Voy a tratar de llevar a término tal ejercicio, en el entendimiento de que el lector no espera una mera enunciación de logros y fracasos, sino una cierta valoración política que le advierta del significado de tales frutos.

Prioridades

1. *Lucha contra el terrorismo*

La primera de todas las prioridades, la *prioridad de prioridades*, como gusta de repetir la retórica al uso, era la **lucha contra el terrorismo**. El terrorismo constituye, llana y simplemente, la mayor amenaza para el proceso de construcción europea, sus valores y su visión de futuro. La Presidencia española entendió que la cooperación multilateral sin reservas y el reforzamiento del Estado de Derecho son los únicos y más efectivos medios para combatir el terrorismo.

Para su consecución la Presidencia española se guió por la Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea de 14 de septiembre de 2001, por el Plan Contra el Terrorismo aprobado por el Consejo Europeo Extraordinario de 21 de septiembre del mismo año, por la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y por lo decidido en el Consejo Europeo de Laeken.

El Programa de la Presidencia se centró de esta forma en cuatro aspectos:

A. El reforzamiento de los instrumentos del Estado de Derecho en toda la Unión

En este reforzamiento cabe destacar la constitución de Eurojust, la adopción de la Decisión Marco sobre Definición Común del Terrorismo y de un Principio de Armonización de Penas, así como la de la Decisión

Marco sobre Embargo de Bienes y Aseguramiento de Pruebas. Además se avanzó en la ratificación parlamentaria de la Decisión Marco sobre la Orden Europea de Detención y Entrega (Euroorden), en la que cabe destacar el acuerdo tomado por siete Estados miembros (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania y España) para su inmediata puesta en práctica a partir del primer semestre del año que viene. La Euroorden sustituye al obsoleto sistema de extradición.

B. El fortalecimiento de la cooperación entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los Estados miembros

La Presidencia española mejoró la cooperación preventiva y operativa entre los diversos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los Estados miembros; para ello se:

- Designó una sede provisional en Copenhague y un Director Administrativo de la Escuela Europea de Policía.
- Crearon Equipos Conjuntos de Investigación.
- Desarrolló y amplió el Convenio Europol.
- Creó un punto de contacto entre Europol y Eurojust.

C. La respuesta a las dimensiones actuales del terrorismo

La Presidencia española pretendió también que la lucha contra el terrorismo abarque todas sus manifestaciones y toda su estructura de apoyo; para ello se :

- Mejóro la seguridad aérea.
- Desarrolló la cooperación entre Unidades Nacionales de Inteligencia Financiera.
- Aprobó una posición común sobre Congelacion de Haberes y Reglamento específico.
- Revisó en «clearing house» la Lista Común de Organizaciones Terroristas de la Unión Europea, añadiéndose once grupos y seis particulares.

Dichas medidas están dirigidas a impedir que el terrorismo pueda contar en Europa con infraestructuras de apoyo material o financiero.

D. La cooperación internacional

La Presidencia española entendió que la Unión Europea debe ser un agente decisivo en la lucha contra el entramado terrorista internacional; para ello se ha:

- Apoyado la conclusión de un Convenio Global contra el Terrorismo Internacional en Naciones Unidas.
- Introducido la cooperación antiterrorista en reuniones con el Consejo de Europa, Estados Candidatos a la Adhesión, Terceros Estados y Cumbres de la Unión Europea.
- Introducido la evaluación de la colaboración en la Lucha contra el Terrorismo en la relaciones con Terceros Países, incluyendo una cláusula antiterrorista en todos los nuevos acuerdos de cooperación.
- Finalmente, uno de los hitos más significativos desarrollados por la Presidencia española ha sido la incorporación de la lucha contra el terrorismo a la PESC, y muy especialmente a la política europea de defensa (PESD). En este sentido durante la Presidencia española se han incorporado numerosos grupos terroristas en la lista de la UE (la llamada «clearing house») y la declaración del Consejo Europeo de Sevilla en la que se reconoce el importante papel de la Política Común de Defensa en la lucha contra el terror, impulsando la cooperación en asuntos de inteligencia, estableciendo la evaluación de posibles amenazas y estudiando el uso potencial de la fuerza en la lucha contra el terrorismo.

2. Puesta en circulación del euro

Los asuntos económicos centraron la segunda y tercera prioridad de nuestra Presidencia, fundamentalmente la puesta en circulación del euro— una operación logística de primera magnitud —y el llamado Proceso de Lisboa, que tiene especial importancia para España y cuyo objetivo es lograr una Europa más próspera y dinámica, pero al mismo tiempo más solidaria.

Creo que puede afirmarse sin temor a caer en el triunfalismo que la **puesta en circulación del euro** fue todo un éxito. Naturalmente, ello no es mérito exclusivo de la Presidencia española puesto que dicha operación llevaba preparándose años atrás y en ella intervinieron todos los Estados que forman parte de la moneda única. Pero qué duda cabe que el 1 de enero de 2002 pasará al imaginario colectivo como el día que comenzó una nueva era monetaria, un verdadero hito en el proceso de construcción europea. La Presidencia española no sólo se encargó de coordinar los complejos aspectos técnicos que conllevó la transición sino que puso en práctica la adaptación de la Decisión Marco sobre el fortalecimiento de la protección para evitar falsificaciones y fraudes, desarrolló la red de intercambio de información entre Estados miembros y coordinó las políticas económicas y financieras, asociando el euro con las reformas propugnadas por el Proceso de Lisboa.

Aunque todavía es pronto para calcular la verdadera magnitud de la aparición del euro en los mercados internacionales, creo que no es arriesgado afirmar que ya está dando muestras de eficacia, competitividad, integración y transparencia de la política económica europea, al tiempo que está produciendo un «*efecto centrípeto*» tanto entre los miembros de la Unión como entre países candidatos o vecinos que desarrollan gran actividad comercial con la UE, puesto que muchos precios se han fijado en euros, lo que refuerza el carácter de la moneda única como símbolo de identidad europea.

3. *Impulso al Proceso de Lisboa*

Por lo que se refiere al **Proceso de Lisboa**, creo que son de importancia trascendental las decisiones tomadas en el Consejo Europeo de Barcelona. En efecto, en Barcelona se constató el inicio de la recuperación económica de Europa y se contó por primera vez en un Consejo Europeo con la participación de los países candidatos.

El primer mensaje de Barcelona fue reafirmar el compromiso de los Quince con los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con el equilibrio presupuestario como complemento. Por otra parte y a modo de reafirmación de la seriedad del compromiso de la Unión con el Proceso de Lisboa, la Presidencia española logró avances en dos ámbitos concretos. De un lado, impulsando diez áreas concretas que abarcan todo el espectro de Lisboa y de otro, estableciendo un calendario firme de compromisos de reforma.

Por lo que se refiere a los avances por áreas, y con el ánimo de no aburrir al lector, mencionaré sucintamente las mismas resumiendo muy brevemente los logros de la Presidencia española:

- Liberalización y apertura del Mercado Unico de la Energía*, por medio de la introducción de la libertad de elección para todos los consumidores no domésticos de gas y electricidad, lo que supondrá una liberalización del 70% del mercado energético. Asimismo, logramos el compromiso de alcanzar el nivel mínimo de interconexiones eléctricas correspondiente al 10% de la producción nacional para 2005.
- Espacio Europeo de Transportes y Comunicaciones*. Instauración del Cielo Unico Europeo, lanzamiento del Programa Galileo —primer sistema de localización por satélite totalmente europeo—, aprobación del Paquete Legislativo Regulador de las Telecomunicaciones, disposición y utilización de Redes de Banda Ancha antes de 2005 y revisión de las directrices y normas financieras de

- acompañamiento de las Redes Transeuropeas de Transporte antes de fin de año.
- Mercado Financiero Unico*. Aplicación del Plan de acción de Servicios Financieros, completando la plena integración de los mercados de valores y capital riesgo y de los mercados de servicios financieros.
 - Pleno Empleo y Educación*. Apoyo a los nuevos empleos, los salarios más bajos, la prolongación de la vida laboral, al empleo femenino y a la infraestructura infantil, acuerdo para garantizar el acceso a la sociedad de la información y crear una Página Web sobre movilidad laboral en Europa, acuerdo para crear una Tarjeta Europea de Seguro de Enfermedad, garantía de la transparencia en el reconocimiento de diplomas y cualificaciones en 2003 y consenso para que los ciudadanos de la Unión puedan hablar al menos una lengua comunitaria distinta de la materna.
 - Investigación y Tecnología*. Aprobación del Plan de Acción e-Europa 2005, aumento del gasto global en I + D e Innovación hasta alcanzar el 3% del PIB comunitario.
 - Aplicación del Derecho Comunitario*. Consecución por siete Estados miembros, entre ellos España, del objetivo de transposición de la legislación comunitaria en el ámbito del Mercado Interior, fijado en el 98,5% y establecimiento de un nuevo objetivo de «déficit cero» para el próximo Consejo de Primavera de 2003: cien por cien de transposición para aquellas directivas cuyo plazo haya sobrepasado los dos años.
 - Mercado Interior*. Aprobación de la Directiva sobre contratos públicos, de suministro, de servicios y de obras, lo que supone el grueso de la contratación pública.
 - Política Agrícola Común*. Adopción del Reglamento de creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y avances en los Reglamentos de higiene de los productos alimenticios de origen animal.
 - Política Pesquera*. Adopción de un acuerdo en los dos Reglamentos que regulan la actividad pesquera sobre especies de aguas profundas y aprobación de Acuerdos de Pesca con siete países terceros.
 - Regiones Ultraperiféricas*. Aprobación del Régimen Especial Fiscal de Canarias (AIEM), no sólo por el Consejo sino también por el Parlamento Europeo, así como reconocimiento en el Consejo Europeo de Sevilla de la especificidad de las Regiones Ultraperiféricas y la importancia del desarrollo de las diferentes políticas comunes, especialmente la de transportes, de cara a la reforma de la política regional.

La puesta en práctica de todas estas decisiones se garantiza y visualiza en un calendario de compromisos firmes de reforma en el horizonte del 2010. Así, por ejemplo, en 2002 se pondrá en marcha el Programa Galileo, en 2003 se aplicará plenamente el paquete de telecomunicaciones, en 2004 se producirá la apertura de los mercados de gas y electricidad para todas las empresas europeas y se instaurará el Cielo Único Europeo, en 2005 se logrará la integración plena de los mercados financieros europeos y en 2010 se alcanzará un nivel de gasto en I + D e Innovación equivalente al 3% del Producto Interior Bruto. El objetivo final es el pleno empleo.

4. *Ampliación de la UE*

Como señalé al principio, dentro de los temas que sabíamos con certeza que iban a constituir una prioridad para nuestra Presidencia estaba el de la **Ampliación**. No hace falta repetir aquí que la Ampliación constituye un enorme desafío, no solamente por el gran número de Estados que van a pasar a formar parte de la Unión próximamente, sino por las enormes diferencias de éstos con los actuales Estados Miembros, así como entre ellos mismos.

Que España concede gran importancia a la Ampliación desde el primer momento es un hecho demostrable no sólo por el lema de nuestra Presidencia y a través de múltiples declaraciones públicas oficiales, sino que puede comprobarse por el desarrollo de las negociaciones a lo largo del semestre de nuestra Presidencia.

El punto de partida para España era particularmente complejo, dado que los capítulos previamente asignados a nuestro país eran probablemente los más difíciles de todas las negociaciones. La misión principal era lograr posiciones comunes entre los quince en los capítulos más complejos del acervo, por ser aquellos con mayores implicaciones financieras: la agricultura, la política regional, y las provisiones financieras y presupuestarias, siempre sobre la base del acervo actual y de las presentes Perspectivas Financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Berlín en 1999.

No creo pecar de soberbio si afirmo que el balance de nuestra Presidencia en el capítulo de la Ampliación puede considerarse como espectacular. Se negociaron un total de 96 capítulos, de los cuales 52 se cerraron provisionalmente —algunos tan complejos como la libre circulación de capitales con Polonia, el de energía con Lituania y los Asuntos JAI con la casi totalidad de candidatos— y 22 se abrieron por primera vez. Otro dato importantísimo es que a pesar de las enormes dificultades de fondo, se logró alcanzar una posición común en el capítulo agrícola, que deberá

completarse próximamente con una decisión de las modalidades de los pagos directos. También merece destacarse el hecho de que se constituyera el Comité de Redacción del Tratado de Adhesión y se realizase una primera evaluación de la aplicación efectiva del acervo comunitario por los países candidatos.

Finalmente nuestra Presidencia realizó un gran esfuerzo con aquellos candidatos con mayores dificultades, como son los casos de Bulgaria, con quien se cumplió el objetivo de abrir todos los capítulos de negociación, y Rumanía, país con el que se cerraron provisionalmente veinte. También se impulsó la estrategia de pre-adhesión con Turquía y se respaldaron los esfuerzos de Naciones Unidas para encontrar un acuerdo político en Chipre.

5. *Presencia internacional de Europa*

Otra de las prioridades que desde el principio se había marcado la Presidencia española era potenciar la **presencia internacional** de Europa. Una de nuestras principales preocupaciones fue reforzar la eficacia, cohesión y unidad de la acción exterior global de la UE, a fin de afrontar retos tan complejos como el conflicto de Oriente Medio, la situación de los Balcanes o el enfrentamiento entre la India y Paquistán. El recrudescimiento de la violencia en Oriente Medio requirió un importante esfuerzo. Cabe destacar el significado político de la reunión del 10 de abril en Madrid, en donde se instituyó el «Cuarteto», que representa un importante esfuerzo por parte de la Unión, junto con Estados Unidos, Rusia y Naciones Unidas, para coordinar sus posturas en el conflicto de Oriente Medio.

Para resumir el conjunto de actividades de la Presidencia española en este capítulo, es necesario llevar a cabo un análisis por áreas, que incluya tanto las Cumbres y Foros más destacados como los ámbitos en que la acción de la Unión Europea ha resultado más significativa.

—*La V Conferencia Euromediterránea.* No es ningún secreto el especial interés de España hacia el Mediterráneo. La Conferencia Euromediterránea de Valencia, que tuvo lugar el 22 y 23 de abril, representa una prueba palpable del mismo, sobre todo debido a las enormes dificultades por las que atravesaba el proceso de paz en Oriente Medio, hasta el punto que la sola celebración de dicha Conferencia constituyó un éxito en sí. No me voy a extender sobre los resultados de la misma pero no puede dejar de mencionarse el Plan de Acción, así como el Programa Marco JAI Euromed, el Programa de Acción para Culturas y Civilizaciones y la creación de una Fundación Euromediterránea con el mismo fin, el desarro-

llo de la dimensión parlamentaria euromeditarránea y la afirmación del objetivo de alcanzar una zona de libre cambio entre ambas orillas del Mediterráneo en 2010.

- *Cumbre UE-EEUU*. La Presidencia española concedió una especial atención a las relaciones transatlánticas, reforzadas por la crisis del 11 de septiembre. La Cumbre del 2 de mayo en Washington vino a renovar la estrecha identidad de valores y la visión común a ambos lados del Atlántico, teniendo como resultado la decisión de combatir el terrorismo en todo el mundo, sin distinciones. Asimismo, dio lugar a la coordinación en diversos asuntos internacionales y en distintas zonas geográficas, tales como Afganistán o los Balcanes.
- *Cumbre UE-América Latina y Caribe*. Por razones obvias España tenía un especial interés en la realización de esta Cumbre, que tuvo lugar el 17 y 18 de mayo en Madrid y que fue completada por la celebración en paralelo de cumbres con Mercosur, Comunidad Andina, Méjico, Centro América y con una nueva edición de la Conferencia Ministerial del Diálogo de San José. La Cumbre de Madrid sirvió para poner de relieve la identidad de valores y objetivos entre ambos continentes, así como para coordinar posiciones entre diversos foros internacionales y cooperar en la lucha contra el terrorismo. Como resultado más palpable se llevó a cabo la firma del Acta Formal de la conclusión del Acuerdo de Asociación UE-Chile y el compromiso de negociar nuevos acuerdos políticos y de cooperación con América Central y con la Comunidad Andina.
- *Cumbre UE-Rusia*. La Presidencia española se propuso consolidar una relación estratégica que reflejara la nueva situación en la Federación de Rusia. A tal fin, la Cumbre del 29 de mayo, en Moscú, supuso un relanzamiento de dicha relación. Como consecuencia de la misma, la Unión Europea manifestó su disposición para reconocer a Rusia el estatuto de Economía de Mercado, lo que presupone el apoyo a un futuro ingreso en Rusia en la Organización Mundial del Comercio, así como un respaldo al programa de reformas que ese país está llevando a cabo. Otro aspecto destacado, fue la disposición de la Unión a acelerar la consecución del Espacio Económico Común y el reconocimiento de un acceso mayor de Rusia al mercado energético europeo en el futuro. Asimismo, se incluyó la lucha contra el terrorismo como uno de los puntos clave de cooperación con Rusia, celebrándose por primera vez una reunión de Ministros de Justicia e Interior UE-Rusia.
- *Foro Asia-Europa*. En este ámbito, la Presidencia española preparó la Cumbre ASEM de Copenhague, aprobó una declaración so-

- bre India y Paquistán y celebró una reunión el 5 y 6 de abril en Lanzarote, que dio lugar a una reflexión conjunta sobre la gestión de flujos migratorios.
- *Política Europea de Seguridad y Defensa*. La Presidencia española trabajó fundamentalmente en aquellas medidas que permitieran realizar con eficacia operaciones de gestión de crisis y desarrollar las capacidades militares, así como la cooperación con la OTAN. A tal fin, se celebró el primer Consejo formal de Ministros de Defensa, se anunció la disposición a relevar el año que viene a la misión de policía de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina y logró el acuerdo para sustituir a la OTAN en la protección de los observadores internacionales de la ARYM. Asimismo, durante la Presidencia española se realizó el primer ejercicio de gestión de crisis y se alcanzó un compromiso para los Quince en la financiación de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Refiriéndonos ahora a ámbitos horizontales como la cooperación al desarrollo la Presidencia española puso un gran interés en esta parcela, logrando una nueva posición de la Unión Europea y de los Estados miembros en materia de ayuda al desarrollo, con el compromiso de alcanzar colectivamente la media del 0,39% del PIB de la Unión en 2007 y el 0,33% como mínimo de cada Estado Miembro. Este acuerdo constituyó un importante logro que contribuyó decisivamente a lograr el llamado *consenso de Monterrey*.

En el campo del desarrollo sostenible, durante el primer semestre de 2002, se completaron todos los procedimientos nacionales de ratificación del Protocolo de Kioto. De igual manera, tras el Consejo Europeo de Barcelona se fijó la posición de la Unión Europea cara a la Conferencia Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible.

6. *Debate sobre el futuro de Europa*

En el Consejo Europeo de Niza se abrió una nueva etapa en relación con el **futuro de Europa** y lógicamente entre el conjunto de temas prioritarios para España estaba el darle a este debate el empuje necesario. Las discusiones fueron impulsadas siguiendo el calendario previsto. El 28 de febrero arrancó la Convención sobre el Futuro de Europa, en la cual participan Instituciones europeas y nacionales, así como la sociedad civil a través del Foro Cívico. El objetivo de la Convención es ofrecer opciones y hacer recomendaciones que cuenten con el mayor grado de consenso posible con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 2004.

Si importante era lanzar el debate sobre el futuro de Europa, no menos lo era iniciar la reforma institucional, con la reforma del Consejo de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken. En este sentido la Presidencia presentó en el Consejo Europeo de Sevilla un informe con propuestas que no requieren la modificación de los Tratados y que están destinadas a mejorar el funcionamiento del Consejo y a mantener su eficacia tras la Ampliación. En cuanto a aquellas medidas que requieren la modificación de los Tratados el Consejo Europeo, resolvió iniciar una reflexión en paralelo a la de la Convención con vistas la Conferencia Intergubernamental de 2004. Entre los acuerdos más significativos está el de reducir el número de formaciones del Consejo de 16 a 9, separar las sesiones de los Consejos de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores en función de las materias que traten, y medidas concretas para lograr una mejor preparación y desarrollo del Consejo Europeo.

He comentado al principio de este artículo que el programa de la Presidencia española se elaboró en torno a seis prioridades, que eran el resultado de unas previsiones motivadas por la evolución natural de la Unión Europea, así como los acontecimientos del 11 de septiembre. Hasta aquí, he comentado esas seis prioridades (lucha contra el terrorismo, el euro y el Proceso de Lisboa, Ampliación y futuro de Europa y presencia exterior de la UE). Diversos acontecimientos en la política europea condujeron a la Presidencia a abordar un aspecto del marcador establecido en Tampere en el que se había avanzado poco. Me estoy refiriendo a la **Política Común de Asilo e Inmigración**.

7. Política común de asilo e inmigración

En el Consejo Europeo de Sevilla se establecieron las bases de una estrategia integral para crear un Espacio Común de Justicia e Interior definiendo la Política Común de Asilo e Inmigración en torno a cuatro elementos fundamentales:

- *Desarrollo de una Política Europea de Asilo e Inmigración*. Para ello la Presidencia española estableció una serie de pautas que van desde la aplicación más eficaz desde el Convenio de Dublín y la aprobación del Reglamento de Dublín II antes de fin de año, así como de unas normas mínimas para la armonización de criterios para la solicitud de asilo en los Estados Miembros.
- *Lucha contra la Inmigración Ilegal y el Tráfico de Seres Humanos*. La Presidencia española logró que el Consejo Europeo de Sevilla diera máxima prioridad al Plan Global contra la Inmigración

- Ilegal aprobado en febrero, estableció el objetivo de lograr un mayor número de Acuerdos de Readmisión y finalizar cuanto antes los que estaban en negociación, así como actualizar antes de fin de año la lista de países sometidos a régimen de visados y la puesta en práctica de un sistema de intercambio de datos de visados.
- Gestión Integrada de las Fronteras Exteriores*. El Consejo Europeo de Sevilla aprobó un Programa al respecto cuya finalidad es la constitución de un Órgano Común de Fronteras Exteriores, realización de operaciones conjuntas, creación de una Red de Oficiales de Enlace de Inmigración y formación de Guardias de Fronteras.
 - Integración de la Política Migratoria en las Relaciones Exteriores de la Unión*. Este ámbito es especialmente novedoso, pues supone la incorporación de una nueva dimensión en las relaciones de la Unión con terceros Estados. A tal fin, a partir de Sevilla, se tendrán en cuenta los asuntos de inmigración en las relaciones exteriores de la Unión Europea con países terceros e incluso se establece la posibilidad de que en casos excepcionales, la Unión adopte medidas hacia países terceros, incluyendo cláusulas sobre gestión común de flujos migratorios en los futuros acuerdos de cooperación, asociación o equivalentes.

Conclusiones

Escribí al principio mi intención de hacer un balance que, sin ser tedioso para el lector, resultara lo suficientemente exhaustivo, teniendo en cuenta las numerosas aportaciones concretas de la Presidencia española de la Unión durante el primer semestre de este año y eso he tratado de hacer en las páginas precedentes. Sin embargo, también señalé la importancia de poner tales logros en una **perspectiva política**, puesto que el proyecto comunitario no es solamente un catálogo de objetivos y competencias, sino un sugestivo y ambicioso proyecto en común de enorme trascendencia para los pueblos y Estados que lo integran. Precisamente esa perspectiva política es con la que pretendo rematar este balance.

Creo que si tuviera que resumir en tres palabras la Presidencia española de la UE durante el primer semestre de 2002 diría que ha sido eficaz, flexible y ambiciosa. Ambiciosos eran nuestros objetivos de partida, pues recogían las grandes prioridades resultado de la evolución del proyecto comunitario con un alto grado de exigencia hacia nosotros mismos, y también debido a dos imponderables como fueron la crisis económica y el desafío de la amenaza terrorista, que cambiaron la perspectiva de muchos asuntos comunitarios. Por ello, la flexibilidad ha sido el instrumen-

to fundamental de nuestra Presidencia a la hora de dar acogida a tales imprevistos y responder día a día, sobre la marcha, a los problemas que se han ido planteando a lo largo del semestre. Finalmente, afirmo que nuestra Presidencia ha sido eficaz en lo más profundo del término, pues ha cumplido con todas las misiones que se le habían asignado desde el ámbito comunitario, al tiempo que ha respondido a las expectativas que ella misma se había fijado por medio de un programa tan amplio como ambicioso.

En lo referente a la lucha contra el terrorismo creo que nuestra aportación ha sido fundamental para que Europa tome conciencia de la gravedad de la amenaza terrorista sin hacer distinciones ante esos crímenes ni por su origen, ni por sus fines, ni por el contexto en el que se producen. Asimismo, la Presidencia española ha puesto el énfasis en la lucha contra el terrorismo desde la más estricta legalidad y reforzando el Estado de Derecho, con el objetivo último de la erradicación de este fenómeno. En Europa no pueden existir santuarios terroristas.

En relación con las cuestiones económicas, me parece que sobran palabras sobre el éxito del euro, puesto que todos hemos sido testigos de la eficacia con la que se introdujo. Por su parte, el Consejo Europeo de Barcelona ha constituido una adecuada reacción de la Unión a la crisis económica y una reafirmación en sus valores de solidaridad, así como un nuevo impulso al Proceso de Lisboa con el fin de lograr una Europa más próspera y al servicio del ciudadano. Sinceramente, creo que después de estos seis meses, estamos más cerca de alcanzar el objetivo del pleno empleo y de lograr hacer de Europa la economía más dinámica y competitiva del mundo, objetivos ambos reconocidos en Lisboa y de mayor actualidad que nunca.

En cuanto a la Ampliación, puede parecer poca cosa señalar que la Presidencia española hizo lo que se le pedía, es decir, cumplir el calendario establecido, lo que ha permitido que las negociaciones entren en su última fase. Esto, que parece sencillo, ha sido uno de los mayores logros de nuestra Presidencia, puesto que se han negociado algunos de los capítulos más sensibles sorteando no pocas dificultades y poniendo España siempre por encima el interés comunitario para evitar tentaciones involucionistas en el proceso. El papel de España ha sido crucial, puesto que, de no haber sido por nuestra intervención, todo el complejo proceso de la Ampliación podía haber entrado en crisis, postergándose de manera peligrosa.

Algo similar puede decirse en relación con la Convención sobre el Futuro de Europa y la Reforma del Consejo, en las cuales España ha actuado con discreta eficacia, manteniendo escrupulosamente los calendarios previstos y fomentando el entendimiento entre los socios con vistas a lograr los consensos necesarios.

Por cuanto a las Relaciones Exteriores de la Unión Europea se refiere, destacaría nuestra actuación en Oriente Medio y en los Balcanes, haciendo hincapié en el refuerzo de las relaciones transatlánticas y de las relaciones estratégicas con Rusia así como en el refuerzo de las Relaciones de la Unión con los países de la Cuenca Sur del Mediterráneo y con América Latina. La visibilidad de Europa ha sido grande, si bien hay que reconocer que en este capítulo queda aún bastante por hacer.

Finalmente, nuestra capacidad de reacción ha sido especialmente significativa en la creación de un Espacio Común de Seguridad, Libertad y Justicia, por medio del desarrollo de una Política Común de Inmigración y Asilo. Esta política constituye una respuesta al fenómeno de la inmigración ilegal que tanto preocupa a la opinión pública europea y que tan serias repercusiones está teniendo sobre las economías, la estructura social y la evolución política de los Estados miembros. Creo que España ha sabido captar la evidente preocupación que existe en muchos países europeos en torno al crecimiento de la inmigración ilegal y sus a veces trágicas secuelas. Este hecho es el que ha permitido sacar adelante tantos acuerdos en tan poco tiempo y constituye un prueba de cómo, para los grandes desafíos, los Estados recurren a la cooperación comunitaria, por considerarla un eficaz y convincente medio de hacer política.

En suma y para terminar, España ha demostrado una vez más por qué ocupa el lugar que ocupa dentro la Unión Europea. Frente a los que creen que somos un país con excesivo peso en los mecanismos de decisión comunitarios en comparación con nuestra importancia real o, por el contrario, frente a aquellos que consideran que deberíamos de pesar más en las decisiones de la Unión, soy de la opinión que este semestre ha venido a poner las cosas en su sitio. España constituye, hoy por hoy, una pieza fundamental en el proyecto europeo y nuestra Presidencia ha contribuido decisivamente a realzar y consolidar esta circunstancia. Del mismo modo, resultará imprescindible contar con España en el futuro, en una Unión más grande y complicada, más poderosa, pero más difícil de gestionar, la que se avecina tras la Ampliación. Para mantener ese peso específico que nos hemos ganado a pulso, a costa de enormes esfuerzos y de mucha coordinación entre todas las Administraciones, debemos continuar demostrando ambición en las metas, flexibilidad en los medios y eficacia en los resultados tal y como hemos demostrado durante los seis meses de la que ha sido, probablemente, nuestra última Presidencia tal y como las conocemos hoy.

La gobernanza de la Unión

Nicolás Mariscal

Catedrático de Sociología Política

Cátedra Jean Monnet de Integración Europea

Sumario: I. UNA PALABRA ANTIGUA PARA NUEVAS RELACIONES.—II. DOS APROXIMACIONES TEÓRICAS: A. **Gobernanza multinivel**; B. **Gobernanza neoinstitucional**.—III. DOS PROPUESTAS PRÁCTICAS: A. **El Libro Blanco de la Comisión Europea**; B. **La Declaración de Laeken del Consejo Europeo**.—IV. EL FUTURO DE LA UNIÓN: APERTURA DE UN PROCESO CONSTITUCIONAL.

I. Una palabra antigua para nuevas relaciones

En algunos documentos de las Naciones Unidas aparece hacia 1990 el término inglés «governance», que los intérpretes y traductores vierten al castellano como sistema de gobierno, administración, gobernación, capacidad de gobierno, función de gobierno, gobernancia, gobernabilidad, etc., dependiendo del contexto.¹ Tras un decenio de incertidumbre, la Real Academia Española de la Lengua se decidió a favor de gobernanza, resucitando una antigua palabra castellana en desuso. En la edición 2001 del Diccionario se dan dos acepciones de dicho término. Una antigua: «acción y efecto de gobernar o gobernarse» y otra más actual: «arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la econo-

¹ Aunque aquí no se pretende hacer la historia de la palabra «gobernanza», ni siquiera de su acepción y uso actual en las teorías de la integración, y podemos aceptar la presentación y el planteamiento del problema de la traducción actual al español del término inglés *governance*, no queremos dejar de reproducir una cita de Lindberg y Scheingold en 1970, que algo parece tener que ver con la presente comprensión del término: «Tal vez el futuro verá el desenvolvimiento en Europa de algo como el “sistema supranacional integrado por sectores” de Yondorf, que incorpora técnicas totalmente nuevas de gobernanza (*governance*) y de proceso decisorio, las cuales sutilmente combinan competencias internacionales, europeas, nacionales y regionales y locales» (Leon N. LINDBERG y Stuart A. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1970, pp. 309-310).

mía». Resulta, a mi juicio, no sólo dudosa la eufonía de la palabra gobernanza, sino arriesgada la decisión de echar vino nuevo —nuevas relaciones societales y políticas— en viejos pellejos. Inicialmente podríamos partir de gobernanza significando el arte o modo de gobernar, en el que participa de alguna manera la sociedad civil en diferentes niveles, y distinguiéndola claramente del gobierno en cuanto institución.

II. Dos aproximaciones teóricas

Más allá del significado etimológico, los teóricos de la integración europea han elaborado la gobernanza en los últimos años desde dos aproximaciones.

A. *Gobernanza multinivel*

1. Marks y Hooghe: de arriba a abajo; negociación entre actores plurales

En 1986 el Acta Unica Europea (AUE), junto al progresivo establecimiento del mercado interior, añadía al Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) la cohesión económica y social a fin de reducir «las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas» (AUE, artículo 23), apoyándose para su realización en los fondos estructurales, Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros. El Tratado de Maastricht en sus artículos 130 A-130 E (TCE-M) y un protocolo la desarrollaba y disponía la creación adicional de un Fondo de Cohesión antes de acabar 1993. Los paquetes Delors I, de 1988, y II, aprobado en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, asignaron importantes recursos a la política estructural. Junto al crecimiento presupuestario se introdujeron innovaciones político-administrativas, que creaban por primera vez redes inclusivas de gobiernos subnacionales y de actores privados, modificando así las previas relaciones de autoridad y poder.

*«Yo sugiero que estamos viendo la emergencia de la gobernanza multinivel (multilevel governance), un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en varios niveles territoriales —supranacional, nacional, regional y local— como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas del Estado y algunas hacia abajo al nivel local regional».*²

² Gary MARKS, «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC» en Cafruny, Alan W./Rosenthal, Glenda (eds.), *The State of the European Community* (Vol. 2 The Maastricht Debates and Beyond), Boulder/Harlow, 1993, p. 392.

Marks y otros colaboradores van a ir descubriendo y describiendo en los años siguientes el modelo de gobernanza de múltiples niveles:

- Acepta la relevancia máxima de los ejecutivos y arenas estatales, pero los Estados ya no monopolizan la elaboración de políticas europeas ni la agregación de los intereses domésticos.
- Las competencias decisorias son compartidas por actores de diferentes niveles.
- El proceso decisorio conjunto entre Estados conlleva pérdida de control de los ejecutivos estatales individuales.
- Las instituciones supranacionales tienen influencia independiente, no derivada de un supuesto rol de agentes de los ejecutivos estatales.
- Las arenas políticas están interconectadas y no aisladas, de modo que los actores subnacionales no están encerrados, sino que operan en las arenas nacional y supranacional creando vínculos transnacionales.³

Así va surgiendo un orden político calificado por Marks y colaboradores como gobernanza multinivel, cuyo doble punto de partida es «la existencia de competencias solapadas entre múltiples niveles de gobierno y la interacción de actores políticos a través de esos niveles». Los actores participan en diversas redes de políticas y los subnacionales tratan directamente con los supranacionales. La estructura de control político varía a través de las diversas áreas de políticas.

2. Jeffery: de abajo a arriba, pero «domesticación» de lo europeo

Junto al primer nivel —las instituciones europeas— y al segundo —los órganos centrales de los Estados miembros— el tercer nivel fue una aspiración e intento político de consolidar un derecho de los gobiernos regionales a un *input* autónomo y directo en el proceso decisorio europeo, concibiendo para éste una estructura de tres niveles.⁴ Las organizaciones y organismos extraestatales (Asamblea de Regiones Europeas, asociaciones interregionales, oficinas regionales en Bruselas), que trabajaron por ir constituyendo el tercer nivel, tuvieron cierta eficacia desde

³ Gary MARKS, Liesbet HOOGHE y Kermit BLANK, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, Sept. 1996, p. 346.

⁴ Charlie JEFFERY, «Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process» en Jeffery, Ch. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, Frank Cass, London, 1997, p. 64.

el AUE hasta el Tratado de Maastricht, cresta de la ola de su influencia que culmina en el Comité de las Regiones, cuyas perspectivas de convertirse posteriormente en una tercera cámara legislativa se han vuelto, a juicio de Jeffery, irreales.

Reconociendo el estímulo y la aportación que la gobernanza multinivel ha supuesto para la formulación e investigación del incremento de influencia de los actores subnacionales, critica sin embargo tres limitaciones de ella. Primera, su concentración casi exclusiva en el ámbito de las políticas estructural y de cohesión. Segunda, su dirección única de arriba abajo (*top-down*), de modo que de la interacción entre Estados miembros e instituciones europeas se derivan las oportunidades para los actores subnacionales, desconociendo la dirección de abajo a arriba (*bottom-up*), la reivindicación y lucha de las propias autoridades y actores subnacionales para lograr espacio y poder en el Estado descentralizado y romper el monopolio de éste en la política europea. Las autoridades y actores subnacionales han reclamado y conseguido parcialmente dentro de su respectivo Estado una voz y un poder en políticas y decisiones europeas concernientes a materias en las que tienen competencias internas. Esta dirección de abajo a arriba es más importante que la de arriba a abajo. Tercero, la gobernanza multinivel (gmn) no presenta un marco para comprender por qué se producen y cómo se manifiestan las diferencias entre gobiernos subnacionales en la UE, «pero es difícil evitar la especulación concluyente que un sistema de gmn en la UE es un fenómeno estructuralmente restringido a los Estados miembros descentralizados y que tiene, en el mejor de los casos, relevancia limitada para los Estados miembros más centralizados».⁵

Jeffery estima que la conceptualización «política doméstica europea» (pde) puede superar la limitaciones de la gobernanza multinivel, centrándose estratégicamente no en la internacionalización de los gobiernos nacionales, sino en la «domesticación» de la política europea y sus implicaciones para las autoridades subnacionales y aceptando como actores autónomos a las autoridades subnacionales, que reclaman presencia y poder en el proceso decisorio europeo.

3. Kohler-Koch: redes societales

Había indicado ya junto a Jachtenfuchs la fecundidad de afrontar la problemática del gobernar en el sistema comunitario considerándolo un

⁵ Charlie JEFFERY, «Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison», en Jeffery, Ch. (ed.), *The Regional Dimension...*, *op. cit.*, p. 201.

«sistema dinámico de varios niveles» y había apuntado al concepto de red, tanto para captar las transformaciones de la estatalidad nacional como las nuevas formas de organización más allá de ésta en la Unión Europea.⁶ La emergencia de sistemas funcionales parciales, la creciente interdependencia internacional, la disminución de la capacidad de dirección jerárquica del Estado y la acción de actores corporativos en los subsistemas han configurado en la UE redes «en las que los actores de diferentes sistemas parciales tratan en común de alcanzar decisiones vinculantes».⁷ Es preciso captar la reestructuración de tales redes, que incluyen las dimensiones supranacional y transnacional.⁸ Tomando en cuenta esos procesos y configuraciones Kohler-Koch propone una nueva aproximación a la integración regional. Esta es un proceso societal, que requiere una comprensión sociológica desde abajo de la construcción del nuevo espacio socio-económico y político. Esta aproximación de abajo a arriba (*bottom-up*), no se refiere ya a la acción política de las regiones, sino que arranca de más abajo, de la interacción societal, del juego de los actores, que contribuye a la construcción institucional o tal vez más propiamente a su formación, significando con ello que las instituciones no son tanto producto de un diseño político-jurídico expreso e intencional cuanto resultado de la acción e interacción de actores sociales con intereses particulares, que consienten la promoción y elevación de las instituciones europeas siempre que perciban las políticas de éstas como favorables para ellos.

Desde esta aproximación de abajo a arriba, que pone de manifiesto el proceso de lo societal a lo político, desde la interacción entre actores sociales hacia las instituciones, desde las redes sociales hasta la construcción política, Kohler-Koch conceptualiza la integración regional europea como un «sistema de gobernanza penetrado» (*penetrated system of governance*),

«porque el denso tejido de redes políticas que se extienden sobre los límites da acceso al proceso decisorio en cada uno de los espacios políticos. Con el apoyo de estas redes transnacionales, grupos interesados ejercen influencia en todos los diferentes niveles de la elaboración de políticas. No es solamente Bruselas la que está sujeta a un sistema europeizado de

⁶ Marcus JACHTENFUCHS y Beate KOHLER-KOCH, «Regieren im dynamischen Mehrebenensystem», en Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Leske+Budrich, Opladen, 1996, pp. 15-44.

⁷ *Ibid.*, pp. 23-24.

⁸ Beate KOHLER-KOCH, «Beyond Amsterdam: Regional Integration as Social Process» en Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje (eds.), *European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press, 2000, p. 91.

*intermediación de intereses; los sistemas nacionales también se han vuelto parte de un espacio político europeizado».*⁹

4. Grande: arenas y actores políticos formalmente independientes, pero funcionalmente interdependientes

Recientemente ha sistematizado la temática de conjunto de lo que actualmente denominamos gobernanza multinivel, que a su juicio es todavía poco más que una metáfora descriptiva, necesitada de transformarse en un concepto teórico. Apunta ésta, sin embargo, a una nueva realidad y a un nuevo paradigma de investigación.

La gobernanza multinivel ha sustituido el viejo paradigma, enfocado a los orígenes y metas de la integración europea, por uno nuevo centrado en las consecuencias de ésta, siendo la primera la constatación que en el nivel europeo se gobierna, lo que plantea la cuestión de la capacidad de resolución de problemas de éste.

La adjetivación «multinivel» tal vez no sea la más acertada, puesto que el objeto o los elementos componentes de esta gobernanza no son tanto los niveles territoriales cuanto las arenas políticas interdependientes, a las que apunta una comprensión funcional.

*«Una comprensión funcional de un sistema de varios niveles traslada al punto central la contribución específica de actores públicos y privados a un proceso decisorio político. Un sistema de varios niveles en este sentido está constituido por arenas políticas y actores políticos formalmente independientes, pero funcionalmente interdependientes (...). Dicho brevemente, se trata en el sentido más general de arenas políticas interdependientes (interdependente Politikarenen)».*¹⁰

Arenas políticas y pluralidad de actores configuran un sistema de negociación integrado altamente complejo.

La disposición no jerárquica de los niveles de acción y de decisión, la dirección indirecta al tratarse de un sistema de negociación y el dinamismo, dado que la Unión Europea es un proyecto abierto sin precedentes, son las particularidades que diferencian este sistema de otras formas institucionales de gobernar: estatal e incluso federal. Estas diferencias y la estructura de varias arenas cuentan para la praxis de una diferente gobernanza, pero ¿cuál es su capacidad para la acción y la resolución de problemas?

⁹ *Ibid.*, p. 92.

¹⁰ Edgar GRANDE, «Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems» en Grande, E./Jachtenfuchs, M. (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren in europäischen Mehrebenensystem*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, p. 14.

B. *Gobernanza neoinstitucional*

1. Simon Bulmer: las instituciones cuentan

La culminación del mercado interior en 1992 fue percibida no sólo como un gran paso económico, sino como una transformación trascendental de los contextos políticos y legales de la gobernanza de la CE/UE. A lo largo de la década de los 90, Bulmer la va a analizar destacando tres cuestiones centrales: ubicación y contextualización comparativas de las instituciones, regímenes de gobernanza subsistémicos y características distintivas de la gobernanza de la UE.¹¹

La observación del día a día de la Comunidad sugiere menos una organización internacional en mutación que un sistema de gobernanza multinivel. De aquí la conveniencia de mirar a la Comunidad y a las arenas colectivas de toma de decisiones de los Estados miembros como estructuras de gobernanza, destacando en ellas el papel de las instituciones. Las instituciones cuentan, de modo que las luchas políticas son mediadas por los arreglos institucionales prevaletentes, pero no pueden verse como meras arenas en cuyo espacio se juega la acción política, sino que entendidas en sentido amplio influyen en el cambio. Dentro de las instituciones de gobernanza se incluyen tanto éstas mismas: instituciones supranacionales/intergubernamentales, relaciones interinstitucionales, organizaciones y procedimientos institucionales internos, normas institucionales, así como los denominados instrumentos de gobernanza: tratados (supranacionales o intergubernamentales), acuerdos constituyentes, derecho internacional, legislación y decisiones secundarias CE, jurisprudencia del TJCE, *soft law* de la Comunidad y acuerdos políticos. Todas estas instituciones de gobernanza pueden configurar la pauta de comportamiento político, pero no generarlo por sí mismas, actividad que requiere la dinámica de las fuerzas políticas.

Esos cambios transectoriales están en estrecha interacción con los de áreas políticas particulares, por lo que es preciso analizar los regímenes de gobernanza subsistémicos.

En tercer lugar, la característica distintiva de la gobernanza de la UE parece ser la reguladora, formulada ya por Majone y otros a comienzo de los 90.

Para el estudio de la gobernanza del mercado único europeo —el desarrollo más significativo de la integración hasta ese momento— y de la transformación de la gobernanza CE/UE, Bulmer junto ahora con Armstrong

¹¹ Simon J. BULMER, «The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach» en *Journal of Public Policy*, Vol. 13, n.º 4, 1994, pp. 353-354.

prescinden de los marcos tradicionales de las relaciones internacionales y optan por una aproximación institucionalista, «metodología [que] busca asignar poder explicativo al rol de las instituciones en la configuración de la pauta de integración».¹² Parece susceptible además de superar las deficiencias de otras aproximaciones aplicándose a las grandes decisiones así como a la elaboración más rutinaria de éstas, a la elaboración de políticas así como a su puesta en práctica, a las dimensiones políticas, económicas y legales sin olvidar la histórica, a la estructura institucional y a la adscripción de diferentes pautas de poder en diferentes áreas de políticas a diferentes atributos institucionales, a las ideas y valores del cambio institucional. «El supuesto nuclear de esta aproximación es que las instituciones cuentan (*institutions matter*)».¹³ No conlleva por otra parte ninguna teleología o consideración del resultado final de la integración.

La novedad de este institucionalismo radica, por un lado, en una más amplia inteligencia de las instituciones: formales, informales y convenciones; normas y símbolos; instrumentos y procedimientos de políticas; y por otro, en la atención a las creencias, paradigmas, códigos, cultura y conocimiento.¹⁴

Bulmer coloca el centro analítico del nuevo institucionalismo en las estructuras-instituciones políticas (*polity*), presumiendo que éstas estructuran los insumos (*inputs*) de las fuerzas sociales, económicas y políticas y el juego político (*politics*) y tienen un impacto consecuente sobre el resultado de las políticas (*policy outcome*). Las instituciones juegan un rol mediador (*mediating role*). No suministran la dinámica fundamental de la política, pero tampoco son meras arenas neutrales en las que juegan las fuerzas políticas:

«Primero, las instituciones estructuran el acceso de las fuerzas políticas al proceso político, creando una especie de sesgo. De ese modo las reglas, normas, recursos o símbolos institucionales configuran el comportamiento de los actores. Segundo, las propias instituciones pueden desarrollar impulsos institucionales endógenos para el cambio de la estructura política (*policy*) que exceden el rol de mera mediación institucional».¹⁵

¹² Kenneth A. ARMSTRONG y Simon J. BULMER, *The governance of the Single European Market*, Manchester University Press, 1998, p. 7.

¹³ *Ibid.*, p. 50. Casi la misma exposición del nuevo institucionalismo puede verse en Simon J. Bulmer, «New institutionalism and the governance of the Single European Market» en *Journal of European Public Policy*, 5:3, September 1998, pp. 368-370.

¹⁴ Kenneth A. ARMSTRONG y Simon J. BULMER, *The governance...*, *op. cit.*, p. 51.

¹⁵ *Ibid.*, p. 52.

Entre las diversas variantes del nuevo institucionalismo Bulmer va a adoptar la histórica, superadora a su juicio de algunas de las deficiencias observadas en otras aproximaciones teóricas. El institucionalismo histórico parece potencialmente capaz de captar cuatro dimensiones particulares de la gobernanza UE.¹⁶ Primera, el cambio sistémico, enfocando aquellas instituciones formales e informales donde se negocia éste. Puede explicar tanto la implicación de actores clave en la transferencia de competencias en coyunturas particulares del proceso de integración como el cambio sistémico en acontecimientos cruciales de la integración, que suelen ser de carácter evolutivo. Segunda, las estructuras de gobernanza. El institucionalismo histórico puede ayudar también en los planos subsistémicos al poner de manifiesto cómo diferentes configuraciones institucionales pueden impactar sobre la capacidad de gobernanza. Tercera, la evolución de políticas, ayudando a organizar el seguimiento del proceso en ámbitos y casos específicos, a vincular la jurisprudencia del TJCE y el proceso legislativo, y a ilustrar cómo las instituciones estructuran el proceso político. Cuarta, las normas de gobernanza. Al subrayar la dimensión normativa de la gobernanza UE, el institucionalismo histórico mira a las características organizativas internas de instituciones individuales, al papel de las normas y valores y al campo de las ideas.

2. Giandomenico Majone: agencias reguladoras independientes

La regulación administrativa es un modo distinto de intervención en la economía y en la sociedad, que pretende mejorar la eficiencia económica corrigiendo fallos del mercado (monopolios, información imperfecta, externalidades negativas, etc.). Se lleva a cabo mediante agencias que actúan fuera de la línea de control jerárquico o supervisión de la administración central. En una formulación tomada de Selznick, se refiere Majone a la regulación como «control sostenido y focalizado ejercido por una agencia pública sobre actividades socialmente valiosas».¹⁷

La regulación administrativa está creciendo rápidamente en Europa, dada la desproporción entre las capacidades institucionales existentes y la enorme complejidad de los retos y tareas a afrontar, tratando el nivel

¹⁶ *Ibid.*, pp. 52-62. Puede verse igualmente Simon J. BULMER, «New institutionalism...», *op. cit.*, pp. 370-376.

¹⁷ Giandomenico MAJONE, «The Rise of the Regulatory State in Europe», *West European Politics*, Vol. 17, n.º 3, July 1994, p. 81. También Giandomenico MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, p. 9: «control sostenido y focalizado ejercido por una agencia pública, basado en un mandato legislativo, sobre actividades que son generalmente vistas como deseables para la sociedad (Selznick 1985: 363-4)».

comunitario de complementar el estatal. Se señalan cinco variables del crecimiento de la regulación comunitaria: estrechez y rigidez del presupuesto comunitario, pretensión de la Comisión de aumentar su influencia ampliando sus competencias, preferencia de las empresas multinacionales por una serie uniforme de reglas en vez de las de cada Estado miembro, escasa credibilidad de los acuerdos puramente intergubernamentales y alta exigencia técnica de mucha de la elaboración de políticas reguladora. Estas variables explican no sólo el origen y despliegue de la regulación comunitaria, sino también su carácter crecientemente innovador.

La regulación administrativa plantea sin embargo el dilema de su vinculación con la administración central: si es parte de ésta, no puede ser independiente, y si es independiente ¿a quién da cuentas? ¿ante quién es responsable? Las agencias especializadas suelen ser independientes de la administración central y con frecuencia combinan poderes legislativos, ejecutivos y judiciales en sus áreas específicas. Majone estima, no obstante, que la experiencia estadounidense de supervisión legislativa y ejecutiva, requisitos procedimentales estrictos, participación pública y revisión judicial ofrece garantías de responsabilidad política. Añade, además, por su parte, la introducción de un presupuesto regulador, que contribuiría a la supervisión política adecuada y también a la eficiencia económica.

En *Regulating Europe* (1996) Majone lleva a cabo un estudio teórico y empírico de la regulación en Europa tanto en los niveles nacionales como en el supranacional. Se centra en la reforma reguladora, esa peculiar combinación de desregulación y re-regulación que estamos experimentando en los últimos diez o quince años, caracterizada por la emergencia y despliegue de instituciones independientes:

*«Así, una característica central de la reforma reguladora en Europa, en ambos los niveles nacional y supranacional, es la delegación de significativos poderes de elaboración de políticas a instituciones independientes».*¹⁸

Majone constata y analiza el surgimiento y aceleración de la regulación estatutoria —a veces denominada «regulación a la americana»— en Europa y propone un modelo de oferta y demanda de regulación de la Comunidad. En el lado de la oferta el papel principal es desempeñado por la Comisión, dotada del derecho de iniciativa legislativa, no obstante la necesidad de aprobación formal de la mayoría de sus propuestas por parte del Consejo. Se supone que la Comisión tiene una función de

¹⁸ Giandomenico MAJONE, *Regulating Europe*, op. cit., pp. 2-3.

utilidad en la maximización de su influencia, determinada hipotéticamente por el alcance (*scope*) de sus competencias, más que por la escala (*scale*) de los servicios provistos o por el volumen de su presupuesto. En el lado de la demanda los actores más importantes son los Estados miembros, pero también las empresas multinacionales y firmas exportadoras, así como los grupos de presión. La justificación de esa demanda reside en el aumento de credibilidad de las políticas y estrategias reguladoras. Dado que esa demanda de regulación europea sólo puede ser efectiva si la Comunidad es competente para regular en un área dada, se transfieren poderes reguladores a la Comisión Europea.

De los estudios empíricos realizados surgen cuatro grandes temas: primero, el enorme impacto de las leyes, políticas y decisiones judiciales comunitarias en los Estados miembros; segundo, la falta de un equilibrio estable entre las regulaciones nacionales y la europea; tercero, la ausencia de clara delimitación entre la independencia de los reguladores nacionales y los europeos, independencia que es condición necesaria para una coparticipación (*partnership*) coordinada de autoridades nacionales y supranacionales; y cuarto, la legitimidad y responsabilidad democráticas.

Se va a distinguir entre la legitimidad procedimental y la sustantiva de las agencias reguladoras. La primera se refiere a su creación por estatutos democráticamente promulgados que definen sus objetivos y autoridad, al nombramiento de los reguladores por funcionarios electos, a las reglas y participación en el proceso decisorio y a la justificación y posibilidad de revisión judicial. Ni a los reguladores de los Estados miembros, ni a los de la Comunidad dejan de aquejarles serias deficiencias de legitimidad procedimental. La segunda tiene que ver con la consistencia de las políticas, el conocimiento experto y capacidad de resolución de problemas y los límites de actuación de los reguladores. La aplicación de la legitimidad sustantiva es diferente según se refiera a cuestiones de eficiencia, que pueden considerarse juegos de suma variable positiva donde todos pueden ganar con la solución acertada, o a cuestiones de redistribución, consideradas juegos de suma cero donde lo que unos ganan lo pierden los otros.

*«Para repetirlo, la delegación de importantes poderes de elaboración de políticas a instituciones independientes está democráticamente justificada sólo en la esfera de las cuestiones de eficiencia, donde la confianza en el conocimiento experto y en un estilo de resolución de problemas en el proceso decisorio es más importante que la confianza en la responsabilidad política directa. Donde prevalecen cuestiones redistributivas, la legitimidad sólo puede ser asegurada por medios mayoritarios.»*¹⁹

¹⁹ *Ibid.*, p. 296.

El desafío hacia delante es hacer compatibles y complementarias la independencia de las agencias y la responsabilidad democrática.

III. Dos propuestas prácticas

En julio y diciembre de 2001, la Comisión y el Consejo Europeo respectivamente han dado a conocer sus propuestas sobre la gobernanza de la Unión Europea.

A. *El Libro Blanco de la Comisión Europea*

La gobernanza europea. Libro Blanco es resultado de doce informes internos preparatorios (http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/index_en.htm), cuyo «contenido no refleja la posición oficial de la Comisión»²⁰ y que han sido técnica y políticamente reprocesados. Esa pluralidad de informes subyacentes se deja sentir a veces en el estilo e incluso en la sistemática de algún punto particular.

Parte de la paradoja que podríamos llamar de expectativa-alejamiento: los europeos esperan soluciones de Europa a los grandes problemas,

²⁰ COMISIÓN EUROPEA, *La gobernanza europea. Libro Blanco*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, p. 14, nota 2. Doce grupos de trabajo organizados en torno a seis áreas elaboraron los doce informes preparatorios: *Promoting dialogue, discussion and debate for a Citizen's Europe (group 1a)*; *Democratising expertise and establishing scientific reference systems (group 1b)*; *Consultation and participation of civil society (group 2a)*; *Evaluation and transparency (group 2b)*; *Better regulation (group 2c)*; *A framework for decision-making regulatory agencies (group 3a)*; *Decentralisation – Better involvement of national, regional and local actors (group 3b)*; *Involving experts in the process of national policy convergence (group 4a)*; *Networking people for good governance in Europe (group 4b)*; *Multi-level governance: linking and networking the various regional and local levels (group 4c)*; *Strengthening Europe's contribution to world governance (group 5)*; *Policies for an Enlarged Union (group 6)*. Como antecedente al Libro Blanco sobre la gobernanza puede verse también EUROPEAN COMMISSION, *Governance in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001, obra colectiva de diecisiete especialistas, en cuya conclusión puede leerse: «Caracterizado por la fragmentación del conocimiento, diversidad, una siempre creciente tasa y alcance del cambio y complejas interdependencias, el entorno, que confrontan los actores públicos y del que forman parte, requerirá una visión más amplia que incorpore los procesos de reforma existentes y los articule con ejercicios de mayor alcance» (p. 293); «Brevemente, las nuevas formas de gobernanza tratan de buscar maneras de mejorar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (verticalmente) y entre las diferentes políticas y contextos (horizontalmente). Al respecto se caracterizan por la flexibilidad más que por la rigidez, pues enfocan la necesidad de facilitar el intercambio de experiencias entre todos los diferentes actores que tienen un interés en el proceso de políticas... El próximo Libro Blanco es una oportunidad clave para llevar el debate en esa dirección» (p. 294).

al mismo tiempo que disminuye su confianza en las instituciones y en los políticos europeos. Por razones de democracia y de eficacia se hace necesario conectar Europa con sus ciudadanos.

En el apartado I «¿Por qué reformar la gobernanza europea?» se va a tratar de proponer actuaciones dentro del marco político-jurídico vigente, de los actuales Tratados en vigor.

*«El concepto de “gobernanza” designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia».*²¹

Precisamente la reforma de la gobernanza pretende una mejor utilización por parte de la Unión Europea de los poderes que le otorgan sus ciudadanos, lo que se espera permita una conexión más directa con ellos y unas políticas más efectivas. Para ello será preciso combinar diferentes instrumentos de acción pública: legislación, diálogo social, financiación estructural, programas de acción, etc.

El apartado II formula «los principios de la buena gobernanza»: apertura de las instituciones, participación de los ciudadanos, responsabilidad de los actores, eficacia de las medidas y coherencia de las políticas, que a su vez refuerzan los de subsidiariedad y proporcionalidad. «Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática».²² Democracia y eficiencia van apareciendo así como las cualidades de la buena gobernanza, dentro siempre del principio básico de la integración europea desde su inicio: «integrar a los pueblos de Europa, respetando plenamente las distintas identidades nacionales».²³

²¹ *Ibid.*, p. 11, nota 1. En EUROPEAN COMMISSION, *Governance in the European Union*, *op. cit.*, p. 272, Notis Lebesis y John Paterson se refieren en una primera aproximación a la gobernanza como concerniente con la organización de la acción colectiva, ofreciendo a continuación la noción más elaborada de Calame y Talmant: «Gobernanza es la capacidad de las sociedades humanas de autoequiparse con sistemas de representación, instituciones, procesos y cuerpos intermediarios, a fin de autogestionarse por la acción intencional. Esta capacidad de conciencia (la acción intencional), de organización (las instituciones y cuerpos intermediarios), de conceptualización (los sistemas de representación), de adaptación a las nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas». José Vidal-Beneyto en «Gobernabilidad y Gobernanza», *El País*, 12 de abril de 2002, hace una crítica a la gobernanza desde el punto de vista de las ideologías: «La gobernanza funciona como un instrumento intelectual y político que, sea cual sea la especificidad de sus utilizaciones concretas, tiene un objetivo principal: suplir, en realidad sustituir, el poder político» y refiriéndose específicamente a las dos publicaciones mencionadas de la Comisión Europea de 2001: «La gobernanza, pues, denotativamente es la simple acción de gobernar, pero el aura connotativa que le acompaña se encarga de subrayar que esa actividad debe ejercerse lejos del poder del Estado y cerca del poder de las empresas».

²² *Ibid.*, p. 17.

²³ *Ibid.*, p. 67.

El apartado III es el más amplio y propone varias series de cambios consolidados en torno a cuatro grandes líneas:

1. Una mayor participación de todos los actores sociales: funcionamiento más transparente de la Unión, acceso al ciudadano por la vía de la democracia regional y local, implicación de la sociedad civil, consultas en la elaboración de políticas, vinculación con las redes sociales.
2. Mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados: opinión de los expertos, normativa más rápida y de calidad, simplificación del derecho comunitario, mejor aplicación de las normas de la Unión a través de las agencias reguladoras, mejor aplicación a nivel nacional.
3. La contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial.
4. Centrar las políticas y las instituciones en el marco de una visión global de las metas de la Unión, de su proyecto político, de una estrategia política global.

Los cuatro grandes cambios propuestos se concretan así en numerosas propuestas, medidas y actuaciones más específicas. A mi juicio, predomina en todo ello la orientación técnico-funcional sobre la político-estructural y no parece estar ausente la toma y defensa de posiciones de la Comisión en la lucha por el poder presente actualmente en la integración europea y también entre las instituciones de la Unión.²⁴

El apartado IV se abre al futuro y a la reforma de los Tratados, aunque el Libro Blanco se sitúa dentro de los vigentes y se ocupa del mejor funcionamiento de la UE. «La esencia de esta propuesta de reforma de la gobernanza es la reconducción de las instituciones...»,²⁵ «el refuerzo del método comunitario». El Libro Blanco no va más allá, probablemente no puede hacerlo por razones políticas —aunque algunos de los informes previos sí parecen proponerlo—, pero no se cierra, sino que pretende incluso hacer una contribución a un futuro ya a la vista: «La reforma de la gobernanza europea abre el camino hacia una futura modificación del Tratado en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental y presenta las líneas esenciales de un modelo para la futura organización política de la Unión»,²⁶ haciendo referencia en concreto a la división de poderes entre el órgano legislativo y el ejecutivo y al reparto de compe-

²⁴ Un análisis crítico del Libro Blanco puede verse en Christian JOERGES, «Das Weissbuch der Kommission über “Europäisches Regieren”: Ein missglückter Aufbruch zu neuen Ufer», *Integration* 3/2002, pp. 187-199.

²⁵ *Ibid.*, p. 69.

²⁶ *Ibid.*, p. 70.

tencias entre la Unión y los Estados miembros en una Unión basada en una gobernanza a varios niveles.

B. *La Declaración de Laeken del Consejo Europeo*

Una propuesta más político-estructural es precisamente la que formula el Consejo Europeo en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea (<http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>). Esta se encuentra hoy ante un doble reto: dentro de la Unión, la aproximación de las instituciones al ciudadano; fuera, el entorno en mutación y mundialización. Para afrontarlos, la Unión debe renovarse mediante un mejor reparto y definición de competencias, la simplificación de los instrumentos y una mayor democracia, transparencia y eficiencia. La Declaración de Laeken plantea al respecto más de 60 preguntas, que desglosadas suman casi 100 interrogantes. Las respuestas deberán encontrarse y darse en una Constitución de los ciudadanos europeos. Para su preparación se decidió convocar una Convención —en marcha ya desde el 28 de febrero de 2002—, que presentará las cuestiones esenciales y posibles respuestas a la Conferencia Intergubernamental de 2004, así como un foro, para que los ciudadanos y la sociedad civil puedan participar en la elaboración del futuro de Europa.

IV. El futuro de la Unión: apertura de un proceso constitucional

Se ha abierto, por tanto, un proceso de reforma con potencialidades incluso constitucionales, al menos de perfeccionamiento o mejora en algún sentido constitucional, que podría conducir a una Constitución o más probablemente, dadas las concepciones y posiciones de algunos Estados miembros y dificultades técnicas político-jurídicas, a un tratado constitucional.

El inicio de los trabajos de la Convención en marzo de 2002 y los meses siguientes con elecciones en Portugal, Países Bajos, Francia y Alemania y el consiguiente sesgo electoralista no parecen los tiempos más oportunos para expresar y auscultar los posicionamientos de los Estados miembros. Sin embargo, un poco más acá de la presente coyuntura, a lo largo de los dos últimos años, sobre todo desde la propuesta federalista de mayo de 2000 del ministro de Asuntos Exteriores alemán Joschka Fischer,²⁷

²⁷ Joschka FISCHER, «Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration», *Integration*, 3/2000, pp. 149-156.

se ha ido desarrollando un debate sobre el futuro de la Unión Europea en no pocos aspectos constitucionales. Presidentes, jefes de gobierno, ministros de asuntos exteriores, altos funcionarios y exfuncionarios comunitarios, europarlamentarios, líderes y partidos políticos e intelectuales han expresado sus concepciones y preferencias sobre el futuro de Europa: federación, unión de Estados-nación, federación de Estados-nación, modelos societal y social, Europa del ciudadano, soberanía compartida, comunidad de valores, respeto a la diversidad e identidad, presencia mundial, cooperaciones reforzadas, rechazo al superestado europeo, Constitución, tratado constitucional, reforma institucional, etc.²⁸

El debate constitucional prima los aspectos político-estructurales, sin excluir los funcionales. La gobernanza en cambio se ocupa sobre todo del funcionamiento cotidiano de la Unión, condicionado sin duda por los otros. Constitución o tratado constitucional y gobernanza no son conceptualmente lo mismo, aunque tampoco pueden separarse en la práctica. Una buena gobernanza democrática y eficiente de la Unión Europea requiere una acertada reforma del marco político-estructural, pero su foco es y su mejora debe ser sobre todo técnico-funcional.

²⁸ Pueden verse por ejemplo: Michael KREILE, «Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede», *Integration*, 3/2001, pp. 250-257, y Daniel THYM, «“A Superpower, not a Superstate” - Der britische Beitrag zur europäischen Verfassungsdiskussion», *Integration*, 4/2001, pp. 356-368.

La autonomía financiera de las regiones en el proceso de construcción europea

Javier Muguruza Arrese

Director General de Hacienda de la Diputación Foral de Bizkaia

Sumario: 1. POSICIONAMIENTO FRENTE A LA CUESTIÓN: LOS RIESGOS DE PARTIDA DE HOY Y AQUÍ.—2. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.—3. AUTONOMÍA REGIONAL Y ARMONIZACIÓN FISCAL.—4. ¿QUÉ SENSIBILIDAD GARANTIZA LA AUTONOMÍA REGIONAL?—5. CONCLUSIONES.

1. Posicionamiento frente a la cuestión: los riesgos de partida hoy y aquí

Al abordar la problemática de la Autonomía financiera de las Regiones en el proceso de construcción europea, hoy y aquí, es decir, en Euskadi —sin duda la región que mantiene el nivel más alto de autonomía financiera respecto del Estado miembro en el que está integrada, de todas las que puedan existir en el seno de cualquiera de los Estados que hoy componen la Unión Europea— y justo a la salida del intenso debate que ha precedido al Acuerdo de renovación del Concierto Económico, alcanzado hace sólo unas semanas, lo primero que se impone es un ejercicio de autodisciplina.

Autodisciplina para abordar la cuestión al margen del acalorado debate político que, desde que el pasado mes de noviembre fracasara el primer intento de suscribir el acuerdo, ha centrado buena parte de la discusión entre el Gobierno Central y el Gobierno Vasco —hasta convertirse en el punto esencial de la misma— en el llamado «tema europeo». Esto es, precisamente en la cuestión capital de lo que aquí vamos a tratar: en las dificultades y la garantía de supervivencia del régimen de autonomía financiera de Euskadi, en un marco de plena integración de España en la Unión Europea.

¹ Intervención en las Jornadas «El futuro político de la Unión Europea», Universidad de Deusto - Instituto de Estudios Europeos, 21 de marzo de 2001.

Pero autodisciplina también para situar el debate en los límites del que pueda ser el grado medio de sensibilización en el resto de la Unión Europea frente al problema, que sin duda también, será un grado de sensibilización notablemente inferior al que mantenemos en Euskadi. Porque, si arduas y hasta tediosas han sido las discusiones políticas en torno a si es posible o no defender y mantener el Concierto con o sin acceso directo a los foros de decisión comunitarios, también importantes y graves han sido los conflictos que la Comisión Europea nos ha planteado al calificar como ayudas de Estado determinadas medidas de política fiscal general adoptadas por las Juntas Generales de los Territorios Históricos.

Estamos, entiendo, saturados de política e hipersensibles ante y frente a la cuestión de la autonomía financiera regional en el proceso de construcción comunitaria, y ello comporta el riesgo de no ver las cosas con la suficiente objetividad. Así que, sin eludir el tratamiento del caso concreto del Concierto y de los incentivos forales, ni el posicionamiento frente al mismo —que seguramente podrán ustedes adivinar— trataremos de centrar el eje del debate acercándonos a esa pretendida perspectiva ideal del perfecto, comedido y ecuánime «europeo medio».

2. Justificación del problema

Desde esta perspectiva, la primera pregunta que procede es la siguiente: ¿existe en la Unión Europea de 2002 una real preocupación por la autonomía financiera de las regiones, o existen unos pocos conflictos aislados y concretos que no justifican el considerar esta cuestión como un verdadero problema?

En el conglomerado de estructuras político-administrativas de los Estados de la Unión, cada uno tributario de las propias circunstancias históricas en las que se fraguó su respectiva unidad estatal, encontramos un completo catálogo de formas de Estado: desde la estructura explícitamente federal de Bélgica, Alemania o Austria, las formas más o menos asimilables a las federales como el Estado regional italiano o el Estado de las Autonomías en España, hasta el paradigma de la fórmula unitaria y centralizada de la República francesa.

Mas, para el objeto del estudio que pretendemos, no es exactamente la forma de Estado la que nos interesa, sino el modelo de distribución de competencias en el orden fiscal y financiero, el llamado «federalismo fiscal».

La primera observación necesaria en relación con el federalismo fiscal es la de que no tiene una relación directa y necesaria con el federalismo político. En estructuras de Estado aparentemente centralizadas, con

ausencia de los escalones intermedios de región, podemos encontrar modelos de descentralización de competencias fiscales a nivel de municipios mucho más intensos que los que se dan a nivel de Estado federado o de región en otros modelos de corte federal.

El ejemplo más claro lo constituyen los países escandinavos, cuya estructura política unitaria no es obstáculo para que los municipios tengan competencias fiscales sobre una parte del IRPF, por ejemplo, que no alcanzan los *länder* alemanes. Se ha llamado a esto la «perspectiva escandinava del federalismo fiscal».

En este orden, en el del «federalismo fiscal», prácticamente todos los Estados —quizás con la excepción de Luxemburgo por la razón evidente de su tamaño— tienen modelos de descentralización y de atribución de competencias al ámbito de decisión subestatal, bien entendido, insisto, que incluyendo en tal ámbito lo que nosotros conocemos como haciendas locales.

Por cierto, no es un tema menor aclarar, de entrada, el problema terminológico en lo que se refiere a esta materia. En la Comisión, por ejemplo, se utiliza generalmente el término «fiscalidad local» —en origen en su concepción francófona (*fiscalité locale*)— precisamente porque en francés el término no evoca simplemente lo que en castellano sería fiscalidad municipal, sino genéricamente la fiscalidad de todos los estamentos político-administrativos inferiores al Estado —en definición utilizada por la OCDE y que ha hecho fortuna entre la doctrina—. Entiéndase pues, que cuando la Comisión se refiere a la fiscalidad local, está incluyendo, casi siempre, la fiscalidad municipal, provincial, regional, departamental, de las Comunidades Autónomas, de los Territorios Forales, de los *Länder*, etc.

Admitida la enorme dificultad de obtener conclusiones generales a partir de un panorama que, como decimos, ya de entrada, ofrece una gama inmensa de variedades que se pone de manifiesto en el número y talla de unidades administrativas inferiores al Estado, en el ámbito de las competencias que les son atribuidas, en el nivel de autonomía para decidir sus fuentes de financiación, en el volumen que sobre su presupuesto de ingresos representan los recursos propios, etc. —admitidas las dificultades derivadas de esta gran diversidad, insistimos— es también innegable la existencia de tendencias comunes y de ciertos puntos de convergencia en materia de financiación local, en el entorno comunitario.

2.1. *Creciente protagonismo económico de las ciudades y regiones*

La creciente intervención de ciudades y regiones en políticas económicas cíclicas, básicamente en materias relacionadas con la asistencia

social y con la creación de empleo, ha sido una exigencia obligada en los últimos años en casi todos los Estados miembros, con incuestionable y decisiva influencia sobre sus estructuras de financiación.

Además, este creciente protagonismo de las regiones y de las ciudades en el sostenimiento del modelo europeo de Estado del bienestar, ha coincidido en el tiempo con la limitación radical del recurso al endeudamiento que impusieron los criterios de convergencia para la implantación —primero— y para la estabilización —después— de la moneda única. Disciplina que centró sus consecuencias más dramáticas, en muchos casos, sobre las ciudades y regiones, bien porque su índice de endeudamiento era ya muy elevado, o bien por todo lo contrario, porque habiéndose abstenido de recurrir al crédito cuando podían, se les restringió luego el recurso en penitencia de pecados ajenos.

2.2. *Pactos de estabilidad presupuestaria*

La evolución de aquella política de rigor presupuestario concluyó con el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1998. Suscrito entre todos los países euro, implica compromisos serios —tan serios que su incumplimiento da lugar a sanciones— en la limitación del déficit máximo y del saldo de deuda viva. A nivel de la Unión sólo se fijan los límites extremos de las magnitudes, dejándose a los Estados miembros la elección de los instrumentos concretos con los que alcanzarlos —lógicamente reduciendo los gastos o aumentando los tributos—.

Pues bien, dentro de este margen de libertad de los Estados es un problema interno de cada uno, y en casi todos los casos nada despreciable, el reparto de responsabilidades y de cuotas del objetivo común entre los diferentes niveles de gobierno. Cada Estado miembro responde ante sus socios de alcanzar los límites exigidos, pero conforme a su propio modelo de descentralización debe coordinar, obligar o recomendar a sus regiones, ciudades o Estados federados —respetando lógicamente sus respectivas competencias propias en política de gasto y de ingreso— las acciones necesarias.

Ello está dando lugar en varios Estados a complicados debates para concretar otros «pactos de estabilidad» domésticos, que trasladen al nivel interno los compromisos adquiridos con los demás Estados miembros, poniendo en el candelero la cuestión de la autonomía financiera regional que nos ocupa.

En el caso del Estado español responden a esa lógica las recién aprobadas —diciembre de 2001— Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica complementaria de la anterior, que a buen seguro van a tener consecuencias importantes sobre el nivel de gasto y de inversión de

las Comunidades Autónomas. Por cierto, que su aplicación en el caso de los Territorios Forales tanto de Euskadi como de Navarra está pendiente de concreción, a salvo la especialidad reconocida en ambos casos.

2.3. *Principio de subsidiariedad: redescubrimiento de la gestión local y regional*

Por fin, y sin ánimo de agotar el listado de los puntos de encuentro en Europa en relación con el tema de nuestro objeto, la progresiva convicción de la importancia del principio de subsidiariedad en el proceso de reconstrucción —con adición de un nuevo elemento— de la estructura jerárquica de la Administración Pública, subsiguiente al avance comunitario, ha provocado una especie de retorno a los orígenes y de redescubrimiento de la unidad menor y primigenia —después de la familia y de la tribu— de organización colectiva, como la que mejor puede subvenir a necesidades de todo orden.

Esto ha aumentado la demanda de prestaciones a los estamentos político-administrativos inferiores, que han tenido que reaccionar frente a la insuficiencia financiera de sus recursos tradicionales, a menudo introduciendo con intensidad creciente la fórmula de los precios públicos o las tasas finalistas, para financiar servicios que difícilmente se sostendrían con sus tributos típicos —piénsese en las infraestructuras deportivas o en las nuevas fórmulas de ordenación del aparcamiento en las vías públicas—.

Obviamente, todos estos elementos, que no sólo en el ámbito comunitario sino también en los nacionales están siendo objeto de análisis y estudio, no pueden ignorarse al enfocar la previsible evolución de los sistemas impositivos europeos en los que la participación del ámbito local en el sistema tributario general será una cuestión insoslayable.

2.4. *La región protagonista de las políticas de ayuda al desarrollo en la UE*

Por otra parte, desde la óptica de la Unión Europea es innegable que a partir de mediados de los ochenta, desde la incorporación de España y Portugal, la perspectiva regional ha ido cobrando fuerza creciente en el diseño de las políticas de financiación al desarrollo y en el reparto del Presupuesto de la propia Unión, a través de los fondos de cohesión y de los programas de convergencia regional.

En la Europa de los últimos veinte años, la unidad de financiación de la ayuda al desarrollo no ha sido el Estado miembro sino la Región. Es más, el importe de la ayuda y el baremo para establecer el límite de lo admisible en materia de ayudas de Estado se ha establecido en razón a circunstancias medidas a nivel de región y no de Estado: índice compara-

do de renta, densidad de población, agricultura de montaña, declive industrial, etc., se han definido por comparación entre regiones.

Si se ha apoyado financieramente a las regiones es porque se acepta que el ámbito relevante de disfrute de servicios públicos y oportunidades laborales del ciudadano europeo es la región más que el Estado.

Cierto es que la región así considerada lo ha sido más como instrumento de medida macroeconómica que como unidad de organización administrativa con cierto poder político. Pero el elemento regional ha estado ahí jugando un papel estelar.

De todo ello bien podemos concluir que, si no con la intensidad e inmediatez que ha alcanzado entre nosotros, la cuestión regional sí constituye un punto común en el debate de la construcción de un modelo de federalismo fiscal para Europa.

Cuando se plantea la cuestión de la cesión de competencias nacionales en materia de política fiscal y financiera a una futura estructura central comunitaria más reforzada que las Instituciones actuales (Comisión, Consejo y Parlamento) es motivo de preocupación general en casi todos los Estados, por una u otra de las razones apuntadas, el fenómeno regional. Concretamente la cuestión del mantenimiento y refuerzo de esos niveles de poder decisorio financiero y tributario que existen dentro de la Unión, en ámbitos de poder inferior al de los Estados miembros.

3. Autonomía regional y armonización fiscal

Sentado lo anterior, es obligada la siguiente cuestión: ¿es compatible el proceso de armonización fiscal comunitaria con el mantenimiento de esas competencias fiscales y financieras en los niveles regionales y locales?

Para acercarnos a la respuesta se impone una previa reflexión sobre la realidad del proceso de armonización fiscal comunitaria.

Como es bien sabido, la armonización fiscal comunitaria no ha sido nunca un fin en sí misma sino un medio al servicio de las «políticas europeas». No se ha tratado de armonizar por armonizar, sino de eliminar los obstáculos de naturaleza fiscal que pudieran entorpecer la plena realización del —antes— «mercado común», y hoy —desde la entrada en vigor del Acta Unica— «mercado interior».

3.1. Armonización de la fiscalidad indirecta

Sobre esta base, el Tratado, tanto en su primitiva versión de Roma de 1957 (Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea), como

después de las sucesivas modificaciones operadas por el Acta Unica, por el Tratado de Maastricht, por el de Amsterdam, o por el de Niza, consagra escasísimos preceptos a la fiscalidad. No confiere directamente a las Instituciones comunitarias ninguna competencia para crear o recaudar impuestos, y sus previsiones explícitas en materia tributaria (artículos 95 a 99) limitan la armonización a la fiscalidad indirecta, centrándose en la prohibición de instrumentos tributarios que perturben la libre circulación de mercancías.

3.1.1. IVA

En ejecución de estas previsiones se ha operado un vasto proceso de armonización del IVA, resultado de una larga serie de Directivas cuyos pilares se remontan a 1967. En síntesis, se ha conseguido implantar en todos los Estados un mismo impuesto sobre el consumo, con un sistema común de determinación de la base imponible y con unos tipos tributarios que, aunque se aproximen —«armonizados a partir de unos tipos mínimos» se dice— se mueven aún hoy en una horquilla de entre el 5 y el 25% (sin contar las excepciones transitorias que admiten tipos superreducidos o tipos cero).

Todo el proceso ha estado siempre orientado a la consecución del llamado «régimen definitivo» o imposición en origen: es decir, a que las mercancías puedan ser adquiridas por los productores en cualquier país de la Unión, pagando el IVA de dicho país y pudiendo deducir ese IVA en el Estado de su residencia. Esto, en 1987, al aprobarse el Acta Unica y fijarse ya el objetivo concreto de suprimir las aduanas internas a fecha fija de 1 de enero de 1993, parecía que era el único sistema realmente eficaz para implantar un verdadero mercado abierto.

Sin embargo, en vísperas de esa gran apertura de fronteras de 1993, vistas las diferencias que subsistían, básicamente en los tipos, entre los doce sistemas de IVA, hubo que improvisar la solución de fortuna que constituyó el llamado «régimen transitorio».

Este régimen, en principio previsto sólo hasta el 31 de diciembre de 1996 pero que ha sido prorrogado sin límite y bajo el que todavía hoy nos encontramos —por cierto que sin avances sustanciales en la aproximación de tipos—, de momento perpetúa el IVA en destino para los productores (incluso para los consumidores finales en el caso de los coches nuevos), sustituyendo el control aduanero por un control fiscal.

Es el régimen que ha permitido que en las operaciones intracomunitarias —que ya no son importaciones— las mercancías atraviesen las fronteras entre Estados miembros sin detenerse, a cambio de un complicado sistema de autofactura, por el cual el vendedor expide la mercancía

sin IVA y el adquirente debe ingresar el IVA en su Estado de residencia, al tipo vigente en el mismo, para luego poderse deducir.

Evidentemente, el que hoy sigamos en este régimen transitorio es un «fracaso» del proceso de armonización fiscal, lo que no significa que lo sea también del proceso de construcción europea. Al contrario, con el régimen transitorio, la Comunidad ha demostrado una gran capacidad para sortear los problemas sin demorar la puesta en marcha del mercado interior.

Ahora bien, en el tema que nos ocupa, siendo ésta la situación real al día de hoy de implantación del tributo común, ¿es razonable pensar que en un escenario de quince Estados intercambiándose mercancías libremente y sin ningún obstáculo, con unos sistemas tributarios que mantienen una horquilla de tipos de IVA que puede ir desde el 0 hasta el 25%, se pueda negar, en nombre de la armonización comunitaria, a las regiones con competencias fiscales, la posibilidad de establecer sus propios tipos impositivos diferentes de los del resto del Estado miembro en el que estén integradas?

Admitamos que, de entrada, no parecen los Estados miembros encontrarse en la mejor de las legitimaciones para exigir una cosa parecida. Y, ciertamente, es sólo a los Estados miembros a los que, en sus respectivos ámbitos, compete determinar si es o no admisible la autonomía normativa subestatal en el IVA, pues de ningún modo sería admisible la intervención comunitaria en ese nivel de decisión.

Desde la doctrina, basándose en lo improbable de alcanzar un régimen definitivo como el soñado, con tipos comunes en todos los Estados, y sobre la experiencia comparada del caso de USA y Canadá —federalismos fiscales ambos con tipos de imposición al consumo variables de un Estado o provincia a otro— se han comenzado a lanzar propuestas de alternativa a la «chapuza» del régimen transitorio que, a nuestro entender, van a marcar claramente la evolución inmediata.

Si tomamos como referencia la propuesta de los profesores británicos Michael Keen y Stephen Smith, denominada solución del «IVA integrado», encontramos pistas muy razonables de lo que podría ser la evolución del régimen transitorio hacia un régimen que salvaría no sólo las peculiaridades estatales —los diferentes tipos vigentes— sino que sería también compatible con autonomías regionales para la regulación diferenciada.

La propuesta consiste en establecer un tipo impositivo de IVA comunitario, común en todos los Estados, que sería el exigible en las transacciones entre los llamados «operadores registrados», es decir entre empresarios y profesionales que adquieren bienes o servicios dentro de un proceso productivo y no como consumidores finales. Un tipo común, el

mínimo comunitario, que sería el exigible en las operaciones que van a dar lugar a la recuperación del impuesto soportado. Y junto a este tipo común, un tipo específico, todo lo incrementado que desee cada órgano legislativo, establecido en cada Estado o —insistimos— en cada región para las ventas a consumidores finales, es decir a quienes han de soportar la carga tributaria sin derecho a recuperación. Es una especie de integración de dos IVAs, el comunitario y el nacional.

Es una simple propuesta teórica, y en parecida línea existen más, muy bien documentada y frente a la que no caben demasiadas objeciones en lo tocante a costes de gestión y posibilidades de fraude. Al menos no más objeciones que las que cabe oponer al vigente régimen transitorio que, rompiendo la cadena en frontera, es pasto fácil de un buen número de prácticas fraudulentas, más que contrastadas, por mucho que, en beneficio de un no siempre bien entendido valor comunitario, los Estados y la propia Comisión eviten reconocerlo explícitamente.

Pero es una alternativa que haría compatible el impuesto comunitario y un elevado índice de integración y armonización, con toda suerte de descentralización del poder decisorio en materia fiscal en el ámbito estatal.

3.1.2. Accisas

Siguiendo en el terreno de la imposición indirecta, otro tanto de lo señalado en el IVA puede decirse del proceso de armonización de los Impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos («accisas» en el lenguaje comunitario). Tras veinte años de estancamiento, sólo la imperiosa necesidad de abrir los mercados en 1993 forzó, a última hora, otra solución transitoria que mantiene la tributación en destino en línea con la del IVA, junto con un generoso régimen de franquicias, el que gráficamente permite adquirir con IVA en origen todas las botellas de alcohol que caben en el portamaletas de un coche o llenar el depósito de gasolina.

La posibilidad de compatibilizar este escaso nivel de armonización con competencias descentralizadas en entidades subestatales no debe ocuparnos mucho tiempo, en la medida en que acabamos de ver instaurado en España un régimen de imposición a los hidrocarburos —el Impuesto a las ventas minoristas— que, en línea muy semejante a la de la propuesta teórica del IVA integrado, va a permitir compatibilizar un tipo estatal con otro autonómico en un tributo sobre el consumo de hidrocarburos.

Cierto que en el plano formal y para salvar la normativa vigente, el nuevo gravamen se ha presentado como un impuesto indirecto ajeno al Impuesto especial. Pero a los efectos de la discusión que nos ocupa, en

el plano teórico y en un marco de *lege ferenda*, el argumento es perfectamente válido.

3.2. *Fiscalidad directa*

En el ámbito de fiscalidad directa, cierto es que la cobertura del Tratado no es, ni mucho menos, ni tan explícita ni tan sólida como en el caso de la tributación indirecta. No existe propiamente un mandato de armonizar la fiscalidad directa, aunque ello no priva de que en uso de la genérica obligación de suprimir cualquier obstáculo que dificulte la realización plena del mercado interior puedan adoptarse medidas que garanticen la eliminación de toda discriminación fiscal.

Pues bien, aparte de dos Directivas muy concretas sobre «matrices y filiales» y sobre «fusiones y absorciones», ningún otro proyecto de Directiva ha visto la luz en este ámbito. Además, se ha cosechado un sonoro fracaso con el repetido aparcamiento del Proyecto de Directiva sobre fiscalidad del ahorro, con el que la Comisión está intentando establecer una retención común en todos los países sobre determinados rendimientos del capital mobiliario.

En efecto, al abrirse las fronteras a la libre circulación de capitales con la Directiva de 1988, se consideró una prioridad armonizar la tributación de los intereses para evitar la deslocalización de capitales. A tal fin, la Comisión presentó, precisamente bajo la primera Presidencia española, en 1989, un Proyecto de Directiva que hoy, trece años después, sigue sin ser aprobado.

A falta pues de soporte jurídico básico que sirva para fundar Directivas, la acción de la Comisión en el ámbito de la fiscalidad directa se centró durante años en la elaboración de informes orientadores de tendencias —recuérdese el informe Rudding sobre la fiscalidad empresarial— y en la emisión de Recomendaciones.

Informes y Recomendaciones no siempre bien recibidos por los Estados miembros. Sobre todo a raíz de las horas bajas del entusiasmo europeísta que siguieron al post Maastricht, se produjo una generalizada exacerbación del principio de subsidiariedad que, en fiscalidad directa más que en ninguna otra materia, excitó el celo por defender el ámbito de decisión interna de los Estados miembros al constatar su definitiva pérdida de control de la política monetaria y darse cuenta de que el fiscal era el último instrumento de política económica que les quedaba.

Un nuevo enfoque para abordar la fiscalidad directa: medidas fiscales y libre competencia.

A principios de 1996, visto que la Comisión no lograba el más mínimo avance en un proceso de acercamiento de la imposición sobre las ren-

tas de las personas físicas y jurídicas, el nuevo Comisario responsable de la fiscalidad, el Profesor Monti, decide cambiar la estrategia, para intentar alcanzar un cierto grado de armonización, al menos el suficiente para el correcto funcionamiento del mercado único.

La consigna va ser que si no se puede avanzar en la armonización, al menos se detenga el proceso de desarmonización, o de armonización a la baja, peligrosamente manifestado —a su entender— en la progresiva desfiscalización de las bases imponibles más móviles como el capital financiero o los beneficios de las sociedades.

Las primeras manifestaciones del nuevo enfoque discurrieron por los caminos que desembocaron en el llamado Código de Conducta Fiscal. Un texto sin valor normativo, con vocación de manual de buena conducta, que garantizase unas reglas mínimas de no-agresión entre los Estados miembros, entendiéndose por agresión el establecimiento de incentivos fiscales o regímenes de baja tributación para atraer inversores y capitales de los demás Estados al amparo del mercado único.

Hay que reconocer que la iniciativa tuvo éxito, seguramente mucho más del que en principio se le auguraba cuando la idea fue lanzada.

Animada por ese éxito, la Comisión pasó de la cautela y discreción que habían inspirado sus primeros pasos en esta nueva dirección, a una acción más directa: la insinuación de que determinadas medidas fiscales de los Estados miembros, con aparentar estar amparadas por su propia soberanía y su residencialización en un ámbito vedado a la acción comunitaria, estarían en realidad enmascarando ayudas de Estado, esto es, prácticas falsarias de la libre competencia susceptibles de ser atacadas por la Comisión en defensa del mercado único.

3.3. *El conflicto se centra en un caso de medidas regionales: el Concierto Económico*

Y en este punto es donde se va a producir el que, hasta el momento, ha sido el mayor choque entre el proceso de aproximación fiscal europea y la descentralización de competencias tributarias en el seno de los Estados miembros.

El conflicto va a materializarse precisamente en el régimen de Concierto Económico —como ya se ha señalado el que mayor autonomía reconoce en materia fiscal a una entidad subestatal—.

La Comisión tuvo suerte, desde luego, al encontrarse la ocasión que se encontró. Preocupada y temerosa de las consecuencias que le podría acarrear una iniciativa como la apuntada realizada en contra de un Estado miembro, tropezó nada menos que con la oportunidad de pronunciarse en un asunto concreto de incentivos fiscales a las empresas, a raíz de un

conflicto que no se planteaba entre ella misma y un Estado miembro, ni siquiera entre dos Estados miembros —lo que le hubiera obligado a tomar partido— sino entre un Estado miembro y una región de ese mismo Estado: un conflicto entre el Estado español y sus Territorios Históricos, que le brindaba en bandeja la ocasión de sentar su autoridad sin el menor riesgo de complicaciones diplomáticas.

¿Cómo llegó el contencioso entre el Estado y los Territorios Forales al punto de pronunciamiento por la Comisión? Pues a raíz de la formulación de una cuestión prejudicial.

El TSJPV, ante el cual la Administración del Estado presentó sendos recursos contra tres Normas Forales, una de cada Territorio, por las que se establecieron en 1993 unos concretos incentivos fiscales a la inversión, planteó una serie de preguntas al Tribunal de Luxemburgo para que éste le aclarara ciertos extremos referentes al Derecho Comunitario antes de dictar sentencia.

En realidad, el planteamiento de la cuestión prejudicial vino de algún modo sugerido por el propio recurrente —el Estado— puesto que entre los argumentos de su impugnación y como novedad respecto a recursos anteriores sobre discrepancias de parecida naturaleza en relación con la fiscalidad foral, incluyó el de que, a su entender, las normas forales impugnadas no sólo entraban en contradicción con el Concierto Económico, sino que también contravenían el Tratado.

Exactamente, las preguntas planteadas por el TSJPV se referían a si el régimen de incentivos que establecieron las normas forales de 1993 pudiera resultar incompatible con lo ordenado en los artículos 43 (ex 52) y 87 (ex 92) del Tratado, que se refieren a la libertad de establecimiento y a la prohibición de conceder ayudas de Estado.

3.4. *Las alegaciones del Abogado General Saggio*

Por centrarnos en lo que nos ocupa, las alegaciones de la Comisión en el sentido de que las medidas fiscales regionales, por ser regionales y al margen del soporte constitucional que las justificaran, eran ayudas de Estado, encontraron réplica perfecta en las conclusiones que elevó al Tribunal el Abogado General el 1 de julio de 1999.

En la segunda de sus conclusiones, el abogado general Saggio —que así se llamaba quien habría de alcanzar celebridad en los foros tributarios del País Vasco— se pronunciaba en términos de considerar que las normas forales en discusión constituían ayudas de Estado incompatibles con el mercado único y consideraba inadmisibles que pudieran ser consideradas medidas generales de política económica.

¿En qué argumentos apoyaba esta conclusión?

Para espanto de los concededores del fundamento y razón del Concierto Económico, el abogado general, desconociendo la soberanía fiscal —originaria o de fuente constitucional, que igual es al caso— de las Instituciones Forales, fundaba su conclusión en el que pretendía carácter selectivo de las medidas, que encontraba «tanto si se tienen en cuenta cuáles son los destinatarios de las ayudas, como si se utiliza el criterio del carácter excepcional de la medida normativa respecto al sistema general. Aquéllas van destinadas exclusivamente a empresas establecidas en una determinada región del Estado miembro de que se trate y constituyen para las mismas una ventaja de la que no pueden disfrutar empresas que lleven a cabo operaciones económicas análogas en otras zonas del mismo Estado» (párrafo 35 de las Conclusiones).

Peor aún, dos párrafos más adelante, al rebatir el argumento, esgrimido tanto por el Estado como por las Instituciones Forales, de que la salvaguardia constitucional del reparto de competencias fiscales dentro del Estado español impedía en este caso la aplicación de la doctrina de las ayudas de Estado porque ello implicaría un juicio de valor sobre la estructura política interna de un Estado miembro, se pronunciaba en los siguientes términos: «El hecho de que las medidas examinadas sean adoptadas por colectividades territoriales dotadas de competencia exclusiva con arreglo al Derecho nacional parece, como ha señalado la Comisión, una circunstancia meramente formal que no es suficiente para justificar el trato preferencial dado a las empresas comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las Normas Forales. De no ser así, el Estado podría fácilmente evitar la aplicación, en parte de su propio territorio, de las disposiciones comunitarias en materia de ayudas de Estado simplemente introduciendo modificaciones al reparto interno de competencias en determinadas materias, para poder invocar el carácter «general», para ese determinado territorio, de las medidas de referencia.» (párrafo 37 de las Conclusiones).

Es verdad que la cordura se impuso en este concreto incidente y que el desistimiento por parte del Estado del pleito principal en el TSJPV llevó al archivo la cuestión prejudicial sin dar lugar a Sentencia. Pero el precedente quedó sembrado y de él tomó buena nota, sin duda, la Comisión.

3.5. *La Comisión y el Tribunal todavía no han rechazado al argumento de la regionalidad versus la generalidad*

Tras aquel episodio se han sucedido varios expedientes incoados por la Dirección General de la Competencia contra varias medidas fiscales establecidas por Normas Forales. En concreto, toda la retahíla de expe-

dientes se concretan en tres instrumentos: un crédito fiscal del 45% para inversiones de más de 2.500 millones de pesetas y dos regímenes de vacaciones fiscales.

Hasta el momento, y pendientes de resolución los recursos planteados ante el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión ha dictado Decisiones en todos los casos declarando las medidas como ayudas de Estado.

Frente a la reiterada alegación formulada por las Instituciones Forales en el doble sentido de, primero: denunciar el absurdo de que las medidas se califiquen como ayudas de Estado por el simple motivo de que su ámbito de aplicación no alcance a todo el territorio ni a todos los residentes en el Estado, argumentando que por la misma lógica —y salvada la diferencia de kilómetros cuadrados— también las medidas dictadas por el Estado serían regionales pues no alcanzan ni a todo el territorio ni a todos los residentes; y segundo: mostrar la más enérgica indignación por el desprecio que implica la equiparación de un régimen de autonomía con 120 años de vigencia y reconocimiento constitucional expreso, con la eventual picaresca de improvisar un régimen de descentralización al solo efecto de disimular una ayuda de Estado, la Comisión en sus Decisiones posteriores ha eludido volver a utilizar este argumento en la forma que lo utilizó ante el Tribunal con motivo de la cuestión prejudicial.

No es que la Comisión dé por superado el argumento. Antes bien, insiste en sus Decisiones en que, como ha encontrado argumentos bastantes para declarar las medidas ayudas de Estado por razones distintas a la de su alcance regional, no entra en dicha cuestión, sin que ello implique el que renuncia a utilizar el argumento en el futuro.

Incluso la última sentencia dictada en esta materia por el Tribunal de Primera Instancia —la del caso Ramondín— contiene un pronunciamiento expreso en el que rechaza la alegación foral contra el argumento regional, apoyándose en que la Comisión no lo ha utilizado para la calificación como ayuda de la medida, por lo que la cuestión sigue sin ser objeto de cosa juzgada.

De momento el problema permanece aislado. Probablemente en el resto de Europa pocos son conscientes del alcance y transcendencia que pueden llegar a derivarse de este contencioso para las entidades subestatales con competencias tributarias. La atención ahora mismo está desviada hacia otro polo caliente que resulta del mismo conflicto, cual es el de la posibilidad misma de que medidas generales puedan ser calificadas como ayudas de Estado, cualquiera que fuera el argumento. Pero no debe descartarse que en un futuro inmediato la cuestión excite con mayor virulencia la sensibilidad de los entes locales en determinados países —pensemos en la fuerza que las Asociaciones de Municipios tienen por ejemplo en los países escandinavos—.

4. ¿Qué sensibilidad garantiza la autonomía regional?

Desde la óptica del aparato burocrático de la Comisión sería entendible —que no justificable— una actitud de prevención frente a las competencias de regulación de los sistemas tributarios por las regiones. Teniendo en cuenta que su rol consiste en hacer avanzar los procesos de armonización o aproximación de los sistemas fiscales en beneficio del valor «mercado único», si difícil es conseguirlo con 15 protagonistas, mucho más habría de serlo —pensarán los funcionarios— si también empiezan a tomar iniciativas los «actores secundarios».

Tradicionalmente la Comisión, cuantas veces ha abordado la cuestión de la fiscalidad local en Europa, siempre en el plano de estudios y recopilación de información —y nos remontamos a los primeros dictámenes que presentó en 1995 en varios seminarios, dictámenes coordinados precisamente por Stephen Smith el ideólogo del IVA integrado— se ha manifestado siempre prudente hasta extremos casi absurdos con el principio de subsidiariedad y la intocable parcela de autoorganización de los Estados. Sin embargo, podemos adivinar que ese aparente distanciamiento termina, de forma inconsciente, en cuanto se llega a la intervención de los entes locales en el diseño de elementos sustanciales de los sistemas fiscales. Y este es un elemento de juicio cara al porvenir de la autonomía regional que no puede ignorarse.

En una Europa de los Estados, donde el ámbito regional tiene una escasísima capacidad de hacerse oír —reducida prácticamente al hasta ahora poco útil Comité de las Regiones— por estarle vedado el gran órgano decisorio que es el Consejo, y en la que el impulso de la Unión se confía al aparato burocrático de la Comisión —también poco sensible al estamento regional en el tema fiscal, porque no ve en él sino una fuente de complicaciones añadidas—, no es demasiado alentador el panorama. Por muy bien que razonemos la inexistencia de dificultades técnicas insuperables para garantizar la autonomía regional, las incertidumbres sobre su salvaguardia nos las crean más que nada la falta de recursos de acceso a los centros de poder.

5. Conclusiones

En conclusión, encontramos sobrados motivos para entender que la cuestión de los poderes regionales en materia financiera y tributaria va a suscitar controversia en toda Europa en un futuro inmediato, con motivo de los pasos inminentes en el proceso de construcción de la Unión.

Ni el proceso de armonización fiscal ni las exigencias de rigor presupuestario aparecen, desde el punto de vista técnico, como argumentos incompatibles con el respeto y mantenimiento de las competencias que hasta hoy se han atribuido a los entes locales ni obstáculo para que se les puedan atribuir más en el futuro.

Ahora bien, en el aparato burocrático de la UE no va ser fácil encontrar sensibilidades favorables para la causa de la autonomía financiera regional. Su causa seguramente encontrará mayor receptividad en los foros políticos que en los despachos.

Jurisprudencia

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

A. Gimeno Verdejo

María Isabel Rofes i Pujol

Sobre el principio de igualdad y los convenios bilaterales de seguridad social entre Estados miembros y Estados terceros, aplicados a un trabajador migrante que reclama una pensión de vejez. Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 15 de enero de 2002, Gottardo¹

A principios de 2000, el Tribunale ordinario di Roma planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 12 CE y 39 CE, apartado 2. La cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la Sra. Gottardo, de nacionalidad francesa, y el Istituto nazionale della previdenza sociale, al que la interesada reclamaba una pensión de vejez.

El artículo 12 CE dispone que, en el ámbito de aplicación del Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad. Según el artículo 39 CE, apartado 2, la libre circulación de los 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.

¹ Asunto C-55/00, pendiente de publicación en la Recopilación.

La coordinación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social forma parte del ámbito de la libre circulación de personas y constituye el objeto del Reglamento (CEE) n.º 1408/71², cuyo artículo 3, apartado 1 establece el principio de igualdad de trato en favor de los ciudadanos comunitarios que residan en el territorio de uno de los Estados miembros, cuya nacionalidad no poseen.

Según dispone el artículo 1, letra j), párrafo primero, y letra k), del Reglamento n.º 1408/71, el término legislación designa, para cada Estado miembro, las leyes, los reglamentos, las disposiciones estatutarias y cualesquiera otras medidas de aplicación, existentes o futuras, que se refieren a las ramas y regímenes de seguridad social mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 4 o las prestaciones especiales de carácter no contributivo contempladas en el apartado 2 *bis* del artículo 4; mientras que la expresión convenio de seguridad social designa todo instrumento bilateral o multilateral que vincule o pueda vincular exclusivamente a dos o varios Estados miembros, así como todo instrumento multilateral que vincule o pueda vincular al menos a dos Estados miembros y a uno o varios otros Estados en el campo de la seguridad social, para el conjunto o parte de las ramas y regímenes mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 4, así como los acuerdos de cualquier naturaleza concluidos en el marco de dichos instrumentos.

Italia y Suiza firmaron en Roma, el 14 de diciembre de 1962, un Convenio bilateral en materia de seguridad social, que fue ratificado en Italia mediante la Ley n.º 1781, de 31 de octubre de 1963³, y que entró en vigor el 1 de septiembre de 1964. En este Estado se aplica al seguro de invalidez, de vejez y por supervivencia. Según el artículo 2 del Convenio, los suizos y los italianos gozan de igualdad de trato respecto a los derechos y obligaciones que se derivan de lo dispuesto en la legislación de seguridad social.

El artículo 9, que forma parte del capítulo dedicado al seguro de invalidez, de vejez y de supervivencia establece el principio de acumulación. Según su apartado 1, si teniendo en cuenta solamente los períodos de seguro y los períodos asimilados cubiertos según la legislación italiana, un asegurado no pueda ejercer un derecho a una prestación de invali-

² Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en la versión modificada y actualizada por el Reglamento (CEE) n.º 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (*DO L* 230, p. 6; *EE* 05/03, p. 53), modificado por el Reglamento (CE) n.º 3096/95 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995 (*DO L* 335, p. 10).

³ *GURI* n.º 326, de 17 de diciembre de 1963.

dez, de vejez o por supervivencia con arreglo a dicha legislación, los períodos cubiertos en Suiza (períodos de cotización y períodos asimilados) se acumularán a los cotizados en el seguro italiano para tener derecho a dichas prestaciones, siempre que no se solapen.

El 2 de abril de 1980, los dos Estados contratantes firmaron un acuerdo complementario, ratificado por Italia mediante la Ley n.º 668, de 7 de octubre de 1981⁴, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 10 de febrero de 1982. Su objeto fue ampliar el ámbito del principio de acumulación de manera que, cuando un asegurado no puede ejercer un derecho a prestaciones aun habiendo aplicado dicho principio, se acumulan también los períodos de seguro cubiertos en países terceros vinculados al mismo tiempo con Suiza e Italia por convenios de seguridad social relativos a los seguros de invalidez, de vejez y de supervivencia.⁵ Dado que la República Francesa no había celebrado ningún convenio con Suiza, los períodos de cotización cubiertos en Francia no podían ser computados para adquirir el derecho a las prestaciones de vejez.

La Sra. Gottardo, italiana por nacimiento, perdió esa nacionalidad tras contraer matrimonio, en febrero de 1953, con un francés ya que, por ley, se la obligó a adquirir la del esposo. Trabajó, sucesivamente, en Italia, en Suiza y en Francia, países en los que cotizó a la seguridad social a razón de 100 semanas en Italia, 252 semanas en Suiza y 429 semanas en Francia. Se le reconoció el derecho a una pensión de vejez en Suiza y en Francia sin necesidad de recurrir a la acumulación de los períodos de cotización.

La Sra. Gottardo quería obtener una pensión de vejez con arreglo a la normativa italiana en materia de seguridad social. Sin embargo, aunque se le computaran los períodos de seguro cubiertos en Francia, en aplicación del artículo 45 del Reglamento n.º 1408/71, tampoco alcanzaba el tiempo mínimo de cotización exigido por la normativa italiana para tener derecho a una pensión. La única posibilidad consistía en que se tomaran en cuenta, además, los períodos de seguro cubiertos en Suiza, en virtud del principio de acumulación del artículo 9, apartado 1, del Convenio italo-suizo.

Su solicitud fue denegada por el Istituto nazionale della previdenza sociale en noviembre de 1997, debido a que era francesa y, en consecuencia, no se le aplicaba el Convenio italo-suizo. La reclamación inter-

⁴ *GURI* n.º 324, de 25 de noviembre de 1981.

⁵ En el momento de la entrada en vigor de dicho acuerdo complementario, la acumulación de los períodos de cotización era posible con Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Suecia, Reino Unido, Liechtenstein, Estados Unidos y Yugoslavia.

puesta por la interesada contra dicha resolución fue desestimada por el mismo motivo en junio de 1998. Recurrió, a continuación, ante el Tribunale ordinario di Roma alegando que, por tener la nacionalidad de un Estado miembro, la institución de seguridad social italiana debía reconocerle el derecho a pensión en las mismas condiciones que a los italianos.

El Tribunale ordinario di Roma consideró que la denegación de la pensión, basada exclusivamente en la nacionalidad francesa de la solicitante, podría ser contraria al artículo 12 CE o al artículo 39 CE. Por esa razón, decidió suspender el procedimiento y remitir al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial en los siguientes términos:

«El trabajador nacional de un Estado miembro, que puede invocar el pago de cotizaciones de seguridad social ante la institución competente de otro Estado miembro ¿tiene derecho a que se le liquide la pensión de vejez mediante la acumulación de los períodos de seguro cubiertos ante la institución de seguridad social de un Estado ajeno a la Unión Europea basándose en que el Convenio celebrado con ese país tercero lo aplica el Estado miembro en el que se reclama la pensión en favor de sus propios nacionales?»

Antes de entrar a responder a esta pregunta, el Tribunal de Justicia la reformuló, entendiendo que el órgano jurisdiccional italiano quería saber si, con arreglo a las obligaciones comunitarias impuestas por el artículo 12 CE o el artículo 39 CE, las autoridades de seguridad social competentes de un primer Estado miembro (Italia) deben computar, a efectos del derecho a prestaciones de vejez, los períodos de seguro cubiertos en un país tercero (Suiza) por un nacional de otro Estado miembro (Francia) cuando, en las mismas condiciones de cotización, reconocen, de conformidad con un convenio internacional bilateral celebrado entre el primer Estado miembro y el país tercero, el cómputo de dichos períodos cubiertos por sus propios ciudadanos.

El Tribunal destacó, en primer lugar, que el artículo 12 CE, al establecer el principio de no discriminación en el ámbito de aplicación del Tratado, sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, remite a otras disposiciones en las que la aplicación del principio se concreta en situaciones específicas. Tal es el caso, entre otros, de las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores.⁶ La Sra. Gottardo, que había trabajado por cuenta ajena como profesora en dos Estados miembros, ejerció su derecho a la libre circulación. Su solicitud para la obtención de una pensión de vejez mediante la acumulación de los períodos de seguro que cubrió entra, por tanto, en el ámbito de aplicación personal y material del artículo 39 CE.

⁶ Sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, Rec. p. 195), apartado 14.

Estaba acreditado que las autoridades italianas competentes reconocen a aquellos de sus nacionales que hayan cotizado a la seguridad social en Italia y en Suiza y que se encuentran en una situación idéntica a la de la Sra. Gottardo la posibilidad de obtener la liquidación de sus pensiones de vejez mediante la acumulación de los períodos de seguro cubiertos en ambos Estados, y que si hubiera conservado la nacionalidad de origen, la interesada habría cumplido los requisitos para tener derecho a la pensión de vejez en Italia. Se trataba, por tanto, de una diferencia de trato basada sólo en la nacionalidad.

El Gobierno italiano y la institución nacional de seguridad social justificaban la negativa a conceder a la pensión de vejez mediante la acumulación de los períodos de seguro cubiertos en Italia y en Francia, por una parte, y en Suiza, por otra, debido a que la celebración por un solo Estado miembro, de un convenio internacional bilateral con un país tercero, no está comprendida en la esfera de competencias comunitarias.

Para dar respuesta al juez nacional, que preguntaba directamente por la aplicación de principios derivados de las normas del Tratado⁷, el Tribunal pasó revista a su jurisprudencia en materia de convenios internacionales bilaterales. Así, tratándose de un acuerdo cultural celebrado entre dos Estados miembros, que reservaba la concesión de becas de estudios únicamente a los nacionales, declaró que el artículo 7 del Reglamento n.º 1612/68⁸ obligaba a las autoridades de los dos Estados a extender las ayudas de formación, previstas por el acuerdo bilateral, a los trabajadores comunitarios establecidos en su territorio. El Tribunal afirmó, asimismo que, ante el riesgo de que resultase obstaculizada la aplicación de una disposición de derecho comunitario por una medida adoptada de conformidad con un convenio bilateral, aunque éste se haya celebrado fuera del ámbito de aplicación del Tratado, todo Estado miembro está obligado a facilitar la aplicación de esta disposición y a asistir, a tal efecto, a cualquier otro Estado miembro al que corresponda una obligación con arreglo al derecho comunitario⁹.

Y en un supuesto que resultaba todavía más pertinente, pues se trataba de un convenio internacional bilateral celebrado entre un Estado

⁷ El Abogado general ya había puesto de relieve que, a pesar de tratarse del derecho a la pensión de vejez de un trabajador migrante, el órgano jurisdiccional italiano no pidió la interpretación del Reglamento n.º 1408/71 que coordina los regímenes nacionales de seguridad social de los Estados miembros, con el fin de alcanzar los objetivos marcados por el artículo 42 CE, y no hizo la menor alusión a esa normativa.

⁸ 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).

⁹ Sentencia de 27 de septiembre de 1988, *Matteucci* (235/87, *Rec. p.* 5589), apartados 16 y 19.

miembro y un país tercero para evitar la doble imposición, el Tribunal apreció que, si bien la fiscalidad directa es de la exclusiva competencia de los Estados miembros, éstos no pueden dejar de cumplir las normas comunitarias, y deben ejercer su competencia respetando el derecho comunitario. Por tanto, el Tribunal de Justicia declaró que el principio del trato nacional obliga al Estado miembro parte en dicho convenio a conceder a los establecimientos permanentes de sociedades domiciliadas en otro Estado miembro las ventajas previstas por el convenio en las mismas condiciones aplicables a las sociedades residentes en su territorio¹⁰.

De esta jurisprudencia dedujo el Tribunal que, al aplicar los compromisos suscritos en virtud de convenios internacionales, ya se trate de un convenio entre Estados miembros o de un convenio entre un Estado miembro y uno o varios países terceros, los primeros deben, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 307 CE, respetar las obligaciones que les incumben en virtud del derecho comunitario, resultando irrelevante a este respecto que los países terceros no tengan que respetar ninguna obligación con arreglo al derecho comunitario.

Por estas razones, el Tribunal apreció que, si un Estado miembro celebra con un país tercero un convenio internacional bilateral de seguridad social, que prevé el cómputo de los períodos de seguro cubiertos en dicho país tercero para tener derecho a prestaciones de vejez, el principio fundamental de igualdad de trato obliga al Estado miembro a conceder a los nacionales de los demás Estados miembros las mismas ventajas que aquellas de las que disfrutaban sus propios nacionales en virtud de dicho convenio, a menos que pueda justificar objetivamente su denegación.

A este respecto, el Tribunal consideró que cuestionar el equilibrio y la reciprocidad de un convenio internacional bilateral celebrado entre un Estado miembro y un país tercero puede ser una justificación objetiva para que el Estado miembro parte en dicho convenio se niegue a extender a los ciudadanos de los demás Estados miembros las ventajas que concede a sus propios nacionales¹¹. Sin embargo, en este caso, ni la institución de seguridad social, ni el Gobierno italiano habían probado que las obligaciones que les impone el derecho comunitario pusieran en peligro las que resultan de los compromisos suscritos por Italia respecto a Suiza. Añadió que la extensión a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros del beneficio que supone el cómputo de los períodos de seguro cubiertos en Suiza para tener derecho a las prestaciones de vejez italianas, aplicado unilateralmente por Italia, no pone en absoluto en pe-

¹⁰ Sentencia de 21 de septiembre de 1999, Saint-Gobain ZN (C-307/97, Rec. p. I-6161), apartados 57 a 59.

¹¹ *Ibidem*, apartado 60.

ligo los derechos que se derivan del Convenio para Suiza, ni impone a este país nuevas obligaciones.

Las únicas objeciones que la institución de seguridad social y el Gobierno italiano habían alegado para justificar su negativa a admitir la acumulación de los períodos de seguro cubiertos por la Sra. Gottardo se referían al eventual aumento de sus cargas financieras y a las dificultades administrativas ligadas a la colaboración con las autoridades competentes de Suiza. El Tribunal decidió que esos motivos no podían justificar la inobservancia por Italia de las obligaciones derivadas del Tratado.

La respuesta que dio el Tribunal de Justicia a la pregunta que le había formulado el Tribunale di Roma fue que las autoridades de seguridad social de un primer Estado miembro deben, con arreglo a las obligaciones comunitarias que les incumben en virtud del artículo 39 CE, computar a efectos del derecho a prestaciones de vejez los períodos de seguro cubiertos en un país tercero por un nacional de un segundo Estado miembro cuando, en las mismas condiciones de cotización, dichas autoridades reconocen, de conformidad con un convenio internacional bilateral celebrado entre el primer Estado miembro y el país tercero, el cómputo de dichos períodos cubiertos por sus propios nacionales.

Comentario

El interés de esta sentencia, dictada por el Pleno del Tribunal, radica en el giro jurisprudencial que supone en relación con los precedentes, el más reciente de los cuales es de 1993, que habían sido resueltos aplicando los reglamentos comunitarios de seguridad social.

Como puso de relieve el Abogado general Sr. Ruiz-Jarabo en sus conclusiones¹², Italia no ha sido el único Estado miembro que se ha negado a computar los períodos cotizados por un trabajador migrante en un país tercero con el que había concluido un convenio de seguridad social. De hecho, había habido ya tres cuestiones prejudiciales planteadas con anterioridad al asunto Gottardo. La serie se inició con la que fue resuelta en 1972, precedente de Alemania. El afectado era un nacional italiano que pedía al organismo alemán la acumulación de los períodos cubiertos en Suiza, invocando el Convenio de seguridad social italo-suizo¹³. El Tribunal de Justicia subrayó que el artículo 16 del Reglamento n.º 3¹⁴,

¹² Presentadas el 5 de abril de 2001. Pendientes de publicación en la Recopilación.

¹³ Sentencia de 16 de noviembre de 1972, Ortskrankenkasse Hamburg (16/72, Rec. p. 1.141).

¹⁴ Reglamento del Consejo relativo a la seguridad social de los trabajadores migrantes (DO 1958, 30, p. 561). Fue el antecesor del Reglamento n.º 1408/71.

que determinaba las normas relativas a la acumulación de períodos para las prestaciones de enfermedad, se refería a los períodos de seguro cubiertos en virtud de la legislación de cada uno de los Estados miembros y que la letra b) del artículo 1 del Reglamento, equivalente a la letra j) del artículo 1 del Reglamento n.º 1408/71, sólo entendía por legislación las leyes, los reglamentos y las disposiciones estatutarias, existentes o futuras, de cada Estado miembro que se refieren a las ramas y a los regímenes de seguridad social. De ahí dedujo que los Estados miembros no están obligados a tener en cuenta los períodos de seguro cubiertos en países terceros a efectos de reconocer el derecho a prestaciones.

La segunda, que se resolvió en 1977¹⁵, procedía de Bélgica y concernía a los derechohabientes de un italiano que había trabajado en Italia, Bélgica y Austria, y obtenido en este último país una pensión de invalidez calculada con arreglo a las disposiciones de un convenio bilateral de seguridad social entre Italia y Austria. La legislación belga preveía la toma en consideración de los períodos cubiertos no sólo en los Estados miembros, sino también en Estados terceros, con la consecuencia de que la prestación que debía abonarse quedaba reducida. El Tribunal confirmó que las disposiciones de los Reglamentos n.º 3 y n.º 4¹⁶, relativas a la acumulación de los períodos de seguro, se refieren a los períodos cubiertos con arreglo a la legislación de los Estados miembros y que los cotizados en un Estado tercero, esté o no vinculado a uno o a varios de los Estados miembros mediante un convenio de seguridad social, no son objeto de ninguna disposición de los reglamentos comunitarios relativos a la coordinación, entre Estados miembros, de sus regímenes de seguridad social.

La sentencia que resolvió la tercera de las cuestiones planteadas a título prejudicial fue dictada en 1993, en el asunto Grana-Nova¹⁷. Los hechos eran bastante parecidos a los del asunto Gottardo: la Sra. Grana-Nova, de nacionalidad española, no había cotizado al seguro obligatorio en su país de origen, pero había ejercido una actividad profesional en régimen de afiliación obligatoria en Suiza y en Alemania, donde quedó en situación de incapacidad permanente y solicitó una pensión de invalidez

¹⁵ Sentencia de 10 de marzo de 1977, Kaucic (75/76, Rec. p. 495).

¹⁶ Reglamento del Consejo, de 3 de diciembre de 1958, por el que se fijaron las modalidades de aplicación del Reglamento n.º 3 (DO 1958, 30, p. 597). Antecesor del Reglamento (CEE) n.º 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 (DO L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156), en la versión modificada y actualizada por el Reglamento n.º 2001/83 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 133). La última versión consolidada, que incorpora las numerosas modificaciones que ha sufrido el Reglamento desde su adopción, fue publicada en el DO 1997, L 28, p. 102.

¹⁷ Sentencia de 2 de agosto de 1993 (C-23/92, Rec. p. I-4505).

que le fue denegada, porque los años de trabajo en Alemania eran insuficientes para cubrir el período de carencia exigido por la normativa nacional, aunque le habría sido concedida en caso de habersele computado también los períodos cotizados en Suiza. Alemania había firmado un Convenio de seguridad social con España, en el que se establecía la igualdad de trato entre alemanes y españoles, y otro con Suiza, cuya aplicación quedaba limitada a los ciudadanos alemanes y suizos, que contenía una cláusula de salvaguardia que impedía a la Sra. Grana-Novoa invocar cumulativamente los Convenios germano-suizo e hispano-alemán¹⁸.

Con carácter principal, el juez nacional quería saber si el concepto de legislación, contemplado en el apartado 1, del artículo 3, del Reglamento n.º 1408/71, engloba también las disposiciones de los convenios internacionales celebrados entre un Estado miembro y un país tercero que, con carácter de ley, han llegado a ser parte integrante del orden jurídico interno. En caso de respuesta afirmativa, preguntaba si el principio de igualdad de trato, proclamado por el artículo 12 CE y por el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento n.º 1408/71, se oponía a que las instituciones alemanas de seguridad social, a las que se había solicitado una prestación de vejez o de invalidez, computaran los períodos de seguro cubiertos en Suiza sólo en favor de los ciudadanos alemanes, denegándolo a los demás ciudadanos de la Comunidad. El Tribunal respondió negativamente a la primera pregunta¹⁹ y entendió que no procedía pronunciarse sobre la segunda.

El litigio principal finalizó por desistimiento de la recurrente a la vista de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto prejudicial.

¹⁸ El órgano jurisdiccional nacional se preguntaba si, a partir de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, el principio de no discriminación en razón de la nacionalidad se oponía a la aplicación de esa cláusula de salvaguardia en la medida en que podía obstaculizar, en el Estado miembro que es parte en el Convenio, la libre circulación de los ciudadanos comunitarios.

¹⁹ Según se recoge en el apartado 24 de las conclusiones del Abogado general, de los cinco Estados miembros que presentaron observaciones en el asunto Grana-Novoa, no todos proponían dar una respuesta negativa a la primera de las dos cuestiones planteadas. Italia y Portugal sostenían que un Estado miembro está obligado a garantizar a los ciudadanos de la Unión Europea, que han ejercido una actividad en su territorio cubriendo los correspondientes períodos de afiliación, un trato idéntico al concedido a sus propios ciudadanos en aplicación de su legislación, que incluye los convenios de seguridad social firmados con terceros Estados. Los otros tres, Alemania, Reino Unido y Países Bajos, consideraban que esa interpretación pondría en peligro el equilibrio de las cargas financieras que sustenta todo convenio bilateral de seguridad social celebrado entre un Estado miembro y un país tercero. En las observaciones que presentó en el asunto Gottardo, Italia sostenía que la cuestión suscitada por el Tribunale di Roma debe recibir una respuesta negativa, posición radicalmente opuesta a la que tuvo en el asunto Grana-Novoa.

En mi opinión, no es extraño que desistiera del proceso después de comprobar que, si bien el artículo 39 CE, apartado 2, prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad entre trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo, de las que indudablemente forman parte los derechos de seguridad social, a ella no le estaba permitido prevalerse de esa disposición para reivindicar en Alemania el mismo trato que ese Estado daba a aquellos de sus ciudadanos que habían cubierto períodos de cotización en Suiza.

Ante esta contradicción, puesta de manifiesto por el Abogado general en sus conclusiones, el Tribunal de Justicia tuvo que aclarar por qué la solución dada en el asunto Grana-Novoa y en el asunto Gottardo era distinta. La explicación que dio fue que, en el primero, el órgano jurisdiccional alemán le había interrogado sobre la interpretación del Reglamento n.º 1408/71, mientras que, en el segundo, se le había preguntado directamente sobre disposiciones del Tratado, añadiendo que la interpretación que había dado del concepto de legislación recogido en el artículo 1, letra j), del Reglamento n.º 1408/71, no podía menoscabar la obligación de todo Estado miembro de respetar el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 39 CE. No dijo, sin embargo, por qué, en el asunto Grana-Novoa, a la hora de responder a las preguntas, no había invertido el orden en el que habían sido formuladas, como ha hecho en muchas otras ocasiones. Si hubiera procedido así, habría examinado, en primer lugar, el principio de igualdad y, a continuación, el concepto de legislación, y la respuesta que habría dado en la sentencia de 1993 hubiera sido, con toda probabilidad, distinta de la que dio.

La sentencia Saint-Gobain ZN²⁰, dictada en materia de derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios, en relación con las ventajas fiscales concedidas a las sociedades de capital, fue otro de los argumentos esgrimidos por el Abogado general en favor de una evolución jurisprudencial en el ámbito de la libre circulación de trabajadores y los convenios bilaterales suscritos por Estados miembros con terceros países. Saint-Gobain ZN era una sucursal alemana de una sociedad con domicilio social y dirección comercial en Francia, sujeta al impuesto sobre sociedades y sobre el patrimonio en Alemania por obligación real. La legislación alemana trataba de manera diferente a las sucursales de sociedades no residentes y a las sociedades residentes, lo que constituía una restricción de la libertad de elección de la forma del establecimiento secundario, consistente en denegar tres ventajas fiscales destinadas a evitar que volvieran a tributar los dividendos percibidos en Alemania por so-

²⁰ Sentencia de 21 de octubre de 1999 (C-307/97, Rec. p. I-6161).

ciudades con participaciones en sociedades foráneas, que ya habían sido gravados con un impuesto en el extranjero.

Estas tres ventajas eran, en primer lugar, la no integración en la base imponible del impuesto de sociedades sobre los dividendos procedentes de participaciones en sociedades de capital extranjeras, concretamente de Estados Unidos y de Suiza, basándose en que los convenios fiscales bilaterales para evitar la doble imposición celebrados entre Alemania y cada uno de estos países terceros, que prevén esta exención, reservaban su concesión a las sociedades alemanas y a las sociedades sujetas en Alemania al pago de impuestos por obligación personal. En segundo lugar, la imputación del impuesto extranjero sobre sociedades que había gravado los beneficios de las filiales y subfiliales extranjeras de Saint-Gobain SA en los países en que se encuentran establecidas. En tercer lugar, la no integración en la base imponible del impuesto sobre el patrimonio de los dividendos procedentes de sociedades participadas, al incluir la participación en el capital de la filial estadounidense en el patrimonio nacional del establecimiento permanente sujeto al impuesto. Esta ventaja estaba reservada por la ley a las sociedades de capital nacionales.

En esa sentencia, el Tribunal apreció que, si bien es cierto que la fiscalidad directa es competencia de los Estados miembros, no lo es menos que debe ser ejercida respetando el derecho comunitario. Al tratarse de un convenio para evitar la doble imposición celebrado entre un Estado miembro y un país tercero, el principio de igualdad de trato impone que los establecimientos permanentes de sociedades no residentes reciban en el Estado miembro las mismas ventajas previstas en el convenio para las sociedades residentes. Añadió que las obligaciones que el derecho comunitario impone a Alemania no ponen en peligro las que resultan de sus compromisos con Estados Unidos o con Suiza, y que el equilibrio y la reciprocidad de los convenios celebrados con estos dos países no se verían afectados por una ampliación de los beneficiarios de las ventajas fiscales previstas en dichos convenios, decidida unilateralmente por Alemania, ya que tal ampliación en modo alguno menoscabaría los derechos de los países terceros parte en los convenios, y no les impondría ninguna nueva obligación.

El resultado práctico de la sentencia Saint Gobain ha sido obligar a los Estados miembros a conceder a las sociedades de capital no residentes, con establecimiento permanente en su territorio, las mismas ventajas fiscales que conceden a las sociedades nacionales y a las residentes, en las mismas condiciones.

Apoyándose en esta sentencia, el Abogado general propugnó un giro en la jurisprudencia del Tribunal, sugiriéndole que diera al artículo 39 CE, apartado 2, el alcance que requiere el principio fundamental de no discrimi-

minación. Le propuso que se apartara de la solución alcanzada en la sentencia Grana-Novoa y aplicara en este ámbito el criterio utilizado en la sentencia Saint-Gobain ZN, de 1999. En efecto, en su opinión, la prohibición de discriminación, establecida en el artículo 39 CE en favor de los trabajadores, no puede ser de peor condición que la prohibición de discriminación que figura en el artículo 43 CE para el derecho de establecimiento o que la del artículo 50 CE para la libre prestación de servicios²¹.

(MIRP)

El impuesto municipal anual sobre las antenas parabólicas en un ayuntamiento de Bélgica y el concepto de órgano jurisdiccional nacional. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta), de 29 de noviembre de 2001, De Coster²²

En diciembre de 1999, el Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 49 CE, 50 CE y 55 CE. La cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. De Coster y el Collège des bourgmestre et échevins del municipio de Watermael-Boitsfort, en Bélgica, relativo al impuesto municipal sobre las antenas parabólicas al que estuvo sujeto el demandante durante el ejercicio 1998.

Los artículos 1 a 3 de la ordenanza fiscal sobre las antenas parabólicas, aprobada el 24 de junio de 1997 por el Ayuntamiento de Watermael-Boitsfort, establecen un impuesto municipal anual que grava dichas antenas durante los ejercicios 1997 a 2001, fijan la cuota del impuesto en 5.000 BEF por antena (que equivalen a 123,94 euros), con independencia de su tamaño, y disponen que el devengo será por años naturales completos, cualquiera que sea la fecha de colocación de la antena durante el período impositivo. El sujeto pasivo es el propietario de la antena parabólica.

Según el Ayuntamiento de Watermael-Boitsfort, el impuesto sobre las antenas parabólicas se había creado con el fin de limitar su proliferación anárquica en el territorio del municipio y preservar de esta forma la calidad del medio ambiente.

²¹ Dedicar los apartados 30 a 36 de las conclusiones a examinar la paradoja que suponía dar al juez nacional esa solución, conociendo la que el Tribunal de Justicia dio al Bundessozialgericht hace apenas ocho años. El Abogado general expresa, asimismo, su preocupación por el hecho de que se alcancen soluciones divergentes en circunstancias prácticamente iguales y con idénticas disposiciones comunitarias en vigor, cuando la única razón de la disidencia radica en la diferente formulación de las preguntas prejudiciales.

²² Sentencia de 29 de noviembre de 2001, De Coster (C-17/00, Rec. p. I-9445).

La ordenanza fue derogada con efectos de 1 de enero de 1999 por acuerdo del Ayuntamiento, de 21 de septiembre de 1999, debido a que la Comisión, en el marco de un procedimiento por incumplimiento incoado contra Bélgica, había dirigido a ese Estado un dictamen motivado en el que cuestionaba la conformidad con el derecho comunitario de medidas como la ordenanza fiscal.

El 10 de diciembre de 1998, el Sr. De Coster presentó, ante el Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale, una reclamación contra el impuesto sobre las antenas parabólicas con que le había gravado el Ayuntamiento de Watermael-Boitsfort durante el ejercicio fiscal de 1998. Consideraba que un impuesto de esta índole constituye un obstáculo a la libre recepción de programas televisados procedentes de otros Estados miembros, contrario al derecho comunitario y en particular al artículo 49 CE.

Tras haber comprobado que el impuesto podía crear una disparidad entre las sociedades de teledistribución por cable y las dedicadas a la retransmisión por satélite, el Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial del siguiente tenor:

¿Los artículos 1 a 3 de la ordenanza fiscal sobre las antenas parabólicas aprobada por el Ayuntamiento de Watermael-Boitsfort en sesión pública de 24 de junio de 1997, son compatibles con los artículos 59 a 66 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957 [actualmente artículos 49 CE a 55 CE]?

Antes de entrar en el fondo del asunto, el Tribunal examinó si había que considerar como órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 234 CE al Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale. En este capítulo se limitó a recordar su jurisprudencia reiterada según la que, para apreciar si un ente que plantea un recurso prejudicial posee el carácter de órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 CE, cuestión que pertenece al ámbito del derecho comunitario, hay que tener en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, así como su independencia²³.

En el caso concreto, el análisis de la Ley de creación del órgano²⁴, permitía averiguar que el Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-

²³ Véanse, como sentencias más recientes las de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec. p. I-4961), apartado 23, y de 21 de marzo de 2000, Gabalfrisa y otros (asuntos acumulados C-110/98 a C-147/98, Rec. p. I-1577), apartado 33.

²⁴ Ley de 12 de enero de 1989, sobre las Instituciones de Bruselas, artículo 83 *quinquies*, apartado 2, (*Moniteur belge* de 14 de enero de 1989, p. 667).

Capitale ejercía funciones jurisdiccionales; que se trataba de una sala compuesta de 9 miembros designados por el Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, a propuesta de su Gobierno, de los que, al menos tres, deben pertenecer al grupo lingüístico menos numeroso; que los miembros están sujetos a las mismas incompatibilidades que los de la Diputación permanente en las provincias, y que en el procedimiento ante la Sala deben observarse las mismas normas que se aplican cuando la Diputación permanente ejerce una función jurisdiccional en las provincias.

Además, se trata de un órgano permanente, creado por ley, que se pronuncia sobre cuestiones de derecho y la jurisdicción que le está atribuida en materia de recurso contencioso-administrativo contra las ordenanzas de las entidades locales sobre exacciones, tiene carácter obligatorio.

La Comisión había expresado serias dudas respecto al carácter contradictorio del procedimiento ante ese órgano y a que ejerciera sus funciones con total independencia e imparcialidad al conocer de los recursos interpuestos por los contribuyentes contra los impuestos con que les gravan los Ayuntamientos. En particular, la Comisión se preguntaba si el Collège juridictionnel tiene la condición de tercero con respecto al poder ejecutivo.

El Tribunal rebatió la posición de la Comisión retomando los argumentos de su conocida jurisprudencia a este respecto. Recordó, en primer lugar, que la exigencia de un procedimiento contradictorio no es un criterio absoluto, aunque, en ese caso, según la normativa reguladora, el procedimiento seguido ante éste tiene un carácter claramente contradictorio²⁵: se da traslado de una copia del escrito de interposición del recurso a la parte demandada, que dispone de un plazo de treinta días para presentar escrito de contestación (del cual habrá de darse traslado a su vez a la parte demandante); la instrucción del asunto debe llevarse a cabo con carácter contradictorio; los autos pueden ser consultados por las partes, que están habilitadas a presentar sus observaciones orales en una vista pública.

El Tribunal de Justicia tampoco encontró ningún dato que sustentara la afirmación de que el órgano no cumplía las exigencias de independen-

²⁵ Artículo 104 *bis* de la Ley provincial de 30 de abril de 1836, disposición introducida en ésta por la Ley de 6 de julio de 1987 (*Moniteur belge* de 18 de agosto de 1987, p. 12309), y el Real Decreto de 17 de septiembre de 1987, por el que se regula el procedimiento ante la Diputación permanente en los casos en los que ésta ejerce una función jurisdiccional (*Moniteur belge* de 29 de septiembre de 1987, p. 14073), ambos declarados aplicables al Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale en virtud del artículo 83 *quinquies*, apartado 2, de la Ley de 12 de enero de 1989.

cia y de imparcialidad. En efecto, el Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale es quien nombra a los miembros del Collège juridictionnel²⁶ y no las entidades municipales cuyas resoluciones en materia tributaria está llamado a examinar; la condición de miembro de un Ayuntamiento o la de miembro del personal de una entidad local son incompatibles con la función de miembro del Collège juridictionnel; existe un procedimiento de recusación que es de aplicación a los miembros²⁷ en virtud del artículo 83 *quinquies*, apartado 2, de la Ley de 12 de enero de 1989, siendo las causas de recusación sustancialmente idénticas a las que se aplican a los miembros del poder judicial; y los miembros del Collège juridictionnel son nombrados por un período indefinido y no pueden ser revocados.

Después de este examen, el Tribunal decidió que el Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale era un órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 234 CE, y declaró la admisibilidad de cuestión prejudicial.

Al entrar al fondo del asunto, reformuló la cuestión, entendiendo que el órgano jurisdiccional nacional quería saber si los artículos 49 CE, 50 CE y 55 CE se oponen a la aplicación de un impuesto sobre las antenas parabólicas como el establecido en los artículos 1 a 3 de la ordenanza fiscal descrita.

Recordó, a continuación, que, aunque en el actual estado del derecho comunitario la materia de los impuestos directos no está incluida, como tal, en la esfera de la competencia de la Comunidad, los Estados miembros deben ejercer las competencias que conservan respetando el derecho comunitario²⁸. De esta forma, el Tribunal ha reconocido que, en el ámbito de la libre prestación de servicios, una medida fiscal nacional que obstaculiza el ejercicio de esta libertad podía constituir una medida prohibida²⁹. Puesto que la observancia de las normas reguladoras de la libre prestación de servicios se impone a la acción de las autoridades públicas³⁰ es indiferente que la medida fiscal de que se trata haya sido dictada por una corporación local y no por el propio Estado miembro.

Por otra parte, tanto la emisión de mensajes televisados como su transmisión se inscriben claramente en el ámbito de las normas del Trata-

²⁶ Artículo 83 *quinquies*, apartado 2, de la Ley de 12 de enero de 1989.

²⁷ Establecido por los artículos 22 a 25 del Real Decreto de 17 de septiembre de 1987.

²⁸ Sentencia de 28 de abril de 1998, Safir (C-118/96, Rec. p. I-1897), apartado 21.

²⁹ Sentencias de 13 de diciembre de 1989, Corsica Ferries France (C-49/89, Rec. p. 4441), apartado 9, y de 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia (C-381/93, Rec. p. I-5145), apartados 20 a 22.

³⁰ Sentencia de 12 de diciembre de 1974, Walrave y Koch (36/74, Rec. p. 1405), apartado 17.

do relativas a la prestación de servicios³¹. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 49 CE no sólo exige eliminar toda discriminación por razón de la nacionalidad en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos³². Además, el Tribunal ya ha declarado que el artículo 49 CE se opone a la aplicación de toda normativa nacional que dificulte más la prestación de servicios entre Estados miembros que la puramente interna en un Estado miembro³³. El Tribunal observó, a este respecto, que la creación de un impuesto sobre las antenas parabólicas tiene como efecto imponer a la recepción de emisiones televisadas difundidas por satélite un gravamen que no recae sobre la de emisiones transmitidas por cable, puesto que este último medio de recepción no está sujeto a un impuesto similar a cargo del destinatario.

La Comisión había informado de que, mientras que las emisiones televisadas ofrecidas por organismos de radiodifusión establecidos en Bélgica disfrutaban de un acceso ilimitado a la distribución por cable en este Estado miembro, no sucede así con las emisiones ofrecidas por organismos establecidos en algunos otros Estados miembros. De esta forma, el número de cadenas danesas, griegas, italianas, finlandesas o suecas que pueden difundirse por cable en Bélgica es particularmente limitado, y la Comisión menciona a este respecto una cadena como máximo por Estado, e incluso ninguna. De ello se desprende que la mayoría de las emisiones de radiodifusión televisada difundidas a partir de dichos Estados miembros tan sólo pueden ser captadas por antenas parabólicas. El Tribunal apreció que, en circunstancias como éstas, un impuesto como el creado por la ordenanza fiscal puede disuadir a los destinatarios de los servicios de radiodifusión televisada establecidos en el territorio del municipio de Watermael-Boitsfort de intentar acceder a las emisiones de ra-

³¹ Sentencias de 30 de abril de 1974, Sacchi (155/73, Rec. p. 409), apartado 6; de 18 de marzo de 1980, Debauve y otros (52/79, Rec. p. 833), apartado 8; de 18 de junio de 1991, ERT (C-260/89, Rec. p. I-2925), apartados 20 a 25; de 25 de julio de 1991, Comisión/Países Bajos (C-353/89, Rec. p. I-4069), apartado 38; de 16 de diciembre de 1992, Comisión/Bélgica (C-211/91, Rec. p. I-6757), apartado 5, y de 5 de octubre de 1994, TV10 (C-23/93, Rec. p. I-4795), apartados 13 y 16.

³² Sentencias de 25 de julio de 1991, Säger (C-76/90, Rec. p. I-4221), apartado 12, y de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec. p. I-3803), apartado 14.

³³ Sentencias de 28 de abril de 1998, Kohll (C-158/96, Rec. p. I-1931), apartado 33, y de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms (C-157/99, Rec. p. I-5473), apartado 61.

diodifusión televisada procedentes de otros Estados miembros, dado que la recepción de las citadas emisiones está sujeta a un gravamen que no recae sobre la de las emisiones ofrecidas por organismos de radiodifusión establecidos en Bélgica.

Además, como había señalado también la Comisión, la creación de un impuesto de esta índole puede obstaculizar el ejercicio de las actividades de los operadores dedicados a la transmisión por satélite, al imponer a la recepción de las emisiones transmitidas por los citados operadores un gravamen que no recae sobre la recepción de las emisiones difundidas por los distribuidores nacionales por cable.

De estas consideraciones dedujo el Tribunal que el impuesto sobre las antenas parabólicas creado por la ordenanza fiscal puede perjudicar aún más las actividades de los operadores que desempeñan su actividad en el ámbito de la radiodifusión o de la transmisión televisada establecidos en Estados miembros distintos de Bélgica, mientras que garantiza una ventaja particular al mercado interno belga y a las actividades de radiodifusión y de teledistribución internas de este último Estado miembro.

El Ayuntamiento de Watermael-Boitsfort invocaba, en apoyo de la ordenanza fiscal, su intención de limitar la proliferación anárquica de antenas parabólicas en su territorio y de preservar de esta forma la calidad del medio ambiente. A este respecto, el Tribunal señaló que, aun admitiendo que la consecución del objetivo de protección invocado por el municipio de Watermael-Boitsfort tenga entidad suficiente para justificar un obstáculo a la libre prestación de servicios y aun suponiendo que esté acreditado que la mera reducción del número de antenas parabólicas que se prevé lograr a través de la creación de un impuesto como el que se cuestiona en el asunto principal pueda garantizar la consecución de este objetivo, el citado impuesto sobrepasa lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

En efecto, existen otros medios distintos del impuesto controvertido en el asunto principal, menos restrictivos para la libre prestación de servicios, para alcanzar el objetivo de protección del medio ambiente urbano, como la adopción de disposiciones reguladoras del tamaño de las antenas, de la localización y de las modalidades de instalación de éstas en el edificio o en las inmediaciones de éste o de la utilización de antenas colectivas³⁴.

³⁴ El Tribunal mencionó que el municipio de Watermael-Boitsfort había adoptado disposiciones de esta índole. Reglamento urbanístico sobre las antenas receptoras exteriores, aprobado por Decreto del Gobierno de la Región de Bruxelles-Capitale, de 27 de febrero de 1997 (*Moniteur belge* de 31 de mayo de 1997, p. 14520).

Por estas razones, el Tribunal respondió al Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale que los artículos 49 CE, 50 CE y 55 CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la aplicación de un impuesto sobre las antenas parabólicas como el creado por los artículos 1 a 3 de la ordenanza fiscal.

Comentario

El particular interés de este asunto se halla en el examen de su admisibilidad, sobre la que el Abogado general y el Tribunal de Justicia discreparon abiertamente, declarándose en contra el primero, y pronunciándose a favor el segundo, como se ha visto.

Partiendo de las dudas expresadas por la Comisión sobre el carácter de órgano jurisdiccional nacional, a los efectos del artículo 234 CE, del Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale, el Abogado general Sr. Ruiz-Jarabo examina en profundidad la naturaleza del ente que había realizado el reenvío. En su opinión, se trata de un órgano que, tanto en su origen como en su configuración, presenta características muy particulares, que hacen difícil su clasificación con los criterios hasta ahora proporcionados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Después de poner de relieve que el Tratado no define la noción de órgano jurisdiccional nacional, y que tampoco el Tribunal se ha preocupado de precisarla, critica la jurisprudencia existente por haberse limitado a establecer criterios orientativos relativos al origen legal del órgano, la permanencia y la independencia, el carácter obligatorio de la jurisdicción que ejerce, la naturaleza contradictoria del procedimiento, el talante jurisdiccional de la decisión y la aplicación de normas jurídicas³⁵. A este respecto, pone de manifiesto las profundas contradicciones entre las soluciones propuestas por los abogados generales en sus conclusiones y las adoptadas por el Tribunal en sus sentencias y califica esta jurisprudencia como casuística, muy elástica y poco científica, con contornos muy difusos.

La primera parte de la argumentación de las conclusiones está dedicada al examen pormenorizado de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el concepto de órgano jurisdiccional. Desde que resolviera la cuestión prejudicial remitida en 1965 por un tribunal ar-

³⁵ La sentencia de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 377) fue la primera en la que el Tribunal empezó a dar esas orientaciones. La sentencia de 30 de noviembre de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Rec. p. I-10497) es una de las más recientes.

bitral que no pertenecía a la organización judicial de los Países Bajos, pero que era competente para conocer de los recursos dirigidos contra las decisiones de una institución de seguridad social, cuando el Tribunal apuntó cinco de los criterios que considera definitorios del carácter jurisdiccional de un órgano: origen legal, permanencia, principio de contradicción, carácter obligatorio y aplicación de normas de derecho, ha verificado, en cada caso, la concurrencia de los requisitos, que ha perfilado y completado, añadiendo otros, como el de la independencia³⁶, que fue asumido sin condiciones en el asunto Corbiau³⁷. El Abogado general señala que es significativo que el criterio de la independencia, que ha de ser el primero en el perfil de un juez, tuviera que esperar hasta 1987 para asomar en una sentencia del Tribunal de Justicia.

En ese contexto, pasa revista al progresivo relajamiento del requisito de la independencia del órgano. Si bien en las sentencias dictadas en la década de los ochenta y aún en alguna de los años noventa, cuando se declaró incompetente porque el ministerio fiscal no podía considerarse independiente³⁸, el Tribunal exigió el cumplimiento del requisito de la independencia para que un órgano pueda ser considerado órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 234 CE, a partir de 1997 se observa una disminución gradual de esta exigencia³⁹, que pasa por el abandono de la condición de tercero del órgano, dejando al margen la ausencia de normas específicas destinadas a garantizar la independencia de sus miembros⁴⁰ y que, en opinión del Abogado general culmina en la sentencia Gabalfrisa y otros⁴¹. En ese asunto hubo de examinar la cualidad de órgano jurisdiccional de los tribunales económico-administrativos españoles, que no forman parte del poder judicial, sino que están integrados orgánicamente en el Ministerio de Hacienda, que es la administración

³⁶ Sentencia de 11 de junio de 1987, Pretore di Salò (14/86, Rec. p. 2.545).

³⁷ Sentencia de 30 de marzo de 1993 (C-24/92, Rec. p. I-1277).

³⁸ Sentencia de 12 de diciembre de 1996 Procesos penales contra X (asuntos acumulados C-74/95 y C-129/95, Rec. p. I-6609).

³⁹ En la sentencia Dorsch Consult, antes citada, otorgó el carácter de órgano jurisdiccional a la Comisión federal alemana para el control de la adjudicación de los contratos públicos, a lo que se oponía el Abogado general Sr. Tesouro. En las sentencias de 4 de marzo de 1999, Hospital Ingenieure (C-258/97, Rec. p. I-1405), y de 18 de noviembre de 1999, Unitron Scandinavia y 3-S (C-275/98, Rec. p. I-8291), admitió las cuestiones prejudiciales remitidas por órganos encargados del control de la adjudicación de los contratos públicos.

⁴⁰ Sentencia de 4 de febrero de 1999, Köllensperger y Atzwanger (C-103/97, Rec. p. I-551). El Abogado general Sr. Saggio había propuesto la inadmisión de la cuestión prejudicial.

⁴¹ Antes citada. El Abogado general Sr. Saggio se había pronunciado por la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial.

responsable de los actos que han de enjuiciar. A pesar de la opinión de la doctrina, que cita, y de su abogado general, les confirió la condición de órgano jurisdiccional de un Estado miembro.

Analiza también la relativización creciente del requisito de la contradicción en el procedimiento⁴², que demostró muy pronto no ser un presupuesto de procedibilidad⁴³, a pesar de que, en algún momento, el Tribunal haya llegado a afirmar la conveniencia de que la cuestión prejudicial se plantee sólo como consecuencia de un debate contradictorio⁴⁴. Sin embargo, en estos últimos años, el Tribunal ha admitido a trámite y se ha pronunciado sobre cuestiones prejudiciales planteadas en procedimientos en los que la ausencia de carácter contradictorio no se veía contrarrestada por la radical independencia del órgano promotor de la cuestión⁴⁵.

Estas consideraciones llevan al Abogado general a afirmar la necesidad imperiosa de un cambio jurisprudencial. Las razones que aduce para ello son: a) la inseguridad jurídica que provoca la ausencia de un concepto de órgano jurisdiccional y los titubeos jurisprudenciales; b) la condición jurisdiccional del órgano nacional como requisito de orden público determinante de la competencia del Tribunal de Justicia; c) las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam en el tratamiento general de la cuestión prejudicial, en particular en cuanto a los órganos jurisdiccionales nacionales facultados para realizar el reenvío⁴⁶; d) la reforma que puede instaurar la ratificación del Tratado de Niza⁴⁷ y la atribución de competencias prejudiciales al Tribunal de Primera Ins-

⁴² En las sentencias de 5 de mayo de 1977 Pretore di Cento (110/76, Rec. p. 851), y de 22 de septiembre de 1988, Pretura unificata di Torino (228/87, Rec. p. 5099), al Tribunal de Justicia ni siquiera se le plantearon dudas sobre la admisibilidad de unas cuestiones prejudiciales surgidas de sendas causas sin partes.

⁴³ Por ejemplo, en las sentencias de 14 de diciembre de 1971, Politi (43/71, Rec. p. 1039) y de 21 de febrero de 1974, Birra Dreher (162/73, Rec. p. 201), se afirma que el artículo 234 CE no subordina el planteamiento de una cuestión prejudicial al carácter contradictorio del procedimiento y que, por lo tanto, se puede plantear una cuestión prejudicial cuando no haya controversia.

⁴⁴ Sentencias de 28 de junio de 1978, Simmenthal (70/77, Rec. p. 1453) y de 15 de diciembre de 1993 Ligur Carni y otros (asuntos acumulados C-277/91, C-318/91 y C-319/91, Rec. p. I-6621).

⁴⁵ El Abogado general dedica un apartado de las conclusiones a la confusión implantada en el requisito del carácter jurisdiccional de la decisión que pone fin al proceso, otro a los problemas suscitados por la consideración de los árbitros como órganos jurisdiccionales, y otro a la extensión de la noción a los tribunales de ultramar, a órganos que no forman parte del sistema judicial de ningún Estado miembro y a tribunales internacionales.

⁴⁶ El Tratado quiebra la disciplina unitaria del sistema y, a la cuestión prejudicial general del artículo 234 CE, se añaden otras dos específicas que presentan perfiles singulares: una, en el artículo 35 UE, apartado 1, y la otra, en el artículo 68 CE, apartado 1.

⁴⁷ Firmado el 26 de febrero de 2001 (DO C 80, p. 1).

tancia⁴⁸; e) la conveniencia de que toda la aplicación del derecho comunitario quede sometida a la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia⁴⁹ y, f) los efectos perturbadores de la intromisión de un órgano administrativo en un diálogo entre jueces⁵⁰.

A continuación, propone al Tribunal de Justicia la elaboración de un nuevo concepto de órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 234 CE, que debería cumplir determinados requisitos. En primer lugar, tener carácter comunitario, en el sentido de que órgano jurisdiccional no es sólo el que lo sea con arreglo al derecho nacional, sino también el que lo deba ser con el fin de que no haya ningún sector del derecho comunitario que pueda escapar al proceso armonizador⁵¹; en segundo lugar, y como regla general, incluir a todos los órganos integrados en la estructura judicial nacional, siempre que actúen en ejercicio de su potestad de juzgar⁵², excluyendo a los que no forman parte de la estructura judicial interna. Como excepción a la regla, el Abogado general propone incluir en el concepto, además, a aquellos órganos que, sin formar parte de la estructura judicial, tienen la última palabra en el ordenamiento jurídico nacional, dado que el Tribunal debe velar para que situaciones regidas por el derecho comunitario no queden fuera de su ju-

⁴⁸ Recomienda al Tribunal de Justicia que deje claro lo que entiende por órgano jurisdiccional nacional y señale al de Primera Instancia la pertinente pauta. Si no lo hace así, se corre el riesgo de que a las actuales vacilaciones de un órgano se añadan las del otro, cuando la referida previsión se desarrolle y cobre vigencia.

⁴⁹ En su opinión, la clave del éxito de la competencia prejudicial ha radicado en la centralización de la función interpretativa, que facilita la uniformidad. Si se da participación a otros órganos, se corre el riesgo de romper la unidad. Cuando sobre una misma institución jurídica del derecho europeo aparezcan dos interpretaciones distintas de sendos órganos judiciales comunitarios, el reenvío prejudicial quedará tocado de muerte.

⁵⁰ Apunta que, si la cuestión es planteada por un órgano administrativo, el recurso jurisdiccional que después se interponga contra su decisión puede resultar condicionado por el planteamiento efectuado, por la forma en que se realizó o por el momento en que se suscitó, de manera que el verdadero órgano judicial se vea en buena medida privado de la facultad de utilizar el reenvío prejudicial, ya que, aun cuando en teoría podría suscitar una nueva pregunta, impondría a las partes un retraso suplementario en la tramitación del proceso principal, que sería insoportable para una administración de justicia ya bastante lenta.

⁵¹ Esta es la razón por la que el Tribunal de Justicia ha dado gran importancia a la circunstancia de que la decisión del órgano remitente sea revisable en el sistema jurídico interno. Si actúa como última instancia, relativiza los requisitos que impone para considerar jurisdiccional a un órgano y otorga tal condición a estructuras administrativas.

⁵² El Abogado general afirma que todo órgano del poder judicial de un Estado miembro que actúa con independencia para resolver, conforme a criterios jurídicos, un litigio en el seno de un procedimiento contradictorio constituye siempre un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 CE, y así debe decirlo el Tribunal de Justicia, que no puede negar la condición de tal a quien, de acuerdo con su derecho nacional, la ostenta.

risdicción y, por tanto, sin una interpretación uniforme de las normas que las disciplinan⁵³.

Las ventajas de adoptar esta nueva aproximación al concepto de órgano jurisdiccional nacional serían, a juicio del Abogado general, múltiples: por una parte, la labor del Tribunal sería más sencilla y tendría la virtud de producir resultados mucho más nítidos que los actuales ya que, ante cuestiones prejudiciales planteadas por órganos integrados en la organización judicial de un Estado miembro, sólo tendría que comprobar que actúan en ejercicio de la potestad de juzgar y, si el que la envía es un órgano que no forma parte de tal organización, tan sólo tendría que apreciar si la resolución que debe adoptar no es susceptible de ulterior control judicial y proceder a un análisis estricto del cumplimiento de los criterios que caracterizan a un órgano que ejerce una función de naturaleza jurisdiccional; por otra parte, con la aplicación de los criterios propuestos se reduciría el número de cuestiones prejudiciales⁵⁴; además, se evitarían los problemas que ocasiona el que el Tribunal de Justicia otorgue la condición de jueces a quienes no lo son para su ordenamiento jurídico nacional, pues distorsiona la identidad que debe existir entre quien formula la pregunta y quien recibe la respuesta y vulnera el sistema constitucional del Estado miembro correspondiente.

No constituye ninguna sorpresa ver, después de tales consideraciones, que el Abogado general sostiene que el Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-capitale es un supuesto límite, cuya caracterización como órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 234 CE resulta más que dudosa a la luz de la jurisprudencia, y que ilustra a la perfección la utilidad del cambio de orientación que sugiere. Si bien la cuestión prejudicial había sido remitida por una estructura colegial con todas las características extrínsecas de un tribunal de justicia, esa estructura no es, en realidad, un órgano judicial.

⁵³ Situaciones que, en opinión del Abogado general, además de excepcionales, son virtualmente inexistentes gracias al reconocimiento del derecho a obtener una efectiva tutela judicial, que demanda la desaparición de campos exentos del control jurisdiccional.

⁵⁴ Señala que un incremento importante del número de asuntos a los que tuviera que dar respuesta el Tribunal podría atentar, de forma indirecta, contra la uniforme interpretación del derecho comunitario que el proceso prejudicial pretende salvaguardar. La aceptación de cuestiones planteadas por órganos que no forman parte de la organización judicial nacional es susceptible de aumentar la carga de trabajo del Tribunal y alargar el tiempo de resolución. Esta prolongación de los plazos a causa del planteamiento de innecesarias cuestiones prejudiciales podría disuadir a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de suscitar las imprescindibles para la aplicación uniforme del derecho comunitario, con lo que la cooperación judicial pretendida por el artículo 234 CE quedaría afectada.

Después de examinar con todo detalle los rasgos que lo caracterizan, el Abogado general demuestra que el Collège juridictionnel no es una instancia política y que ejerce su competencia con independencia de la autoridad que designa a sus miembros. Sin embargo, a pesar de su independencia funcional, no deja de insertarse en la organización administrativa de Bruselas-Capital, tiene atribuidas competencias para resolver las reclamaciones relativas a los tributos propios de la región, y actúa como filtro entre las autoridades administrativas que gestionan y liquidan los impuestos y los tribunales de justicia. Sus decisiones son siempre recurribles ante órganos judiciales, bien en apelación, si la cuantía de la reclamación es igual o superior a diez mil francos belgas, bien, en caso contrario, directamente en casación. Estos verdaderos órganos jurisdiccionales podrían solicitar la interpretación prejudicial en los términos adecuados, con una visión más global del ordenamiento jurídico nacional y con la independencia y la responsabilidad propias de quien tiene encomendado el ejercicio del poder judicial.

El Abogado general sugería, en consecuencia, elevar el asunto al Pleno del Tribunal, para que pudiera adoptar el cambio de rumbo que proponía y se declarara, a continuación, incompetente para responder a la cuestión prejudicial planteada por el Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-capitale, por no ser un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 CE.

(MIRP)

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.—I. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN: I.1. **La Convención previa a la conferencia intergubernamental de reforma de los Tratados;** I.2. **La definitiva obligatoriedad del euro en doce Estados de la Unión;** I.3. **La ampliación de la UE: retraso por la negociación del capítulo agrícola.**—II. LA ACTUALIDAD INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA: II.1. **Los Consejos Europeos de la Presidencia española;** II.2. **Los relevos en el Banco Central Europeo;** II.3. **La Presidencia danesa de la Unión.**—III. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA: III.1. **La Cumbre UE-América Latina;** III.2. **Acuerdo de asociación con Chile;** III.3. **Propuesta de organismo de supervisión de las entidades financieras;** III.4. **Tribunal de Primera Instancia: sentencias sobre las ayudas a Daewoo;** III.5. **Propuesta de reforma de la política pesquera;** III.6. **Mercado interior: la Comisión aprueba un plan para reducir y simplificar la Normativa Europea;** II.7. **La guerra del acero;** III.8. **Competencia: propuesta de liberalización de la venta de automóviles;** III.9. **Competencia: propuesta de autorización de «la venta a pérdidas»;** III.10. **Tribunal de Justicia: condena de las «acciones de oro» en empresas privatizadas.**

Introducción

A las puertas de su gran ampliación al Este, la Unión Europea afronta el reto de una reforma profunda. El pasado 28 de febrero, en el marco de la Convención sobre el futuro de Europa, se inició el difícil debate de fondo sobre la configuración del continente en los próximos años. El presidente de la Convención, Giscard D'Estaing no dudó en lanzar un «aviso a navegantes» afirmando que «si el foro fracasa, la Unión se vería ante la amenaza de su desmembramiento».

Este tono alarmista no resulta nuevo. Europa está muy acostumbrada a una cierta infravaloración de su propio proceso integrador, más aun en estos momentos, cuando la Ampliación representará un «sobrecoste» importante para los actuales Estados miembros.

En todo caso, y a pesar de las constantes «amenazas» de renacionalización de competencias, de reformas en sectores básicos como la agricultura o la pesca o de los escasos avances en sus relaciones con América Latina, la Unión Europea sí ha demostrado su valor, como bloque económico, en la denominada «guerra del acero» con Estados Unidos, y en la defensa del Mercado Unico, con nuevas sentencias contrarias a las Ayudas de Estado y que cuestionan las «acciones de oro», y con la puesta en marcha de nuevas liberalizaciones en sectores estratégicos como la energía o el transporte.

I. El estado de la integración

I.1. *La convención previa a la conferencia intergubernamental de reforma de los tratados*

El 28 de febrero de 2002 se celebró en Bruselas un solemne acto de inauguración de la Convención que deberá sentar las bases del futuro de Europa.

El presidente de turno de la UE, José María Aznar, estuvo acompañado por los presidentes de la propia Convención, Valéry Giscard d'Estaing, y de la Comisión Europea, Romano Prodi.

Los medios de comunicación destacaron, al respecto de las intervenciones de los tres dignatarios, el «europeísmo» del discurso del ex-presidente de la República francesa, quien tras asegurar que «es difícil de creer el camino recorrido desde Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak y Alcide de Gasperi», puso como ejemplo que, hace sesenta años, nadie hubiera soñado ver sentados juntos a británicos, franceses o alemanes, y mucho menos, hace tan sólo quince años, hacerlo con rumanos, húngaros o checos.

Giscard mostró ya en este discurso inaugural, su fuerte apuesta por elaborar una Constitución europea. El presidente Prodi fué más allá, afirmando que esta Carta Magna deberá marcar «el nacimiento de la Europa política».

El italiano aprovechó su intervención para hacer una implícita alusión a su pulso frente a los Estados al advertir que «la casa común europea no puede edificarse sobre la ley que marquen unos pocos porque sean más grandes, más fuertes o más antiguos en el club», aunque acto

seguido también afirmó, tirando piedras a su tejado que «misiones y competencias que hoy corresponden a la Unión pueden y deben reconsiderarse y devolverse a los Estados miembros».

Los puntos neurálgicos que habrán de centrar los debates fueron objeto de un resumen por parte de Giscard: la organización de las instituciones europeas, la apuesta por un modelo federal, tal como defiende Alemania o por la vía de la Federación de Estados-nación defendida particularmente por París, y la simplificación de los Tratados.

Las principales incógnitas que, previsiblemente, resolverá la Convención en un año, y en último término los Estados en una Conferencia Intergubernamental en 2004, se referirán a la configuración de la UE en 2010 o 2020, qué papel jugará en el mundo, cuál será el nivel de soberanía que mantendrán los Estados, si los europeos tendremos una Constitución, un gobierno económico o un presidente de la Comisión elegido directamente por los ciudadanos, junto con otro presidente de la Unión designado por los Estados.

Los 105 miembros de la Convención dieron comienzo, así, una serie de reuniones mensuales que deberán dar paso a los debates en el seno de la Conferencia Intergubernamental, integrada por representantes de los Estados, a partir del segundo semestre de 2003.

Esta compleja y costosa Convención (entre sus 105 miembros y 100 suplentes figuran representantes de los Estados, la Eurocámara, los Parlamentos Nacionales y la Comisión, ascendiendo su presupuesto a 10,5 millones de euros) ha sido diseñada para abrir el debate a los diferentes estamentos políticos nacionales y a la opinión pública.

I.2. La definitiva obligatoriedad del euro en doce Estados de la Unión

Durante el primer semestre de 2002 los europeos hemos sido testigos de la despedida definitiva de doce de nuestras monedas nacionales y de la implantación obligatoria y definitiva del euro.

Así, el 28 de febrero se llegaba a la fecha límite para la pérdida de valor legal de las monedas nacionales en la Eurozona, y el 30 de junio, los bancos y entidades de crédito dejaban de estar obligados a realizar el canje de moneda nacional por euros.

También fue noticia en julio la recuperación de la paridad del euro con respecto al dólar estadounidense, paridad que había perdido hacía dos años y medio, en febrero de 2000.

Tras una apreciación del 13% durante el último año, la moneda europea alcanzó el mismo valor que la estadounidense en el mercado de divisas, aunque los analistas coincidieron en apuntar que el mérito de este repunte no se encontraba tanto en la fortaleza del euro como en la

propia debilidad del dólar. Los escándalos contables de Estados Unidos y la incertidumbre económica en este país explicaban, en gran medida, la caída de la demanda de dólares y la consiguiente apreciación de la divisa europea.

En todo caso, la fortaleza del euro tiene dos efectos contrapuestos. Por una parte, representa, como la califican algunos expertos, un «bálsamo para la inflación», puesto que Europa compra muchas materias primas, y en especial el petróleo, en dólares. Pero, por otra parte, repercutirá negativamente en las exportaciones de la zona del euro a mercados del área del dólar, en la medida en que, efectivamente, las empresas localizadas en el territorio de la UME perderán competitividad frente a sus competidoras. Las economías más afectadas fueron la alemana, tradicional exportadora de bienes de equipo hacia Estados Unidos y su área de influencia, y la italiana, que comercializa en estos países bienes de consumo.

1.3. La ampliación de la UE: retraso por la negociación del capítulo agrícola

A pesar de que las negociaciones con los países candidatos a la Adhesión avanzaban de forma espectacular y todo hacía pensar que podría cumplirse la fecha de cierre de los debates en diciembre de 2002, el proceso sufrió, en junio, un serio revés.

El obstáculo surgió con la incapacidad de los Quince por alcanzar una postura común en la negociación de tres de los capítulos más relevantes: agricultura, política regional y fondos estructurales, y presupuesto.

El apartado agrícola fue el que, efectivamente, desató la alarma, ya que cuatro Estados comunitarios, Alemania, Reino Unido, Holanda y Suecia, que son «contribuyentes netos» al presupuesto comunitario, mostraron su total oposición a que los países candidatos reciban ayudas directas a la agricultura una vez que ingresen en la UE. Antes de tomar ninguna decisión al respecto, estos cuatro países afirmaron necesitar «conocer cuál sería la reforma a medio plazo de la Política Agrícola Común» que, efectivamente, debe estudiarse en el segundo semestre de 2002. La reforma agrícola condicionará, lógicamente, su coste y, por tanto, la aportación de los Estados miembros al presupuesto comunitario, aportación que los cuatro países mencionados consideran, para sí mismos, excesiva.

Los países candidatos, por su parte, hicieron valer su preocupación por el retraso anunciado en las negociaciones, y más aún cuando quien, efectivamente, lidera el bloqueo es Alemania, un país que se encuentra en plena campaña electoral hasta el próximo otoño.

II. La actualidad institucional de la Unión Europea

II.1. *Los Consejos Europeos de la Presidencia española*

Durante el primer semestre de 2002 se celebraron dos Consejos Europeos en España, en las ciudades de Barcelona y Sevilla.

La cumbre de Barcelona tuvo lugar los días 15 y 16 de marzo. La presidencia española presentaba en este Consejo una agenda de debate basada en las liberalizaciones de los mercados y reformas económicas planteadas en el Consejo de Lisboa para llegar al pleno empleo en 2010.

Los Quince decidieron, efectivamente, relanzar el denominado «proceso de Lisboa», sobre la base de un renovado compromiso con las liberalizaciones, y con la premisa de que este proceso hará compatibles los objetivos de pleno empleo, competitividad y mantenimiento del modelo social europeo.

El gobierno español debió ceder en varios temas para conseguir un acuerdo. Así, tuvo que renunciar a su proyecto de crear un Banco Euro-mediterráneo, y tuvo que acceder al retraso en la liberalización del mercado eléctrico y a una diferente reforma en el mercado laboral.

El consenso entre las posturas más liberalizadoras de la Comisión, Reino Unido e Italia y la defensa de Francia del interés público y social no era, efectivamente, tarea fácil. Además, el calendario electoral europeo —las inminentes elecciones en Francia, Alemania, Portugal y Holanda— no fue, tampoco, un factor de impulso de las reformas.

El capítulo eléctrico, el más complicado de todos, se cerró con un acuerdo de apertura del mercado en 2004 para todos los consumidores excepto los hogares, y a cambio de unas determinadas garantías de servicio público.

De esta forma, las empresas y los profesionales europeos, que representan entre el 60 y el 70% del mercado, podrán elegir su proveedor de electricidad y gas a partir de 2004. Francia logró bloquear la ampliación de la liberalización a los hogares y sólo accedió al acuerdo tras incluir la condición de que en la primavera de 2003 se deberá tomar una decisión relativa a «la adopción de nuevas medidas en el sector eléctrico, que tengan en cuenta la definición de las obligaciones de servicio público, la seguridad de abastecimiento y, en particular, la protección de las zonas apartadas y de los grupos de población más vulnerables». Además, también se deberá avanzar en la armonización de la fiscalidad de la energía.

Así es como el compromiso global se construyó sobre tres aspectos complementarios. Por una parte, los Quince alcanzaron un acuerdo sobre

las liberalizaciones, que consiguió satisfacer las demandas de los gobiernos más liberales (España, Reino Unido e Italia); por otra, también alcanzaron un compromiso de llegar a un acuerdo sobre la fiscalidad de la energía a más tardar en diciembre de 2004, con lo que se atendían las peticiones de los países más ecologistas (los nórdicos, Holanda y Alemania); y, finalmente, se planteó la necesidad de definir un servicio público de interés general, para dar satisfacción al gobierno francés. Los Quince se comprometieron, también, a crear un organismo regulador del sector energético en cada país.

El acuerdo fue calificado como un paso clave para liberalizar de forma efectiva el mercado. Actualmente, varios países ya han liberalizado completamente su sector eléctrico (Austria, Alemania, Finlandia, Reino Unido y Suecia), y otros muestran grandes avances (Dinamarca 90%, España 54% e Italia 45%); pero la falta de conexiones eléctricas internacionales limitan los beneficios de la libre competencia en cuanto a rebajas de precios. La construcción de las nuevas infraestructuras será sufragada, mayoritariamente, por la iniciativa privada.

Los Estados comunitarios asumieron, en este sentido, el compromiso de que la interconexión eléctrica deberá suponer, al menos, el 10% de su potencia de generación instalada en 2005. Con ello, será posible que el consumidor europeo que quiera, desde el extremo sur del continente, contratar su electricidad en el extremo norte, podrá realmente hacerlo.

Este se perfiló, efectivamente, como un aspecto fundamental para España, puesto que actualmente se mantiene prácticamente aislada de Europa, con un grado de interconexión que no alcanza el 3%.

El transporte aéreo también fue uno de los temas importantes de la reunión, y particularmente porque los líderes europeos consiguieron desbloquear el proyecto de cielo único, que pretende integrar en uno solo todos los sistemas de control de navegación aérea que existen actualmente en Europa. El compromiso final señalaba que la Comisión deberá presentar una serie de propuestas que «hagan realidad el cielo único en 2004». Además, las decisiones sobre las normas de franjas horarias de los aeropuertos tendrán que aprobarse este año.

En conjunto, el cielo único y la nueva regulación sobre horarios de aeropuertos deberían provocar una notable caída en la congestión aérea en la Unión Europea y, por ende, una gran reducción de consumo de combustible y de los precios.

El Consejo Europeo también dio un fuerte impulso a la integración de los mercados financieros, con la previsión de la plena integración de los mercados de valores y capital riesgo en 2003, y de los mercados de servicios financieros en 2005. Para esta fecha, deberán aplicarse una serie de normas comunitarias sobre conglomerados financieros, abuso de

posición dominante, intermediación de seguros, comercialización a distancia de servicios financieros, folletos, fondos de pensiones profesionales y el reglamento relativo a las normas internacionales de contabilidad.

En otro orden de temas, los Quince dieron los primeros pasos para flexibilizar el mercado laboral de la Unión Europea. El documento de conclusiones presentado incluía declaraciones genéricas, y apostaba por evitar que el sistema de protección por desempleo «desincentive la búsqueda de ocupación a los perceptores». A los desempleados les debe resultar más «rentable» trabajar que recibir un subsidio.

Ante la baja tasa de empleo femenino, la cumbre incluyó una petición para que en 2010 existan guarderías para, al menos, el 90% de los niños de edad comprendida entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos para el 33% de los niños menores de tres años. Así mismo, los Quince decidieron enviar una recomendación (la decisión final dependerá de cada Estado) para elevar en cinco años la edad de jubilación en la Unión, de los 58 actuales a 63 años.

También establecieron una serie de medidas para mejorar la movilidad de los trabajadores en la UE, con la supresión de obstáculos, el reconocimiento profesional y la posibilidad de transferencia de los derechos de la Seguridad Social, incluidas las pensiones. El Consejo decidió que una Tarjeta de seguro de enfermedad sustituirá a los actuales formularios de papel.

Al margen de la Economía, la cumbre se saldó con dos acuerdos importantes en materia de política exterior: el pacto de Serbia y Montenegro para mantenerse unidas en una federación, y la declaración sobre Oriente Medio, que apoyaba el plan saudí y que exigía a Israel la libertad de movimientos para el líder palestino Yaser Arafat.

Por su parte, en junio se celebró el Consejo Europeo ordinario de la presidencia española en la ciudad de Sevilla los días 21 y 22 de junio.

El mayor éxito de la cumbre fue, sin duda, la presentación oficial de la Política Común en materia de inmigración, que venía siendo bloqueada durante años. Aunque todavía deberá ser perfilada en muchos de sus aspectos sustanciales, los dirigentes europeos lograron un primer diseño de un pacto sobre inmigración en unos términos muy alejados de las propuestas iniciales de los primeros ministros británico y español, Blair y Aznar; la propuesta inicial de imponer castigos a los países que no tomen medidas contundentes contra la inmigración ilegal fue sustituida, finalmente, por el apoyo financiero a aquellos países que sí las adopten.

El otro gran tema del Consejo, la Ampliación, se saldó con el mantenimiento del calendario previsto, es decir, con el previsible cierre de negociaciones con diez países candidatos a finales de año. Sin embargo,

también quedó en evidencia el grave obstáculo derivado del bloqueo de las ayudas agrícolas a los países candidatos por parte de algunos Estados comunitarios, liderados por Alemania.

Asimismo, la cumbre alcanzó un acuerdo para modificar el funcionamiento del Consejo de Ministros de la UE y del propio Consejo Europeo.

Las formaciones del Consejo de Ministros serán nueve, en lugar de las dieciséis existentes en la actualidad. Se denominarán «Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», «Asuntos Económicos y Financieros», «Justicia y Asuntos de Interior», «Empleo, Política Social y Bienestar», «Competitividad», «Transportes, Telecomunicaciones y Energía», «Agricultura y Pesca», «Medio Ambiente» y «Educación, Juventud y Cultura».

En estas reuniones ministeriales podrán asistir varios ministros por cada Estado miembro según las materias tratadas. De hecho, el denominado «Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores» se «doblará» en dos diferentes. Uno se dedicará estrictamente a «Asuntos Generales», y se responsabilizará de la preparación y seguimiento del Consejo Europeo, y de asuntos institucionales, administrativos y horizontales, que afecten a varias políticas de la Unión. El otro Consejo, que será la formación específica de «Exteriores», con días de reunión y agendas diferentes, tratará la acción exterior de la UE (PESC, cooperación exterior, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria).

Por lo que se refiere al propio Consejo Europeo, sus reuniones deberán ser más breves, iniciándose a última hora de la tarde y finalizando mediada la tarde del día siguiente. Asimismo, la institución deberá fijar un programa estratégico para períodos de tres años, a partir de diciembre de 2003, del que se derivarán programas operativos anuales. Este compromiso, unido a la institucionalización de la cooperación entre presidencias «cuando resulte evidente que un asunto se tratará esencialmente en el transcurso del semestre siguiente», constituye un cambio de cierta entidad en las actividades del Consejo Europeo, dependientes, hasta ahora, de las diferentes percepciones de las presidencias semestrales sobre lo que, en cada caso, debe ser la «agenda europea».

II.2. *Los relevos en el Banco Central Europeo*

El pasado 7 de febrero, el presidente del Banco Central Europeo, el holandés Wim Duisenberg, anunciaba por sorpresa su retirada de la entidad monetaria el próximo 9 de julio de 2003, fecha en que cumplirá 68 años.

En una rueda de prensa celebrada tras la reunión del Consejo de Gobierno del BCE en la ciudad holandesa de Maastricht, Duisenberg recor-

dó que en el momento de su nombramiento, en mayo de 1998, ya advirtió de que, por motivos de edad, no cumpliría íntegramente los ocho años de mandato previstos para la presidencia de la entidad monetaria europea. Puntualizó, además, que el anuncio anticipado de su retirada obedecía a razones de transparencia, ante las especulaciones que sobre este asunto se estaban ya difundiendo en los medios de comunicación y en los mercados financieros, y que en nada beneficiaban a la moneda única. «Vivimos en un mundo de incertidumbres, y al menos he querido contribuir eliminando una de ellas: la fecha de mi retirada», añadió.

De esta forma, el holandés despejó el camino para su eventual sucesor en el cargo, el francés Jean-Claude Trichet, quien ya aspiraba a dirigir el Banco en 1998. El actual gobernador del Banco de Francia ha perdido, sin embargo, cierta legitimidad ante los países de la Unión Monetaria, ya que pesa sobre él una amenaza de procesamiento por sus presuntas implicaciones en el escándalo de la privatización del banco galo Crédit Lyonnais.

En sus más de tres años al frente del BCE, Duisenberg ha demostrado ser un acérrimo defensor de la estabilidad de precios en la zona euro y, efectivamente, ha pilotado el exitoso proceso del nacimiento de la moneda única y su puesta en circulación entre más de 300 millones de europeos el 1 de enero. Sin embargo, también ha debido hacer frente, durante este período, al fuerte debilitamiento del euro frente al dólar y a la reducida credibilidad que la institución ha alcanzado en los mercados.

Por otra parte, en abril los Quince adoptaron la decisión sobre la sucesión del vicepresidente del Banco, Christian Noyer, que debía producirse el 31 de mayo de 2002.

En Oviedo, los ministros de Economía y Finanzas nombraron al entonces gobernador del Banco de Grecia, Lucas Papademos, como nuevo vicepresidente de la institución. Con este nombramiento, los países de la Unión Monetaria reconocían una brillante trayectoria profesional, en la medida en que todos los analistas responsabilizan a Papademos de la entrada de la dracma griega en el euro, después de conseguir que la inflación en Grecia pasara del 10 al 2% en cinco años.

El mandato de los seis miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central es de ocho años. Sin embargo, para evitar una renovación total de todos ellos en el mismo momento, se aprobó una derogación excepcional a este mandato de ocho años en el primer Comité. De esta manera, tras el relevo de Noyer vendrá la sustitución, en 2003, de la finlandesa Sirkka Hamalainen. Y en años sucesivos, serán el español Eugenio Domingo Solans (2004), el italiano Padoa Schioppa (2005) y el alemán Otmar Issing (2006), quienes serán sustituidos en el Comité.

II.3. *La Presidencia danesa de la Unión*

El gobierno danés tomó el relevo de la presidencia de la Unión Europea el 1 de julio pasado.

Su primer ministro, Anders Fogh Rasmussen, señaló entonces, ante el Parlamento Europeo, que su principal objetivo de la presidencia era la conclusión de las negociaciones para la Ampliación de la Unión Europea. «No digo que ahora o nunca, pero sí que si no lo hacemos en el transcurso de este semestre, corremos el peligro de que se retrasen las cosas durante años», afirmó.

A Copenhague le gustaría lograr este gran paso en la construcción europea diez años después de que, precisamente en un Consejo Europeo celebrado en la capital danesa, los Estados miembros fijasen las condiciones de carácter político que debían cumplir los países candidatos.

«El camino hacia el final de las negociaciones está lleno de trampas, que tendremos que evitar» reconoció Rasmussen. Entre ellas citó el espinoso asunto de la financiación en lo que respecta a la agricultura, los fondos estructurales y el presupuesto, precisando que «la Comisión ha realizado propuestas equilibradas y razonables, pero algunos Estados miembros las juzgan muy caras, mientras que los candidatos las consideran insuficientes».

III. **Cuestiones generales de la actualidad económica**

III.1. *La cumbre UE-América Latina*

El 17 de mayo se celebró, en Madrid, la segunda cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe. En la declaración política final, los cuarenta y siete Jefes de Estado y de Gobierno participantes reafirmaron su deseo de afrontar conjuntamente los desafíos y las oportunidades del siglo XXI.

Sin embargo, también quedó patente la falta de realizaciones concretas, fruto de las sustanciales diferencias existentes entre los dos bloques. El presidente brasileño, Henrique Cardoso, llegó a calificarlas de «insalvables», en alusión, en primer lugar, a las barreras que impone la Política Agrícola Común, pero refiriéndose también a los aranceles industriales, su estructura y otras medidas discriminatorias.

Entre los acuerdos de la cumbre destacaron la firma del Tratado de Asociación entre la UE y Chile, que podría entrar en vigor a principios de 2003, el impulso de las negociaciones para establecer una zona de libre comercio entre Mercosur (Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay) y la Unión, y el establecimiento de un programa de colaboración política e

institucional, que podría ampliarse, en el medio plazo, al terreno comercial, con los países de la Comunidad Andina.

Junto con su compromiso en favor de la liberalización comercial, los Quince también exigieron a sus socios sudamericanos «un entorno jurídico y empresarial más abierto, seguro, no discriminatorio y transparente». La estabilidad financiera y la erradicación de la corrupción fueron señaladas como condiciones indispensables para acceder a la cooperación y a una relación privilegiada con la UE. Además, la Unión les recordó que también ellos, los países latinoamericanos, tienen una cierta propensión al proteccionismo.

En todo caso, también se detectaron ciertas discrepancias entre los europeos y, en particular, cuando el canciller alemán, Gerard Schröder, señaló que «con una política agrícola demasiado ortodoxa, podemos perjudicar nuestros intereses industriales», con lo que demostraba una clara crítica a la postura francesa.

De hecho, diferentes dignatarios latinoamericanos plantearon la apertura de mercados como la vía de solución para los problemas de los países en desarrollo. El entonces presidente colombiano, Andrés Pastrana, fue especialmente tajante al relacionar la pobreza con la violencia y al advertir que «el futuro se presenta sombrío si no se altera la actual tendencia al crecimiento de las desigualdades en América Latina y el Caribe». Como soluciones propuso una mayor inversión de los países europeos en la región, la revisión de la política de cooperación para acabar con el «paternalismo», la apertura de mercados, la supresión de subsidios a los productores de los países ricos e, incluso, la aplicación de la tasa Tobin al flujo de capitales.

Con todo ello, la cumbre fue calificada como un «tímido paso» hacia el acercamiento entre ambas orillas del Atlántico, y especialmente «corto» en cuanto a cuestiones económicas y comerciales, por la negativa de la UE a una mayor apertura de sus mercados, tal como reclamaban los países iberoamericanos.

III.2. *Acuerdo de asociación con Chile*

El presidente del gobierno español, José María Aznar, en su calidad de presidente semestral de la UE, y el primer mandatario chileno, Ricardo Lagos, firmaron en Madrid, el 17 de mayo, el Tratado de Asociación que permitirá al país andino no sólo comercializar sus productos libres de aranceles en la Unión Europea, sino iniciar una senda de mutua cooperación en los campos económico, social, político y tecnológico.

En sus apartados básicos, el texto establece como primeras prioridades el respeto de los principios democráticos y los Derechos Humanos, y el desarrollo económico y social sostenible.

El pacto es, en todo caso, el más amplio de los firmados por la UE con un país tercero que no sea candidato a ser miembro de la propia Unión. Es, también, el segundo de este tipo de Acuerdos que firma Bruselas con un país latinoamericano, tras el suscrito con México hace dos años.

En términos de intercambios comerciales, la UE abrirá de inmediato un 95% de su mercado a Chile y se dará un plazo de tres años para finalizar el proceso. El país andino, por su parte, podrá aplazar hasta 2007 la apertura de su mercado al sector manufacturero europeo y hasta diez años para dismantelar las barreras comerciales que protegen su sector agrícola.

El Acuerdo incluye, asimismo, la liberalización del sector servicios, de los contratos de infraestructuras públicas y de las inversiones.

A la vista de todos los análisis, Chile ha experimentado, durante los años noventa, una década de oro. Con un crecimiento económico espectacular, el país andino ha conseguido trazar un camino propio y mantenerse al margen de las graves turbulencias que azotan al continente latinoamericano.

Y en esta primavera, ha firmado, efectivamente, un acuerdo ambicioso e innovador con la Unión Europea, además de estar negociando un Tratado similar con Estados Unidos, lo que le convertiría en el primer país de América del Sur, y en el quinto del mundo, que firmaría un acuerdo de libre comercio con Washington.

Chile ha conseguido evitar el efecto de «contagio» de la crisis económica de la vecina Argentina. La solidez de su sector financiero y de la política macroeconómica, resultado de la ortodoxia fiscal y monetaria, la estabilidad social y la diversificación del comercio exterior parecen ser los factores clave que explican el éxito del llamado «modelo chileno», conseguido en un entorno ciertamente adverso.

III.3. *Propuesta de organismo de supervisión de las entidades financieras*

En abril, el Reino Unido y Alemania propusieron a sus socios comunitarios la creación de un organismo que coordine la supervisión del sistema financiero europeo, incluyendo la banca, los seguros y los mercados bursátiles.

Los dos Estados defendían que la supervisión financiera y bancaria debe permanecer en manos de los organismos nacionales, pero ante la mayor integración financiera en el continente y ante los recientes escándalos financieros, propusieron una vigilancia a nivel europeo, y la coordinación de las vigilancias nacionales.

La iniciativa despertó el recelo del Banco Central Europeo, BCE, que ya cuenta con un comité que supervisa la estabilidad del sector financiero. Edgar Meister, responsable de dicho comité, señaló, ante la iniciativa planteada, que «los Bancos Centrales están mejor preparados que cualquier otro organismo para supervisar el sistema financiero», y añadió que «cualquiera que sea el modelo de supervisión común en el futuro, sería un error dejar al BCE fuera de las negociaciones». Londres y Berlín pretenderían, precisamente, «arrinconar» de alguna manera a la autoridad monetaria europea, en favor de un organismo sobre el que los ministros de Finanzas tuvieran un mayor control.

III.4. *Tribunal de Primera Instancia: sentencias sobre las ayudas a Daewoo*

En marzo, el Tribunal de Justicia de Primera Instancia de la Unión Europea declaró ilegales los incentivos fiscales a las empresas Daewoo y Ramondín. En ambos casos, la Corte sentenció que el régimen fiscal vasco no justifica los incentivos concedidos a la implantación de ambas empresas en Alava.

Con ello, el TPI reafirmaba una parte sustancial de la decisión que, en este sentido, había adoptado ya en 1999 la Comisión Europea, con respecto a la normativa dictada por la Diputación Foral alavesa (un crédito fiscal de hasta el 45% de la inversión en activos fijos y reducciones sucesivas y decrecientes en la base imponible del Impuesto de Sociedades), considerándola como Ayudas de Estado contrarias a la libre competencia.

Desoyó, por tanto, las alegaciones presentadas por la Diputación, las empresas afectadas y el Gobierno vasco, basadas en el carácter histórico del sistema foral alavés y en la defensa del régimen general del que los incentivos resultarían.

Las sentencias incluían también apartados «no tan negativos». La Corte desestimó, concretamente, la valoración que la Comisión había efectuado sobre el precio del terreno vendido a Daewoo para construir su factoría y que le había llevado a considerarlo como una Ayuda de Estado encubierta.

Los pronunciamientos del Tribunal constituyeron el antecedente de las ulteriores sentencias del Tribunal de Justicia principal de la UE, en la medida en que, efectivamente, ambas sentencias del TPI son recurribles ante esta instancia superior.

El «caso Daewoo» tuvo su origen en la denuncia presentada, en 1997, por los fabricantes españoles y europeos de electrodomésticos. Ambas asociaciones sectoriales argumentaron en Bruselas que las ayudas otorgadas a la multinacional coreana atentaban contra la competencia, constitu-

yendo en este sentido un caso de «competencia desleal», y es por ello que llegaron a calificar de «gran victoria moral» la sentencia del TPI.

Por su parte, fue el Gobierno de La Rioja quien expresó, a través de su presidente Pedro Sanz, «su satisfacción, orgullo y felicidad» con respecto a la sentencia del Tribunal sobre el «caso Ramodín», una empresa que se trasladó de Logroño a la localidad alavesa de Laguardia por los incentivos fiscales que le ofrecían en el País Vasco.

III.5. *Propuesta de reforma de la política pesquera*

La Comisión Europea presentó, el pasado 28 de mayo, una propuesta de reforma de la Política Pesquera Común, PPC, encaminada a reducir las capturas de pesca entre el 30 y el 60%.

Si finalmente es aprobada por el Consejo de Ministros de Agricultura, entraría en vigor el 1 de enero de 2003 y supondría el desguace de 8.600 barcos, el 8,5% de la flota comunitaria, de los que 1.800 serían españoles. Asimismo, significaría la eliminación de 7.000 empleos anuales en los próximos cuatro años (30.000 en total).

El plan también prevé la prohibición de apoyos a la modernización, a la exportación de barcos a terceros países y a la creación de sociedades mixtas. Si se construyeran nuevos barcos, debería compensarse con la retirada de una capacidad equivalente y, en ningún caso, contando con ayudas económicas.

Bruselas propone, asimismo, la armonización de los sistemas de vigilancia y de sanción para controlar la actividad de los barcos y el tiempo que pasan en el mar, utilizando las nuevas tecnologías disponibles.

La idea central de la reforma presentada por el comisario Franz Fischler, es la recuperación de las principales pesquerías en aguas comunitarias, pero, como era previsible, despertó una inmediata hostilidad de todos los socios del sur —Grecia, Francia, Italia, España y Portugal—, y de Irlanda.

España es, efectivamente, tras Italia, el segundo país más afectado por la reforma en lo que a desguaces de buques se refiere. El ministro Arias Cañete anunció, tras conocer el plan, que el gobierno español iniciaría contactos para formar una alianza con los demás Estados afectados, y tratar de frenar la drástica reforma.

III.6. *Mercado interior: la Comisión aprueba un plan para reducir y simplificar la Normativa Europea*

A finales de junio, la Comisión Europea hizo público su anunciado plan de acción para reducir y simplificar la normativa comunitaria. Su

objetivo es alcanzar una reducción global del 25% de la legislación, lo que, previsiblemente, hará posible el ahorro de los 50.000 millones de euros que, anualmente, les cuesta a las empresas europeas «soportar» las farragosas normas de la UE, y que ya ocupan un total de 80.000 folios.

Una de las principales medidas que contempla el plan es la obligación de los Estados miembros de realizar un examen previo sobre el impacto económico, social y medioambiental de toda norma nacional que exceda o complique el contenido de una norma comunitaria. Bruselas considera especialmente relevante esta cuestión «en aquellos casos en que los Estados sobrecargan el acto de transposición de las Directivas». Este informe deberá servir de filtro para evaluar la necesidad y la conveniencia real de cada norma.

También la Comisión Europea deberá realizar este tipo de análisis antes de aprobar cualquier norma e, incluso, esta institución abogó por hacer un mayor uso de su facultad de retirar propuestas normativas cuya tramitación haya llegado a un punto muerto (destacó el ejemplo del recientemente aprobado Reglamento sobre la sociedad anónima europea que tardó casi treinta años en ser aprobado).

Así mismo, Bruselas anunció su intención de «volver a la definición original de Directiva que figura en el Tratado», es decir, hacia la aprobación de normas limitadas, en lo posible, al marco general en cuanto a objetivos y a aspectos esenciales de la legislación.

II.7. *La guerra del acero*

El pasado mes de marzo se inició una guerra comercial entre la UE y los Estados Unidos, a raíz de la decisión de Washington de establecer unos derechos arancelarios, entre el 8 y el 30%, sobre ciertas importaciones de productos siderúrgicos.

La reacción de la UE fue inmediata, en tanto que la medida afectaba a prácticamente la mitad de los cuatro millones de toneladas de acero que la UE exportaba a Estados Unidos. Y a este grave perjuicio había que añadir, además, el lógico temor de que el acero procedente de terceros países, que hasta entonces se vendía en el mercado americano, irrumiera en la UE con precios «de derribo».

Efectivamente, y según los cálculos de la Comisión Europea, el mercado comunitario podría verse afectado por la presión de quince millones de toneladas de productos siderúrgicos extra-comunitarios, que dejarían de tener cabida en el mercado norteamericano y que amenazarían con desplomar los precios en la UE.

A pesar de las críticas internacionales, Washington llegó a amenazar con extender las medidas proteccionistas a otros sectores, como la agri-

cultura o los semiconductores procedentes de la UE. El subsecretario de Comercio Internacional de la Administración norteamericana indicó que adoptarían tales medidas si los Estados miembros de la UE y Japón «no estimulaban sus Economías», y superaban finalmente sus fracasos para incentivar sus respectivas demandas. Estas eran, a juicio del subsecretario, las premisas indispensables para no poner en peligro la recuperación de la agricultura de EEUU y sus industrias de alta tecnología, que dependen fuertemente de las exportaciones. «Esta es una de esas situaciones en que las cosas tienen que empeorar antes de que puedan mejorar» añadió, para justificar sus amenazas.

La Comisión hizo pública, ya a finales del mismo mes de marzo, la posible respuesta de la UE ante lo que consideraba el eventual hundimiento de la siderurgia comunitaria. Bruselas proponía unas «medidas de salvaguardia» que incluían una serie de decisiones proteccionistas similares a las adoptadas por Washington. De acuerdo con las prescripciones de la Organización Mundial del Comercio, OMC, estas medidas tendrían una duración de seis meses, de modo que su prórroga requeriría negociaciones adicionales entre los Estados comunitarios. Además, la Comisión propuso el inicio de negociaciones de compensaciones para las empresas comunitarias afectadas por los aranceles norteamericanos, en el marco del denominado Mecanismo de Salvaguardias de la OMC. Portavoces del ejecutivo comunitario cifraron estas pérdidas en unos 2.500 millones de euros al año.

Alemania es, entre todos los socios europeos, el más afectado por los aranceles norteamericanos, mientras que Francia es el segundo país más perjudicado y España ocuparía el octavo puesto del ranking. Las ventas españolas de los 215 productos afectados por las medidas proteccionistas de EEUU ascendieron, en 2000, a 81,1 millones de euros, destacando particularmente las correspondientes a varilla para hormigón, barras y perfiles inoxidables ligeros y hojalata.

El comisario de Comercio, Pascal Lamy, afirmaba ya entonces que la intención de Bruselas no era iniciar una guerra comercial con EEUU, sino «conseguir que la Administración norteamericana cambie los puntos de vista de su política, sin caer necesariamente en nuevas formas de agresión». «La UE nunca habría recurrido a medidas de este tipo si el mercado del acero norteamericano hubiera permanecido libre», explicó. El presidente del ejecutivo comunitario, Romano Prodi, llegó a asegurar que «la batalla del acero es una cuestión seria, en la que no se pueden subestimar sus consecuencias», y pidió al presidente estadounidense Bush «que no siga adelante por la vía de la política proteccionista porque corre el grave riesgo de poner en tela de juicio el funcionamiento del libre mercado».

Como continuación al procedimiento iniciado por la Comisión, el Consejo de Ministros de Exteriores de la UE aprobó el 10 de junio un Reglamento que abría la vía a la imposición de sanciones comerciales a Estados Unidos. Con este trámite, los Quince dotaban a la Comisión de los poderes necesarios para hacer efectiva la respuesta comunitaria, en el caso de que, finalmente, no se llegase a un acuerdo entre las dos Administraciones. En estos momentos existe, efectivamente, una negociación avanzada entre las dos partes, incluyendo, por parte americana, la posibilidad de eximir a una amplia lista de empresas siderúrgicas europeas de los aranceles impuestos en marzo.

Con esta filosofía de «primar las negociaciones sobre el enfrentamiento», la Comisión presentó, el pasado 19 de julio, un informe relativo al estado de las conversaciones sobre el paquete de las compensaciones. Hizo pública, entonces, su decisión de posponer la adopción de represalias comerciales contra Estados Unidos. Justificándose en la oferta norteamericana de catorce nuevas exenciones arancelarias, Bruselas, de acuerdo con los Estados miembros, decidió no proponer a los Quince, por el momento, la adopción de la denominada «lista corta» de represalias. Esta lista supondría la solicitud a la OMC de la supresión de determinadas concesiones arancelarias que mantiene la UE con EEUU respecto a ciertas exportaciones norteamericanas de textiles, algunos productos siderúrgicos y equipos de impresión, y que representarían un valor de 378 millones de euros en derechos arancelarios.

La última propuesta recibida de Washington, en términos de exenciones arancelarias, fue tasada por la Comisión en un valor conjunto de 300 millones de dólares, cifra aún muy lejana de los 2.500 millones de euros, en los que Bruselas tasó los sobrecostos arancelarios para la posición competitiva de las empresas siderúrgicas comunitarias. La Comisión declaró, por ello, que «espera nuevas ofertas sustanciales de Estados Unidos antes del 30 de septiembre», fecha que la UE se ha dado para volver a considerar el tema.

III.8. *Competencia: propuesta de liberalización de la venta de automóviles*

La Comisión Europea presentó el 17 de julio un proyecto de Reglamento con su propuesta para liberalizar la venta de coches en la UE.

De esta forma, Bruselas hacía pública su proposición del nuevo sistema de ventas de automóviles, que debería sustituir al actual régimen en vigor de concesionarios de venta y de reparación, aprobado en 1995 y que expira el 30 de septiembre próximo. A pesar de que se trata de una propuesta largamente meditada por parte de los servicios de la Compe-

tencia de la Comisión, se enfrenta a la frontal oposición de las grandes empresas fabricantes de automóviles.

Con el nuevo régimen, estos fabricantes tendrán la posibilidad de escoger entre dos tipos de redes de venta: exclusivas y selectivas.

En la primera de ellas, la venta exclusiva, los concesionarios tendrán, efectivamente, delimitado el entorno geográfico para operar, pero podrán vender a operadores independientes, como los supermercados, o a otros agentes que operen en internet, para lo cual no se establece limitación geográfica.

En el caso de la venta selectiva, los concesionarios no podrán vender a establecimientos independientes, pero sí estarán facultados para ofrecer vehículos de otras marcas en sus salones de venta, aunque bien separadas unas marcas de otras. Además, estarán autorizados para buscar, activamente, clientes en todo el territorio comunitario (los concesionarios exclusivos únicamente podrán realizar «ventas pasivas» fuera de su delimitación geográfica).

El proyecto normativo plantea un período transitorio de tres años para uno de los aspectos más polémicos, ya que la cláusula de limitación geográfica para los concesionarios de distribución selectiva no desaparecerá en la UE hasta el 1 de octubre de 2005, tres años después de la prevista entrada en vigor del Reglamento.

La propuesta de la Comisión contempla, por otra parte, la separación de los servicios de venta y post-venta, lo que permitirá a los distribuidores subcontratar el mantenimiento y reparación de los vehículos que vendan, a pesar de que las empresas fabricantes podrán ejercer una cierta tutela para garantizar la calidad del trabajo realizado en toda la red de talleres autorizados.

Estos talleres, cuyo número y localización los fabricantes no podrán controlar, estarán facultados para ofrecer recambios certificados como «de origen», otros recambios certificados como «idénticos pero no producidos por el fabricante» y, en suma, «piezas de calidad equivalente».

Fuentes del ejecutivo comunitario consideran que su propuesta permitirá a los consumidores europeos comprar un coche nuevo con total libertad en cualquier concesionario de la UE y repararlo donde más le convenga. Es previsible que, con esta mayor competencia en la distribución y en los servicios post-venta de los automóviles, los precios se reduzcan considerablemente y sean más homogéneos.

III.9. *Competencia: propuesta de autorización de «la venta a pérdidas»*

La Comisión Europea provocó una fuerte polémica, en abril, al incluir en una propuesta de Reglamento sobre sistemas de promoción co-

mercial la denominada «venta a pérdidas», es decir, las ventas a un precio por debajo del coste de adquisición.

Bruselas señalaba en su propuesta que la promoción de ventas es «un instrumento clave para la comercialización de bienes y servicios, y esencial para el desarrollo del comercio transfronterizo en el Mercado Interior», e incluía entre las diferentes modalidades la venta con pérdidas.

Esta es, en todo caso, una práctica prohibida actualmente en nueve de los Quince Estados comunitarios, incluida España. Las críticas generalizadas de muchos colectivos empresariales e, incluso, de consumidores hacia este tipo de prácticas se basan en que se trata de promociones que tienden a desestabilizar el mercado, porque hacen creer a los clientes que los productos vendidos carecen de valor. Confunden a los consumidores haciéndoles pensar que el establecimiento practica un nivel bajo de precios en todos sus artículos, y consigue atraerlos mediante una imagen inexacta.

Por otra parte, señalan que únicamente los grandes distribuidores, que tienen líneas suficientes de artículos para realizar sistemáticamente estas promociones cruzadas, y también una suficiente capacidad financiera (con sus mejores condiciones económicas y de pago a proveedores), podrán «salir victoriosos» de la eventual «guerra de precios» que resulte de la aplicación del Reglamento. La imposibilidad de que los competidores más pequeños accedan a este tipo de campañas derivará, finalmente, en una mayor concentración del sector y, por tanto, en una menor competencia en el largo plazo.

III.10. *Tribunal de Justicia: condena de las «acciones de oro» en empresas privatizadas*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió, el pasado 4 de junio, una «triple» sentencia sobre el mecanismo denominado «acciones de oro», que emplean algunos gobiernos comunitarios para controlar ciertas decisiones de empresas que han sido privatizadas.

La Corte condenó, en concreto, el sistema aplicado en Francia y en Portugal, mientras que mostró su aceptación respecto a la legislación belga. Consideraron los jueces que, efectivamente, los dos primeros casos contravienen el principio de libre circulación de capitales y, en consecuencia, la libertad de establecimiento.

La legislación portuguesa condenada limitaba, efectivamente, la participación extranjera en las empresas privatizadas, ya que el gobierno luso se reservaba la facultad de autorizar previamente la entrada de inversores de otros Estados miembros por cuantías superiores al 10% del capital de este tipo de sociedades. La normativa se aplicaba a sectores

como la banca, los seguros, la energía o los transportes. La sentencia califica la norma de «discriminatoria» respecto a los inversores de otros Estados comunitarios.

Por lo que se refiere a Francia, el dictamen del Tribunal hacía referencia a la privatización de la compañía Elf-Aquitaine, ya que el Ministro de Economía francés disponía de poderes para aprobar o rechazar, con carácter previo, la entrada de accionistas en la empresa. También tenía capacidad para oponerse a la cesión de activos de la compañía.

Los jueces argumentaron que la norma francesa era «contraria al principio de seguridad jurídica», ya que no precisaba las circunstancias «específicas y objetivas» bajo las cuales se autorizaba o se denegaba la entrada de inversores.

La Corte concluía en su dictamen que un poder tan amplio, en manos de las autoridades nacionales, constituye «una grave infracción del principio fundamental de la libre circulación de capitales» y que, en todo caso, «la acción de oro sólo puede justificarse si el objetivo perseguido responde a un interés general o estratégico».

En este sentido, tanto la legislación belga como la francesa justificaban la intervención estatal en las empresas privatizadas con el objetivo de garantizar un abastecimiento energético mínimo en caso de una amenaza real y grave para el país. Sin embargo, y contrariamente a la francesa, la norma belga no fijaba ninguna autorización previa.

Además, Bélgica precisaba en su legislación los diferentes pasos y plazos de la eventual intervención de los poderes públicos en la gestión de la empresa afectada, con lo que, con unos criterios objetivos, no discriminatorios y proporcionados, se aporta seguridad jurídica al inversor extranjero en sectores económicos estratégicos y, con ello, las intervenciones pueden estar justificadas.

Zure egiteko guztiek badute gure laguntza

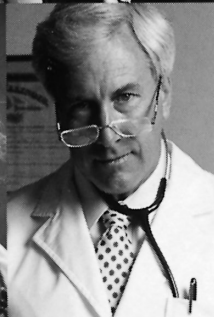
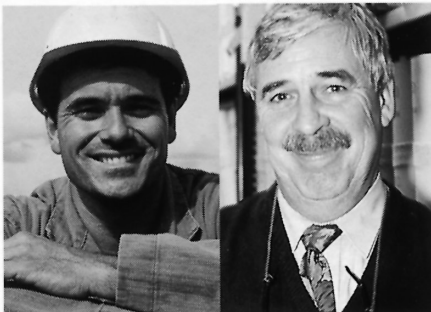
Todas sus empresas tienen nuestro apoyo

Gure ustez pertsonek erabakitzen dute herri baten geroa, beren ideia eta proiektuen bidez.

Guk egin nahi duzun ekintza handi hori gauzatzeko aukera emango dizuten zirkuntantziak erraztea beste asmorik ez dugu, gure zerbitzu eta laguntzak eskainiz.

Porque creemos que son las personas quienes, con sus ideas y proyectos, hacen posible el futuro de un país.

Con nuestros servicios y ayudas, tan solo pretendemos facilitar las circunstancias que hagan posible materializar esa gran empresa que pretende.



Bizkaiko Foru Aldundia

Lan eta Ekonomi
Sustapen Saila

Diputación Foral de Bizkaia

Departamento de Promoción
Económica y Empleo

Cuadernos Europeos de Deusto



**Bizkaiko Foru
Aldundia**

Ekonomi Sustapen
Saila

**Diputación Foral
de Bizkaia**

Departamento de Promoción
Económica



**Universidad de
Deusto**

**Deustuko
Unibertsitatea**

