



*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 explica 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-

I SESIÓN ACADÉMICA

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 Cambio (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 considerarse 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 mas 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.

