



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*

UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

• ESTUDIOS Y DEBATES •

Barcelona, Febrero de 2005



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

• ESTUDIOS Y DEBATES •

Barcelona, Febrero de 2005

Edita: REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

© Autores

ISBN: 84-609-6006-4

Nº Registro: 05140358

Depósito legal: B-24.516-05

Impresión: Ediciones Gráficas Rey, S.L.



PRÓLOGO

Después de tomar conciencia de la innegable importancia que comporta un conocimiento profundo del texto que debería desembocar en una **Constitución Europea**, los Excelentísimos Señores Académicos que forman nuestra Real Corporación han emprendido la tarea de estudiar y debatir internamente el contenido del Tratado que se propone a la pública aprobación.

Finalizada esta tarea la **Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras** ante la proximidad del Referéndum anunciado para el 20 de febrero de 2005 convocó, diez días antes, una **sesión pública** para dar cumplida muestra a la **sociedad española** de su irrenunciable deber de participar en los grandes hitos que van marcando la historia de nuestro país.

A lo largo de más de sesenta años nuestra Real Corporación ha dejado sentir su voz desde la autoridad que le otorga el prestigio de esta institución y la sabiduría de las personalidades que la componen, siguiendo la mejor de las tradiciones, desde que en 1.603 fuera creada en Roma la primera **Academia Científica** bajo los auspicios del príncipe **Federico Cesi**.

No cabe la menor duda de que nos encontramos ante un acontecimiento que va a condicionar el devenir de los grandes acontecimientos de los pueblos que conforman nuestro Continente. **El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa** será, así lo esperamos, la **Carta** que configurará los **contornos de convivencia** de quienes habitamos el variado mosaico de culturas, costumbres y aspiraciones de los europeos.

Y ello debe ser así, sin menoscabo de nuestra identidad **latina y mediterránea**. Y debe ser así, también, sin olvidar los lazos que nos unen con los países de la **actual América** que ayudamos a construir. Y debe ser así, en definitiva, sin transgredir el espíritu de **concordia, solidaridad y buena vecindad** con los pueblos del **sur del Mediterráneo**, a quienes la ciencia de hoy tanto debe a los científicos de ayer.

PRÓLOGO

La Sección Primera de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, bajo la presidencia del Excmo. Dr. D. **Alfonso Rodríguez** y la coordinación del académico Excmo. Dr. D. **Francesc Granell**, ha realizado un excelente trabajo. Un nutrido grupo de Académicos ha analizado el texto que nos ha sido propuesto hasta llegar a unas conclusiones que en su momento presentamos en forma de **Manifiesto**, para general conocimiento de nuestros conciudadanos. A todas estas personalidades nuestra profunda gratitud por su aportación. Gratitud que hacemos extensiva al Excmo. Sr. D. **David Vegara**, Secretario de Estado de Economía, quien nos honró, en aquel día, con su inestimable presencia.

La obra que hoy presentamos recoge el contenido de las aportaciones de los Excmos. Señores Académicos enriquecidos con el texto del discurso del Excmo. Sr. Secretario de Estado, que cerró, con las palabras que reproducimos en esta obra, aquella memorable sesión.

Prof. Dr. Jaime Gil Aluja
Presidente de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras

ASISTENTES

- Excmo. Sr. Dr. D. Mario Aguer Hortal
Académico Numerario
- Excmo. Sr. Dr. D. Antonio Argandoña Rámiz
Académico Numerario
- Excmo. Sr. Dr. D. José Casajuana Gibert
Académico Numerario
- Excmo. Sr. D. José M. Codony Val
Académico Numerario
- Excmo. Sr. D. Claudio Colomer Marqués
Académico Numerario
- Excmo. Sr. Dr. D. Josep M. Fons Boronat
Académico Numerario
- Excmo. Sr. D. Lorenzo Gascón Fernández
Académico Numerario
- Excmo. Sr. Dr. D. Carles A. Gasòliba i Böhm
Académico Numerario
- Excmo. Sr. Dr. D. Jaime Gil Aluja
Presidente de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras
- Excmo. Sr. Dr. D. Francisco Granell Trias
Académico Numerario
- Excmo. Sr. Dr. D. Juan Hortalà Arau
Académico Numerario
- Excmo. Sr. D. Aldo Olcese Santonja
Académico Numerario
- Excmo. Sr. Dr. D. José Juan Pintó Ruiz
Académico Numerario

ASISTENTES

Excmo. Sr. D. Antonio Pont Amenós
Académico Numerario

Excmo. Sr. Dr. D. Joan-Francesc Pont Clemente
Académico Numerario

Excmo. Sr. Dr. D. Dídac Ramírez Sarrió
Académico Numerario

Excmo. Sr. Dr. D. Alfredo Rocafort Nicolau
Secretario de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras

Excmo. Sr. Dr. D. Alfonso Rodríguez Rodríguez
Académico Numerario

Excmo. Sr. D. José Daniel Gubert
Académico Correspondiente para Suiza

Ilmo. Sr. Dr. D. Òscar Ribas Reig
Académico Electo

Excmo. Sr. D. David Vegara Figueras
Secretario de Estado de Economía

ÍNDICE

Prólogo

Excmo. Sr. Presidente de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Dr. Jaime Gil Aluja.....	7
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

I Sesión Académica

Ponencia del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. D. Antonio Argandoña Rámiz “ <i>La Unión Económica y Monetaria en el nuevo contexto constitucional europeo</i> ”.....	15
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ponencia del Académico Correspondiente para Madrid, Excmo. Sr. Dr. D. José Barea Tejeiro, “ <i>Distribución de competencias en la Constitución Europea</i> ”.....	27
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ponencia del Académico Correspondiente para Suiza, Excmo. Sr. D. José Daniel Gubert, “ <i>Suiza, la Unión Europea y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa</i> ”.....	35
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ponencia del Académico Numerario, Excmo. Sr. D. Lorenzo Gascón Fernández “ <i>Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: la Fiscalidad</i> ”.....	47
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ponencia del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. D. Francisco Granell Trias, “ <i>Continuidad e Innovación en la nueva Constitución Europea</i> ”.....	53
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ponencia del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. D. Joan Hortalà i Arau “ <i>La política económica según la constitución Europea</i> ”.....	63
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ponencia del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. D. José Juan Pintó Ruiz, “ <i>Los derechos Humanos en la Constitución Europea</i> ”.....	73
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

ÍNDICE

Ponencia del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. D. Joan-Francesc Pont Clemente, “ <i>El antirracismo como un principio de orden público de la Unión Europea</i> ”	87
Ponencia del Académico Numerario, Excmo. Sr. Dr. D. Alfredo Rocafort Nicolau, “ <i>Repercusiones del principio de subsidiariedad en la política nacional y de la Unión</i> ”	97
II Sesión Académica	
Intervención del Excmo. Sr. D. Presidente de la Sección Primera, Ciencias Económicas, Dr. Alfonso Rodríguez Rodríguez	111
Aspectos Políticos	
Intervención del Excmo. Sr. D. Académico Numerario, Dr. Carles A. Gasòliba i Böhm, “ <i>La nueva arquitectura institucional de la Unión Europea en el proyecto de Tratado instituyendo una constitución para Europa</i> ”	117
Aspectos Sociales y de Ciudadanía	
Intervención del Excmo. Sr. D. Académico Numerario, Dr. Francisco Granell Trias, “ <i>Aspectos sociales i ciudadanía en el tratado constitucional europeo</i> ” ..	125
Aspectos Económico-Financieros	
Intervención del Excmo. Sr. Académico Numerario, D. Aldo Olcese Santonja, “ <i>Las implicaciones económicas de la Constitución Europea</i> ”	139
Manifiesto de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras	
Excmo. Sr. Dr. D. Alfredo Rocafort Nicolau, Secretario de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras	149
Clausura	
Discurso del Excmo. Sr. Secretario de Estado de Economía, D. David Vegara Figueras.	151

I SESIÓN ACADÉMICA



DR. ANTONIO ARGANDOÑA RÁMIZ

Académico Numerario

LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EN EL NUEVO CONTEXTO CONSTITUCIONAL EUROPEO

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de octubre de 2004 (en adelante, Constitución), no cambia, como es lógico, la política económica que ha venido desarrollando la Unión Europea en los últimos años, sino que la ratifica y, de algún modo, la fortalece, al respaldarla y darle forma al más alto nivel legislativo y político. El objetivo de este trabajo es analizar el tratamiento que la Constitución da a la Unión Económica y Monetaria Europea que quedó plasmada en el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

La Constitución renueva el compromiso de la Unión Europea por “el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia” (art. III-177), en un marco integrado por el mercado único (Título III, Secciones 1 y 6 de la Constitución), la libre circulación de personas y servicios (Sección 2), mercancías (Sección 3) y capitales (Sección 4) y la libre competencia (Sección 5). Dentro de ese marco ocupa un lugar central la estabilidad macroeconómica, que es el eje alrededor del cual gira la UEM y su moneda única, el euro.

Los argumentos en favor de la estabilidad macroeconómica son bien conocidos. Aunque a corto plazo y bajo ciertas condiciones una aceleración de la tasa de inflación, del déficit público o de la depreciación de una moneda pueden tener efectos positivos sobre el nivel de actividad económica y de empleo de un país, en el medio y largo plazo sus efectos negativos sobre la competitividad exterior, la prima de ries-

go y los tipos de interés pueden llegar a ser muy importantes, obligando a la adopción de políticas estabilizadoras que incidirán sobre la producción y el empleo. Por ello, muchos economistas vienen defendiendo la conveniencia de basar la prosperidad de un país sobre la estabilidad macroeconómica, no confiando en impulsos monetarios o fiscales transitorios para conseguir el crecimiento y la creación de empleo, porque se tratará, en definitiva, de mejoras a corto plazo que vendrán acompañadas de costes importantes a medio y largo plazo.

El problema de una política de estabilidad es que no siempre resulta creíble, dados los incentivos políticos y económicos que los gobiernos tienen, a corto plazo, para provocar aceleraciones de la demanda y la actividad. Por ello, los expertos aconsejan tomar medidas que garanticen el compromiso con la estabilidad. Y la Constitución recoge ese compromiso en el más alto nivel legislativo de la Unión Europea.

De ahí que la estabilidad macroeconómica ocupe un lugar muy relevante en los artículos de la Constitución. Se trata de una apuesta fuerte, basada en el convencimiento de los expertos, políticos, empresarios, sindicatos, consumidores y medios de comunicación de que una política no basada en dicha estabilidad está condenada al fracaso, y de que esa estabilidad es el mejor interés de todos, de modo que una decisión de practicar sistemáticamente políticas demasiado expansivas y desestabilizadoras podría declararse inconstitucional (aunque en la práctica esto sería, probablemente, muy difícil). Con todo, no es una apuesta estrecha, porque dicha estabilidad deja un amplio margen al desarrollo de otras políticas (de crecimiento, industrial o sectorial, comercial, de redistribución, de seguridad social, etc.), como muestran las repetidas actuaciones de la Comisión Europea y de los gobiernos nacionales en las últimas décadas.

La Constitución, como el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992, define dicha estabilidad exclusivamente en términos de precios (art. I-1, 3): ese es el objetivo “primordial” de la política monetaria (art. III-177) y, por tanto, el objetivo “principal” de quien la diseña y elabora, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (art. I-30, 2 y Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, art. 2).

Frente a la posible crítica de que centrar la estabilidad en los precios puede ser demasiado restrictiva, puede argumentarse, primero, que las otras formas de inestabilidad (de las cuentas públicas, del tipo de cambio, etc.) acabarán manifestándose en los precios, y segundo, que la corrección de esas inestabilidades se presenta en la

Constitución como condición necesaria para la estabilidad de precios y el acceso a la moneda única.

Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en lo que la Constitución llama los “principios rectores” de las políticas económicas de la Unión: “precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias saneadas y balanza de pagos estable” (art. III-177) y más específicamente en las “condiciones de convergencia” que deben cumplir los países aún no integrados en la UEM, que fueron definidas en el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht y que se reproducen en la Constitución: 1) la “situación sostenible” de las finanzas públicas (art. III-198, 1, b), que se explicita en términos de déficit público y nivel de deuda pública (cfr. Protocolo sobre los Criterios de Convergencia, art. 2); 2) el “respeto... de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo” (art. III-198, 1, c, explicitado en el Protocolo sobre los Criterios de Convergencia, art. 3), y 3) unos “niveles de tipos de interés a largo plazo” que reflejen el “carácter duradero de la convergencia conseguida” (art. III-198, 1, d y Protocolo sobre los Criterios de Convergencia, art. 4).

Los expertos vienen considerando que, en el largo plazo, la inflación es siempre un fenómeno monetario. Es decir, más allá de movimientos transitorios de los precios debidos a perturbaciones diversas, su crecimiento continuado y sostenido viene provocado y hecho posible por un crecimiento excesivo de la cantidad de dinero (respecto del crecimiento de la demanda de dinero), sea como causa directa (cuando el crecimiento monetario es exógeno), sea como condición de posibilidad (cuando hay otras causas para el crecimiento de los precios, que la expansión monetaria hace posible, válida, consolida y perpetúa). De ahí que la Constitución atribuya la responsabilidad de conseguir la estabilidad de precios “primordial” o “principalmente” a la política monetaria, aunque la apoya también en otras políticas. La Constitución establece, en efecto, que “los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión” (art. I-15, 1), sobre todo los que tienen el euro como moneda única (arts. I-15, 1 y III-194, 1, b), y “considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común” (art. III-179, 1).

La clave, pues, de la estabilidad macroeconómica en la Unión Europea radica en una política monetaria y cambiaria única orientada a la estabilidad de precios, que reposa, primero, sobre la existencia de la moneda única, y segundo, sobre la coordinación de políticas (principalmente la política fiscal), que deben subordinarse a las exigencias de lo que constituyen los pilares de la Unión: la unidad de mercado, la

libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, la competencia y la estabilidad macroeconómica.

Aunque la Constitución no lo establece taxativamente, es patente que se considera un objetivo para todos los Estados miembros la integración en la moneda única (por ejemplo, art. III-191, y otros textos, como el art. III-199, 1: “mientras haya Estados miembros acogidos a una excepción...” –que es como la Constitución denomina a “los Estados miembros sobre los que el Consejo no hayan decidido que cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro”: art. III-197, 1). Y la creación del Eurogrupo (art. III-195) “para examinar cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que [los Estados miembros cuya moneda es el euro] comparten en lo relativo a la moneda única” (Protocolo sobre el Eurogrupo, art. 1) constituye una de las pocas novedades que introduce la Constitución en materia de gestión de las políticas orientadas a la estabilidad.

Dado el protagonismo de la política monetaria, es lógico que la Constitución le dedique un amplio tratamiento, que reproduce el del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht. El objetivo principal de dicha política es, como ya señalamos, la estabilidad de precios (arts. I-30, 2, III-177, III-185, 1), aunque “sin perjuicio de ese objetivo, [el Sistema Europeo de Bancos Centrales] prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión” (arts. I-30, 2, III-177, III-195, 1). Esta redacción sugiere que ese apoyo es un objetivo muy secundario, y así lo ha interpretado el Banco Central Europeo desde su fundación. Otros posibles objetivos que aparecen en la Constitución no parecen poder equipararse al de la estabilidad de precios: tal ocurre con la “eficiente asignación de recursos” (art. III-185, 1), que parece ser una meta del sistema económico, pero no de la política monetaria en particular.

Mucho se ha debatido sobre la conveniencia de un objetivo más amplio, como el de la Reserva Federal norteamericana, dirigido a conseguir simultáneamente la estabilidad de precios y el mantenimiento del pleno empleo (o el crecimiento económico, o el mantenimiento de la demanda agregada, u otra finalidad equivalente referida a alguna variable de naturaleza real). Hay motivos teóricos y empíricos muy sólidos para apoyar la posición de la Constitución europea, sobre todo porque la existencia de objetivos duales implica conflictos potenciales que pueden restar credibilidad a la política monetaria y aumentar la prima de riesgo por inflación.

No obstante, no hay que olvidar que la existencia de límites al uso estabilizador de la política fiscal (como los incluidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento)

puede suponer, en algún caso, la falta de instrumentos suficientes para estabilizar el nivel o el crecimiento de la producción o del empleo. En todo caso, la Constitución, como en su día el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992, cierra la puerta a una pluralidad de objetivos, probablemente por los costes a largo plazo de una política monetaria o fiscal laxa, y también porque estima que la estabilidad de precios es la base apropiada para cualquier otra política, también la de corrección cíclica de perturbaciones sobre la demanda agregada y el empleo. En todo caso, la “promoción de un nivel de empleo elevado” (art. III-115) se presenta como un objetivo, pero ajeno a la política monetaria.

Las que podríamos llamar condiciones de posibilidad y eficacia de una política monetaria eficiente y creíble, orientada a la estabilidad de precios, aparecen recogidas también en la Constitución:

1. Se establece claramente la prohibición de “descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros (...) en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, administraciones centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales” (art. III-181, 1). De este modo se evita que la política fiscal “domine” a la monetaria y se cierra una importante vía de creación de dinero que hace más difícil y menos creíble la gestión de la política monetaria.
2. Se prohíbe también la asunción de deudas y compromisos de las administraciones públicas, no sólo por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales, sino por toda la Unión (art. III-183) (prohibición de *bail-out*). Esto implica, de nuevo, la no subordinación de la política monetaria a la fiscal, así como evitar que comportamientos fiscales irresponsables de unos gobiernos puedan pesar sobre otros (*free rider* o viajero sin billete).
3. La Constitución impide también “el acceso privilegiado a las entidades financieras para las instituciones, órganos y organismos de la Unión”, así como para las autoridades nacionales o locales (art. III-182), tanto por lo que puede tener de obstáculo al control monetario como por la distorsión a la libre competencia que esa práctica posibilitaría. La “supervisión prudencial de las enti-

dades de crédito”, así como la importantísima “estabilidad del sistema financiero” (art. III-185, 5; véase también el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, art. 3, 2) no forman parte de las funciones de la autoridad monetaria europea, aunque se establece que “contribuirá” a esa tarea. En todo caso, no se excluye la asistencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales a las entidades que pasen por dificultades de liquidez, aunque subordinada al objetivo central de la estabilidad de precios.

4. “Los Estados miembros evitarán los déficit públicos excesivos” (art. III-184, 1). Siguiendo al pie de la letra al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992, la Constitución detalla los indicadores que se observarán para determinar si un déficit es excesivo: “la proporción entre déficit público previsto o real y el producto interior bruto” (art. III-184, 2, a) y su evolución, así como “la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto” (art. III-184, 2, b) y su evolución. Sus valores de referencia se fijan en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo: 3% para la proporción déficit público sobre PIB y 60% para la proporción deuda pública sobre PIB (art. 1) y, por tanto, no forman parte de la Constitución.

El mandato de la Constitución acerca de los déficit excesivos no es, pues, imperativo, como no lo fue el del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht. Es lógico que así sea, porque es imposible que un texto de este nivel contemple todos los posibles casos que puedan justificar un “déficit público excesivo”. Pero esto deja sin resolver los problemas que se han presentado en años recientes (recuérdense los casos de Portugal, Grecia, Alemania, Francia, etc.), enfocados hasta ahora de acuerdo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y que en un futuro deberán ser objeto de una ley europea que desarrolle el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Los procedimientos a seguir para el seguimiento, estudio y resolución de los déficit excesivos se detallan en el art. III-184, 3-13, así como en el Protocolo mencionado. En el caso de los Estados miembros cuya moneda es el euro, se establece además la adopción de medidas para “reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria” (art. III-194, 1, a).

Es interesante observar que el mandato de evitar los déficit públicos excesivos (art. III-184, 1) puede relacionarse con la eficacia y la credibilidad de la política monetaria, pero que las razones de fondo para ese mandato son más amplias, como se ha explicado antes. Por ello, los Estados miembros acogidos a una excepción están

sometidos al mismo mandato y a los mismos procedimientos de información, estudio y solución que los demás Estados, aunque no se les aplicarán los “medios estrictos para remediar los déficit excesivos” (art. III-197, 2, b), contemplados en el art. III-184, 9 y 10, especialmente las sanciones: reconsideración de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, depósitos sin interés y multas.

5. La eficacia y la credibilidad de la política monetaria se basan también en la independencia de la autoridad monetaria, y la Constitución recoge este principio en varios apartados. Es interesante subrayar que el Banco Central Europeo es la única institución plenamente federal, dentro de Europa. En el Tratado se especifica claramente que el Banco Central Europeo “será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia” (art. I-30, 3), un principio que se reitera en el art. III-188, cuando dice que “en el ejercicio de los poderes y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les atribuyen la Constitución y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano” (art. III-188 y Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, art. 7).

Se especifican asimismo otras precauciones que garanticen la independencia del Banco Central Europeo así como de sus órganos de gobierno, como la larga duración (ocho años) del mandato del Presidente, Vicepresidente y los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (art. III-382, 2 y Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, art. 11, 2; este criterio se extiende también al gobernador de un banco central nacional, cuyo mandato deberá tener una duración mínima de cinco años, y que sólo “podrá ser relevado de su mandato si deja de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o ha incurrido en falta grave”: Protocolo, art. 14, 2); la autonomía de las condiciones de empleo y remuneración de dichos miembros (Protocolo citado, art. 11, 3); la autonomía de las finanzas del Banco Central Europeo (Protocolo, caps. VI y VII), etc.

“La Unión dispondrá de competencia exclusiva en (...) la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro” (art. I-13, 1, c). En concreto, corres-

ponde al Sistema Europeo de Bancos Centrales, formado por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales, “definir y ejecutar la política monetaria de la Unión” (art. III-185, 2, y Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, art. 3, 1, a), aunque el art. I-30, 1 especifica que son el Banco Central Europeo y “los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema”, los que “dirigirán la política monetaria de la Unión” –aclaración lógica, porque la política monetaria está vinculada a la moneda única. Los órganos de gobierno del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales vienen especificados en la Constitución (arts. I-30, III-187 y III-382-383; cfr. también Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, cap. III).

“Los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de estos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario” (art. I-30, 4; cfr. también Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, art. 42, 2). No obstante, esos Estados deben coordinar sus políticas –también monetarias– con los demás Estados miembros, con la Unión y con el Sistema Europeo de Bancos Centrales (art. I-15, 1), y corresponde al Comité Económico y Financiero supervisar su “situación monetaria y financiera” (art. III-192, 4).

El tratamiento de la política de tipo de cambio de la Unión Europea en la Constitución sufre las mismas limitaciones y contradicciones que tenía en el Tratado de Maastricht. En efecto, el art. III-177 afirma que “dicha acción [de los Estados miembros y de la Unión para alcanzar los fines enunciados en el art. I-3] supondrá una moneda única, el euro, y la definición y ejecución de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios...”, lo que lleva a pensar que ambas políticas son una sola, como reconocen los expertos.

Y, sin embargo, no se atribuye al Sistema Europeo de Bancos Centrales o al Banco Central Europeo, sino al Consejo, la celebración de “acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el euro en relación con las monedas de terceros Estados”, así como “adoptar, modificar o abandonar los tipos centrales del euro en el sistema de tipos de cambio” que se haya adoptado (art. III-326, 1). En definitiva, se considera que la inclusión del euro en un régimen de tipos de cambio fijos o estables y las decisiones sobre el nivel y las modificaciones de dicho tipo de cambio dentro de ese régimen corresponde a la política general de la Unión y no a la política monetaria (de hecho, el artículo que aquí comentamos se incluye en el Capítulo VI,

Acuerdos Internacionales, del Título V, Acción exterior de la Unión, es decir, se considera no en su dimensión de política monetaria, sino como un tipo de acuerdo con otros Estados). Se sustrae, pues, de algún modo, de la decisión de los órganos de gobierno del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales, aunque se señala, en todo caso, que aquellas decisiones se tomarán de modo que sean compatibles “con el objetivo de la estabilidad de precios” y “bien por recomendación del Banco Central Europeo, bien por recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo” (art. III-326, 1), aunque esa consulta no sea vinculante.

Pero también en un régimen de tipos de cambios flexibles o flotantes, “el Consejo (...) podrá formular orientaciones generales para la política de tipos de cambio” (art. III-326, 2). Y aunque se afirma que “estas orientaciones generales no afectarán al objetivo fundamental del Sistema Europeo de Bancos Centrales de mantener la estabilidad de precios” (art. III-326, 2), queda en pie la duda sobre la compatibilidad de esas decisiones y recomendaciones acerca de los tipos de cambio con la independencia de la política monetaria y de las instituciones encargadas de diseñarla y ejecutarla.

En todo caso, por su íntima conexión con la política monetaria, se atribuye al Sistema Europeo de Bancos Centrales la gestión de “las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros” (art. III-185, 2, c y Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, art. 3, 1, c) y la realización de las operaciones de divisas (art. III-185, 2, b y Protocolo, art. 3, 1, b; cfr. también art. 23).

En todo caso, la Constitución reconoce que los Estados miembros acogidos a una excepción tienen libertad para establecer su política cambiaria, aunque se trata, en todo caso, de “una cuestión de interés común” (art. III-200), sujeta a estrecha coordinación con la Unión (véase también lo indicado sobre la convergencia de la Estados miembros acogidos a una excepción en el art. III-198, 1, c, y en el Protocolo sobre los Criterios de convergencia, art. 3).

Como ya indicamos, la estabilidad macroeconómica ocupa un lugar clave en el diseño y en el funcionamiento de la Unión Europea; de ahí que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa le dedique una atención especial, sea directamente, sea a través de la explicación de la política monetaria, a la que se atribuye la misión de conseguir aquella estabilidad, o de las otras políticas (sobre todo fiscal y cambiaria) que la hacen posible, eficiente y creíble. La Constitución no añade nada sustancial a lo que ya había establecido el Tratado de la Unión Europea firma-

do en Maastricht el 7 de febrero de 1992: conserva, pues, sus fortalezas y sus debilidades, que ya hemos comentado. Pero confirma sus principios y disposiciones al más alto nivel legislativo, lo cual entendemos que es muy positivo para el futuro progreso en el diseño y ejecución de las políticas económicas de la Unión.



DR. JOSÉ BAREA TEJEIRO

Académico Correspondiente para Madrid

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

El Consejo Europeo reunido en Laeken (Bélgica), los días 14 y 15 de diciembre de 2001, convocó la Convención Europea sobre el futuro de Europa. En junio del pasado año fue aprobado el Proyecto de Constitución Europea en la Conferencia Intergubernamental convocada al efecto, y este año comenzará su aprobación o rechazo por los Estados miembros por el sistema elegido por cada uno de ellos: referéndum o cámaras legislativas. Un tema tan importante como éste, que va a condicionar el futuro de Europa por un largo período de tiempo, apenas si ha sido discutido por los ciudadanos; por mi parte lo he intentado, publicando veinte artículos. Quizás del desinterés de los ciudadanos por el tema tenga la culpa el comportamiento de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, que no han buscado el interés de cada uno en el interés general, sino en la minoría de bloqueo por los pequeños y en la doble mayoría para adoptar decisiones a favor de los grandes.

La pregunta que me formulo es si habría sido posible otra Europa. Dos modelos distintos se plantearon sobre la futura organización de la Unión: el de la Europa de las Naciones, preconizado por Francia, que suponía la continuidad del modelo que la Comunidad Europea había ido adoptando, que abogaba por una Europa unida de los Estados, y el de la Europa Federal, defendida por Alemania, con un Gobierno europeo democrático, designado por el Parlamento. La discrepancia entre las dos alternativas era tan grande que, al final, para que no fracasara la Convención Europea en el cometido que se le había encomendado (formular propuestas sobre tres cuestiones:

acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas, estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada, y hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en la nueva organización del mundo), Francia y Alemania se pusieron de acuerdo y presentaron a la Convención en 14 de enero de 2002 una contribución sobre la arquitectura institucional de la Unión. Con la propuesta Francia pierde (a consecuencia de tener en contra el factor población) la equiparación de votos con Alemania, que desde el principio de la Comunidad tuvo, sin embargo el marco institucional de la futura Unión Europea se mantiene dentro de una Europa de las Naciones defendido por Francia. Tener en cuenta la población sólo ha servido para determinar la cuota de poder de cada Estado miembro, pero no para conocer las preferencias de los ciudadanos.

El Título I establece que la Unión Europea nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa, reconociéndole personalidad jurídica. El primer problema que se plantea es el de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, que aparece regulado en el Título III, estableciendo que la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución, es decir que la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina; toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros. Igualmente se establece que en el ejercicio de dichas competencias, la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en virtud de los cuales en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. El Título I establece que la Unión ejercerá de modo comunitario las competencias que los Estados miembros les transfieran.

El artículo I.13 de la Constitución enumera las competencias exclusivas de la Unión, y el I.15 las compartidas, manifestándose muy restrictiva en cuanto a las primeras, ya que sólo incluye la política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el euro, la política comercial común, la unión aduanera y la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; queda excluida la política agraria. En una cuestión clave como es la política exterior y de seguridad común, la Constitución no se la atribuye a la Unión, dejándola sin concretar, al decir en el artículo I.14 que la Unión dispondrá de competencia para definir y realizar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progre-

siva de una política común de defensa y más adelante delimita esta futura competencia, diciendo que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común. Desde el punto de vista de la doctrina, la defensa, la seguridad común y la política exterior son bienes públicos puros de ámbito europeo, y por tanto han debido ser atribuidos como competencia exclusiva a la Unión desde el primer momento; no se concibe un Estado sin ejercer en exclusiva dichas funciones. Si se quiere buscar una justificación a lo injustificable, sólo puede encontrarse en el miedo de los grandes a perder poder, sin tener en cuenta las grandes ventajas, tanto políticas como económicas, que para la Unión se derivarían de hablar con una sola voz, ante el mundo en las políticas exterior y de defensa. Otro fallo en la atribución de competencias se produce en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico que ni siquiera es contemplado como una competencia compartida, limitándose por el número 3 del artículo I.14 a que la Unión podrá llevar a cabo acciones tendentes a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya. La investigación, el desarrollo y las tecnologías de la información y del conocimiento constituyen hoy día los principales instrumentos para ganar productividad; no debe extrañarnos que en el futuro la brecha que actualmente tenemos con Estados Unidos en cuanto a ganancias en productividad siga ensanchándose, gastamos menos y sin una visión de conjunto en grandes proyectos de la Unión.

Con el marco constitucional hemos de olvidarnos de hacer de Europa la nación más competitiva del mundo, fijado como objetivo en la Cumbre de Lisboa, ya que aisladamente los Estados miembros no pueden alcanzar correctamente tal objetivo, pudiéndose alcanzar mejor a nivel comunitario.

Dado que la estabilidad de la economía constituye uno de los principios fundamentales de la Unión, la política monetaria común y las políticas económicas que caen dentro de la función de estabilización deberían ser atribuidas a la Unión. La primera sí lo reconoce la Constitución en el artículo I.13, a través del Banco Central Europeo, y en cambio en cuanto a la segunda el artículo 14 establece que la Unión adoptará medidas con miras a garantizar la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en particular adoptando las orientaciones generales de dichas políticas. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Es decir, no se le atribuye la función de estabilización, sino exclusivamente la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros para conseguir tal objetivo. La razón de ser se encuentra en que los Estados miembros no

han querido aumentar el Presupuesto de la Unión para hacer frente a los “shocks” asimétricos que pudiera sufrir algún país miembro, lo que le permitiría disfrutar de transferencias automáticas, principalmente por desempleo, reduciendo los costes sociales de la Unión; la financiación del sistema de protección al desempleo se efectuaría centralizando en el Presupuesto de la Unión Europea una parte del impuesto sobre la renta. El artículo I.17 de la Constitución establece que la Unión podrá llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento en los siguientes ámbitos: industria, protección y mejora de la salud humana, educación, formación profesional, juventud y deportes, cultura y protección civil.

El marco institucional de la Constitución está formado por: el Parlamento, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia. La función legislativa y la presupuestaria es compartida conjuntamente por el Parlamento y por el Consejo de Ministros; sin embargo, sigue sin cubrirse el déficit democrático de la Unión ya que el Presidente de la Comisión Europea no se elige por el Parlamento de entre sus miembros, sino que acepta o rechaza la propuesta que por mayoría cualificada le hace el Consejo Europeo, que está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, no es por tanto un órgano democrático de la Unión. La mayoría cualificada se define en el artículo I.25 como un mínimo del 55% del Consejo, que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión. Con arreglo a la Constitución, el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales, no ejerciendo función legislativa. Excepto en los casos que la Constitución disponga otra cosa, el Consejo Europeo se pronunciará por consenso y su Presidente se elegirá por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez, y asumirá la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común. En definitiva constituye el Órgano institucional de la Unión compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, que define y orienta las políticas generales de aquella, es decir, al margen del sistema democrático de la Unión.

El Consejo de Ministros ejercerá juntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria, y funciones de formulación de políticas y de coordinación, en las condiciones fijadas por la Constitución. El Parlamento no es el órgano legislativo soberano de la Unión, ya que si el Consejo de Ministros no está de acuerdo con el Parlamento, el acto legislativo no se adopta; se trata por tanto de una soberanía legislativa compartida entre Parlamento y los Estados miembros de

la Unión. El Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada, excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa. Los grandes Estados miembros de la Unión vuelven a ostentar el poder. El Consejo de Ministros, en su función de Asuntos Exteriores, elaborará las políticas exteriores de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de su actuación; estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. De acuerdo con la Constitución, la política exterior no es de competencia exclusiva de la Unión, ni siquiera compartida con los Estados miembros, sino que corresponde al Consejo Europeo, que nombra, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que será uno de los Vicepresidentes de la Comisión Europea y ejecuta la política exterior como mandatario del Consejo de Ministros. Vuelve a ponerse de manifiesto el poder de los grandes países miembros de la Unión.

Del análisis efectuado se desprende que lo que se nos ofrece a los ciudadanos europeos es un envoltorio elaborado de acuerdo con la contribución efectuada a la Convención Europea por Francia y Alemania, no para culminar la unidad política, sino para defender los intereses propios de cada Estado miembro de la Unión, bajo el nombre de una Constitución.

Qué lejos están los actuales políticos europeos, faltos de todo liderazgo, de los que han ido forjando la Unión Europea: Monnet, Schumann, Adenauer, Madariaga, Kolh, Mitterand y Delors. Los ciudadanos nos movemos por ideales, pues ellos harán posible la realidad de lo que soñamos y no las cuotas de poder que cada Estado consiga.

Quiero dejar constancia que a mí me hubiera gustado más una Constitución de tipo federal, pues creo en lo que Delors dijo en 1998 *«La moneda es eminentemente política. Está al igual que la defensa, en el centro de la soberanía nacional. Es la razón por la que pienso que su puesta en común desencadenará una dinámica encaminada a profundizar en Europa y a crear un espacio político europeo en el que cada ciudadano podrá debatir su futuro»*. Más Europa, más integración política, cubrir el déficit democrático que tenemos y menos reglas técnicas para el reparto de poder, hubiera sido mi Constitución ideal.

Pero los actuales líderes europeos están faltos del liderazgo que mostraron los que han ido forjando la Unión Europea, y no se han atrevido a dar el salto definitivo.

I SESIÓN ACADÉMICA

Sin embargo la Constitución que se nos somete a aprobación supone un avance sobre la situación actual, con mejoras importantes en algunas cuestiones, por ello yo pienso darle el SI, aunque no sea totalmente lo que yo soñaba, el NO supondría un retroceso en la construcción europea.



D. JOSÉ DANIEL GUBERT

Académico Correspondiente para Suiza

SUIZA, LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Resumen

Como es bien sabido, Suiza no es miembro de la UE. Sin duda, algún día lo será. Ciertas razones de tipo político y económico constituyen, por el momento, un freno para que la mayoría de los ciudadanos y de los cantones suizos acepten la adhesión. Entretanto, Suiza y la UE negocian y aprueban tratados bilaterales sobre temas de interés recíproco, dada la gran interrelación económica y social de ambas. En efecto, Suiza es una especie de “país-isla”, rodeado de países de la UE por todas partes.

Bajo el punto de vista de su Construcción política, Suiza tiene una constitución federal y cada cantón tiene la suya propia. Ciertas responsabilidades son competencia exclusiva a nivel nacional mientras que otras muchas lo son a nivel cantonal. Por supuesto, la constitución federal respeta la diversidad socio cultural y económica de cada cantón.

Por su parte, el Tratado para establecer una Constitución para Europa, sin contradecir las respectivas constituciones de los Estado-miembro, es un paso muy positivo, no sólo para dotar a la UE de una personalidad jurídica propia, sino que también, en su día, de una carta magna que pueda ser, con las adaptaciones necesarias a través del tiempo, un referente para que las respectivas constituciones nacionales tiendan a converger de una manera más o menos notoria.

Una lectura detallada del Tratado, permite concluir que, por una parte, la construcción política de Suiza puede también servir de referente, en cierta medida, a la construcción política de la UE así como, por otra, que su contenido, no crea problemas mayores, antes al contrario, para que un día, esperemos que no sea muy lejano, el pueblo y los cantones suizos estén en disposición de aprobar su integración en la UE. Será, a mi juicio, un gran día para Suiza y para la UE.

1. Algunas cifras clave para empezar

Las siguientes cifras y datos clave sugieren que el grado de interrelación económica y social recíproca entre Suiza y la UE es muy superior al de muchos de los países que la integran:

- la UE compra el 60% de las exportaciones suizas y la aprovisiona con el 80% de sus importaciones,
- las inversiones extranjeras directas presentan proporciones recíprocas similares,
- Suiza, pequeño país con siete millones de habitantes, tiene una población extranjera algo superior al 20%. Pues bien, el 60% de esta población (unos 850.000) son ciudadanos de la UE,
- por su situación geográfica, a través de las montañas y carreteras de Suiza circula una parte significativa del transporte europeo.

2. Evolución de las relaciones de Suiza con la Unión Europea: breve referencia histórica

2.1. Suiza y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)

La creación del Mercado Común Europeo (MCE) en 1956 por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que preveía la libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios en el interior de sus fronteras, fue seguida en 1959 por la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), constituida por el Reino Unido, Dinamarca, Suiza, Suecia, Noruega, Austria y Portugal, a los que se asociaron más tarde Finlandia, Islandia y Liechtenstein. Su objetivo era menos ambicioso que el del MC, ya que se trataba de eliminar los obstáculos arancelarios existentes entre los países firmantes, sin ninguna facilidad particular para la libre circulación de personas y capitales.

Dada la fuerte tasa de inmigración en Suiza, su declarada neutralidad política y la fortaleza de su plaza financiera, con un franco suizo muy sólido y una muy reducida inflación anual, los objetivos de la AELC convenían perfectamente a Suiza.

Con el transcurso del tiempo, algunos de estos países, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Portugal, se integraron en la Comunidad Económica Europea (ex MC), además de Grecia y España.

2.2. Suiza y el Espacio Económico Europeo (EEE)

Como es natural, la proximidad geográfica y, en muchos casos, la complementariedad de algunas de sus economías, hizo que el comercio de los países que entonces componían la AELC con los de la CEE fuera muy intenso. Ello propició, en 1992, la creación entre todos ellos del Espacio Económico Europeo (EEE). En realidad era una especie de antecámara antes de la adhesión plena a la UE.

Curiosamente Suiza, que había sido uno de los más activos negociadores, no entró. El acuerdo, sometido a un memorable referéndum entre el pueblo suizo, fue rechazado por el 50.3% de la población y por 16 de sus 23 cantones. El país amaneció dividido en dos mitades, pero la mitad del “no”, compuesta sobre todo por los cantones más antiguos y conservadores marcaron, y marcan todavía, una oposición de Suiza a la plena adhesión.

2.3. Principales razones por las que Suiza permanece fuera de la Unión Europea: ¿hasta cuándo?

De una manera general, las principales razones son de tipo político y de tipo económico.

Políticamente, porque su Constitución, que tiene más de ciento cincuenta años, está muy fuertemente basada en un deseo de independencia y de autodeterminación. Ello hace que, además de elegir a sus parlamentarios entre los distintos partidos políticos, los suizos son llamados a votar cuatro o cinco veces al año sobre cuestiones tan diferentes como, por ejemplo, si es conveniente que un día al año no tengan tráfico rodado, si hay que construir un segundo túnel en el monte San Gotardo, si hay que entrar en la ONU o, como veremos más adelante, si aprueban la adhesión de Suiza a la zona Schengen.

Es lo que se llama el sistema de democracia directa. Unas veces a propuesta del Gobierno, otras de un partido político, de un cantón o de un municipio, o simplemente de un colectivo que logre cincuenta mil firmas para someter a referéndum un tema determinado e, incluso, hacer cambiar una ley aprobada por el Gobierno, o cien mil para proponer una modificación de la constitución. Muchos suizos temen que si se adhieren a la UE perderán este poder de decisión, tan genuinamente democrático.

El otro aspecto de orden político que, probablemente, una mayoría de suizos temen perder, es el de la neutralidad. Los que así piensan están firmemente convencidos de que la neutralidad les salvó de verse directamente implicados en las dos Guerras Mundiales. Y si bien países como Austria, Finlandia, Suecia e Irlanda, también declarados neutrales, son miembros de la UE, un núcleo mayoritario de suizos temen que si están dentro de la CE, un día se verán obligados a pertenecer a una Unión que llegue a una plena integración política y militar.

El segundo grupo de motivos que dan lugar a que Suiza no sea miembro de la UE es de carácter **económico**. En efecto, Suiza ha tenido sistemáticamente, estas últimas décadas, una tasa de inflación, unos porcentajes de interés y de desempleo netamente inferiores a los de la media de la UE. La fiscalidad es también inferior. Por ejemplo, el tipo máximo actual del IVA es del 7,5% cuando en la Comunidad va del 15 al 26%. Además, el secreto bancario, del que hablaré más adelante, es uno de los puntos fuertes sobre el que se asienta el sólido mercado financiero suizo.

Por último, aunque pueda parecer algo más emocional, los suizos tienen un gran apego a su signo monetario, el muy sólido franco suizo. Si bien por el momento no es obligatoria la adopción del euro por todos los Estados miembros de la UE, los suizos, como los habitantes de los países que no lo han introducido todavía, saben muy bien que no tiene sentido, a largo plazo, una unión de tipo económico sin que todos los países actúen con un signo monetario unificado.

No es de extrañar pues que ante este cúmulo de razones, emocionales unas y objetivas otras, todas las encuestas que maneja el gobierno suizo y lo que dejan transpirar los múltiples debates que se organizan señalan que el país no está listo para la adhesión. Cabe preguntarse ¿hasta cuándo? La respuesta más simple que viene al espíritu es que el pueblo suizo votaría mayoritariamente “sí” a la adhesión tan pronto como tuviera la certeza de que las ventajas de entrar en la UE serían definitivamente mayores que los inconvenientes de permanecer fuera de ella. Esto depende en gran medida de la evolución de la UE, de cómo se organiza el peso del voto de los

países pequeños, de la preservación del grado de democracia adquirido, incluido el mantenimiento del sistema de democracia directa, del respeto del principio de neutralidad de los países que lo tienen muy arraigado, de una fortaleza sostenida del euro respecto al franco suizo, etc.

Algunos de estos y otros aspectos, como veremos más adelante, se han introducido directa o indirectamente en el Tratado para la Constitución Europea. Para los defensores del “sí”, que son también numerosos, algunos aspectos del Tratado son pasos en la buena dirección.

2.4. Solución adoptada: los acuerdos bilaterales

Como sea pues, que las condiciones para la adhesión no se dan, Suiza y la UE han escogido una solución pragmática: la discusión y el establecimiento de acuerdos bilaterales en áreas de interés común, que permitan acercar posiciones y ganar experiencia positiva para organizar, a largo plazo, una consulta nacional con garantías ciertas de éxito. Este tipo de acuerdos ya los contempla el artículo 57 del Tratado cuando, en su apartado 2, dice que “la UE podrá celebrar acuerdos específicos con los países de su entorno próximo. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar actividades en común”.

Así nacieron y se aprobaron hace cuatro años los Acuerdos Bilaterales I entre la UE y Suiza. Comprendían los siguientes sectores:

- investigación (reconocimiento de diplomas e intercambio de científicos),
- transporte terrestre y aéreo,
- obstáculos técnicos al libre comercio,
- libre circulación de personas (introducido según un calendario gradual de varios años de duración).
- comercio de productos agrícolas.

Una vez aprobados éstos, se inició una segunda tanda de negociaciones llamadas los Acuerdos Bilaterales II, que concluyeron a mediados del año 2003, después de intensas negociaciones: cubrieron el acceso de Suiza al llamado espacio de Schengen/Dublín, y la fiscalidad del ahorro.

El primero prevé un notable incremento de cooperación en justicia, policía, asilo e inmigración. Este acuerdo es particularmente importante para el turismo en Suiza, ya que hoy día, al formar una frontera exterior con la UE, los turistas de países para

los cuales es obligatorio un visado para penetrar en la Unión deben solicitar un segundo visado si desean entrar en Suiza. El hecho de pertenecer al espacio Schengen, permite evitar este segundo visado. El acuerdo sobre el espacio Schengen/Dublín debe ser objeto de aprobación por referéndum dentro de unos meses. Sin embargo, un partido político, la Unión del Centro Democrático (UCD) se opone abiertamente a su ratificación, sobre todo por los puntos referentes al derecho de asilo y a la inmigración. El mismo partido trata, en la hora actual, de organizar otro referéndum, para septiembre de 2005, contra la extensión del acuerdo sobre la libre circulación de personas a los ciudadanos de los diez países que recientemente se han integrado en la UE.

Es un ejemplo más de los muchos obstáculos que Suiza debe sortear en su largo camino hacia la UE. En efecto, si estos dos referéndum se cierran con un voto negativo, es más que probable que la UE no ratifique el reciente Acuerdo, de especial importancia para Suiza, sobre el “secreto bancario”, púdicamente denominado de “fiscalidad del ahorro”.

2.4.1. Especial referencia al secreto bancario

Mucho se ha hablado en el pasado de la opacidad del mercado financiero suizo, debido en gran medida a la existencia del secreto bancario inscrito en la ley desde 1934, el cual impide a los bancos helvéticos divulgar toda información confidencial sobre sus clientes sin su consentimiento, bajo pena de sanciones penales. En efecto, el sistema fiscal suizo se basa en la responsabilidad del contribuyente de declarar el rendimiento de su trabajo personal y de su patrimonio y de pagar el impuesto correspondiente. El impuesto anticipado, retenido en el origen, equivalente al 35% de los rendimientos del patrimonio, constituye una característica del sistema fiscal suizo. Este impuesto es acreditado al contribuyente si declara a la autoridad fiscal el rendimiento que recibe de su inversión. Por el contrario, lo pierde si omite su declaración.

La existencia de cuentas numeradas y el principio de protección de la esfera privada del cliente, han desviado hacia Suiza importantes masas de dinero, sobre todo procedentes de países con una fuerte imposición fiscal. El mantenimiento de este secreto bancario, que existe también en países de la UE, no se olvide, como Bélgica, Austria y Luxemburgo, ha sido objeto de críticas y presiones por parte de la UE para su desaparición, si Suiza quiere, un día, adherirse.

Por su lado Suiza vio en estas presiones una oportunidad, si negociaba adecuadamente, para consolidar el secreto bancario a fin de que no constituya más tarde una

barrera infranqueable para su eventual entrada en la UE. Al principio de la negociación, la UE trató de implantar la obligación de un intercambio de información automático sobre los rendimientos bancarios y de los bienes mobiliarios de ciudadanos de la UE en Suiza y viceversa. A falta de esta información, la UE amenazó a Suiza con imponerle sanciones económicas si no eliminaba el secreto. Al final de una reñidísima negociación prevaleció la propuesta helvética que consiste en introducir la percepción de un impuesto sobre los rendimientos financieros en Suiza de ciudadanos residentes en la UE, al tipo del 15% a partir de mediados de 2005, para elevarlo al 20% después de tres años y al 35% a partir de 2011. El 75% de los impuestos retenidos, se revertirán en bloque al estado-miembro de la nacionalidad de cada ciudadano que disponga de una cuenta numerada, sin mencionar sus datos personales, y el 25% quedará en Suiza a modo de prima para compensar su función de recaudador. Por supuesto, los inversores con cuentas declaradas en Suiza, podrán reclamar de sus respectivas autoridades fiscales el reembolso o recuperación de este impuesto anticipado recibido por ella de Suiza.

Bélgica, Austria y Luxemburgo, que seguían expectantes la negociación, han optado por adherirse a la solución helvética. Dicha solución permite mantener el principio del secreto bancario y protege la importancia de la plaza financiera Suiza, la cual, junto con una reconocida calidad profesional, maneja alrededor de un tercio de todos los fondos externos mundiales. En otro orden de cosas, es importante indicar que la actual legislación suiza no otorga ninguna protección al capital de origen criminal, de dictadores, de actos de terrorismo o del narcotráfico. Asimismo se prohíbe toda acción de blanqueo de dinero de procedencia dudosa. Sin duda ha hecho falta todo lo que ha trascendido en la prensa estos últimos años, para que el legislador suizo haya dotado al país de uno de los conjuntos de leyes más avanzadas y prolijas para evitar el dinero de origen criminal y luchar contra ello. Y esto es muy importante resaltarlo.

Asimismo, es importante señalar que el acuerdo sobre fiscalidad del ahorro se ha completado con el compromiso, por parte del gobierno suizo, de aportar mil millones de francos suizos para que sean invertidos en la solidaridad interregional de la UE.

3. Suiza y el tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Es evidente que este Tratado se ha redactado y aprobado para ser adoptado y aplicado por los 25 países que constituyen la actual UE. Sin embargo, una lectura

detallada del texto permite concluir que se ha tenido cuidado en no agrandar la fosa actual que separa Suiza de la adhesión. Incluso, yo diría, antes al contrario. Veamos algunos ejemplos:

- la posibilidad de concluir acuerdos bilaterales con países vecinos,
- un mayor grado de democracia en la redacción del Tratado, en la que han intervenido también parlamentarios y expertos exteriores a los gobiernos de cada Estado,
- supone una apertura hacia una mayor participación de la ciudadanía europea,
- un deseo evidente de simplificar los procesos de decisión, es decir, de aumentar la eficacia de la gestión,
- un reforzamiento de la acción del Parlamento Europeo,
- en materia de defensa y de fiscalidad, los Estados mantendrán sus competencias exclusivas, mientras que la responsabilidad será compartida en materias tan políticamente sensibles como la política extranjera, la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración clandestina. Se evita así la creación de una especie de estado supranacional,
- se prevé también la posibilidad de introducir iniciativas de carácter ciudadano, siempre que estén respaldadas con la firma de por lo menos un millón de personas residentes en un número significativo de estados-miembro. No es, ni mucho menos, una manifestación de democracia directa, pero es un buen primer paso,
- introducción de un mecanismo de voto del Consejo Europeo basado en la denominada doble mayoría (un mínimo del 55% de los estados que representen más del 65% de la población de la UE). En Suiza la doble mayoría, población y cantones, ya se aplica desde hace mucho tiempo,
- si bien en el futuro la posibilidad de bloquear ciertas decisiones por parte de los estados pequeños será inferior a la actual, conservarán muchas más competencias y posibilidades de control que, por ejemplo, los cantones en Suiza con respecto al Parlamento y al Gobierno,
- sin mencionar el vocablo “federación”, el concepto federalista está presente en muchas iniciativas como las que se refieren al reparto de competencias entre la Unión y los Estados, al principio de subsidiariedad, etc. Sin embargo, la Unión no será tan centralizada como en Estados Unidos o Suiza, que disponen de un gobierno verdaderamente federal.

Todas estas y otras novedades, como por ejemplo el respeto del principio de neutralidad de algunos estados, van en la buena dirección y, en todo caso, no en la dirección contraria, para que un día, tal vez menos lejano de lo que generalmente se

piensa, Suiza pueda debatir entre sus ciudadanos la conveniencia de unirse a Europa con buenas posibilidades de éxito.

4. Conclusión

No cabe duda de que el objetivo final del Gobierno suizo, un gobierno, no se olvide, tradicionalmente de coalición, es trabajar para que un día, tal vez dentro de una o dos generaciones, tal vez algo antes, Suiza pueda integrarse en la UE. Una buena parte de la población suiza y sobre todo el mundo empresarial y el gobierno se dan cuenta de algunas desventajas notorias por el hecho de estar fuera. Entre ellas cabe citar lo que es obvio, es decir, que el país ni participa ni es consultado en el proceso legislativo. Con ello sucede que, dado el grado de interrelación entre la UE y la economía Suiza, la legislación formulada en Bruselas tiene que ser aceptada e integrada en Suiza sin haber tenido ésta la menor influencia en su definición, discusión y votación final.

Por el hecho de ser Suiza una especie de “país-isla”, rodeada de países de la UE por todas partes, ya se han producido, por ejemplo, tensiones en las fronteras alemana y austríaca, por exceso de celo por parte de aduaneros y policías fronterizos, provocando largas colas en ambos lados de las fronteras. O la introducción de derechos de aduana en la reexportación por Suiza de mercancías producidas en Europa. También Alemania ha exigido que la entrada de aviones al aeropuerto de Zurich se haga por corredores aéreos que no sobrevuelen las poblaciones del sur de Alemania, etc.

Es fácil prever que estos inconvenientes se reproducirán e incluso se ampliarán en el futuro, lo que puede modificar la opinión pública suiza con respecto a la oportunidad de orientarse más abiertamente hacia la adhesión. Ahora bien, es opinión generalizada que, mientras los valores de tipo político y económico antes mencionados sigan pesando más para Suiza, los ciudadanos preferirán hacer frente a estos y otros inconvenientes y el gobierno continuará impulsando su política de acuerdos bilaterales para paliar una parte de dichos inconvenientes, habituarse a los procedimientos de la UE y preparar el futuro. Un futuro todavía imposible de definir si bien, aun cuando tanto los partidarios del “sí” como los del “no”, ven a Suiza, un día, dentro de la UE. En todo caso, ésta es mi percepción de la situación.



D. LORENZO GASCÓN FERNÁNDEZ

Académico Numerario

TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

La fiscalidad

Como sabemos, uno de los principales objetivos de los fundadores de la Unión Europea, como así se hace constar en el Tratado de Roma, era mejorar el nivel de vida en todos los Estados Miembros haciendo desaparecer las barreras que impedían una mejor aplicación de los recursos. Ello sería factible si se lograba alcanzar un mercado único.

La meta era conseguir un área sin fronteras internas en la cual se garantiza el libre movimiento de mercaderías, personas, capitales y servicios.

Es objetivo que la competitividad puede distorsionarse no sólo mediante políticas comerciales proteccionistas, subvenciones de los gobiernos e imperfecciones en el funcionamiento de los mercados sino, también por la aplicación de impuestos discriminatorios sobre los productos en forma de impuestos indirectos.

A este respecto, en el artículo 99 del Tratado de Roma se hace referencia a la armonización de la fiscalidad indirecta. No así de la directa.

En el artículo 100 del Tratado de Roma se invoca la conveniencia de que se vaya a una convergencia de las leyes que puedan afectar el establecimiento o fun-

cionamiento del mercado común o crear distorsiones en el marco de la competencia (art. 101).

Y más adelante, en los artículos 220 y 221 se hace referencia a la conveniencia de abolir la doble fiscalidad.

En los 448 artículos del Tratado, por el cual se establece una Constitución para Europa, se profundiza mucho en prácticamente la totalidad de los ámbitos que tienen incidencia en la consecución del deseado horizonte para muchos de una verdadera Unión Europea.

Pero la Sección 6ª destinada a las disposiciones fiscales se reduce a dos artículos: los números 170 y 171.

Ello es ya una muestra de la suma prudencia y discreción con que los redactores del Tratado han procedido cuando han tenido que abordar este espinoso tema.

Textualmente dicen lo siguiente:

ARTÍCULO 170

1. “Ningún Estado miembro gravará directamente o indirectamente los productos de otros Estados miembros con tributos internos, sea cual sea su naturaleza, superiores a los que gravan directamente o indirectamente los productos nacionales afines”.

“Asimismo, ningún Estado miembro gravará los productos de otros Estados miembros con tributos internos que puedan proteger indirectamente otras producciones”.

2. “Los productos exportados de un Estado miembro al territorio de otro Estado miembro no podrá beneficiarse de ninguna devolución de tributos internos superior al importe de aquellos con que hayan sido gravados directamente o indirectamente”.

3. “En cuanto a los tributos diferentes de los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y los otros impuestos indirectos, no se podrán conceder exoneraciones ni reembolsos a las exporta-

ciones a los otros Estados miembros ni imponer gravámenes compensatorios a las importaciones procedentes de los Estados miembros, a menos que las disposiciones proyectadas hayan sido previamente aprobadas por un período de tiempo limitado por una decisión europea adoptada por el Consejo, a propuesta de la Comisión”.

ARTÍCULO 171

“Una ley o una ley marco europea del Consejo establecerá las medidas referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, siempre que esta armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social”.

A señalar que en el artículo 171 se hace referencia a la necesidad de la armonización. Pero ello sujeto a que el Consejo se pronuncie por unanimidad.

Queda implícita, pues, la dificultad que ello pueda entrañar en cuanto a la adopción de acuerdos.

Y, claro está, se elude abordar la homogenización de la fiscalidad sobre las personas. Tampoco hay ninguna referencia a la conveniencia de que converjan los criterios y tipos de la Seguridad Social.

En un mercado realmente único, y en una unión política estos últimos dos puntos fuera deseable que tendieran a unificarse. La aplicación de criterios y escalas de tipos distintos representa un factor distorsionado de la competencia.

Hasta ahora, la Comisión sólo se ha esforzado en tratar de armonizar la fiscalidad de las empresas. Y con poco éxito.

En 1990 creó un Comité de reflexión de ocho Expertos independientes sobre la fiscalidad de las empresas. Quien suscribe la presente comunicación fue el único español en dicho Comité.

La iniciativa partió de la Comisaria Mme, Scrivener. El Presidente del Grupo fue Onno Ruding, ex ministro de Economía de Holanda.

Se trabajó a fondo durante catorce meses con constantes reuniones en Bruselas. El resultado fue el informe publicado en Marzo de 1992. Del contenido de sus casi quinientas páginas, poco se ha llevado a la práctica. Y a fe que se procuró ser muy cuidadoso para que las propuestas no generaran un excesivo rechazo por parte de los gobiernos de la Unión Europea.

En realidad en el Grupo se consensuó un acuerdo de mínimos en casi todo.

Trece años después, el impuesto de sociedades es del 38,3% en Alemania, del 34,3% en Francia, del 19% en Polonia, del 16% en Hungría y del 12% en Irlanda. Este último país, con su política fiscal ha sido un verdadero polo de atracción para las inversiones extranjeras. Todo un ejemplo de alteración de las reglas de la competencia en la Unión Europea.

Quisiera hacer hincapié en que los cuatro pilares fundamentales de la independencia de un estado soberano son la capacidad de jurisdicción, la capacidad de legislación, la capacidad de contar con unas fuerzas armadas independientes y la capacidad de emitir moneda.

Los Estados del núcleo duro de la Unión hemos transferido la emisión de moneda. La jurisdicción, en casi todos los ámbitos, radica en Bruselas. Las fuerzas armadas, de una forma u otra están subordinadas a entes supranacionales y el acervo legislativo comunitario está por encima del de los estados miembros. Con la casi única excepción de un capítulo tan importante como es la fiscalidad.

No debe pues extrañarnos que los Estados sean tan remisos en ceder esta parcela significativa de su cada vez más reducida soberanía.

Cabe esperar que una vez el Tratado de la Constitución para Europa haya sido ratificado y progresivamente se vaya desarrollando e implantado, por una lógica de las realidades, por fin se aborde con decisión el tema de la armonización fiscal. La adopción del Euro también aparecía como horizonte casi inalcanzable y aquí está. Todo un éxito. Estoy seguro de que con la fiscalidad ocurrirá lo mismo.



DR. FRANCESC GRANELL TRIAS

Académico Numerario

CONTINUIDAD E INNOVACION EN LA NUEVA CONSTITUCION EUROPEA

La constitución europea como continuidad

La Unión Europea se ha ido construyendo a lo largo de los últimos cincuenta años. Esto se ha producido a través de un proceso continuo de profundización de la integración y a través de los tratados de ampliación que han supuesto el paso desde los seis estados miembros iniciales a los 9 de 1973, los 10 de 1981, los 12 de 1986, los 15 de 1995 y los 25 actuales.

La profundización ha permitido que del simple mercado común para el carbón y el acero que se puso en marcha con el Tratado de París de 1951 por el que creó la CECA, se haya llegado a alto nivel de integración económica regional que va mucho más allá que lo inicialmente previsto por el Tratado de Roma de 1957 por el que se creó la Comunidad Económica Europea y que se ha concretado específicamente en los tratados de enriquecimiento de la integración que se han producido con posterioridad a los tratados de París y Roma (Acta Única Europea del 1987, Tratado de Maastricht de 1992, Tratado de Ámsterdam de 1997 y Tratado de Niza de 2001) y a los procesos legislativos y reglamentarios complementarios.

En este contexto de progresividad de la integración, el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y ahora

en proceso de ratificación es, pues, un paso más en el proceso europeo de los últimos cincuenta años de tratados que han ido alternando ampliaciones y profundizaciones.

El nuevo Tratado Constitucional supone, pues, continuidad por cuanto los 448 artículos del nuevo texto constitucional y sus 460 páginas de protocolos, anexos y declaraciones recogen y sintetizan los elementos básicos del proceso europeo hasta hoy.

Pero esto no acaba aquí. Este proceso de medio siglo ha creado un cuadro de integración complejo que, además, era dudoso que se ajustara a una Europa a más de 25 miembros, con más de 500 millones de habitantes y con nuevos problemas y entornos.

En este contexto la Unión Europea no quedó contenta con el resultado del Tratado de Niza de 2001 y ya antes de que éste entrara en vigor el 1 de febrero de 2003 se lanzó un ejercicio de revisión que fue el que ha conducido a la firma del Tratado Constitucional el 29 de octubre del 2004 en Roma.

Esta revisión fue emprendida por la Convención Europea encabezada por el miembro correspondiente por Francia de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras Valery Giscard d'Estaing y que desarrolló sus trabajos entre febrero del 2002 y julio del 2003. El Texto del Tratado Constitucional elaborado por la Convención sólo fue muy ligeramente retocado por la Conferencia Intergubernamental desarrollada entre octubre de 2003 y junio del 2004 que debía sancionar los resultados de la Convención pues no debe olvidarse que la nueva Constitución es un Tratado entre estados por más que sea un Tratado especial como especial e innovador y no copiado de ningún otro antecedente es, en definitiva, el modelo de integración europea a medio camino entre lo que sería un estado de tipo federal susceptible de tener una Constitución tal como la entenderían los constitucionalistas y un mero tratado que sería el lógico en un puro montaje intergubernamental.

En la Conferencia Intergubernamental inaugurada en Roma el 4 de octubre de 2003 para debatir el Proyecto de Tratado Constitucional sometido por la Convención los estados dieron por bueno el ambicioso esquema propuesto por dicha Convención en la que figuraban representantes de Parlamentos, instituciones europeas y gobiernos y sólo modificaron, en ella y antes de llegar a una fórmula consensuada algunas cuestiones de detalle y algunos elementos referidos al reparto del poder institucional. La discusión de estos flecos políticos hizo que la Conferencia Intergubernamental que debía clausurarse en diciembre de 2003 no pudiera cerrarse sino bajo presiden-

cia irlandesa el 18 de junio de 2004 después- por cierto- de que la vuelta del PSOE al gobierno español tras las elecciones del 14 de marzo allanara las dificultades que habían hecho que el gobierno del PP bloqueara el proceso constituyente europeo.

Concluido el proceso de elaboración es fácil percatarse de que el nuevo Tratado Constitucional actualmente en proceso de ratificación no refleja un ejercicio puramente técnico como al principio parecía tendría sino que ha incorporado elementos auténticamente constitucionales que nunca hasta ahora habían sido incluidos en los diferentes tratados que habían ido acumulándose y yuxtaponiéndose durante estos años de desarrollo cualitativo y cuantitativo de la integración europea.

A la continuidad del proceso reformador respecto a las anteriores Conferencias Intergubernamentales que dieron vida a los anteriores tratados europeos se ha unido el proceso de ruptura que supone el haber llamado a un amplio abanico de “legisladores” y a que estos han alumbrado un texto auténticamente Constitucional con ciertas rupturas respecto a lo que hasta ahora teníamos como normativa primaria comunitaria.

Las innovaciones del tratado constitucional

El Tratado Constitucional es, pues, innovador e incorpora nuevos elementos de avance, transformación y profundización respecto al acervo actual, haciendo buena la idea de que la Comunidad que se amplió hasta los 25 miembros el pasado 1 de mayo de 2004 no sólo no se diluye sino que se profundiza. Algunos autores han llegado a decir, a este respecto, que el Tratado Constitucional “refunda” la Unión Europea.

Desde un punto de vista de instituciones hay que recordar que en estos cincuenta años Europa ha ido dotándose de nuevas instituciones de gobierno para completar el parco encuadre institucional característico del sistema comunitario inicial basado en sólo cuatro instituciones básicas (Consejo, Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia). Desde entonces se han ido creando el Comité de las Regiones, el Comité de Representantes Permanentes, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, las Agencias Europeas o el mismo Consejo Europeo.

A partir de esta ya sólida base institucional el nuevo Tratado Constitucional crea un Ministro de Asuntos Exteriores (cargo para el que ha sido designado Javier Solana actual Secretario del Consejo y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común) y un Presidente del Consejo Europeo estable lo cual debe conseguir que la imagen de la Unión en el mundo se identifique mucho mejor que hoy, al tiempo que las instituciones se democratizan y se agilizan por varios caminos: mayor

peso del Parlamento Europeo elegido por sufragio universal en el proceso legislativo de codecisión, reducción de las áreas en las que el Consejo debe decidir por unanimidad, control de la Comisión por el Parlamento Europeo, etc.

La reciente experiencia en que el Parlamento Europeo presidido por Josep Borrell ha obligado cambiar la Comisión Barroso que hubiera debido iniciar andadura en octubre del 2004 y que solamente pudo hacerlo en noviembre tras admitirse los cambios forzados por el Parlamento pone de relieve que el Parlamento está ganando terreno en el proceso institucional europeo y si esto ha sido así cuando lo que está en vigor es aún el Tratado de Niza sin que, por tanto, el Parlamento haya recibido el refuerzo del Tratado Constitucional, piénsese en el margen adicional de democracia que el nuevo Tratado va a suponer cuando entre en vigor al fin del proceso ratificador en curso.

En el contexto de los cambios institucionales la Comisión conserva su capacidad de iniciativa y de proposición con lo que el procedimiento comunitario a caballo entre lo supranacional y lo intergubernamental queda salvaguardado.

Pero el Tratado Constitucional incorpora otra serie de revoluciones que es preciso mencionar para poner de relieve su carácter innovador.

La primera es su propia autoría basada en un sistema de Convención mucho más democrático que las autorías puramente intergubernamentales de los tratados anteriores. En este sentido la experiencia de la Convención de 2001 que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales (solamente proclamada en el Consejo Europeo de Niza pero que no llegó a incorporarse al Tratado en aquel entonces) fue determinante para que no pudiera volverse a los arreglos puramente intergubernamentales con lo que la Convención de Giscard d'Estaing 2002-2003 que elaboró el Proyecto de Tratado Constitucional puede considerar como un camino sin retorno cara a la elaboración de nuevos tratados modificatorios de la Constitución actualmente en proceso de ratificación.

Los avances que a partir de aquí vaya realizando la integración europea después de ratificado el Tratado Constitucional ya no podrán provenir solamente de lo que decidan los gobiernos por una vía intergubernamental, sino que deberán asentarse en la legitimidad de lo que piensen los ciudadanos a través de los respectivos parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo elegido (desde 1979) por sufragio universal directo. También podrán proceder –y esto es nuevo– de la iniciativa legislativa popular que se convierte en posible previa recogida de 1 millón de firmas entre la ciudadanía.

Otra “revolución” es que la Unión Europea recibe una personalidad jurídica propia de la que hasta ahora carecía y pasa así a constituirse en un auténtico nuevo actor internacional de la era de la globalización cuya figura visible será un Ministro Europeo de Asuntos Exteriores que presidirá en permanencia el Consejo de ministros de Asuntos Exteriores y Cooperación de la UE con el doble sombrero, además, de ser vicepresidente de la Comisión y de tener a sus órdenes un cuerpo diplomático comunitario que se formará contando con miembros de los cuerpos diplomáticos nacionales y de funcionarios de la Comisión Europea. El propio Consejo Europeo dispondrá de un presidente estable.

Por otra parte los temas de seguridad y defensa y de justicia e interior que desde el Tratado de Maastricht se gobernaban bajo sistema intergubernamental pasan a ser regidos en gran parte por el sistema comunitario gracias a la desaparición del sistema de los “tres pilares” introducidos en Maastricht en donde Parlamento y Tribunal de Justicia quedaban marginados. El sistema gana así en transparencia y democracia.

Otra “revolución” de calado es la incorporación al Tratado Constitucional (como Parte II del mismo) de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que introduce a nivel europeo conceptos de dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, derechos civiles y justicia tales como atención sanitaria, derecho a la negociación colectiva, acceso a servicios de ocupación, derechos laborales justos, seguridad social, protección del medio ambiente, acceso a los servicios de interés general, protección de los consumidores, derechos de los niños y de los ancianos, respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística, etc.

Todo esto se acompaña de una clarificación respecto a las competencias de la UE que le son atribuidas por sus titulares que siguen siendo sus estados miembros. Hay tres tipos de nivel competencial. La UE como tal tiene competencias exclusivas en materia de Unión Aduanera y política comercial común, competencia leal, conservación y gestión de recursos pesqueros, política monetaria y celebración de tratados internacionales cuando ello resulte necesario para el ejercicio de una competencia interna. En el resto de las áreas hay competencias compartidas y/o de apoyo, coordinación o de complemento.

Consolidación de políticas existentes y nuevas posibilidades

La sola enumeración de las políticas internas y externas compiladas en la Parte III del Tratado constitucional es demostrativa de como la Unión Europea influye en áreas importantísimas de la vida de los ciudadanos y las empresas por encima de lo

que los gobiernos nacionales, autonómicos o locales puedan pretender y no hay duda de que estas políticas se consolidan a través del Tratado Constitucional.

En el plano interno el Tratado se refiere a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en el seno de la Unión; al Euro y la gestión de la política económica y monetaria; a las políticas de empleo, social y de corrección de desequilibrios económicos, sociales y territoriales; a la política referida a la agricultura y a la pesca; la protección de los consumidores y del medio ambiente; a la política de transportes; investigación y desarrollo; energía; asilo e inmigración, cooperación judicial civil, penal, judicial y policial con objeto de vertebrar un auténtico “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”; salud pública; industria; cultura y protección del patrimonio cultural diverso; turismo; educación, juventud, deporte y formación profesional, protección civil y cooperación administrativa.

En el plano exterior el Tratado Constitucional refuerza la idea de que la Unión Europea debe ser un actor internacional civil alineado con las ideas de las Naciones Unidas y la defensa de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, potente y responsable a través de una política exterior y de defensa consistente, de políticas comerciales respetuosas de la normativa internacional y de políticas de cooperación al desarrollo capaces de sacar al tercer mundo de su pobreza así como de acudir en ayuda de los países que requieran de asistencia humanitaria. En este frente se da especial relevancia a la cooperación de la Unión con los Organismos internacionales evitando el unilateralismo y se introduce una idea inevitable después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y de 11 de marzo de 2004: la solidaridad respecto al terrorismo internacional.

Pero la nueva EU salida del nuevo Tratado Constitucional de Roma no cristaliza y queda estancada con las políticas internas y externas actualmente existentes mas las del deporte y el turismo o la salud, sino que ve abierta la puerta a que se puedan establecer otras políticas –como ya sucedió en el pasado- cuando ello resulte necesario gracias a la cláusula de flexibilidad que retoma una idea que ha prestado amplios servicios a la profundización de la integración europea hasta hoy: “Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas internas y externas para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptara las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo”.

Logros e insuficiencias

Es posible que el Tratado Constitucional de 29 de octubre, ahora en proceso de ratificación en los veinticinco estados miembros de la UE de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales internos (vía parlamentaria o vía de referéndum), no colme las expectativas de todo el mundo respecto a muchas legítimas aspiraciones pero tampoco supone ningún retroceso respecto a la integración europea actual.

La Confederación Europea de Sindicatos ha mostrado su apoyo al texto del nuevo Tratado Constitucional considerando que éste consolida el modelo socialdemócrata que ha hecho que Europa sea el área socialmente más avanzada del mundo -incluso a costa de las posibilidades de crecimiento que una mayor flexibilidad neoliberal podría proporcionarle -según la controvertida opinión de algunos-. Pese a ello el Tratado ha recibido críticas de algunas asociaciones y ONGs altermundistas que se quejan de las menciones a una sociedad capitalista y consumista y a la escasa protección social que parece ofrecer olvidando que en la mayoría de las áreas sociales los estados miembros no han atribuido competencias a la UE.

Algunos grupos antimilitaristas dicen que la Constitución consagra una sociedad “militar” por las menciones a los gastos de defensa y a la creación de una agencia de armamento y la coordinación con la OTAN olvidando que los Valores de la UE excluyen guerras e intervenciones militares que no vayan asociadas al espíritu de Naciones Unidas en este campo: intervenciones de prevención de crisis o humanitarias y menciones al armamento europeo como factor de sinergia industrial y cooperación para tener un cierto poder compensador en un mundo que tras la caída del muro de Berlín y el derrumbe de la URSS cuenta con una sola hiperpotencia.

En todo caso lo que si se ha logrado con el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” es alcanzar los objetivos que se establecieron al lanzar el ejercicio de revisión del Tratado de Niza y que eran, básicamente, la simplificación de instrumentos y estructuras legales, la clarificación terminológica y de reparto de competencias, el establecimiento del catálogo de derechos de los ciudadanos y el aumento del papel de los Parlamentos nacionales y del Comité de las Regiones en el proceso europeo.

Haciendo balance, pues, el Tratado Constitucional, salido de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental, cumple con estos anhelos y, además y como complemento inicialmente no esperado dota a Europa de una Constitución que no

por revestir la forma de Tratado- por cuanto la titularidad de la soberanía sigue residiendo en la soberanía de cada uno de los estados miembros y no en la UE como tal- deja de tener contenido Constitucional, lo cual refuerza la Europa política y es instrumental para que la Unión juegue un papel internacional más activo en nuestro mundo globalizado entre la hiperpotencia militar norteamericana y el duende del gigantismo económico futuro de China e India y juegue, también un papel de progreso en las relaciones internacionales justas y estables sin alejarla, por supuesto, de los anhelos de los ciudadanos europeos.

La demanda externa de la nueva Europa

A partir de aquí “la Europa de la nueva Constitución” ve abrirse nuevas posibilidades de futuro respecto a nuevas ampliaciones y a nuevos logros de integración sin que pueda pensarse que el Tratado Constitucional congele el proceso cualitativo y cuantitativo que ha hecho de la Unión Europea el proceso de integración más avanzado del mundo.

Esto quiere decir que el modelo de economía de mercado que la UE practica va a avanzar por la línea social y de respecto al medio ambiente, a las reglas internacionales y a los principios democráticos por los que hasta ahora ha avanzado y que la nueva Constitución confirma.

Y, por si ello fuera poco, lo cierto es, además, que este tipo de Europa “tiene demanda” como demuestra el hecho de que Bulgaria, Rumania vayan a incorporarse a ella en 2007, de que Turquía y Croacia empiecen a negociar su ingreso en ella en el 2005 y de que Ucrania y países de los Balcanes hayan mostrado inequívocamente su aspiración a ser miembros, en un futuro, de esta Europa que el tratado firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 “Constitucionaliza”.



DR. JOAN HORTALÀ I ARAU

Académico Numerario

LA POLÍTICA ECONÓMICA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

El Tratado que establece la Constitución para Europa determina, más que una nueva dimensión de la política económica en general y de las actuaciones sectoriales en particular, una clarificación relevante del ámbito competencial. El punto 3 del artículo I-3 (Parte I, Título 1) enumera, en el marco de un desarrollo sostenible, los siguientes objetivos básicos para la economía:

- a. crecimiento equilibrado
- b. estabilidad de precios
- c. asignaciones competitivas

Y todo ello, en la perspectiva del pleno empleo y del progreso social, de un alto nivel de protección y mejora del medio ambiente e impulsando el avance científico y tecnológico.

Con este trasfondo, el conjunto de políticas económicas se especifica en la Parte III, particularmente en los Capítulos II, III y V donde, junto con los contenidos, se enumeran los niveles competenciales. Se distingue así entre *competencias exclusivas*, *competencias compartidas* y *competencias de apoyo*.

Las competencias exclusivas hacen referencia a actuaciones en las cuales la UE es la única que puede actuar, habida cuenta de los asuntos sobre los que los Estados miem-

bros han ido transfiriendo poderes al respecto. Constituyen un conjunto reducido de ámbitos pero, obviamente, de gran importancia y que conciernen a la política monetaria, a la política cambiaria, a la política comercial y a la regulación de la competencia.

Por su parte, las competencias compartidas tanto pueden ser, en principio, ejercidas por la UE como por los Estados miembros. No obstante, se advierte de que la actuación por parte de la UE en estos casos tan solo se realizará cuando su actuación comporte valor añadido a la acción específica de los Estados. En el ámbito de la economía, incorporan lo relacionado con el mercado interior, con la agricultura y la pesca, con los transportes, con la energía y con los aspectos relativos a la investigación y al desarrollo tecnológico.

Finalmente, las competencias de apoyo hacen referencia a programas en los que los Estados miembros disfrutan de libertad de acción, haciéndose así responsables de la gestión correspondiente ante los ciudadanos. La UE intervendrá en estos casos sólo para coordinar o completar las actuaciones estatales y renuncia a la armonización sobre las legislaciones nacionales aplicables. Son de este tipo, por lo que respecta a la economía, las acciones en el campo de la industria y del turismo.

* * * * *

En sentido laxo, el grueso de lo que convencionalmente se entiende por elaboración de *política económica* corresponde a la UE, sobre todo en los aspectos conocidos técnicamente como actuaciones “por el lado de la demanda”. En este contexto, el órgano ejecutivo no es otro que el Banco Central Europeo. Ello no obstante, se observan intersticios que abren márgenes de actuación a los gobiernos nacionales. No es el caso en lo referente a las políticas cambiaria, aduanera y de regulación monetaria en sentido estricto. Pero en ámbitos subsidiarios, con todo lo que pueda implicar de pros y contras, el intersticio existe. Primero, porque al margen de las prescripciones derivadas del Pacto de Estabilidad, la confección del presupuesto permanece abierta ya que el grado de armonización fiscal es, hoy por hoy, muy reducido. Segundo, porque las acciones nacionales de fomento a la exportación en su relación con el mercado doméstico, presentan la brecha de un cierto proteccionismo encubierto a través de normas de seguridad y calidad, denominaciones de origen, especificaciones de producto, etc., que no están sujetas al requisito de obligado cumplimiento. Tercero, porque incluso en el campo de la política monetaria, la política financiera se presenta, al menos hasta al momento, con ambigüedades considerables, tanto en lo que res-

pecta a la regulación bancaria como a los seguros y particularmente al sector financiero.

En este orden de consideraciones, la política financiera es un ejemplo paradigmático. Por un lado, se desea un mercado integrado, de dimensión y obviamente líquido y transparente, para dar respuesta a la competencia de otros mercados regionales en la medida que estos atraen ahorro europeo. Pero por el otro lado, las diferentes directrices aprobadas hasta el momento no regulan la constitución de dicho mercado sino que se adentran en cuestiones colaterales relacionadas con el tipo de organización mercantil de los intermediarios, con la movilidad de los capitales, con la naturaleza de los productos implicados y, a raíz específicamente del Informe Lamfalussy, con todo aquello relativo a la liquidación y compensación y, secuencialmente pero con gran pausa temporal, con los temas propios de la supervisión financiera.

En este escenario combinado, de todas formas, la Constitución hace un valioso ejercicio de voluntarismo normativo al enfatizar, en lo referente a la política económica general, tanto la armonización como la supervisión multilateral, decretando como referentes substantivos en estos casos a la Comisión y al Consejo y, ocasionalmente, al Consejo Europeo.

Efectivamente, los países orientarán su actuación económica a la consecución de los objetivos de la Unión (artículo III-178) y las coordinarán en este sentido. Sin embargo, será el Consejo por recomendación de la Comisión quien elabore el proyecto de orientaciones generales, que serán presentadas, a modo de informe, al Consejo Europeo y posteriormente se informará al Parlamento. La supervisión versará sobre la evolución económica de cada Estado y de la propia Unión, así como sobre la coherencia de las medidas de política económica nacional en relación con las orientaciones de tipo general. Si los resultados de esta supervisión multilateral resultan contradictorios, la Comisión advertirá al Estado miembro y el Consejo, por indicación de la Comisión, les dirigirá las recomendaciones necesarias. Y todo ello en el sí de un procedimiento en el cual se define el alcance de las mayorías cualificadas y de las minorías de bloqueo (artículo III-179).

Naturalmente, se contemplan ayudas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales. En cambio, se prohíbe la autorización de descubiertos así como todas las medidas que eludan los requisitos prudenciales considerados como básicos (artículos III- 181 a 183). A partir de aquí, el resto de disposiciones constitucionales en materia de política económica hacen referencia exclusivamente al déficit público, con

la recomendación de evitar excesos, ajustarse a los requerimientos de estabilidad, prescribir las pautas de supervisión y regular las funciones del Comité Económico y Financiero. Reglamentariamente, este Comité se define en el artículo III-192 de la Sección III de Disposiciones Institucionales, incidiéndose en su necesidad precisamente por todo aquello que haga referencia a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros en el marco del funcionamiento del mercado interior.

* * * * *

La elaboración y ejecución de políticas específicas por parte de las Administraciones de los países miembros se sitúa en el ámbito de las competencias de apoyo y compartidas. Operativamente, aquello que en el sentido tradicional caracteriza la política industrial, forma parte de las primeras, con los añadidos usuales relativos a energía, transportes y I+D+i que, en contraste, caen en el ámbito de las segundas. También como competencia compartida se encuentra la agricultura, que si bien es un sector que no contribuye ni tan sólo el 3% de la producción total comunitaria, recoge casi el 60% del total del gasto presupuestario.

La *política industrial*, en sentido estricto, está regulada constitucionalmente por un único artículo (artículo III-279), que básicamente prescribe que los Estados miembros han de velar para que se den las condiciones necesarias para la competitividad de la industria. Adicionalmente, se pone énfasis en las adaptaciones necesarias a los cambios estructurales, al fomento de la pequeña y mediana empresa, a la cooperación y al fortalecimiento de la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico. Es interesante la mención de que los Estados miembros se consultarán mutuamente, en colaboración con la Comisión, con la finalidad de coordinar sus acciones y que se informará “cumplidamente” al Parlamento de las conclusiones oportunas.

En el ámbito de los complementos de política industrial, en primer lugar, debe remarcarse que las acciones en el campo de la *energía* (artículo III – 256) se concretan substancialmente en el mercado interior, con la advertencia populista de que se mantendrán las exigencias de mejorar y conservar el medio ambiente, garantizando el funcionamiento de un mercado de la energía, de la seguridad de los suministros y del ahorro energético y el desarrollo de energías nuevas y renovables.

En este contexto, las acciones sobre *investigación y desarrollo tecnológico*, como segundo lugar de complementación de la política industrial, plantean la existencia de un espacio europeo de investigación, mediante el estímulo a centros espe-

cíficos de investigación y potenciación de las universidades. La UE se reserva la potestad de complementar, en este sentido, las iniciativas de los Estados miembros (artículo III-249), buscando sinergias y garantizando la coherencia recíproca de las políticas nacionales. Se establece un Programa Marco de vigencia plurianual para cada una de las actuaciones, al mismo tiempo que el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar tanto iniciativas reglamentarias como decisorias para la creación de empresas comunes en pro de la correcta ejecución de los programas de investigación. En este ámbito, resalta el interés por el programa espacial europeo y, a su vez, por la Agencia Espacial Europea.

En cuanto a la política de *transportes*, como tercer pilar de soporte de la política industrial, la Constitución dedica, en términos comparativos, un grueso normativo adicional. De hecho, se trata en la Sección 7 del Capítulo III, englobando 10 artículos, del 236 al 245, con la finalidad concreta de definir el marco de la política comunitaria de transportes. Las prescripciones al respecto, al margen de la invocación a las necesidades de coordinación, hacen referencia desde la vigilancia para prohibir las discriminaciones de precios hasta disposiciones muy particularizadas relativas a la República Federal Alemana con motivo de las desventajas económicas que existían antes de la Unificación. El interés de la UE por el tema de transportes se manifiesta por la creación de un Comité Consultivo adjunto a la Comisión y por la compartimentación entre transportes por ferrocarril, carretera y vías navegables, por un lado, y por el otro, navegación marítima y aérea. Secuencialmente, se reglamenta la preocupación por las redes transeuropeas, en la perspectiva de la participación y aprovechamiento de los potenciales beneficios derivados de la creación de un espacio sin fronteras interiores.

Hay que subrayar que en todo el ámbito constitucional de la política industrial, tanto en sentido estricto, como en lo referente a las acciones de complementación, se da una función relevante al Comité Económico y Social y ocasionalmente al Comité de las Regiones. Y, en todos los casos, se pronostica la redacción de una ley marco europea para establecer las medidas adecuadas.

Además, el desarrollo operativo de actuaciones de política industrial en sentido genérico queda condicionado por lo reglamentado sobre *política medioambiental* y *mercado interior*. En el primer caso, se pone de relieve los principios de precaución, de acción preventiva, corrección de los daños y la advertencia de que quien contamina paga. Se otorga la posibilidad de cooperación con terceros países. El establecimiento de ayudas irán a cargo de los Fondos de Cohesión, lo cual crea nexos de unión

con las prescripciones sobre cohesión, tanto de tipo económico como social y/o territorial (artículo III – 220). De hecho, se produce un encaje entre el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional con finalidades para combatir las disparidades interterritoriales de riqueza y renta.

La consideración del mercado interior es más amplia. La correspondiente regulación comprende todo el Capítulo I, de la Parte III. Y la finalidad substantiva es el fortalecimiento de un espacio sin fronteras interiores, donde opere la libre circulación de personas, de servicios, de mercancías y de capitales. Colateralmente, se regula la libertad de establecimiento. El reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos. Todo lo relativo a la cooperación aduanera entre los Estados miembros. El control de los monopolios nacionales de titularidad pública. Y el fomento de la competencia. Ello no obstante, la Sección VI del Capítulo III está dedicada específicamente a la protección de los consumidores, en cuanto a la salud, a la seguridad y a las prerrogativas económicas como tales. También relacionado con la competencia, se introducen los procedimientos para la verificación de las ayudas otorgadas, con el añadido de que se enumeran los que son compatibles en el mercado interior y aquellos que podrían serlo bajo determinados supuestos. En este contexto, se hace referencia igualmente a aspectos substantivos de la Seguridad Social, en conexión con las acciones relativas sobre empleo (artículo III – 203). Entendidas estas acciones en el marco de las competencias compartidas, se prescribe el conjunto de requisitos para conseguir estrategias coordinadas. La política social tiene, en esta dirección, una amplia alusión (artículos III – 209 a 219), a partir de la Carta Social Europea de 1961 y de la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989. En este punto, el Fondo Social Europeo es relevante.

* * * * *

El *turismo*, al igual que la industria, en relación con el ámbito competencial, forma parte de las actuaciones de apoyo. Sin embargo, sobre turismo la Constitución dice poca cosa, al margen de fomentar la competitividad empresarial, favorecer un entorno adecuado y recomendar la cooperación entre los Estados miembros (artículo III – 281). En realidad, el encuadre de una política específica a nivel europeo dependerá de la ley marco que en su día pueda aprobarse.

En cambio, la *agricultura*, que constitucionalmente es competencia compartida, tiene en este Texto Básico un tratamiento notorio pero que no se corresponde, ni de largo, con la importancia que en el transcurso del tiempo ha ido suponiendo y supo-

ne la Política Agraria Común (PAC). Se establece, en concreto, que la UE definirá y aplicará una política propia de agricultura y pesca (artículo III- 225), en relación con lo cual se definen productos agrícolas, alcance del mercado interior y en especial la conveniencia de crear una organización común de mercados agrícolas. Los objetivos programáticos son los convencionales: incrementar la productividad, garantizar el nivel de vida de los agricultores, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de las provisiones y asegurar al consumidor suministros a precios razonables. También la futura ley marco tiene que jugar en este campo un rol destacado. Pero mientras tanto, las pautas de acción no varían con respecto a la historia reciente.

Efectivamente, no hay “nueva” política agraria europea derivada de la norma constitucional porque las exigencias cotidianas no permiten, en estos momentos, cambios significativos. Y es que esta política no puede sustraerse del trasfondo “vicioso”, por otro lado común con otras regiones económicamente avanzadas, y que consiste en que la oferta se desplaza más rápidamente y con mayor intensidad que la demanda y, por tanto, los precios caen y las rentas de los agricultores disminuyen progresivamente. Los desplazamientos de oferta obedecen a mejoras tecnológicas, que en el mundo agrícola han sido y son importantes, mientras que los desplazamientos de la demanda responden a la evolución de la renta media pero que, al tratarse de bienes de primera necesidad, su consumo se incrementa menos que proporcionalmente.

Para combatir esta situación, la UE ha ido ensayando los procedimientos convencionales a menudo de manera combinada: por un lado, fijación de precios mínimos o de sostenimiento y por otro, incentivar disminuciones de producción mediante transferencias directas. El articulado constitucional pasa por alto la problemática, tanto funcional como financiera, que todo ello comporta, dejando, pues, para la ley marco el nuevo encuadre y hasta entonces queda consolidada implícitamente la política agraria hasta ahora empleada.

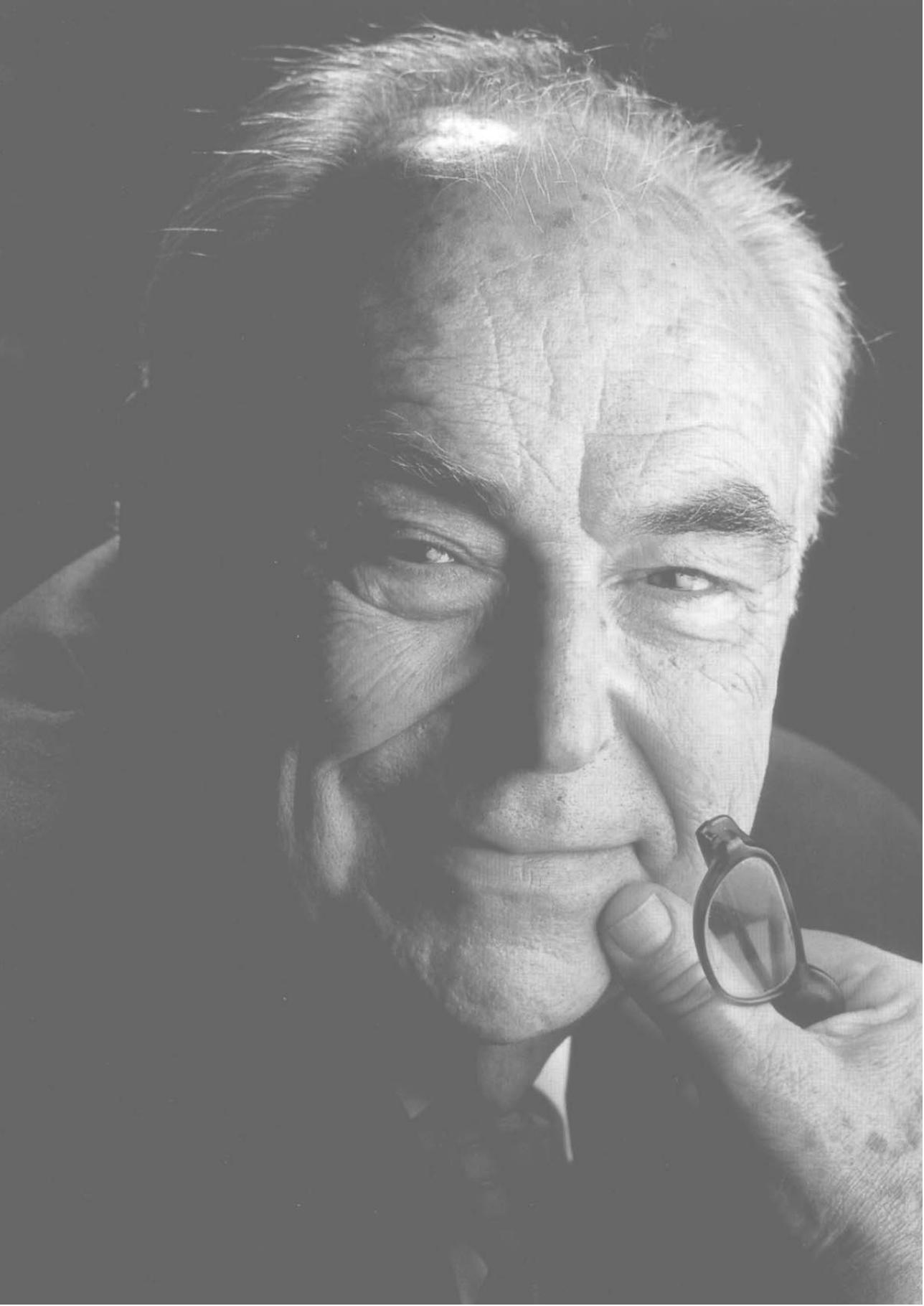
* * * * *

La Política Económica según la Constitución Europea proclama, como no puede ser de otra manera, principios generales referidos a la coordinación, a la armonización, a la cooperación, a la vigilancia y, si procediera, a la reconversión. Enmarca el alcance competencial, lo cual permite matizar entre la *política económica europea* y la *política económica comunitaria*.

La primera, obviamente con rango competencial exclusivo, diseña lo que usualmente se entiende por política macroeconómica y tiene como ejecutor supremo al Banco Central Europeo, hecho éste que no excluye que en el futuro se produzcan posibles roces con la Comisión y también con el Consejo.

La segunda, que se sustenta en el marco de las competencias compartidas y de apoyo, permite actuaciones a los Estados miembros en el seno de una coordinación en estos momentos bastante laxa. Los Estados miembros, pues, continuarán pudiendo ejercer como hasta ahora acciones económicas de tipo convencional, sobre todo en el ámbito de la política industrial y de las medidas subsectoriales de complementación, porque en lo sustantivo a la política agraria, y en particular a la disposición de los Fondos de Ayuda, la ejecución continuará haciéndose desde Bruselas.

En resumidas cuentas, la política económica “después de la Constitución” se moverá inicialmente por senderos como los hasta ahora recorridos. Con mayor énfasis en las funciones de la Comisión y del Consejo, con idéntica hegemonía del Banco Central pero con unas expectativas diferentes: las prescripciones constitucionales relativas a las redacciones de *leyes marco* para cada actuación económica sectorial, supondrán, una vez aprobadas y desarrolladas, cambios relevantes en la orientación, en la elaboración y en la aplicación de las actuaciones económicas por parte de los Estados miembros. Por lo tanto, hasta entonces no podrá emitirse el vaticinio definitivo del alcance de la política económica que fundamenta el Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa.



DR. JOSÉ JUAN PINTO RUIZ

Académico Numerario

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Exordio

Agradezco a la REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS, la oportunidad honrosa que me brinda de intervenir, en colaboración con ponentes tan prestigiosos y competentes como los que honran hoy esta tribuna, en esta jornada, que incide acerca de la Constitución cuya bondad, acierto y oportunidad será siempre tributario del acierto en su aplicación. El carácter programático de toda constitución así lo impone.

I. Introducción

1. La PAZ – corolario de la justicia (sin ésta no hay paz, si acaso opresión)– la LIBERTAD –consecuencia de su oportuna y acertada limitación (las libertades desmedidas autoanulan la libertad real)– y el PROGRESO, fruto del trabajo intelectual y material dividido –división con cabal especialización– fecundo y ordenado y suficientemente estimulado, constituyen una aspiración por demás mencionada, y autoatribuida por diversas tendencias. Pero esta atribución es una pertenencia intelectual de la HUMANIDAD, y por esto es un bien querido por todos aunque se difiera en el modo de conseguirla. Pero

como atributo del hombre deviene emanación de su propia DIGNIDAD, que se predica del hombre, por ser tal.¹

Como instrumentos de esta dignidad emerge el deber del respeto a esta DIGNIDAD que se articula mediante la proclamación de los llamados derechos humanos, que pertenecen al hombre, por ser tal, por ser tal, por ser hombre.

1. Como dijera LANDELINO LAVILLA *Constitución, Derechos Humanos y solidaridad intergeneracional*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 2002: “Y, hasta hace poco y con análogo punto de partida, se había considerado que el principio de protección de la dignidad humana se refería sólo al concreto individuo, a una persona existente cuya dignidad estuviera en peligro, *peri sin transcender, por generalización, a la especie humana como tal. Hoy se afirma, que, “al respetar la dignidad de todos, también debemos respeto a la naturaleza de la humanidad”*.”

Más adelante (op. Cit. Pág. 18) insistirá: “*El Estado es la organización política de la sociedad y el orden democrático constituido se funda en el reconocimiento de la dignidad de la persona, en la inviolabilidad de sus derechos, en el libre desarrollo de la personalidad y en el respeto a la ley y a los derechos de los demás. Las reglas de la democracia no son –no pueden ser en sí mismas-, por consiguiente, tan formales que alguien pueda convertir su acceso democrático al poder en título legitimador de un voluntarismo traducido en contenidos que socaven aquellos fundamentos del orden constitucional”.*”

Se trata pues de advertir, que antes de la misma norma constitucional, antes del Derecho escrito positivo o consuetudinario, existen unos principios previos, expresión natural del orden eterno, que se articula, con permanencia de su esencia y adapta a las diversas circunstancias horizontales (lugar) y verticales (tiempo). Y esta esencia previa, “lo natural” no nace del voluntarismo (Príncipe, órganos representativos del pueblo, costumbre) sino que es inherente a la creación misma de la humanidad; viene de Dios. Y es la fuente, de un haz complejo de derechos, que articulan el concepto abstracto de dignidad.

Siempre, antes de las creaciones del voluntarismo, estarpa es ley natural. CASTÁN no sólo siente el carácter tributario de la ley en relación a la conciencia social, sino que también alude a la misma naturaleza de las cosas y claramente a principios superiores no disponibles incluso anteriores a la sociedad.

CASTÁN TOBEÑAS, Las diversas escuelas jurídicas y el concepto de Derecho” Indt. editorial Reus Madrid, 1.947, págs. 18-23. Como dice el mencionado Catedrático: “En realidad, hay una curiosa coincidencia metodológica entre PLANTÓN y ARISTÓTELES. Uno y otro ligan el conocimiento al objeto y no a la razón humana. Ambos, por otra parte, y esto es lo que aquí más nos interesa, fundan la Moral y el Derecho sobre una base natural y objetiva. “PLATÓN y ARISTÓTELES -observa SAUER- plantearon con todo rigor la cuestión de si el Derecho se constituye sólo por determinación positiva, o también por la naturaleza de las cosas, por la naturaleza humana, y, como investigadores profundos y penetrantes, no pudieron decidirse más que por la segunda posibilidad”. A continuación añade: “La idea del Derecho Natural (o sea, de una ley jurídica natural, de validez universal), muy común entre los grandes filósofos y pensadores griegos, adquiere en ARISTÓTELES todos sus perfiles y se hace apta para quedar incorporada, como de hecho sucedió, al patrimonio de tradiciones de la civilización occidental. Con gran claridad marcó ARISTÓTELES la contraposición entre dos clases de justicia: lo justo natural, “que en todas partes tiene la misma fuerza y no depende de las resoluciones que los hombres puedan tomar en un sentido o en otro”, y lo justo legal, que, siendo indiferente en un principio, deja de serlo cuando la ley lo ha decidido. Finalmente afirma: “Sirva de ejemplo la definición de DANTE ALIGHIERI: “Ius est realis et personalis hominis ad hominem proportio, quae servata, servat societatem, et corrupta corrumpit”. Tiene en su haber esta fórmula el acierto de considerar el Derecho como un orden necesario para el mantenimiento de la sociedad.

2. Mientras los fenómenos CÓSMICOS Y SIDERALES, los FÍSICOS, y QUÍMICOS que observamos (y LOS PROPIOS DE LA BIOLOGÍA AL MARGEN DE LA RACIONALIDAD) se producen conforme a leyes inmutables que empíricamente e inductivamente apreciamos como tales, y que se cumplen – según observamos – de manera constante y repetitiva por la eventual incidencia de factores y circunstancias diversas que producen resultados extremos (lo que no autoriza a calificar tales situaciones de caóticas, sino consecuenciales) la Ley natural que obliga al hombre libre, no es fatal. DIOS hizo al hombre libre, y es éste, quien en uso de su libertad, TOMA DECISIONES ELECTIVAS CONSTANTES en las que se subyace más o menos conscientemente la respetuosa opción del BIEN o el MAL. Aún atendiendo a una neutra posición fenomenológica (HUSSERL), abstracta, toda la floración de progreso tecnológico, jurídico y moral del que (sin desdeñar lamentables y gravísimas desviaciones) disfrutamos, toda la espléndida red o entramado no ya sólo de comunicaciones sino de relaciones de toda índole, con las diversas instituciones que vertebran el mundo, es fruto de la sana opción de decisiones de los hombres que nos han precedido, tomadas en EJERCICIO de esta libertad, por hombre DIGNOS que han podido usar de sus facultades, y para los creyentes con la incidencia providencial de Dios.

3. Enseguida se comprende, que los hombres, si ninguno de ellos hubiera podido ejercitar dignamente su libertad, no estarían donde estamos. Y por ello –insisto siempre efectuando una consideración meramente fenomenológica– hemos de COMPRENDER la necesidad de respetar los llamados derechos humanos como instrumento de esta DIGNIDAD que dan carácter fecundo y constructivo a la libertad humana. Esta visión fenomenológica no empece a

El “ius naturalismo” de CASTÁN es, como dice VALLET (Vide su discurso, “JOSÉ CASTÁN TOBEÑAS” en las biografías publicadas por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; Sic VALLET, “Metodología de la determinación del Derecho II”, Madrid, 1.996, pág. 1.318) “reiteradamente declarado”. Véase, en fin, CASTÁN TOBEÑAS, “En Torno al Derecho Natural”, en la Revista de la Facultad de Derecho de Zaragoza, año 1.940, páginas 47-97 (aparece, además de esta numeración a pie de pág., otra numeración en la parte superior: 205-254).

El art. 2 de la Constitución Europea, menciona, en primer lugar la dignidad humana, siendo su texto, el siguiente: “La Unión se basa en los valores del respeto a la dignidad humana, de la libertad, de la democracia, de la igualdad, del Estado de Derecho y del respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación.”. Vide art. II-1 (parte II) de la Constitución que dice: “La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.”.

imperativos morales y de derecho natural, que aparte la experiencia, abonan la necesidad de respeto a los derechos humanos.

4. Pero esta categoría: derechos humanos, como creación humana ha de entenderse en su VERDADERO SENTIDO (lo que ha de llevarnos a una correcta interpretación de su letra), ha de conducirnos a la averiguación de la finalidad perseguida, ha de llevarnos a la determinación de quien es el sujeto ACTIVO o titular de ellos, y también sujeto PASIVO, ha de examinarse acerca de si son RELATIVOS en sentido de limitaciones, si son a su vez jerarquizados, pudiéndose establecer un orden de prelación dentro de ellos, por razón de eventuales colisiones entre ellos atendida su deferente categoría abstracta, o tratándose de una misma categoría atendidas las especiales circunstancias subjetivas o de otra índole.
5. Y claro está veremos, si el proyecto de constitución europea descrito en el tratado, menciona tales derechos, los declara, y como tal contenido va a verterse, mediante aplicación de esta “norma nomarum” a la realidad.

Y no nos desengañemos; sólo una aplicación adecuada, honesta, recta, y ordenada a su eficacia hará efectiva tal proclamación, sino será letra muerta.

II. Las características del derecho humano

- a. Generalidad - Ciertamente es que el derecho humano, conceptualmente, se descubre como limitación, o auto limitación del poder público o de grupos de presión. En el ejercicio del poder, por unas u otras razones, la persona individual a veces, ha venido sucumbiendo, en terrible soledad bajo la acción del poder público. La indefensión del individuo, frente al poder ha sido evidente, y el resultado lacerante. Esto ha provocado una reacción, que alcanza dispositivos jurídicos, que tiende a evitar estos excesos de poder, y a privar de justificación tales actos de agresión a la dignidad de la persona.

Pero aún así, por su propia naturaleza el sujeto activo del derecho, el titular es todo hombre sin distinción alguna. Los derechos humanos son de atribución general a la persona humana. No sólo en defensa de la dignidad de aquellos perseguidos por el poder público, o por grupos de fuerza o presión o pseudopoderes, sino que es predicable de cualquier persona. También las víctimas del terrorismo tienen derechos humanos; no sólo los terroristas, que también

los tienen. Proclama pues la GENERALIDAD como una nota de tales derechos.

- b. Operatividad – Pese al énfasis que se ha puesto en la verificación del poder público, en su estado de Derecho, los derechos humanos no solo comportan una limitación del poder en sentido de estar jurídicamente vetada (y sancionada) la vulneración, la violación de tales derechos; sino que es necesario efectuar lo preciso –de manos de la coercibilidad que adorna a todo derecho subjetivo– para que sean respetados. Un estado de Derecho, clama por el respeto a los principios constitucionales. Y este respeto no se colma con la abstención por el poder de la ejecución de actos vulneradores sino que ha comportar una acción positiva que prevenga y ponga fin también a las vulneraciones que sujetos no investidos de legítimo poder público puedan causar. Evidentemente que ha de configurarse como una claudicación constitucional, la ineficacia en la persecución y finalización de tales actos. Es una inconstitucionalidad por omisión. Cuando las acciones terroristas dejan de ser algo esporádico crean una situación que no puede continuar calificándose como propia de un estado de derecho.
- c. Relatividad – Son derechos fundamentales, como emanaciones de la indeclinable DIGNIDAD de la persona y por esto en su conjunto pueden calificarse como absolutos. Pero cuando se consideran aisladamente, como elementos del haz de derechos subjetivos en que se descompone, si bien continúan siendo fundamentales, en cuanto diferenciados y aisladamente considerados son relativos, ya que han de coexistir prudente y razonablemente entre sí, en las situaciones de colisión específica. El derecho a libertad de expresión, ha de moderarse en su magnitud ante el derecho al honor, que no puede ser inmune e injustamente mancillado con expresiones aún puramente verbales. El derecho a la vida de uno puede claudicar razonablemente, ante la presunta víctima de una agresión mortal injusta sólo evitable con una anticipación aún de iguales consecuencias.
- d. Jerarquización – Aún estando todos los derechos humanos integrados en un haz dimanante de la DIGNIDAD humana, considerados uno a uno están jerarquizados de tal modo que en caso de colisión debe existir reconocida y respetada una jerarquía o preferencia entre ellos. Por respeto a la libertad no se puede dejar de impedir una agresión mortal, porque el derecho a la vida tiene carácter preferente, sobre la libertad.

En virtud de tales características, es evidente que los derechos humanos no pueden permanecer en sede de lo meramente conceptual. Antes bien, precisan indeclinablemente de un desarrollo legislativo de una aplicación constante con determinaciones específicas en los casos concretos y de una evidente prevención mediante la acción de gobierno. Las meras proclamaciones constitucionales aún constitucionales por solemnes que sean, no edifican un estado de derecho sino van acompañadas de esta acción fáctica que exige el Estado de Derecho.

III. La constitución y los derechos humanos

1. La Constitución erige a la UNIÓN en persona jurídica, es decir crea la ficción que la hace aparecer en Derecho como una propia persona sujeto de Derechos y obligaciones. Y enseguida llama la atención la bipolarización, pues se regulan, como consecuencia de ello, no sólo relaciones jurídicas entre esta persona y los Estados miembros de la Unión entre sí, si no también, se regulan, declaran o establecen relaciones entre la Unión y los ciudadanos de los Esta-

2. Vide art. 6 que comporta la erección de la Unión en persona jurídica. Vide art. 5, en cuanto a grandes rasgos alude a las diversas relaciones entre la Unión y los Estados miembros, así como relaciones de los citados estados miembros entre sí (Sic. 2 de dicho art. 5). Vide art. 9 que delimita las competencias de los Estados miembros y de la Unión, disponiendo los principios de atribución, subsidiariedad (apartados 2 y 3) y proporcionalidad (apartado 4). Vide art. 10 que dispone que el Derecho inmerso en las competencias de la unión primará sobre el Derecho de los Estados miembros. Vide art. 11 determinando el alcance genérico de sus competencias (sic exentivas, compartidas). Vide art. 3.2 y siguientes que establece resortes o instrumentos jurídicos para el ejercicio de tales competencias (sic. Actos legislativos – art. 33 -, no legislativos –art. 34 -, actos de ejecución – art. 36 -, etc., etc.). Vide en el art. 29 la vertebración entre el Banco Central Europeo y las Bancas centrales nacionales. Vide ar. 39 relativo a la política exterior y de seguridad común; art. 42 Política de solidaridad.

Vide art. 3.2 que presenta a la Unión como oferente de situaciones específicas para los ciudadanos (ciudadanos de los Estados miembros que son a su vez también ciudadanos directos de la unión: art. 8 apartado 1). Vide art. 8.2 donde se hace derivar de la ciudadanía europea, y en razón de tal ciudadanía europea, la titularidad de diversos derechos que menciona en cuatro apartados en tanto que se dispone en el propio art. 8.3 que el ejercicio de tales derechos se desenvolverá, en las condiciones y límites dispuestos en la presente constitución. Vide art. 7.2 que, en sí mismo comporta ratificación del principio de respeto a los Derechos humanos, que se mencionan en el Convenio europeo para la protección de los Derechos humanos y de las libertades fundamentales. Hay que insistir en la antes mencionada relación directa porque lo dispuesto en el art. II-51 pues pese a su texto, la misma relación de ciudadanía es una relación jurídica directa entre la Unión y sus ciudadanos.

Vide art. 9 que delimita las competencias de los Estados miembros y de la Unión, disponiendo los principios de atribución, subsidiariedad (apartado 2 y 3) y proporcionalidad (apartado 4). Vide art. 10 que dispone, que el derecho inmerso en las competencias de la unión primará sobre el Derecho de los Estados

dos que como tales son a la vez ciudadanos de la unión.² Dentro de este último grupo se incardina la protección de los derechos humanos individuales que son salvaguardados, promovidos y protegidos activamente.³

Así pues, la Constitución junto al tratamiento de las relaciones entre ella y los estados miembros y los estados miembros entre sí⁴ regula, es decir confirma los derechos humanos de los ciudadanos de la Unión (o sea de los ciudadanos de cada estado miembro) y también de aquellos seres humanos que no son ciudadanos de la unión. Y subrayamos que la constitución confirma, por cuanto no los crea, ni los hace nacer, sino que ya están naturalmente incardinados en la propia naturaleza humana, antes de cualquier nacimiento legislativo o positivo, antes de cualquier acto voluntarista, pues con él o sin él estos derechos ya están porque se integran en la esencia misma de la naturaleza humana como emanación de su dignidad. Suenan aquí vigorosamente aquellos decires de ROCA SASTRE que afirma que el “derecho no se crea, sólo se descubre”, y la contundente afirmación de MONTESQUIEU que antes abundara en lo mismo al expresar que “una cosa no es justa porque sea ley,

miembros. Vide art. 11 determinando el alcance genérico de sus competencias (sic exentivas, compartidas). Vide arts. 32 y siguientes que establecen los resortes o instrumentos jurídicos para el ejercicio de tales competencias (sic. Actos legislativos – art. 33 -, no legislativos – art. 34 - , actos de ejecución – art. 36 etc., etc.). Vide en el art. 29 la vertebración entre el Bando Central Europeo y los Bancos Centrales Nacionales. Vide art. 39 relativo a la política exterior y de seguridad comunitaria; art. 42 Política de solidaridad.

3. Vide art. II-52

4. Claro que se prevén acciones, tendencias, sentidos y comportamientos de la Unión, y de los Estados miembros, con Estados no miembros y personas no ciudadanas de la unión, pero de la constitución como es lógico, no dimanen “*per se*” relaciones jurídicas con tales extraños a la unión. Pero aún cuando (evidentemente que no son parte en el tratado) de la constitución no nazcan tales específicas relaciones jurídicas (sin perjuicios de tratados perfectos o actos jurídicos válidos posteriores y distintos), si que se prevén efectos importantes, que aunque conformen jurídicamente actitudes de los estados (y ciudadanos) miembros, solo producen los terceros efectos reflejos, algunos de ellos, de suyo importantes. Vide así art. 4 (política común de seguridad y defensa), 56 y 39, y 3 punto 4.

5. Puede constatarse este decir de ROCA SASTRE en el prólogo que el mismo escribió para la obra de PUIG BRUTAU *Estudios de Derecho comparado. La doctrina de los actos propios*. Barcelona, 1951. Este prólogo no tiene desperdicio, y es de una profundidad y agudeza exquisitos, verdaderamente importante. Vide sic VALLET DE GOYTISOLO *Metodología de la interpretación del Derecho* T. I. Madrid. 1994 pág. 1.131, donde reproduce felizmente comenta el texto dichos de Roca Sastre. En cuanto a MONTESQUIEU, vide su *De l'Esprit des lois* y vide VALLET DE GOYTISOLO en ADC 2004 pág. 28 quien con cita de aquel y de la celebre frase dice: “*según propia confesión, en su De l'Esprit des lois- trató de hallar un método adecuado para legislar. Pero su impulso metodológico sobrepasa la metodología de las leyes. Como historiador y como sociólogo, comenzó por documentarse con cuantos datos pudo recolectar acerca de las diversas cosas; examinó científicamente su naturaleza y sus relaciones para inducir sus prin-*

sino que debe ser ley porque es justa”.⁵ Y es que en la conciencia heterogénea y varia de la humanidad toda, hay siempre algo común, previo, necesario, no contingente, preexistente que puede ser común porque ha estado pre-creado antes. En el preámbulo de la Constitución se alude a “la inspiración de las esencias culturales, religiosas y humanistas de Europa” y el art. 7 proclama que la Unión RECONOCE estos derechos, que repito – ya preexisten – que se descubren que “son” que no nacen ni son creados por acto voluntarista humano alguno, ni nadie los ha decretado ni por decreto se pueden anular, en su justo y recto sentido.⁶

cipios, mediante un m, todo que trató de aproximarse al de Newton. Después, analizó críticamente esa facticidad de las cosas, como politólogo prudente y como filósofo moralista, para determinar cómo deben ser y en qué medida es posible rectificarlas sin producir males mayores ni impedir mejores bienes, ponderando los riesgos del cambio o de la modificación.”.

Siguiendo el pensamiento de estos autores y reconociendo la preeminencia de determinados primeros principios nos podríamos permitir afirmar que en teoría es posible que un precepto de una constitución sea anticonstitucional si contraria aquellos principios de esta índole, a lo mejor por ella misma reconocidos. Insistimos pues en que en Derecho es admisible una posición altamente voluntarista que todo, absolutamente todo lo atribuya a la creación humana. Antes de ésta existe preordenado un orden superior inderogable. Un parlamento aún con mayoría absoluta, o por unanimidad, no puede derogar el principio de contradicción por ejemplo, ni decretar que dos más son cinco, ni acordar validamente nada contra natura.

6. Vide “supra” II-2. Por esta razón tiene tan decisiva importancia y trascendencia la educación y formación de los ciudadanos, pues estos al formar la conciencia social o electiva que se manifiesta a través de las mayorías (como ya dijera JULIANO, vide D. libro I. Título III, 32 – Iulianus libro XCIV Digestorum -) provocan que los mandatarios elegidos tiendan a satisfacer a sus mandantes y así al legislar un pueblo desviado puede conducir a una legislación acaso desviada con la consiguiente perturbación en el orden natural de las cosas, y conducción en casos extremos al caos. Y es que junto a una parte contingente, que se acomoda a la marcha de los tiempos y alas peculiaridades del lugar, hay asimismo unos principios previos inamovibles, que aún respetados y ejecutados por diversos caminos y grados, son previos comunes, inderogables e incencenables. Sin negar pues sentido a la escuela histórica de SAVIGNY (y al florecimiento del espíritu del pueblo -VOLKGEIST - como diría PUTCHA) hay unos principios directos y previos inciden tanto al legislar como puede conducir al aplicar o determinar el Derecho, en virtud de su carácter supletorio y además informador (art. 1º CC español).

7. a) Vide art. 7 de la Constitución; Se integra en la Constitución la Carta de los Derechos fundamentales (aprobado en convención precedente de Parlamento, Consejo y Comisión de 8 de diciembre de 2000) constituyendo la llamada Parte II de dicha constitución europea. Así se consigue un listado o catálogo de tales derechos, aunque la lista así formada es más amplia que el anterior convenio para la protección de los derechos humanos (Tratado de Roma de 4 Nov. 1950) que fue ratificado por todos los hoy miembros de la Unión.

Aún incluido el contenido de dicho último convenio en la más amplia carta aludida (Parte II de la Constitución), y aún incorporado a esta constitución como principios generales, fue ratificado por todos los hoy estados miembros, pero claro está, no lo fe por la persona jurídica de la UNIÓN por no existir a la sazón como tal persona jurídica (aunque existiera ya “in pectore”). Ello explica que el párrafo 2º de dicho

art. 7 de la constitución diga que “la unión procurará adherirse al convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos cosa que ahora, por no haber alcanzado aún tal personalidad jurídica aún no puede hacer. Pero su contenido es, vigente la constitución, inmediatamente efectivo en cuanto está sustancialmente comprendido en la más amplia carta que constituye la parte II de la constitución, y en cuanto en virtud del páfo. 3 del art. 7 de la constitución dicho convenio europeo de los derechos humanos opero como “principios generales”.

b) En dicha parte II de la Constitución – es más prácticamente la carta aprobada de 8 de diciembre de 2000, más amplia que el convenio europeo de los Derechos humanos del Tratado de Roma de 4 de Noviembre de 1950 – tras proclamación solemnemente(art. II-I) la inviabilidad de la DIGNIDAD, dispone que será respetada y protegida; entiéndase será respetada por los ciudadanos y los Estados miembros y protegida por la Unión y por aquellos también, aludiéndose más adelante en el art. II-53 al nivel de protección. En el art. II-3 se alude al DERECHO A LA VIDA con proscripción expresa de la pena de muerte. En el II-3 se proclama el derecho a la INTEGRIDAD FÍSICA Y PSÍQUICA disponiendo el respeto al consentimiento libre e informado de la persona “de que se trate” (quiere decir el paciente, intervenido o a intervenir, manipular o tratar), prohibiendo toda práctica eugenésica que tienda a la selección de personas, prohibiendo que el cuerpo humano o parte de él se convierte en objeto de lucro y prohibiendo expresamente la CLONACIÓN reproductor de seres humanos. El art. II-4 prohíbe LA TORTURA Y LAS PENAS O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES aunque ha de resaltarse la imprecisión del término “tratos inhumanos o degradantes” que exigirá exquisitez y prudencia en el legislador ordinario y en el aplicador del Derecho. El art. II-5 prohíbe LA EXCLAVITUD Y EL TRABAJO FORZADO precisando la prohibición del trabajo forzado o obligatorio (quiere decir no disponible y no consentido) con expresa prohibición de la trata de seres humanos (léase como la prostitución, o la llamada trata de blancas, o de menores, etc., etc.) Aunque la esclavitud no exista sino rarisísimamente se han de equiparar a ella, todas las situaciones que imponen una actividad no asumida libremente o asumida con engaño o mediante intimidación o miedo, aún meramente moral. La índole del precepto exige, “per se” una interpretación extensiva. Seguidamente en el inmediato título que se refiere a lo que denomina “LIBERTADES” se proclama en el art. II-6 el DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD (JURÍDICA). Claro que todos los hombres, por ser naturalmente libres tienen Derecho a permanecer libres y actuar como tales tomando sus propias decisiones, pero el Derecho, deberá cercenar siempre la libertad confesa de un hombre, para impedirle infringir las normas jurídicas u obligarle a rectificar el mal intijurídicamente realizado, puesto que el Derecho, precisamente garantiza la libertad gracias a la limitación que comporta de la libertad de otros (KANT). Y claro que el hombre siempre debe saber a que atenerse y estar seguro de su situación, pero la falibilidad humana, incluso declara persona dota de autoridad competente, hace que a veces tal seguridad quiebre, pudiendo si caso adquirir el perjudicado un bien o compensación substitutoria. El art. II-8 dispone el RESPECTO A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR DE SU DOMICILIO Y DE SUS COMUNICACIONES, es decir, tiene derecho a la protección y defensa de SU INTIMIDAD. Y hay que decir, que en estos momentos de hipertrofia de la información y su divulgación, con dotación de portentosos y extraordinarios medios consecuencia del prodigioso avance de la Ciencia, dicha protección aún proclamada corre grave peligro. Esto explica, cómo aún tratándose de una constitución, esta descende a particularizaciones – en la práctica útiles, eso sí – más propias del legislador ordinario y así el art. II-8 dispone LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL (bajo control de una autoridad independiente) regulando diversos detalles. El art. II-9 proclama el DERECHO A CONTRAER MATRIMONIO Y DERECHO A FUNDAR UNA FAMILIA, añadiendo “según las leyes nacionales que regulen su ejercicio. Esto requerirá un gran ejercicio de buena interpretación integrativa. El matrimonio y la familia, nunca puede ser cosa de uno sólo. El derecho, entendido como capacidad (capacidad que debe ser regulada) sólo se actualiza mediante el consentimiento de otra persona dotada de tal capacidad que en el caso, ha de ser absoluta y a la vez relativa. Así dos varones perfectamente dotados de capacidad para contraer matrimonio, relativamente no la tiene si la naturaleza no lo permite, aunque la constitución se refiera sólo a las leyes nacionales. La tradición jurídica nunca ha enten-

dido el matrimonio como la unión de personas del mismo sexo; antes bien siempre se ha partido de la complementación que sus diferencias genera. El art. II-10 proclama la LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN, DISPOSICIÓN en principio impoluta, pero que se salva por su carácter genérico, que requerirá la debida integración interpretativa, pues la práctica, la observancia de cualquier rito, y la enseñanza que tente al orden público o la naturaleza misma de las cosas, deberá limitarse. En interpretación estricta de esta norma, no podrá legitimarse un rito satánico sangriento ni sacrificios humanos, ni otras situaciones semejantes. Este derecho colisionado con otros ya citados. En el art. II-11 se proclama LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN. También ha de ponderarse, la puntual necesidad de, en casos extremos, mediatizar el precepto. No siempre ha de quedar excluida toda injerencia de la autoridad, si por ejemplo, un periódico hiciera públicamente y divulgara una apología del terrorismo o consignas útiles a sus desviados fines. En el art. II-11 se proclama “la libertad de expresión”, en realidad el derecho a la libre expresión, recepción de ideas u opiniones y de comunicación.

En el art. II-12 se proclama LA LIBERTAD DE REUNIÓN y asociación en las dimensiones sindical, política y cívica, ponderando la contribución de los partidos políticos a la expresión de la voluntad de los ciudadanos; aunque evidentemente, más intensamente la voluntad de los afiliados y simpatizantes. En el II-13 alinea la “libertad de las artes y de las ciencias” con especial mención de la “LIBERTAD DE CÁTEDRA”. El DERECHO A LA EDUCACIÓN aparece regulado en el II-14, compendiando también la formación profesional, disponiendo el carácter gratuito de la formación obligatoria, y, en fin, el derecho de los padres a garantizar la educación forme a las convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas de aquellos. El art. II-15 dispone la “LIBERTAD PROFESIONAL Y DERECHO A TRABAJAR” derecho que extiende más allá de los ciudadanos de la unión. El II-16 alude a la “LIBERTAD DE EMPRESA” claro está en los términos que dispongan el Derecho de la Unión y los derechos nacionales. El II-17 alude al DERECHO DE PROPIEDAD (con expresa extensión a la propiedad intelectual) en la términos clásicos habituales. Y aunque no lo mencione, claro está que está proscrita la mera confiscación. El art. II-18 alude al DERECHO DE ASILO, con le corolario del art. Siguiente (II-19) prohibiendo las expulsiones colectivas, y la suspensión de la extradición o devolución de un ciudadano (sea o no de la Unión, ya que dice “Nadie”) a un país donde exista la pena de muerte o peligro de tortura y otras penas “o tratos inhumanos o degradantes”. Bajo la rúbrica común (Título III) de IGUALDAD, se proclama en los arts. II-20 a II-26 genéricamente la igualdad ante la Ley, y después se proclama la NO discriminación, el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igual entre hombres y mujeres (quiere decir igualdad jurídica, porque evidentemente no son iguales, sino dotados de preciosas diferencias); pero sí admite que se dispongan ventajas a favor del sexo menos representado. También se alude a “los derechos del menor”, habiendo de lamentar que la preeminencia del interés del menor sólo se dispone frente a entidades públicas institucionales privadas, cuando en realidad, incluso frente a los padres, también es preferente el interés del menor. También se dispone el Derecho de las personas “mayores” a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social o cultural, aunque, en verdad, la proclamación de un principio sin soporte económico no resulta operativo. También se ocupa de la integración de las personas incapacitadas.

En el título SOLIDARIDAD se establece el derecho de información y consulta de los trabajadores frente a la Empresa, el derecho a la negociación y acción colectiva, el derecho de acceso a los servicios de colocación, la protección en caso de despido injustificado, el establecimiento de condiciones justas y equitativas en el trabajo, la prohibición de trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo, el derecho a la vida familiar y profesional (es decir a que se compatibilicen), derecho a la seguridad y ayuda social, la protección a la salud, acceso a los servicios de interés económico general, a la protección del medio ambiente y a la protección a los consumidores (arts. II-27 a II-38). Deberá reconocer que los estados miembros tienen en sus derechos nacionales una amplia explicitación y desarrollo de estos principios. Bajo la rúbrica de “Ciudadanía” (título V) se proclama el derecho a ser elector y a ser elegido en el Parlamento europeo, así como en las elecciones municipales (Nótese que este derecho a las elecciones municipales como elector se atribuye al residente ciudadano de la Unión), el derecho a una buena administración, el de

2. Tal reconocimiento pues, es contundente, claro y preciso⁷ estableciendo una clasificación y listado en la llamada parte II: Como veremos aquellas características tipo que hemos mencionado son respetadas, pero queremos hacer ver, que un listado tiene siempre los inconvenientes de aquella resonancia del “*inclusio unius exclusio alterius*”. El interprete, ha de ser consciente que cada derecho humano enunciado, así como el conjunto de todos los citados, no cubren la indescriptible grandeza (que se asemeja, claro está a gran distancia con la naturaleza divina) de la dignidad humana que igualmente puede ser vulnerada con infracciones diferentes de las opuestas a la lista. Por esto, el poder público al disponer como legislador ordinario, y la autoridad al resolver casos concretos específicos, han de tener siempre en cuenta la eficaz proyección del antecedente de los derechos humanos, e interpretar de manera, que consiga la máxima protección, salvaguarda y defensa de la dignidad humana.

Así pues, el acierto teórico, transcenderá en un bien hacer práctico, si al desarrollar esta constitución, tanto la Unión, como los estados miembros, aciertan a no desviarse de los tradicionales principios que configuraron y personalizaron la grandeza de Europa. Principios creadores y configurantes, que ni deben ser ignorados ni debe haber falso pudor en reconocerlos y proclamarlos, como muestra que son de aquello que es justo “*quod justum*” y fuente de bien.

acceso a los documentos. Se crea la figura de “Defensor del Pueblo europeo” con derecho a favor de todo ciudadano de la Unión a acudir a él, el derecho de petición, la libertad de circulación y residencia y la protección consular y diplomática. En el título VI, bajo la rúbrica JUSTICIA se dispone los clásicos “derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial”, el respecto a la presunción de inocencia y al derecho de defensa, la vigencia del principio de legalidad y de proporcionalidad de “los delitos y las penas” y el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito. (“*non bis in idem*”).

c) Como expresa el folleto elaborado por los servicios de la Comisión, titulado *Presentación a los Ciudadanos de “una Constitución para Europa”*, el contenido de la Carta de los Derechos Fundamentales (sustancialmente reproducida en la parte II de la Constitución) ya comprende asimismo el contenido del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las Libertades Fundamentales (tratado de Roma de 4 de nov. de 1950), pero es más, la carta es más amplia que el correspondiente contenido del convenio citado. “En efecto, mientras que el CEDH (el tratado de Roma) se limita a los derechos civiles y políticos la Carta de los Derechos Fundamentales (la incorporada a la Constitución, Parte II) abarca otros ámbitos, como el derecho a una buena administración, los derechos sociales de los trabajadores, la protección de los datos personales o bioética (pág. 10).

IV. Interpretación

Los derechos humanos pues, son propiamente intangibles y no deben cercenarse ni interpretarse restrictivamente. Pero esta afirmación que parece evidente e innegable, debe aplicarse al conjunto de tales derechos, no aisladamente, pues esta característica propia del Derecho, cual es señalar el límite a los derechos y libertades en la medida necesaria para que todos ellos subsistan obliga a la consideración conjunta.

El bien jurídicamente protegido, es la propia dignidad humana, por si aparece una colisión entre derechos humanos, deberá ponderarse siempre el punto procedente de compatibilización, teniendo siempre presente la necesidad de respetar la dignidad del hombre, y al hombre individual, en cada caso.

Así las cosas, no se puede pedir a un catálogo de Derechos humanos una ponderación casuística y una regulación específica. Por esto muchas normas, de esta índole, permiten al legislador ordinario nacional, y en definitiva en todo caso ha de estarse a esta visión del conjunto.

La misma alusión que la Carta hace, al abuso del Derecho, obedece a esta ponderación. Conduciéndonos a un criterio práctico hay que entender:

- I.- Los derechos humanos no han de ser concebidos pasivamente como litación del poder del Estado, si no como derecho inherente a la persona individual, como proyección en fin de su propia dignidad. Es el respeto a ésta, la que crea un vigoroso imperativo que confiere un derecho a exigir este respeto, e indirectamente te provoca las consiguientes consecuencias.
- II.- Nunca, empero, podremos sostener a ultranza una interpretación, literal ilimitada del derecho humano específico proclamado, porque siempre habrá que cohonestar este derecho específico con cualquier otro u otros, que afectantes a otra u otras personas entrará a caso en colisión.
- III.- La generalidad de este derecho, constituye en titulares y sujetos activos de él a cualquier persona, no únicamente a aquellas que sean víctimas del poder de, Estado, si no a cualquier persona atropellada, por el Estado, un grupo, o fuerza de presión u otro u otros hombres.
- IV.- Y el carácter de exigible que le es propio exige en su defensa una posición activa y eficaz.
- V.- Sin la protección de los derechos humanos, hoy un Estado que carezca de tal protección eficaz, compromete su calificación de estado de Derecho.



DR. JOAN-FRANCESC PONT CLEMENTE

Académico Numerario

EL ANTIRRACISMO COMO UN PRINCIPIO DE ORDEN PÚBLICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Tengo para mí que en la sociedad conviven sentimientos individuales y colectivos de cariz predominantemente egoísta con aquellos otros esencialmente altruistas. El egoísmo se define en el diccionario de la Academia como el inmoderado y excesivo amor a sí mismo que hace atender desmedidamente al propio interés, sin cuidarse del de los demás. El altruismo, como la diligencia en procurar el bien ajeno aun a costa del propio. Egoísmo y altruismo se oponen como valores que en sus manifestaciones extremas resultan plenamente contradictorios, pero que en dosis razonables pueden llegar a complementarse si alcanzan un equilibrio suficiente. En cualquier caso, parto de la convicción de que la conducta humana –ni siquiera la más *económica*– no resulta explicable, exclusivamente, en función del egoísmo, sino que el amor–al-otro se halla en el centro de muchos comportamientos reflexivos basados en convicciones éticas.

No obstante, no puedo dejar de constatar que el odio-al-otro, al que es distinto por algún motivo, se halla fuertemente enraizado en la historia, preñada de persecuciones de infieles y de herejes, víctimas propiciatorias de movimientos sociales manipulados por el poder. Entre las manifestaciones principales del odio-al-otro se hallan el racismo y la xenofobia, que en un caso exalta el color y en el otro, la nacionalidad. Cuando en 1986 el grupo promotor de la Fundación Francisco Ferrer organizó en la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Barcelona un seminario titulado *El racismo, un peligro latente*, no faltaron voces que calificaron el empeño de inútil en un país

en el que el racismo, aparentemente, no existía¹. No era cierto, ni entonces (recuérdese el problema de los gitanos de Ripollet), ni mucho menos ahora. Ni ha podido jamás afirmarse con rigor que España se hallara inmune de deleznable manifestaciones de odio-al-otro, desde la expulsión de moriscos y judíos por Isabel de Castilla y Fernando II de Aragón, la pervivencia de la esclavitud como lucrativo negocio de familias catalanas importantes, el horrendo papel represor de la Inquisición creada por Domingo de Guzmán y hasta el antisemitismo militante del Oficio de Viernes Santo no suprimido hasta el gesto conciliador en los sesenta de Juan XXIII. Por no mencionar el menosprecio hacia el *foraster* que bulle en algunos sectores sociales catalanes tal y como ha retratado valientemente en el teatro Sergi Belbel.²

El odio-al-otro como elemento catalizador de la vida política hace su presencia, sobre todo, cuando se entremezcla con el miedo y es explotado como palanca para la obtención de una autoridad exorbitante. El valor opuesto, el amor-al-otro, el altruismo requiere de una conciencia social formada en la solidaridad y se construye primordialmente a través del Derecho. Las revoluciones democráticas del XVIII, que tanto ha costado que arraigaran en una España capaz de gritar *¡vivan las caenas!* y de asesinar a garrote a Mariana de Pineda, dejan como resultado la reivindicación del Derecho como eje de la civilización y, por ello, suponen un enlace directo de la modernidad con la Roma clásica, cuna y verdadera raíz de la Europa que hoy estamos construyendo. La libertad, aunque parezca paradójico, se abre paso poco a poco como una imposición jurídica impulsada por mentes avanzadas a su tiempo y se consolida mediante la enseñanza primaria universal obligatoria, la secularización de las instituciones políticas, el desarrollo del concepto de ciudadanía como expresión de la igualdad radical de los seres humanos y la plasmación constitucional de los derechos exigibles y de los deberes reclamables a todos.

En el progresivo avance hacia una sociedad política plenamente humanista no resultan admisibles los retrocesos. Hasta la soberanía popular y los principios democráticos han de ceder ante la pretensión de negar por cualquier medio la conquistada dignidad del ser humano. Ésta es la razón que impele a la constitucionalización de los derechos humanos, porque las leyes fundamentales son las que ofrecen más garantías de pervivencia en el tiempo. Ésta es la razón, también, de que Europa se esté construyendo desde la segunda guerra mundial –vivo el recuerdo impercedero

1. Puede consultarse *El racisme, un perill latent*, Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia, Barcelona, 1988.

2. *Forasters*, melodrama familiar en dos temps, Teatre Nacional de Catalunya (2004).

del horror nazi culpable del Holocausto— alrededor de la concepción de los derechos humanos como instituciones universales plasmadas en sucesivos instrumentos jurídicos. Instituciones universales y no meramente europeas, cuya extensión y defensa justifican incluso medidas de injerencia humanitaria en el seno de Naciones Unidas, porque hoy como ayer las teorías que pretenden restringir esta validez universal lo hacen en nombre de los intereses de los caciques locales políticos o religiosos y se amparan en el mismo odio-al-otro que traducía el apelativo de *francés* con el que los serviles pretendían insultar a Francisco de Goya.

Por los motivos expuestos adquiere una relevancia normativa muy especial, mucho más allá de una simple declaración programática, el artículo 14 de la Constitución española, para el cual *los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición personal o social*. Con una redacción impecable, este precepto acoge de la forma más amplia posible el *principio de no discriminación*, en cuyo seno se incardina la proscripción absoluta del racismo y, en mi opinión, la intensa coloración antirracista de nuestro ordenamiento jurídico, fruto de su vertebración con los correspondientes al Consejo de Europa y a la Unión Europea. Es conocida la trascendencia del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales de 1950 y de su tutela mediante una jurisdicción internacional con sede en Estrasburgo, pero quizás lo es menos que hasta el artículo 13 del Tratado de Ámsterdam en 1997 la Unión Europea no disponía de un fundamento jurídico explícito para desarrollar el principio de no discriminación y apoyar de este modo la lucha contra el racismo y la xenofobia. El primer informe sobre la cuestión, se debe no obstante al Parlamento Europeo en 1986. Diez años después, el Consejo establece una serie de medidas de combate contra estas dos lacras sociales, apuntando las políticas que deben desarrollar los Estados miembros. 1997 se declara como *Año europeo contra el racismo* y se crea en Viena el *Observatorio europeo de los fenómenos racistas y xenófobos*. En 1999, la cumbre de Tampere incluye una declaración contra el racismo. Dos normas del Derecho derivado desarrollan el artículo 13 del Tratado de Ámsterdam: la Directiva del Consejo, de 26 de junio de 2000, relativa al principio de igualdad de trato entre las personas, independientemente de su origen racial o étnico; y la Directiva del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Aunque, como he dicho, la legislación europea no acoge una regulación de los derechos humanos hasta finales de los noventa, salvo aquellos (como la no discriminación de salario entre hombre y mujer que ya se hallaba en el Tratado de Roma) que

están directamente vinculados a la construcción de un orden económico, no puede ni debe calificarse esta omisión como una carencia, dado que los impulsores de las Comunidades Europeas consideraban esta materia suficientemente cubierta por el Convenio de 1950. Tenían razón. Por ello, desde los años sesenta el Tribunal de Justicia con sede en Luxemburgo empieza a perfilar su doctrina de protección de los derechos fundamentales articulada sobre tres ejes básicos: los derechos fundamentales se protegen en el seno de la Unión como principio general del Derecho, cuyo respeto garantiza el propio Tribunal de Justicia; estos derechos son los que aparecen en las constituciones de los Estados miembros o en los pactos internacionales a los que éstos se han adherido; y el Tribunal de Justicia, al inspirarse en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, no puede admitir limitaciones a estos derechos³. El razonamiento del Tribunal es jurídicamente inatacable porque la Unión no puede construirse de espaldas a la conciencia social europea reiteradamente plasmada en las constituciones democráticas y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Resultan poco fundamentadas, por tanto, aquellas opiniones que hoy pretenden oponerse a la Constitución europea en nombre de los derechos civiles o de los derechos sociales porque la Unión halla en su propia raíz estos derechos y porque la Constitución supone un avance definitivo en esta materia.

En efecto, a partir del Tratado de Maastricht empieza a definirse el concepto fundamental de *ciudadanía de la Unión*, como una cualidad predicable directamente de cada persona y como un acto constitucional de extraordinaria magnitud sobre el que se fundamentará la progresiva legitimidad democrática de la Unión. Nace lo que yo llamo la *república europea*, cuya plasmación normativa será la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, incorporada hoy como parte II del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La Carta considera la dignidad humana como inviolable (art. II – 61), prohíbe la pena de muerte (art. II – 65), la tortura (art. II – 64) y la esclavitud (art. II – 65) y consagra la libertad de pensamiento de conciencia y de religión (art. II – 70). En el marco descrito, el artículo II – 81 establece con rotundidad *el principio de no discriminación: se prohíbe cualquier discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual*.

3. Cfr. PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz: “La ciudadanía como elemento de integración política en la Unión Europea”, en *Unión Europea Aranzadi*, 2003, nº 10, págs. 7-8, *passim*.

No definen las normas el concepto de discriminación –aunque no resulta difícil la comprensión de su alcance–, pero sí lo ha hecho una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión al considerar como tal *la aplicación de normas diferentes en situaciones comparables o la aplicación de una misma norma a situaciones diferentes*.⁴ La discriminación no abarca exclusivamente supuestos voluntarios o de carácter expreso –la llamada *discriminación directa*–, sino también los producidos involuntariamente o los encubiertos –*discriminación indirecta*–. Esta clasificación procede de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero aparece además con trazos muy nítidos en las directivas mencionadas, las cuales consideran que existe discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral puede producir a personas de un origen étnico o racial determinado una desventaja particular con relación a otras personas, salvo que tal previsión esté objetivamente justificada por una finalidad legítima.

El principio de no discriminación por razón de raza que incorpora ahora la Constitución Europea al mayor rango posible en estos momentos –el de un tratado ratificado por los Estados miembros, y en algunos casos como el nuestro, mediante referéndum⁵– no sólo es un principio constituyente de la Europa unida y un principio general del Derecho, sino que adquiere proporciones de columna vertebral de la convivencia continental hasta el extremo, en mi opinión, de integrarse en el orden público europeo.

El concepto de orden público no es de los más fáciles que ha elaborado la doctrina. Ha de aceptarse, en cualquier caso, que los principios de orden público o normas materiales imperativamente aplicables a un caso concreto son las disposiciones de la ley del foro, tanto en Derecho público como en Derecho privado, cuyo interés para la sociedad (en este caso, la sociedad europea) es demasiado relevante para que puedan entrar en concurrencia con las leyes extranjeras. La comprensión y el alcance de la excepción de orden público va de la mano de la evolución social, política y económica de los países. Así, la excepción de orden público tuvo en España uno de

4. STJCE de 31 de marzo de 1981, as 96/80 J.P. Jenkins contre Kingstate (Clothing Productions) Ltd. Rec. 1981, pág. 911 y ss.

STJCE de 10 de mayo de 1989, as 33/88, Pilar Allué y Carme Mary Coonan contra Università degli studi di Venecia, Rec. 1989, pág. 1591 y ss.

5. Para mí la Constitución Europea es una verdadera *constitución*, porque es la carta que la ciudadanía europea se otorga para regir su convivencia en libertad. Es falaz el argumento de que no ha existido un parlamento constituyente, porque lo esencial en una constitución es su contenido y su rango (la primacía sobre el resto del ordenamiento jurídico) y ambos requisitos se dan en la Constitución Europea.

sus máximos exponentes en el carácter indisoluble del matrimonio y la consecutiva prohibición del divorcio, una situación hoy superada, pero que resultó vigente en un contexto histórico distinto, en el cual el matrimonio estaba fuertemente impregnado de su concepción canónica. En la actualidad, la resolución de la DGRN de 14 de septiembre de 1994 ha denegado la inscripción en España de un matrimonio poligámico contraído por un español en Marruecos. Estos ejemplos ilustran sobre el significado del principio de orden público: evitar la subversión de las formas fundamentales de organización social aceptadas en un país. En esta línea, a pesar de que hasta ahora –puesto que la situación se modifica con la aprobación de la Constitución– el Tribunal de Justicia de la Unión reconocía a las jurisdicciones nacionales la parcela mayor en la defensa de los derechos humanos, el propio Tribunal ha construido una noción de orden público comunitario, que se impone a todos los operadores jurídicos, y comprende, sin lugar a dudas, la idea contenida en la sentencia de 26 de junio de 1997: *... no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos y garantizados.*

La proscripción del racismo se sitúa de este modo en el corazón mismo de la Unión al hallar acomodo en el Tratado que establece una Constitución para Europa y al responder a una exigencia insoslayable de justicia tal y como está es percibida por la conciencia social del continente. En el principio general de no discriminación se halla la condena más radical de cuantas dictaduras, desde Franco a Stalin, han perturbado la libertad y la dignidad de los europeos; en el principio concreto de no discriminación racial, étnica o genética, la reacción contra las afirmaciones de superioridad racial que suelen acompañar a las manifestaciones más extremas del nacionalismo. El Derecho ha aprendido de los errores del pasado, pero, sobre todo, se avanza a las eventuales perversiones del futuro e incardina el antirracismo en la naturaleza de la Unión Europea.

He dicho el antirracismo y no meramente la prohibición del racismo, porque la erradicación de esta plaga no admite la neutralidad, sino que exige el combate militante y la tensión permanente de los ciudadanos y de las instituciones. Los franceses de Vichy y los italianos del veinteno miraban hacia otro lado cuando sus conciudadanos eran víctimas de las leyes raciales. Lo mismo ocurrió con los serbios durante la *limpieza étnica* no hace tantos años. No deja de sorprenderme hoy la indiferencia pública ante las violaciones de tumbas judías en Europa occidental y la tolerancia hacia los comportamientos racistas y xenófobos en los campos de fútbol. En esta materia no cabe la neutralidad, como he dicho. Mucho menos cuando ciertos sentimientos racistas afloran en la sociedad y hallan incluso reflejo en formaciones políti-

cas ultraderechistas como el *Front National* francés o sus homólogos en los Países Bajos, Bélgica, Austria o la propia Cataluña, aunque en este último caso con un carácter casi testimonial. Ni tampoco, cuando de una forma sutil el racismo se infiltra bajo la excusa de buenas intenciones en los planteamientos de los partidos democráticos.

El antirracismo activo resulta inexcusable cuando suceden desgracias terribles como la masacre de Madrid de marzo de 2004, susceptibles de generar indebidamente iras o recelos hacia un grupo étnico. Sólo la educación cívica puede entonces contrarrestar el odio-al-otro exacerbado por el sufrimiento y el dolor, lo que exige el fomento del altruismo como un valor democrático fundamental. El antirracismo activo debe también mantenerse en guardia contra las expresiones aparentemente más inocentes de discriminación que no han sido erradicadas de nuestra sociedad, como el antisemitismo alentado durante décadas con la complacencia del poder por gente como el presbítero Joan Tusquets (y que hoy renace en parte para atacar desde la ultraderecha al gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero), el desprecio al *moro*, la persecución del *gitano* y la exclusión del *negro*, supuestos estos últimos que conducen a la marginación en el gueto y a la explotación económica.

El antirracismo, convertido en piedra basilar de Europa, acogido como debe en su Constitución, deviene un rasgo característico esencial de la república grande cuyo nacimiento auspicia precisamente esa Constitución, una república de ciudadanos iguales, desaparecidas las fronteras, con un mismo pasaporte y una misma unidad monetaria, comprometida en la amortiguación de las desigualdades territoriales e implicada en los procesos de resolución de conflictos en cualquier lugar del mundo, definitivamente caracterizada por el amor a la paz y el respeto de la libertad. El proceso es lento, es verdad, con altos y bajos, con enemigos poderosos, pero está teñido por la pasión constructora de un mundo mejor y por ello el Tratado que establece una Constitución para Europa debe hallar el mayor refrendo posible, hoy sin vacilación alguna; y mañana, con el ánimo de profundizar en la democracia europea.



DR. ALFREDO ROCAFORT NICOLAU

Académico Numerario

REPERCUSIONES DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA POLÍTICA NACIONAL Y DE LA UNIÓN EUROPEA

El artículo 11 del título II de la Primera Parte de la Constitución europea nos dice literalmente:

“El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

Estos dos principios, que el mismo artículo califica de “principios fundamentales”, tienen pues una orientación eminentemente práctica.

Pero, ¿tienen únicamente una orientación práctica? ¿Qué hay detrás de estos principios?.

Conviene hablar conjuntamente de estos dos principios, porque son inseparables entre sí, y citar nuevamente el referido artículo 11 de la Constitución, pues nos proporciona una idea concisa de los mismos.

“3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a

nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.....

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.”

El principio de subsidiariedad, por tanto, tal y como se encuentra definido en la Constitución Europea, tiene aplicación en un campo concreto: el ámbito en el que coinciden las competencias de la Unión Europea y las de los Estados miembros, o, en los Estados descentralizados, coinciden las competencias de la Unión con las de las Autonomías o de los Länder, es decir, cuando se trata de competencias compartidas –por ejemplo, políticas de medio ambiente, de transportes, de energía o de protección de los consumidores. Pero este principio es, además, un principio limitativo. Quiere establecer unas barreras: la Unión Europea sólo intervendrá cuando el objetivo se pueda lograr mejor a nivel de la Unión Europea que a un nivel inferior. Veremos después qué ideas se esconden detrás de este principio a primera vista tan lógico y tan sencillo.

Pocos conceptos, yo diría ninguno, han sido tan utilizados en las dos últimas décadas al hablar de la Unión Europea como el concepto de subsidiariedad, y probablemente tampoco ninguno con tanto desconocimiento de causa. Hubo un momento en que los partidos contrarios a la Unión Europea hicieron de este principio de la subsidiariedad su portaestandarte. “La Unión está invadiendo abusivamente las competencias de los Estados y hay que volver a la renacionalización de las políticas de la Unión”, decían. Otros, los partidarios de la Unión Europea, veían en él la panacea a todos los males de la Unión.

Es tal la confusión en torno a este principio, que ni siquiera llegamos a ponernos de acuerdo en cuanto al término. ¿Principio de subsidiariedad? ¿Principio de subsidiaridad? Si el idioma es algo vivo, ¿por qué no se siguió la autoridad de Sánchez Agesta, que en el año 1966, cuando en el idioma castellano no se conocía siquiera este término y solamente se utilizaba la palabra subsidiario en el sentido de secundario, habla ya de **subsidiaridad**?¹

1. Luis Sánchez Agesta, Principios de Teoría Política, Editora Nacional, Madrid 1966, pág. 54.

Por respeto al Tratado por el que se establece una Constitución Europea, emplearé aquí el término subsidiariedad.

El término de subsidiariedad tiene mucha semejanza con los términos de solidaridad, democracia, federación, soberanía. Implícitamente, en todo régimen democrático está vigente el principio de subsidiariedad. El individuo, la persona, es el centro de toda democracia y de la subsidiariedad. Las instancias políticas tienen competencias solamente en cuanto las reciben del pueblo, que se las entrega para que realice aquellas funciones que el individuo por sí mismo o a un nivel inferior no puede alcanzar. “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (art. 1 de la Constitución Española).

Según este principio, las instancias superiores intervienen solamente en la medida en que las instancias inferiores **no pueden** lograr un objetivo o **no pueden lograrlo con la misma eficacia** que una instancia superior. Por eso, se puede decir que en un régimen autonómico o en un régimen federal las decisiones se toman a un nivel más cercano del individuo que en un régimen centralista y, por tanto, que la subsidiariedad coincide más con el Estado federal o el Estado de las Autonomías que el Estado centralista. **La subsidiariedad está en la esencia misma del régimen de las autonomías.**

Bajo esta óptica, algunos se preguntan si la subsidiariedad aporta algo nuevo. En cuanto principio fundamental de la democracia, en el sentido de que la persona es el centro de la política y de que la democracia es algo que nace de abajo y no algo que viene impuesto desde arriba, yo diría que la subsidiariedad no aporta nada nuevo al concepto de democracia. Y en cuanto distribución vertical de poderes, ya estaría implícito en el concepto de federalismo o de Estado de las autonomías. El profesor Allot, de la Universidad de Cambridge, va todavía más lejos. En su intervención ante la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo el 6 de octubre de 1992, dijo que la subsidiariedad “es peor que un fraude, es un error”, “se trata de una receta para la destrucción de la Comunidad”. “La subsidiariedad es un grito del pasado, es el orden antiguo, el antiguo régimen que trata de reafirmarse”, cuando la Comunidad, según él, es algo totalmente nuevo.

Y un poco de razón sí tiene el profesor Allot. Tal y como está redactado el Protocolo sobre la aplicación de los principios de solidaridad y de proporcionalidad, anexo al Tratado de la Constitución Europea, parece como si exclusivamente se pudiera provocar la violación de este principio por parte de las Instituciones de la

Unión Europea. Si es verdad que la Unión Europea no debe extralimitarse en el ejercicio de sus competencias, también lo es que las instancias inferiores –los Estados, las Autonomías, los Municipios– están obligados a abstenerse y a dejar que actúe una Instancia superior cuando no pueden alcanzar su cometido o no pueden alcanzarlo convenientemente.

Esta actitud de desconfianza frente a la Unión Europea ha sido una constante durante la última década, y la mejor forma de recortar los poderes a la Unión, así se pensaba, era aplicando el principio de subsidiariedad. ¿Cuál el fundamento para dar por supuesto que las instancias inferiores no pueden violar este principio de subsidiariedad? ¿No se debe quizás al concepto estático que se tiene de soberanía? Como los Estados son soberanos, tienen el poder como algo propio, no ha lugar a que abusen de su soberanía. Cuando hablamos de soberanía, generalmente pensamos en los Estados. La misma Constitución Europea parece dar pie a esta idea de soberanía cuasi-absoluta de los Estados cuando dice: “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina” (Artículo 11, apartado 2, de la parte I). ¿Es acaso la Unión Europea el resultado de la liberalidad o de la benevolencia de los Estados miembros que le han atribuido graciosamente unas competencias que le puedan retirar en cualquier momento? ¿No son soberanos también los individuos, los municipios, las Autonomías y la misma Unión Europea? ¿No sería más apropiado hablar de soberanía compartida entre la Unión Europea, los Estados miembros, las Autonomías y los municipios?.

Si es cierto que el principio de subsidiariedad en sentido estricto, tal y como está presentado en la Constitución, no contiene apenas nada nuevo que no esté incluido ya en el concepto de democracia, sin embargo, en un sentido amplio encierra una filosofía mucho más profunda. ¿Es verdad que solamente se puede aplicar a los ámbitos en los que existe una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros? Es difícil, por ejemplo, que la política monetaria, que es una política de competencia exclusiva de la Unión, pueda depender de los Estados miembros. Pero no es difícil imaginarse que en aquellos campos que actualmente son de competencia exclusiva de los Estados miembros –orden público, seguridad nacional, integridad territorial– no pueda intervenir algún día la Unión, aunque no sea más que en el plano de la colaboración.

La misma Constitución reconoce que “cuando se considere necesaria una acción de la Unión para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta

haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas...” (artículo I-18). Esta premisa, llamada cláusula de flexibilidad, da pie a una aplicación extensiva del principio de subsidiariedad.

Por un lado, tenemos la primacía de las instancias inferiores frente a las instancias superiores: del municipio frente a la Autonomía, de la autonomía frente al Estado y del Estado frente a la Unión Europea. Por otro lado, cuando las instancias inferiores no son capaces de alcanzar su objetivo o de alcanzarlo de manera suficiente, tienen la obligación de recurrir o de dejar actuar a las instancias superiores. Esto conlleva una supremacía de las instancias superiores frente a las instancias inferiores. “La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”. (Artículo 6 de la Constitución).

Esta cláusula de flexibilidad está en consonancia con el mundo teóricamente globalizado en que vivimos. La soberanía de los Estados miembros, e incluso la soberanía de la Unión, es en muchos aspectos pura ficción. ¿Qué soberanía tienen los Estados en materia de medio ambiente? ¿Por qué está financiando la Unión Europea el desmantelamiento de la central nuclear de Chernobil? ¿Por puro altruismo, quizás, o porque otra catástrofe como la primera podría acabar con la mayoría de los Estados de la Unión?.

Y si un Estado, no digamos ya una Autonomía o un municipio, no es capaz de alcanzar sus cometidos por sí solo, ¿no tiene la obligación de recurrir a una instancia superior para que se puedan alcanzar?.

Vivimos en una sociedad dinámica. Lo que actualmente se puede lograr a nivel municipal, puede ser que dentro de unos años no se puede alcanzar ni siquiera a nivel estatal. ¿Qué sucedería en España si hacen huelga los controladores aéreos del aeropuerto de Frankfurt? ¿Podríamos decir que es un problema puramente local? Los políticos, a cualquier nivel que se considere, han recibido unas competencias, unos poderes, una soberanía del pueblo, que es el verdadero soberano, para que realicen unas tareas. Y si esos políticos, al cambiar las circunstancias históricas, no están en condiciones de poder cumplir con esa misión que el pueblo les ha encomendado, ¿siguen contando todavía con el mandato del pueblo?.

El nacimiento de la Unión Europea se debe a la necesidad de una aplicación concreta del principio de subsidiariedad en este sentido amplio, cuando unos políti-

cos clarividentes y responsables se dieron cuenta de que los Estados-nación, en otros tiempos poderes cuasi-absolutos, no estaban en condiciones de poder asegurar la paz y el bienestar en Europa, y decidieron crear la Comunidad del Carbón y del Acero y después la Comunidad Económica Europea, que sería el embrión de la Unión Europea actual. El Congreso de La Haya de 7 al 10 de mayo de 1948 decía: “ha llegado la hora de que las naciones de Europa transfieran algunos de sus derechos soberanos, para ejercerlos en adelante conjuntamente”. Las competencias que el Estado, la Autonomía o el municipio han recibido de una comunidad, las tienen en función de ese fin: del bien de la comunidad.

Ningún Estado es, pues, plenamente soberano, pues ninguno puede conseguir con sus propios medios el bien completo de la sociedad a que representa. Y ningún Estado puede oponerse a que el pueblo transmita su soberanía a otra instancia superior.

Es curioso que en unos tiempos en los que cierto “fanatismo laicista está sustituyendo al fanatismo religioso”, hayamos hecho del principio de subsidiariedad, que es una idea nacida de la doctrina social de la Iglesia Católica, uno de los principios fundamentales de la Constitución Europea. Esto nadie lo podrá negar, como nadie puede negar que el cristianismo, con sus aspectos negativos y sus aspectos positivos haya jugado un papel importante en Europa y en el nacimiento de la Unión Europea. ¿Qué complejo nos impide reconocer un hecho histórico y objetivo como éste?.

Para Joseph H. H. Weiler, Profesor titular de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Nueva York, que no es cristiano sino judío practicante, “es sencillamente ridículo no reconocer que el cristianismo es un elemento enormemente importante para la definición de lo que nosotros entendemos por identidad europea, para bien y para mal. No existe un juicio valorativo al afirmar este hecho empírico. Existe un juicio de valor sólo al negarlo”.²

Según la doctrina social de la Iglesia –Encíclicas *Quadragesimo Anno*, 15.5.1981, y *Mater et Magistra*, 15.5.1961, “así como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores o inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de

2. Joseph H. H. Weiler, *Una Europa cristiana*, Editorial Encuentro, Madrid 2003.

la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos ni absorberlos”.³

Sánchez Agesta, quizás la primera autoridad española en la materia, y no sólo desde el punto de vista cronológico, nos dice: “sea cual fuere la concepción del bien común que se acepte en el orden especulativo...**la misión que el poder público asume para su realización** tiene sólo un carácter de **mediación o servicio** para el cumplimiento humano ... de los valores personales del hombre y se detiene allí donde otros grupos o sociedades cumplen más adecuadamente ese fin”. Y más adelante nos dice que el principio de subsidiaridad (recordemos que emplea este término), es un “**límite** de la acción de los hombres como individuos, de los grupos y del poder de la comunidad política y una definición positiva de la **competencia de éstos**.”⁴

De todo lo dicho se pueden extraer, resumiendo, las conclusiones siguientes:

1. Subsidiariedad es un **término sociopolítico histórico**: Lo que actualmente se puede lograr a un nivel inferior –e.g. estatal– quizás no se pueda lograr dentro de 20 años (e.g., problemas de medio ambiente, de comunicaciones etc.).
2. El individuo es el soberano. El individuo es el que tiene “Eigenwert” (valor en sí mismo). Pero el individuo, dado su carácter social y ante la imposibilidad de resolver adecuadamente por su cuenta todos los problemas que se le plantean, se reúne en grupos sociales; la soberanía nacional reside en el pueblo español, dice la Constitución española, en su artículo 1.
3. Si la soberanía reside en el individuo, bien aisladamente, bien en cuanto grupo social, –las **instancias políticas son soberanas sólo en un sentido derivado**, en cuanto tienen una misión que cumplir en favor del individuo o del grupo social; sólo en la medida en que **cumplen o pueden cumplir** su cometido, tienen razón de ser; si, debido a las circunstancias, las instancias políticas no pueden cumplir debidamente su cometido, ni tienen **competencias plenas** ni tampoco **soberanía plena**; ¿cómo se puede hablar entonces de traspaso de competencias o de soberanía, cuando otra instancia política

3. Quadregesimo Anno, punto 79, en Doctrina Pontificia III, Documentos sociales, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid 1959.

4. Principios de Teoría Política, ob.cit.

más elevada se hace cargo de unos cometidos que la instancia política inferior no puede realizar satisfactoriamente?.

4. La subsidiariedad tiene una **doble dirección: descendente** –las decisiones se deben tomar a un nivel lo más próximo posible al individuo– y **ascendente** –la instancia más elevada, en el caso concreto de la Comunidad, está obligada a actuar cuando puede conseguir algo de manera más eficaz que los gobiernos, estando los gobiernos de los Estados miembros obligados en ese caso a no poner trabas a las instancias comunitarias; y esto mismo se puede aplicar a las instancias políticas a todos los niveles.
5. El principio de subsidiariedad ya se viene aplicando en todas las democracias, pues un Estado totalmente centralizado no es una democracia, y de una forma más acentuada en los Estados de tipo federal o con regiones o comunidades autónomas; rige, por tanto, para las relaciones entre los Estados miembros y la Comunidad, y para las relaciones entre los Gobiernos centrales y los gobiernos de las autonomías y las demás instancias inferiores.
6. El principio de subsidiariedad, lo mismo que la democracia, es algo dinámico y algo que relativiza el concepto de soberanía. Solamente el pueblo es soberano por derecho propio. Los municipios, las autonomías, el Estado, la Unión Europea únicamente son soberanos en la medida en que pueden realizar, o realizar en mejores condiciones que las demás instancias, los objetivos que les ha encomendado el pueblo soberano.
7. Este principio tiene un aspecto descendente: renuncia de las competencias por parte de las instancias superiores a favor de las inferiores, y otro aspecto ascendente: renuncia de las competencias por parte de las instancias inferiores a favor de las instancias superiores. No significa, por tanto, ni centralización ni descentralización. Todo dependerá de lo que exija el criterio de eficacia.
8. Es evidente que querer hacer de este principio exclusivamente el motor de la renacionalización de las políticas comunitarias o del desmantelamiento de los poderes de los Estados en favor de las instancias inferiores, cuando el mundo tiende a la globalización, es algo anacrónico.
9. El hecho de que el principio de subsidiariedad se aplique fundamentalmente en los ámbitos de competencias compartidas entre la Unión Europea y los

Estados miembros obliga a una colaboración amplia y leal, y a un juego limpio entre ambas instituciones.

10. Por último, como la razón de ser de cualquier institución política es el bien del ciudadano, es este criterio el que debe regir tanto la intervención de una como la inhibición de la otra.
11. Este principio, fundamental en el ordenamiento jurídico y político de la Unión Europea, debería encontrar también su reflejo dentro de la política de los Estados miembros.

II SESIÓN ACADÉMICA



DR. ALFONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Académico Numerario

- EXCMO. SR. SECRETARIO DE ESTADO DE ECONOMÍA
- EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
- EXCMOS. SRES. ACADÉMICOS
- EXCMOS. E ILMOS. SRES.
- SRAS. Y SRES.

Me complace informar a Uds. que la Sección Primera de nuestra Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, “Ciencias Económicas”, en el cumplimiento de sus fines estatutarios, y consciente de la excepcional trascendencia que supone para nuestra futura participación en Europa la adhesión al “**Tratado por el que se establece una Constitución para Europa**”, solicitó de los Excmos. Sres. Académicos la realización de varios estudios monográficos puntuales que analizaran diversos aspectos del Tratado. Tales trabajos han sido extensamente desarrollados y debatidos por los Excmos. Sres. Académicos, hace breves momentos, en sesión privada de la Sección Primera.

Muy brevemente, como corresponde a este acto, cito los relevantes trabajos aportados:

- **“La Unión Económica y Monetaria en el nuevo contexto constitucional europeo”**.
por el Excmo. Sr. Dr. Don Antonio Argandoña Rámiz
- **“La distribución de competencias en la Constitución Europea”**.
por el Excmo. Sr. Dr. Don José Barea Tejero
- **“Suiza, la Unión Europea y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”**.
por el Excmo. Sr. Don Josep Daniel Gubert
- **“Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: la Fiscalidad”**.
por el Excmo. Sr. Don Lorenzo Gascón Fernández
- **“La nueva arquitectura institucional de la Unión Europea en el proyecto de Tratado, instituyendo una Constitución para Europa”**.
por el Excmo. Sr. Dr. Don Carles Gasòliba i Böhm
- **“Continuidad e Innovación en la nueva Constitución Europea”**.
por el Excmo. Sr. Dr. Don Francesc Granell Trías
- **“La política económica según la Constitución Europea”**.
por el Excmo. Sr. Dr. Don Juan Hortalà i Arau
- **“Los derechos humanos en la Constitución Europea”**.
por el Excmo. Sr. Dr. Don José Juan Pintó Ruiz
- **“El antirracismo como un principio de orden público de la Unión Europea”**.
por el Excmo. Sr. Dr. Don Joan-Francesc Pont Clemente
- **“Repercusiones del principio de subsidiariedad en la política nacional y de la Unión”**.
por el Excmo. Sr. Dr. Don Alfredo Rocafort Nicolau

En todos ellos intervino en su labor de coordinador el Excmo. Sr. Académico Dr. Don Francesc Granell Trías.

La Sección Primera de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, consciente de la relevante labor realizada por los Excmos. Sres. Académicos intervinientes, decidió instar la publicación de los trabajos realizados en un volumen comprensivo de los mismos, que verá la luz y se hará público en un futuro muy próximo.

Muchas gracias por su atención.



DR. CARLES A. GASÒLIBA I BÖHM

Académico Numerario

ASPECTOS POLÍTICOS

LA NUEVA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PROYECTO DE TRATADO INSTITUYENDO UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

El actual Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, responde al acuerdo del Consejo de Europa de Niza, concretado en el Consejo Europeo de *Laeken*, bajo presidencia belga, los días 14 y 15 de diciembre de 2001. En éste, se convocó una Convención Europea sobre el futuro de Europa, para formular propuestas sobre tres cuestiones:

- Acercar a los ciudadanos el proyecto europeo y a las instituciones europeas.
- Estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada.
- Hacer que la Unión Europea se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en la nueva organización en el mundo.

En base a las propuestas presentadas por la Convención en el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003, el Consejo Europeo del 17 y 18 de junio de 2004, aprobó el Tratado Constitucional que en España, se someterá a referéndum el próximo 20 de febrero.

Este Tratado no es una Constitución, es el fruto de un acuerdo entre los estados miembros de la Unión, aunque su elaboración esté basada en la Convención Europea. Su estructura y elementos fundamentales del mismo, responden al concepto y estructura de una Constitución y será sin duda, un precedente importante para tener en su día una verdadera Constitución Europea.

En el Tratado Constitucional hay importantísimos avances en la dimensión político-institucional de la Unión Europea. Se ha manifestado con frecuencia que la Unión era un gigante económico y un enano político. Este tópico no responde a la realidad, en especial desde el Tratado de *Maastrich*, pero si es cierto, que con la Unión Monetaria Europea y la moneda única europea, el euro, la dimensión económico-financiera de la Unión puede considerarse casi culminada –no aún la político-institucional, que presenta carencias importantes en base al ordenamiento actual-. El Tratado Constitucional supera en buena parte las mismas, aunque en determinados aspectos cruciales, aún mantiene serias deficiencias.

En el ámbito político-institucional hay que destacar en primer lugar y de forma especial, el que la propia Unión adquiere personalidad jurídica. Es un avance extraordinario, definitivo, para asegurar el reconocimiento de la Unión como sujeto de derecho (Artículo 1-7).

La Unión Europea muestra su identidad política con himno, bandera, divisa (unida en la diversidad), moneda y celebración del día de Europa. (Artículo 1-8, Símbolos de la Unión).

El Tratado confirma las instituciones de la Unión (ya existentes), modificando sus relaciones actuales, consolidando el protagonismo político atribuido al Consejo Europeo, al Consejo y al Parlamento Europeo, que ve reforzada su capacidad de decisión e intervención política, haciendo la Unión más democrática y transparente.

Las instituciones de la Unión en función de las competencias que le son atribuidas participaran en los diversos ámbitos de responsabilidad y competencia.

La Unión tendrá competencia exclusiva en:

- Unión aduanera.
- Normativa necesaria para asegurar el mercado interior.
- La política monetaria de los estados miembros cuya moneda es el euro.
- La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera comunitaria.
- La política comercial comunitaria.

En todos estos ámbitos, la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, en tanto que los estados miembros, como tales, solo podrán hacerlo si son facultados por la Unión. Los estados quedan completamente subordinados a la Unión en los ámbitos citados.

Las competencias compartidas se fijan en el artículo 1-14. En estas, los estados miembros las ejercerán en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla.

- el mercado interior;
- la política social, en los aspectos definidos en la parte III;
- la cohesión económica, social y territorial;
- la agricultura y la pesca, excluyendo la conservación de los recursos biológicos marinos;
- el medio ambiente;
- la protección a los consumidores;
- los transportes;
- las redes transeuropeas;
- la energía;
- el espacio de libertad, seguridad y justicia;
- los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en la parte III.

La Unión tiene competencias asimismo, en la coordinación de las políticas económica y de ocupación y tendrá competencia para definir y ampliar una política exterior y de seguridad común, incluyendo la definición progresiva de una política común de defensa. Asimismo, la Unión podrá desarrollar acción de apoyo, coordinación y complemento en los ámbitos que define el artículo 1-17.

En el desarrollo de estas competencias, se limitan extraordinariamente aquellos ámbitos que escapaban al control parlamentario y que daban lugar al llamado déficit democrático de la Unión. Las decisiones sometidas al proceso de codecisión se doblan, la intervención del Parlamento Europeo se intensifica y las actuaciones referidas a la decisión legislativa del Consejo, se basa en el principio de transparencia, obligándose a tomarlas en sesiones públicas.

La Unión Europea dispondrá de un Presidente Europeo. El Presidente del Consejo Europeo podrá tener un mandato de hasta 5 años. La importancia de esta figura es indudable, aunque este es uno de los puntos que más alejan el Tratado de una Constitución Europea, al quedar su designación en manos exclusivas del Consejo Europeo.

En una auténtica Unión Política, sin duda la Constitución habría contemplado la figura del Presidente de Europa como el resultado de la elección por la correspondiente mayoría parlamentaria, o por elección directa en el conjunto de la Unión. El mismo problema y limitación se plantea en la designación de los miembros de la

Comisión Europea, que en una auténtica Unión Política Europea, deberían reflejar la mayoría del Parlamento Europeo, siendo el presidente de la Comisión quien debería proponer a los miembros del Colegio de Comisarios.

En el Consejo Europeo y en el Consejo, las decisiones que exijan mayoría cualificada, se regirán por la llamada “doble mayoría”, precisándose un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluyan como mínimo 15, representando un mínimo del 65% de la población. La minoría de bloqueo exigirá el concurso de cómo mínimo, cuatro miembros. El nivel de exigencia para la mayoría cualificada es más alto cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores.

Una de las grandes innovaciones del Tratado, es la introducción de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, en el que lo más destacable es que podrá ejercer una política exterior que aunque exige la unanimidad, abre la puerta a la toma de decisiones por mayoría cualificada, con las precisiones que se establecen en el artículo 1-41 y el correspondiente desarrollo que se detalla en la parte III.

En el resto de las instituciones, se consolidan sus actuaciones. Merece una especial atención la capacidad del Comité de las Regiones para dirigirse al Tribunal de Justicia, en defensa de las atribuciones de las regiones y entes locales y en especial a la aplicación del principio de subsidiariedad desarrollado en el correspondiente protocolo.

En el Tratado se consolida un avance muy destacado de las dos principales dimensiones políticas, que si bien están contempladas en el Tratado actualmente en vigor, no permitían un desarrollo adecuado al nivel de las propias necesidades de la Unión y su avance como unión política. Se trata del ya mencionado de política exterior, de seguridad y defensa y del correspondiente al denominado de libertad, seguridad y justicia, que se contempla en el artículo 1-42 y se desarrolla en la parte III, reforzando las correspondientes políticas y también un desarrollo mayor a nivel de la Unión de Europol y Eurojust.

En el ámbito político, el Tratado contempla la posibilidad de desarrollar avances políticos en la Unión, superior a los contemplados en el Tratado, por un conjunto de estados miembros gracias a la cooperación reforzada. La Unión asegura asimismo en el Tratado, la aplicación de los principios de transparencia y rendición pública de cuentas.

La Unión contempla por primera vez la posibilidad de suspender la pertenencia a la Unión así como la retirada de un estado miembro, según se contempla en el artículo IX de la parte primera del Tratado.

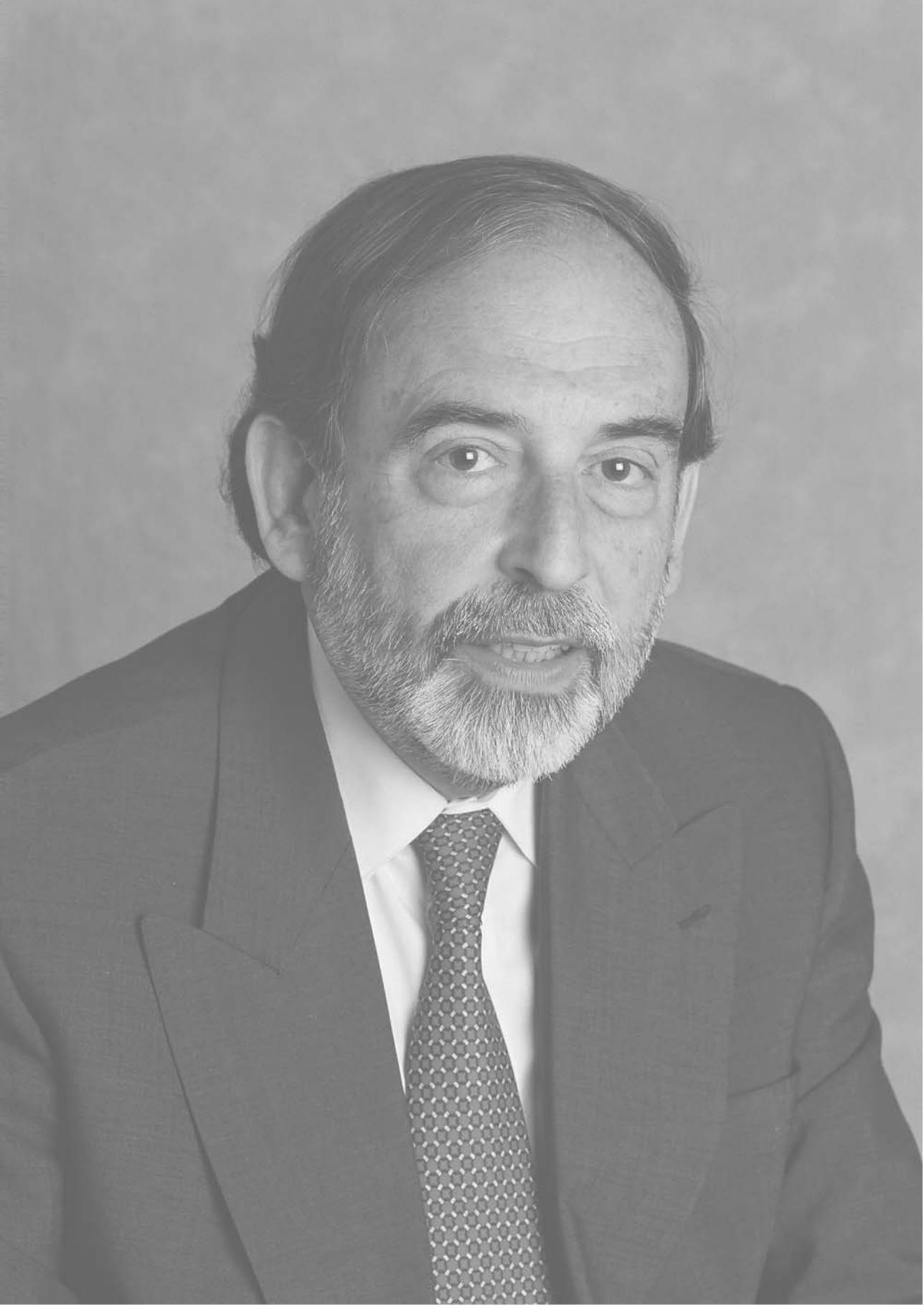
El Tratado mantiene la regla de la unanimidad en ámbitos claves como la fiscalidad, regulación laboral, políticas sociales, determinados aspectos de política exterior, seguridad y defensa y no contempla fuera de la simple coordinación política de dimensión más social. Estas limitaciones son importantes y presentan profundos vacíos en lo que se precisa para tener una auténtica Unión Europea.

El Tratado está lejos aún de asegurar el objetivo de los padres fundadores y en especial el de los Estados Unidos de Europa, que proponía Jean Monnet, con una Europa Unida que contase con un gobierno, un parlamento, un ejército y una moneda. Con todo, el Tratado presenta substanciales avances en esta dirección.

Precisamente los avances del Tratado, se centran en los aspectos político-institucionales, incrementa el poder de co-decisión y participación del Parlamento Europeo, intensifica la coherencia interna de la Unión, reduce substancialmente la política basada en el método intergubernamental, amplía el comunitario, asegura la transparencia y la participación democrática, incorpora los principios de transparencia y proporcionalidad en todas las actuaciones de la Unión.

En la aplicación del principio de subsidiariedad, consolida los niveles regional y local a los que se reconoce el derecho de dirigirse al Tribunal de Justicia de la Unión, se elimina la Unión basada en tres pilares, unificando sus políticas y procedimientos, introduce nuevas figuras en su representación exterior, el propio Presidente del Consejo, el Ministro de Asuntos Exteriores, el representante de la Política Económica y Monetaria y el Fiscal General, sin olvidar que todo ello se contempla desde una Unión Europea con personalidad jurídica propia.

En definitiva, el Tratado está aún lejos de asegurar con plenitud el objetivo de aquellos que desean una Europa federal. También de los deseos iniciales del Presidente de la Convención Europea, el expresidente de la República Francesa, M. Valéry Giscard d'Estaing, miembro correspondiente de esta Real Academia, que se vio en su momento emulando un proceso como el que llevó a la Constitución de los Estados Unidos de América, pero no por ello hemos de minimizar los logros del nuevo Tratado, que significan un gran avance en el largo recorrido para llegar a tener en su día una Constitución Europea en una Europa Unida.



DR. FRANCESC GRANELL TRIAS

Académico Numerario

ASPECTOS SOCIALES Y DE CIUDADANÍA

ASPECTOS SOCIALES Y CIUDADANIA EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO

El referéndum consultivo de 20 de febrero de 2005 por el que la ciudadanía española es llamada a dar su SI o su No al “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” está poniendo de manifiesto que la población española ha estado hasta ahora poco informada sobre el contenido de la normativa europea y no sabe identificar los aspectos del acervo comunitario que la nueva Constitución consolida pero que ya figuraban en el acervo comunitario hasta ahora existente y lo que puede calificarse como el nuevo acervo introducido por la Constitución.

El hecho de que el Tratado de adhesión de España a la entonces Comunidad Europea de junio de 1985, fuera ratificado por trámite parlamentario y que esto haya sido también así para la ratificación de los Tratados que desde entonces se han venido produciendo ha sustraído, quizás, al debate popular el alcance de la normativa europea hasta ahora existente.

Incluso cuando en 1992 se tuvo que retocar la Constitución Española para adaptarla a los preceptos del Tratado de Maastricht no se consideró necesario efectuar un Referéndum y el ejercicio quedó circunscrito a un breve debate parlamentario.

Las discusiones sobre el “Tratado por el que se establece la Constitución Europea esta Europa” están poniendo de manifiesto este desconocimiento profundo que existe sobre la normativa europea lo cual permite mucha confusión entre la ciudada-

naza sobre lo que hay de nuevo o de no nuevo en el Tratado y permite algunas de las críticas que se están formulando al texto constitucional y que parecen olvidar que la Unión Europea se ha ido construyendo a lo largo de los últimos cincuenta años mediante un proceso continuo de profundización de la integración que se ha manifestado a través de los Tratados Paris de 1951, Roma de 1957, Acta Única Europea de 1987, Tratado de Maastricht de 1992, Tratado de Ámsterdam de 1997 y Tratado de Niza de 2001 y a través de los tratados de ampliación que han supuesto el paso desde los 6 estados inicialmente miembros a los 9 de 1973, los 10 de 1981, los 12 de 1986, los 15 de 1995 y hasta los 25 actuales.

En este contexto de progresividad de la integración, el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 es un paso más y un paso no revolucionario en el proceso europeo de los últimos cincuenta años de tratados que han ido alternando ampliaciones y profundizaciones, un paso, además, consecuente con las insatisfacciones que se habían producido tras los tratados de Ámsterdam y de Niza.

Pese a esta “continuidad” del nuevo tratado respecto al anterior acervo comunitario, la Constitución Europea no se ha quedado en un mero tratado intergubernamental como fueron los anteriores tratados que habían ido acumulándose y yuxtaponiéndose durante estos años y finalmente, tras el proceso de Convención Europea y de Conferencia Intergubernamental, se ha establecido un texto auténticamente Constitucional con ciertas rupturas respecto a lo que hasta ahora teníamos como normativa primaria comunitaria.

Estas rupturas (personalidad jurídica de la UE, Carta de Derechos Fundamentales, Ministro de Asuntos Exteriores y Servicio Exterior, unificación de los pilares de Maastricht, simplificación de textos, alineamiento decidido con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho Internacional más avanzado, clarificación y mejor reparto de competencias de acuerdo con el principio de subsidiariedad, etc.) no suponen retrocesos respecto a lo que en estos últimos años de construcción europea se había logrado respecto a cuestiones que ahora no se limitan sino que se consolidan o pasan a adquirir rango constitucional: dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, derechos civiles y cuestiones sociales tales como atención sanitaria, derecho a la negociación colectiva, acceso a servicios de ocupación, derechos laborales justos, seguridad social, protección del medio ambiente, acceso a los servicios de interés general, protección de los consumidores, derechos de los niños y de los ancianos, respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística, etc.

Grupos altermundistas critican el Tratado Constitucional como portador de elementos que provocarán un retroceso en la calidad de vida de los ciudadanos, que darán pie a la privatización de la enseñanza y la seguridad social, que harán disminuir los derechos laborales, que darán lugar a un retroceso democrático, o a que la UE muestra –con el nuevo texto– una aspiración a convertirse en una potencia militarista subordinada a la OTAN o –hasta– que substituye el valor de la ciudadanía por el concepto de consumidor en el contexto de un neoliberalismo en el que la soberanía popular queda subordinada a las multinacionales y al poder del dinero y en que no se habla para nada de solidaridad.¹

El estado europeo de bienestar

Tales críticas solamente pueden hacerse ignorando los altos niveles de “estado de bienestar” al que tiene derecho el ciudadano europeo actual.

Es cierto que el estado del bienestar no está desarrollado por un igual en Suecia, en Grecia o Lituania –por citar algunos ejemplos extremos– y esta es la razón por la que la Constitución Europea no ha podido conseguir consensos para consolidar a nivel europeo cotas más altas de “estado de bienestar” pero es muy cierto que no hay un solo retroceso en el Tratado Constitucional que, además, se permite incluir derechos para la ciudadanía que antes solamente estaban garantizados a nivel de la Constitución de cada estado y que a partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado Constitucional estarán protegidos al nivel europeo pese al hecho innegable de que lo social no figura entre las áreas en las que la UE se ve atribuida competencia exclusiva por el nuevo Tratado Constitucional.

La sola enumeración de las políticas internas y externas compiladas en la Parte III del Tratado Constitucional es demostrativa de como la Unión Europea influye en áreas importantísimas de la vida de los ciudadanos y las empresas por encima de lo que los gobiernos nacionales, autonómicos o locales puedan pretender y no hay duda de que estas políticas se consolidan a través del Tratado Constitucional.

En el plano interno el Tratado se refiere a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en el seno de la Unión; al Euro y la gestión de la política económica y monetaria; a las políticas de empleo, social y de corrección de desequi-

1. En tal sentido es bien representativo el Manifiesto de ATTAC (Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y la Acción Ciudadana)

libros económicos, sociales y territoriales; a la política referida a la agricultura y a la pesca; la protección de los consumidores y del medio ambiente; a la política de transportes; investigación y desarrollo; energía; asilo e inmigración, cooperación judicial civil, penal, judicial y policial con objeto de vertebrar un auténtico “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”; salud pública; industria; cultura y protección del patrimonio cultural diverso; turismo; educación, juventud, deporte y formación profesional, protección civil y cooperación administrativa.

En el plano exterior el Tratado Constitucional refuerza la idea de que la Unión Europea debe ser un actor internacional alineado con las ideas de las Naciones Unidas, potente y responsable a través de una política exterior y de defensa consistente, de políticas comerciales respetuosas de la normativa internacional y de políticas de cooperación al desarrollo capaces de sacar al tercer mundo de su pobreza así como de acudir en ayuda de los países que requieran de asistencia humanitaria. En este frente se da especial relevancia a la cooperación de la Unión con los Organismos internacionales evitando el unilateralismo y se introduce una idea inevitable después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y de 11 de marzo de 2004: la solidaridad respecto al terrorismo internacional.

Es posible que el Tratado Constitucional de 29 de octubre –ahora en proceso de ratificación en los veinticinco estados miembros de la UE de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales internos (vía parlamentaria o vía de referéndum)– no colme las expectativas de todo el mundo respecto a muchas legítimas aspiraciones, pero tampoco supone ningún retroceso respecto a la integración europea actual y a los derechos de la ciudadanía y, mucho menos, a los derechos sociales.

Puede decirse por ello que el Tratado Constitucional consolida la libertad para poder trabajar en cualquier estado de la Unión (arts III-133 a III-150 referidos a libre circulación de personas y servicios). Este trabajo se desarrollará bajo el modelo socialdemócrata propio de cada estado europeo y que, aunque diferenciado, ha hecho de Europa el área socialmente más avanzada del mundo.

Cuando se habla de conseguir una economía más efectiva y dinámica cara a la globalización no se habla, además, de dismantelar el estado del bienestar sino de avanzar tecnológicamente en productividad y en sociedad del conocimiento pues se sabe fehacientemente que por mucho que Europa redujera sus salarios o redujera las derechos sociales de sus ciudadanos nunca se podrían igualar las condiciones de los

asalariados asiáticos. Europa no va a buscar su competitividad matando su estado del bienestar sino liberalizando y accediendo a mejores cotas tecnológicas.

Esto quiere decir que el modelo de economía de mercado que la UE práctica no va a abandonar línea social y de respeto al medio ambiente, a las reglas internacionales y a los principios democráticos por los que hasta ahora ha avanzado y que la nueva Constitución confirma.

La ciudadanía europea

En el Tratado de Maastricht de 1992 se creó la ciudadanía de la Unión para toda persona que ostente la nacionalidad de un estado Miembro cosa que pasó a regularse por los artículos 17 a 22 del mencionado Tratado a partir de que éste entrara en vigor el 1 de noviembre de 1993. Un inmigrante no es, pues, ciudadano europeo por más que resida en la UE más que a partir del momento en que recibida la nacionalidad de un estado miembro recibirá como plus la ciudadanía europea.

Esto quiere decir que el concepto de ciudadanía europea que se establece en el Tratado Constitucional (art. I-10) no es nuevo en el sistema jurídico comunitario en lo que se refiere a los derechos de circular libremente en el territorio de la UE, ser elector y elegible en las elecciones municipales y las del Parlamento Europeo, recibir protección diplomática de otro estado miembro en los países en que su propio país no esté representado, derecho de petición ante el Parlamento Europeo y derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo.

Si resulta nuevo el derecho a solicitar la acción legislativa cuando se consiga el apoyo de un millón de firmas (art. I-47) y, como dijo el presidente de la Convención que formuló el texto constitucional y miembro de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras² en su informe al Consejo Europeo de Salónica de 20 de junio de 2003 presentando el texto de la Constitución a los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, es, precisamente, la inclusión del concepto de que la Constitución nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa para construir un futuro común legitimando la creación de la Unión Europea (art I-1) la cuestión que resulta clave para transformar el Tratado Constitucional en una auténtica Constitución.

2. Valery Giscard d'Estaing ingresó en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras el 5 de octubre de 1995 con un discurso titulado "Economie, Europe et Espagne". Este discurso fue respondido por el Académico Carlos Ferrer Salat.

En la Constitución se establece la protección de los derechos de los ciudadanos garantizados en dicho texto en, fundamentalmente, la Parte II que incluye la Carta de los Derechos Fundamentales que se aprobó ya en 2000 pero que no pudo sino proclamarse cuando el Tratado de Niza.

En el título VI sobre la vida democrática de la Unión que figura en la Parte I del Tratado Constitucional se recogen aspectos tan interesantes de la democracia representativa como son la transparencia en los trabajos de las instituciones europeas, el diálogo entre las instituciones y sus ciudadanos a través de sus organizaciones representativas o, incluso, directamente y como ha quedado dicho, a través de la posibilidad de iniciativa popular expresada por 1 millón de ciudadanos. Junto a ello se establece el límite al poder público europeo que solamente debe intervenir de forma adecuada a la dimensión de los problemas de la ciudadanía de acuerdo con el principio de la subsidiariedad.

En el art. I-3 se establece, además, que la UE respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo lo cual tiene implicaciones directas sobre los derechos de los ciudadanos y de las regiones europeas y el uso de las lenguas propias de cada territorio.

Los Derechos Fundamentales de la Unión a los que se hace referencia, de acuerdo con la Parte II de la Constitución Europea son:

- La dignidad humana, el derecho a la vida, el derecho a la integridad de la persona, la prohibición de la tortura y las penas inhumanas y la prohibición de la esclavitud y el trabajo degradante (arts I I-61 a II-65)
- La libertad y la seguridad, la protección de datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y fundar una familia, las libertades de pensamiento, conciencia, religión, expresión e información, reunión y asociación, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar en cualquier estado miembro, la libertad de empresa, el derecho de propiedad y de propiedad intelectual y el derecho de asilo (arts II-66 a II-79)
- Igualdad ante la ley sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, color, lengua u orígenes étnicos o sociales y protección a niños, personas mayores y discapacitados (arts II-80 a II-86)

- Derecho a la solidaridad, información y consulta de los trabajadores, acceso a los servicios de colación protección frente a despidos injustificados, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, protección de la familia, derecho al acceso a las prestaciones de la seguridad social y a los servicios sociales en casos de maternidad, enfermedad, accidentes laborales, dependencia, vejez y desempleo, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente y protección a los consumidores (arts II-87 a II-98)
- Derechos relativos a la protección judicial, presunción de inocencia, derecho a la defensa, aplicación de la justicia, proporcionalidad en delitos y penas e imposibilidad de doble juicio y sanción por la misma infracción. (arts II-107 a II-110)

La Constitución Europea consagra, por otra parte, que los ciudadanos europeos pueden disfrutar de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (arts III-257 a III-277) que sintetiza y recoge lo que había sido el tercer pilar del Tratado de Maastricht posteriormente modificado por el Tratado de Ámsterdam y luego completado por una serie de acuerdos en materia de justicia e interior así como el acervo Schengen luego integrado en el marco de la Unión Europea.

De acuerdo con el art II-106 todo ciudadano de la Unión podrá acogerse en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

Por otra parte y como no podía ser de otro modo tras la ascensión del terrorismo internacional en los últimos años el art. I-43 establece una cláusula de solidaridad operativa contra los ataques terroristas o las catástrofes naturales que operara a través de una acción permanente de los estados, y el análisis periódicos de los peligros existentes (art III-329) para lo cual se prevé, además, la cooperación no solamente en materia judicial (arts III-270 a III-274) y de las fuerzas policiales (arts III-275 a III-277) sino de la protección civil (art III-284).

Los aspectos sociales de la constitución

La nueva Constitución Europea no introduce modificación alguna en el modelo de economía de mercado socialmente avanzada por la que la Comunidad Europea y la Unión Europea han venido optando y que no tiene alternativa sistémica tras la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989.

Algunos detractores del Tratado Constitucional consideran que la protección social que brinda la nueva constitución no es suficiente y que los aspectos económicos de la misma priman demasiado sobre las cuestiones sociales pero la propia Confederación Sindical Europea ha mostrado su satisfacción por el texto aprobado teniendo en cuenta que el art I-3 de la Constitución al mencionar los Objetivos de la Unión señala una serie de elementos sociales muy positivos:

- Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
- Ofrecer a los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada.
- Obrar en pro del desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente con, además, promoción del progreso científico y técnico.
- Combatir la exclusión social y la discriminación fomentando, al mismo tiempo, la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño.
- El fomento de la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los estados miembros.
- El respeto de la riqueza de la diversidad cultural y lingüística velando por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.
- Promover sus valores e intereses en sus relaciones con el resto del mundo contribuyendo a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza, y la protección de los derechos humanos- especialmente los derechos del niño- así como el estricto respeto y el desarrollo del Derecho Internacional y muy en particular de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Resulta, por otra parte, novedosa la inclusión de las cláusulas horizontales según las cuales, todas las políticas comunitarias deben velar por:

- la igualdad entre el hombre y la mujer (art III-116),
- un nivel de empleo elevado con garantía de protección social adecuada y lucha contra la exclusión social así como un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana (art III-117) sin olvidar,
- la lucha contra la discriminación en razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual(art III-118),
- la protección del medio ambiente (art III-119),
- la protección de los consumidores (art III-120),
- el bienestar de los animales según, tradiciones culturales, ritos religiosos y patrimonios regionales (art III-121),
- el funcionamiento de los servicios de interés económico general

Todos estos preceptos nos determinan un modelo social avanzado de economía de mercado, lo cual ha determinado, como se decía anteriormente, que la Confederación Europea de Sindicatos y la mayoría de los principales sindicatos nacionales en los diferentes estados miembros no tuviera reparos en aceptar el texto del Tratado Constitucional.

Por otra parte la Política Social y de Empleo que se recoge en los art. III-203 a III-219 del Tratado Constitucional reafirma los avances sociales que la Comunidad ha ido consolidando tras las primeras disposiciones sobre igualdad de las condiciones de trabajo y remuneración y a prestaciones médicas y sociales que junto a la creación del Fondo Social Europeo (después reformado en 1971, 1977 y 1988 en el contexto de la reforma de todos los fondos estructurales) fueron ya inscritas en el Tratado de Roma así como y las disposiciones que la Comunidad fue adoptando a partir de la crisis económica subsiguiente a la crisis del petróleo de 1973 y la adopción del primer Programa de Acción Social en enero de 1974 con acciones previstas en relación a tres objetivos:

- Obtención del pleno y óptimo empleo.

- La mejora de las condiciones de vida y trabajo para muchos colectivos
- La participación de los actores sociales en los procesos normativos comunitarios

El Acta Única Europea entrada en vigor el 1 de julio de 1987 supuso el reinicio de la nueva política social europea con la reforma del Fondo Social Europeo movilizable, junto a otros fondos estructurales comunitarios, en pro del pleno empleo, la búsqueda de empleo para los parados y la ocupación de los jóvenes, y con la redacción de la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989 cuya primera concreción fue la directiva sobre salud y seguridad en el lugar de trabajo. El Reino Unido se excluyó de esta Carta y también lo hizo, inicialmente, de las disposiciones específicas de incorporación de la Carta al Tratado de Maastricht que solo fueron aceptados por Londres cuando llegaron al poder de los laboristas. Ello permitió que el Tratado de Ámsterdam introdujera en el Tratado de la Unión un nuevo Acuerdo Social y un capítulo específico sobre el empleo.

En este sentido los artículos III-203n a III 208 del Tratado Constitucional Europeo recogen estos sucesivos avances así como la creación de un Comité de empleo de carácter consultivo.

En el terreno de la política social y de empleo, la mayor parte de las competencias siguen en manos de los estados miembros por lo que las disposiciones de la Constitución prevén que para alcanzar los objetivos sociales de conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y lucha contra las exclusiones que comporta (art III-209):

- fomento del empleo
- mejora de las condiciones de vida y de trabajo
- equiparación por la vía del progreso
- protección social adecuada
- diálogo social
- desarrollo de los recursos humanos

La Unión apoyará y complementará la acción de los estados miembros en los siguientes ámbitos (art III-210):

- la mejora del entorno de trabajo para promover la salud y la seguridad de los trabajadores,
- las condiciones de trabajo,

- la seguridad social y la protección de los trabajadores,
- la información y consulta de los trabajadores,
- la representación y defensa colectiva de los trabajadores y los empresarios,
- las condiciones de empleo de los inmigrantes de países terceros,
- la integración de los marginados del mercado del trabajo,
- la igualdad entre hombres y mujeres,
- la lucha contra la exclusión social,
- la modernización de los sistemas de protección social,

Con relación a estos objetivos cobran especial importancia las iniciativas que la Comunidad ha adoptado a favor de la educación y la formación desarrollando la dimensión europea de la enseñanza, favoreciendo la movilidad de estudiantes y profesores y toda clase de intercambios y de cooperación entre centros docentes (art. III-282) que debe además extenderse a países de fuera de la UE (art III-283). Todo ello no excluye, por supuesto, que lo esencial para conseguir que el estado europeo del bienestar avance bien es que Europa siga creciendo puesto que en caso contrario resultaría difícil seguir manteniendo el estado europeo del bienestar en términos de empleo y derechos sociales para la ciudadanía europea en los términos alcanzados, al menos, hasta ahora.

Hacia más Europa

Lo dicho hasta aquí sirve para poner de manifiesto que el Tratado Constitucional Europeo encuentra por primera vez su legitimidad no solo en los estados sino, esta vez, también en los ciudadanos sin que ello implique que los estados pierdan su soberanía puesto que éstos no pierden sus competencias sino solamente las atribuyen a la UE.

Los ciudadanos europeos ven “constitucionalizados” sus derechos fundamentales, que consolida y clarifica la Constitución, encuadrándolos en un sistema adecuado de garantías.

El Tratado no implica, pues, retrocesos en lo logrado hasta aquí por la integración europea en estos cincuenta años desde que se pusieron en marcha los tratados iniciales y da nuevas alas, en cambio, a la adopción de nuevas estrategias y políticas congruentes con los fines y valores que la UE se propone conseguir, coadyuva a su democratización agilizando los mecanismos de toma de decisiones y establece la iniciativa popular como mecanismo de participación democrática directa (art. I-47,4).

II SESIÓN ACADÉMICA

Esto muestra lo infundado de las críticas sociales que ha recibido el Tratado y que más parecen asentarse en el desconocimiento del acervo hasta ahora alcanzado por la UE tras sus 50 años de vida que sobre realidades referidas a supuestos retrocesos en el ámbito social y de derechos de la ciudadanía.



D. ALDO OLCESE SANTONJA

Académico Numerario

ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS

LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Excelentísimo Señor Presidente
Excelentísimos Señores Académicos
Señoras y Señores

Con profunda satisfacción y alto honor, recibí el encargo de nuestra Real Corporación para intervenir en esta Solemne Sesión Académica sobre la Constitución Europea. La designación como Académico interviniente en nombre y representación de la Corporación, es siempre motivo de alegría y responsabilidad, pero lo es especialmente en las circunstancias que hoy nos reúnen aquí, en apoyo del Texto Constitucional que se somete a la aprobación del pueblo español en el próximo Referéndum de 20 de febrero de este año 2005.

La alegría se refiere a la oportunidad que representa para un europeísta vocacional y convencido como yo, la posibilidad de defender ante este cualificado auditorio un sí comprometido y entusiasta a la futura Constitución.

La responsabilidad por contra, tiene que ver con la inquietud que me genera el que los argumentos que emplearé en su defensa sean suficientemente sólidos y contundentes como para convencer a todos ustedes y a la ciudadanía española convocada al Referéndum inmediato, de la bondad y de la necesidad de aprobar el texto que se somete a la consulta popular.

Pero es que, queridos colegas y amigos, esa responsabilidad es la que tenemos todos los europeos de darnos una norma de convivencia y prosperidad duradera que nos una y que nos mejore como seres humanos y como pueblos identificados con valores y propósitos comunes.

Este es el momento de la verdad y de la grandeza de espíritu, de la amplitud de miras y horizontes, de la solidaridad y porque no decirlo, también de la generosidad. Nada tan complejo como una Constitución para más de 450 millones de ciudadanos puede contentar a todos y en todo, y es con generosidad que tenemos que asumir las insatisfacciones y diferencias individuales que podamos tener en defensa de un interés general común y de la consolidación de un camino sin retorno hacia la construcción de un Estado Europeo.

La Constitución Europea que se nos somete a aprobación, es una buena Constitución y lo es fundamentalmente porque representa un factor de unidad y cohesión en Europa y nos permite adoptar el nuevo y maravilloso concepto de ciudadanía europea que nos eleva a todos los europeos por encima de nuestras propias nacionalidades individuales y nos proyecta en una nueva dimensión nacional más amplia, más completa, mejor y más solidaria.

Los insignes colegas que me han precedido en el uso de la palabra, han desarrollado las ventajas de la nueva Constitución en los planos políticos y sociales. Permítanme ahora queridos amigos, entrar en el contenido de las implicaciones económicas de la misma.

La construcción europea, como bien es sabido, se ha realizado fundamentalmente en torno a la unidad financiera y económica, y han sido estos los elementos de unión más fuertes y eficaces a lo largo de los años de integración. El Mercado Único, la Unión Monetaria y el Euro y la Política de Cohesión Territorial, representan en mi opinión, los pilares de la Unión Económica Europea.

En esta primera parte de mi intervención, voy a analizar los elementos de la Constitución Europea que refuerzan esa Unión Económica.

En primer lugar las políticas y el funcionamiento de la Unión que la parte III, Títulos III y VI consagran.

De las políticas y acciones internas, quiero resaltar *la política de cohesión económica, social y territorial*, que fomenta la solidaridad y el equilibrio entre los Estados de la Unión promoviendo la competitividad, el empleo, el desarrollo sostenible, la sociedad de la información, la investigación y los servicios de interés general.

Mención especial merece, *el principio de desarrollo sostenible* con el que se pretende responder a las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer las posibilidades de que las generaciones futuras satisfagan las suyas. Ello para garantizar un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado, un nivel elevado de protección y mejora del medio ambiente mediante el fomento de la eficacia energética y el ahorro de energía, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables.

En segundo lugar, quiero referirme a los *Ámbitos de Actuación Económica* que la Constitución establece. En la parte I título IV, se definen las competencias de la Unión cuya gradación y profundidad aumenta especialmente en el ámbito económico y financiero. En efecto son *Competencias Exclusivas* de la Unión: la unión aduanera, la reforma de la competencia en el mercado interior, la política monetaria, la política comercial común y la conservación de los recursos biológicos en el ámbito de la política pesquera común.

Por contra, son *Competencias Compartidas* con los estados miembros, el mercado interior, una parte de la política social, la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y la pesca, la protección del medio ambiente, los transportes, las redes transeuropeas, la energía, una parte del desarrollo tecnológico y la investigación y una parte de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo.

Por último y muy importante, se establecen *Políticas Nacionales Coordinadas en Economía y Empleo* al objeto de garantizar una compenetración y una cohesión elevadas entre los Estados miembros en el desarrollo de dichas políticas. Adicionalmente la Constitución deja al ámbito de las *Acciones de Apoyo y Coordinación*, la Política Industrial de los Estados miembros.

Permítanme ahora profundizar brevemente, en dos de los ámbitos económicos mencionados anteriormente clasificados por la Constitución como competencias compartidas de la Unión con los Estados miembros y que representan, en mi opinión, unos de los vectores críticos de competitividad para la economía europea y su productividad.

Me refiero primero a las *Redes Transeuropeas de Infraestructuras de Transportes, de Telecomunicación y de Energía*, y a los aspectos referidos a la garantía de acceso, interconexión e interoperabilidad de dichas redes que han de garantizar un correcto y eficiente funcionamiento de las mismas que redunde en unos mejores y más baratos servicios a los ciudadanos y consumidores europeos.

A continuación, *la Investigación y Desarrollo Tecnológico y Espacio*, materia vital para la mejora de la productividad europea y para la modernización de su economía, y en la que el retraso europeo está causando preocupación y déficit de competitividad cada vez mayores con la economía norteamericana.

En tercer lugar, voy a comentar *Las Finanzas de la Unión* recogidas en la parte I título VII de la Constitución, con especial mención al *Marco Financiero Plurianual* y al *Presupuesto Europeo*.

El marco financiero plurianual, será una Ley Marco Europea que será aprobada por el Consejo Europeo de Jefes de Estado y Gobierno y por el Parlamento Europeo, para establecer los límites máximos de los gastos y los referentes e indicadores de estabilidad financiera y presupuestaria de la Unión y de los Estados Miembros.

El presupuesto europeo deberá respetar el marco financiero plurianual y se basará en los principios de unidad, anualidad y equilibrio, siendo aprobado por el Consejo Europeo y por el Parlamento.

La Constitución establece un nuevo procedimiento presupuestario más rápido que permitirá una discusión y aprobación más ágil de los presupuestos.

En cuarto lugar, voy a referirme a *los Instrumentos Legales* cuya regulación constitucional representa un avance importante en la construcción europea.

Se establecen tres tipos de instrumentos legales: 1) los *Actos Legislativos* que serán *Leyes Europeas* o *Leyes Marco Europeas*, aprobados por el Consejo de Ministros Europeos y el Parlamento a propuesta de la Comisión Europea; 2) los *Actos No Legislativos* que serán los *Reglamentos Europeos* y las *Decisiones Europeas*, aprobados por la Comisión o el Consejo de Ministros y 3) los *Puntos de Vista* que serán *las Recomendaciones* y *los Dictámenes* aprobados por la Comisión o el Consejo de Ministros, el Banco Central Europeo, etc.

Los nuevos instrumentos legales que la Constitución Europea establece, van a poder representar sin duda, un factor de aceleración de la construcción europea y un aumento de la eficiencia interna y de la competitividad económica, pues permitirán legislar e implantar en la Unión, las cuestiones más sensibles de la economía y las finanzas europeas como veremos más adelante.

En quinto lugar, y para finalizar la primera parte de mi intervención, voy a enunciar las *Instituciones Económicas de la Unión* que la Constitución consagra. Son el *Banco Central Europeo*, que se ocupa del Euro y la Política Monetaria, el *Tribunal de Cuentas Europeo*, que se responsabiliza del control de cuentas y del presupuesto, el *Comité de las Regiones*, que es un órgano consultivo de la política de cohesión territorial, económica y social, y el *Comité Económico y Social*, también este órgano consultivo para la política económica y social de la Unión.

Espero queridos colegas y amigos, haber contribuido con esta primera parte de mi exposición, necesariamente más árida, a un mejor entendimiento de los aspectos y elementos económicos de la nueva Constitución.

* * * * *

Permítaseme ahora, abordar **la segunda y última parte de mi intervención, que va a referirse a los efectos de la Nueva Constitución Europea en la Agenda de Lisboa de marzo de 2000, sobre la modernización y renovación económica y social de Europa.**

Es esta, Señor Presidente y Señores Académicos, la cuestión más relevante de cuanto voy a decirles hoy. En efecto, la *Agenda de Lisboa* aprobada en marzo del año 2000 por los Jefes de Estado y Gobierno Europeos, ha pretendido sin éxito, ser la *hoja de ruta* de la modernización competitiva de Europa, en la que hasta ahora se está produciendo uno de los mayores fracasos de la Unión Europea. Es por ello capital, que la nueva Constitución Europea pueda representar un impulso definitivo a la estrategia de Lisboa sobre la que ha de pivotar el bienestar de los ciudadanos europeos en la presente década.

A título meramente recordatorio, les pido licencia para enumerar brevemente los aspectos claves de la estrategia de Lisboa. Se trataba de dar paso a una economía digital europea, basada en el conocimiento, de abordar la modernización del modelo social europeo mediante la inversión en recursos humanos y la lucha contra la exclu-

sión social y de mantener las condiciones económicas favorables de la última década mediante la consolidación de la liberalización económica.

La agenda pretendía en suma, establecer las bases para un crecimiento económico continuado, la consecución del pleno empleo y el alcance de la máxima cohesión social mediante la modernización de los sistemas de protección social. Se establecieron para ello medidas de *Reformas Económicas* y un *Plan de consolidación del modelo social europeo invirtiendo en las personas*.

Las Reformas Económicas propuestas, consistían en 1) promover una sociedad de la información para todos a través del programa *e.europe*, 2) acelerar la integración del mercado interior resolviendo las disfunciones de la integración transfronteriza de los servicios y de la contratación pública, reducir los costes de reglamentación y fomentar la integración y liberalización completa de los mercados estratégicos de la energía, los transportes por ferrocarril y la creación de un espacio aéreo único europeo, 3) abordar la plena integración de los mercados financieros, mediante un mercado integrado de capitales y una modernización del sistema de pensiones, 4) desarrollar un espíritu emprendedor europeo, mediante un plan de capital riesgo y una política eficaz de innovación, 5) crear un espacio europeo de investigación trazando el mapa del I+D de la Unión, fomentando la movilidad de los investigadores y la creación de empresas tecnológicas y de centros de investigación virtuales, 6) reexaminar los instrumentos financieros de la Unión vinculados al Banco Europeo de Inversiones y al Fondo Europeo de Inversiones.

En cuanto a la consolidación del Modelo Social Europeo, se establecía una modernización gradual del mismo, mediante un aumento de la flexibilidad laboral y una reforma progresiva de las pensiones, así como unos objetivos de aumento del empleo hasta el 70% de media de la población activa de los estados miembros de la Unión. El plan social se complementaba en fin, con una reforma ambiciosa de la educación y de la formación, orientadas a la sociedad del conocimiento, con una nueva estrategia de inclusión social y una nueva dinámica de diálogo social más participativa y empresarial.

Todo ello queridos amigos, queridos ciudadanos de Europa en ciernes, presidido por una sana ambición de los dirigentes europeos que desgraciadamente se ha visto defraudada por su propia incapacidad para defender e implementar las reformas en sus respectivos países, haciendo bueno nuestro viejo refrán español “*del dicho al hecho, hay mucho trecho*”.

Permítanme leerles textualmente, algunas de las conclusiones del último informe de evaluación de la Comisión Europea de la Agenda de Lisboa en el año 2004, cuatro años después de su implantación y un año antes de su revisión estratégica en 2005: “*la aplicación de las reformas de los Estados miembros no está a la altura de los desafíos planteados*”. “*Se van a incumplir claramente, los objetivos intermedios medibles al final de 2005*”. “*A nivel europeo, se avanza y se fijan las políticas adecuadas pero los Estados miembros no integran esas políticas y prioridades en sus políticas y legislaciones nacionales*”.

Se ponen de manifiesto, retrasos graves en la modernización tecnológica, en la creación de empleo, en la productividad, en la flexibilidad laboral y en la reforma de las pensiones, al tiempo que persiste una fragmentación del Mercado Único Interior tanto en servicios como en comercio intracomunitario y lo que es peor la transposición de directivas referidas a la Agenda de Lisboa representa solo un 58% de media de los Estados de la Unión.

Todo ello me lleva ahora, a enlazar con la Constitución Europea para ver de que manera pueda ayudar a resolver los problemas anteriormente citados. Pues bien, dos son los elementos claves (entre otros, que incluyen las políticas y acciones internas de la Unión que la Constitución ampara bajo su mandato en la parte III título III, y que tienen que ver con la Agenda de Lisboa), que van a contribuir a solventar las disfunciones de la Economía Europea: en primer lugar, me refiero a las *competencias* de la Unión Europea que he mencionado anteriormente, tanto las de carácter exclusivo, como las compartidas, mediante las cuales, la Unión podrá dar un impulso normativo obligatorio para que las políticas y estrategias de la Agenda de Lisboa, vayan implementándose fehacientemente y de forma rápida en toda la Unión. En segundo lugar, se han de mencionar los nuevos *instrumentos legales* a través de los cuales, (sobre todo los actos legislativos), las antiguas directivas comunitarias, se convertirán en leyes obligatorias para todos los Estados, sin dejar a su criterio el grado de adaptación y el momento de la transposición de las directivas comunitarias a sus legislaciones nacionales.

He aquí pues, queridos colegas y amigos, un elemento claro de integración europea y de eficiencia económica, gracias a la nueva Constitución. Muchos otros serían los aspectos favorables que podríamos mencionar, pero ello sobrepasaría ampliamente el ámbito y el tiempo de esta intervención.

II SESIÓN ACADÉMICA

Para concluir, Señor Presidente, solo me queda decir que el próximo día 20 de febrero, iré con mi familia a votar sí a la Constitución Europea porque ese día me sentiré mejor, más importante y más sereno como ciudadano libre de una Unión Política y futura Nación, líder mundial en democracia, solidaridad, desarrollo económico y seguridad. La lectura sosegada de la Constitución para preparar esta intervención y para cumplir mis deberes ciudadanos en el referéndum, me ha dado una gran tranquilidad. He visto ante mí un mundo mejor para mis hijos y para las generaciones venideras. La fuerza y la ilusión de más de 450 millones de seres humanos inspirados en la democracia, en la solidaridad, en la cultura y en el desarrollo sostenido, no puede ser mejor garantía para nuestro futuro.

Muchas gracias por su atención.

MANIFIESTO DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS EN FAVOR DE LA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Esta Real Academia:

- A. Considerando que no puede estar ajena a las inquietudes de la sociedad;
- B. Conciente de que la Constitución para Europa va a cambiar y mejorar el marco jurídico y social de las actividades políticas, sociales, económicas y financieras de los países de la Unión;
- C. Convencida de que la Constitución para Europa define un marco más adecuado para fomentar no sólo las relaciones entre los países y ciudadanos de la Unión, sino también las relaciones de la Unión con los demás países y con otros bloques del sistema económico mundial;
- D. Convencida de que la Constitución para Europa constituye un paso hacia adelante en la construcción de la unión de Europa y de sus pueblos;
- E. Considerando que la Constitución para Europa hace de la persona el centro mismo de toda actividad económica y financiera;
- F. Convencida de que la Constitución para Europa, aunque en algunos aspectos sea mejorable, por cuanto es fruto de un consenso entre diferentes opiniones, sin embargo satisface ampliamente las aspiraciones de libertad, seguridad, paz y prosperidad de los pueblos de Europa,

- G. Teniendo en cuenta el reconocimiento expreso que hace de los derechos humanos y su compromiso a adherirse al Convenio de Derechos Humanos del Consejo de Europa, así como el reconocimiento de los valores de la Unión, entre ellos la no discriminación, la tolerancia, la diversidad cultural y la solidaridad entre los Estados y los pueblos,
- H. Considerando que la Constitución para Europa constituye un impulso relevante hacia una Unión Europea más democrática, más transparente, más eficaz y más próxima a los ciudadanos,
- I. Reconociendo que la Constitución Europea ratifica el modelo de economía social de mercado que ha hecho de Europa el ámbito socialmente más avanzado,
- J. Considerando que al hacer de la solidaridad de los países ricos frente a los países y las regiones pobres de la Unión uno de los principios fundamentales, está fomentando la unión entre los pueblos y eliminando una de las causas de discriminación entre los hombres,

1. Manifiesta:

- Su apoyo claro y decidido a la Constitución para Europa.
- Su deseo de contribuir desde su responsabilidad institucional y social a la consolidación de Europa.

2. Recomienda:

- A sus miembros y a todos los ciudadanos que participen en el próximo referéndum y emitan un voto favorable.

3. Encarga:

- A su Presidente y a la Junta Directiva que den la máxima difusión a este Manifiesto.

Barcelona, 10 de Febrero de 200

INTERVENCIÓN DEL SECRETARIO
DE ESTADO DE ECONOMÍA EN
EL SOLEMNE ACTO ACADÉMICO
ORGANIZADO POR LA REAL
ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
EN APOYO A LA CONSTITUCIÓN
EUROPEA

ESQUEMA:

I. INTRODUCCIÓN

II. LA PERSPECTIVA POLÍTICA

III. LA PERSPECTIVA ECONÓMICA

IV. LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

V. CONCLUSIÓN

I. Introducción

Es para mí un honor volver a participar en un acto académico organizado por la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras¹, especialmente dado el alcance de la sesión de hoy. A continuación, quería agradecer la presencia de los asistentes y hacer algunas reflexiones sobre el proceso de integración europeo.

La primera idea que quería señalarles en el acto de hoy, es que el proyecto de Constitución que hoy nos reúne, muestra, una vez más, el carácter progresivo y exitoso de dicho proceso. Un análisis somero de éste, permite rápidamente afirmar que la Unión Europea ha cosechado éxitos muy relevantes, en tanto que ha sido capaz de extender un proyecto inicial de mercado común, -o de mercado único, a partir de 1993-, a un número creciente de países. Asimismo, desde hace ya más de cinco años, la integración europea se ha visto reforzada con el lanzamiento del euro, un hito calificado por el FMI como el acontecimiento monetario más importante desde la caída del Sistema de *Bretton Woods*.

II. La perspectiva política

Actualmente, este proyecto de Constitución hace que la Unión avance de forma decidida en su objetivo de conseguir una integración cada vez más estrecha entre los Estados miembros y no solamente basada en los aspectos puramente económicos. Por primera vez, estamos ante un Tratado Internacional que se denomina a sí mismo Constitución y que contiene, en efecto, materias que los Ordenamientos Jurídicos Nacionales reservan a la Norma Fundamental. De hecho, dan prueba de este carácter:

- Su inicio, con el enunciado de los **valores** en los que se fundamenta, a lo que se añaden, la inclusión de la **carta de los Derechos Fundamentales** en su integridad y la definición de los **símbolos de la Unión**.
- Asimismo, en la parte orgánica, el texto de la Constitución clarifica las funciones de las **instituciones y órganos comunitarios**.
- Pero también, en este apartado, la Constitución afirma su **superioridad sobre el resto de normas jurídicas**, al afirmar la primacía del Derecho comunitario

1. El anterior acto fue en Rabat, el 28 de mayo de 2004.

sin ambigüedad e imponer la obligación a los Estados miembros de asegurar su cumplimiento.

De esta forma, el proyecto de Constitución representa una nueva etapa, sin duda, la más avanzada en el proceso de integración europea. **La Unión**, hasta hoy asociada al Mercado Interior y a la Unión Económica y Monetaria, **proclama ahora su renovada ambición de convertirse en una comunidad política basada en valores comunes y en una actuación más eficaz, más democrática y más solidaria.**

III. La perspectiva económica

Junto a los aspectos políticos y sociales, -que ya han sido tratados en las ponencias de los doctores Granell y Gasòliba-, existe una indudable perspectiva económica, tal y como hemos podido escuchar durante la ponencia del Sr. Olcese. Esta perspectiva puede también comprobarse con una simple lectura del articulado de la Constitución, ya que una parte muy importante del mismo y 14 de sus protocolos anexos se refieren directamente a cuestiones económicas².

Sin duda, el proyecto de Constitución Europea refuerza los mecanismos del Gobierno económico y, por lo tanto, la integración desde dicha perspectiva.

- Así, entre otras cuestiones, es sabido que la **estabilidad monetaria** figura a partir de ahora entre los objetivos de la Unión, lo cual, supone todo un reconocimiento de la indudable contribución de la estabilidad de precios al crecimiento económico. Coherente con este planteamiento, se eleva a rango de institución al Banco Central Europeo.
- Por otra parte, el Proyecto que hoy debatimos **refuerza la capacidad de acción de la zona euro**, al proponer un régimen específico aplicable únicamente a los Estados de esta área, quienes podrán tomar medidas para reforzar la coordinación de su disciplina presupuestaria y elaborar orientaciones más concretas para sus políticas económicas³.
- Consecuentemente, en este tipo de cuestiones y en otras, como las relativas a las posiciones comunes de aspectos que revistan especial interés para la UEM frente a instituciones financieras internacionales, el Consejo de Ministros decidirá únicamente con el **voto de los Estados miembros de la zona del euro.**

- Finalmente, no hay que olvidar que un protocolo anexo reconoce la existencia del **Eurogrupo**, al frente del cual, se sitúa un presidente elegido por un período de dos años y medio, -vs. la actual rotación semestral-, que lo representará en todas las reuniones internacionales, subrayando así el factor de unidad que la existencia de una moneda común supone.

IV. La perspectiva española

Indudablemente, un refuerzo de la integración económica será también un elemento favorable al crecimiento de la zona euro y por lo tanto, de la economía española.

Es sabido que nuestro país se ha beneficiado en gran medida de su integración con la Unión Europea. De hecho, en nuestra historia económica reciente existe un antes y un después a nuestra adhesión a las Comunidades Europeas. Al fin y al cabo, España ha experimentado en su seno la transformación estructural más importante de los últimos tiempos, que ha afectado a múltiples ámbitos, como por ejemplo, la apertura comercial y financiera o a la propia estructura productiva. Así:

- Los hechos han venido a confirmar el acierto de anclar la orientación de la política económica doméstica en el proyecto de integración europea, a pesar de los retos y las dificultades que ello comportaba: España disfruta hoy de un crecimiento medio anual considerable y superior a la media de la UE, unas cuentas públicas saneadas y un ritmo sostenido de creación de empleo.
- Dicho crecimiento ha permitido acercar la renta *per capita* española a la media europea a razón de cerca de un punto por año, proceso en el que han desempeñado un papel fundamental los fondos de cohesión y estructurales de la UE. Así, si la renta per cápita española se situaba en 1986 en un 68% de la renta media comunitaria, hoy asciende a un 86% de la renta media de la UE-15 y a un 95% de la UE-25.
- Las **infraestructuras españolas**, por otra parte, han sufrido una auténtica revolución a lo largo de estos últimos años en buena medida gracias a las aportaciones del presupuesto comunitario. Cuatro de cada diez kilómetros de las autovías que cruzan nuestro territorio han sido financiados con fondos comunitarios.
- Recordemos que España ha recibido como saldo medio neto anual durante estos últimos 19 años un 0,8% de nuestro PIB durante cada año (una cantidad de recursos muy importantes y equivalentes, en total, a 85.269 millones de euros).

- Asimismo, se ha registrado un gradual proceso de **apertura económica**. Cabe destacar el espectacular aumento en los últimos años de los intercambios comerciales, así como de la inversión extranjera directa en España y viceversa: el 90% de la inversión que recibe España de todo el mundo proviene de la Unión Europea, mientras que la UE fue en 2003 el destino del 74% de nuestras exportaciones y el origen del 66% de nuestras importaciones. En lo que respecta al turismo, alrededor del 87% de los turistas que nos visitan provienen de nuestros socios comunitarios.

- El impacto de las **políticas de la UE** en España se extiende a otros muchos sectores productivos y extractivos.
 - En el ámbito de la agricultura, por ejemplo, la aplicación de la reforma de la PAC ha dado lugar a un continuo aumento de la renta por ocupado en los últimos años. Las transferencias a España relacionadas con la política agraria se han multiplicado por treinta, al pasar de 210 millones de euros en 1985 a 6.400 millones de euros en 2004.

 - En el ámbito de la pesca, de todas las ayudas que la UE está dedicando en el período 2000-2006 a este sector, a España le corresponderá casi la mitad; esto es un 46%, 1.712 millones de euros.

 - En la industria y en las finanzas han tenido especial incidencia los procesos de privatización y de fusiones y absorciones, que, junto al desarrollo de las tecnologías de la información, permiten a las empresas españolas y europeas competir con mayor aplomo.

 - Por último, en los servicios, gracias a la normativa comunitaria, los españoles podemos elegir la red telefónica, el móvil, la compañía de electricidad o de gas que queremos como usuarios. La competencia ayuda a que haya más calidad y mejores precios.

- Nuestra economía, en definitiva, se ha liberalizado, abierto al mundo.

V. Conclusión

Finalmente, no quería acabar este acto de apoyo sin antes lanzar un mensaje de confianza acerca de la economía europea. Durante los últimos años, los analistas han venido insistiendo en el escaso dinamismo de la zona euro, comparado con otras áreas económicas como los Estados Unidos. No puede negarse que los Estados Unidos son más ricos que el conjunto de países de la zona euro y que su producto ha crecido más rápidamente en la última década. Sin embargo, un análisis más detenido de los datos y los indicadores nos hace pensar que el comportamiento económico de esta área es mejor de lo que muchos críticos sugieren. Por ejemplo, cuando la productividad del trabajo se mide por hora, en 2003, el nivel de productividad de la zona euro fue inferior en tan sólo un 4% al de los Estados Unidos, aspecto que permite comprender la semejanza de variables como el rendimiento del capital entre ambas áreas.

Por otra parte, sin negar el escaso dinamismo que la zona euro ha mostrado en años como 2003, ya en 2004 se ha producido una recuperación en los niveles de crecimiento, ciertamente, con un perfil variable, pero también con algunas señales que nos hacen ser más optimistas de cara al futuro.

En este sentido, 2004 podría haber marcado un punto de inflexión para la zona, como muestran los mejores resultados de crecimiento de sus dos principales economías: Francia y Alemania, de las que depende, en buena medida su avance económico. Especialmente destacables en este último país son las recientes reformas orientadas a estimular el trabajo y la productividad. Su contenido no debe minusvalorarse, en la medida en que proporcionan elementos para dinamizar la economía y mantener al mismo tiempo los avances en materia social, tan característicos del modelo europeo.

Dicho esto, vuelvo a agradecer la atención de los aquí presentes y doy por concluido el acto.

EL ACTO HA TERMINADO. SE LEVANTA LA SESIÓN.



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*