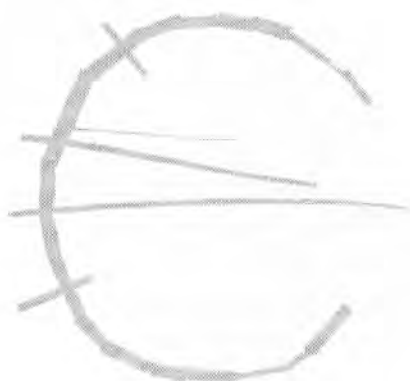


EL EURO COMO EXPRESIÓN DE MODELO FEDERAL Y SOCIAL EUROPEO



EUROPAKO MUGIMENDUAREN
EUSKAL KONTSEILUA
CONSEJO VASCO
DEL MOVIMIENTO EUROPEO

EL EURO COMO EXPRESIÓN DE MODELO FEDERAL Y SOCIAL EUROPEO



EUROPAKO MUGIMENDUAREN
EUSKAL KONTSEILUA
CONSEJO VASCO
DEL MOVIMIENTO EUROPEO

COMITÉ ORGANIZADOR DEL SEMINARIO
“EL EURO COMO EXPRESIÓN DEL MODELO FEDERAL Y SOCIAL EUROPEO”

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

Presidente: D. José María González Zorrilla	Vicepresidente: D. Carlos Vaquero
Vicepresidente: D. José María Etxebarria	Secretario General: D. Francisco Aldecoa Luzarraga
Vicepresidente: D. Ignacio Oyarzabal de Miguel	Vocal: D. Eusebio Cadenas Cordero
Vicepresidente: D. Ángel García Ronda	Vocal: D. Eusebio Gainza Lafuente
Vicepresidenta: Dña. Begoña Lasagabaster Olazabal	Vocal: D. José Poza Valle
Vicepresidenta: Dña. Isabel López Aulestia	Secretaria Técnica: Dña. Isabel Aspe-Montoya

Edición: 1.ª, Diciembre 2002

Tirada: 1.000 ejemplares

© Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)

Internet: www.eurobask.org

Edita: Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)

Fotocomposición: Flash Composition. Ald. Rekalde, n.º 6. 48009 Bilbao.

Impresión: Flash Impresión. Doctor Entrecanales, 8, 1º. Bilbao.

ISBN: 84-688-0565-3

D.L.: BI-2867/02

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco
Parlamento Vasco
Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco
Diputación Foral de Alava
Diputación Foral de Bizkaia
Diputación Foral de Gipuzkoa

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

José María GONZÁLEZ ZORRILLA. Presidente del EMEK/CVME..... 9

Manuel MONTERO. Rector de la UPV /EHU..... 13

APERTURA

Juan José IBARRETXE. Lehendakari..... 15

CONFERENCIA INAUGURAL

José Luis MALO DE MOLINA. Director General del Servicio de Estudios. Banco de España. Ex Director General del Banco de España.

“Las implicaciones del euro”..... 21

I PANEL: EL EURO: EXPRESIÓN DE UNA EUROPA FEDERAL Y SOCIAL

Ramón TAMAMES. Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid.

“Génesis y evolución del proyecto de una moneda única en la UE”..... 31

Virgilio DASTOLI. Portavoz del Fórum Permanente de la Sociedad Civil.

“El euro en el proyecto federal europeo”..... 37

II PANEL: EL EURO COMO RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN

Paul ORMEROD. Director de Volterra.

“El euro: nuevo modelo alternativo en el marco de la globalización”..... 43

Gurutz JÁUREGUI. Catedrático de Derecho Constitucional, UPV /EHU.

“La Unión Europea ante el proceso de globalización: respuestas políticas, culturales y sociales”..... 49

Katsuyuki TANAKA. Embajador de Japón.

“El euro desde la perspectiva internacional”..... 61

III PANEL: PODER MONETARIO Y PODER ECONÓMICO EUROPEO

M ^a Carmen GALLASTEGUI ZULAICA. Catedrática de Economía Aplicada. UPV/EHU. “¿Puede existir con éxito la moneda única sin profundizar en la unión económica?”.....	65
Alexander HEICHLINGER. Director de Cursos. Instituto Europeo de Administración Pública. “El “poder” de las regiones y los municipios en la introducción del euro y en su comunicación”.....	73
Remigio ECHEVERRIA. Economista Principal del Banco Central Europeo en Frankfurt. “El BCE y el poder monetario europeo”.....	85

IV PANEL: EURO Y CIUDADANÍA EUROPEA

Juan AGUADO URKIOLA. Relaciones Institucionales - OCU. “El consumidor ante la introducción del euro: perspectivas generales”.....	97
Francisco ALDECOA LUZARRAGA. Catedrático de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. “Moneda única e identidad europea el euro como primera expresión de la federación europea”.....	103
Soledad GALLEGO. Directora Adjunta de El País. “Euro, europeos y pensamiento único”.....	119

V PANEL: LA FISCALIDAD EN LA UEM (I)

Juan LÓPEZ RODRÍGUEZ. Experto Nacional. Comisión Europea. “La política fiscal comunitaria de la Comisión Europea”.....	123
Francisco Javier URIZARBARRENA. Diputado de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia. “Las Haciendas Forales en el marco de la Unión Europea”.....	137
Miren ETXEZARRETA. Universidad Autónoma de Barcelona. “Las limitaciones de la política fiscal europea”.....	143

LA FISCALIDAD EN LA UEM (II)

Miguel Ángel SÁNCHEZ. Director General de Tributos. Ministerio de Hacienda. “La fiscalidad en la Unión Europea Monetaria. Armonización fiscal en la Unión Europea”.....	151
Juan GÓMEZ CASTAÑEDA. Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid. “Competencia fiscal y mercado único”.....	163

VI PANEL: EL MODELO SOCIAL EN EL ESPACIO EURO

Pedro MONTES. Economista. "El euro y los problemas de la convergencia económica y social".....	175
Máximo GOIKOETXEA. Diputado de Servicios Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa. "Apuntes del modelo social vasco".....	181

VII PANEL: LAS REGIONES EN LA ECONOMÍA DEL EURO

Juan Francisco SANTACOLOMA. Catedrático de Economía en la Universidad de Deusto. "Impacto económico del euro en el desarrollo de las regiones".....	189
Ángela SIERRA GONZÁLEZ. Profesora de Filosofía en la Universidad de La Laguna y abogada. "Regionalismo y globalización ¿dos caras de un mismo proceso?".....	195
José María MUÑOA GANUZA. Comisionado del Lehendakari para las Relaciones Exteriores. "Ampliación, diversidad y unión en la Europa del euro".....	201

VIII PANEL: EL EURO Y SUS EFECTOS EN LA SOCIEDAD VASCA

José Guillermo ZUBIA. Secretario General de Confebask. "La empresa vasca en el espacio euro".....	205
Joaquín ARRIOLA. Profesor de la UPV/EHU y miembro de BAKEAZ. "Cambios espaciales y laborales con la implantación del Euro".....	211
Félix AYARZA. Director de Economía y Planificación del Gobierno Vasco. "Las instituciones vascas frente al reto del euro".....	219

CLAUSURA

Juan Miguel BILBAO. Viceconsejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco.....	233
Manuel CONTHE. Vicepresidente Senior y Jefe de Servicios Financieros del Banco Mundial.....	235

PRESENTACIÓN

EL EURO: MÁS QUE UNA MONEDA

José María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente del EMEK/CVME

El objetivo prioritario de que la puesta en circulación y utilización del euro ocasionase los menores trastornos posibles a consumidores y usuarios, provocó un vacío informativo a todos los niveles sobre el verdadero alcance del euro y la nueva realidad política y económica que resultará de su efectiva puesta en marcha. Saber que 6 euros son aproximadamente mil pesetas era necesario, pero no suficiente.

Consciente del peligro de que la ciudadanía vasca ignorase los éxitos y ambiciones del euro, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME) organizó un Seminario los días 6, 7 Y 8 de noviembre de 2001 en Bilbao bajo el título: «El euro como expresión del modelo federal y social europeo. Una visión desde Euskadi», con una exitosa asistencia por parte de la ciudadanía y con la participación de más de 30 ponentes de reconocido prestigio cuyas conferencias se recogen a continuación.

El objetivo del Seminario era trasladar a la ciudadanía que el euro conlleva una importante mutación respecto al momento actual, y que nuestro futuro está en la Unión Europea.

El título explica en parte el análisis que realiza el EMEK/CVME, que considera al euro como elemento federalizador e impulsor de una nueva Europa política, que no podrá construirse sin profundizar en el modelo social que hoy disfrutamos. En efecto, la poderosa fuerza de integración que genera el euro entre los países participantes en la UEM (Unión Económica y Monetaria), ha llevado a los primeros ministros de Reino Unido y Suecia a mostrarse abiertamente favorables a su entrada en la moneda única, por lo que su entrada en la *eurozona* se da por segura en los próximos años.

A continuación menciono brevemente los diferentes paneles en los que se estructuró el Seminario, y que sirven además de base para desarrollar el discurso del Consejo Vasco del Movimiento Europeo sobre la moneda única.

En el citado Seminario se analizaron los orígenes del euro, remontándonos al informe Werner que ya en 1970 proponía un plan para la realización de la UEM y avanzando en un proceso que culmina en 1999 cuando se fijan los tipos de conversión de forma irrevocable entre las monedas de los países que formarán parte de la UEM, y nace el euro como moneda en sentido propio. Para acompañar el nacimiento del euro se pone en marcha un Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el objetivo de mantener el equilibrio en los presupuestos estatales, cuyos positivos efectos en las economías europeas nunca han sido suficientemente alabados, limitándose las informaciones sobre el euro a lamentar su debilidad frente al dólar.

También se debatió sobre la posición del euro en los mercados internacionales y el fenómeno de la mundialización.

El Movimiento Europeo defiende una globalización firmemente basada en los principios de justicia y solidaridad, donde la competencia económica no sea obstáculo para la cooperación política y humanitaria con los más débiles, y en la que el euro promueva un sistema multilateral de intercambios que beneficie a todos los países del planeta.

La globalización debe convertirse en el altavoz que hará que nada humano nos sea ajeno: ni las turbulencias que ocasiona la falta de paz en Oriente Medio, ni la falta de desarrollo económico en los países más desfavorecidos.

Otro de los temas de este Seminario fue el análisis de la bicefalia entre Unión Económica y Unión Monetaria, frente a la cual defendemos que es necesario, por una parte, crear un gobierno económico europeo paralelo y coordinado con el gobierno monetario del Banco Central Europeo (BCE); y por otra, una mayor colaboración entre poder político y económico del espacio euro.

Promotor desde su creación en 1951 de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración europea, el EMEK/CVME decidió incluir en el programa el tema "Euro y ciudadanía europea". La introducción del euro es un hito sin precedentes en la historia europea. Los ciudadanos europeos se beneficiarán de un resultado tangible de la integración europea en sus vidas, haciendo que Europa sea más visible y más relevante. La desaparición de la frontera monetaria, contribuirá sin duda a forjar una nueva identidad europea que posibilitará seguir avanzando hacia una Europa cada vez más cercana a la voluntad de sus ciudadanos y con mayor legitimidad democrática, fortaleciendo el convencimiento de pertenecer a un proyecto político y económico común.

Uno de los temas estrellas como es el de la fiscalidad mereció toda una mañana en el programa. Representantes del ámbito comunitario, estatal y vasco debatieron sobre el futuro encaje de la fiscalidad vasca en la Unión Económica y Monetaria, necesario para asegurar su supervivencia y por lo tanto conservar la capacidad de los ciudadanos vascos para seguir desarrollando políticas propias de crecimiento y desarrollo económico.

No quisimos pasar por alto en el Seminario la importante misión del euro en el terreno social, como es la de humanizar la economía y mantener un modelo social, el europeo, que es seña de identidad frente a otras monedas por sus importantes logros en el terreno de la protección social y la disminución de las desigualdades económicas y sociales. Si algo hemos aprendido los europeístas es que la construcción europea además de respetar los valores de paz, prosperidad compartida, solidaridad, democracia, respecto a los derechos fundamentales e identidades, debe promover un decidido avance en los temas sociales, objetivo indivisible de todas las políticas comunitarias, si queremos realmente que Europa sea factor de cohesión y no un simple mercado.

Por último, el día 8 instituciones y diferentes agentes de la sociedad vasca analizaron el impacto del euro en Euskadi, incidiendo todos ellos en los factores de cambio y oportunidad que se nos abre en esta nueva etapa de nuestra historia.

A modo de conclusión, diré que como *movimiento europeo* valoramos muy positivamente las campañas de difusión sobre el euro, especialmente la de las instituciones vascas que tanto eco ha encontrado en nuestra sociedad, pero al mismo tiempo advertimos de que la Unión Europea es un proyecto vivo, abierto, lleno de futuro, donde el euro no es sólo una moneda, sino el comienzo de una nueva Europa.

En la primavera del año 2002 comenzará la Conferencia Intergubernamental cuyo objetivo debe ser la formulación de una constitución europea que ponga las bases para la Europa del siglo XXI.

Nuestro mensaje político se resume en que, para conseguir el éxito de la moneda única, es necesario avanzar hacia una Europa federal, que entendemos no como un súper Estado; sino como una Unión que, incluyendo elementos federales, respete las identidades nacionales.

Una Unión Europea de carácter federal que deberá superar los nuevos retos que aparecerán tanto a nivel externo como a nivel interno y que pueden provocar efectos muy directos en la economía y política europea como lo demuestran los acontecimientos del 11 de septiembre, o los importantes movimientos migratorios que se incrementarán de forma considerable en los próximos años.

Como Consejo Vasco del Movimiento Europeo, lanzamos una invitación a toda la sociedad vasca a participar en un debate en el que debemos hacer constar nuestras aspiraciones y singularidades a nivel político, social, fiscal, económico y cultural si no queremos convertirnos en meros embajadores o informadores, de la política, economía o fiscalidad que otros decidirán por nosotros, haciéndonos muy difícil en el futuro garantizar el derecho a iniciativas propias.

Antes de terminar quisiera agradecer la inestimable colaboración del Departamento de Hacienda y Administración Pública y la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, el Parlamento Vasco y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, sin cuyo decidido apoyo la celebración de este Seminario no hubiera sido posible.

PRESENTACIÓN

Manuel MONTERO
Rector de la UPV /EHU

Egun on guztioi. Buenos días a todos.

Quiero en primer lugar agradecer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo y a su presidente, José María González Zorrilla, la deferencia de haberme invitado a la inauguración de estas jornadas "El Euro como expresión del modelo federal y social europeo", y por darme la oportunidad de compartir con ustedes algunas reflexiones acerca de esta singular circunstancia histórica que supone la asunción de una moneda única.

Los medios de comunicación nos han acostumbrado a la vulgarización del adjetivo histórico, a que cualquier hecho que concite la actualidad del día pase a ser considerado precisamente así: "histórico". A menudo, sin embargo, los hechos calificados de ese modo apenas marcan una impronta en el imaginario colectivo. Los historiadores solemos rebelarnos ante esa recurrencia, ante esa gratuita utilización de una palabra que compromete la seriedad de nuestra disciplina, pero creo que la entrada en vigor de la moneda única sí sería uno de esos momentos en que el adjetivo histórico resultaría completamente pertinente: al fin y al cabo, nadie puede dudar de que este hecho va a marcar de forma profunda el devenir de la historia de nuestro continente en el futuro.

No soy economista, aunque no albergó ninguna duda acerca de las ventajas de todo orden que representará la asunción de una moneda única, pero existen al mismo tiempo otros efectos en los que me gustaría centrar mi intervención.

En mi opinión el euro representa, sobre todo, un símbolo, un punto de radical inflexión en nuestro modo de percibir Europa y la realidad del conjunto de sus pueblos. La acuñación de la moneda se ha considerado tradicionalmente como uno de los atributos fundamentales de los Estados. Era la moneda uno de los signos visuales más concretos de la soberanía. La asunción de una moneda única en gran parte de los países de la Unión representa, en consecuencia, un desencadenante psicológico de interesantísimos efectos. La ciudadanía europea va a contar a partir de ahora con un símbolo preciso, palpable, de su pertenencia colectiva a una vasta unidad continental.

Esta es una de las consecuencias más profundas que va a traer a nuestra vida el euro. Su efecto quizás no sea inmediato, quizás solo el transcurso de las generaciones permita ahondar en ese sentimiento común de pertenencia, pero lo cierto es que la moneda, una misma moneda, utilizada en Bilbao o en Helsinki, en Dublín o en Frankfurt, será, para nuestros hijos, la expresión de una conciencia colectiva y la vinculación más inmediata entre sus culturas y sus pueblos.

Con la asunción de la moneda única se demuestra, por otra parte, que la estrategia adoptada hace cincuenta años para la construcción de Europa ha sido especialmente acertada. Desde la conciencia europeísta siempre existirá cierta impaciencia ante la lentitud de este proceso, pero lo cierto es que esa construcción pausada, meditada, por etapas, de nuestro continente, no ha levantado excesivos resquemores de carácter nacional y permite, al mismo tiempo, que el proceso de unidad asiente cada uno de sus pasos en una sólida realidad antecedente. Creo que esa apuesta, realizada en su momento con la adopción de los Tratados, es además un ejemplo interesante para otras regiones del planeta, especialmente en un

momento en que la globalización impone la creación de modelos compartidos, de amplios espacios económicos que acrecienten la prosperidad colectiva.

Tras varios siglos de hegemonía casi absoluta, Europa ha perdido en el contexto mundial gran parte de su peso específico, una pérdida en gran parte explicable desde la perspectiva de un contexto globalizador en el que su demografía queda relativizada. Pero, al mismo tiempo, el proceso de construcción europea representa, en mi opinión, un ejemplo de cómo la cultura occidental, depositaria de notables sedimentos sucesivos desde la época clásica, ha sabido adaptarse a una realidad cambiante y vislumbrar con antelación las líneas del futuro.

Este acierto no debería dejarnos satisfechos, porque aún quedan muchas cosas por hacer, como no debería satisfacernos la certidumbre de que Europa está consolidando las bases económicas, sociales y económicas necesarias para su futura prosperidad.

Sería imprescindible, en cualquier caso, que el modelo que hemos emprendido pueda interpretarse en clave solidaria y no haga de Europa un búnker de prosperidad rodeado de regiones del planeta marcadas por la inestabilidad y el conflicto. Creo que este es uno de los puntos de reflexión más importantes para el futuro, y que nos debe comprometer a buscar soluciones más allá de las fronteras de la Unión.

Agradezco de nuevo al Consejo Vasco del Movimiento Europeo su invitación y deseo lo mejor para estas jornadas, donde además tomarán parte, entre otras señaladas personalidades, prestigiosos profesores de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea como Gurutz Jáuregui, Carmen Gallastegui o Joaquín Arriola.

Eskerrik asko. Muchas gracias.

INTERVENCIÓN DEL LEHENDAKARI

Juan José Ibarretxe
Lehendakari

Faltan tan sólo 45 días para que entre en vigor la moneda única. y aunque el trabajo en torno a esa moneda viene desde hace tiempo, ahora nos ha llegado el momento de encarar verdaderamente la llegada del euro.

Será una situación que requerirá la responsabilidad de todos, de instituciones y de ciudadanos. Por ello, creo que hay que subrayar la importancia de estas jornadas.

El Consejo Vasco del Movimiento Europeo nos ha ofrecido la oportunidad de intercambiar reflexiones y pareceres y de analizar las ventajas del nuevo movimiento. Creo que ello será beneficioso para todos, y por lo tanto quiero felicitar y agradecer la labor de los organizadores, de los miembros del Consejo Vasco del Movimiento Europeo.

Vivimos un tiempo de cambio acelerado, de transformaciones profundas. Quizás ésa sea la característica más acusada de nuestro tiempo, la velocidad con la que se producen los cambios y las transformaciones, lo que nos dificulta definir cómo va a ser el futuro. Nos hemos convertido, como se decía de los economistas, en especialistas en predecir el pasado. Y esto no nos debe hacer olvidar que lo que hoy decidimos va a ser determinante no para nuestro futuro lejano, sino para cómo vamos a ser tan sólo dentro de unos pocos meses.

Tampoco el autogobierno vasco vive ajeno a estos cambios. Por ello, tenemos la necesidad de situarlo en esa nueva realidad que es la realidad europea, y lo tenemos que hacer participando de un proyecto que nos resulta especialmente ilusionante, el proyecto europeo. Y queremos acrecentar esa ilusión participando en las decisiones, porque nos corresponde, como nación, formar parte de ese proceso, del que se derivará el futuro de los ciudadanos y ciudadanas vascas.

El desarrollo de las instituciones y del autogobierno en Euskadi en los últimos años ha estado directamente ligado al grado de bienestar y de autogobierno de los ciudadanos vascos. Así, el alto nivel de autogobierno del que gozamos en los últimos años nos ha permitido disfrutar a su vez de un alto nivel de bienestar.

Sin embargo, en la actualidad, la presencia en la toma de decisiones sigue siendo la gran asignatura pendiente del proceso de construcción europea en el que todos estamos inmersos. Esta presencia nos permitiría defender nuestros intereses en aquellas materias que en virtud del autogobierno que hemos alcanzado, son de nuestra exclusiva competencia.

En esta Unión europea y monetaria, que comienza en el 99, la política monetaria ha sido diseñada, desde el concierto común europeo y a través del Banco Central Europeo de forma clara e inequívoca. Corresponde por tanto, a los países, a los estados, a las naciones ya las regiones que vivimos en el conjunto de Europa, diseñar y valernos de la política fiscal. La Unión económica y monetaria no podrá considerarse como tal si no conseguimos una armonización fiscal, que hasta la fecha no se ha conseguido puesto que las ideas presentadas por los correspondientes ministros de fiscalidad han sido rechazadas por los quince. A pesar de ello, la consecución de esa armonización fiscal es un proceso imparabile.

No se puede concebir una moneda común si no buscamos simultáneamente un espacio de armonización desde el punto de vista de la fiscalidad. Esa especie de partida de tahúres en la

que se ha movido Europa con sus diferentes tratamientos de la fiscalidad, del tratamiento empresarial, etc., tiene que ir paulatinamente desapareciendo, porque de lo contrario, estaremos inmersos en un conflicto de intereses y no en un proyecto común desde el punto de vista político y social.

¿Cómo vemos las cosas desde Euskadi? Nosotros creemos que en lo que afecta a la fiscalidad indirecta, a aquellos tributos que gravan el consumo, fundamentalmente a través del IVA, hidrocarburos, tabacos, alcoholes..., se avanzará paulatinamente en un proceso quasiuniformizador con respecto a la normativa cuya competencia corresponderá a las instituciones comunitarias y quedará en manos de las haciendas de los Estados, pero también de las haciendas de las diferentes naciones (Euskadi tiene su propia Hacienda, sus propias Haciendas). Corresponderá a estos países la gestión de esos tributos. Y, por lo tanto, seremos más o menos eficaces en función de cómo gestionemos la fiscalidad indirecta.

En cuanto a la fiscalidad directa, habrá diferentes modalidades de IRPFs, de impuestos sobre sociedades; de hecho los hay ya, puesto que son diferentes el IRPF alemán, el francés, el español o el vasco. Diferentes todos ellos, aunque lógicamente dentro de un espacio armonizado. Euskadi y España, en virtud del concierto económico, tienen pactadas una serie de normas de armonización en relación con la imposición directa que, con toda seguridad, son un modelo a trasladar, también, a Europa.

En todo caso, y aunque es indudable que los países seguiremos manteniendo una cierta capacidad normativa en estas materias, existirán unos aspectos armonizadores para el conjunto de Europa. La imposición directa se seguirá manteniendo, a diferencia, probablemente, de lo que va a ocurrir con la indirecta, en la que habrá una escasa capacidad normativa. Aunque los países seguirán teniendo una cierta capacidad en materia normativa, la capacidad principal será la de la gestión de los impuestos.

Por lo tanto, debemos participar en las instituciones europeas de forma directa. Y en eso consiste, precisamente, el Concierto Económico que estamos negociando en estos momentos con el Gobierno de Madrid. En mi opinión el Concierto económico no es un instrumento al que se le pueda atacar desde un punto de vista jurídico y político, ni desde el Estado español ni desde Europa porque más que un instrumento a extinguir creo que es un instrumento a exportar. A mi juicio el Concierto económico establece precisamente, un modelo de relación entre las Administraciones vascas y españolas respecto a la fiscalidad directa e indirecta. Nosotros no tenemos capacidad normativa en la imposición indirecta tal y como ocurrirá con las Haciendas de los países europeos. Nosotros podemos gestionar los ingresos y tenemos además capacidad normativa en la imposición directa. Tenemos capacidad normativa y capacidad de gestión asimismo con respecto a los impuestos que gravan la renta de las personas y el beneficio de las sociedades.

El Concierto Económico regula por tanto, las relaciones entre Euskadi y España, y es, a mi juicio, un modelo de cara a la regulación del proceso de armonización en Europa. Porque básicamente así será el proceso de armonización en Europa.

Euskadi puede poner sobre la mesa, por tanto, un modelo de relación, en términos de armonización, como el que esperamos que la Hacienda española y la Hacienda vasca pronto alcancen, que sea también un modelo que se pueda desarrollar en el conjunto del proceso de armonización en Europa.

El Concierto Económico nos permite hacer una política fiscal propia, respetando los principios armonizadores, tanto del propio Concierto como del Tratado de la Unión Europea. Y nuestro reto en la actual negociación del Concierto es, en virtud de nuestras competencias

exclusivas, conseguir que las propias instituciones vascas podamos defender directamente nuestros intereses ante las instituciones de la Unión Europea.

En numerosas ocasiones se ha trasladado una visión negativa de Euskadi como un país cerrado a todos los procesos que tenemos a nuestro alrededor, también al de la armonización fiscal en Europa. Y podemos afirmar que es exactamente lo contrario: somos partidarios del proceso de armonización fiscal en Europa. Es más, creemos que debe ser un proceso imparable si tenemos una moneda y queremos construir un proyecto político y social. Pero también queremos que en el concierto europeo, en aquellas materias en las que nosotros tenemos capacidad exclusiva, seamos nosotros quienes exponamos nuestro punto de vista.

La consecución de un mercado interior es una tarea fundamental en el proceso de integración. Tenemos que alcanzar de forma gradual ese mercado común en Europa o de lo contrario se perderá la dinámica de integración. Dinámica en la que la instauración de la moneda única es un paso decisivo en la realización y consolidación de este mercado, porque a nadie se le escapa que la comparación de precios es un magnífico indicador de la integración económica y del funcionamiento del mercado.

Actualmente la Unión Europea se enfrenta al debate sobre su propio futuro, su política de ampliación y las repercusiones económicas y la globalización a las que se ha referido el Rector, que hacen de la realización de este mercado interior un pilar de relevancia excepcional.

Quiero decir con todo ello, que el euro nos afecta a Euskadi como a cualquier otro estado, país, nación o región, en el conjunto de Europa, ni más ni menos.

El euro, al igual que ocurrirá en el resto de los países, tendrá su repercusión en Euskadi. Pero quiero dejar claro que la Administración Vasca está preparada y organizada para hacer frente a lo que viene. La sociedad vasca no tendrá problemas de adaptación a la nueva moneda. Así lo dicen las encuestas y así lo demuestra nuestro tejido empresarial, pues hace tiempo ha realizado las tareas necesarias para adaptarse al euro.

Quedan 55 días. Cincuenta y cinco días son suficientes para realizar un maravilloso viaje de placer a lo largo de todo el mundo, pero es demasiado tarde para prepararse para lo que ya se debería haber hecho. Ante un reto tan importante y 55 días antes del mismo, yo no vaya decir lo que tenemos que hacer. Todo lo que no hayamos hecho ya difícilmente lo podremos hacer de aquí a la entrada en funcionamiento del euro. La integración desde el mismo momento en que queda referida su agenda, queda también comprometida en relación con la capacidad de los diferentes países de adaptarse. Y la capacidad de los países de adaptarse se deriva de la capacidad de sus familias, de sus empresas, de sus universidades, de sus unidades económicas para adaptarse a lo largo del tiempo.

Si tuviera que hacer una radiografía de la sociedad vasca, diría que ésta está preparada. Las aplicaciones informáticas están preparadas, la contabilidad, la normativa, la fiscalidad, los presupuestos de las instituciones vascas están preparados. Todo está dispuesto, por tanto, para que el próximo día 1 de enero todo funcione.

La sociedad vasca no va a tener problemas para adaptarse y así lo confirman las propias encuestas que tenemos en las Administraciones públicas en las que la referencia es muy clara, el 75% de la población acepta o afirma que se adaptará con relativa facilidad al euro.

Y el tejido empresarial vasco, no me cabe ninguna duda, de que se encuentra adaptado. Las empresas vascas que comercian en el área de la Unión europea y monetaria, han asumido que el tipo de cambio bilateral ya no es un instrumento definitorio de su capacidad para

introducirse y profundizar en estos mercados foráneos, o para defenderse de sus competidores exteriores en el mercado doméstico.

Estamos, por tanto, ante una sociedad vasca preparada como también lo están nuestras empresas, con sus productos propios, su calidad, el diseño, sus estrategias de diversificación que tendrán plena vigencia sobre todo a partir del 1 de enero del año 2002. Todo esto no hace, por otro lado, sino explicar el crecimiento económico que la sociedad vasca ha experimentado en los últimos diez años. La economía vasca ha crecido ininterrumpidamente durante estos últimos diez años por encima de lo que lo han hecho las economías de nuestro entorno, por encima de lo que ha crecido Alemania, Francia, España, Italia, Reino Unido y el conjunto de la Unión Europea. Un dato para constatar este hecho: el 1 de enero de 1986 teníamos el 78 % de la renta media de un ciudadano en Europa. Hoy, quince años más tarde, estamos en torno al 103-104%. En apenas 15 años hemos sido capaces de crecer económicamente más de 20 puntos de lo que ha crecido la economía europea en términos medios. Esto da una idea clara de lo que es el mensaje que en términos positivos hay que trasladar a la sociedad vasca.

Hemos hecho un gran esfuerzo, que tendremos que seguir haciendo en el futuro, pero que nos incorpora ya a los países con una renta media superior a la media europea. Y quiero trasladar también un mensaje en términos positivos de cara al futuro. Hablamos permanentemente de crisis de expectativas y no deberíamos hacerlo, no pongamos precio a la crisis. Yo no soy pesimista respecto al futuro, y desde el punto de vista económico y social, tampoco lo soy respecto a la sociedad vasca. Estoy convencido de que vamos a seguir creciendo desde un punto de vista económico por encima del crecimiento de la media europea y vamos a seguir creando empleo. Estos son los dos mensajes que hay que trasladar a una sociedad que puede verse influenciada de manera negativa, por algunas de las informaciones que hablan en términos de crisis. Vamos a seguir creciendo económicamente, vamos a seguir generando empleo. Veo el futuro con optimismo, no sin problemas, pero con optimismo. Y creo que ese es un mensaje que deberíamos de trasladar al conjunto de la sociedad.

Por eso, como dicen los expertos, la llegada del euro será un paso en el proceso general de configuración de Europa de cara a su unificación e integración. Y después de dar ese paso tendremos que seguir mirando hacia delante, con el objetivo de superar el déficit democrático y de concretar cómo será la participación de todos.

Son muchos los problemas a los que debe enfrentarse Europa: el déficit democrático, la creación de un auténtico Parlamento y Gobierno europeos a los que se ha referido el Sr. González Zorrilla. Probablemente tendremos que aclarar de una vez por todas, que no es la moneda la que construye un país fuerte, son los países fuertes los que a continuación crean monedas fuertes, monedas de referencia. Y desde ese punto de vista la configuración de Europa como un espacio político y social se hace absolutamente fundamental, superando, los atajos técnicos que para llegar a esa configuración nos ha proporcionado la economía.

Es verdad que todo eso dificulta la consecución de un proyecto europeo. Pero no es menos cierto que, siendo esto así hay, cola para entrar y nadie quiere salir. Porque al margen del proyecto europeo, todos sentiremos en Europa, también en Euskadi, mucho viento y mucho frío. Y, desde ese punto de vista, tenemos que superar los problemas, las deficiencias que aún tiene el proyecto, pero desde una posición activa intentar, construir, desde lo que tenemos, un proyecto en el que todos nos sintamos representados.

En Euskadi ha existido siempre una vocación por participar de lleno en el proyecto europeo. Nosotros éramos Europa mucho antes de que se formalizara la entrada en el año 1986. No hay más que recordar los orígenes del movimiento europeo en Euskadi. Ya en 1949 comenzamos a trabajar en un proyecto que nos parecía inevitable tras haber padecido dos guerras mundiales. Sabremos aprovechar esa vocación y el hecho de contar con la juventud mejor formada de

toda nuestra historia, así como con la juventud más comprometida con los valores de la democracia y la tolerancia que hayamos tenido nunca para convertirnos en un país de referencia en Europa.

En definitiva, tendremos que asumir lo universal pero tratando de aportar humildemente lo que somos a esos valores universales. Yo estoy convencido de que para Euskadi es posible integrarse en el proyecto europeo, hacerlo de lleno, aportando, trabajando cada día para construir ese proyecto al tiempo que profundizamos en nuestra identidad como pueblo.

Espero que estas jornadas sean provechosas para vosotros y, naturalmente, para Euskadi.

Muchas gracias.

LAS IMPLICACIONES DEL EURO

José Luis MALO DE MOLINA
Director General del Servicio de Estudios
Banco de España

La mejor forma de introducir las Jornadas del Consejo Vasco del Movimiento Europeo sobre «El Euro como expresión del modelo federal europeo» es reflexionar sobre las implicaciones de la nueva moneda en la economía española. La exposición de esta conferencia inaugural se basa en el artículo escrito con el título «Implicaciones para España del euro» que forma parte del volumen publicado por el Banco de España con el título: «El camino hacia el euro. El real, el escudo y la peseta». Para evitar las licencias propias de una exposición oral se transcribe a continuación dicho artículo.

El cambio de los billetes y monedas en circulación es, con frecuencia, el momento culminante de las reformas monetarias profundas, porque es cuando se alcanza el punto de no retorno y cuando incide de manera directa sobre todos los agentes de la economía, alcanzando su fase más álgida a los ojos de la opinión pública. Lo mismo ocurre con el canje de los billetes y monedas de denominación nacional, en nuestro caso la peseta, por los euros. La Unión Económica y Monetaria (UEM) es una realidad plena desde el 1 de enero de 1999, pero es la transición al euro fiduciario -el canje- la que la hace visible a todos los ciudadanos, pues es entonces cuando es inevitable que las empresas y las familias se adapten a la nueva unidad de cuenta. Y esta adaptación supone no solo cambiar las anotaciones en cualquier sistema de pagos o registro contable sino que también afecta a la conducta cotidiana de las personas, para quienes la unidad de cuenta constituye un elemento fundamental, y a menudo inconsciente, de los procesos de cálculo económico que subyacen a sus múltiples decisiones.

Desde el punto de vista macroeconómico, lo realmente complejo fue el diseño del proceso de creación de la UEM y la conducción de la convergencia necesaria para poder ponerla en marcha en 1999. El lanzamiento del euro también representaba numerosas complejidades técnicas como consecuencia de la redenominación de todos los mercados financieros al por mayor, de la interconexión de los sistemas de pagos para crear un mercado monetario único y de la puesta en marcha de los instrumentos de la política monetaria común, pero afectaban a un sector muy reducido de la población con un elevado nivel de cualificación, por lo que su impacto era limitado, como lo demostró la forma suave y sin incidencias con la que se realizó la transición.

En cambio, la sustitución de los billetes y monedas es una operación de amplio alcance económico y sociológico. Resulta difícil encontrar una medida económica que tenga tanta influencia inmediata sobre la sociedad en su conjunto. No debe extrañar, por tanto, que la conciencia ciudadana vincule el verdadero nacimiento del euro a este último eslabón del proceso. La complejidad logística y sociológica de este paso justifica su minuciosa preparación y el esfuerzo realizado para reducir al mínimo el inevitable período de circulación dual, que es en el que se concentran las dificultades, los costes y las incomodidades del cambio. Todo se ha preparado para ofrecer la máxima seguridad y tranquilidad a los potenciales usuarios de la moneda; es decir, a todos los integrantes de la sociedad.

Cuando se trata de instrumentar una medida tan drástica y de tanto impacto social es muy importante conocer las razones y las implicaciones de la misma. En la historia económica la mayor parte de los cambios de moneda han estado vinculados, dejando aparte a los derivados de procesos bélicos o de expansión territorial de los estados, a reformas monetarias que pretendían restablecer la estabilidad macroeconómica y financiera y la confianza del público en

el valor interno y externo de su dinero, después de períodos de graves desequilibrios y turbulencias. En el caso de la unión monetaria europea las razones han sido muy distintas. En realidad, se trata de un proceso excepcional en múltiples dimensiones: por su motivación, por su envergadura y por sus implicaciones.

La UEM se ha concebido como parte de un proyecto de gran alcance político que supone el paso de mayor trascendencia en el dilatado proceso de integración europea, porque aborda, por primera vez, la transferencia de soberanía efectiva desde los estados miembros a un órgano de poder supranacional, y lo hace en una parcela tan delicada y tan cargada de simbolismos como lo es la de la política monetaria. En el plano económico, además, significa la desaparición de la última de las barreras importantes que todavía segmentaba los mercados nacionales, a través de la existencia de unidades monetarias diferenciadas y cotizaciones potencialmente ajustables.

Para España, la participación en el grupo de países fundadores de este ambicioso proyecto ha tenido un alcance aún mayor porque ha supuesto la culminación de una larga y accidentada trayectoria para conseguir el establecimiento de una economía de mercado abierta al exterior y con las cotas de estabilidad macroeconómicas necesarias para integrarse plenamente en el modo de funcionamiento de las economías europeas y beneficiarse de la globalización. Desde esta perspectiva, la circulación del euro en la economía española es la expresión de una estrecha relación con los otros países del área que implica compartir el mismo régimen macroeconómico -basado en la estabilidad de los precios-, la misma moneda y la misma relación de cambio con otras divisas, y el diseño y aplicación de un conjunto de políticas con objetivos comunes y compromisos y restricciones similares. Una forma de profundizar en el significado de las implicaciones del euro para la economía española es analizar con algún detalle cada uno de los elementos de este triple compartimiento.

1) Compartir con otros países un régimen de estabilidad

Para España la integración en la UEM supuso la asunción de las reglas de estabilidad en las que se asienta todo el proyecto. Al cumplir satisfactoriamente los requisitos de convergencia que regulaban el acceso a esta nueva área, España lograba los objetivos de estabilidad de precios y disciplina presupuestaria que durante tantos años había perseguido, al menos formalmente, la política económica con acierto y resultados muy desiguales. Con este logro, España ha llegado, por fin, a sumarse al consenso dominante, tanto entre los gestores de la política económica como entre los economistas teóricos, respecto a la necesidad de preservar la estabilidad macroeconómica como condición necesaria para procurar la eficiencia en la asignación de los recursos y lograr así un mayor crecimiento y bienestar a largo plazo.

La experiencia obtenida en el caso español, al compartir el patrón macroeconómico de los demás participantes de la unión monetaria, ha venido a ratificar una vez más la evidencia de que son los países que adoptan un régimen de estabilidad los que se encuentran en mejores condiciones para crecer de manera sostenida y generar más empleo.

Las ventajas teóricas de la estabilidad se materializaron en España en la coincidencia, no casual, del período final de la convergencia, cuando se alcanzaron las tasas de inflación más reducidas, y de inicio de la unión monetaria con una fase de claro signo expansivo, que permitió alcanzar ritmos de crecimiento sistemáticamente superiores a la media de la zona. Pero, además, a diferencia de lo ocurrido en ciclos alcistas anteriores, el patrón de crecimiento, siendo ligeramente más moderado, ha presentado una combinación más equilibrada y es, por lo tanto, susceptible de una mayor sostenibilidad. Aunque todavía la evidencia disponible es limitada, y está claro que la mera pertenencia a la UEM no supone la desaparición de las fluctuaciones cíclicas, existen indicios suficientes para esperar que el nuevo régimen

macroeconómico vaya a permitir superar la violencia de las oscilaciones que la economía española ha experimentado en algunas ocasiones pasadas, en las que fases de fuerte crecimiento desembocaban, con frecuencia, en recesiones muy profundas que provocaban una desviación duradera respecto de la senda de convergencia. Esa mayor variabilidad cíclica era el resultado de una cierta tolerancia de la política económica ante la acumulación de desequilibrios y su inevitable transferencia a otras variables -como el tipo de interés o el tipo de cambio- y de una rigidez en la reacción de los mercados que tendían a realimentar las tendencias cíclicas, por ejemplo destruyendo muy rápidamente en las recesiones el empleo creado en los auges. Ni una cosa, ni la otra podían mantenerse en los mismos términos dentro de la UEM, por lo que la política económica nacional ha tenido que introducir importantes modificaciones para asegurar su coherencia con los principios estabilizadores asumidos y para fomentar la necesaria liberalización y flexibilización de los mercados. Al eliminarse las oscilaciones más virulentas se gana no solo en estabilidad, sino en capacidad de crecimiento potencial y en la posibilidad de mantener una convergencia real más persistente.

Un efecto similar se consiguió al romperse la vinculación de los tipos de interés y del tipo de cambio a los condicionamientos y problemas de índole doméstica. Cuando se mantiene la soberanía monetaria es inevitable que estas variables sean más vulnerables a cualquier dificultad interna y que haya que pagar una prima por las dudas que pueden surgir sobre la capacidad de mantener a largo plazo la estabilidad. La UEM permite a los países participantes beneficiarse del acervo común con relativa independencia de cuál haya sido su trayectoria en el pasado. En ese sentido, es una forma menos costosa de adquirir con rapidez credibilidad y confianza. Este efecto ha sido patente en el caso de la economía española, en la que las turbulencias en los mercados financieros y cambiarios habían sido con frecuencia el factor desencadenante de las recesiones a través de fuertes alzas de los tipos de interés y de intensas depreciaciones de la peseta, a menudo desproporcionadas como consecuencia de la inclinación de los mercados a la sobre-reacción. Por las mismas razones, se logró superar la tradicional vulnerabilidad de la economía española a los episodios de inestabilidad internacional, como ha puesto de manifiesto el reducido impacto de las crisis financieras recientes, en las que la pertenencia al euro ha servido de parapeto eficaz.

El ámbito en el que se han hecho más visibles los efectos positivos de la estabilidad de los precios sobre el crecimiento económico ha sido en el de la evolución de los tipos de interés y de su incidencia sobre las decisiones de gasto y el aumento de la capacidad productiva. La convergencia hacia un escenario creíble de control permanente de las tasas de inflación abrió la posibilidad de alcanzar de manera sostenible tipos de interés bajos, tanto en términos nominales como reales. Cuando la estabilidad de precios no está suficientemente asegurada resulta muy difícil mantener en el tiempo niveles moderados de los tipos de interés. Como la experiencia histórica de la economía española demuestra, si la inflación no está controlada las políticas de dinero barato solo conducen a un recrudecimiento de las presiones inflacionistas. Una revisión al alza de las expectativas de precios, a una subida de los tipos de interés a largo y, finalmente, el inevitable abandono de dicha política.

Cuando, gracias a la estabilidad de precios, se alcanza un estadio duradero de bajos tipos de interés, se producen simultáneamente una revalorización de la riqueza, cuya manifestación más visible es la subida de las bolsas y de los precios de los activos inmobiliarios, y un abaratamiento de la financiación. Ambos efectos convergen en la mejora de la situación patrimonial y financiera de las empresas y de las familias, facilitando sus decisiones de gasto, tanto de consumo como de inversión. A la vez, el descenso de la carga de intereses y la reducción de aquellas partidas de gasto público que están estrechamente vinculadas con la inflación aumentan la eficacia de las políticas de consolidación presupuestaria, amplían el margen para la inversión pública y permiten una combinación de instrumentos más favorable al dinamismo del sector privado.

Las grandes ventajas de compartir el régimen macroeconómico de los países europeos más estables dependen, sin embargo, de que el impulso del gasto, asentado en una situación patrimonial más sólida, se enfrente a unas condiciones de oferta más flexibles que permitan que la mayor demanda se satisfaga con un aumento de la producción, del empleo y de la renta de los residentes en la economía española. El cumplimiento de esta condición tan importante es, sin embargo, una cuestión que no puede darse por sentada y cuya profundización desborda el marco de esta publicación. No obstante, conviene al menos señalar los principales canales a través de los cuales debe operar la mayor flexibilidad de respuesta de la oferta. El más relevante de todos ellos es la adaptación de las expectativas de inflación al comportamiento a medio plazo de dicha variable en un régimen de estabilidad de precios y la incorporación de las mismas a los procedimientos de negociación y formación de las rentas y de los precios. Esta es la piedra de toque de la asimilación de los efectos de disciplina y credibilidad que se esperan obtener del hecho de compartir con otros países su régimen macroeconómico. Las revisiones periódicas de rentas y precios en torno a una expectativa de inflación desalineada del objetivo de estabilidad del área o los mecanismos de ajuste a posteriori de las desviaciones que se produzcan respecto de la inflación prevista están en contradicción con los requerimientos de una respuesta flexible de la oferta.

En España, las mejoras de estabilidad alcanzadas durante el proceso de convergencia ayudaron a asentar una pauta de moderación salarial que, en interacción con algunas de las reformas introducidas en el mercado de trabajo, permitieron que el crecimiento económico fuese intensivo en la creación de empleo, lo que ha redundado en una rápida reducción de la tasa de paro -cuyo alto nivel era el principal problema económico y social de España- y en una mejora de la convergencia real. De hecho, cuando se analizan los factores que explican la brecha del nivel de renta per cápita en España en relación con la media de la UE, se observa que el principal factor explicativo de la mejora obtenida en los últimos años ha sido el aumento de la proporción de la población empleada y la reducción de la diferencia con el nivel medio de dicha proporción en el conjunto del área. De esta manera, puede decirse que los avances en la convergencia real están estrechamente vinculados al afianzamiento de un patrón de moderación salarial en consonancia con un régimen de estabilidad duradera de los precios.

2) Compartir con otros países la misma moneda

Cuando a principios de los noventa, una vez firmado el Tratado de Maastricht, se inició la labor de divulgación de las ventajas de la moneda única, se puso mucho énfasis en el ahorro en los costes de transacción que suponía para los pagos transfronterizos instrumentados en efectivo. El ejemplo de la merma que sufría un turista o un profesional que se veía obligado a cambiar un determinado saldo en efectivo al recorrer todos los países de la unión servía de ilustración de la importancia de los ahorros potenciales. También se hicieron cálculos de lo que significaba para las economías participantes la reducción de los costes de transacción. Esas ventajas se harán palpables una vez que en los primeros meses de 2002 haya culminado el canje al euro. Pero la reducción de los costes de transacción no es precisamente la principal ganancia que se deriva de compartir la misma moneda.

La sustitución de las monedas nacionales por el euro -según el calendario establecido- y el diseño y la ejecución de una política monetaria única en toda el área de los países participantes dan lugar a una confrontación directa y visible de los costes de producción de todos los agentes participantes en la zona. En general, la ventaja comparativa de una empresa en sus mercados está determinada no solo por las relaciones de costes y la calidad de sus productos sino, también, por las relaciones tradicionales con la clientela, la proximidad a la misma y la denominación en moneda nacional de los precios de los productos que vende y de los flujos económicos con los que instrumenta su actividad. Este último factor permite un cierto grado de opacidad en la comparación entre los costes de producción denominados en las

diversas monedas nacionales y ofrece, en determinadas circunstancias, un margen para su adaptación. La supresión de las monedas nacionales elimina el elemento de fragmentación y segmentación de los mercados domésticos que este último factor suministraba. Por ello, la culminación del paso a la moneda única implica una intensificación de la competencia que inducirá importantes reasignaciones de recursos y reestructuraciones en la actividad productiva de numerosos sectores, que permitirán a las diferentes economías explotar mejor sus ventajas comparativas y aprovechar las economías de escala que se derivan de las posibilidades de participar en mercados más amplios y profundos. Todo ello debe redundar en un aumento de la eficiencia y de las posibilidades de crecimiento potencial, abriendo nuevas oportunidades de empleo e inversión, pero también hace más vulnerables las zonas del aparato productivo menos eficientes y deja al descubierto los efectos nocivos que se pueden derivar de las distorsiones regulatorias o de la falta de flexibilidad de los mercados.

Por eso, el compartimiento de la misma moneda con otros países supone, ante todo, una poderosa palanca de integración económica e introduce un fuerte estímulo para abordar las reformas económicas necesarias orientadas a aumentar la competencia, incorporar las nuevas tecnologías y a flexibilizar los mercados.

En esta línea, debe tenerse en cuenta que, al utilizar como moneda propia una divisa de amplio uso internacional en la denominación de los flujos de capitales -públicos o privados- y de las operaciones comerciales, se reduce la mayor parte del riesgo que soportan los exportadores e importadores de bienes, servicios y capitales. Un cambio que debe ejercer un impacto muy positivo sobre la apertura y la proyección al exterior de la economía. No es una casualidad, por tanto, que la entrada en la unión monetaria haya coincidido con un impulso a la internacionalización de las inversiones de los residentes españoles, tanto de las familias -que han aumentado significativamente sus tenencias de activos emitidos por no residentes-, como de las empresas -que han abordado, por primera vez en la historia del capitalismo español, planes de expansión internacional relativamente generalizados y ambiciosos en los sectores más dinámicos en la actual coyuntura internacional-. De hecho, como consecuencia de las nuevas oportunidades que se han abierto, la economía española, que había sido tradicionalmente importadora de capitales, ha pasado a ser exportadora neta de los mismos. Puede decirse, en consecuencia, que la asunción de la nueva moneda ha propiciado una modificación en lo que había sido el paradigma dominante en nuestras relaciones con el exterior que ilustra la envergadura del salto estructural que la participación en la unión monetaria ha supuesto.

Todos estos cambios tienen, sin duda, una intensidad especial en el sector financiero, ya que este sector utiliza como principal materia prima el dinero, que es el objeto más directamente afectado por los mismos. En este terreno, la introducción del euro representa, ante todo, una intensificación de los procesos de liberalización y desregulación puestos en marcha con la entrada en vigor, en 1992, del mercado único de servicios financieros. Hecho que provocó un notable incremento del grado de competencia e impulsó una serie de fusiones y adquisiciones orientadas a alcanzar, en algunos segmentos, una dimensión más apropiada a las nuevas proporciones de los mercados potenciales.

La integración más estrecha de los diversos mercados financieros de la zona euro ha elevado la presión competitiva en las distintas áreas del negocio y ha reducido la segmentación de productos y clientela entre los diferentes tipos de intermediarios. De hecho, la introducción del euro en 1999 y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a los servicios financieros están conduciendo, rápidamente, a la configuración de un espacio único, con un ámbito geográfico más amplio y un número de participantes muy superior. De este proceso se beneficiarán, en última instancia, los ahorradores e inversores, que verán aumentadas las oportunidades de acceder a operaciones más ventajosas. Pero también los intermediarios financieros, a pesar de tener que enfrentarse a adaptaciones que suponen

gastos y a retos que obligan a reducir costes y a reconsiderar estrategias, verán ensanchada la gama de posibilidades para rentabilizar su actividad en un sector que, en su conjunto, continuará expandiéndose. Aunque, lógicamente, todo ello afectará con intensidad y cadencia temporal diferentes a los diversos tipos de intermediación y a los distintos seguimientos de actividad. En cualquier caso, no cabe duda de que en España la introducción del euro ha supuesto un impulso de las fusiones, que han alterado - junto a otros muchos factores la estructura de los mercados, y un aumento de la internacionalización de los intermediarios, tanto por la mayor presencia de instituciones extranjeras operando con los residentes, como por el enorme aumento de la actividad internacional de los principales agentes financieros domésticos.

3) Compartir con otros países el diseño y la aplicación de ciertas políticas comunes

Ya se ha dicho que la creación de la moneda única forma parte de una estrategia global de integración europea, en la que el paso más ambicioso es la unificación de la política monetaria. La piedra angular de la política monetaria única es la centralización de la unidad de decisión en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE), que está dotado de plenos poderes para el manejo de todos los instrumentos monetarios, y que se rige por unos procedimientos suficientemente ágiles y eficientes para instrumentar sus medidas. La composición de este órgano rector, del que son miembros los gobernadores de los bancos centrales nacionales junto a los seis consejeros ejecutivos nombrados por el Consejo Europeo, permite además al BCE contar con todo el bagaje analítico, la experiencia monetaria y la vinculación con los mercados locales de los bancos centrales nacionales participantes.

Para España la participación en este esquema de decisiones ha supuesto el paso de una situación de dependencia asimétrica, en la que la política monetaria doméstica se veía fuertemente condicionada por las decisiones adoptadas por los grandes bancos centrales europeos -sin tener recursos suficientes para hacer una política autónoma-, a una interdependencia en pie de igualdad dentro de los órganos de decisión, aunque es inevitable que subyazga una cierta asimetría derivada de las diferencias de tamaño y de la limitada influencia de un país mediano en el conjunto del área. Dentro de esta configuración institucional, no parecen justificadas las reticencias acerca de que la participación de los gobernadores en el Consejo de Gobierno del BCE pudiera dar lugar a la aparición de conflictos entre intereses nacionales que minasen la necesaria unidad de decisión y actuación. El Consejo de Gobierno está concebido como un órgano colegial en el que todos los miembros son responsables solidarios de la política monetaria única, que debe diseñarse y conducirse según las necesidades del conjunto de la zona.

Asegurada la unidad de decisión, la diversidad de las economías nacionales y de las prácticas y tradiciones prevalecientes en los mercados locales preexistentes y la necesidad de aprovechar el conocimiento y la experiencia acumulados por los bancos centrales nacionales en sus respectivos ámbitos de influencia han aconsejado la adopción de un esquema fuertemente descentralizado para la instrumentación de la política monetaria.

El reto principal de una estructura de este tipo, que pretende combinar unidad de decisión con descentralización de las actuaciones, es la articulación de unas relaciones fluidas y eficientes entre el BCE y los bancos centrales nacionales. Esta articulación descansa, fundamentalmente, en un conjunto de comités especializados en los que participan los expertos del BCE y de los bancos centrales nacionales. En el marco institucional tan peculiar de la unión monetaria, la eficacia de las decisiones centralizadas descansa en una adecuada percepción de la complejidad del conjunto del área del euro.

Una cuestión de mayor calado es la problemática que se deriva de la existencia de una política monetaria única en un conjunto de economías nacionales que pueden registrar diferencias significativas en su evolución cíclica, en la respuesta a las posibles perturbaciones y en la propia transmisión de la política monetaria. En este terreno, la única regla aceptable es que la política monetaria se rija por los requerimientos del conjunto del área, lo que significa prescindir de las implicaciones locales o regionales; aunque estas han de ser bien conocidas y estudiadas. De ello se derivan importantes consecuencias para las políticas económicas nacionales, ya que corresponderán a estas la tarea de asegurar la compatibilidad de las condiciones macroeconómicas de cada país con el tono de la política monetaria única.

Aunque el esquema de coordinación de políticas económicas dentro de la zona del euro bascula fundamentalmente sobre la unificación de la política monetaria, manteniendo el resto de las áreas de la política económica bajo la soberanía nacional de los estados miembros, no puede circunscribirse a este ámbito. De hecho, la política monetaria única se apoya en unos objetivos globales de estabilidad y eficiencia macroeconómicas que todos los participantes han de compartir. Por eso se han diseñado y establecido no solo reglas exigentes y comprensibles de disciplina presupuestaria, a través del Pacto de la Estabilidad y el Crecimiento, sino que se han reforzado los mecanismos para fijar las grandes orientaciones de política económica que deben guiar las decisiones nacionales y para establecer una vigilancia mutua a través de los programas de estabilidad que los estados miembros se comprometen a elaborar y a cumplir en horizontes temporales muy precisos. Estas disposiciones no solo sirven de defensa del conjunto de la unión y tratan de evitar que algún país miembro pueda sacar provecho de sus desviaciones respecto de los compromisos adquiridos en perjuicio del conjunto, sino que también actúan como estímulos poderosos para la aplicación de políticas coherentes con la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento.

En España estos mecanismos han servido de anclaje para la aplicación de una política presupuestaria que ha avanzado más rápidamente de lo previsto en la consolidación fiscal, hasta lograr en el año 2001 la eliminación del déficit público, y ha ayudado a reforzar el compromiso con esta orientación a medio plazo mediante la introducción de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. De igual manera, el compartir con otros países unos objetivos comunes de política económica ha sido un acicate para profundizar en las políticas de liberalización y de reforma estructural que han impulsado la privatización de gran parte del antiguo sector público empresarial, para aumentar la competencia en muchos mercados y eliminar algunas de las trabas institucionales que obstaculizaban un funcionamiento flexible de los mismos. No es bueno caer en el simplismo de atribuir todo al euro, pero tampoco hay que ocultar que el cambio de la moneda ha sido el motor de muchas de las transformaciones estructurales que ha experimentado la economía española en los últimos años.

El compartimiento con otros países de los objetivos de estabilidad macroeconómica de la moneda y del diseño de algunos elementos comunes de política económica supone también la asunción de unos compromisos que implican limitaciones, en ciertos casos muy importantes, en el manejo de las políticas económicas domésticas. Dichas limitaciones se pueden sintetizar en torno a lo que supone la pérdida del manejo del tipo de interés y del tipo de cambio como instrumentos para la consecución de objetivos económicos propios y a las consecuencias de ello a la hora de corregir la eventual aparición de desequilibrios.

4) La renuncia al uso doméstico del tipo de interés y del tipo de cambio

En el debate sobre las ventajas e inconvenientes de participar en una unión monetaria, los argumentos más potentes en contra de dicha opción han sido, tradicionalmente, la pérdida de flexibilidad que supone que el tipo de interés venga determinado por los requerimientos de un conjunto de países, y por lo tanto la imposibilidad de utilizarlo para atender necesidades u

objetivos domésticos, y la renuncia del uso del tipo de cambio como un instrumento de política económica. Estas razones son las que, en definitiva, hacen que sea poco recomendable, y muy arriesgado, incorporarse a una unión monetaria cuando no existe una convergencia nominal sustancial o cuando las perturbaciones que sufre un país son frecuentemente diferentes a las que suelen soportar los demás miembros, siendo el caso más complejo cuando un mismo fenómeno tiene efectos contradictorios en los distintos países.

Estos argumentos no tienen mucho peso cuando se aplican a los países que han formado la UEM, puesto que previamente han alcanzado un alto grado de convergencia en términos de inflación, déficit público y tipos de interés y porque la dinámica de la integración ha ido homogeneizando sus pautas de comportamiento macroeconómico, a pesar de que subsisten diferencias en sus respectivos sistemas productivos. De hecho, en el tiempo transcurrido desde la creación de la UEM las divergencias entre el comportamiento de las principales variables macroeconómicas de los países miembros se han mantenido dentro de cotas moderadas.

Aunque, como se verá a continuación, la pérdida de tipo de interés y del tipo de cambio como herramientas de la política económica doméstica tiene implicaciones muy importantes, es necesario señalar que dicha privación no es muy gravosa si el funcionamiento de la economía se mantiene dentro de una evolución coherente con los objetivos de estabilidad del área y de la política monetaria única. Es obvio que si la economía se desenvuelve dentro de una senda de estabilidad a medio y largo plazo, aprovechando los impulsos de disciplina y credibilidad que se derivan de su participación en el área, la necesidad de utilizar el tipo de interés y el tipo de cambio con fines internos de carácter estabilizador es menor que cuando hace falta recurrir en solitario a medidas estabilizadoras para afrontar fuertes tensiones inflacionistas.

De hecho, en un mundo -como el actual- con plena movilidad de los capitales, el mantenimiento de la soberanía monetaria puede llegar a resultar un lujo costoso para países de pequeña y mediana dimensión que tienen dificultades para alcanzar pautas de estabilidad a partir de los resortes de disciplina internos. En esos casos, resulta muy difícil ganarse la credibilidad de los mercados. Para ello es preciso apelar, a veces, a políticas innecesariamente duras y puede ocurrir que su aplicación genere perturbaciones de los mercados que dificulten considerablemente la consecución de los objetivos estabilizadores. Puede suceder, por ejemplo, que una subida de tipos de interés sea interpretada como una señal de inconsistencia entre los distintos instrumentos de la política económica, y que los mercados la consideren insostenible, por el efecto dañino de la misma sobre el crecimiento de la producción y del empleo. En ese caso, el tipo de cambio puede depreciarse excesivamente, alimentando las tensiones inflacionistas y anulando los efectos estabilizadores pretendidos. Pero también puede ocurrir que los operadores de los mercados piensen que la política monetaria estabilizadora suministra una buena oportunidad para realizar ganancias aprovechando, durante un tiempo al menos, el diferencial de intereses. En otro supuesto se produciría una entrada masiva de capitales que, al ejercer efectos expansivos sobre la liquidez y los precios, terminaría dificultando, también, el control de la inflación. De todas estas dificultades tuvimos experiencia en España antes de que ganase firmeza y credibilidad la política de convergencia, por lo que, en nuestras circunstancias, no cabe exagerar el coste de la decisión de compartir la misma política monetaria.

5) Cambio en el mecanismo de ajuste

A pesar de todo ello no cabe ignorar que la participación en una unión monetaria supone la pérdida de la posibilidad de corregir eventuales desequilibrios domésticos mediante un ajuste del valor externo de la moneda. Primero, porque el valor externo frente a los países miembros del área -que en España representan el 70% del comercio exterior- está irrevocablemente fijo y solo se podría modificar mediante un abandono traumático de la UEM. y segundo, porque el

valor externo frente al resto del mundo depende de las condiciones del conjunto del área y del comportamiento de los mercados, de manera que las autoridades de un país de mediana dimensión no tienen ningún medio efectivo de influir en su cotización.

La posibilidad de depreciar el tipo de cambio actúa como una válvula de escape cuando se acumulan desfases prolongados de competitividad como consecuencia de que un país es incapaz de mantener cotas de estabilidad de precios similares a las de sus competidores en los mercados internos y externos. Lo cual no es óbice para que si una economía carece de resortes propios de estabilidad, este mecanismo de ajuste a la larga resulte poco eficaz porque las depreciaciones cambiarias tienden a realimentar la inflación, de manera que solo la desaceleración de crecimiento -y en última instancia la recesión- termina siendo capaz de restaurar la competitividad perdida.

En este sentido, la renuncia al uso del tipo de cambio como mecanismo de ajuste actúa como un estímulo de comportamientos más eficientes, porque los agentes que fijan precios y rentas son conscientes de que la competitividad internacional depende exclusivamente de los determinantes domésticos de los costes, salarios, productividad y márgenes, en la medida en que estos últimos influyan en los precios de los inputs intermedios y, a través de los precios de consumo, en la negociación de los salarios y otras rentas. Todo ello no quiere decir, como se verá a continuación, que la mera pertenencia a la UEM coloque a la economía española a salvo de cualquier tipo de desajuste.

El tener como moneda propia una de las monedas más sólidas y estables del mundo permite a la economía española acceder a un estadio desde el que es accesible una senda de crecimiento potencial y de bienestar social superior; pero ello, lógicamente, no excluye que puedan surgir desequilibrios, aunque estos tengan una naturaleza distinta y los mecanismos de ajuste deban ser diferentes.

La pertenencia a la UEM cambia la escala e, incluso, la propia entidad de los desequilibrios inflacionistas, pero no supone su desaparición ni su capacidad de generar problemas. Incluso en un escenario en el que la política monetaria del BCE, contando con la contribución de la coherencia del conjunto de las restantes políticas económicas nacionales, asegure una senda sostenible de estabilidad de precios, pueden surgir desviaciones de carácter inflacionista en algunos países.

En primer lugar, porque la política monetaria única no puede procurar, por sí sola, unas condiciones homogéneas en todas las economías nacionales para la expansión de la demanda agregada. Y ello porque existen diferencias en los canales de transmisión de dicha política, porque prevalecen divergencias en la situación cíclica y porque los restantes componentes de la política de demanda agregada, en manos de las autoridades nacionales, se mueven con cierta autonomía en función de los requerimientos específicos.

Y en segundo lugar, porque las diferencias en la sensibilidad de la oferta y su capacidad de reacción frente a un aumento de la demanda son aún mayores como consecuencia del distinto grado de flexibilidad de los mercados y de los diversos hábitos existentes en la formación de las expectativas y, por lo tanto, en la negociación de salarios y rentas y en la determinación de los precios.

La pertenencia a la UEM no elimina, por tanto, la posibilidad de que surjan en algunas economías nacionales situaciones de exceso de demanda, que es siempre el factor que alimenta todo proceso inflacionista, cualquiera que sea su causa desencadenante. Si los mercados de bienes, servicios y factores fueran suficientemente flexibles y la formación de las expectativas estuviese sólidamente anclada en las pautas de estabilidad del área, las presiones de demanda en una economía nacional se filtrarían hacia el resto del área sin

necesidad de contaminar la formación de costes y la competitividad. En ese caso, el exceso de demanda no generaría ningún problema doméstico y correspondería al resto del área absorberlo mediante el uso de los eventuales excesos de oferta disponibles, o mediante la modulación del tono de la política monetaria común, si dicho impulso llegara a representar un problema para la estabilidad global de precios en el área.

En cambio, si existen rigideces en la capacidad de respuesta de los mercados domésticos es muy probable que una parte del exceso de demanda se manifieste en aumentos de precios y costes y que dichos aumentos influyan en la formación de salarios y rentas adquiriendo una cierta persistencia. Si esto es así, los mecanismos de disciplina y credibilidad procedentes de la unificación de la política monetaria pueden no ser suficientes para asegurar que la pauta de estabilidad prevaleciente en el conjunto del área se aplique por igual a todas las economías nacionales participantes, de manera que pueden surgir diferenciales de inflación como consecuencia de la situación de exceso de demanda en algunas de ellas. Aunque siempre se trataría de diferenciales modestos -no comparables a los que se pueden producir entre economías monetariamente independientes-, puesto que la transparencia de precios y la fuerte competencia existente en las áreas de productos comerciales establece un límite a la magnitud de las alzas de precios.

Pero incluso una inflación de baja intensidad derivada de los excesos de demanda es potencialmente generadora de problemas de competitividad, y en cuanto tal representa riesgos para la sostenibilidad del crecimiento económico y la generación de empleo. Este es el problema al que pueden verse enfrentados los países pertenecientes a la unión monetaria cuando se encuentran sometidos a un ritmo de expansión de la demanda interna superior a la capacidad de respuesta de la oferta nacional.

Para evitar que esos riesgos se materialicen es imprescindible que la política presupuestaria adquiera mayor protagonismo como instrumento de estabilización a medio y largo plazo. Ese es, precisamente, el sentido del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento que pretende garantizar unas finanzas públicas saneadas, para lo cual se requiere que el nivel de endeudamiento sea reducido y no suponga una carga importante para los gastos de intereses, que el nivel de gasto estructural resulte financiable con unos impuestos que no sean desincentivadores del dinamismo económico, de la inversión y de la creación de empleo, y que exista un adecuado control de las fuentes generadoras de gasto público futuro, especialmente, del derivado del envejecimiento de la población, como el gasto en sanidad y en pensiones.

Igualmente adquiere gran importancia profundizar en la liberalización de la economía, de manera que el aumento de la competencia impida que el incremento de la demanda permita elevar, mediante la subida de los precios, las rentas monopolistas de los agentes que ostentan un cierto poder de mercado. Para que los impulsos de la demanda se puedan satisfacer con una respuesta positiva y flexible de la oferta -es decir, a través de aumentos de la producción y del empleo y no de los precios- deben funcionar adecuadamente los estímulos para la capitalización de las empresas, la contratación de trabajadores y el aumento de la productividad de los factores. Todo ello requiere tener unos mercados de bienes, factores y servicios eficientes y flexibles.

La economía española tiene, en principio, resortes suficientes para afrontar los riesgos que puedan emerger mediante la aplicación de políticas como las que se han descrito, en línea con el esfuerzo realizado en los últimos años, pero todavía queda mucho por hacer para obtener todos los beneficios potenciales del euro en términos de una mayor convergencia real con los países más prósperos del área, beneficios de los que ya se ha estado aprovechando la economía española desde que se consiguió el cumplimiento de los criterios de convergencia que daba acceso a la UEM.

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL PROYECTO DE UNA MONEDA ÚNICA EN LA UE (*)

Ramón TAMAMES
Catedrático de Estructura Económica, UAM
Cátedra Jean Monnet de la UE

1. UNIONES MONETARIAS Y FMI

Y el sueño se hizo realidad. La utopía se materializó finalmente: MAÑANA, EL EURO. Es el resultado de la Unión Monetaria Europea, intuida primero, preconizada después, y efectivamente construida entre 1987 (Acta Única Europea) y el 1 de enero de 2002. Desde luego, las uniones monetarias no son un hecho totalmente novedoso, pues como los historiadores nos recuerdan, ya hubo experiencias de esta clase desde la más remota antigüedad. Tal como sucedió con la moneda común que acuñó la *Liga de Ciudades Griegas*, o la unión monetaria que en el siglo IU de nuestra era realizó el Emperador Diocleciano para unificar el circulante en todo el Imperio; o la que entre los siglos VIII y IX llevó a buen puerto Carlomagno, al crear la nomenclatura monetaria que subsistió nada menos que hasta 1971, cuando en la operación decimalizadora de la libra esterlina se archivó definitivamente el sistema de una libra igual a veinte chelines, siendo éstos de un valor de doce peniques cada uno.

Pero no solamente hubo uniones monetarias en la Era Clásica y en la Edad Media, sino que deben recordarse otros casos generalmente no tan tenidos en cuenta al historiar la cuestión. Pueden señalarse, entre ellos, la amplia difusión de la plata española en los siglos XVI al XIX, fundamentalmente con el *real de a ocho*, que circuló prácticamente por todo el mundo; incluida China adónde llegaba a través del *Galeón de Manila*, desde Acapulco, para ponerse en circulación efectiva, resellada, dentro del *Celeste Imperio*. Como también debe recordarse que la moneda española de las Cecas de los Virreinos fue la referencia básica del sistema monetario de EE.UU., cuando en 1792 Hamilton propuso la ley que lleva su nombre, y que permitió establecer reglas de acuñación idénticas para los estados de la nueva Unión norteamericana, basándose precisamente en el *Spanish Milled Dollar*.

Cuestión diferente es lo sucedido a partir del siglo XIX cuando dentro del sistema de la *Pax Britannica*, Inglaterra difundió el *patrón oro*, que aseguró la plena convertibilidad de la libra esterlina. Ésta pasó, pues, a convertirse en la verdadera moneda mundial hasta el definitivo abandono de su relación con el metal amarillo en 1931. Momento, este último, en que el dólar tomó el relevo como moneda verdaderamente universal.

Sin embargo, la hegemonía británica con la libra, no debe obscurecer hechos muy importantes como los de la formación de la Unión Monetaria alemana, a partir de la fusión aduanera de los estados del viejo *Sacro Imperio Romano Germánico*; en una ilación que culminó en 1871, con el nacimiento, de la mano de Bismarck, el Canciller de Hierro, del *Reichsmark*. Antecedente que fue del DM, que nacería por la reforma monetaria de Ludwig Herhardt, de 1948, para convertirse en la década de 1970 en *moneda ancla* a la hora de la inspiración europea para llegar al nacimiento del euro.

Como tampoco debemos dejar en el olvido los proyectos más o menos frustrados, y más o menos duraderos, de la Unión Monetaria Latina, ideada por Napoleón III, para compensar la

* En la versión final de mi exposición ya me refiero a todo el escenario del euro como el que se perfiló el primero de enero de 2002 al entrar en circulación como moneda plena a todos los efectos.

primera reunificación alemana o la Unión Monetaria Escandinava, que agrupó a los países nórdicos hasta la separación entre Noruega y Suecia en 1901. Ambos fueron intentos que de una u otra manera incorporaron un largo número de signos monetarios de los países europeos en el siglo XIX. Entre ellos *-de facto*, aunque no *de iure*- la propia peseta nacida en 1868, como consecuencia de *La Gloriosa*, esto es, de la Revolución de Septiembre, y de los principios teóricos y prácticos que supo imprimir a la cuestión Don Laureano Figuerola, al que en este *Anuario* rendimos un muy merecido tributo al despedir a la que ha sido moneda común de todos los españoles durante ciento treinta y tres años.

Ya en el siglo XX, los proyectos de contar con un sistema monetario internacional adquirieron una perspectiva, valga la expresión, *más global*. Lo cual se manifestó de manera tangible en la creación, en 1944, del Fondo Monetario Internacional (FMI), con su *patrón de cambios oro/dólar*. El cual funcionó como una unión monetaria de hecho, con tipo de cambio fijo entre las monedas de los países socios de la entidad, siempre en convertibilidad con el dólar; siendo éste último canjeable por oro por los Bancos centrales a una paridad también predeterminada.

Sin embargo, tras el fracaso del FMI (1972), por la adulteración de sus reglas que llevó a cabo el país más importante de la organización, EE.UU., los *cambios flotantes* irrumpieron como una realidad difícil de modificar, con una continua volatilidad. Y precisamente para resolver esas cuestiones, la integración europea acometió sucesivamente el desarrollo de la denominada *serpiente monetaria* (1972/1979), la creación del Sistema Monetario Europeo (1979/1998); para finalmente abordar, esencialmente desde el Tratado de Maastricht, el establecimiento de la Unión Monetaria y del euro.

2. EL FIN DE LOS CAMBIOS FIJOS: SECUELAS Y AJUSTES PROBABLES

El Fondo Monetario Internacional (FMI), con su patrón de cambios oro/dólar, *funcionó*, retrospectivamente se aprecia mejor, como una unión monetaria de hecho. Así las cosas, al firmarse el Tratado de Roma en 1957, los dispositivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) funcionaban de manera satisfactoria para los afanes europeístas, pues de hecho existía un tipo de cambio fijo entre las diferentes monedas. Por ejemplo, en el caso de España desde que ingresó en el FMI en 1959, al establecerse la equivalencia respecto al dólar en sesenta pesetas, nadie se inquietaba por esa relación, que se mantenía fija mes tras mes y año tras año, hasta el punto de que apenas era necesario en el día a día averiguar los tipos de cambio efectivos en el mercado.

Sin embargo, esa situación cambió, aparte de por otras razones, a causa del deterioro que para el dólar de EE.UU. supuso la guerra de Vietnam. De modo que las crisis financieras derivadas de tal conflicto y sus secuelas (entre ellas el primer choque petrolero 1973/74), arrasaron el modelo de Bretton Woods. En un trance así, la Comunidad Económica Europea (CEE) hubo de buscar mecanismos para minorar el problema de los cambios flotantes, que amenazaban sus proyectos cada vez más complejos: presupuestos de la CEE, política agrícola común, mercados financieros, etc.

3. ORÍGENES Y VENTAJAS DE LA MONEDA COMÚN

Pero con el tiempo, y ante el cúmulo de ingentes problemas que fueron sucediéndose -turbulencias y devaluaciones que provocaban cualquier clase de distorsión, incertidumbres y paro-, empezó a considerarse que el SME iba quedándose obsoleto. Surgió así -con el precedente del Plan Werner de 1970- el inevitable desafío de dar el gran salto adelante, hacia la Unión Monetaria. Cuya historia desde ese momento es bien conocida: Acta Única Europea,

Informe Delors, Tratado de Maastricht (verdadera *Carta Magna* de la moneda común), política de Convergencia, *Calendario de Madrid* (en el que nació el nombre de euro), y constitución del Banco Central Europeo; simultáneamente con la fijación del valor del euro para lograr la entrada en vigor de la nueva moneda el 1 de enero de 1999. Aunque todavía con muchas limitaciones por su carácter virtual y escritural, al no tener circulación efectiva.

La idea emergente de la Unión Monetaria (UM), se consagrará, con las adiciones que en Maastricht se hicieron al viejo texto fundacional de Roma. El nuevo convenio, oficialmente conocido como *Tratado de la Unión Europea* (TUE), vigente desde 1993, incluyó las bases institucionales de la moneda única en varios de sus artículos y protocolos anexos. Y empezó a aplicarse inmediato, entrando así en operatividad los *criterios de convergencia de Maastricht* -déficit público, inflación, tipos de interés, *stock* de deuda y estabilidad monetaria-, que se convirtieron en el algoritmo prospectivo de progreso hacia el signo monetario común; que ya en el umbral del gran avance al euro, se completó con el *Plan de Estabilidad y Crecimiento*. Un horizonte, en suma, que pasó a regir lo principal de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE -programas de *convergencia* primero y de *estabilidad*, después-, al precisarse de manera nítida las condiciones para la definitiva configuración de la UM.

4. UNA REVOLUCIÓN ECONÓMICA Y UNA DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA

La Unión Monetaria constituye una revolución mental, política y económica. Primero de todo, por el *efecto diferencial* que va a suponer para los Estados miembros de la Unión Europea frente al resto del mundo el hecho de suprimirse los costes de transacción; esto es, las comisiones de cambio entre los Estados miembros. Con ello se generará un gran aumento de los intercambios intracomunitarios, y se mejorará en competitividad de las empresas, haciéndose efectivo el mercado único, que será el mejor instrumento para crear empleo. Como también van a ser decisivas las *reformas* que, *volis nolis* la Unión Europea habrá de llevar a cabo, ahora a un ritmo más veloz, a fin de reajustar todo el marco económico de la Unión en armonía con los grandes cambios que va a comportar la moneda común.

Políticamente, la culminación de la Unión Monetaria representa una *Declaración de Independencia*, en analogía a lo que en Estados Unidos sucedió en el año 1776 al establecerse la senda hacia un dólar único; que como hemos visto antes se implantó inicialmente en 1792, para después completarse con la emisión de los *greenbacks* (el billete verde) desde 1861 y con la creación del Sistema de la Reserva Federal a partir de 1911.

Ese euro revolucionario está entre nosotros desde el 1 de enero del 2002, para quedarse. Y también para extenderse más y más. En otras palabras, en muy poco tiempo el euro se convertirá en una moneda paralela de amplia circulación en prácticamente todos los países que no pertenecen a Eurolandia; aparte los otros cuatro Estados -pequeños pero muy significativos- donde va a ser el medio de pago general: en sustitución del franco francés en Mónaco, también de la antigua valutagalá y de la peseta en Andorra, y de la lira italiana en la República de San Marino) en el Estado Vaticano.

5. LA DIFUSIÓN EXTERNA DEL EURO

Por otro lado, debe considerarse (y son palabras del profesor estadounidense Robert Mundell, Premio Nobel de Economía y autor de la teoría de las *Áreas Monetarias Óptimas*, de un artículo suyo recogido en el *Anuario El Mundo* que tengo el honor de dirigir y que en su edición del 2002 tiene como tema central la *Era del Euro*), que los otros Estados miembros de la UE se unirán muy pronto.

En ese sentido, el Reino Unido, ya antes del pasado 31 de diciembre, varias cadenas importantes de *pubs*, grandes almacenes y supermercados, anunciaron que aceptarían pagos en euros, para así facilitar al máximo las compras de viajeros de la Eurozona por el territorio británico: lógicamente, al cambio del día con la libra esterlina, y se supone que sin ninguna clase de comisión. Aunque, ciertamente, no va a garantizarse, por lo menos al principio, que *las vueltas vayan a darse en euros en todas las operaciones*.

En cuanto a las instituciones de la City londinense y toda la restante estructura financiera británica, lo cierto es que ya estaba utilizándose el euro desde el 1 de enero de 1999 a título de moneda escritural o virtual. Y después de esa fecha, su utilización va a hacerse toda vía más efectiva por su definitiva configuración física, lo cual significará, lisa y llanamente, que el euro pasará a ser la segunda moneda del país. Dicho de otra manera la adicción del Reino Unido puede darse por segura: Tony Blair ya lo tiene decidido, y por primera vez algunos sondeos de opinión ya han dado el 60 por 100 a favor del euro.

Todo lo que llevamos expuesto sobre el caso británico extensible a Suecia y Dinamarca, va a significar que de facto esas tres naciones se integrarán paulatinamente en Eurolandia. Proceso que se completará previsiblemente en no más de 2/3 años, mediando los oportunos referendos; y sin más necesidad de políticas de convergencia, puesto que los tres casos citados son economías estables del mismo tipo que los socios integrales del Banco Central Europeo (BCE).

Adicionalmente, en el Este de Europa y los Balcanes, áreas en las cuales funcionan desde hace tiempo algunas agencias monetarias referenciadas al euro (Estonia, Bulgaria, Montenegro, etc.), y donde el DM era la moneda usual en muchos pagos relacionados con el exterior y toda la economía sumergida (extremadamente amplia), la moneda común, sustituirá del modo más natural al marco alemán. Y lo mismo podrá suceder en Rusia y en otros Estados de la antigua Unión Soviética, en los que el DM era con el dólar, una de las monedas más utilizadas. Cabe suponer, además, que en las zonas turísticas que más visitan los eurocomunitarios en el Norte de África los precios se fijarán simultáneamente en moneda local y euros, o incluso solamente en estos últimos.

Saliendo ahora del entorno geográfico de Europa y del Mediterráneo, el euro también servirá para realizar pagos directos, sin pasar previamente por bancos u oficinas de cambio. Así sucederá de inmediato en los catorce países en que circula el franco CFA (por *Comunidad Financiera Africana*), que funciona en régimen de Agencia Monetaria que hasta 1999 estuvo referenciada al franco francés, y que desde entonces tiene al euro como patrón.

Por último, no hay que olvidarse de la extensión de la nueva moneda a efectos de reserva. En ese sentido, los bancos centrales irán dando entrada a cantidades crecientes de euros en sus activos internacionales, para a través del sistema bancario facilitarlos a la banca comercial a efectos de financiar intercambios, viajes, etc.

6. ¿POR QUÉ EL REINO UNIDO DEBERÍA INGRESAR EN EL EURO?

Dentro del tema del euro es de especial interés, ya lo hemos visto, el caso del Reino Unido. Al respecto, en este pasaje recogeré lo fundamental de la conferencia que pronuncié en la Universidad de Oxford el 4 de mayo de 2001 en la "European Affairs Society".

En la presentación del tema ante un centenar largo de miembros de la referida Sociedad, hice como ponente una síntesis de los principales pasos que se dieron para la puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea (UME), desde el *Informe Delors* de 1989, y ya en su última fase con el "Calendario de Madrid" de 1995. En esa introducción destacué la función de

los que llamé *Padres fundadores*, desde Hallstein, que ya previó la moneda común en 195X, hasta los forjadores del Sistema Monetario Europeo, SME (Giscard D'Estaing, Helmut Schmidt, y Roy Jenkins), para terminar con el *tándem* de François Mitterrand y Helmut Kohl que propiciaron la definitiva emergencia de lo que hoy es el euro.

En una segunda parte de mi exposición, analicé las consecuencias generales de la UME, entre ellas la lucha contra la inflación, los tipos de interés unificados para los doce estados miembros, la desaparición, a partir del 1 de enero del 2002 de los costes de transacción cambiarios al establecer la circulación de billetes y monedas en euros. Sin olvidar todo lo que significó la previa política de convergencia, con los procesos de flexibilización y las privatizaciones de empresas estatales, así como la tendencia a una mayor armonización fiscal.

En el núcleo central de la exposición, me referí a los cinco *tests* que el Reino Unido se ha marcado para promover su presencia en la Unión Monetaria, que fueron anunciados por Tony Blair en octubre de 1997: convergencia económica sostenible entre el Reino Unido y las economías que forman parte de la Eurozona: flexibilidad suficiente para asumir los efectos de los cambios económicos; previsión del impacto en términos de inversión: forma en que puede afectar la entrada en el euro a toda la industria financiera: y posibles repercusiones del ingreso del Reino Unido en el propio euro.

Una él una, dirigiéndome a un público procedente de más de quince nacionalidades, entre ellos incluso algunos británicos, fui desgranando cada uno de los cinco referidos *tests* para evidenciar que en todos ellos cabe esperar consecuencias positivas. Para acto seguido poner de relieve que detrás de los titubeos de Londres sobre el euro, subyace la cuestión política de un pueblo que todavía piensa en términos imperiales, de moneda universal (la libra esterlina), y de gran relevancia en cuanto a sus llamadas *relaciones especiales* con EE.UU. Cuando la realidad es que ninguna de esas tres cosas existen de manera significativa como para retrasar lo que podría ser una gran aportación a efectos de consolidar el euro como moneda competitiva con el dólar: y también para hacer salir al Reino Unido de una especie de ensimismamiento que le impide asumir tareas de liderazgo dentro de la Unión Europea que sí ejercitan, en cambio, Francia y Alemania.

Después de la conferencia, hubo un animado coloquio, sin que entre el público de estudiantes y profesores se manifestara ninguna especial aversión a la moneda común. Por el contrario, fue evidenciándose que son las cuestiones técnicas y económicas las que deben analizarse como pros y contras para tomar, en su día la gran decisión, que como ya se ha destacado en artículos anteriores, parece mucho más próxima después del 1 de enero de 2002 cuando el euro ya es la moneda definitiva de 12 países de la UE.

7. HACIA LA MONEDA UNIVERSAL

En resumen, estamos ante una moneda, el euro, que no sólo será de la Eurozona, sino que además que sobrepasará lo más ampliamente europeo. De hecho, ya es universal desde el primer momento de su puesta en circulación. Lo cual apoya todavía más la idea de que el proceso de convergencia del dólar y el euro en el seno de una moneda universal es ya una realidad previsible.

Porque si todo se globaliza en nuestra era ¿cómo no va a suceder lo propio con lo más importante del entorno económico que son precisamente los medios de pago? Cabe pronosticar en esa perspectiva que la creciente difusión del dólar y del euro encontrarán en su día una espectacular senda de convergencia hacia una moneda universal. Sin ignorar que para ello hay, desde luego, numerosos temas a resolver, aparte de la coordinación macroeconómica

ya en marcha; entre ellos, el *señoraje*, que contribuye a proporcionar a EE.UU. su inmenso poderío económico.

Esa moneda universal que está en el horizonte de nuestro tiempo, ya fue intuida por John Maynard Keynes en 1944 en la hora fundacional del FMI (*bancor* propuso llamarla) o por *The Economist* en 1987 (para treinta años después, con el nombre de *fenix*), en efecto está por nacer. Y aquí, el día antes de darse a luz el euro, nos atrevemos a proponer que en la era que mañana se abre, cabría dar a ese futurible el nombre de *cosmos*, que además de significar hoy *universo*, en la Grecia antigua era el término para expresar la *belleza* del todo.

Ese porvenir que ya se dibuja con el nacimiento del euro, y tal vez con el cosmos en un futuro no tan distante, es la máxima garantía de paz en el *planeta azul*. Porque como en 1795 anunciara Immanuel Kant en su "Ensayo sobre la paz perpetua", las grandes contiendas bélicas sólo desaparecerán cuando los vínculos económicos y comerciales sean tan fuertes que ya no pueda correrse el riesgo de romperlos. El euro es, pues, la mejor realidad de nuestra vida económica presente y también la más alentadora promesa de cara a mañana.

EL EURO EN EL PROYECTO FEDERAL EUROPEO

Virgilio DASTOLI

Portavoz del Fórum Permanente de la Sociedad Civil
Secretario General del Movimiento Europeo Internacional

Desgraciadamente, no puedo hablar ni en español ni en euskera, y sería un desastre si intentara hacerlo ya que sacaríais conclusiones muy negativas sobre las perspectivas del Euro y de la Europa política. Por e lo, considero más oportuno ex presarme en un mal francés y confiarme a los intérpretes que os harán llegar mis reflexiones en vuestro idioma.

Yo no soy un economista, sino más bien un práctico de la vida comunitaria. Dejé mi trabajo de jurista hace ya tiempo para consagrarme a esta actividad, digamos casi política, en el seno de las instituciones europeas. Es tos últimos años me he vuelto hacia las N.G .1.. Saben ustedes que existen las Organizaciones No Gubernamentales: pues, desde hace algún tiempo, hay otra categoría a nivel internacional que son las N.G.I, Individuos No Gubernamentales. Yo me considero un individuo no gubernamental que trabaja en red con otros individuos no gubernamentales intentando hacer avanzar la idea de una Europa Federal, inspirándome en el pensamiento de Spinelli.

Creo que el profesor Tamames ha hecho bien en considerar la cuestión del Euro desde una perspectiva histórica y no solamente apelando a la época del Imperio Romano o de la Un ión Latina o de otras experiencias. Ello permite ver claramente la diferencia: la moneda de Roma fue impuesta por la fuerza; la moneda común, o mejor dicho la Un ión Latina, no tenía detrás de ella un proyecto político era, simplemente, un acuerdo técnico entre gobiernos. Puede que la única moneda común, con carácter democrático, fuera la elegida por algunas ciudades griegas, pero detrás de esta moneda no existía la intención de construir una federación griega, no había un proyecto político detrás de esta moneda aunque se mantuvo durante algunos años. El (agemarc) se mantuvo hasta la caída del Imperio Germano apareciendo, posteriormente, el deutsche mark, pero no se puede comparar la adhesión del (agemarc) a la creación de la moneda única.

La creación de la moneda única europea es una decisión extraordinaria que no tiene parangón porque, como decía el profesor Tamames, en algunas experiencias históricas como los Estados Unidos y la República Federal Alemana, en un principio se ha creado la unión política y después de transcurrido mucho tiempo -precisamente el profesor Tamames nos lo ha recordado-, la unión económica. ¿Cuánto tiempo tuvo que esperar Estados Unidos para tener el dólar común y, después, para tener la Reserva Federal? La Unión Europea, sin embargo, ha realizado el proceso a la in versa: hemos decidido empezar por lo económico y no por lo político, realizando primero la unión monetaria, después la económica y más adelante la unión política.

Es un proceso extraordinario, pero incluso habiendo decidido empezar por lo económico con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, no fue una decisión económica, sino política. Si leemos la Declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950, ciertamente la idea de unir la producción del carbón y del acero tenía un significado eminentemente político. En la Declaración de Schuman se podía constatar que la perspectiva de la integración comunitaria era la de crear algún día una Federación Europea e, incluso la decisión que se tomó en el Tratado de Maastricht de poner en marcha los mecanismos que llevaran a la moneda única, fue una decisión política no técnica. La unión monetaria no fue un régimen de cambio sino una decisión política tomada por los gobiernos en Maastricht.

Llegados a este punto, existen una serie de cuestiones que surgen y sobre las cuáles no se han dado aún respuestas adecuadas:

La primera cuestión que aparece en vuestro título y que yo la completaría como: "El Euro como expresión del modelo Federal: ¿tenemos hoy en Europa un modelo Federal o se trata la Unión Monetaria de una federación parcial?"

Hay expertos o economistas que consideran que la creación de la moneda única con el Banco Central forma parte de una Federación que debe ser completada; hay otros que piensan que esta Federación no existe todavía y que la decisión acerca de la moneda única es una decisión soberana de los Estados nacionales con una estructura supranacional, pero que no ha tenido como consecuencia la creación de una Federación parcial. Por ello, el título puede completarse, tanto si damos una respuesta como la otra, considerando al Euro como expresión de un modelo que, si bien tiende a federal, necesita aún avanzar más para ser verdaderamente un modelo federal.

Quisiera centrar mi reflexión sobre esta segunda parte del título del Seminario, sobre la que el señor Tamames ha hablado con mucha autoridad -mucho más que yo-, es decir, sobre el Euro y lo que se refiere al modelo federal por construir. Al tomar la decisión de crear una Unión Monetaria por parte de los Estados adheridos al Tratado de Maastricht, decidiendo crear una parte de política económica común y una parte de política monetaria, no osan siquiera a utilizar un nombre. De hecho, si habéis leído los primeros artículos del Tratado de Maastricht ni siquiera se habla de la Unión Monetaria, se habla de política económica y sólo después, de política monetaria. Será en las disposiciones transitorias donde encontramos las palabras: Unión Económica y Monetaria, concretamente, en los artículos 103, 104, 105, se indica que es necesario realizar una Unión Económica y Monetaria, pero la idea estaba clara desde entonces.

En el informe Delors existe una palabra que está hoy muy de moda y es "fundamentalista". Detrás de esa idea se encontraba la indivisibilidad de la política monetaria, pero había sobre todo dos cosas que no encontramos en el Informe Werner de principios de los años 70, ni en las decisiones que atañen al Sistema Monetario Europeo. La primera es la creación del Banco Central; y la segunda radica, sobre todo, en la idea fundamental de que eran necesarias tres etapas para la realización de la moneda única en una fecha concreta.

La decisión de los Gobiernos fue una decisión valiente, y que, a través de la experiencia que hemos vivido estos últimos diez años podemos constatar que se trató de una buena decisión.

Por ejemplo, no sé si recuerdan que los presidentes del Bundesbank aducían que no se podía realizar la Unión Monetaria sin llevar a cabo primero la Unión Política, y la experiencia nos ha demostrado que sí se puede. De hecho, ha sido posible realizar la Unión Monetaria sin, al menos por el momento, realizar la Unión Política. Por otro lado, estaba la idea de los británicos, de los ingleses que lanzaron un contraoferta -no sé si lo recuerdan- que decía: "¿por qué crear una moneda única? Hagamos una moneda común que es algo completamente distinto a una moneda única". Menos mal que los Jefes de Estado, de Gobierno, han ganado en el sentido de que impusieron esta decisión gracias a la cual nos encontramos hoy en la antesala de la introducción de la moneda única.

Y todo ello ha llevado a introducir esta cuestión en el marco de la Europa de hoy, en el marco de una Europa en crecimiento. Siempre hemos dicho que el crecimiento de Europa produce problemas de funcionamiento en los sistemas comunitarios, pero fíjense en lo que ha sucedido cada vez que se ha adherido un nuevo Estado. El primer crecimiento se produjo en 1972 con la entrada de los británicos, los daneses e irlandeses, el segundo con los griegos, el tercero con los españoles y portugueses y el cuarto con suecos, austriacos y finlandeses. Con

cada nueva incorporación se ha llegado a una profundización de la construcción comunitaria, siendo la Europa de los 12 capaz de tomar una decisión acerca de la moneda única. Por lo tanto, esto quiere decir que Europa tiene posibilidades de evolución casi escondidas, que derivan de un compromiso político fuerte que ha permitido, hasta el presente, avanzar de una forma considerable.

Pero la cuestión que debemos plantearnos ahora, al principio del tercer milenio, es si este dinamismo interno que realizaba avances a medida que crecía y nos ha permitido llegar a los 15 miembros actuales, existe todavía y por lo tanto si la Unión Europea que tenemos delante de nosotros, la que ha llegado a 15, la que está en estos momentos creciendo hasta 27, estará en condiciones, en los próximos años de dar respuesta y hacer frente al desafío de su crecimiento, al desafío de la Unión Monetaria y al de la globalización al mismo tiempo.

Y mi conclusión personal acerca de esta cuestión, es que este dinamismo que ha sido capaz de hacer avanzar a Europa hasta el punto en el que hemos llegado, no será capaz de dar a Europa las respuestas necesarias para hacer frente a estos tres desafíos que tienen que ver con un cambio fundamental para la construcción europea. Y es la razón por la cual vuelvo a retomar el asunto acerca de lo que os comentaba sobre que el Euro, aun siendo la expresión de un modelo federal, debe ser considerado como la expresión de un modelo federal por construir. Por lo tanto, se tendría que completar la construcción comunitaria y finalmente se debería completar la realización de esta Europa Federal que no hemos realizado hasta el momento.

Se plantean dos cuestiones: la primera es el contenido de la Europa Federal; y la segunda, más importante aún, es el método para llegar a esta Europa Federal. Si quieren, podemos tratar entre nosotros cuál debe ser el contenido de una Europa Federal. Si echamos una mirada a nuestro alrededor, comprobaremos que en el mundo existen muchos ejemplos y formas de Estados federales; por ejemplo, el sistema federal americano es diferente al sistema federal alemán o al sistema federal canadiense o al sistema federal belga o al sistema austríaco o australiano. Sin embargo, hay unos elementos comunes a todos estos sistemas que no tienen que ver con el reparto del poder entre los Gobiernos y los Estados miembros pero que atañen a un punto fundamental que hace que, si falta ese punto, el propio sistema federal se hunde: es la cuestión de la solidaridad.

El sistema federal se mantiene si la solidaridad existe entre las diferentes partes del sistema. Yo vivo desde hace 24 años en Bélgica y estoy seguro de que el día en el que los extremistas flamencos ganen su batalla según la cual los impuestos pagados en la parte flamenca de Bélgica sólo deben ser empleados en la parte flamenca, en ese momento, el Estado federal desaparecerá. Esta misma situación se produciría en Italia si algún día ganara algún partido extremista, que estoy seguro conocen bien, Por lo tanto, si hay un punto que concierne y que es común a todos los sistemas federales es la cuestión de la solidaridad.

Por lo tanto, si queremos construir un sistema federal europeo sobre la base del principio de subsidiariedad debemos hacer acompañar él la cuestión de la subsidiariedad la cuestión de la solidaridad. No se trata tan solo de una cuestión de transferencia de recursos de una región a otra del sistema federal, sino de un sistema de carácter constitucional que debe estar garantizado por reglas con carácter constitucional. Por ello, este es el punto sobre el que tendríamos que reflexionar en los próximos años.

En lo que se refiere a la puesta en marcha de un gobierno con carácter europeo capaz de garantizar el principio de la subsidiariedad junto al principio de la solidaridad, no quiero pronunciarme.

Sobre la cuestión del sistema institucional, seguramente volveremos a ello en el debate, quisiera retomar la primera cuestión que se refiere al asunto del método. No se puede realizar una Europa federal con el método de la negociación entre Estados soberanos, Para llegar al sistema federal es necesario dotar a Europa de un proyecto de carácter constitucional, y ese proyecto de carácter constitucional como todas las construcciones que vivimos en nuestros países está basado sobre los principios del primer artículo de nuestra Constitución, que varía de un país a otro, pero que tiene un elemento común, En la Constitución alemana se dice: "El poder constitucional pertenece al pueblo". En la Constitución Italiana se dice: "La soberanía pertenece al pueblo", y así sucesivamente en el resto de Constituciones. Por lo tanto, para construir una Europa de carácter federal sobre la base de un proyecto constitucional hay que volver a la fuente de la soberanía que no es el gobierno, sino el sistema institucional. La fuente de la soberanía es el pueblo, por lo que deberíamos ser capaces de elegir un sistema de negociación que fuera al mismo tiempo democrático y transparente y que diera la posibilidad a los representantes democráticos de los ciudadanos, de los pueblos reunidos en el seno de la Unión, de expresar las exigencias comunes, los valores comunes y de inmiscuirnos en una construcción común, que debe ser el marco en el que se reconozca todo el mundo.

El Movimiento Europeo Internacional y muchas otras Organizaciones No Gubernamentales sostienen la idea de que al igual que la Carta de Derechos Fundamentales adoptada en Niza, es necesario un método de negociación política en el cual se encuentren los representantes de los poderes constituyentes compartidos, es decir, los Gobiernos nacionales, los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Estos cuatro poderes constituyentes compartidos deben encontrarse en el seno de una Convención, les recuerdo que cuando se fundaron los Estados Unidos de América se llevó a cabo una Convención en la que existía un organismo que se llamaba Congreso Continental que era comparable a nuestro Consejo Europeo que reunía a los Jefes de Gobierno de los 13 países que componían la Convención, y cada Jefe de Estado de esos gobiernos tenía derecho a un voto y derecho de veto sobre los demás. No obstante, tuvieron el valor de ceder su poder constituyente a una Convención que estaba compuesta por 55 miembros y entre todos ellos redactaron la Constitución americana que inicialmente fue ratificada por 12 ó 13 países haciéndolo posteriormente el resto.

Yo diría que esta idea de la Convención tiene un componente histórico ya que la Constitución americana fue creada por una Convención por lo que mantenemos la idea de una Convención que logre, a nivel europeo, crear una Asamblea Constituyente. Esa sería la mejor de las ideas: pedir a los ciudadanos que eligieran una Asamblea Constituyente Europea.

Dado que sería muy difícil elegir esa Asamblea, habría que luchar por conseguir una Convención. Esta Convención, que como decía es el lugar donde pueden compartir el Poder Constituyente los cuatro grandes, que son los Gobiernos nacionales, los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, es la que debe crear, en su seno, un proyecto con carácter constitucional.

Sin embargo, para llegar a ese resultado hace falta una movilización de la opinión pública y esta es la razón por la cual las organizaciones de carácter no gubernamental que se expresan en el seno de un Foro Permanente de la Sociedad Civil, demandan que esta Convención pueda, no solamente ser un lugar de negociación con los cuatro poderes constituyentes compartidos, sino ser al mismo tiempo un lugar de diálogo con la sociedad civil. Por lo tanto, hay que establecer un método de diálogo estructurado y permanente entre la Convención y las Organizaciones No Gubernamentales y que, al igual que cuando se aprobó la Carta de los Derechos Fundamentales, la Convención pueda elaborar diferentes proyectos en los que cada gobierno pueda reconocer, un proyecto global y coherente, un proyecto con carácter constitucional que pueda ser aceptado por los gobiernos.

Puesto que la Unión Europea está compuesta por pueblos y Estados miembros y los Estados están representados por los gobiernos, los gobiernos son los que deben definirse sobre los proyectos elaborados en la Convención y esperamos que al final de este proceso, hacia el 2003 ó 2004 exista un proyecto de constitución, que tendrá, en la primera parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de Niza.

Este proyecto podrá ser ratificado por los Estados que lo consideren, al igual modo que en la Convención de los Estados Unidos, los acuerdos fueron ratificados por 12 miembros. En la hipótesis de que dos o tres países no lo ratificaran yo parto de la idea de que hay que seguir adelante tal y como se hizo con el Tratado de Roma y con la Unión Monetaria; hay que partir de la idea de que esta Europa con carácter democrático federal debe ser realizada por los Estados que lo deseen y, por lo tanto, hay que correr el riesgo de dejar en algún sitio un vagón más lento, como el británico o cualquier otro, que pueda adherirse cuando así lo desee, como ha sucedido con la Unión Monetaria.

Y para finalizar diré que el final del proceso de la Unión Monetaria debe ser una Unión política con carácter federal que, tal y como he indicado, debe realizarse con un método democrático y volviendo sobre la fuente de la soberanía que pertenece a los pueblos, los pueblos europeos, siendo éste el único modo de crear un sistema democrático basado en los principios del respeto mutuo y la tolerancia, que son los principios característicos de la sociedad europea.

EL EURO: NUEVO MODELO ALTERNATIVO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

Paul ORMEROD
Director de Volterra

Presentación realizada en Bilbao, el 6 de noviembre, en el Seminario *El euro como expresión de modelo federal y social de La Unión Europea*.

En esta presentación quiero dar a conocer algunas reflexiones sobre el papel del euro en la economía global. Pretendo mirar desde la perspectiva de, por ejemplo, un candidato a convertirse en miembro de la Unión Europea: uno de los países de Europa del Este que venido realizando un esfuerzo para ajustarse al concepto de una economía de mercado, a las realidades de la economía mundial. O, de forma más general, desde la perspectiva de países de Sudamérica o de Asia Oriental que, aun sin ser extremadamente pobres, todavía están muy lejos de Europa Occidental en cuanto al nivel de vida.

Mi propio país, el Reino Unido, ha permanecido, como sabemos, fuera de la zona euro, al igual que Dinamarca y Suecia. Quizá debería decir unas palabras acerca de la perspectiva británica, que resulta rara y atípica. El Reino Unido constituye una economía muy grande y poderosa. Al igual que Japón, sería muy capaz de sobrevivir y prosperar fuera de la zona euro, siendo ésta la conclusión del debate político que está teniendo lugar en el Reino Unido. Con todo, ello no equivaldría en absoluto a una retirada de la UE en sí, una idea que no tiene prácticamente ningún apoyo real en Gran Bretaña, aparte de un sector de personas de edad cada vez más avanzada.

Creo que hay obstáculos bastante serios respecto a la entrada británica en el euro. Mencionaré sólo dos. Primero, está claro que el ciclo económico del Reino Unido no ha convergido con el de las economías de la zona euro¹. Segundo, la economía política interna del Reino Unido implica que un gobierno debe celebrar un referéndum sobre la cuestión de la entrada, y que un referéndum de ese tipo es difícil de ganar. La historia del Reino Unido es muy diferente de la de otros miembros del euro, hecho al que a veces no se le da la suficiente relevancia en otros países. Gran Bretaña tiene una fuerte afinidad con los Estados Unidos, durante siglos ha desconfiado de cualquier proyecto de crear un Estado único y fuerte en el Continente y, por supuesto, tuvo una experiencia diferente en la Segunda Guerra Mundial, que todavía hoy ocupa un lugar importante en el imaginario popular.

Pero, ¿qué significaría el euro para un país mucho más pobre? Muchos países están deseando entrar en la UE, y en la Tabla 1 podemos ver enseguida por qué. Aquí se muestra el PIE per cápita, en 1975 y en el 2000, de Grecia, Irlanda, Portugal y España. La tabla no muestra los datos brutos, sino el PIB per cápita de esos países en comparación con el núcleo rico de la UE, compuesto por Francia, Alemania, Italia y el Benelux.

En 1975, estos cuatro países eran bastante pobres y marginales en la Europa Occidental. En el año 2000 ya habían empezado a acercarse a los niveles de ingresos del núcleo de la UE. Todos los países de la UE crecieron en términos absolutos entre 1975 y 2000, pero los cuatro «marginales» de 1975 crecieron con mayor rapidez.

¹ Véase P. Ormerod y C. Mollath: «Random Matrix Theory and the Convergence of European Business Cycles 1978-2000», cond-mat/0103333.

Tabla 1	PIB per cápita en comparación con el núcleo de la UE (%)	
	1975	2000
Grecia	55	65
Irlanda	55	90
Portugal	55	65
España	70	75

Source: CIA

No puedo resistirme a mencionar que la forma más fácil de conseguir estos datos en la Red fue por medio del sitio web de la CIA. El gobierno estadounidense ofrece un acceso rápido y gratuito a grandes cantidades de información. No es el caso de agencias europeas como Eurostat, cuyos sitios suelen ser de acceso lento, y que cobran por casi todo. Este hecho constituye una lección en cuanto al fomento del uso de las nuevas tecnologías.

Pero el punto clave de la Tabla I es que ser miembro de la Unión Europea ha beneficiado definitivamente a los miembros más pobres, lo cual constituye un incentivo importante para que otros países ingresen en la Unión.

Sin embargo, el euro no ha podido jugar un papel muy importante a la hora de ayudar a estos países a empezar a acercarse al núcleo rico en lo referente al nivel de vida. Una razón simple pero muy importante es que el euro no existía hasta 1999. Este acercamiento se ha dado en parte por la concesión de subvenciones de los países más ricos, y en parte por la mayor integración de España, Portugal, etc. en el mercado de la UE, más amplio.

Por supuesto, ahora se sostiene que el euro intensificará este proceso, reduciendo costes de transacción y promoviendo la transparencia de precios. Aunque esto sea cierto, es mucho menos importante que la necesidad de completar el proceso de puesta en práctica del concepto del mercado único. Aún existen demasiadas barreras que obstaculizan el comercio y la competencia dentro de la UE. Por poner un ejemplo, el carísimo precio de los billetes de avión de la mayoría de las rutas europeas se debe al deseo de la Comisión de permitir, sea como sea, una serie de ayudas masivas que se siguen pagando a compañías aéreas nacionales ineficientes. Las energías utilizadas en la introducción del euro se podían haber aprovechado mejor quitando barreras comerciales y completando el mercado único.

El aspecto más destacado de aproximadamente la última mitad de siglo es que un gran número de países, principalmente de Asia, han visto crecer rápidamente sus niveles de vida. En primer lugar Japón, y luego países como Corea del Sur y Singapur, Malasia, Indonesia y ahora India. Son precisamente aquellos países que han adoptado el concepto de globalización y creciente integración con el resto del mundo los que mejor van. Estados como Birmania, Corea del Norte y Afganistán, que se han aislado, son los que han retrocedido.

Por consiguiente, ser miembro de la UE ofrece los beneficios de la globalización, del acceso libre a un mercado enorme. Además, ser Estado miembro es una clara señal que certifica capacidad crediticia y estabilidad política. Ello permite a estos países atraer inversiones directas del extranjero. Además, la UE proporciona importantes ayudas para amortiguar los choques que inevitablemente con lleva la integración.

Pero no está claro qué beneficios aporta el euro en sí, prescindiendo del hecho de ser miembro de la UE. Incluso se podría defender que, a fin de cuentas, el euro es un obstáculo - más que una ayuda- para Europa. Desde luego, si yo fuera un candidato a ser miembro de la UE, estaría preocupado. La importancia que se da al euro en lugar de al mercado único me haría temer que las barreras que cierran el paso a lo que yo produzco podrían no caer tan pronto como yo quisiera. De hecho, este concepto no es hipotético, ni mucho menos, como lo

demuestra el debate sobre qué movilidad de mano de obra se permitiría a los países de Europa del Este una vez que ingresaran en la UE.

Por otra parte, hay una gran inquietud que surge del contexto amplio de la economía política, más que de la perspectiva limitada de la economía técnica. Existe una preocupación justificada sobre el impacto que pueda provocar la globalización en el proceso democrático. Se tiene la sensación de que las grandes compañías están tomando decisiones que influyen sobre la gente con más fuerza y a la vez con mayor lejanía que los gobiernos electos.

Esta preocupación es en gran parte equivocada, y a menudo está fuera de lugar. Sin embargo, existe un sentimiento de inquietud sobre la lejanía con que se toman las decisiones. Lamentablemente, el euro lleva consigo su propio déficit democrático. No está nada claro que el electorado de Europa Occidental hubiera seguido adelante con el proyecto del euro si se hubiera sometido a referendos. Es sabido que el único país en que se permitió una votación - Dinamarca- rechazó el ingreso en la Unión Monetaria, a pesar del apoyo abrumador de la clase política dirigente y de los medios de comunicación. Ningún otro gobierno europeo se atrevió a plantear la pregunta al electorado.

A los países de Europa del Este aspirantes a convertirse en miembros de la UE, por supuesto, no les es desconocida la idea de que la elite política tome por ellos decisiones cruciales. Pero la falta de validación democrática es, en mi opinión, un problema potencialmente serio para el euro. En la Europa Occidental, en varios de los países miembros, hemos observado cómo crecen los partidos que no están dentro de la corriente política dominante. El descontento respecto a la lejanía de la Comisión Europea aparece como una característica común de los programas -tan diferentes en otros asuntos- de estos partidos, algunos de los cuales son bastante discutibles.

La creación del euro refuerza las tendencias centralizadoras dentro de la UE. España, al fin y al cabo, no es Eslovenia, sino una economía fuerte y poderosa. Pero, en realidad, ¿qué influencia ejerce el director del Banco de España en las decisiones tomadas en el Banco Central Europeo? Creo que todos conocemos la respuesta. El verdadero peligro que sentiría yo, mirando desde fuera, si estuviera pensando en unirme a la UE y al euro, sería simplemente que mi voz no se escucharía en absoluto. En circunstancias adversas, el proyecto del euro se administraría únicamente a favor de los intereses del núcleo de la UE.

Pero incluso desde una perspectiva francesa o alemana, la particular forma en que se han elaborado las normas de conducta del Banco Central Europeo podría suponer una desventaja. La obsesión por la inflación y la trampa del pacto de estabilidad fiscal podrían impedir que el Banco Central siguiera políticas potencialmente expansionistas en épocas de recesión económica.

Los países de fuera de la UE necesitan no sólo acceder a los mercados de la UE para prosperar con el tiempo, sino que necesitan un buen ritmo de crecimiento del mundo desarrollado, del cual la UE es una parte importante. Los periodos de recesión en el mundo desarrollado se reflejan a menudo en recesiones más duras en cualquier otra parte. Una restricción en los ingresos de divisas fuertes por exportación se puede magnificar con dureza en economías nacionales del mundo en vías de desarrollo. Por ejemplo, en el periodo de ralentización generalizada que tuvo lugar entre 1980 y 1982, los 15 de la UE crecieron en cifras reales tan sólo un 1 por ciento. Pero el crecimiento en Argentina y Brasil fue fuertemente negativo, de - 11 y - 8 por ciento, respectivamente.

El papel de las instituciones, del proceso y las normas que establecen las condiciones en las que los agentes económicos toman decisiones, es a mi parecer absolutamente fundamental para la actuación de las economías. Lamentablemente, las normas que rigen el funcionamiento

del Banco Central Europeo se han diseñado para luchar en batallas del pasado. Todo el enfoque sobre el control de la inflación está muy equivocado. Por consiguiente, las perspectivas de crecimiento de la producción en la UE, y por tanto en el mundo en vías de desarrollo, pueden verse afectadas de forma negativa.

Recuerden -bueno, algunos podemos recordar- los oscuros días de 1973. Desde principios de los años 50, los índices de inflación habían sido muy parecidos en todos los países occidentales. Incluso en 1973, con una fuerte presión inflacionista de los precios de las materias primas del mundo y con los mayores niveles absolutos de inflación, aún se daban esas condiciones. La inflación estaba entre un 6 y un 8 por ciento en la mayoría de los países, siendo algo más alta en Italia, con un 10 por ciento. Tras la crisis del petróleo, la inflación subió bruscamente en todas partes en 1974, llegando hasta el 12 por ciento incluso en Alemania. Pero para 1975 habían surgido grandísimas diferencias en la inflación. En Gran Bretaña, la inflación era del 21 por ciento; en Italia, del 16 por ciento; y en Alemania, sólo del 4 por ciento. Desde entonces, numerosas medidas económicas han tratado de resolver estas discrepancias, que surgieron, tras un largo periodo de convergencia, en un plazo de tan sólo 18 meses. Los responsables de las políticas siguen obsesionados con este periodo, que es de lo más insólito.

En general, las economías occidentales han tenido tasas de inflación bajas. Esto varía, lógicamente, de un año a otro, pero normalmente ha sido bajas. Incluso en las dos décadas de pleno empleo de los 50 y los 60, era sólo de alrededor del 3 por ciento. Con las excepciones del tiempo de guerra y las circunstancias excepcionales que siguieron a la década de los 70, normalmente ha sido siempre incluso más baja. Lo normal es que la inflación sea baja, y los primeros años del siglo XXI no son una excepción.

La inflación es baja debido a la existencia de instituciones y estructuras apropiadas. Éstas son muy complejas, pero se pueden describir con sencillez. Primero, las estructuras del capitalismo, en una medida mucho mayor que cualquier otro sistema social y económico anterior o actual, fomentan la innovación. Segundo, la existencia de la competencia en los mercados del producto. No digo que sea el mundo idealizado de perfecta competencia de la teoría económica, pero no podemos olvidar la importante competencia que hay en la mayoría de los mercados de producto. Estos dos factores establecen el marco general para una inflación baja.

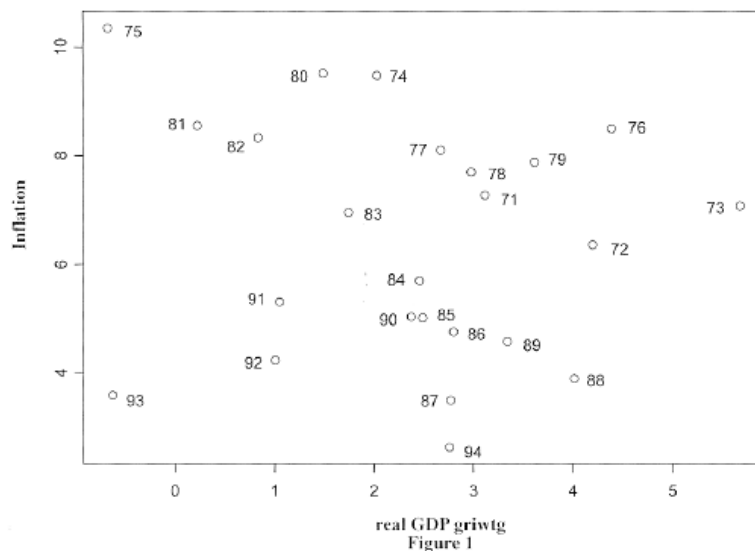
No es casual que las hiperinflaciones (inflaciones que alcanzan una cifra de millones de puntos porcentuales) que hemos visto, se hayan dado únicamente en un grupo concreto de marcos institucionales: en economías de poblaciones sitiadas, en tiempo de guerra y en sociedades en las que la estructura de la sociedad civil es extremadamente tensa. Alemania en los años 20, varios estados centroeuropeos al final de la Segunda Guerra Mundial o las economías de los Balcanes en los 90 son algunos ejemplos de hiperinflación. Todas esas sociedades estaban sometidas a una enorme tensión. Podríamos pensar en algunos países europeos como Gran Bretaña e Italia a mediados de los 70 como ejemplos muy suaves de este fenómeno.

Un monetarista podría afirmar que una política monetaria irresponsable podría resultar más fuerte que estos dos factores institucionales. Si utilizamos la lógica, esta afirmación es cierta superficialmente. Pero en la práctica nunca vemos al banco central de una sociedad occidental ordenada, en tiempo de paz, aumentar la oferta de dinero en 1 millón por ciento, incluso suponiendo que hubiera suficientes helicópteros en el mundo como para esparcirlo. Es mucho más difícil imaginar un caso en el que esto sucediera que imaginar a los trabajadores de Gran Bretaña e Italia siendo disciplinados por una política monetaria en 1974.

Esto implica que la fijación detallada y a corto plazo de las tasas de inflación carece en parte de sentido. Deberíamos determinar en qué tipo de régimen inflacionista nos encontramos -en

uno bajo, actualmente-, y no preocuparnos por las fluctuaciones de un año a otro. El Banco Central debería preocuparse mucho más por el crecimiento de la producción que por la inflación.

**Inflation and real GDP growth in the EU 15, per cent
1971-1994**



La Figura 1 muestra la ausencia de una relación estable entre el crecimiento de la demanda y la inflación en la UE. El cuadro señala la tasa anual de inflación en los 15 de la UE en comparación la tasa de crecimiento del PIB real durante lo que podríamos llamar el periodo de «transición» de 1971-1994. La inflación subió a principios de los 70, gradualmente se contuvo, y a mediados de los 90 había caído por debajo del 3 por ciento.

El aspecto más llamativo del cuadro es que no hay ningún esquema reconocible en la relación entre inflación y crecimiento. El gráfico es el mismo si se utiliza el crecimiento del año anterior. Sin embargo, los responsables de las políticas siguen actuando como si un crecimiento más rápido condujera automáticamente a una mayor inflación. En realidad, un crecimiento rápido puede coincidir con una inflación baja; la situación de EE.UU., en los 90 no es más que el último ejemplo de ello.

Mi mayor preocupación sobre el funcionamiento del euro es la equivocada prioridad que se da a la inflación. Si esto tiene el efecto de limitar el crecimiento de la producción en la UE, los países en vías de desarrollo se verán probablemente más afectados que la propia UE. Lejos de ayudar al resto del mundo, el euro puede ser perjudicial. El potencial paralelismo con la Gran Depresión de los años 30 y las políticas de los responsables de los bancos centrales están demasiado cerca como para relajarse en las circunstancias actuales.

Así pues, en términos generales, si yo fuera un miembro potencial de la UE, diría que las razones para entrar siguen siendo fuertes. Pero esto se debe al acceso al enorme mercado de la UE y al mayor atractivo del país a la vista de las inversiones extranjeras, más que a las escurridizas ventajas del euro. Preferiría que los Estados miembros hubieran centrado sus energías durante los últimos años en la admisión de los Estados de Europa del Este, en vez de centrarlas en el euro. Esperaría que cualquier dificultad económica que pudiera surgir del euro no continuara distrayéndoles de ese camino. Por último, si yo fuera, por ejemplo, un gobierno de Sudamérica, desde luego estaría preocupado por una ralentización de la economía en

Europa, y preocupado en particular por que las medidas del Banco Central podrían agravar la situación, con consecuencias potencialmente devastadoras para mi economía.

LA UNION EUROPEA ANTE EL PROCESO DE GLOBALIZACION: RESPUESTAS POLITICAS, CULTURALES y SOCIALES

Gurutz JÁUREGUI

Catedrático de Derecho Constitucional, UPV /EHU

1. La necesidad de un nuevo orden mundial

Se dice que un sistema es tribal cuando las tribus o unidades se hallan mucho más integradas internamente que en su relación con otras, o que en su unión dentro de la supraunidad. En los sistemas tribales las unidades que lo componen resultan más fuertes que el sistema. Pues bien, el vigente orden internacional constituye, en buena medida, un orden tribal. Más que de *orden* hay que hablar en no pocas ocasiones de *desorden* internacional.

Los cambios producidos como consecuencia del proceso de globalización actual están provocando, en la práctica, una auténtica falta de orden, una verdadera anarquía internacional. Estamos viviendo una crisis general de legitimación no sólo de los estados, sino también del orden internacional por ellos creado. Cada vez resulta más insostenible el mantenimiento del actual sistema de relaciones internacionales.

El contenido de las relaciones internacionales ha sufrido una importante transformación en los últimos años. Tradicionalmente esas relaciones se circunscribían fundamentalmente a las cuestiones de la paz y la guerra, a la representación diplomática de los estados, y él la conclusión de tratados de carácter, generalmente, político o militar. Actualmente, ese ámbito tradicional de las relaciones internacional es se ha visto acompañado de un extraordinario crecimiento e intensificación de múltiples relaciones en los ámbitos medioambiental, económico, comercial, cultural, científico, tecnológico, social, etc..., lo que ha supuesto un importante desplazamiento de los conceptos tradicional es tanto de las relaciones internacionales como del propio derecho internacional.

Estos cambios han hecho que, en el mundo actual, el protagonismo de las relaciones internacionales no sea ya exclusivo de los estados, sino que corresponda a otros muchos entes, instituciones u organizaciones (intergubernamentales, no gubernamentales, infraestatales o, incluso a entidades privadas de carácter mercantil, profesional, cultural, social, etc...). Estamos pasando de una rígida y hermética estatalización de las relaciones internacionales a una enriquecedora segmentación tanto territorial como funcional. Junto a la diplomacia, aparecen varias formas (global, interregional, transfronteriza, intermetropolitana, etc...) de paradiplomacia cuyo sujeto no es el estado, y que son perfectamente compatibles con la diplomacia estatal² (Duchacek, Pgs. 13ss, y Soldatos. Pgs. 35ss, en Michelmann y Soldatos (ed.). 1990).

Resulta, por ello, necesaria una readecuación del derecho internacional, y en o en un doble sentido. En primer lugar, abandonando la idea del mismo como el derecho exclusivamente

² Valgan como ejemplo los siguientes datos. En EEUU y Canadá, cuatro quimas partes de sus estados y provincias financian actualmente casi 200 oficinas de representación exterior a fin de desarrollar el comercio, las inversiones y el turismo. (Fry, en Philip y Soldatos (ed). 1996, pag. 25). Lo mismo cabe decir de numerosas regiones de Europa occidental. En otro nivel, cada vez está siendo más intensa la actividad internacional de las llamadas "ciudades internacionales" englobadas en el Proyecto NICE (New International Cities Era) que acoge a más de 40 de las principales ciudades del mundo. El Proyecto NICE pretende establecer un protagonismo directo de tales ciudades en el ámbito de las relaciones internacionales. Vid. Soldatos, en Philip y Soldatos, op. cit. pags. 203ss).

"entre estados". En segundo lugar, ampliando el contenido y las materias susceptibles de una regulación internacional.

También parece imprescindible la necesidad de otorgar una mayor capacidad de decisión y un mayor poder político a las cada vez más numerosas e influyentes organizaciones internacionales o intergubernamentales. El actual grado de institucionalización de la mayor parte de estas organizaciones (ONU, Consejo de Europa, Unión Europea, etc...) es todavía muy débil, si lo comparamos con su importancia política real. Tales organizaciones pueden y deben actuar como garantes, frente a los estados constituidos, de la defensa de todo tipo de derechos mediante el establecimiento, aní donde sea necesario, de garantías internacionalmente reconocidas.

No basta con crear un orden internacional. Ese orden debe ser, además, un orden democrático. Al igual que ocurre con las instituciones de cada estado, también los organismos y fuerzas sobre los cuales se estructura el orden internacional deben ser objeto de un control democrático por parte de los ciudadanos. Desde este punto de vista, el desafío no consiste en detener el despliegue de la internacionalización -algo que es imposible- sino en democratizar, a pesar de sus dificultades, las organizaciones internacionales (Dahl. 1999. pag. 133).

Ese nuevo orden internacional debe basarse en un derecho internacional diferente. Un derecho capaz de situar a los individuos, los gobiernos y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales bajo un nuevo sistema de ordenación jurídica. El derecho internacional debe trascender por tanto el estrecho corsé establecido por el actual sistema interestatal y estructurar un nuevo orden verdaderamente global o mundial en el que se estructuren poderes e instituciones (tribunales internacionales de justicia, etc...) capaces de imponer sus reglas tanto a los individuos como a los estados y a todas las demás organizaciones infra y supraestatales.

La construcción de ese nuevo orden jurídico complejo hará posible la coexistencia entre un derecho global y un derecho interno basados en una relación de equiordenación y no en una relación de supra o subordinación. Pero, además, debe convertirse en una fórmula imprescindible a la hora de reestructurar sobre nuevas bases, más adecuadas a la realidad política de nuestro tiempo, la relación entre derecho interno y derecho internacional.

En el momento actual no tiene sentido el mantenimiento de una separación tan rígida entre lo interno y lo externo. Afortunadamente, hoy en día se va afianzando cada vez con más fuerza la idea de que la soberanía de los estados no puede servir de escudo inexpugnable frente a graves violaciones de los derechos humanos. Ya no es posible obviar responsabilidades amparándose en el eufemismo del *asunto interno*. Por eso, cualquier actitud que haga prevalecer el principio de la soberanía nacional sobre el respeto a la dignidad humana resulta radicalmente contraria a los más e le mentales principios de justicia (Cassese. 1986. pg. 170).

Esta progresiva difuminación entre lo interno y lo internacional nos sitúa en la perspectiva de un nuevo horizonte cual es el de la necesidad de asumir la elaboración progres va de un nuevo orden mundial.

Ese es uno de los grandes retos de los derechos internacional y constitucional ante el siglo XXI. Un reto que es urgente asumir dada la cada vez más compleja y difusa relación existente entre el derecho de los estados y el orden internacional. Aspectos relativos a la extensión de la soberanía internacional sobre los estados tales como el concepto de intervención, los tipos de intervención (presión diplomática, intervención militar, embargo económico), las razones o

criterios justificadores de la misma, etc... constituyen algunas de las cuestiones más candentes e importantes del mundo actual³.

No es este el lugar adecuado para perfilar un modelo concreto de organización mundial ni, por supuesto, para establecer si el mismo debe adoptar una forma específica determinada (intergubernamental, federal, confederal, etc...)⁴. Lo único que se pretende reseñar es la necesidad de establecer una nueva relación entre los estados y el futuro orden global. Una relación en la que la soberanía de aquellos resulte condicionada por las normas planetarias cuando sea necesario.

La democracia mundial exige un constreñimiento o limitación de la soberanía de los estados, pero, al contrario de lo que ocurre con frecuencia en el momento actual, esa limitación no puede ni debe ser ejercida por otros estados. Ningún estado se halla autorizado para condicionar la soberanía de los demás estados, tal como está ocurriendo ahora con demasiada frecuencia. Las únicas legitimadas para ello serían aquellas organizaciones o instituciones transnacionales a las que el derecho internacional les haya otorgado, previamente, tal legitimidad.

Sin embargo, tampoco basta con esto. Es preciso, además, que las organizaciones transnacionales puedan ejercer su autoridad y sean capaces de limitar el poder de los estados. Todo lo contrario de lo que está ocurriendo en el momento actual, en el que determinadas instituciones internacionales, tales como la ONU, se han convertido, por la inercia de la fuerza, en un dócil instrumento en manos de los estados más poderosos. Así, tras el espejismo de unas relaciones internacionales formalmente equitativas, y tras la pantana de unas organizaciones formalmente internacionales, en la práctica lo que existe es el dominio de uno o varios estados poderosos sobre todos los demás.

2. La ONU: un modelo caduco de orden internacional

La creación de la ONU constituyó un evidente avance con respecto a la situación anterior del mundo. La Carta constitutiva de 1945 fue realmente innovadora en su tiempo y ha influido de modo muy positivo en muchos aspectos a lo largo de todos estos años. La creación de un foro internacional de esta índole en el que todos los estados son formalmente iguales, al menos en ciertos aspectos, ha aportado consecuencias beneficiosas para el desarrollo de muchos países y para el progresivo asentamiento de un sentimiento en favor de la búsqueda de soluciones de consenso para la resolución de los problemas internacionales. La ONU ha sido importante para los países del Tercer Mundo, ha establecido un marco de actuación para los procesos de descolonización y para la implantación de ciertas reformas en las instituciones económicas internacionales. Así mismo ha favorecido, dentro de sus propias limitaciones, la concienciación de la necesidad de un orden mundial basado en el acuerdo entre los diversos estados e, incluso, ha contribuido de forma positiva a una progresiva extensión de los derechos humanos en el mundo.

Ahora bien, la ONU de 1945 no se corresponde en absoluto con la realidad internacional de comienzos del nuevo siglo. Como bien señala Mesa, ambas se hallan en meridianos opuestos (Mesa. 1997. pag. 50). Por ello resulta imprescindible un proceso de acercamiento entre ambas o, para ser más exactos, un proceso de acomodación de la ONU a la nueva sociedad internacional. Las recientes crisis de Irak, Somalia, Bosnia, Ruanda, Kosovo y, estos mismos días, Afganistán, por citar tan sólo algunas de las más cercanas, y el nada digno papel jugado

³ Vid. al respecto Ruiz Miguel y bibliografía por él citada. en Bergalli-Resta. op. cit. Pags. 57ss .

⁴ Como ejemplo de un posible modelo, bastante desarrollado, de democracia "cosmopolita" puede verse Held. 1995. Pags. 271/83.

en ellas por las Naciones Unidas constituyen una buena demostración del profundo grado de divorcio existente entre la realidad y las estructuras formales.

El fracaso de la ONU es consustancial al propio modelo diseñado en su carta constitutiva. En ella se establece la división del mundo en poderosos estados con intereses geopolíticos muy concretos y complejos. El artículo 2 de la Carta señala, en su apartado 1, que la Organización se basa en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros, es decir de los estados, y en su apartado 7 se establece una prohibición expresa a intervenir en las cuestiones internas de cada estado. El reconocimiento y acatamiento del poder de esos estados ha tenido su reflejo práctico en el poder de veto otorgado a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. De esta forma la Carta anulaba de hecho la capacidad de la ONU para actuar como un ente autónomo frente a las presiones de los estados. Esta dependencia con respecto a los estados quedó, además, reforzada por el sistema financiero diseñado para su funcionamiento económico. El resultado de todo ello es que, en el momento actual, la actividad de la ONU se halla completamente condicionada por la soberanía de los estados.

La adecuación de la ONU a la actual realidad internacional implica la necesidad de que los diversos estados renuncien a imponer su propia fuerza en favor de un sistema de seguridad colectivo capaz de proteger a los débiles frente a los poderosos y de responder de forma rápida a los actos que perturban la paz mundial. Pero para ello, la ONU necesita un mayor poder y una mayor autoridad a fin de poder ejercer sobre los estados un verdadero control.

Para ello resulta imprescindible la puesta en marcha de una reforma en profundidad de todo el sistema diseñado en la Carta de 1945. Son fundamentalmente tres los ámbitos sobre los que habría que incidir a la hora de plantear la citada reforma. En primer lugar, parece necesaria y urgente una reforma en regla del Consejo de Seguridad. Su actual composición refleja la constelación de poderes de 1945. De otra parte, el poder de veto otorgado a los cinco miembros permanentes, además de antidemocrático, carece totalmente de sentido en el momento actual. Ello ha hecho que en la actualidad el Consejo de Seguridad resulte débil, indeciso e intrínsecamente incapacitado para adoptar medidas tanto pacíficas como de fuerza a fin de resolver los conflictos (Whittaker. 1997. Pag. 104). De ahí la necesidad de su reforma tanto en cuanto al número de sus representantes, como al establecimiento de nuevas mayorías y la desaparición del derecho de veto.

Un segundo ámbito en el que parece imprescindible la adopción de reformas es el relativo al control jurisdiccional de los actos internacionales y, más concretamente, al reforzamiento del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. En tal sentido, su competencia no debería quedar limitada por la necesidad del consentimiento previo entre los estados sino que debería ser impuesta obligatoria y automáticamente. Además, habría que otorgar carácter obligatorio a sus sentencias. Por otra parte, resulta necesaria la ampliación de sus competencias otorgándole jurisdicción para resolver los conflictos que se planteen entre los individuos y sus gobiernos. Por último y en esa misma línea, resulta urgente la puesta en marcha efectiva del Tribunal Penal de Justicia Internacional aprobado en Roma.

Por último, resulta cada vez más urgente e imprescindible la puesta en marcha de un conjunto de reformas institucionales. Cabría distinguir entre reformas a corto plazo y reformas a largo plazo. Entre las primeras destacarían: la reforma del Consejo de Seguridad en el sentido ya explicado, el reforzamiento de la autoridad de la Asamblea General ante el Consejo de Seguridad, la creación de una segunda cámara, el desarrollo de una regionalización política a través de organismos como la Unión Europea y similares, el otorgamiento al Tribunal Internacional de Justicia de competencias obligatorias, el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional, la creación de una agencia económica coordinadora a nivel global y regional, y el establecimiento de una fuerza militar internacional efectiva y responsable.

Entre las reformas a largo plazo cabría señalar: la redacción de una nueva Carta adecuada al nuevo orden internacional, la creación de un parlamento global, o la separación entre los intereses políticos y económicos. El objetivo final de ese conjunto de reformas lo constituiría la refundación de una ONU asentada no sobre la soberanía de los estados, sino sobre la autonomía de los pueblos que componen el mundo (Ferrajoli, en Bergalli-Resta. 1996. pag. 172) o, en palabras de Ramonet, menos dependiente de EEUU y más pendiente del sufrimiento humano (Ramonet. 1997. pag. 246). Sólo de ese modo podría afrontar la ONU con decisión los principales desafíos del momento como son: la multiplicación de los conflictos armados o el recurso, cada vez más frecuente, a la violencia, la creciente desigualdad económica e injusticia social, los desequilibrios provocados por la explosión demográfica del sur, o las agresiones continuas al equilibrio medioambiental (Mesa. 1997. Pag. 54).

3. La Unión Europea: un nuevo modelo emergente

La debilidad e incapacidad de la ONU no ha impedido el surgimiento y desarrollo de algunas organizaciones y estructuras nuevas, a escala regional, dirigidas a responder a los retos de la globalización. La Unión Europea (UE) constituye, sin lugar a dudas, una de los ejemplos más avanzados de adaptación a la nueva situación. El actual proceso de integración europeo supone, en tal sentido, una reacción al proceso de globalización y, al mismo tiempo, su expresión más avanzada.

Desde 1945, pero sobre todo en los últimos años, los estados nacionales europeos están resultando afectados, en mayor o menor medida, por un doble fenómeno. El primero, exterior, derivado del proceso de interdependencia, cada vez más desarrollado, que se está produciendo en todos los ámbitos sociales, económicos, políticos, militares, etc.", y que se expresa en la aparición de estructuras, instituciones, organismos, etc... supranacionales. El segundo, interno, derivado de los cambios habidos en las relaciones de poder entre los diversos grupos e instituciones (entidades territoriales, corporaciones, grupos de presión, etc...).

En el ámbito externo, la actividad de los estados nacionales se ve condicionada de modo directo e importante por las tendencias globalizadoras que ya han quedado citadas. Así, en lo económico se da una importante disminución de su capacidad para tomar decisiones autónomas como lo manifiesta la implantación de la Unión Monetaria Europea mediante la creación del euro y la constitución del nuevo Banco Central Europeo.

Por otra parte, el papel mediador de los estados entre las regiones económicas y las instancias de poder supranacionales, y su capacidad para ejercer un control adecuado y efectivo de la actuación de los oligopolios económicos se está reduciendo de forma notable. Cada vez resulta más frecuente hablar de procesos de desarrollo regional que superan el marco territorial estricto de los estados.

Lo mismo ocurre en el ámbito político, donde se ha producido una progresiva participación en diversos organismos de cooperación (Consejo de Europa, OSCE, etc.) y sobre todo, una transferencia de competencias fundamentales por parte de los estados a las instituciones comunes de la UE. Se está produciendo ya una eliminación de las fronteras internas que puede conducir, en breve plazo, a la implantación de una ciudadanía europea común. Ya se han unificado o *europizado* determinados asuntos relativos a la Justicia y el orden público tales como asilo, inmigración, terrorismo, narcotráfico, delincuencia internacional, etc..., creándose incluso una Autoridad Policial europea. Los últimos acontecimientos (atentados del 11 de Septiembre, etc...) no hacen sino intensificar esa tendencia.

Quizás donde la disminución o limitación de soberanía se manifiesta de modo particularmente dramático es en el ámbito de la política militar y de defensa. Un terreno que,

como se sabe, constituye una de las razones más importantes, sino la fundamental que otorga al estado nacional su propia razón de ser, la propia justificación histórica de su existencia. El estado nacional se asienta, como es bien sabido, sobre un triple fundamento: territorio, población y soberanía. Pues bien, este triple fundamento está dejando de tener sentido desde el punto de vista militar, ya que se desnacionalizan los ejércitos, a nivel exterior los estados nacionales se convierten en regiones militares, y en el ámbito interior, el ejército deja de cumplir su objetivo histórico de la defensa de la integridad territorial del estado nación.

La simbiosis mantenida en los dos últimos siglos entre sociedad industrial y estado nacional está dejando paso a una nueva simbiosis entre sociedad tecnológica y un nuevo tipo de estructura política que todavía no somos capaces de definir. Es quizás en la UE donde se manifiesta más claramente una nueva forma de gobierno emergente, totalmente diferente del estado-nación clásico. De una parte, si bien contiene ciertos elementos de carácter federal, la UE no es un estado federal. Por otra parte, va más allá de la simple cooperación intergubernamental, salvo en ciertos aspectos muy concretos.

En efecto, la UE carece de un lugar concreto de autoridad suprema. La UE no posee una jerarquía de funciones cuyo vértice sea una autoridad central. No existe un actor hegemónico que sea responsable en última instancia de tomar y aplicar decisiones vinculantes para todos, ni ninguna institución capaz de llevar a la práctica un elemento tan consustancial a todo estado como es el ejercicio del monopolio de la violencia⁵.

Tampoco existe una estructura de cargos formalmente centralizada. La mayor parte de la división de funciones se rige por el principio horizontal de distribución de competencias, y no por el principio vertical de jerarquía. Se produce, de ese modo, una red formal e informal de interacciones horizontales y de continuas negociaciones entre los actores a diversos niveles, cada cual con su base de poder independiente.

La creación de un mercado único está forjando e integrando una economía regional, pero sin las correspondientes estructuras institucionales o los oportunos mecanismos políticos. La UE no aparece configurada como un superestado único. Ello trae como consecuencia un considerable desmantelamiento del poder estatal actual en Europa. La UE no puede funcionar de forma efectiva si continúa manteniéndose como una confederación de estados soberanos sin capacidad para establecer una regulación adecuada de poderes a nivel europeo, estatal-nacional y regional.

Esta superposición entre la UE y los estados nos va a abocar, necesariamente, a un nuevo tipo de organización política todavía sin perfilar, pero con unas características y elementos básicos radicalmente diferentes de los conocidos hasta ahora (Vid. Himsworth. 1996. pag.643). En definitiva, la UE constituye la base para una nueva forma de estructurar el orden mundial. Un orden mundial posthegemónico capaz de reconocer la coexistencia de civilizaciones universales; un orden postWesfaliano capaz de reestructurar la autoridad política en un sistema a varios niveles; y un orden postglobalizado capaz de aceptar la legitimidad de diferentes caminos en orden a la satisfacción de las necesidades humanas (Cox, en Falk y Szentes. 1997. pags. 76/77).

¿Qué papel van a jugar los estados en este nuevo orden emergente? Los estados seguirán manteniendo, al menos en principio, una cierta capacidad para determinar aspectos fundamentales de la actividad política tanto interna como internacional. Y lo seguirán haciendo, entre otras cosas, porque el actual proceso de globalización se halla todavía muy lejos de garantizar un orden mundial político o social mínimamente unificado y homogéneo. Ello hace

⁵ Por no tener, la UE no tiene siquiera un ejército propio, ni una estructura militar. Los asuntos militares se discuten en el marco de la OTAN, y de forma más específicamente europea, en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO).

que el desplazamiento del estado sea, y seguirá siendo, desigual e incompleto. La propia resistencia al proceso de globalización puede incluso justificar un reforzamiento temporal de la soberanía estatal en ciertos aspectos, al mismo tiempo que un debilitamiento en otros.

Existe una gran diversidad de situaciones tanto en los quince estados de la Unión como, sobre todo, en los países de Europa central y oriental que, actualmente, negocian su ingreso. Dentro de la propia UE se plantean, por parte de algunos estados miembros, serias reticencias a ceder parcelas de su soberanía (véase a modo de ejemplo, la negativa de Gran Bretaña y Dinamarca a integrarse, por ahora, en el sistema monetario único, o el rechazo de Irlanda al Tratado de Niza). Pues bien, este conjunto de circunstancias parecen conducir a la configuración de una Europa de geometría variable en la que existirán diferentes grados de integración según los países y los ámbitos de actuación (Bertoli. 1995. Pags. 46/47).

Sea cual fuere el nuevo tipo de organización política emergente, lo cierto es que la progresiva integración de los estados nacionales, va a originar, está originando ya de hecho importantes efectos en principios jurídico-políticos tan básicos y fundamentales como el de la soberanía.

Con el proceso de unificación europea comienza a resquebrajarse, o cuando menos debilitarse, el orden político clásico. Así, frente a la coincidencia entre un ente soberano y un territorio exclusivo donde se ejerce esa soberanía, surge un sistema político multinacional, geográficamente abierto y en constante crecimiento. La porosidad de las fronteras y la intensificación de la interdependencia mutua les incapacitan, incluso a los estados más poderosos de la Unión, para salvaguardar la autonomía de su espacio territorial. Esta erosión de la capacidad de los estados se produce, como ya he señalado, en todo tipo de ámbitos, militares, políticos, económicos, sociales, culturales, y tanto a nivel externo como interno.

Frente a una soberanía única e indivisible se establece una soberanía compartida; junto a las leyes del estado, han surgido normas comunitarias equiparables con aquellas⁶, y también, en su caso, leyes y normas regionales o autonómicas. A ello debe añadirse el surgimiento de un derecho transnacional derivado de los pactos o acuerdos jurídicamente válidos suscritos entre los entes interregionales, transfronterizos, etc...

La idea del estado de derecho, entendido como abstracción última del poder, sigue siendo perfectamente válida y continúa plenamente vigente, pero se trata ahora de un estado de derecho no asentado exclusivamente en el estado-nación. La mutua interrelación entre derecho comunitario, derecho estatal, derecho regional, y derecho transnacional (por no hablar del derecho internacional) hacen que el poder y la soberanía se compartan entre las diversas instancias y sujetos en función de los ámbitos materiales de competencia asignados a cada uno de ellos. El estado nacional deja de tener la exclusividad en cuanto soporte de la legitimación y aplicación del estado de derecho, como lo muestra la presencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea o incluso del propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El vigente proceso de globalización ha abierto profundas brechas en esa concepción formal clásica de la soberanía entendida como poder supremo, originario e independiente. Es evidente que la idea de una sacrosanta soberanía de los estados sustentada sobre la correspondiente inmutabilidad de sus fronteras se halla cada vez más entredicho. Una serie cada vez más frecuente de sucesos tales como catástrofes medioambientales, desarrollo de armas de destrucción masiva, violaciones de derechos humanos, terrorismo internacional, etc... están

⁶ Se prevé que en un futuro cercano el 75 por ciento de la legislación nacional tendrá su origen directo o indirecto en la legislación comunitaria. Vid. Toonen, en M. Arenillas y otros. Granada. 1994. Pag. 18.

provocando el cuestionamiento del principio de soberanía mediante intervenciones cada vez más frecuentes y de diversa intensidad, incluso militar, por parte de la comunidad internacional.

Entre tales brechas cabe destacar la existente entre el sistema político estructurado a nivel estatal-nacional y el sistema económico y financiero estructurado a niveles no sólo estatales sino también globales y regionales. O también la brecha entre la idea del estado como actor independiente y el cada vez más amplio arraigo de organizaciones e instituciones internacionales o en su caso transnacionales. Así mismo, la brecha abierta entre la pertenencia a una comunidad política nacional manifestada en una ciudadanía, una titularidad de derechos, etc... y el desarrollo de un derecho internacional, transnacional o europeo, por un lado, y un derecho regional, por el otro.

Este conjunto de hechos convierten el principio de soberanía, al menos en su sentido clásico de indivisible, ilimitada, exclusiva y perpetua, en una idea totalmente obsoleta y muerta. En un mundo tan multilateralizado, ¿es posible mantener la idea de que los únicos depositarios de la autoridad soberana son los estados? ¿Se puede seguir hablando todavía de soberanías indivisibles? ¿A qué otras instituciones hay que otorgarles, además o en lugar del estado, el depósito de la soberanía? ¿Qué tipo de soberanía a unos y otros? Llegando más allá, ¿tiene sentido en el mundo actual mantener el propio concepto de soberanía? Son preguntas muy complejas a las que no es posible dar respuesta definitiva en un trabajo de estas características. Por ello, en las líneas que siguen voy a limitarme a ofrecer, tan sólo algunas reflexiones provisionales que quizás puedan ayudar a tener una idea más clara sobre este asunto.

En primer lugar, parece conveniente otorgar al concepto de soberanía una nueva dimensión más acorde con los cambios que vienen produciéndose en la estructura de poder.

La realidad está exigiendo ya una aplicación a nivel europeo de ciertos derechos, tales como inmigración, asilo, libre circulación, etc... Veamos, a modo de ejemplo, el problema causado por las grandes migraciones que afectan a Europa en este momento. Los derechos fundamentales afectados por ese fenómeno (libre circulación, asilo, ciudadanía, etc...) sólo pueden ser satisfechos mediante una acción política y, en lo que aquí nos interesa, mediante una normativa jurídica, de carácter comunitario⁷. Resulta materialmente imposible el mantenimiento de una autonomía por parte de los estados en este tipo de asuntos.

Esa progresiva regulación de los derechos fundamentales por parte de la UE y otras organizaciones internacionales viene determinada no sólo por la necesidad de universalizar esos derechos, sino también por la exigencia de otorgarles un contenido radicalmente distinto del hasta ahora vigente. Basta con lanzar una mirada a un derecho, y al mismo tiempo un concepto, tan fundamental como es el de la ciudadanía para cerciorarnos de ello.

Tradicionalmente, los conceptos de ciudadanía y nacionalidad han ido estrechamente unidos en el marco de los estados nacionales. En el derecho clásico, la condición de ciudadano de un estado ha venido directamente ligada a la posesión de su nacionalidad. En el actual mundo de la complejidad ya no es posible mantener esta ligazón. Resulta imprescindible establecer un concepto de ciudadanía totalmente diferente y nuevo, un concepto que permita compatibilizar la titularidad y el ejercicio simultáneo de varias y diversas ciudadanía por parte de una misma persona⁸.

⁷ La progresiva universalización de los derechos fundamentales no constituye un fenómeno exclusivo del área europea sino que se manifiesta, también aunque de forma menos intensa, a lo largo y ancho del mundo. Buena prueba de ello la constituye la creciente emergencia de numerosos instrumentos (instituciones, tratados, convenios o acuerdos tanto a escala universal como regional) reguladores de derechos y libertades

⁸ Para un análisis de las implicaciones que se derivan de una emergente ciudadanía europea en relación a las cuestiones de identidad y legitimidad puede consultarse Koslowski, en Banchoff y Smith. 1999. pags. 155ss.

La era de la globalización mundial está provocando no sólo el fenómeno de la transnacionalización económica, política, etc... sino también el de la propia transnacionalización humana a través de los flujos migratorios. En tal sentido, la idea de los estados europeos asentados en sociedades perfectamente homogéneas se ha convertido en una mera ficción. La sociedad europea actual constituye, de hecho, un complejo y abigarrado *melting-pot* humano donde pugnan por convivir razas, religiones, lenguas, culturas, costumbres y tradiciones extraordinariamente variadas.

Estos cambios no sólo están afectando al ámbito político-institucional, sino a todos los ámbitos, social, cultural, familiar, etc..., de la vida del ser humano considerado tanto individual como colectivamente. Nos enfrentamos ante una profunda crisis del modelo estatal, tal como ha sido concebido hasta ahora. Junto a los conceptos de etnia, nacionalidad, ciudadanía, etc.... cada vez nos resultan más comunes conceptos y realidades nuevas tales como integración, asimilación, sincretismo, pluralismo, intercambio cultural, aculturación, etc...

Dada la estrecha conexión existente entre los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, hasta ahora la existencia de cualquier identidad cultural diferente ha supuesto siempre un obstáculo, un cuerpo extraño, en el estado nacional. Sin embargo, a partir de ahora, la diversidad de identidades culturales va a convertirse en una condición indispensable para el desarrollo e institucionalización de la Europa unida. Los europeos nos enfrentamos a un espacio económico, político y cultural nuevo cada vez más vasto. Mantener y reforzar las identidades preexistentes ya no va a ser un obstáculo sino una condición para la aceptación del nuevo espacio político (Wolton. 1993. pgs. 15/16 y Koslowski, op. cit. pags. 171 /3)⁹.

El actual proceso de integración europea no ha logrado anular, toda vía, la soberanía de los estados. Es de todos sabido que la legitimidad de los Tratados europeos emana o se deriva de las constituciones de los estados miembros. Por lo tanto, mientras no se dé una constitución europea, la soberanía seguirá radicando en las constituciones de los diversos estados.

Sin embargo, la UE se está configurando de forma cada vez más decisiva como una unidad efectiva desde el punto de vista político y económico aunque no se halle regida por una constitución común. Quiérase o no, la UE comienza a verse desde fuera como una unidad con la que se cuenta, y a la que se llama a concurrir en los escenarios políticos mundiales.

Los estados no pueden llevar a cabo, por más tiempo, con plena autonomía, algunas de las funciones clásicas que a él se le asignaban. Ello trae como consecuencia la necesidad de dejar de actuar como unas entidades independientes para integrarse en una colectividad más amplia, bajo una constitución común, que comprenda a varios estados. Y ello por varias razones.

La primera razón la constituye el manifiesto desequilibrio existente entre el grado de globalización económico-social y la permanencia de la vieja estructura jurídico-institucional. Los estados y las instituciones internacionales es cada vez van a tener más problemas para mantener su legitimidad si no son capaces de preservar una cierta autonomía política con respecto a los protagonistas económicos de la globalización, a la hora de atender a los problemas que se vienen planteando.

⁹ El multilingüismo de Europa simboliza perfectamente algunas perplejidades actuales tales como el devenir de la identidad de los estados nacionales y de las comunidades lingüísticas en el nuevo espacio político, o el devenir de la identidad del propio espacio político europeo. Como señala Habermas, de los procesos ciertamente conflictivos y dolorosos de tránsito a sociedades multicultural surge una forma de integración social que apunta ya más allá del estado nacional. (Habermas. 1997. pgs. 180/ 1).

Este predominio de la economía sobre la política resulta particularmente manifiesto en el proceso de integración europeo. La gran debilidad, el talón de Aquiles, del proyecto de Europa diseñado en el Tratado de Maastricht radica, precisamente, en el retraso del desarrollo político frente al desarrollo económico. Sin embargo, esa situación no va a poder mantenerse durante mucho tiempo.

De una parte, la futura ampliación de la UE a nuevos países va a exigir una Europa con base más política, sustentada en la garantía de los derechos fundamentales (Dahrendorf. 1993. pag.81) y en algunos acuerdos en materia de seguridad. Por otra parte, en la conciencia de los ciudadanos europeos cada vez viene arraigando como más fuerza la idea o el sentimiento de que Tratados como el de Maastricht, o más recientemente el de Ámsterdam, o el último de Niza, constituyen más un acto de despotismo ilustrado que una decisión democrática. Por ello, y al menos en lo que a la UE se refiere, tanto los cambios ya realizados como los que vayan a producirse en un futuro inmediato van a hacer imprescindible, en no poco tiempo, la necesidad de una constitución europea común.

Una segunda razón viene determinada por el progresivo desequilibrio manifestado entre las atribuciones forma les otorgadas a los estados por sus respectivas constituciones y la cada vez mayor limitación de sus competencias rea les por parte de las organizaciones supraestatales y, particularmente en nuestro caso, la UE. La superación de ese desequilibrio sólo será posible si se cumplen dos condiciones. De una parte, la construcción de un proyecto común. De la otra, la generación de un mito-sentimiento europeo.

El contenido del proyecto común no debe mirar tanto al pasado y el presente representados por los estados, sino que debe llenarse de futuro. Es obvio que la futura Europa no puede desconocer el contenido y la experiencia democrática alcanzada por los diversos estados. Tampoco puede desconocer las estructuras, instituciones, fuerzas, etc... a través de las cuales se han alcanzado esos logros democráticos. Pero no basta con ello. Es preciso llenar la agenda de futuro. En tal sentido, la UE debe proyectarse hacia la defensa del estado del bienestar, de la solidaridad social, del empleo estable; la preocupación por los derechos humanos universales y la situación precaria del mundo subdesarrollado; la reafirmación de la democracia; la vitalidad de las culturas, etc... (Castells 1998. III. Pags. 366/7).

Con respecto al sentimiento común, la UE aparece hasta el momento como una estructura fría, racional, cartesiana, que no está por ahora en condiciones de apelar a un consenso de sentimientos. Sin embargo, la sedimentación de ese sentimiento europeo va a resultar totalmente imprescindible en el futuro. Lo que mantiene unido a una sociedad no es sólo el proyecto común, lo conscientemente decidido, tal como lo encontramos en una constitución, sino la existencia de certezas indefinidas, del espíritu, que traen causa de la historia común y de la experiencia interior.

La principal lección de esta difícil emergencia de la Europa democrática es la necesidad de romper con las categorías culturales que han dominado la construcción europea durante cuarenta años. En tal sentido, el proyecto de una Europa democrática constituye una revancha de la sociedad contra la economía y contra la política, o al menos contra cierto tipo de política. El proceso de democratización de la UE se halla indisolublemente unido a una política de *grass-roots* en general, y al desarrollo de un "sentido de comunidad" en particular. Cuanto más fuerte sea ese sentido de comunidad más perdurable será la democracia europea y mayor la propensión de la Unión a superar sus conflictos internos (Chrysochoou. 1998. pag. 85).

Por ello, de la misma forma que cabe hablar de un mito del estado, de un sentimiento constitucional, lo mismo cabe decir de la necesidad de un mito o un sentimiento europeo. No es posible hablar de democracia en un sistema compuesto por *demoi* nacionales separados. Tal democracia será posible sólo si todos sus miembros aparecen unidos por un profundo

sentimiento de pertenencia a una comunidad común inclusiva. Y ese sentimiento europeo deberá forjarse, necesariamente, en la diversidad social, cultural, lingüística, etc... dado que la identidad no puede tener el mismo estatus en una sociedad estatal-nacional cerrada que en una sociedad europea abierta (Habermas. 1998. Pag. 635).

Bibliografía

- BERTON, DANILO. *Democrazia, partiti, unione europea*. Franco Angeli. Milan. 1995.
- CASSESE, ANTONIO. *Violence and Law in the Modern Age*. Polity Press. Cambridge. 1986.
- CASTENS, MANUEL. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1
La sociedad red. Alianza. Madrid. 1998 (1)
La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad. Alianza. Madrid. 1998 (2)
La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3. Fin de milenio. Alianza. Madrid. 1998 (3)
- COX, ROBERT. *Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe*. En Falk, Richard y Szentes, Tamás. *A New Europe in the Changing Global System*. United Nations University Press. Tokyo. 1997
- CHRYSOCHOOU, DIMITRIS N. *Democracy and the European Union*. Tauris Academic Studies. Londres. 1998.
- DAHL, ROBERT. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Madrid. 1999
- DAHRENDORF, RALF, FURET, FRANÇOIS, y GEREMEK, BRONISLAW. *La democracia en Europa*. Alianza. 1993.
- FERRAJOLI, LUIGI. *La conquista de América y la doctrina de la soberanía exterior de los Estados*, en Bergalli, Roberto y Resta, Eligio: *Soberanía: Un principio que se derrumba*. Paidós. Barcelona. 1996.
- HABERMAS, JURGEN. *Más allá del Estado nacional*. Trotta. Madrid. 1997 *Facticidad y validez*. Trotta. Madrid. 1998
- HELD, DAVID. *Democracy and the Global Order*. Polity Press. Cambridge. 1995.
- HIMSWORTH, C.M.G. *In a State no Longer: The end of Constitutionalism?* en *Public Law*. 1996.
- JÁUREGUI, GURUTZ. *La democracia planetaria*. Ediciones Nobel. Oviedo. 2000.
- KOSLOWSKI, REY, *EU citizenship: implications for identity and legitimacy*, en Banchoff, Thomas y Smith. Mitchen P. *Legitimacy and the European Union*. Routledge. Londres. 1999.
- MESA, ROBERTO. *La Organización de las Naciones Unidas: ¿espejo de de la sociedad internacional?*, en *Revista de Filosofía Política*. nº 9. Madrid. Noviembre 1997.
- MICHELMANN, H Y SOLDATOS P. (eds). *The Role of Subnational Units*. Clarendon Press. Oxford. 1990.
- RAMONET, IGNACIO. *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*. Temas de Debate. Madrid. 1997.
- RUIZ MIGUEL, ALFONSO. *Soberanía e intervención bélica humanitaria*, en Bergalli, Roberto y Resta, Eligio: *Soberanía: Un principio que se derrumba*. Paidós. Barcelona. 1996.
- SOLDATOS, PAN AYOTIS. *La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'Etat-nation*, en Philip, Christian y Soldatos, Panayotis. *Au-delà et en deca de l'Etat-nation*. Bruylant. Bruselas. 1996.
- TOONEN, THEO AJ. "La Europa de las administraciones" en M. Arenillas y otros: *La Europa de las Regiones*. Universidad de Granada. 1994.
- WHITTAKER, DAVID J. *United Nations in the Contemporary World*. Routledge. Londres. 1997.
- WOLTON, DOMINIQUE. *La dernière utopie. Naissance de l'Europe Démocratique*. Flammarion. Paris. 1993.

EL EURO DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Katsuyuki TANAKA
Embajador de Japón

La comunidad internacional está observando con mucho interés la verdadera introducción de la moneda "Euro" en el mercado, lo que tendrá lugar a comienzos del año entrante.

Por otra parte, muchas opiniones han sido expresadas y numerosas acciones han sido iniciadas en pro o en contra de la llamada "globalización" en la que vivimos. Celebrar un seminario sobre el tema "El Euro como expresión del modelo federal y social europeo" en estas circunstancias es, a mi consideración, sumamente interesante, útil y oportuno. Por eso, quiero agradecerles su amable invitación a participar en este seminario como ponente.

La verdad es que yo no soy experto en economía, por eso no les puedo ofrecer un análisis o un comentario teórico sobre el euro, pero quiero tratar de explicarles los puntos de vista del Japón, en particular el del círculo económico del Japón, sobre la actualidad y las perspectivas del euro.

El primer punto que quiero exponerles, en cuanto a la opinión que comparten los japoneses, es que " la introducción real del euro es el fruto de muchos esfuerzos durante largo tiempo para la integración europea y es el símbolo de la perfección de la integración monetaria y de la irrevocabilidad del proceso de la integración europea y será el promotor primordial para la aceleración de dicha integración". Los esfuerzos realizados de forma concertada por los países miembros son objeto de la admiración y el respeto de los japoneses. Hace 10 años, era difícil para nosotros creer que la moneda única circularía en países europeos. Sin embargo, ustedes Europeos, han hecho grandes esfuerzos, y sacrificios también, para la creación de una zona euro, haciendo hincapié tanto en el saneamiento de las finanzas públicas como en la reorganización estructural económica, lo que supone un buen ejemplo para Japón que padece una recesión económica, aunque ligera.

La integración monetaria nos da a los japoneses cierta envidia, puesto que no podemos prever en un futuro cercano, ni mediano, la posibilidad de una integración regional en Asia, como la de la Unión Europea, debido a:

- 1) Las diferencias económicas, políticas, culturales y religiosas existentes en los países de la región.
- 2) Las huellas de jadas por la última guerra -falta de mutua confianza, aunque esté mejorando hoy en día- entre los países de la región.

El segundo punto que quiero mencionar es el hecho de que con la introducción del Euro en 1999, ya se ve de forma clara la activación económica en la Unión Europea a través de la desaparición del riesgo cambiarlo y gran reducción del costo en transacciones, así como el incremento de la competencia entre empresas como consecuencia del fenómeno de globalización.

Según las estadísticas del Japón, el volumen de fusiones y adquisiciones efectuadas por empresas europeas fuera de sus fronteras (Crossborder M&A) ha aumentado drásticamente en los años 1999 y 2000. Las fusiones y adquisiciones efectuadas por empresas europeas en 1999 han crecido un 78% comparado con las cifras de 1998, es decir que represen tan 321 MM de dólares en 1998 y 570 MM de dólares en 1999. Además, las cifras correspondientes al

periodo enero/septiembre 2000 ya habla sobrepasado el volumen total del año 99, alcanzando el nivel de 665 MM de dólares.

Vemos esta tendencia positiva de fusiones y adquisiciones de igual forma en el contexto de las relaciones entre Europa y Japón tras la introducción del euro en 1999. Históricamente, las empresas japonesas se han interesado por América del Norte y Asia como lugares para sus inversiones o fusiones empresariales. Sin embargo, alrededor del año 1999, esta tendencia ha cambiado drásticamente. En 1999 más de la mitad de la inversión japonesa realizada en países europeos fue a Europa, cosa que era inconcebible hace unos años. Por otra parte, el aumento de la inversión europea en el Japón es también muy notable. Por ejemplo, el volumen de la inversión europea en Japón en 1999 era 5 veces superior al del año anterior, y tres veces mayor que la de EEUU en Japón. Vemos en estas nuevas tendencias de Europa y Japón, fusiones empresariales o creación de empresas mixtas como las de Nissan con Renault, Daimler-Chrysler con Mitsubishi Motor, British Cable and Wireless con IDO (International Digital Communication del Japón), Toyota y Peugeot, Sony y Ericsson, entre muchas otras.

El tercer punto que quiero comentarles es el deseo de los japoneses de que el euro, como moneda internacional estable, contribuya a la mayor brevedad posible a la estabilidad monetaria del mundo.

Como saben ustedes muy bien, el dólar americano ocupa un puesto primordial como moneda eje en el ámbito internacional, pero sabemos bien que depender de una moneda de forma excesiva es un riesgo y puede ser muy dañino, tal y como se comprobó en la crisis monetaria de Asia en 1997. En vista de ello, deseamos que el euro establezca su posición sólida como moneda internacional junto con el dólar americano y juegue un papel internacional.

Cuando hablo así del euro, se preguntarán ustedes "entonces, el Japón todavía no considera el euro como moneda internacional". Mi respuesta es: aunque el euro lleva todavía muy poco tiempo en la comunidad financiera y no ha comenzado a circular en el ámbito cotidiano, tengo la seguridad de que va a ser una de las monedas eje a nivel internacional, al igual que el dólar. Sin embargo, es preciso esperar un tiempo hasta que esté considerado así de forma consolidada.

Actualmente, un euro corresponde a 0,9 dólares, situándose un 25% por debajo del valor con el que fue introducido en 1999, por lo que se considera como ligeramente débil para ser reconocido como moneda eje. En este contexto, estamos observando con interés los tres puntos siguientes, para poder considerar el euro como moneda eje internacional:

- 1) El primer punto es el comportamiento general de la economía de la UE y el mantenimiento de la disciplina fiscal. La economía de la UE en general ha venido decreciendo, con el viento desfavorable del mal funcionamiento de la economía estadounidense. En esta circunstancia, es muy importante que la DE mantenga un esfuerzo continuo, solucionando problemas estructurales como la armonización fiscal, la reforma laboral, la reducción de diferencias económicas entre regiones o el mantenimiento de una sana disciplina fiscal. La UE está en un proceso de ampliación y cohesión y estoy convencido de que el interés mundial, hacia los puntos que acabo de mencionar será más intenso al avanzar este proceso.
- 2) El segundo punto es saber si el Banco Central Europeo (BCE) puede ejecutar su política, obteniendo la confianza del mercado. Visto desde el exterior, parece que el proceso de toma de decisiones no es tan transparente como se podría desear. Hay conflictos entre países miembros y se dedica mucho tiempo, quizás demasiado, en la toma de decisiones, lo que, al parecer, no es recibido con buenos ojos por el mercado.

- 3) El tercer punto es la importancia de la participación del Reino Unido en el sistema del euro. Parece que el Reino Unido es partidario de entrar en dicho sistema una vez confirmado el éxito del euro. El sistema euro sin el Reino Unido es algo como el café sin leche. Sea cortado o con mucha leche, el café sabe mejor, según el gusto japonés, con leche que solo.

Además, estadísticamente dicho, la zona euro con la participación del Reino Unido será superior a EE.UU. en cuanto a PIB, lo cual dará de forma drástica la confianza al euro y contribuirá a su reconocimiento como moneda eje internacional. Por consiguiente, visto por nosotros, la participación del Reino Unido en un futuro cercano es muy deseable.

Señoras y Señores, hasta aquí he tratado de explicarles brevemente como la parte japonesa ve la actualidad y la perspectiva del euro y espero que haya servido de alguna forma para su referencia.

Muchas gracias.

¿PUEDE EXISTIR CON ÉXITO LA MONEDA ÚNICA SIN PROFUNDIZAR EN LA UNIÓN ECONÓMICA?

M^a Carmen GALLASTEGUI ZULAICA
Catedrática de Economía Aplicada. UPV/EHU

Agradezco al Consejo Vasco el que me haya invitado a participar en estas jornadas.

El objetivo de mi intervención es el de tratar de reflexionar acerca de las implicaciones que tiene el actual diseño de Europa y sugerir propuestas de reforma que pueden servir para corregir alguna de las disfunciones existentes en la actualidad.

En el proceso de construcción europea hemos presenciado un juego en el que los países miembros han jugado, en muchas ocasiones, de forma no cooperativa. Cada país miembro ha intentado, comprometerse a una coordinación de su política económica con la de sus socios para poder construir un nuevo contexto, el contexto europeo, pero sin renunciar totalmente a su soberanía. Consecuentemente no se han producido, desde el punto de vista económico, las condiciones para que podamos confiar en que el diseño que actualmente tenemos satisfaga todos los requisitos necesarios para conseguir resultados convincentes.

Por otro lado, es claro que entre los ciudadanos europeos no existe un sentimiento de pertenencia común, y por lo tanto se hace difícil pensar que los gobiernos y las instituciones relevantes puedan ejercer su papel de acuerdo con los objetivos que Europa se ha marcado y que enseguida voy a mencionar.

La estructura de mi intervención, que tiene que ser necesariamente breve, es la siguiente.

En primer lugar mencionaré cuáles son los objetivos que Europa se ha marcado; en segundo lugar trataré de mencionar brevemente qué implicaciones tiene la construcción de la Unión Europea sobre tres aspectos. -sobre el crecimiento económico de cada miembro-, -sobre la convergencia real- y - sobre la cohesión social-, entendiéndolo este último concepto como el logro de unos niveles de bienestar social que sean razonables para todos los países miembros de la Unión.

Argumentaré que el diseño actual de Europa no se va a permitir que se logren los tres objetivos por lo que, en la tercera parte de esta intervención me referiré a posibles reformas.

Entrando en la primera cuestión la cuestión de los objetivos recordaré el art. 1 del Tratado de Ámsterdam que dice: "queremos promover el progreso económico y social, queremos un alto nivel de empleo, queremos conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible mediante la creación de un espacio sin fronteras, queremos el fortalecimiento de la cohesión económica y social, queremos una Unión Económica y Monetaria con una moneda única".

También el art. 2 del Tratado insiste en que la Comunidad tiene como misión "promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una Unión Económica y Monetaria, un alto nivel de empleo, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad, un alto grado de convergencia de los resultados económicos entre las regiones y entre los individuos, un alto nivel de protección y de mejora del medio ambiente".

Después de leer estos artículos no queda ninguna duda de porqué los Estados miembros decidieron la creación de la Unión Económica y Monetaria. Pero si queda por analizar cómo está diseñada la unión que hemos construido, mejor la Unión que los políticos han construido, y estudiar sus implicaciones.

Como he enunciado al principio, lo que se observa en el actual diseño es que los países miembros quieren beneficiarse de las ventajas de un mercado interno con una moneda única que permita ganancias en eficiencia, pero al mismo tiempo, se quieren reservar la soberanía para controlar sus políticas nacionales. Por otro lado es claro que en el diseño europeo, la asignación de poderes que se está poniendo en práctica, a través del principio de subsidiaridad, exige una justificación de por qué hay que centralizar las políticas.

La mentalidad europea dominante en la actualidad admite que me rece la pena que se centralice una política sólo cuando acontece alguna de estas tres condiciones:

- I) o bien la cooperación entre los Estados miembros genera beneficios claros,
- II) o bien no es creíble que los beneficios de la acción cooperativa entre los Estados miembros se pueda lograr a través de una coordinación, que no es lo mismo que una centralización;
- III) o bien existen circunstancias en las que es difícil vencer la tentación de que cada país actúe de forma individualiza.

Es decir, en Europa se ha impuesto la creencia de que siempre que sea posible es mejor descentralizar; y la centralización tiene que estar justificada en cualquiera de los tres supuestos que acabo de mencionar.

La noción de que hay una falta de fiabilidad del centro, la lejanía del centro de las preferencias y deseos de los ciudadanos, la posibilidad de que esta lejanía culmine en ineficiencias en la acción gubernamental son argumentos que en Europa están pesando mucho y, sin duda, está bien que así sea.

Al fin y al cabo en Europa todos somos conscientes de que coexistimos diferentes culturas, diferentes idiomas, diferentes instituciones económicas y sociales. Tenemos instituciones europeas que consagran di seños muy descentralizados en algunos Estados pero al mismo tiempo tenemos constituciones en los que la centralización se impone. Nos enfrentamos a una realidad compleja, y todo lo que se ha avanzado ha sido difícil de conseguir.

Sin embargo que remos que Europa funcione, y no queremos que funcione sólo como un gran mercado, sino que queremos que funcione como una unidad que sea capaz de lograr objetivos como los que he mencionado antes y que vuelvo a retomar: el logro de un crecimiento, tanto en output como en el empleo de cada país miembro; el logro de la convergencia real y el logro de la cohesión social.

Estos objetivos exigen que Europa idee formas de relación entre las distintas partes que componen la Unión algo distintas a las que hoy existen. Necesitamos reglas de juego que posibiliten el que las regiones europeas ejerciten el papel que les va a corresponder en una economía en la que no va a existir un super estado.

Tenemos que tratar de adivinar cuál es la forma en que va a ser posible que, dentro de la diversidad que hoy define Europa, se pueda consolidar algo que también es una realidad. Una realidad que sugiere que en Europa disfrutamos de una relativa cercanía, por ejemplo, en relación con los principios morales, una cercanía en relación al respeto de los derechos individuales, una cercanía en apreciar que el sistema económico vigente nos satisface a la mayoría. Por lo tanto tenemos que ser capaces de diseñar una estructura mínima que permita

que los objetivos europeos se logren sin que esto necesariamente implique una homogeneización o una uniformización de todas las instituciones.

En el contexto de la globalización que vivimos Europa va a constituir, está constituyendo un bloque económico que deseamos se configure de forma tal que la diversidad y la riqueza de las soluciones individuales, que hasta el momento ha prevalecido, no se pierda. Es decir queremos poder mantener toda la pluralidad de identidades. Esta es una tarea muy compleja, para la que no tengo respuesta global. Me limitaré a señalar únicamente algunos movimientos que a mi entender son bastante inevitables para que esta consolidación europea se pueda llevar a cabo.

Pero antes, y en relación con aspectos más concretos que están relacionados con el diseño institucional y con la asignación de competencias en Europa, quisiera dejar claro que, desde el punto de vista económico, las características que mejor definen la realidad europea que hemos construido son las siguientes:

- I) Europa tiene una política monetaria y una política cambiaria única.
- II) Europa tiene un presupuesto comunitario que está basado en 6 grandes principios: el de unidad, el de universalidad, el de anualidad, el de equilibrio, el de especialidad y el de utilización de la unidad monetaria de la Unión, del euro. Quizás de todos estos el más relevante sea el del equilibrio, es decir que no puede haber déficits en la Unión Europea.
- III) Europa tiene un único mercado, con libre circulación de personas, con libre circulación de bienes, con libre circulación de capitales.
- IV) Europa tiene también, en cuarto lugar, políticas comunes que fomentan cambios estructurales y que intentan lograr un desarrollo equilibrado. Y dispone de medidas de política económica que intentan fortalecer el sistema de mercado (la política de competencia en un ejemplo en esta dirección).
- V) Además la introducción el euro exige que los países miembros, aunque conserven la soberanía para hacer política económica, tengan que coordinar sus políticas en el seno del Consejo de la Unión Europea; y esto va a implicar por ejemplo que exista una supervisión multilateral. Va a haber una prohibición para las financiaciones privilegiadas por parte del Banco Central Europeo y por parte de los bancos centrales de los países miembros. No se va a poder adquirir directamente deuda pública, va a haber una prohibición de cualquier medida que establezca el acceso privilegiado a las entidades financieras para todas las instituciones y para todos los organismos europeos, las administraciones públicas, para los organismos de derecho público, para las empresas públicas de los países miembros. No va a existir una corresponsabilidad financiera; es decir, que ningún país miembro va a asumir la responsabilidad o los compromisos de administraciones públicas de otros Estados miembros; y va a haber un control de los déficits públicos excesivos, algo que ha sido reforzado después de la firma del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento.
- VI) En Europa, tenemos limitaciones en el campo más microeconómico: una política ambiental común, una política pesquera europea, la política agraria... y hay reglas y regulaciones referentes al mercado laboral. En Europa se han establecido estándares mínimos que han intentado evitar el dumping social pero la realidad es que las realidades sociales estatales se han seguido manteniendo. Quizás en lo que se haya avanzado es en la igualdad entre hombre y mujeres y en las regulaciones acerca de la seguridad en el trabajo. Pero hay otros aspectos en la política social, como puede ser la seguridad social, como puede ser la protección de los trabajadores, en los que

apenas se ha avanzado al estar sujetos al principio de unanimidad en el logro de los acuerdos, tarea francamente difícil. Tampoco las presiones para intentar resolver problemas sociales comunitarios como pueden ser la exclusión social o la pobreza han dado suficientes frutos.

VII) Hay una última característica que quiero mencionar y es que se han aprobado, en Europa, reglas fiscales que han sido puestas en cuestión por muchos economistas.

En cualquier caso, todas estas características económicas que he intentado resumir han tenido implicaciones sobre los aspectos que he resaltado en un comienzo: la garantía de que los países europeos puedan crecer mejor dentro de Europa que estando fuera, la garantía de una convergencia real y del logro de la cohesión o el mantenimiento del estado de bienestar.

En lo que me queda de intervención intentaré pasar revista a si con estas características podemos confiar en que estos tres objetivos se logren.

Un test que tiene que superar todo el entramado post Maastricht es el de permitir que cada país miembro pueda crecer más de lo que hubiera crecido si no hubiera estado dentro del entramado de Europa.

En este sentido mencionaré que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento sostenido y desde luego Europa ha estado garantizando que esta condición se satisfaga. Por lo tanto, es previsible que los países miembros de la Unión Económica y Monetaria seamos capaces de mantener tasas de crecimiento que sean estables aunque esto tampoco quiere decir que los que hayan quedado fuera no vayan a crecer.

Tenemos una combinación de variables adecuada, inflación baja y predecible, tipos de interés reales más o menos apropiados, una política fiscal estable y sostenible, un tipo de cambio que está demostrando estar siendo competitivo, balanzas por cuenta corriente factibles. Por lo tanto a la pregunta de ¿podemos garantizar que los países de Europa crezcan de una forma sostenida?, mi respuesta sería afirmativa.

La segunda cuestión, la convergencia real, me plantea más dudas. ¿Podemos garantizar, con el entramado de construcción europea existente, que la convergencia real sea un hecho? Para poder abordar este tema con un mínimo de rigor tenemos que definir primero si estamos hablando de convergencia en rentas per cápita, si estamos hablando de convergencia en rentas en estados o de si estamos hablando de diferencias en rentas regionales.

La distinción es importante porque puede ocurrir que un proceso de igualación de rentas per cápita, un mayor porcentaje de personas con rentas cercanas a la media se vea acompañada de una divergencia en rentas regionales, es decir, en rentas regionales medias de cada región, y por lo tanto el diseño y las políticas que se precisa para actuar en una u otra circunstancia van a ser muy distintas.

En la mayoría de las ocasiones los análisis que se refieren a la convergencia real se refieren a comparaciones de renta interestatal o de renta interregional. Desde un punto de vista conceptual podríamos pensar en que esta diferencia quizá no tenga mucho interés cuando en Europa la diferencia entre estados y regiones es cada vez más tenue desde el punto de vista económico.

Cada vez hay una mayor integración económica y la moneda única va a propiciar que esta integración económica sea cada vez mayor pero sigue habiendo regiones periféricas en Europa. Y la cuestión inmediata es: ¿qué podemos esperar en el futuro en el terreno de la convergencia? ¿Vamos a presenciar una Europa, al estilo italiano, donde las diferencias entre

regiones se hacen cada vez mayores o vamos a presenciar una Europa, a lo estadounidense, donde se ha producido un proceso de disminución muy, muy importante de las desigualdades regionales a lo largo del presente siglo?

Para contestar a esta pregunta podemos mirar a los datos y a lo que ha acontecido hasta el momento presente pero, además, para predecir el futuro precisamos mirar a dos variables importantes. En primer lugar, la mayor o menor movilidad de los factores productivos.

Cuando la mano de obra es móvil, una región que tiene dificultades para competir y para dar empleo a sus residentes se enfrenta a un declive paulatino y a una pérdida de población. La región puede quedar permanentemente estancada lo que generara un crecimiento des igual a no ser que se contrarreste esta tendencia a través, normalmente, de la intervención pública, y se consiga que un proceso de causación acumulativa, que normalmente entra en funcionamiento, deje de funcionar.

La movilidad de la mano de obra lo que normalmente ocasiona es distribuciones geográficas de la población muy desiguales.

Pero si no hay movilidad de factor trabajo no hay movilidad de la mano de obra, lo que observaremos serán distribuciones en rentas desiguales.

Cuando la mano de obra es móvil, cosa que, de momento no ocurre en Europa, los trabajadores de regiones con problemas se mueven a regiones más prosperas. Las rentas per cápita de estos trabajadores móviles no se resienten pero los que se quedan en regiones menos dinámicas experimentan disminuciones en sus niveles de vida porque los que se quedan van a ser normalmente las personas menos productivas, las personas de mayor edad.

Y si no se actúa el nivel de vida de esas personas, que han quedado en las regiones menos prosperas, va a experimentar un retroceso.

Por decirlo en dos palabras en una situación de movilidad casi perfecta de la mano de obra podemos observar procesos de declive regional muy fuerte y situaciones en las que el éxito y el fracaso de las regiones se tiende a auto-reforzar; en estas circunstancias puede haber una convergencia en renta per cápita pero, sin embargo, habrá una divergencia en renta regional.

Por el contrario, cuando la mano de obra no es móvil lo predecible es una dispersión en niveles de renta per cápita. Habrá regiones con mayor desempleo, menores niveles de renta, y un mayor número de personas que se van a alejar de los niveles medios de renta de las regiones más prosperas.

La evidencia empírica (Eurostat) sugiere que en Europa, con alrededor de 300 millones de habitantes, los ciudadanos nacidos en algún estado de la Unión que viven también en algún otro estado de la Unión, no alcanzan en términos relativos a los ciudadanos que viven en estados de la Unión Europea que no pertenecen a la Unión. Es decir que la gran mayoría de los europeos siguen viviendo en el estado donde han nacido. Y esto no tiene ninguna similitud con lo que ocurre en Estados Unidos.

Y si miramos a los datos referentes a las diferencias regionales y miramos a los impactos espaciales y a los informes periódicos de Europa y del Eurostat sobre la situación socioeconómica de las regiones europeas, nos encontramos con que el gran mercado interior lo que ha introducido son nuevos factores de concentración de la actividad en regiones del Norte. Por lo tanto, factores de divergencia en términos relativos.

Es preciso, por tanto, que estas divergencias no se materialicen o no alcancen una escala cada vez mayor influyendo en la cohesión, porque el hecho de que haya mayores aumentos en la divergencia, o no progresos en la convergencia no van a ayudar, sino al contrario, al logro del objetivo de la cohesión.

Lo dicho hasta el momento creo que es suficiente como para convencerles de que los objetivos de la Unión no son fáciles de lograr y que la situación de partida es suficientemente compleja. La Unión Monetaria tiene que conseguir que cada país crezca más dentro del bloque que si está separado; que las regiones más pobres crezcan más rápidamente que las regiones más prósperas y que, además, haya una consolidación del estado de bienestar en todas y cada una de las regiones y en todos y cada uno de los Estados miembros. Esto no se puede lograr si no hay instituciones públicas bien cohesionadas, bien diseñadas y con capacidad para diseñar políticas públicas correctas y con recursos propios suficientes para poder ejercitar sus competencias. En mi opinión las instituciones públicas europeas no cumplen, en la actualidad, con los requisitos que permitirían dar respuesta a los retos con los que nos enfrentamos.

Por lo tanto es preciso avanzar propuestas de reforma. Mencionare brevemente las que parecen, mucho mejor explicitadas, en el artículo conjunto con el Prof. Ignacio Zubiri que está incluido en un libro editado por la Fundación BBVA el año 1999. Es un artículo en el que pueden encontrar, una argumentación más pausada y por tanto mejor, de muchos de los puntos que he mencionado aquí. En el mismo se propone la consecución una mejor armonización de los impuestos sobre el capital para lo que sería preciso una eliminación de la regla de la unanimidad en las cuestiones fiscales; También se propone, aunque de momento sea una utopía, la aprobación de un seguro de desempleo mínimo común al nivel europeo. No se propone un seguro de desempleo igual para toda Europa, sino un seguro de desempleo mínimo común al nivel europeo. Sería también preciso consolidar la política redistributiva al nivel regional así como la asignación de un impuesto propio para Europa, porque la cuestión de la financiación de las instituciones comunes europeas sigue siendo un problema pendiente.

La escasez de tiempo me impide abordar todas estas propuestas en detalle. Pero si quisiera dedicar un poco de tiempo a la propuesta del seguro de desempleo mínimo común al nivel Europeo.

Hay muchas razones que justifican la existencia de un subsidio de desempleo público. Hay razones de solidaridad, no se puede abandonar a quien por razones coyunturales o por razones estructurales se ha quedado sin empleo y razones de eficiencia: un seguro de desempleo puede evitar que, ante crisis que no son estructurales, los trabajadores se muevan del sector.

Como es bien conocido el sector público europeo no está proporcionando un seguro de desempleo sino que lo hace cada Estado miembro. A nuestro entender esta no es la mejor solución y hay cuatro razones básicas que justifican la propuesta adelantada.

La primera descansa en la idea de que el seguro de desempleo mínimo común permitiría que Europa tuviera ganancias de eficiencia. Al producirse un mejor reparto de los riesgos, se produciría un aseguramiento más completo.

La segunda razón sugiere que la existencia de este seguro mínimo común nos daría a los europeos un sentimiento de pertenencia que todavía hoy no tenemos, siendo más fácil el logro de una Europa cohesionada.

La tercera razón lo constituye el hecho de que el seguro de desempleo común actuaría de estabilizador automático y la cuarta que podría constituir un instrumento básico en la política europea de creación de empleo.

Es claro que Europa no ha resuelto, todavía, el problema del empleo. El seguro podría ser un instrumento de política comunitaria de creación de empleo.

La financiación del seguro podría venir a través de la instauración de una cotización social europea con un tipo uniforme. Las prestaciones podrían ser proporcionales al salario: o alternativamente se podría financiar en base a un recurso propio de la Comisión Europea, si realmente el plan de creación de un recurso propio nuevo, llega algún día a culminarse.

He consumido ya el tiempo que me correspondía. Concluiré haciendo una pequeña recapitulación de la argumentación.

He tratado de argumentar que el diseño actual de las instituciones y de las políticas en Europa no permiten prever que los tres objetivos en los que yo me he centrado que eran el crecimiento individual, la convergencia y la cohesión se vayan a lograr.

Los acuerdos de Maastricht, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la falta de recursos propios e independientes para las instituciones comunes, no permiten ser demasiado optimistas en relación con el logro de los dos últimos, de la convergencia real y de la cohesión. Y por lo tanto Europa tiene que seguir esforzándose en pensar en reformas básicas. He sugerido algunas pero es evidente que puede haber muchas más. Las mencionadas no son la panacea para resolver los complejos problemas a los que la Unión Económica y Monetaria se enfrenta pero constituyen un pequeño movimiento en la dirección adecuada.

Muchas gracias.

EL “PODER” DE LAS REGIONES Y LOS MUNICIPIOS EN LA INTRODUCCIÓN DEL EURO Y EN SU COMUNICACIÓN

Alexander HEICHLINGER*

Director de Cursos. Instituto Europeo de Administración Pública

Antes de nada, permítanme agradecer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo su invitación a contribuir en este debate y en este congreso sobre el euro, así como las actividades que está llevando a cabo en relación con distintas cuestiones europeas. Yo siempre he dicho, y lo repito ahora, que el Consejo Vasco del Movimiento Europeo es una de las organizaciones más sensatas y activas en el marco del Movimiento Europeo, algo por lo que quisiera hacerle llegar mi felicitación.

En segundo lugar, para todos aquéllos que aún no nos conozcan, ofreceré una breve presentación de nuestro instituto y les informaré sobre nuestro cometido y funciones principales. El Centro Europeo de Regiones (CER) de Barcelona se creó en 1996 a modo de satélite del Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) de Maastricht (Países Bajos) en virtud del acuerdo alcanzado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña y el IEAP.

Con arreglo a su vocación y cometido («...apoyar a las administraciones subnacionales para mejorar la gestión pública y aumentar el conocimiento en materia de la UE, así como garantizar la aplicación uniforme de las políticas de la Comunidad, tanto en el ámbito regional como local...»), el CER proporciona una contribución práctica en el proceso de la unificación europea.

El personal del CER está formado por aproximadamente 100 empleados, procedentes de múltiples naciones y disciplinas, entre los que figuran, entre otros, abogados, científicos políticos, economistas, académicos y funcionarios destacados provenientes de todos los Estados Miembros de la UE, así como de algunas regiones. El IEAP y el CER tratan de alcanzar sus objetivos proporcionando capacitación práctica y formación profesional, investigación aplicada y asesoramiento, publicaciones tales como el boletín del instituto (EIPASCOPE), libros y actas de seminarios, etc.

Las dos lenguas oficiales de trabajo del IEAP son el inglés y el francés. Ahora, también es posible obtener información sobre las actividades del instituto a través de su página web. La dirección es la siguiente: <<http://www.eipa.nl>>

* **Alexander Heichlinger**: profesor universitario, de origen austríaco, y director de proyectos en el IEAP-CER (Instituto Europeo de Administración Pública-Centro Europeo de Regiones) en Barcelona. Heichlinger se licenció en economía comercial por la Universidad Leopold Franzens de Innsbruck (Austria), y se especializó en marketing, servicios y turismo y finanzas. Fue estudiante de intercambio en la Universidad Católica de Leuven (Bélgica), en el marco de la Red Europea de Marketing, y recibió becas de la Comisión Europea (beca Erasmus en 1993/94), de la Universidad de Austria (Foro Europeo Alpbach en 1995) y de la Representación de la Comisión Europea en Austria (beca de doctorado en 1997). Antes de incorporarse al IEAP de forma profesional, Heichlinger realizó prácticas en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena y ocupó un puesto de capacitación práctica en la Universidad de Innsbruck. En el CER de Barcelona, Heichlinger dirige proyectos sobre temas tales como el euro y las regiones, las representaciones regionales y el cabildeo en Bruselas, el gobierno electrónico en las administraciones públicas, etc. Asimismo, contribuye de forma regular en el boletín del IEAP, EIPASCOPE, y publica artículos relativos a los temas anteriormente mencionados.

Heichlinger coordina el Centro Europeo de Regiones (IEAP-CER): Calle Girona 20, 08010 Barcelona, Tel: +34 93 567 2404; Fax: +34 93 567 2399; e-mail: a.heichlinger@eipa-ecr.com; página web: <www.eipa.nl>

De acuerdo con el título de mi contribución, *El «poder» de las regiones y los municipios en la introducción del euro y en su comunicación*, me centraré en dos aspectos relacionados con el «poder» de los agentes regionales y locales y la introducción del euro:

- (1) El euro como hito en el proceso de integración económica y, por consiguiente, el posible cambio de la economía política en beneficio de las regiones
- (2) El «poder» logístico, administrativo e informativo de las autoridades públicas regionales y locales con respecto a la introducción del euro en sus territorios

Con objeto de evitar que el enfoque de mi intervención sea demasiado teórico, apoyaré mis comentarios con una presentación de una muestra de casos concretos en los que algunas entidades subnacionales han demostrado aplicar buenas estrategias y medidas preparatorias. Estas muestras se han obtenido durante un estudio que el IEAP-CER está llevando a cabo en la actualidad en cooperación con y para el Comité de las Regiones. Mi intervención también incluirá un ejemplo de una «lista de control» con preguntas y recomendaciones para los días y semanas restantes antes de la entrada en circulación del euro.

I. ¿Cambio de economía política?

El euro continuará alterando el panorama en el que operan las regiones y municipios. Por consiguiente, las regiones están cobrando cada vez mayor importancia. Sus gobiernos han tenido una ocasión excepcional para, entre otros, replantearse las identidades públicas globales de sus regiones, reformar las políticas relacionadas con el atractivo de su ubicación y fomentar los vínculos económicos dentro y fuera de Europa de forma independiente respecto de los gobiernos «nacionales». Por lo tanto, el declive del estado-nación en términos jurídicos, administrativos y, sobre todo, económicos, recibirá un impulso adicional mediante la circulación de los billetes y monedas en euros en los 12 países de la zona euro.

Numerosos autores (entre ellos, Andrés Rodríguez Pose -LSE- y Filip Abraham -KU, Leuven-) han destacado la creciente importancia de las regiones, así como su nuevo papel como agentes económicos básicos dentro del marco de la nueva moneda. La tesis sobre la posibilidad de que las fronteras de los estados-nación experimenten una pérdida considerable de influencia se ve apoyada por dos desafíos distintos:

- Desde *arriba (unidades supranacionales)*, a través (a) de una mayor integración económica (es decir, la mundialización de la economía, el crecimiento del comercio internacional, etc.) y (b) de una mayor integración política (es decir, la transferencia de poderes a los órganos supranacionales, una mayor coordinación de las políticas nacionales, etc.)
- Desde *abajo (unidades subnacionales)*, a través de (a) factores económicos (es decir, la aparición de clusters regionales, la creación de nuevas redes económicas urbanas y locales y sus vínculos a través de las fronteras nacionales, etc.) y (b) factores políticos (es decir, un profundo proceso de transferencia de competencias en la mayoría de los países europeos, la transferencia de poder a las regiones mediante el principio de subsidiariedad, la descentralización de la adopción de decisiones, la creación de órganos supranacionales para las regiones, etc.)

Sin embargo, aún no ha quedado completamente claro hasta qué punto contribuirá el euro a aumentar el poder y la importancia de las regiones. Además, muchos otros factores, tanto políticos como jurídicos, también tendrán repercusiones en el futuro de las regiones en Europa. No obstante, resulta difícil imaginar que las regiones pudieran verse debilitadas en una Europa

en la que exista una sola moneda en el uso diario. Esta circunstancia también la refleja la observación de que estas entidades son cada vez más responsables, de que actúan como pilares en términos de cohesión y solidaridad en Europa.

La consecuencia de una evolución semejante de la integración del mercado, tal y como he mencionado anteriormente, es una especialización regional y local aún mayor (clusters, etc.). Sin embargo, lo que aún no resulta completamente obvio es si el nuevo entorno del euro estimulará la cooperación de los agentes regionales y locales debido a una mayor convergencia e interdependencia, también a través de las fronteras nacionales, o si, por el contrario, aumentará la competencia entre ellos. Ciertos programas, iniciativas y redes, tales como las acciones de INTERREG, la asociación «Eurocities», los cuatro «motores» (Cataluña, el *Land* alemán de Baden-Württemberg, la región francesa de Ródano-Alpes y la italiana de Lombardía) y «Euregios», entre otros, se pronuncian claramente a favor de una mayor cooperación entre las entidades subnacionales.

Por otra parte, ya existe competencia entre las regiones, de acuerdo con las observaciones de un aumento de la divergencia y la aglomeración, que da lugar a la autorreafirmación (por ejemplo, la competencia entre el norte y el sur de Italia, entre las regiones belgas de Valonia y Flandes, etc).

Como resumen de mi primera parte, puedo decir que, aunque parece que la economía política cambiará en beneficio de las regiones en el nuevo panorama con el euro en circulación, también les ha quedado claro a los principales agentes que no es posible considerar el euro únicamente desde esta perspectiva, es decir, como una entidad económica con repercusiones relacionadas con la economía política, etc. Se trata, más bien, de un fenómeno multidimensional, con una importante dimensión socio-psicológica y socio-administrativa. Esta idea me lleva a la segunda parte de mi intervención.

II. La gestión del euro en las regiones y municipios

Para las regiones y municipios de Europa, la llegada del euro ha representado un verdadero desafío en el ámbito de la gestión del tiempo, los costes, los recursos humanos, la automatización, la formación, etc.

Ha supuesto un verdadero reto para ellos porque han tenido que realizar grandes ajustes administrativos para adaptarse a la nueva moneda. Nunca antes en la historia de la humanidad habían desaparecido doce monedas nacionales para abrirle paso a una moneda común. Los gobiernos nacionales por sí mismos no eran capaces de llevar a cabo todos los preparativos necesarios para un cambio que afectará a tantos aspectos de la vida, tanto de la sociedad Europea en conjunto como de los ciudadanos en particular. Por tanto, gran parte de esta tarea ha recaído, en todos los países, en los gobiernos subnacionales.

De hecho, los gobiernos locales y regionales son, en general, los más cercanos a los ciudadanos. En muchos casos, son los responsables de los programas de bienestar social, la educación, el desarrollo económico, el turismo y el desembolso del euro. Pero, quizá, lo más importante de todo sea que, en conjunto, constituyen el empleador más importante de Europa. Por lo tanto, ha quedado claro que entre las adaptaciones que tendrán que realizar las regiones figurarán las siguientes:

- (1) Ajustes jurídicos y cambios institucionales.
- (2) Ajustes organizativos internos (aplicación técnica) y la reorientación de las estrategias de las políticas.
- (3) La coordinación de los esfuerzos con otros niveles (superiores e inferiores).

- (4) Cálculos financieros (de los costes de adaptación, los efectos sobre los presupuestos públicos, los efectos económicos indirectos).
- (5) La adopción de medidas (por ejemplo, campañas de concienciación) para implicar e informar tanto al público como a sus empleados.

El papel de las regiones, hasta ahora, era diferente de un país a otro; en este proceso de cambio continuarán las diferencias: su papel será distinto dependiendo de si existe un sistema federal, como en el caso de Alemania, Austria y Bélgica; un sistema regional, como en España e Italia; una administración descentralizada, como en los Países Bajos y en los países escandinavos; o una estructura «unitaria», como en Francia, Grecia e Irlanda. No obstante, se ha pedido a las regiones de toda la zona euro que realicen esfuerzos considerables para lograr que el uso del euro en la vida diaria llegue a ser una realidad.

La motivación, la velocidad y las medidas adoptadas por las distintas regiones europeas para prepararse para la llegada del euro han sido muy diversas. Mientras que en algunas entidades subnacionales esto se ha debido a un posible retraso en proporcionar el marco jurídico e institucional necesario a un nivel administrativo superior en el que estas entidades han estado funcionando, en otros casos, han sido otras prioridades tales como el cambio de milenio (el «efecto 2000») las que han causado inicialmente más «dolores de cabeza».

Finalmente, durante la segunda mitad del periodo de transición, todos los agentes regionales y locales han aumentado sus esfuerzos para adaptarse al euro. Esto lo ha reconocido, entre otros, el Comité de las Regiones y, por ello, ha lanzado un llamamiento limitado a que se realice un estudio de investigación sobre «La introducción del euro y sus repercusiones en las autoridades locales y regionales: manual de estrategias y medidas preparatorias adecuadas». El contrato para llevar a cabo este estudio se le ha concedido a nuestro instituto, y próximamente se presentará el informe sobre los siguientes casos y ejemplos de regiones y municipios y sus instrumentos y estrategias.

(1) El caso de Dublín (IRL)

Observaciones introductorias:

Aunque el tema concreto del año 2000 (el «efecto 2000») recibió en general una atención prioritaria (en muchos ámbitos, especialmente en el sector minorista, la situación del euro se consideraba más bien como un problema del año 2002), la ciudad de Dublín ha sido consciente, en todos sus sectores, de que no debía desperdiciar el potencial para su territorio local y la oportunidad que ofrece la unión económica y monetaria (UEM).

Y esto ha sido así especialmente en vista de que la decisión del Reino Unido (el principal socio comercial de Irlanda) de permanecer fuera de la zona euro está teniendo importantes repercusiones para el gobierno local, en el que existen bastantes contratos de adquisición entre Irlanda y el Reino Unido. Entre otros aspectos, se encuentran las cuentas bancarias en libras esterlinas, las opciones de divisas, el marketing y las acciones de producción. En lo concerniente a las autoridades locales, el interés principal se ha centrado en la conversión de los sistemas informáticos de los proveedores británicos para que ofrecieran sus productos adaptados al euro.

Teniendo en cuenta que el 77% de los empleos de Dublín se basa en los servicios y en el sector financiero, en rápida expansión, el gobierno de la ciudad consideró el euro como una oportunidad de establecerse como agente principal en los servicios financieros, los servicios compartidos y el comercio electrónico.

Las medidas para el cambio al euro:

Muchas decisiones relacionadas con la participación del gobierno local en el proceso de planificación se adoptaron en el ámbito nacional. Sin embargo, estas decisiones estaban más relacionadas con aspectos de coordinación y estandarización de los enfoques que con los aspectos estratégicos relevantes para las autoridades locales individuales.

En este contexto, se diseñó un «plan de proyecto sobre el euro para Dublín» en el que se destacan, de forma específica, con una planificación temporal y tras evaluar los costes, las funcionalidades necesarias en los sistemas monetarios financieros, incluidas sus repercusiones estructurales de gestión. Para evaluar los efectos comerciales del euro, se tenía la intención de publicar un cuestionario centrado en preguntas específicas tales como las siguientes:

- ¿Quién es el responsable de coordinar el proyecto global de la conversión dentro del gobierno local (asigne la responsabilidad)?
- ¿Cómo se actuará en relación con las autoridades subsidiarias y las empresas del sector público?
- ¿La política relativa a la aceptación y el pago en euros?
- ¿Llevarán las autoridades locales una contabilidad doble durante el primer periodo a partir del 1-1-2002 (contabilidad doble)?
- ¿Está suficientemente preparada la informática para hacer frente a esta situación)?

No era posible responder ninguna de estas preguntas de interés actual sin tomar en consideración las necesidades comerciales estratégicas y las exigencias de los clientes. La preparación de una «evaluación (del riesgo) de los efectos comerciales» se consideró como un elemento esencial del plan. Se examinaron una serie de ámbitos clave en cada gobierno local con vistas a evaluar la capacidad y la aptitud de la organización para responder al cambio. La evaluación de las repercusiones comerciales se podría realizar mediante características que distinguieran entre efectos considerables o reducidos. Ello ha ayudado a la autoridad local a evaluar las consecuencias que podrían tener tanto el éxito como el fracaso de la operación. En este contexto, era necesario evaluar a fondo los principales efectos comerciales: *ingresos, continuidad y competitividad*.

El plan para la ciudad de Dublín también incluía una estrategia de crisis denominada *Plan X*, la cual fue probada o simulada para evaluar las repercusiones de un posible fracaso. Por otra parte, resultaba necesario evaluar el éxito del proyecto utilizando criterios específicos. Era de vital importancia utilizar parámetros adecuados y así se les exigió a los «eurosocios».

El proyecto sobre el euro lo han gestionado el vicetesorero municipal y su equipo. La concienciación respecto al euro se ha llevado a cabo de forma interna mediante seminarios y comunicados para los empleados; además, se ha puesto en marcha un proceso de concienciación y consulta para los clientes. Verdaderamente, había cientos de aspectos que requerían alguna consideración, entre otros, por ejemplo, la contabilidad en euros, la remuneración, las políticas de precios, los impuestos sobre las propiedades, etc. El marco en el que se diseñó el plan está relacionado con el principio de «pago, aceptación, comercio y precios en euros». Las decisiones sobre los sistemas anteriores (leyes, directivas, etc.) se tomaron de acuerdo con el principio de «las 4 erres»: reemplazar, reparar, reescribir, retirarse.

Por otra parte, se creó una lista de control o un inventario de los sistemas para identificar aquéllos cuya supervivencia era esencial, ya que la autoridad local no podría arreglárselas sin ellos. Los cambios se comunicaron a través de una página de la Intranet de Dublin Corporation, a la que pueden acceder 1.500 empleados. Los nuevos sistemas informáticos encargados únicamente se adquirirían si cumplían los requisitos de la UEM. Asimismo, se estaban evaluando los sistemas ya existentes para aumentar su nivel de prestaciones con tecnología avanzada adaptada al euro.

Finalmente, se ha dado prioridad en Dublín a la formación del personal, especialmente en lo referente a la contabilidad y los servicios a los clientes. En el ámbito externo, se ha realizado un gran esfuerzo en las campañas informativas para tratar de convencer al público de que el cambio al euro no va a suponer un aumento de los precios al consumidor, ya que la libra irlandesa es la única moneda europea con un valor superior al del euro (1 euro = 0,787564 libras irlandesas).

(2) El caso de Marche (Italia)

A pesar de las dificultades de la moneda única europea en relación con el dólar estadounidense, la introducción del euro ha marcado el comienzo de una revolución copernicana que ha dado inicio a un nuevo proceso de armonización, integración y comparación, cuyos efectos ejercerán una influencia positiva en la economía, la eficiencia de los servicios y de la administración pública en la región de Marche.

La administración pública de Marche ha desempeñado el papel principal en el proceso de transición al euro: tenía el deber de garantizar la afirmación de la opción ofrecida por el principio «sin obligaciones, sin prohibiciones». Según este principio, durante el periodo de transición, todos los operadores podrán utilizar, sin diferencia alguna, tanto el euro como las monedas nacionales para todas las transacciones con la administración pública.

Ha quedado patente que, para poder lograr cierta homogeneidad, coherencia y unidad de comportamiento, todas las administraciones públicas tendrán que hacer frente a cualquier problema relacionado con la introducción del euro como agente común en el sistema social y económico. En lo concerniente a la región de Marche, se han fijado ciertas metas relacionadas con la estructura administrativa tanto interna como externa. En concreto, desde 1998, esta región se ha centrado en las siguientes líneas de acción básicas:

a) Acciones de relevancia interna:

- La adopción de un plan de acción.
- La creación de una estructura de gestión adecuada.
- La definición de un plan para la formación profesional.
- La conversión de documentos y el redondeo.

b) Acciones de relevancia externa:

- La gestión de algunas actividades financieras y contables que utilizan el euro.
- La difusión del presupuesto regional en euros entre toda la población.
- El desarrollo de una página web: «La región de Marche y el euro».
- El inicio de campañas informativas dirigidas a determinados sectores de la población, entre otros, los adolescentes, los ancianos y los discapacitados.
- La emisión de eurobonos en el mercado financiero internacional.
- El logro de una tarificación internacional útil para la cotización en los mercados financieros.
- La aplicación de nuevas tecnologías informáticas para la colocación de los bonos regionales.

Especialmente en el ámbito de las iniciativas externas, la región de Marche ha llevado a cabo algunas actividades destacables. Como los puntos y centros de información sobre el euro han demostrado no ser tan efectivos y accesibles para el público como se había previsto, la administración pública de Marche ha cambiado gradualmente el centro de atención de su campaña informativa sobre el euro desplazándolo gradualmente hacia los jóvenes. De hecho, ellos han sido los elegidos como los guardianes del edificio de la concienciación sobre el euro dentro de las familias italianas y, por lo tanto, pueden producir el efecto multiplicador deseado. Aparte de la creación de una página web para los usuarios más jóvenes, en junio de 1999 se

introdujo con gran éxito una iniciativa denominada «A scuola di Euro», una «escuela» (peripatética). Dentro de esta iniciativa se enmarcaban actividades como ofrecer explicaciones visuales sobre la UEM y sus repercusiones, celebrar conferencias, etc. Estas actividades las organizaba una escuela local y el resto de los colegios de la región estaban invitados a aprender junto con ellos sobre la nueva moneda. En el curso del año 2000, se intensificaron y ampliaron estas actividades, que se han realizado en todas las ciudades y para todas las autoridades locales de la región de Marche.

La difusión del presupuesto regional en euros entre toda la población

El presupuesto regional fue distribuido por primera vez entre todos los establecimientos expendedores de prensa de la región a partir del 4 de agosto de 1999. En este caso, estaba ilustrado con números y ejemplos con objeto de ofrecer una visión más sencilla e inmediata de todos los desembolsos de la región de Marche.

Desde aquel día, se empezó a distribuir un extracto del presupuesto de forma completamente gratuita en los establecimientos expendedores de prensa de la región, el cual fue adjuntado a cualquier otra publicación diaria o periódica que se comprara. Dicho folleto estaba editado por el Servicio Presupuestario de la región de Marche. Tenía una extensión de 32 hojas y contenía cifras básicas (tanto en liras italianas como en euros) e imágenes esquemáticas que aclaraban el destino del dinero de la región. Se puede considerar este folleto como un verdadero manual con todas las instrucciones útiles. Su objetivo era ayudar a los ciudadanos a comprender los entresijos del presupuesto regional. Las ediciones del presupuesto estaban acompañadas de una publicación en euros.

Desarrollo de una página web «La región de Marche y el euro»

Con objeto de facilitar a los abonados internos y externos de la región de Marche el uso de la nueva moneda, se ha creado una página web, también disponible en inglés, llamada <www.regione.marche.it/euro>

Los temas principales de los que trata esta página son los siguientes:

- Los principios generales, los requisitos de convergencia, los tipos de conversión y un calendario sobre la adopción de la nueva moneda.
- Todas las intervenciones organizadas por la región de Marche para la introducción del euro.
- Una guía sobre la conversión y el redondeo.
- Una descripción gráfica y técnica de todos los billetes y monedas que todos los países europeos tendrán que utilizar.
- Un informe para cada país que ha decidido formar parte de la zona euro.
- El programa Eurologo para las empresas.
- Un repaso de todas las iniciativas organizadas por la región de Marche para fomentar la familiarización con el euro y un mejor uso de la nueva moneda.

(3) El caso de Berlín (Alemania)

Debido a su estructura federal, las responsabilidades relacionadas con el cambio de moneda en Alemania las comparten distintos agentes: el Estado Federal, los 16 *Länder* y las ciudades y municipios. Berlín es tanto un estado federal como una ciudad. Por lo tanto, realiza funciones tanto correspondientes a un estado federal como municipales. Además, las reformas de los distritos (*Bezirke*) entraron en vigor el 1 de enero de 2001, tras las cuales Berlín consta ahora de 12 distritos en lugar de 23.

En agosto de 1997, el gobierno de Berlín designó un grupo de trabajo sobre la UEM, coordinado por el Departamento de Finanzas del Senado. Este grupo estaba compuesto por agentes clave: los distintos departamentos, los 12 distritos, la Cámara de Industria y Comercio y la Cámara de Artesanía. Sin embargo, no tenía autoridad coercitiva alguna. La coordinación entre el grupo de trabajo sobre la UEM y las empresas de servicio público ha quedado garantizada desde el principio.

El Banco Central Alemán (Deutsche Bundesbank), que aún sigue beneficiándose de la experiencia de la introducción del marco alemán en la antigua RDA el 1 de julio de 1990, es responsable de la gestión del cambio de moneda.

El gobierno de Berlín decidió enmendar la legislación, que ya había quedado anticuada, y destinó varios cientos de marcos a garantizar la máxima transparencia, seguridad jurídica y confianza de los consumidores. El dilema entre las limitaciones presupuestarias y la opinión pública se solucionó mediante la decisión del gobierno de Berlín de «suavizar» la legislación siempre a favor de los ciudadanos y de las empresas.

Además de las doce leyes para la introducción del euro en el ámbito federal, se han aprobado de forma puntual una ley berlinesa sobre el euro, así como una regulación sobre la nueva moneda. Asimismo, se han enmendado 66 leyes y 89 regulaciones más. La tarea de coordinar la legislación quedó en manos de los Departamentos de Finanzas y Justicia del Senado. Estos propios departamentos tuvieron que ajustar más de 200 directrices internas.

Alemania es aún el país más inclinado hacia el dinero efectivo de toda la zona euro. En este contexto, la Casa de la Moneda de Berlín, que alberga desde 1280 la casa de la moneda más tradicional de Alemania, ha acuñado 3.400 millones de monedas de euro, es decir, casi una quinta parte de todas las monedas de euro de Alemania. Más de 200 oficinas de pago públicas están solicitando monedas y billetes de euro nuevos, por un valor de 16 millones de euros, para el 1 de enero de 2002.

Después de que se hicieran públicas las características de seguridad de los nuevos billetes el 1 de septiembre de 2001, más de 250 empleados fueron formados para que se las enseñaran a otras personas en todos los niveles de la administración de Berlín, en estrecha cooperación con la filial regional del Deutsche Bundesbank. La empresa de transporte de Berlín se está preparando para cambiar más de 1.300 máquinas expendedoras de billetes y para hacerse con dinero efectivo para ellos, así como para los 5.000 conductores de autobús en el primer día de utilización del euro.

Estrategias de comunicación

Berlín es sólo uno de los muchos agentes que colabora en esta estrategia. Entre otros figuran, por ejemplo, el Comité de Acciones sobre el Euro, incluido el Gobierno Federal, el Deutsche Bundesbank y las asociaciones profesionales. Debido a las limitaciones presupuestarias, el presupuesto anual destinado a las relaciones públicas en Berlín nunca había excedido de 12.000 euros desde 1998. Por lo tanto, era necesario recaudar fondos antes de comenzar cualquier proyecto nuevo.

a) Comunicación interna

En diciembre de 1998 y 2001, se proporcionó a todos los empleados información general sobre el euro junto con su nómina. Las medidas de comunicación internas se han visto complementadas con información diaria a través de los 25.000 ordenadores conectados a la Intranet; 70.000 ejemplares mensuales de direkt (un boletín informativo para el personal

administrativo) y, por supuesto, los representantes del grupo de trabajo sobre la UEM en cada departamento.

b) Comunicación externa

Antes del 1 de enero de 1999, se distribuyeron 250.000 folletos informativos entre los ciudadanos berlineses. Además, todos los miércoles es posible llamar a una línea directa de información sobre el euro. Asimismo, el 1 de octubre de 2001 se enviaron un millón de folletos informativos en lengua alemana para los ciudadanos de Berlín, y se repartieron otros 100.000 folletos en total en turco, croata, serbio, polaco, ruso, árabe y vietnamita destinados a estos sectores de la población. Junto con estas iniciativas, se ha organizado una exposición infantil que comenzará el 3 de octubre de 2001 y que ofrece un viaje de aventuras a través del mundo del dinero en un gran centro deportivo destinado a la juventud situado en Berlín.

Como parte del programa «Euro@Berlín», cuyo objetivo es promover la sociedad de la información, el Gobierno de Berlín inició una Asociación Público-Privada para crear una página web llamada «EuroInfo@Berlín».

Sus metas principales eran proporcionar a las empresas, ciudadanos y empleados del Gobierno de Berlín información concebida y adaptada en función de sus destinatarios y de la región. Esta información incluía más de 200 preguntas y respuestas, listas de control y directrices, entre otros. Además, se aplicaron las técnicas más novedosas de ingeniería de manejabilidad proporcionadas por el Instituto Heinrich-Hertz con el objetivo de garantizar velocidad, eficiencia y facilidad de uso. Todo ello forma parte de una importante estrategia para mejorar la manejabilidad del servicio oficial sobre Berlín en la red: <www.berlin.de>

Asimismo, se proporcionó un fácil acceso a Internet y al correo electrónico. El 35% de los hogares berlineses y el 89% de las empresas de la ciudad forman ya parte del mundo de Internet. Todos los ciudadanos tienen acceso a la red a través de los 150 ordenadores públicos conectados a Internet y situados en las bibliotecas públicas de toda la ciudad. El elemento utilizado por EuroInfo@Berlín para llamar la atención fue el *Hombre Euro de Berlín*. Se organizó un concurso entre 1.100 escuelas de Berlín para buscar un sobrenombre y una historia para este personaje. Los ganadores fueron presentados en una gran «eurofiesta» organizada por la entidad bancaria Dresdner Bank delante de la Puerta de Brandenburgo el 30 de junio de 2001.

Como pueden observar, las autoridades regionales y locales están organizando muchas y variadas iniciativas y actividades. Podría seguir hablándoles de ellas durante largo rato, ya que, especialmente en lo relativo a las medidas comunicativas e informativas, las regiones y ciudades de los estados miembros de la zona euro han sido, en muchos casos, muy creativas e innovadoras.

Sin embargo, como ya he mencionado al comienzo, prefiero poner fin a mi intervención con un ejemplo de una «lista de control» que contiene preguntas y recomendaciones para estos últimos meses que nos quedan antes de que desaparezcan las monedas nacionales. Se debe considerar este ejemplo como un recordatorio, como una lista a la que vale la pena dar un repaso, y que es, además, aplicable a cualquier agente regional y/o local de la zona euro.

«Lista de control»

A partir del 1 de diciembre de 2001:

- ¿Hay suficiente reserva de cheques en euros?
- ¿Se han solicitado los «euromonederos» (dinero efectivo en euros) en las instituciones bancarias?
- ¿Se ha dado la orden de adaptar las máquinas franqueadoras y los parquímetros que funcionan mediante monedas?
- ¿Se han adaptado los formularios y folletos impresos de forma externa? ¿Hay suficiente reserva de dichos documentos?
- ¿Se han modificado todas las regulaciones, directivas, leyes, etc.?

A partir del 1 de enero de 2002:

- ¿Se especifican todas las cantidades en las facturas, contratos, etc. en ambas monedas (primero en euros y después en pesetas)?
- ¿Se han destruido todos los cheques en pesetas y hay suficiente reserva de cheques en euros para satisfacer la demanda inicial?
- ¿Se han adaptado todas las páginas web de Internet?
- ¿Todos los impresos de solicitud indican las cantidades solamente en euros?
- ¿Queda garantizado que todos los contratos estarán en euros?
- ¿Hay suficiente cambio disponible en las cajas registradoras?
- ¿Se han adaptado las máquinas franqueadoras y los parquímetros que funcionan mediante monedas?

A partir de marzo de 2002:

- ¿Las cantidades están indicadas sólo en euros en todos los contratos, letreros u otros documentos?
- ¿Se ha completado el proceso de cambio (por ejemplo, en lo relativo a la información)?

Para terminar, quisiera destacar de nuevo que el euro cambiará radicalmente el marco en el que operan los territorios, tanto en el ámbito nacional, regional como local. Si se aplica con éxito y de forma estratégica, el euro puede dar lugar, por primera vez tras los Tratados de Roma, a una mayor identidad común para los europeos. Además, en combinación con el mercado único y con una aplicación inteligente de las políticas relacionadas con la UE, el euro puede seguir fortaleciendo las regiones, al tiempo que les conferirá mayor autoridad con respecto a sus gobiernos nacionales.

Muchas gracias por su atención.

Institut Européen d'Administration Publique / European Institute of Public Administration / European Center for the Regions (EIPAC) / Examen Center for the Regions (EIPAC)

"Todo sobre mi... Euro"



Alexander Reichinger
Lecturer & Project Leader
EIPAC-ECR Barcelona
Tel.: +34 93 867 2490
e-mail: a.reichinger@eipacwcr.com

Cambio de la Economía Política?

Aspectos a Favor:

- Las regiones y el declive del estado/nación
- Subsidiaridad y descentralización de la toma de decisiones (decision-making)
- Regiones como unidad económica relevante
- Cohesión y solidaridad

Cambio de la Economía Política?

Las (Posibles) Consecuencias:

- Especialización regional y local
- Cooperación regional y local
- Competitividad regional y local

Los „Poderes“ de las Regiones

5 „Euro-Poderes“:

- Adaptación legal y cambios institucionales
- Ajustar la organización interna (implementación técnica) y re-orientación de la estrategia política
- Co-ordinación con otros niveles (superiores e inferiores)
- Estimación financiera
- Creación de euro conocimiento (formación y campaña)

El Caso de "Dublin (IRL)"

Planificación Estratégica y su Comunicación:

- 77% de todo el empleo concentrado en servicios y sectores financieros
- Objetivo de ser un 'global player' en servicios financieros, e-commerce e IT mercado
- **Dublin City Plan:** (1) "4 R's" (reemplazar, reparar, re-escribir, retirar)
(2) Business Impact Assessment
(3) Plan X
- Campaña: 1 euro = 0.787564 IEP

"Check List"- Un Ejemplo

A partir del 1 de diciembre 2001:

- ¿Hay un stock suficiente de talonarios de pago en euros?
- ¿Están pedidos los "start packages" (euro dinero en efectivo) a los institutos bancarios?
- ¿Se ha dado una orden a la adaptación de franqueadoras y cajas de tasas?
- ¿Están adaptados los formularios y folletos, que se hacen fuera de "la casa"? ¿Hay un stock suficiente?
- ¿Están cambiadas todas las normas, directivas y decretos, etc...?

"Check List"

A partir del 1 de enero de 2002:

- ¿Están especificados en doble precio (Euro-PTAS) todos los importes en facturas, contratos etc.?
- ¿Están destruidos todos los talonarios de pago en PTAS y hay un stock suficiente de talonarios en euros para la primera demanda?
- ¿Están adaptadas las paginas web (internet)?
- ¿Enseñan todos los formularios de solicitudes solamente el Euro?

"Check List"

- ¿Está garantizado que todos los contratos se concluyen en euros?
- ¿Está disponible el suficiente dinero en efectivo en las cajas de mano?
- ¿Está terminada la adaptación de franqueadoras y cajas de tasas?

"Check List"

A partir del 1 de marzo de 2002:

- ¿Están quitados todos los indicaciones de doble precio en los contratos, avisos u otros documentos?
- ¿Esta terminado el proceso de cambio completamente (p. ej. información etc.)?

Conclusión

- La introducción del Euro cambiará profundamente el panorama en el cual los territorios regionales y locales actúan
- Información y comunicación como prioridad

EL BCE Y EL PODER MONETARIO EUROPEO

Remigio ECHEVERRIA

Economista Principal del Banco Central Europeo en Frankfurt

I. INTRODUCCION

Un nuevo orden monetario se ha introducido en la Unión Europea a lo largo de la década de los 90. Este importante cambio institucional y funcional ha consistido básicamente en (i) la despolitización del poder monetario mediante la concesión de autonomía a los bancos centrales nacionales; y (ii) la desnacionalización y supranacionalización de dicho poder monetario, mediante la creación del Banco Central Europeo (BCE) y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Estos hechos han supuesto nada menos que la renuncia al control político y nacional de uno de los grandes poderes de la sociedad: el poder de emitir dinero.

Con estas premisas, el 1 de enero de 1999 el euro se convirtió en la moneda de más de 300 millones de personas. En aquella misma fecha y siguiendo las directrices marcadas por el Tratado de la Unión Europea, el BCE asumió la responsabilidad de conducir la política monetaria del área del euro -la segunda mayor área económica del mundo sólo superada por los Estados Unidos- con el objetivo prioritario del mantenimiento de la estabilidad de precios. Para alcanzar este fin, el BCE ha orientado su política monetaria sobre base a tres ejes básicos: (i) el establecimiento de unos objetivos a cumplir; (ii) la elección de una estrategia para cumplirlos; y (iii) la selección de unos instrumentos adecuados para llevar a efecto esa estrategia. Los objetivos, la estrategia y los instrumentos de la política monetaria del BCE proporcionan una base sólida para gestionar y acomodar las incertidumbres de una nueva y diversa área monetaria como la europea. Por último, esta política monetaria del BCE se ha rematado estableciéndolas bases para una efectiva comunicación de sus decisiones.

II. EL MARCO INSTITUCIONAL

Es conveniente destacar el importante papel que el marco institucional juega a la hora de alcanzar objetivos económicos. El Tratado de la Unión Europea (en adelante el "Tratado") proporciona una base sólida para la conducción de la política monetaria en el área del euro.

II.1 La estabilidad de precios como objetivo prioritario de la política monetaria única

En primer lugar, el Tratado establece una clara jerarquía de objetivos para la política monetaria única, con la estabilidad de precios como objetivo prioritario. En el pasado, los bancos centrales a menudo tenían marcados varios objetivos, en muchos casos incompatibles, que probablemente no podían ser alcanzados solamente utilizando la política monetaria. Ese pobre marco institucional llevó a menudo a obtener resultados económicos mediocres, como por ejemplo a los procesos altamente inflacionistas de los 70.

Hoy día, existe un amplio consenso acerca de que el mantenimiento de la estabilidad de precios es el objetivo adecuado para la política monetaria y ese consenso está reflejado en el Tratado. La estabilidad de precios permite identificar más fácilmente cambios en los precios relativos de los bienes y servicios, ya que estos no pueden ocultarse en las fluctuaciones del nivel general de precios. Además, si los inversores confían en que la estabilidad de precios se va a mantener en el futuro no exigirán una prima de riesgo que les compense de los riesgos inherentes a mantener activos en el largo plazo. Por último, la estabilidad de precios evita la

aparición de procesos generales de indiciación que desvían recursos de usos productivos y la redistribución arbitraria de riqueza por la pérdida del poder adquisitivo del dinero que conllevan los procesos inflacionistas o deflacionistas.

Por todo ello, el mantenimiento de la estabilidad de precios es sin duda la mejor contribución que la política monetaria puede ofrecer para crear un escenario de estabilidad económica que sea la base para el logro de otros objetivos más generales, como el crecimiento económico y la creación de empleo. Será una vez alcanzada la estabilidad y sin perjuicio de ella cuando la política monetaria tenga cierto margen de maniobra para crear las mejores condiciones monetarias para explotar el potencial de crecimiento de la economía.

II.2 El BCE - un banco central independiente

En segundo lugar, el Tratado ha hecho del BCE uno de los bancos centrales más independientes del mundo. El hecho de que los bancos centrales sean instituciones independientes del poder político es un requisito fundamental para gestionar una política monetaria orientada a la estabilidad de precios. Aislando al banco central de influencias y presiones políticas, se le otorga credibilidad para comprometerse a tomar todas las decisiones necesarias para alcanzar ese objetivo, y la credibilidad es un elemento clave para una conducción exitosa de la política monetaria. La credibilidad facilita las condiciones para la ejecución de la política monetaria y aumenta su efectividad. Una vez que el público está convencido del compromiso del banco central de mantener la estabilidad de precios, actuará de tal modo a la hora de negociar los incrementos salariales o de fijar los precios que contribuirá al cumplimiento de ese objetivo, creando un círculo vicioso donde el panorama de estabilidad de precios favorecerá la actividad económica.

Además, el Tratado reconoce que la decisión de otorgar la responsabilidad nada menos que de la política monetaria a una institución independiente tiene que venir acompañada de una política transparente y de rendición de cuentas. La transparencia y la rendición de cuentas del banco central han de contribuir a aumentar la legitimidad del banco central y a acrecentar su credibilidad.

En cuanto a su organización interna, es el Consejo de Gobierno del BCE, formado por el presidente y el vice-presidente del BCE, los restantes cuatro miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los doce Estados Miembros que han adoptado el euro como moneda común, el órgano responsable colectivamente de las decisiones de política monetaria en el área del euro. El Comité Ejecutivo del BCE es el órgano encargado de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno.

II.3 La política fiscal - competencia de los gobiernos de los Estados Miembros

Finalmente, en este nuevo marco institucional la política fiscal sigue siendo competencia exclusiva de los Gobiernos de los Estados Miembros. Esta combinación de una política monetaria única con varias y diferentes políticas fiscales sólo podría funcionar si todos los Estados Miembros comparten al menos unos principios básicos en materia de política presupuestaria. El Tratado, complementado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, proporciona esos principios básicos comunes en materia de política fiscal. En concreto, obliga a los países que adopten el euro a respetar un código común encaminado a mantener la disciplina presupuestaria. Al promover el mantenimiento de esa disciplina presupuestaria e imponer límites al crecimiento del endeudamiento público, el Tratado favorece las condiciones para la estabilidad de precios y el crecimiento económico en el área del euro y aumenta la credibilidad de la política monetaria única.

III. EL OBJETIVO DE POLITICA MONETARIA DEL BCE

Como primer eje básico de su política monetaria, BCE ha establecido una definición cuantitativa del objetivo prioritario de la estabilidad de precios marcado por el Tratado. Así, la estabilidad de precios se ha definido por el Consejo de Gobierno del BCE como *“un incremento interanual por debajo del 2% del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) para el área del euro que habrá de mantenerse en el medio plazo”*. Esta definición cuantitativa sirve para guiar las expectativas de inflación, manteniéndolas estables y en un nivel bajo. Además, establece una referencia clara frente a la que el público puede evaluar la eficacia del BCE, que se ve así obligado a rendir cuentas por sus decisiones. Tres aspectos de esta definición merecen comentarse:

“Un incremento interanual por debajo del 2% del IAPC...”

En primer lugar, el límite de “por debajo del 2%” es una definición cuantitativa y no un objetivo anual, es decir, se trata de un compromiso permanente. A diferencia de, por ejemplo, el Banco de Inglaterra, que recibe del gobierno objetivos anuales de inflación, el BCE tiene una definición cuantitativa de estabilidad establecida por el mismo que, como tal, no es revisable anualmente.

Ese 2% es un límite convencional que pretende evitar los riesgos que la inflación conlleva: riesgo de distorsión en el sistema de precios relativos; riesgo de pérdida de capacidad para competir en el mercado internacional; y finalmente riesgo de incurrir en injusticias sociales por la pérdida del poder adquisitivo del dinero, con el correspondiente resultado de una indiciación generalizada de las variables y los valores económicos.

Sin embargo, un límite de menor cuantía no ofrecería ventajas adicionales significativas y tendría, en cambio, algunos inconvenientes: (i) un límite próximo a cero denotaría la existencia de facto de un proceso de deflación debido a los problemas estadísticos asociados a la medición del IAPC (sesgos de calidad de Boskin y sesgo de sustitución); (ii) dada la inflexibilidad a la baja de precios y salarios, la existencia de un cierto margen de aumento de precios permite algunos ajustes de los precios relativos mejorando la asignación de recursos; y (iii) la política monetaria puede perder efectividad cuando el aumento de precios está muy próximo a cero.

“...para el área del euro...”

En segundo lugar, la definición también determina que el área económica relevante para la política monetaria del BCE es el conjunto del área del euro. En una unión monetaria, la política monetaria no puede dirigirse a confrontar presiones inflacionistas (o deflacionistas) en un determinado país miembro. Es más, un incremento de precios por debajo del 2% en el área del euro es compatible con niveles de inflación superiores al 2% en determinadas regiones o países, sin que ello signifique un incumplimiento del objetivo prioritario de estabilidad. Divergencias cíclicas entre las distintas economías e impactos regionales de oferta debidos a factores climáticos o de otra índole pueden justificar diferenciales de inflación entre los países del área del euro. En concreto, los países más afectados por el proceso de convergencia de precios que se produce a medida que aumenta la convergencia real (efecto Balassa-Samuelson) o con niveles más altos de gasto nominal en relación con la oferta pueden tender a situarse por encima del nivel medio de inflación del área del euro.

En consecuencia, cada país tiene que encaminar las distintas políticas económicas nacionales -tanto fiscales (imposición indirecta, disciplina presupuestaria) o estructurales

(especialmente en el campo de la liberalización de los mercados y limando las rigideces de la oferta)- a contener las presiones inflacionistas nacionales excesivas. En el pasado, muchos de los problemas de naturaleza estructural en los distintos países europeos simplemente se ocultaban temporalmente a través de ajustes del tipo de cambio y así su solución era pospuesta. Esto ya no es posible en la unión monetaria y por tanto, es de esperar que ello estimule una actuación más responsable tanto de los gobiernos como de los agentes sociales y demás actores económicos.

“...que habrá de mantenerse en el medio plazo.”

Volviendo a la definición cuantitativa de estabilidad de precios, ésta reconoce que el incremento de precios del 2% debe mantenerse a medio plazo. Ello es un reflejo del hecho de que la política monetaria debe enfocarse también al medio plazo, debido a que las decisiones de política monetaria sólo afectan al nivel de precios tras un considerable periodo de tiempo.

Este enfoque a medio plazo de la política monetaria reconoce la existencia de cierta volatilidad de los precios a corto plazo, resultado de perturbaciones no monetarias (cambios en los impuestos indirectos, variaciones de los precios internacionales de las materias primas...), que la política monetaria no puede controlar. La adopción de una perspectiva a medio plazo permite respuestas graduales y acompasadas de la política monetaria ante cierto tipo de perturbaciones económicas imprevistas, evitándose con ello efectos indeseados sobre la volatilidad de los tipos de interés a corto plazo o con respecto a la economía real.

IV. LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA MONETARIA DEL BCE

¿Cómo se puede alcanzar el ese objetivo mantener la estabilidad de precios por debajo del 2%? La estrategia de política monetaria del BCE permite responder a esta pregunta. El enfoque a medio plazo requiere que el BCE analice de forma regular la información económica disponible para evaluar los riesgos sobre la estabilidad de precios en el futuro. De las tres estrategias tradicionales de la política monetaria, (i) seguimiento de un objetivo monetario intermedio, (ii) seguimiento de las previsiones de inflación, y (iii) estrategia de tipo de cambio, el BCE ha combinado elementos de las dos primeras, olvidándose de la de tipo de cambio, para diseñar una estrategia distinta, nueva y genuina basada en dos formas de análisis. Estas dos formas de análisis se conocen como los “dos pilares” de la estrategia de política monetaria del BCE.

El primer pilar - el papel destacado del dinero concretado en el seguimiento de un valor de referencia del 4.5% para el crecimiento del agregado monetario amplio M3

El primer pilar de la estrategia asigna un papel destacado al dinero, reflejando el hecho de que la inflación es un fenómeno monetario. A diferencia de otras regiones y países donde los fenómenos monetarios en los últimos tiempos han sido erráticos, la evidencia disponible en el área del euro continúa señalando la existencia de una relación estable entre los agregados monetarios, en concreto el agregado monetario amplio M3, y el nivel de precios. Además, tanto M3 como otros agregados monetarios y crediticios demuestran buenas propiedades como indicadores adelantados sobre la evolución futura del nivel de precios, especialmente en el medio plazo.

El papel destacado del dinero se materializa en el anuncio de un valor de referencia del 4.5% de la tasa de crecimiento anual del agregado monetario amplio M3. El anuncio de un valor de referencia supone un compromiso público por parte del BCE de analizar y explicar los movimientos monetarios y su papel en las decisiones de política monetaria.

Sin embargo, es importante destacar que el 4.5% es un valor de referencia y no un objetivo y, por tanto, nadie debe esperar una reacción mecánica de la política monetaria ante posibles desviaciones. El valor de referencia es una herramienta de análisis que establece un punto de partida a partir del cual iniciar las deliberaciones de política monetaria. Además, el primer pilar comprende el análisis de un amplio número de agregados monetarios y crediticios con el objeto de extraer información sobre la evolución futura de los precios.

El segundo pilar - análisis de un conjunto amplio de indicadores adelantados de inflación

Aunque la inflación sea en último término un fenómeno monetario, la política monetaria debe evaluar otro amplio número de variables económicas. El BCE necesita conocer a fondo la coyuntura económica así como la naturaleza y la magnitud de los 'shocks' que pueden amenazar la estabilidad de precios.

El segundo pilar de la estrategia consiste en la evaluación de un conjunto amplio de indicadores (económicos y financieros) adelantados de inflación. Típicamente, este análisis se centra en los efectos de desequilibrios entre oferta y demanda y/o presiones de costes en los mercados de bienes y de trabajo sobre el comportamiento de los precios. También considera los factores exteriores y sigue la evolución de los mercados financieros y de los precios de los activos financieros, que proporcionan información sobre los principales canales del mecanismo de transmisión y revelan información sobre las expectativas de los mercados.

En concreto, dichos indicadores son, entre otros, salarios, costes laborales unitarios, tipos de cambio, precios de los valores de renta fija, curvas de rendimientos, indicadores presupuestarios, índices de precios y de costes, encuestas de confianza empresarial y de los consumidores y perspectivas de crecimiento económico.

En este contexto, los ejercicios de proyección de las variables macroeconómicas que realiza el BCE en colaboración con los bancos centrales nacionales juegan un papel destacado. Realizar una proyección implica condensar y organizar una gran cantidad de información económica y formarse una imagen consistente de la futura situación económica, de forma sistemática y respetando las relaciones económicas básicas y las identidades contables. En el SEBC, estas proyecciones están basadas en la experiencia profesional del staff y representan una más de las muchas variables dentro del proceso de toma de decisiones. Las proyecciones del BCE no contienen opiniones o juicios de valor del Consejo de Gobierno.

¿Por qué dos pilares en la estrategia de política monetaria del BCE?

La piedra de toque de cualquier estrategia de política monetaria es la existencia de una clara "función de reacción". Clara en el sentido de "bien especificada", no en el sentido de "automática".

Si la política monetaria siempre se conduce en un escenario incierto, tener en cuenta las incertidumbres específicas a las que se enfrenta el BCE, derivadas de la integración de doce monedas nacionales en el euro y de una progresiva integración y desarrollo de los mercados financieros, es fundamental para comprender la toma de decisiones del BCE. Toma de decisiones que se puede entender y reconocer mejor atendiendo a las cuatro características principales de esta estrategia de dos pilares: (i) orientación al medio plazo (aunque reconozca efectos a corto plazo en el plano de las expectativas y de la confianza); (ii) pasividad; (iii) ausencia de automatismos (en el sentido de que las decisiones que se adoptan nunca constituyen una respuesta mecánica a cambios en el valor de determinadas variables); y (iv) adopción de una perspectiva global europea (imposibilidad de discriminar regionalmente y por tanto siendo posibles efectos distintos en cada país de las decisiones de política monetaria).

Por último, ese binomio objetivos -estabilidad de precios- y estrategia -los dos pilares- es la base para la necesaria rendición de cuentas del BCE ante el Parlamento y la sociedad europeos.

V. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MONETARIA DEL BCE

Los instrumentos de la política monetaria han sido seleccionados para guiar los tipos de interés a corto plazo y gestionar la liquidez, señalizando la tendencia de la política monetaria y asegurando un funcionamiento estable del mercado monetario.

V.1 Los instrumentos

El amplio conjunto de instrumentos a disposición del SEBC para llevar a cabo la política monetaria ha sido seleccionado atendiendo a dos criterios básicos: eficiencia y neutralidad. Dichos instrumentos se pueden agrupar en tres categorías: (i) los relacionados con operaciones de mercado abierto; (ii) las facilidades permanentes; y (iii) el coeficiente de caja enmarcado en el sistema de reservas mínimas.

Instrumentos relacionados con operaciones de mercado abierto

En cuanto a las operaciones de mercado abierto, el importe fundamental descansa en las llamadas “operaciones principales de refinanciación” que son operaciones reversibles con vencimiento a dos semanas ejecutadas en la forma de subasta semanal (todos los martes) de préstamos. Actualmente, esas operaciones se ejecutan en la forma de subasta a tipo variable no pura, ya que hay un tipo mínimo para las peticiones que no es otro que el tipo de interés oficial fijado por el Consejo de Gobierno. Ese tipo mínimo es por tanto el tipo de interés de referencia para señalar las intenciones de la política monetaria.

El BCE también conduce “operaciones de refinanciación a más largo plazo” igualmente reversibles con vencimiento a tres meses ejecutadas en la forma de subastas mensuales siempre a tipo variable para evitar enviar señales a los mercados.

Las “operaciones de ajuste fino” se realizan en circunstancias excepcionales entre dos subastas regulares. A finales del 2000, solamente se habían ejecutado dos operaciones de ajuste fino. En septiembre de 2001, tras el terrible ataque terrorista a los Estados Unidos, el BCE ejecutó dos operaciones de ajuste fino en dos días consecutivos, el miércoles 12 y el jueves 13 de septiembre, por valor de 70.000 millones y 40.000 millones, respectivamente, para restaurar las condiciones de liquidez normales en los mercados y contribuir a garantizar la confianza en el sistema de pagos.

Esta acertada y rápida respuesta del BCE, producto de la flexibilidad de sus instrumentos de política monetaria, se complementó con dos medidas adicionales tomadas el lunes 17 de septiembre. Por un lado, el BCE actuó de forma conjunta con la Reserva Federal para proveer liquidez en dólares a bancos en el área del euro que no estaban recibiendo a tiempo sus transferencias en dólares debido a las disfunciones del sistema financiero americano. Para ello, se concertó un swap con la Reserva Federal por importe de USD 50.000 millones. Además, el Consejo de Gobierno del BCE decidió reducir en 50 puntos básicos el tipo de interés oficial del dinero coordinada con reducciones similares por parte la Reserva Federal y otros bancos centrales.

Por último, el BCE puede influir en la demanda estructural de liquidez a través de “operaciones estructurales” de mercado abierto consistentes en la compraventa directa de valores o la emisión de certificados del BCE.

Las facilidades permanentes de crédito y de depósito

Las facilidades permanentes de crédito y de depósito proporcionan o absorben liquidez a un día, sin más limitación para su uso por las entidades que la disposición de garantías o colateral. Los dos tipos de interés de las facilidades permanentes forman una banda o corredor que limita las oscilaciones del tipo de interés de mercado a corto plazo y marca la tendencia de la política monetaria.

El coeficiente de caja enmarcado en el sistema de reservas mínimas

Por último, existe un sistema remunerado de reservas mínimas cuya finalidad es tensar la liquidez del sistema, aumentando la efectividad de la política monetaria. Además, la promediación mensual permite absorber shocks de liquidez sin utilizar las facilidades permanentes y reduciendo la necesidad de operaciones de ajuste fino, limitando así la volatilidad de los tipos de interés del mercado monetario.

El coeficiente de caja es del 2% sobre el total de pasivos computables a mantener desde el día 24 del mes de referencia al día 23 del mes siguiente sobre la base de un promedio, utilizando para su cálculo el balance de las entidades del último día del mes anterior al de referencia y aplicando un mínimo exento de 100.000. El coeficiente está remunerado en línea con el mercado, lo que proporciona neutralidad a los bancos del área del euro con respecto a los de aquellos países donde no se aplica este instrumento.

V.2 ¿Cómo se instrumenta la política monetaria en la práctica?

Una vez que el Consejo de Gobierno del BCE determina el tipo de interés oficial del dinero, la misión de los profesionales del SEBC encargados de la gestión de la liquidez será conseguir que el tipo de interés del mercado en el área del euro, el tipo de interés “overnight” o a un día, se mantenga estable y próximo al tipo oficial.

En principio, la evolución del “overnight” va a depender de dos factores fundamentales: (i) las condiciones de liquidez en el mercado (oferta y demanda de dinero); y (ii) las expectativas sobre futuras decisiones sobre el tipo oficial. Dado que los profesionales no pueden influir sobre las expectativas, su labor se centra en analizar las necesidades de liquidez del mercado, determinadas por (a) la obligación de las entidades de cumplir con el coeficiente de caja y (b) por el efecto de los factores autónomos, una serie de factores que drenan liquidez¹⁰ en su conjunto.

Para determinar las necesidades de liquidez asociadas al (a) cumplimiento del coeficiente de caja, los bancos centrales nacionales toman el balance de las entidades a fin del mes anterior al periodo de referencia y aplican el 2% a todos los pasivos computables, aquellos con un vencimiento original inferior a dos años y excluyendo los pasivos interbancarios. Los resultados para cada entidad se agregan para obtener el total nacional que se envía al BCE; éste suma los datos para los doce países y obtiene el total de reservas mínimas del área del euro.

¹⁰ Tan sólo en Finlandia, Portugal y Grecia los factores autónomos son en su conjunto proveedores netos de liquidez.

Para evaluar los efectos sobre la liquidez de (b) los factores autónomos, que básicamente son (i) los billetes en manos del público; (ii) las reservas de divisas de los bancos centrales; y (iii) los depósitos de los gobiernos en los bancos centrales, es necesario realizar previsiones y estimaciones sobre su evolución. Por ello, los bancos centrales envían diariamente previsiones sobre los factores autónomos hasta el final del periodo al BCE, que al igual que en el caso del coeficiente de caja, agrega los datos para obtener el efecto total de los factores autónomos en el área del euro.

Una vez se ha completado este análisis sobre las necesidades de liquidez y su evolución hasta el final del periodo, los profesionales del BCE están en condiciones de proponer al Comité Ejecutivo la cantidad a conceder en las subastas de refinanciación de los martes para tener una actuación “neutral”, es decir, para facilitar a las entidades del área del euro el cumplimiento del coeficiente de forma paulatina, sin tensiones, y evitar volatilidad en el “overnight”.

La volatilidad en el “overnight” surge en el momento en que la cantidad concedida por el BCE es insuficiente para las necesidades del sistema. Esto ocurrirá siempre que el BCE se equivoque al analizar esas necesidades de liquidez por un error en las previsiones y, por ende, en los efectos de los factores autónomos. Pero la volatilidad también se puede deber al comportamiento ineficiente de algunos bancos en la distribución de las cantidades asignadas, ya que sólo 400 de las aproximadamente 7.500 entidades sujetas a coeficiente en todo el área del euro participan activamente en las subastas semanales. Este último punto no supone un problema si hay un mercado interbancario eficiente donde el exceso de liquidez de unas entidades se puede transferir de unas entidades a otras a lo largo de todo el área del euro a un coste razonable. El papel del mecanismo de pagos TARGET tiene un papel destacado en este sentido. No obstante, el BCE trata de permitir y promover el acceso a las subastas a toda entidad que quiera hacerlo, a pesar de que los requisitos exigidos por los bancos centrales nacionales para actuar como contrapartida en las subastas no están armonizados y son en ocasiones demasiado restrictivos. Por último, y dado que el Consejo de Gobierno del BCE se reúne dos veces al mes, expectativas de subidas o recortes del tipo de interés oficial pueden generar comportamientos especulativos en las subastas semanales que resultarán obvios sólo al final del periodo de mantenimiento y contribuirán a generar volatilidad en el “overnight”.

Para finalizar, conviene señalar que las operaciones de refinanciación y en general las operaciones de política monetaria del área del euro se ejecutan de forma descentralizada. El BCE coordina desde Frankfurt las operaciones pero las transacciones las llevan a cabo los bancos centrales nacionales. El sistema en su conjunto se beneficia en gran medida de las relaciones que los bancos centrales nacionales han construido a lo largo de décadas con sus entidades.

VI. COMUNICACION DEL BCE

Todo banco central moderno intenta conseguir que sus decisiones de política monetaria se entiendan y sean vistas como bien razonadas por los mercados y el público. En este sentido, el BCE no es una excepción. El Consejo de Gobierno del BCE ha tomado numerosas iniciativas para incrementar la transparencia de sus decisiones.

VI.1 Los elementos clave en materia de política de comunicación del BCE

Los instrumentos más importantes de la política de comunicación del BCE son los siguientes:

- (i) la *conferencia de prensa del Presidente y el Vice-presidente* después de la primera reunión del Consejo de Gobierno de cada mes: la declaración introductoria del Presidente al comienzo de la conferencia de prensa proporciona un completo resumen de las conclusiones más relevantes sobre la evolución de la economía en relación con la estrategia del BCE. Estas conclusiones son acordadas en el Consejo de Gobierno y por tanto contienen el mensaje central que se quiere transmitir a los medios, a los mercados y al público en general. Obviamente, existe un límite a la cantidad de detalle que se puede y se debe incluir en esta declaración introductoria, que inmediatamente se coloca en la página web del BCE;
- (ii) el *turno de preguntas y respuestas* asociado a la conferencia de prensa: constituye la máxima expresión de la activa política de comunicación del BCE. Este canal de comunicación permite un diálogo auténtico y la oportunidad de clarificar malentendidos al instante. Al responder preguntas de los periodistas, el Presidente, acompañado por el Vice-presidente, actúa como un intermediario para explicar más en detalle las conclusiones del Consejo de Gobierno con una única interpretación. Ello debe ayudar a los periodistas e indirectamente al público en general a entender mejor las decisiones del Consejo de Gobierno y a familiarizarse con el lenguaje usado para expresar esas decisiones;
- (iii) el *editorial del Boletín Mensual*;
- (iv) *entrevistas, declaraciones, conferencias y artículos de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE y de los Gobernadores de los bancos centrales nacionales*: este elemento de comunicación ha servido para criticar en ocasiones al SEBC por tener “demasiados portavoces”, a menudo transmitiendo mensajes no del todo consistentes y generando confusión en la opinión pública. Partiendo de que es indudable que el mensaje debe ser consistente y único, no hay que olvidar que ningún otro banco central del mundo debe dirigirse a una audiencia tan variada y su mensaje transmitido en tantos idiomas diferentes. Por ello, es comprensible que en un único mensaje tenga que ser explicado de forma diferente en sitios diferentes y a audiencias diferentes para que sea entendido de la misma manera.

VI.2 Los requisitos de rendición de cuentas establecidos por el Tratado

Junto a estos instrumentos, existen los requerimientos formales sobre rendición de cuentas del BCE establecidos por el Tratado, que son los siguientes:

- (i) elaboración de un *Informe Anual sobre la actividad del BCE* para el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo de Ministros;
- (ii) las *comparecencias trimestrales del Presidente en el Comité de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo*.

VI.3 Las decisiones del BCE, ¿son predecibles?

Es conveniente, por último, aclarar que el BCE no tiene ningún interés en sorprender deliberadamente a los mercados. Así, la política monetaria del BCE ha sido y es predecible¹¹ (ausencia de errores sistemáticos por parte del mercado sobre el comportamiento del

¹¹ Ver Gaspar, Pérez-Quirós y Sicilia; 2001.

“overnight” frente a anuncios de política monetaria) y creíble¹² (basta comprobar la evolución de los bonos franceses indexados a la inflación) a los ojos de los mercados financieros. Se ha sugerido que de vez en cuando los banqueros centrales tratan de sorprender o engañar a los mercados financieros haciendo que esperen una determinada decisión para finalmente acabar tomando otra diferente. Sin embargo, un banco central que actuara de esta forma simplemente incrementaría la volatilidad en los mercados financieros y dañaría terriblemente su credibilidad.

Ello no es óbice para que en ocasiones haya situaciones en las que los mercados financieros se vean sorprendidos por las decisiones de política monetaria. La primera situación deriva del hecho que en ocasiones la información de la que disponen los mercados y el banco central es asimétrica. En segundo lugar, aunque accedan a la misma información pueden no compartir la misma percepción sobre la situación económica, financiera y monetaria. Una tercera razón puede estar relacionada con la credibilidad - quizá los mercados no creen que el banco central va a tomar las decisiones de acuerdo a su anunciada estrategia sino que va a caer ante las presiones externas y se va a desviar de sus objetivos. Por último, puede haber un problema de comunicación entre los mercados y el banco central.

VII. CONCLUSIONES

La conducción de la política monetaria en un mundo lleno de incertidumbre es todo un reto para cualquier banco central. Estas incertidumbres sobre las relaciones económicas y sobre posibles cambios en la estructura de la economía son especialmente evidentes en el caso de una nueva y diversa área monetaria como la europea. Los objetivos, la estrategia y los instrumentos de política monetaria del Banco Central Europeo son los tres ejes de coordenadas que proporcionan una base sólida para gestionar y acomodar esas incertidumbres. No obstante, la idea de que el BCE y el euro son piezas de un entramado institucional más amplio es básica para su éxito y para la construcción europea. La unión monetaria europea es un robusto pilar de la construcción europea, pero el poder monetario europeo requiere el apoyo de instituciones no menos robustas en los otros ámbitos del poder europeo, que es nuestro poder.

Bibliografía

- BANCO CENTRAL EUROPEO (1999a): *“La estrategia de política monetaria del Eurosistema orientada hacia la estabilidad”*, en el Boletín Mensual del BCE enero 1999, 45-57.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (1999b): *“Los agregados monetarios en el área del euro y su papel en la estrategia de política monetaria del Eurosistema”*, en el Boletín Mensual del BCE febrero 1999, 31-43.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (1999c): *“Opinion of the European Central Bank on Electronic Money and on Credit Institutions”*.
- ISSING, Otmar (2000): *“Monetary Policy and Financial Markets”*, conferencia presentada en el ECB Watchers Conference, Frankfurt am Main 2001.
- GASPAR, Vítor, PEREZ-QUIROS, Gabriel y SICILIA, Jorge (2001): *“Behaviour of overnight interest rates”*, working paper, BCE.
- ALONSO, Francisco, BLANCO, Roberto y DEL RIO, Ana (2001): *“Estimating inflation expectations using French Government inflation-indexed bonds”*, Documento de Trabajo no. 0111, Banco de España.
- BURDA, Michael y WYPLOSZ, Charles (1993): *“Macroeconomics: a European text”*, Oxford University Press 1993, 165.

¹² Ver Alonso, Blanco y Del Río; 2001.

FRIEDMAN, Benjamin (1999): *“The Future of Monetary Policy: The Central Bank as an Army with Only a Signal Corps?”*, en *International Finance*, edición noviembre 1999 2:3, 321-338.

EL CONSUMIDOR ANTE LA INTRODUCCIÓN DEL EURO: PERSPECTIVAS GENERALES

Juan AGUADO URKIOLA
Relaciones Institucionales - OCU

En un primer momento se me había encomendado la labor de realizar una ponencia bajo el título "Los derechos del consumidor en la zona euro", algo que decidí cambiar por una razón bien sencilla y es que, en mi opinión, debemos tener presente y hablar de un derecho general que engloba al resto de derechos susceptibles de proteger al consumidor en relación con la introducción de la nueva moneda europea (como la posibilidad de reclamar en aquellos casos en los que la conversión de los precios a euros no se haga correctamente, la posibilidad de exigir una doble indicación de los precios en pesetas y en euros con el objetivo de memorizar precios y cantidades en la nueva moneda, o la posibilidad de ser prealimentados con monedas de euro antes del 1 de enero de 2002, a fin de que el consumidor se familiarice con la nueva moneda); este derecho general al que me estoy refiriendo no es otro que el Derecho a la Información y más concretamente, **el derecho a ser bien informados** respecto de un evento tan importante para todos los consumidores (unos 300 millones de ciudadanos), como es el de la inminente introducción del euro el próximo día 1 de enero de 2002.

Por dicho motivo, más que de los derechos de los consumidores, me limitaré a hablar de las perspectivas generales del consumidor ante la introducción de la nueva moneda y más concretamente, de la información que este ha recibido y que está recibiendo en la actualidad, con el objetivo de ver si efectivamente, dicho consumidor está o no preparado para ello.

Cuando en 1998 y 1999 empezábamos a ver y a escuchar, aunque no muy frecuentemente, los primeros mensajes relativos a la nueva moneda, eran muy pocos los que prestaban atención a los mismos y en general, todos veíamos la introducción del euro como algo muy lejano en el tiempo. Sin embargo, actualmente y a tan sólo dos meses (incluso menos) de su introducción, muchos siguen sin prestarle la debida atención y no sólo por una falta de interés generalizada, sino también y entre otras cosas, porque la información que reciben es insuficiente. El hecho de que dicha información recibida por parte del consumidor sea insuficiente, no debe achacarse solamente a que las campañas institucionales de comunicación no sean todo lo insistentes que debieran serlo, sino que una buena parte de culpa es también achacable a la falta de preparación de un gran número de comercios o distribuidores comerciales en lo que a la adaptación de sus negocios se refiere, ya que estos últimos (sobre todo aquellos que se han adherido al Código de Buenas Prácticas), deben jugar un papel fundamental a la hora de trasladar información sobre la nueva moneda al consumidor.

Sirvan, en relación con este último comentario, las conclusiones de un estudio realizado por la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) en el primer trimestre del año en curso, que hacía referencia a dos aspectos relativos a la introducción del euro, como son la doble indicación de precios y la posibilidad de realizar pagos con tarjeta en la nueva moneda (para aquellos ciudadanos que hubiesen convertido sus cuentas a euros).

En primer lugar y en lo que a la doble indicación de precios se refiere, para la realización del estudio se visitaron 186 establecimientos (grandes almacenes, grandes superficies especializadas, supermercados y tiendas tradicionales) de 44 ciudades con un mismo objetivo, ver si los productos a la venta indicaban su precio en euros además de hacerlo en pesetas. Una vez recabados dichos datos, se comprobó si la conversión de la moneda había sido correctamente realizada o no.

En cuanto a la doble indicación de precios, los datos de nuestro estudio se referían, prácticamente en su totalidad, a los grandes centros de distribución. En concreto, aproximadamente tres de cada cuatro establecimientos indicaban el precio en euros (el 53% lo hacía siempre y el 23% casi siempre). Sin embargo, seguía existiendo un 24% de establecimientos donde nunca se indicaban los precios en euros. Pero lo más preocupante es que a pesar de que la práctica de la doble indicación de precios estaba bastante generalizada, existía un índice de error en las conversiones cercano al 10%, lo cual nos parecía excesivo.

Hasta el mes de enero del año 2002 no es obligatorio que los precios aparezcan en euros, salvo en el caso de las especialidades farmacéuticas de uso humano y de los efectos y accesorios financiados por la Seguridad Social, según el Real Decreto 286/2001, de 16 de marzo, cuyo principal objetivo es **facilitar a la población el uso de la nueva moneda en el ámbito concreto de la compra de medicamentos y efectos y accesorios**. Efectivamente, la doble indicación de precios en euros y en pesetas contribuye a facilitar las cosas a todos; es buena para los consumidores, que debemos acostumbrarnos al nuevo "precio" de lo que compramos, y es buena para los vendedores, que deben familiarizarse con el sistema de conversión de la moneda, con el fin de evitar errores, unos errores que todavía son relativamente frecuentes, sobre todo debido a los fallos de conversión.

El hecho de que dicha *doble exposición del precio* vaya a ser *jurídicamente obligatoria* a partir de finales del mes de julio del 2001 para las especialidades farmacéuticas y los efectos y accesorios financiados por la Seguridad Social es muy significativo y ha sido muy bien recibido por parte de nuestra Organización, *aunque creemos que esta doble indicación obligatoria debería trasladarse, no sólo al ámbito de los medicamentos, sino a la totalidad de los productos de venta al público* (alimentos, moda, electrodomésticos, libros,...), tal y como se ha establecido en países como Austria, Portugal y Grecia (en este último país, en relación con todo tipo de comercios, tanto grandes como pequeños). De esta forma y dado que ni los comerciantes ni los consumidores somos conscientes de que dentro de poco tiempo todas las transacciones se harán en la nueva moneda, la doble indicación de los precios jurídicamente obligatoria sería una buena manera de empezar a habituarse. Lamentablemente, a tan sólo 60 días de la introducción del euro, la doble indicación de precios en muchos comercios, sobre todo los más pequeños, además de brillar por su ausencia, no va a ser jurídicamente obligatoria y va a seguir dependiendo de la buena voluntad de los comerciantes.

La segunda parte de nuestro estudio consistió en analizar *la posibilidad de realizar pagos con tarjeta en la nueva moneda*. Desde el 1 de enero de 1999, el euro es ya la moneda oficial y desde ese momento, al menos en teoría, los ciudadanos europeos que hayan convertido sus cuentas a la nueva moneda deberían tener la posibilidad de usarla para pagar sus compras. El objetivo de esta segunda parte del estudio no era otro que el de comprobar hasta qué punto los comerciantes disponían de información sobre la nueva moneda, ya que si ellos no están informados, difícilmente podrán dar una buena información a los consumidores.

Se visitaron establecimientos de distinto tipo (alimentación, librería, ropa, tiendas de deporte, perfumerías, joyerías, jugueterías, agencias de viajes, gasolineras, hoteles, restaurantes,...) y los resultados ratifican lo que apuntaba el resto del estudio, es decir que los establecimientos no estaban muy sensibilizados con el euro (aunque los datos no son tan negativos como en la primera parte del estudio).

Concretamente, el 64% de los establecimientos decía no aceptar el pago en euros, frente al 36% que sí lo admitía. Lo más curioso de esta segunda parte del estudio eran los argumentos utilizados para justificar la no aceptación de la nueva moneda:

- el 40,6% de los encuestados decía que *“todavía no se puede pagar en euros”* (estos son los peores ya que no sólo muestran un gran desconocimiento, sino que además no tienen dudas);
- el 27,4% decía que *“no sabe si ya se puede pagar en euros”* (estos confesaban su ignorancia pero al menos no provocaban confusión en los consumidores);
- el 18,5% decía *“no estamos preparados para pagos en euros”* (es decir, reconocían no tener sus aparatos adaptados para el nuevo sistema de cobro);
- el 9,9% decía *“no sabemos nada del euro”*;
- el 2,1% decía *“no queremos cobrar en euros”* (algo sorprendente, ya que lo deberán hacer dentro de dos meses si quieren vender algo);
- el 1,5% que *“no admite el pago con tarjetas”*.

Sólo estarían realmente justificados los establecimientos que, por cualquier motivo, no admiten el pago con tarjetas; como no es todavía una moneda en circulación, únicamente es posible pagar hoy por hoy en euros con tarjeta (o con cheque) y si no se admite ésta, difícilmente se podrá pagar en la nueva moneda.

De nuestro estudio se podía concluir que, si bien es cierto que son muchos los grandes establecimientos que, aun no estando obligados todavía a ello, recurren a la doble indicación de precios en euros y pesetas, no es menos cierto que hay otro gran número de establecimientos, particularmente los del sector minorista, que no lo hace. Esta situación tal vez se hubiese podido mejorar o incluso remediar a través de la *doble indicación de precios jurídicamente obligatoria* a la que he hecho referencia anteriormente.

Estos datos, como señalaba antes, se refieren al primer trimestre del año 2001 y por lo tanto cabe plantearse la pregunta de cuál es la situación a día de hoy. Pues bien, aunque las cosas han mejorado bastante desde entonces, según un nuevo estudio de nuestra Organización, sigue habiendo un alto porcentaje de establecimientos que continúan sin expresar los precios de sus productos en euros y en pesetas, concretamente el 30% de los mismos (porcentaje que sube hasta el 50% si suprimimos los supermercados). En cuanto al número de errores detectado en la conversión, un 6%, observamos que la situación también ha mejorado, pero pensamos que dicho porcentaje debería reducirse considerablemente de aquí a final de año.

En este sentido, podemos afirmar que actualmente, ni vendedores ni compradores nos hemos acostumbrado a que dentro de muy pocas fechas, todas las transacciones las haremos en euros y buena prueba de ello es el grado de desconocimiento por parte de muchos comerciantes, todavía hoy, de las posibilidades reales de pago en la nueva moneda. Dicho desconocimiento parece estar en contradicción con algunos de los compromisos (entre otros, compromiso de facilitar a los consumidores una información general y específica sobre la nueva moneda, compromiso de redondeo de la suma total y no la suma de los redondeos, compromiso de doble indicación de precios o compromiso de devolver los cambios en euros); compromisos adquiridos por muchos comerciantes a la hora de su adhesión voluntaria al Código de Buenas Prácticas (y la consiguiente exhibición de la “euroetiqueta” en sus establecimientos), Código en el que todos hemos depositado una gran confianza, que aparece como un instrumento destinado a facilitar y hacer lo menos traumática posible la incorporación del euro a la vida cotidiana de los ciudadanos y que, lamentablemente, está teniendo muy poco éxito (no hay más que fijarse en el pequeño número de comercios que exhiben la “euroetiqueta”).

Por ello y puesto que los comerciantes, como señalaba anteriormente, son una pieza clave de cara a que el consumidor esté bien informado sobre la nueva moneda, antes de que esta empiece a utilizarse en nuestra vida cotidiana, esperamos que de aquí al 1 de enero, la preparación de dichos comerciantes se intensifique y se mejore.

Al comienzo de mi intervención, señalaba que se puede observar una falta de preparación por parte del consumidor ante la introducción del euro, producida también por la existencia de unas las campañas institucionales de comunicación que no son todo lo insistentes que debieran, o que, al menos no lo han sido hasta la fecha. Dichas campañas (sobre todo las emitidas en televisión y radio) se han basado en repetir constantemente el valor de un euro en relación con la peseta (es decir, 1 euro = 166,386 pesetas) y en dar a conocer un cálculo rápido y sencillo (“1000 pesetas equivalen aproximadamente a 6 euros”). En nuestra opinión, además de estos, existe una serie de mensajes que deberían facilitarse al consumidor, a través de todo tipo de soportes, como las marquesinas, los paneles publicitarios, la prensa escrita, los transportes públicos,... además de la televisión y la radio.

Estimamos que sería conveniente (al igual que lo ha hecho la Comisión Europea a través de su segundo informe sobre los preparativos para la introducción del euro) que la Campaña Institucional de Comunicación sobre el euro aumente la información dirigida a los ciudadanos, de manera que estos puedan integrarse paulatinamente en un “ambiente euro” y de ayudarles a conocer la escala de valores en la nueva moneda.

En este sentido, pensamos que deberían intensificarse los siguientes mensajes:

- **Países de la Unión Europea que integran la zona euro** (nombre y número).
- **Valor de un euro** (en relación con la peseta). Este dato ya se conoce por parte de la gran mayoría de los consumidores, pero debería seguir facilitándose, ya que todavía hay personas que no conocen el valor exacto (una de cada cinco).
- **Posibilidad de pagar ya en euros** (salvo pagos en metálico) a través de cheques, de transferencias bancarias, de tarjetas de crédito/débito.
- **Fechas en las que se podrá empezar a manejar la nueva moneda (“starter kits”, a partir del 15 de diciembre)**. Es importante que la campaña de comunicación intensifique el mensaje de la necesidad de hacerse con el “euromonedero” al objeto de que el consumidor se familiarice con la nueva moneda.
- **Fecha de introducción del euro (posibilidad de realizar pagos en metálico en euros)**.
- **Lugares y fechas de canje de pesetas por euros (y de divisas extranjeras)**.
- **Fechas de convivencia de ambas monedas (periodo de doble circulación)**.
- **Fecha de desaparición de la peseta como moneda de curso legal**.
- **Elementos de seguridad de billetes y monedas**. Sobre todo en lo que se refiere a los billetes (marca de agua, hilo de seguridad, banda holográfica, tinta de color variable,...).
- **Características de los billetes** (que serán iguales en toda la zona euro) **y de las monedas de euro** (que tendrán ciertas particularidades en cada Estado Miembro,

pero que podrán utilizarse en todos los puntos de la zona euro independientemente de dichas particularidades nacionales).

- **Número de billetes de euro** (que serán 7 y cuyo valor será de 5, 10, 20, 50, 100, 200 y 500 euros) **y número de monedas de euro** (8 monedas, de 1, 2, 5, 10, 20 y 50 céntimos y de 1 y 2 euros).
- **Normas del redondeo.**
- **Recomendación de utilizar exclusivamente euros a partir del 1-1-2002 (aunque sea posible la utilización de la peseta hasta el 28-2-2001).**
- **Cómo defenderse de posibles abusos** (lugares ante los cuales se pueden presentar reclamaciones) **y dónde informarse.**
- **Forma de reconocer los establecimientos que cumplen con las normas de adaptación al euro** (Euroetiqueta y Código de Buenas Prácticas). Sería necesario intensificar los mensajes dirigidos a las pymes y recomendarles la adhesión al Código de Buenas Prácticas (dado que hasta el momento son muy pocos los establecimientos que lo han asumido).
- **Que el consumidor memorice precios y cantidades en euros** (fijándose en los precios de las compras diarias, en su salario convertido a euros, en sus cuentas bancarias redenominadas a euros, realizando pagos en euros,...) con el objetivo de entenderlos y de apreciar las diferencias de los mismos.
- **Ejemplos de productos y su precio en euros** (pan, café, periódico, bolígrafo, revistas, libros, CDs, cines, museos, menús, sellos, carburantes, aparcamiento, coches,...).

Es preciso señalar de la misma forma, que las Organizaciones de Consumidores tenemos una labor muy importante que desempeñar en lo que al traslado de información al consumidor sobre la nueva moneda se refiere. En este sentido, además de las consultas, sugerencias y reclamaciones que sobre esta materia recibimos y gestionamos en nuestra Organización y de los estudios de seguimiento de precios, de doble indicación y de correcta conversión, la OCU viene publicando a través de sus revistas, toda una serie de artículos sobre el euro, en los que damos a conocer informaciones generales sobre la nueva moneda (fechas de introducción, periodo de convivencia, periodo y lugares de canje, acuerdos sectoriales, número, características y elementos de seguridad de billetes y monedas,...) así como una serie de recomendaciones y consejos para hacer más sencillo el paso de las pesetas al euro, ya que el propio consumidor también debe poner de su parte si quiere que el paso a la nueva moneda no le suponga un obstáculo infranqueable. Por dicha razón, aconsejamos al consumidor, entre otros aspectos prácticos, memorizar precios en euros, realizar pagos en euros desde el 1 de enero del 2002, saber que los comerciantes se han comprometido a devolver los cambios en euros (incluso cuando paguemos en pesetas) y que no deberían negarse a ello, adquirir varios "starter kits" antes del 1 de enero para familiarizarse con las monedas y para utilizarlos en los primeros pagos de pequeña cuantía que se realicen a principios de año, utilizar medios de pago electrónicos en los primeros pagos que no sean de pequeña cuantía, evitar los pagos mixtos con pesetas y euros a la vez (para no complicar aún más las cosas), realizar el canje de sellos expresados en pesetas (en las Oficinas de Correos y Telégrafos) ya que a partir del 1 de marzo no tendrán ningún valor y utilizar una calculadora que convierta automáticamente las pesetas a euros y viceversa en el caso de que se haga difícil la adaptación a los precios en la nueva moneda.

Finalmente y a modo de conclusión, viendo ya muy de cerca el gran reto ante el que nos enfrentamos el conjunto de los ciudadanos europeos con el paso a la nueva moneda y con la consiguiente desaparición del resto de monedas nacionales, no nos queda más que continuar trabajando todos juntos (Administración, Empresarios, Asociaciones de Consumidores, Comerciantes y ciudadanos en general), trasladar al consumidor un mensaje de tranquilidad y de confianza, tratar de rectificar las deficiencias que actualmente nos estamos encontrando y utilizar de forma adecuada las herramientas de las que disponemos para dar una buena información a los ciudadanos, ya que, aunque cada vez menos, todavía nos queda tiempo para reaccionar.

Muchas gracias por su atención.

MONEDA ÚNICA E IDENTIDAD EUROPEA EL EURO COMO PRIMERA EXPRESIÓN DE LA FEDERACIÓN EUROPEA

Francisco ALDECOA LUZARRAGA
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

1. Justificación.- 2. El euro: proceso político, no exclusivamente económico.- 3. Moneda única e identidad europea.- 4. El euro como consolidación del modelo social europeo.- 5. La Unión Económica y Monetaria: primera política federal.- 6. El euro: contribuyente a un proyecto político inacabado, la Unión Europea federal.- 7. Instrumento de una potencia civil de la sociedad internacional de la globalización.- 8. El modelo europeo frente a los alternativos.- 9. El euro como refuerzo de la singularidad europea.- 10. Conclusión: refuerzo de la identidad europea y del modelo social y federal de la Unión Europea.

1. JUSTIFICACIÓN

La moneda única, el euro, existe desde el 1 de enero de 1999, está en los bolsillos de 302 millones de europeos desde enero de 2002 y será la moneda de muchos más en pocos años. El euro es mucho más que una moneda, supone, ante todo, el éxito del proyecto político de la Unión Europea en su triple dimensión de paz, prosperidad y expresión de un modelo social y federal. Por tanto, el euro no es sólo un proyecto económico con algunas implicaciones de naturaleza política, -la cesión de soberanía en el ámbito monetario -, como sostienen algunos, sino el éxito de una estrategia política en el horizonte de la constitución de una Federación Europea.

En la paulatina configuración de una identidad europea, el euro aparece como una herramienta política de primera magnitud, tanto en el interior, entre los ciudadanos, como desde el exterior. Identidad ésta que revierte en una mayor cohesión social e implicación de los ciudadanos en el proyecto político europeo y es indispensable para la profundización decisiva ante la que nos encontramos: la redacción de una Constitución Europea por parte de la Convención Europea. El euro es expresión de una realidad política existente y que, a su vez, pone de manifiesto la necesidad de dar un paso más, haciendo indispensable la profundización.

El euro, en definitiva, se convierte en un instrumento de la mayor importancia en la consolidación de la Unión Europea en la sociedad internacional de la globalización como actor civil, perfilando su identidad de cara al exterior. Refuerza su papel en las relaciones comerciales y económicas a la vez que sirve de polo de atracción a otros países, imponiendo su potencial en la escena internacional. En este sentido, desde la óptica del llamado Nuevo Regionalismo, el euro resulta indispensable como moneda cohesionadora del modelo regional europeo y como herramienta para mejorar su posición en la competencia con los otros dos modelos alternativos en la sociedad internacional de la globalización.

2. EL EURO: PROCESO POLÍTICO, NO EXCLUSIVAMENTE ECONÓMICO

La Unión Económica y Monetaria no es solamente un éxito económico, sino ante todo el éxito de un proyecto político que tiene una vigencia de 50 años, la constitución de una

Federación Europea, y al que aún le queda un amplio camino por recorrer. La Unión Económica y Monetaria es, ante todo, una decisión política, como sostiene De Schoutheete “toda empresa que se funda sobre una filosofía de acción, que introduce normas y obligaciones con vistas a la realización de una ambición colectiva, es política por naturaleza”¹³.

Padoa-Schioppa, uno de los mentores del proyecto, rechaza tajantemente que la razón para la adopción de la moneda única haya sido la tesis “un mercado, una moneda” y defiende que el factor esencial que ha llevado a la adopción del euro es de naturaleza política, no económica. “Ya que, precisamente, acuñar moneda constituye, desde los primeros tiempos, una prerrogativa del Príncipe, es por ello que se ha querido poner esta función en común, dando cuerpo al proceso de unificación de Europa”¹⁴.

Aunque pudiera parecer que la construcción europea ha privilegiado históricamente las realizaciones económicas, -Mercado Común, Mercado Interior y Unión Económica y Monetaria- sobre la integración política, se trata de una apreciación inexacta. El método que se escoge es económico, la integración económica y monetaria, ciertamente, pero dentro del marco de un ambicioso proyecto político: la creación de solidaridades de hecho que permitan el establecimiento del tejido social necesario para la creación de una organización política.

Es en este punto, la creación de un tejido social, de una comunidad humana, donde la identidad cobra toda su importancia como base imprescindible para el establecimiento de la unión política¹⁵. En definitiva, un proyecto político y social como la Unión Europea no es concebible sin la existencia de una identidad colectiva entre sus ciudadanos. Como pone de manifiesto De Schoutheete, la unión monetaria constituye un formidable factor de cohesión¹⁶.

El Informe Tindemans, adoptado en 1976, que trata de perfilar qué impulsos han de darse a la construcción europea para lograr una Unión Europea, considera un componente esencial de ésta la necesidad de una política económica y monetaria común, requisito, a su vez, para que dicha Unión Europea pueda contar con una verdadera política exterior¹⁷. Se vincula estrechamente la potencia económica al potencial político exterior de la futura Unión Europea.

No es, por tanto, casual que el mismo Tratado que alumbró la Unión Europea como organización de naturaleza política, el Tratado de Maastricht de 1992, recoja el objetivo, el método y los medios para alcanzar la Unión Económica y Monetaria así como una Política Exterior Común. En la construcción europea, por tanto, no es posible distinguir objetivos y realizaciones económicas, por una parte, y políticas, por otra, sino que los objetivos económicos comunes, entre ellos la moneda única, están concebidos con una finalidad política y son parte de un mismo proyecto político: crear la Unión Europea de naturaleza federal.

3. EL EURO: REFUERZO DE LA IDENTIDAD EUROPEA.

¹³ Ph. DE SCHOUTHEETE, *Une Europe pour tous*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997, p. 17.

¹⁴ T. PADOA-SCHIOPPA, “Pourquoi l'Europe commence-t-elle par l'argent?”, *Cahiers de Droit européen*, nº 1:2, 1999, pp. 10-11.

¹⁵ En este sentido, Quermonne titula un capítulo de uno de sus libros donde reflexiona sobre el futuro de Europa. “La Unión Europea en busca de identidad”, reflexionando sobre la idea de que para que la integración europea pueda proseguir es indispensable que la opinión pública comprenda su razón de ser, esto es, se *identifique* con sus ideales y objetivos, se *identifique* con el proyecto, para lo cual ese proyecto ha de ser claramente definido. Véase al respecto: J-L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 145-148.

¹⁶ Ph. DE SCHOUTHEETE, *Une Europe pour tous*, *op. cit.*, p. 104.

¹⁷ Véase al respecto: “Presentación del informe de síntesis de L. Tindemans sobre la Unión Europea (7 de enero de 1976)”, en: A. TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea... Vol. I. Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, *op. cit.*, pp. 395-398.

El primer documento que se elabora en relación a la identidad europea en el seno de la Comunidad Europea es la *Declaración sobre la identidad europea* de Copenhague de 1973¹⁸, adoptada en el contexto del deseo europeo de jugar un mayor papel en los asuntos mundiales, que llevó a la creación del mecanismo de concertación de las políticas exteriores nacionales de la Cooperación Política Europea¹⁹.

En ella interesa fijar la identidad europea sobre todo de cara al exterior, esto es, que permita a la Comunidad Europea “definir mejor sus relaciones con los otros países del mundo, así como las responsabilidades que asumen y el lugar que ocupan en los asuntos mundiales”. Acierta en definir la identidad europea de forma dinámica, paralela al progreso realizado por la construcción europea, “con el horizonte de transformar el conjunto de sus relaciones en una Unión Europea”. Esto es, se reafirma la voluntad política de proseguir con la construcción europea hasta establecer una Unión Política.

De la lectura de este documento puede extraerse que la identidad europea, -concepto dinámico como la misma construcción-, reside en el apego a unos valores y principios comunes²⁰, en la conciencia de poseer en común una serie de intereses comunes a realizar por medio de la construcción europea²¹ y una misma visión del papel a jugar por los europeos en el mundo²². En conclusión, desde un punto de vista interno, la identidad europea reside en los valores y principios compartidos y en los intereses comunes, y frente al resto del mundo en la conciencia de que la cohesión alcanzada le impone una serie de deberes y responsabilidades internacionales. En definitiva, la identidad europea no es otra cosa que los cimientos o la razón de ser del proyecto político europeo que va definiéndose y configurándose de forma dinámica y progresiva hasta erigirse en una alternativa regional a la globalización, y en el que el euro es un instrumento de primera magnitud²³.

¹⁸ “Declaración sobre la identidad europea (Copenhague, 14 de diciembre de 1973)”, en: A. TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea. Análisis Histórico-Institucional con Textos y Documentos. Vol. I. Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 362-367.

¹⁹ En relación a esta cuestión, véase: Ph. de SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Labor, 1980.

²⁰ En relación a los principios y valores la Declaración mantiene que “Deseosos de asegurar el respeto de los valores de orden jurídico, político y moral a los que se sienten apegados, preocupados por preservar la rica variedad de sus culturas nacionales, compartiendo una misma concepción de la vida, fundada en la voluntad de construir una sociedad concebida y realizada al servicio de los hombres, esperan salvaguardar los principios de la democracia representativa, del imperio de la ley, de la justicia social -finalidad del progreso económico-, y del respeto de los derechos del hombre, los cuales constituyen elementos fundamentales de la identidad europea”.

²¹ Los intereses en la cooperación e integración europeas son definidos de la siguiente manera: “Sobre la base de los Tratados (...) los Nueve establecieron un mercado común, fundaron una unión aduanera, crearon instituciones y desarrollaron políticas comunes y mecanismos de cooperación que forman parte integrante de la identidad europea”.

²² La postura frente al exterior ya entonces se caracteriza por la conciencia de la responsabilidad de Europa frente al mundo y al rechazo de una política de potencia, así como la concepción de una sociedad internacional apoyada en la legalidad internacional, la cooperación internacional y en instituciones fuertes: “La Europa de los Nueve es consciente de los deberes internacionales que su unificación le impone. Ésta no está dirigida contra nadie ni inspirada por ninguna voluntad de dominio. Al contrario, los Nueve están convencidos de que su unión será benéfica para la comunidad internacional entera, constituyendo un elemento de equilibrio y un polo de cooperación con todas las naciones cualesquiera que sean su dimensión, su cultura y su sistema social. Los Nueve se proponen jugar un papel activo en los asuntos mundiales y contribuir así, en el respeto de los objetivos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, a que las relaciones internacionales estén fundadas sobre una justicia más grande, a que la independencia y la igualdad de los Estados estén mejor preservadas, la prosperidad mejor repartida y la seguridad de cada uno mejor asegurada”. Esta visión del mundo no ha cambiado prácticamente en nada casi treinta años después. Al respecto véase un reciente análisis de la concepción de la política exterior europea: F. ALDECOA LUZARRAGA, “La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación a la Agenda de Paz”, *Tiempo de Paz*, nº 65, verano 2002, pp. 37-59.

²³ Precisamente y no es casual, el modelo político de la Unión Europea suele definirse, y es un concepto aceptado y generalizado, como “valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo”. Véase al respecto: F. ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 34-35.

Si la primera vez que surge la necesidad de definir la identidad europea es, en 1973, cuando la Comunidad Europea ve la urgencia de afirmarse en un escenario internacional de cambio²⁴, la identidad cobrará realmente toda su importancia a partir de 1993, esto es, del nacimiento de la Unión Europea de naturaleza política con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. En efecto, una organización política como la Unión Europea no es concebible sin la existencia de una identidad colectiva por parte de sus ciudadanos. Tal identidad colectiva se basa en la existencia de una civilización común y de una concepción común de la vida en sociedad, en el caso europeo dando un lugar especial al principio de solidaridad, en el llamado modelo social europeo.

Se considera generalmente que logros de integración económica propios de la Comunidad Europea de los cuales se derivan derechos para los ciudadanos tienen un importante valor simbólico susceptible de promover entre los ciudadanos sentimientos de pertenencia a Europa. Así Stephanou estima que la supresión de los controles en las fronteras intracomunitarias se sintió por los ciudadanos como un signo precursor de la unificación europea²⁵ y Weiler se fija en el potencial del mercado único como creador de identidad al verlo “como una metáfora para la creación de la sociedad europea recogida en el slogan de una Europa sin fronteras”²⁶.

Coincidimos con Stephanou en que uno de los símbolos más patentes de la identidad europea, que contribuye decisivamente a su toma de conciencia por parte del ciudadano europeo es la moneda única. Es más, como sostiene Padoa Schioppa “el papel-moneda es quizás el símbolo más extendido y más común del contrato social (...) unificar la moneda da a cada ciudadano europeo un signo muy fuerte de la sociedad de pertenencia común. Crear una moneda única europea significa instituir una pertenencia común sobre cuyo fundamento será más fácil, mañana, construir una unión política que sobrepase la esfera económica”²⁷.

Una moneda única y un espacio económico integrado tienen efectos de reforzamiento de la identidad europea. Como señala el antiguo Embajador De Schoutheete “para el ciudadano la moneda es un dato concreto. Interesa a todo el mundo, ya que nadie puede pasarse sin ella (...) Esto explica que, de manera inhabitual, un objetivo europeo, la moneda única, haya sido inmediatamente comprendido por la opinión pública, incluso si no ha sido aceptada de antemano por todos”²⁸.

El euro en el bolsillo produce un efecto psicológico sobre el ciudadano, modifica sus hábitos y símbolos, le hace percibir el significado de Europa, lo que hay detrás de esa moneda, esto es, el proyecto político común. La misma percepción de una Europa real, tangible y cercana se deriva de la posibilidad de moverse por un espacio único sin cambiar de moneda y ver que personas en puntos distantes manejan el mismo euro y hacen sus cálculos económicos en base al mismo valor que nosotros.

Por tanto, el euro incide positivamente en la percepción de una identidad europea de una doble manera: como símbolo de la comunidad de pertenencia y como delimitador de esa comunidad a la cual se pertenece. Esto es, el euro se convierte igualmente en símbolo frente al exterior: a diferencia de las monedas nacionales, con el euro se podrá ir a cualquier parte del mundo y se irá imponiendo como moneda de aceptación internacional, como sucede hoy con el dólar. En este sentido, Dastis considera que el euro “es una prueba del grado de madurez del

²⁴ El Profesor Truyol realiza un magnífico análisis del contexto internacional que lleva a la adopción de la Declaración de Copenhague. Véase: A. TRUYOL Y SERRA, *La Integración Europea... Vol. I. Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, op. cit., pp. 99-111.

²⁵ C. A. STEPHANOU, “Identité et citoyenneté européennes”, *Revue du Marché commun*, nº 343, 1991, p. 31.

²⁶ J.H.H. WEILER, *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 190.

²⁷ T. PADOA-SCHIOPPA, “Pourquoi l'Europe commence-t-elle par l'argent?”, op. cit., p. 11.

²⁸ Ph. DE SCHOUTHEETE, *Une Europe pour tous*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997, p. 107.

proceso de integración europea, habiéndose convertido, sin duda alguna, en un símbolo de la identidad europea frente al mundo”²⁹.

Como se ha visto en la Declaración de Copenhague, la identidad surge entre los europeos pero también frente al exterior y el euro aparece como un instrumento para la cohesión tanto interna como frente al exterior, contribuyendo, por una parte, a la legitimación y profundización de la construcción europea y a generar un modelo específico de regionalismo frente a la sociedad internacional de la globalización.

4. EL EURO COMO CONSOLIDACIÓN DEL MODELO SOCIAL EUROPEO

El euro es mucho más que una moneda, es reflejo del modelo económico y, sobre todo, social y político, original y en continuo dinamismo, que los europeos estamos configurando. No se puede circunscribir al euro sólo al modelo económico, ya que lo trasciende y afecta de forma clave al modelo político y al modelo social europeo.

La moneda única se convierte en un instrumento de salvaguardia del modelo social europeo, componente esencial de la identidad europea, en el cual es característico el valor de la solidaridad en la configuración de las relaciones económicas. Por ello, las decisiones del Consejo Europeo, en Luxemburgo, Cardiff, Colonia, Lisboa, Niza y Barcelona, de actualizar el modelo social europeo a luz de la nueva realidad económica y de aplicarlo a escala de la Unión no pueden entenderse prescindiendo de la realidad de la moneda única.

El giro social que lleva a cabo el Tratado de Ámsterdam se produce por el éxito de los criterios de convergencia que había fijado el Tratado de Maastricht para hacer posible la Unión Económica y Monetaria³⁰. Primero se adopta una política de austeridad en Maastricht que hace posible que, a continuación, en Ámsterdam puedan desarrollarse políticas de sociedad y de empleo. Una política económica saneada es condición indispensable para poder destinar recursos a las políticas sociales.

Una progresiva Unión Económica y Monetaria implica la cesión de instrumentos de política monetaria y presupuestaria y exige, en contrapartida, que la Unión asuma parte de la labor del Estado de bienestar. De esta manera, el giro social de Ámsterdam supone que el empleo se convierte en una de las prioridades de actuación de la Unión y se produce una reconciliación con la ciudadanía y una aproximación de la Unión a las preocupaciones de los ciudadanos europeos.

Es cierto que se da una asimetría entre Unión Económica y Unión de bienestar, dado que la primera se encuentra en la actualidad más desarrollada que la segunda. En contra de lo que se dice, el aspecto social no ha sido de ninguna manera obviado y ha conocido posteriores desarrollos de actualización del modelo social europeo. Así el Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997, aplicando anticipadamente las disposiciones del Tratado de Amsterdam, puso en pie una verdadera política de empleo a nivel europeo, apoyada en dos ejes: la coordinación de las políticas nacionales de empleo de los Estados miembros, siguiendo unas directrices comunes, y la realización de políticas de empleo por parte de la Unión.

²⁹ A. DASTIS, “España 2002: balance de un semestre de Presidencia europea”, *Tiempo de Paz*, nº 65, verano 2002, p. 18.

³⁰ Hemos estudiado ampliamente el giro social que supone el Tratado de Ámsterdam en la construcción europea, véase al respecto: F. ALDECOA LUZARRAGA, “El giro social en Ámsterdam y sus implicaciones futuras”, *Las nuevas políticas de empleo en la UE. Una visión desde Euskadi*, Vitoria, Gobierno Vasco y Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 1998, pp. 191-208; F. ALDECOA LUZARRAGA, “El Tratado de Ámsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 18, 1998, pp. 14-47.

Los posteriores Consejos Europeos de Cardiff, Colonia y Lisboa van a adoptar procedimientos y decisiones para tratar de aunar a nivel europeo crecimiento y creación de empleo a través de políticas públicas europeas³¹. Más concretamente el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 se fija el objetivo de adaptar el modelo social europeo a los requerimientos de la Nueva Economía a fin de que en 2010 la Unión constituya “la zona económica más dinámica y competitiva del mundo, basada en la innovación y el conocimiento, con más y mejores puestos de trabajo”³².

En Niza en diciembre de 2000 el Consejo Europeo aprobó la Agenda Social Europea, programa de cinco años para lograr el objetivo de Lisboa³³. Consolida el modelo social europeo en la medida en que pretende mejorarlo y adaptarlo a los nuevos tiempos, tratando de hacer de la cohesión social un factor de competitividad. Por último, las decisiones del Consejo de Barcelona de marzo pasado refuerzan la agenda social a través de medidas para luchar contra la exclusión social, mejorar la calidad laboral y crear 20 millones de empleos para el 2010, integrar mejor a la mujer en el trabajo, la tarjeta sanitaria o los compromisos de reforzar la educación.

En definitiva, el modelo social europeo ha recibido un importante impulso en los últimos años, lo que no habría sido posible sin la convergencia económica posibilitada por la Unión Económica y Monetaria. Así el euro ha hecho posible que el principio de solidaridad, definitorio del modelo europeo, se aplique mejor y más extensamente. En este sentido, el euro es símbolo de la sociedad de bienestar y del equilibrio entre intervención pública y libre mercado, es el mejor instrumento para una política de bienestar.

5. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA: PRIMERA POLÍTICA FEDERAL

El proyecto político europeo constituye el modelo regional más elaborado en nuestros días y se caracteriza, -y es parte de su identidad-, por tratarse de un proceso político dinámico con “vocación federal” que prima el aspecto social, cuya base son los valores compartidos, entre los que destacan la libertad, la democracia y la solidaridad.

La decisión de constituir una Unión Económica y Monetaria con una moneda única es ya una decisión federal³⁴. La gestión de la política monetaria en la Unión Económica y Monetaria es pionera en la aplicación del método federal a escala europea. Puede decirse, por tanto, que se trata de la primera política europea íntegramente federal, tanto en su concepción como en su gestión.

La política monetaria, ejercida por el Banco Central Europeo se trata de la primera política y la primera institución europeas verdadera y completamente federales. El citado Banco, encargado de definir la política monetaria de forma independiente, está compuesto de menos miembros que países forman parte de la Eurozona. Incluso, en la coordinación de políticas económicas ejercida por el Consejo de Ministros, las decisiones se adoptan siempre por mayoría cualificada, por lo que se trata de una gestión federal.

Por otra parte, la cesión de soberanía monetaria a las instituciones comunes es un avance en la explicitación del modelo federal europeo, en el sentido de que se pasa de la baja a la alta

³¹ Los avances que suponen en el modelo social europeo las decisiones de estos Consejos Europeos los hemos estudiado en: F. ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración Europea. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, op. cit., pp. 269-272.

³² Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de 2000, en: *Bol. UE* 3/2000.

³³ Agenda Social Europea, anexo a las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Niza, 7-9 diciembre de 2000, en: *Bol. UE*, 12/2000.

³⁴ M. BARNIER, Comisario europeo, “No me da miedo la palabra federal. El euro es ya decisión federal”, *El País*, 1 de febrero de 2001.

política. En efecto, la moneda pertenece a la alta política, esto es, al núcleo duro de las políticas ejercidas por el Estado, en contraposición a la baja política, conformada por las políticas de sociedad. Puede decirse que la Unión Económica y Monetaria constituye una federación parcial, en el sentido de que es una cesión de competencias en un ámbito central, regaliano, pero que requiere ser completada. En este sentido, el euro es la expresión anticipada del modelo de Federación Europea que se está construyendo.

La Unión Económica y Monetaria, sostiene De Schoutheete, es lugar de encuentro entre coherencia y diversidad ya que reconoce la diversidad de situaciones sin poner en peligro la coherencia del proyecto. Las disposiciones sobre la Unión Monetaria de Maastricht son un buen ejemplo de equilibrio entre los intereses de los que quieren ir por delante y los que no desean o no pueden seguirles³⁵. Conjugar coherencia y diversidad, permitir que distintas voluntades y soluciones tengan cabida en un mismo proyecto político común no es sino una de las características definitorias del federalismo.

En este sentido, la Unión Económica y Monetaria es un paso de primera magnitud en la transformación del modelo federal de la Unión Europea. En efecto, se está pasando en nuestros días de un federalismo inverso e implícito a un federalismo directo, explícito y asimétrico. En concreto, el euro contribuye a hacer directo el federalismo europeo, anteriormente inverso, en cuanto que pone en común una materia perteneciente a la alta política.

La Unión Económica y Monetaria es paradigma igualmente del federalismo asimétrico en cuanto que compagina unidad y diversidad y se ha erigido en la primera cooperación reforzada, en una situación que tiende a mantenerse en el tiempo. Hoy el euro constituye el núcleo duro de la Unión Europea, en el que no participan ni el Reino Unido, ni Dinamarca, ni Suecia por deseo propio. A la vez, en vísperas de la adhesión de diez nuevos Estados miembros se ve claramente como éstos se irán incorporando de forma sucesiva a medida que vayan cumpliendo los criterios de convergencia u otros equivalentes, que se fijen en su caso. Estos nuevos Estados serán previsiblemente miembros de la Unión Europea en 2004 pero estimamos que aún tardarán al menos una década en incorporarse a la Unión Económica y Monetaria.

6. EL EURO: CONTRIBUYENTE A UN PROYECTO POLÍTICO INACABADO, LA UNIÓN EUROPEA FEDERAL

La aparición de la moneda única europea, elemento federalizante y federalizador, es inversa a los procesos conocidos hasta ahora. Esta no nace como consecuencia de un poder político federal fuerte, sino que el proceso será más bien el inverso: la moneda fortalece el poder político y, en su caso, genera las condiciones para tomar la decisión política que haga posible la Federación Europea. Sin embargo, hay que resaltar a su vez que la decisión de creación de la moneda única es consecuencia, en parte, de la vocación federal, es decir, de una voluntad política federal, porque precisamente esa decisión no se toma al azar, sino con una voluntad expresa no sólo de crear una moneda, sino de crearla como instrumento para fortalecer un poder político federal³⁶.

En este sentido, Tamames llama la atención sobre la importancia que tiene la decisión de constituir una moneda única en el proceso federal de construcción de una Unión Política europea. Llega a decir que se trata de una “declaración de independencia” similar a la que en

³⁵ Ph. DE SCHOUTHEETE, *Une Europe pour tous*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997, p. 105-106.

³⁶ F. ALDECOA LUZARRAGA, *La Integración Europea. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, op. cit., p. 46.

su momento, finales del siglo XVIII, realizaron las trece colonias norteamericanas con la unificación del dólar³⁷.

El euro incrementa la eficiencia del sistema económico en su conjunto, que gana en estabilidad, se ve menos afectado por las oscilaciones de los tipos de cambio y se beneficia de una moneda que irá ganando progresivamente peso en los mercados internacionales, tanto como moneda de intercambio como moneda de depósito. Sin embargo, la Unión Económica y Monetaria demanda "más Europa" para ser plenamente eficiente.

En este sentido, para que se le pueda sacar el mayor beneficio posible, diversos autores recalcan que es necesaria una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas y presupuestarias de los Estados que forman parte del euro, la armonización de las políticas fiscales, la creación de un Gobierno Económico, etc. Igualmente parte de la doctrina coincide en que es necesario un presupuesto europeo de mucho mayor volumen que pueda afrontar los choques asimétricos que indudablemente afectarán a la Eurozona³⁸. Por último, otro grupo de autores sostiene la necesidad de fijar un umbral mínimo de normativa social con el fin de que los desequilibrios de la Unión Económica no se traduzcan en un guerra social entre los Estados miembros³⁹. Esta profundización tiene una causa similar a la que en su día llevó a la decisión de crear una unión económica y monetaria. "Más Europa" pide, a su vez, "más Europa".

Además, y consecuencia, entre otros factores, del éxito de la unión económica y monetaria y de la mayor cercanía de Europa que perciben los ciudadanos con el euro en los bolsillos, se ha llegado a un "punto de no retorno" en el que la construcción europea ha dado un salto cualitativo en la profundización política, encargando a una Convención la elaboración de una Constitución Europea⁴⁰. Esta doble relación del euro con el modelo federal europeo es lo que se ha dado en llamar el "efecto federalizante y federalizador del euro".

Resulta llamativa la aceleración que ha sufrido la construcción europea en el último año, en que se ha pasado del desaliento que produjo la falta de ambición del Tratado de Niza, en la que muchos vieron un estancamiento insuperable⁴¹, a la ambición profundizadora de la

³⁷ R. TAMAMES, "El cuarto pilar: la Unión Monetaria Europea", en: *Reflexiones sobre el futuro de Europa. Jornadas sobre la CIG' 96 y el Tratado de Ámsterdam*, Madrid, Fundación Hispania-Europa, 1997, pp. 133-144.

³⁸ Véanse, entre otros, L. REBOUD, "Entre le passé et l'avenir: l'euro", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 420, juillet-août 1998, pp. 421-428; P. MAILLET, "Plus d'intégration au service de l'euro: aspects économiques et politiques", nº 428, mai 1999, pp. 298-309; Ch. De BOISSIEU, "L'euro et la coordination des politiques économiques", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 419, juin 1998, pp. 353-358; D.M. TOMASEVIC, "Le passage à l'euro et le droit de la concurrence", *Revue du Marché Unique Européen*, 4/1998, pp. 95-111; Ph. MARINI, "L'Europe et la convergence fiscale: urgence et conditions d'une réforme institutionnelle", *Politique étrangère*, 2/2000, pp. 523-533.

³⁹ A. De BOUZELAY, "Union monétaire ou Union monétariste?", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 19, 1998, pp. 51-64.

⁴⁰ Alain Lamassoure considera que el euro es uno de los motores que han impulsado la dinámica europea en los últimos meses hasta el punto de que ha alcanzado un "punto de no retorno", que exige una valiente profundización en la dirección federal. Véase A. LAMASSOURE, "Après Nice: quelles perspectives?", *Commentaires*, nº 94, été 2001, pp. 255-268, esp. p. 255.

⁴¹ Generalmente las instituciones europeas y la doctrina lamentaron la imposibilidad de llegar a una reforma de conjunto por parte de la Conferencia Intergubernamental de 2000 en Niza y todas las esperanzas se ponían en la Declaración 23 sobre el futuro de la Unión Europea, aneja al Tratado. A título de ejemplo, véase el Discurso de Prodi ante el Parlamento Europeo, en que sostiene que "En Niza, los quince Estados miembros, concentrados en sus intereses nacionales, no han podido alcanzar más que un acuerdo imperfecto e insuficiente". ("Ha llegado la hora de estructurar el debate sobre el futuro de Europa", discurso de Romano Prodi, Presidente de la Comisión Europea ante el Parlamento Europeo, 17 de enero de 2001, en: <http://www.europa.eu.int>). El Parlamento Europeo, por su parte, en su Resolución sobre el Tratado afirma. "Lamenta profundamente que el Tratado de Niza sólo haya dado una respuesta tímida y, en algunos casos, insuficiente a los asuntos de la agenda, ya de por sí reducida, de la conferencia Intergubernamental; espera que los déficits y las lagunas en lo que respecta a una Unión Europea capaz de obrar y democrática puedan colmarse en el proceso post-Niza" (Resolución del Parlamento europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, 31 de mayo de 2001, punto 2, en: <http://www.europarl.eu.int>)

Declaración de Laeken⁴² y la aceptación generalizada de la necesidad de una Constitución para Europa, incluso por el Ministro de Exteriores británico, Jack Straw⁴³. La razón principal que ha llevado a esta situación es que la opinión pública ha ido muy por delante de sus gobernantes en el apoyo a la profundización europea como demuestran los últimos Eurobarómetros⁴⁴.

En este sentido, entre los factores que llevan a que los ciudadanos quieran más Europa, esto es, se *identifiquen* con el proyecto europeo, se *sientan europeos*, hay que destacar en primer lugar al euro, pero también otros, como la toma de conciencia de las ventajas de la ciudadanía europea y del mercado interior, las nuevas amenazas que puso de manifiesto el 11 de Septiembre y que refuerzan la necesidad de la integración, la inminencia de la ampliación, o las cada vez más visibles diferencias que nos separan de la visión del mundo de Estados Unidos y que llevan a pedir más autonomía europea. En este sentido, el euro es un catalizador que lleva a más Europa, tanto desde el punto de vista interior, la profundización en su modelo federal, como desde el punto de vista exterior, la mejora de los mecanismos de Política Exterior y los métodos de cooperación internacional⁴⁵.

7. INSTRUMENTO DE UNA POTENCIA CIVIL DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE LA GLOBALIZACIÓN

La Unión es ya hoy un actor internacional de primer orden en el ámbito monetario. El euro refuerza, además, su dimensión de potencia civil como consecuencia del mayor peso internacional que aporta a la potencia comercial y económica que es la Unión Europea.

La Unión Europea juega papeles cada vez más importantes en la sociedad internacional gracias a que explota su potencial económico y comercial, defiende un modelo de sociedad, se transforma y evoluciona según el cambio de la sociedad internacional y cuenta con una acertada política exterior. Esta política exterior no se apoya en una política de defensa, como era tradicional, sino en los instrumentos propios de una potencia de la globalización y que son los comerciales, económicos, tecnológicos, sociales, de derechos humanos, de cooperación al desarrollo, etc. Entre estos instrumentos con que cuenta la Unión Europea como actor internacional el euro es uno de los más importantes.

Como mantiene acertadamente Cloos la lógica de la integración monetaria ha creado la necesidad de la cooperación en el exterior y el euro le permite a la Unión difundir el mensaje que le es propio en el mundo⁴⁶. Resume ese mensaje como portador de unos valores y una

⁴² La Declaración de Laeken, de inspiración indudablemente federalista se plantea los retos a los que debe responder la Unión del futuro, para lo cual plantea una serie de preguntas a las que una Convención sobre el futuro de Europa ha de dar respuesta, previsiblemente elaborando una Constitución. Véase al respecto: "Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001", *Bol. UE* 12/01.

⁴³ Lo cual es especialmente significativo, pues no puede perderse de vista que los recelos de los países contrarios a la Unión Económica y Monetaria, Dinamarca, Reino Unido y Suecia, son por razones *soberanistas*, esto es, porque acertadamente, veían a ésta como un paso inevitable hacia una unión política que no deseaban. En relación a las manifestaciones de Straw, véase: L. GÓMEZ, "El ministro de Exteriores británico propone una Constitución escrita para Europa", *El País*, 28 de agosto de 2002.

⁴⁴ Los últimos Eurobarómetros, nº 56 y 57, correspondientes al otoño de 2001 y a la primavera de 2002, respectivamente, pueden consultarse en la página web de la Comisión Europea: <http://www.europa.eu.int>

⁴⁵ En este sentido, muchos autores llaman la atención sobre que además de coordinación de políticas económicas, coordinación fiscal, etc. ante todo hay que definir mejor la PESC. Véase L. REBOUD, "Entre le passé et l'avenir: l'euro", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 424; P. MAILLET, "Plus d'intégration au service de l'euro: aspects économiques et politiques", nº 428, mai 1999, pp. 305-306; y Bergsten hace un llamamiento a la cooperación transatlántica: C. F. BERGSTEN, "Euro y dólar frente a una estrategia común", *Política Exterior*, nº 69, mayo/junio 1999, p. 83-86.

⁴⁶ J. CLOOS, "L'Union a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 452, octobre-novembre, 2001, p. 582.

conciencia social, se trata de lo que nosotros llamamos el modelo social europeo. Añade que Europa acepta la mundialización como una realidad inmodificable pero que puede ser dominada y, con tal fin, preconiza el multilateralismo, que se corresponde a su propia experiencia fundada en el derecho y el respeto a los intereses de todos.

El euro es el mejor instrumento para que la Unión Europea pueda hacer frente a sus responsabilidades en la gestión de la globalización. En este sentido, la Declaración de Laeken, que pasa de fijar el objetivo de la Política Exterior Europea de lograr una Europa-potencia a poner el acento en la responsabilidad de la Unión Europea ante la globalización y en qué puede ésta aportar para una mejor gobernanza mundial. Se trata de hacer visible qué es lo que la Unión Europea como potencia civil puede hacer por la nueva gestión del planeta y, por tanto, a la causa de la paz. No se trata de pensar sólo lo que la Unión Europea necesita, sino lo que puede aportar.

La discusión sobre la responsabilidad mundial de la Unión Europea, surge gracias, en gran medida, a que avanza la percepción de que la Unión Europea se ha convertido en un actor relevante en la sociedad internacional de la globalización, y a pesar de las todavía muchas insuficiencias de su política exterior. El cambio de sensibilidad puede percibirse en los últimos documentos europeos como el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea de julio de 2001⁴⁷, la Declaración de Laeken o el Programa de la actual Presidencia danesa, que titula el capítulo exterior como “responsabilidad mundial”⁴⁸, además de en las intervenciones de los máximos responsables de la Política Exterior Común.

Si este giro no se integra en el discurso político más que recientemente, la filosofía de qué puede hacer Europa por el mundo está presente en la concepción de la Política Exterior Común desde su creación por el Tratado de Maastricht de 1992. En este sentido, como constata Cloos, el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea donde se recogen los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común está enfocado más hacia los valores a defender en el mundo y en beneficio de todos sus habitantes (paz, seguridad internacional, cooperación, desarrollo, democracia y Estado de derecho, derechos del hombre y libertades fundamentales) que a los intereses propios de la Unión Europea (independencia, seguridad)⁴⁹.

Esta concepción de la actuación exterior no está presente solamente en los textos jurídicos sino también en la aplicación práctica que se ha hecho de su articulado. La política exterior europea presenta desde sus inicios tres ejes de actuación que son la promoción de los derechos humanos y de la democracia, el librecambio y la regionalización como forma de relacionarse internacionalmente con los bloques regionales. Tales ejes se derivan de una lectura de lo que es la Unión Europea en sí misma: valores compartidos, intereses comunes y establecimiento de vínculos sobre la base de una realidad geográfica que articula una misma visión del mundo. El resultado de la aplicación de estos ejes es que, como sostiene Cloos, la política exterior de Europa hoy no es una política de tipo imperial o territorial, en el sentido de zonas de influencia o de control, sino que sus objetivos buscan la estabilidad económica y política en sus fronteras así como difundir un mensaje propio en un mundo globalizado que ha de ser multipolar⁵⁰.

La Unión Europea ha acrecentado su peso internacional con el euro. Hay que tener en cuenta que Estados que no son miembros de la Unión Europea y que tradicionalmente se encontraban alineados con alguna de las monedas europeas que han convergido en el euro, ahora se alinean con éste, es el caso de algunos países africanos francófonos, vinculados al

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, COM(2001) 428 final.

⁴⁸ Programa de la Presidencia danesa, julio-diciembre 2002, en: <http://www.eu2002.dk>

⁴⁹ J. CLOOS, “L’Union a-t-elle besoin d’une politique européenne de sécurité?”, *op. cit.* p. 582.

⁵⁰ J. CLOOS, “L’Union a-t-elle besoin d’une politique européenne de sécurité?”, *op. cit.*, p. 582.

franco francés⁵¹. Además otros Estados ya comienzan a adoptar el euro como moneda para sus intercambios internacionales, como puede ser el caso de Iraq y Cuba, éste último en fase de experimentación.

Hoy el euro ya ha roto el tradicional monopolio del dólar como moneda internacional de referencia. Su aparición va a tener efectos futuros en el funcionamiento del sistema económico mundial, en este sentido, muchos autores hablan de su repercusión sobre el sistema de Bretton Woods⁵². Sin embargo, muchos autores consideran que para que el euro pueda desplegar toda su potencialidad y situarse como una de las grandes monedas mundiales es necesario, además de una correcta gestión de la política monetaria, que la Unión se dote de una verdadera Política Exterior Común, que pueda sacar partido al peso económico y financiero europeo en el mundo⁵³.

8. EL MODELO EUROPEO FRENTE A LOS ALTERNATIVOS

En la actualidad se está produciendo la transición de una economía política internacional, basada en las relaciones entre Estados y en los intercambios entre empresas sometidas a diferentes regulaciones de carácter estatal, a una nueva economía política global. Es este proceso lo que se denomina globalización. Esta dibuja una realidad internacional muy diferente de la anterior, que plantea desafíos económicos, políticos y sociales de primer orden e impone, la transformación del papel doméstico e internacional del Estado, como instancia privilegiada de regulación y gestión⁵⁴.

Como consecuencia de la reestructuración del sistema político mundial y la desaparición del bloque socialista no surge un único modelo capitalista, sino que se incrementarán las diferencias dentro del sistema capitalista dando lugar a lo que podemos considerar como tres capitalismoes distintos y, a veces, incluso opuestos, que compiten entre sí. La globalización exigirá ser competitivos a escala mundial, pero esto podrá hacerse con diversas formas de organización política, económica y social⁵⁵.

Existe un único mercado a nivel global sólo en cuanto a la libre circulación de mercancías y de capitales, pero en menor medida respecto a servicios, y en nada en lo relativo al trabajo. Luego no hay un mercado único a nivel mundial que implique un modelo único como afirman los defensores del pensamiento único y en parte sus críticos⁵⁶. En uno de los ámbitos que mejor se aprecia esa diferenciación de los modelos capitalistas, de forma creciente, será precisamente en las organizaciones internacionales de alcance regional, que el nuevo regionalismo genera, y del cual la Unión Europea es su exponente más desarrollado⁵⁷.

En función del énfasis diverso y de la propia noción diferente de Estado, sociedad y mercado, característica de cada modelo, cabe identificar como especialmente perfilados tres

⁵¹ Toribio reflexiona sobre la influencia del euro en los países de su entorno, un total de 39 que reúnen a cerca de mil millones de personas, que podrían incluso convertirse en bimonetarios. Véase: J.J. TORIBIO, "La influencia del euro como moneda internacional", *Política Exterior*, nº 76, julio-agosto 2000, pp. 88-89.

⁵² F. GRANELL, "El euro y el sistema internacional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 5, 1999, pp. 7-25.

⁵³ P. MAILLET, "Plus d'intégration au service de l'euro: aspects économiques et politiques", *op. cit.*, p. 299.

⁵⁴ Sobre las transformaciones del sistema internacional con particular atención a sus dimensiones políticas y sociales y la necesidad de adoptar nuevos enfoques teóricos, véase ARENAL, C. DEL, "El nuevo escenario internacional y la teoría de las relaciones internacionales", en : AA.VV., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 77-99.

⁵⁵ Castells plantea también la existencia de esos tres modelos. Véase M. CASTELLS, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

⁵⁶ Hoy se hace tan necesaria la crítica del llamado "pensamiento único" como la crítica de sus más célebres críticos. Véase en esa línea: J. P. GARNIER, "La pensée unique et son double", *L'Homme et la Société*, nº. 135, 2000, pp. 7-43.

⁵⁷ Véase M. TELO (Ed.): *European Union and New Regionalism*, London, Ashgate, 2001.

grandes modelos⁵⁸. A pesar de que a primera vista puede parecer excesivo, es factible vincular la noción de Estado como dominante en el modelo asiático, la de mercado en el norteamericano y la de sociedad en el europeo. Ello no supone desprestigiar el alcance de otros procesos de regionalización en África, América Latina, mundo árabe o espacio postsoviético. Lo que queremos sugerir es que los tres casos constituyen los modelos de referencia fundamental existentes en el mundo, en el momento de formular la estrategia del nuevo regionalismo para responder a los desafíos sociales, económicos y políticos de la economía global.

En el contexto de una economía de mercado globalizada, las diferencias entre esos tres modelos se sitúan en la forma en que abordan la vertebración entre la política, la sociedad y el mercado, así como en el modo en que enfatizan en mayor o menor medida cada uno de esos tres aspectos como principio inspirador de sus respuestas. En consecuencia, la caracterización de tales modelos básicos de *regionalismo* es la siguiente:

a) El modelo asiático se caracteriza por la adopción, bajo estricto control gubernamental, de diferentes medidas dirigidas a favorecer la integración y liberalización de sus economías, aceptando que el costo social de las mismas sería asumido sin mayor impacto por el sistema político. No obstante, tras unas décadas de crecimiento acelerado, los efectos de la desregulación económica ha tenido importantes consecuencias sociales que están afectando a la propia estabilidad del sistema político, viéndose abocada la clase política, en el contexto de centralización del poder político característico de la región, al despliegue de nuevas políticas de control social o, en su caso, a la reforma acelerada del sistema político, como estrategia sobrevenida de gestión de los desafíos que plantea a la estabilidad del sistema la generalización del malestar social.

b) La respuesta norteamericana, centrada fundamentalmente en la liberalización del comercio a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), se caracteriza por situar el mercado como objetivo central del proceso, reduciendo las eventuales adaptaciones del sistema político y social a las estrictamente necesarias para el logro de los objetivos económicos. Sin embargo, las medidas adoptadas en el plano de la liberalización económica han tenido un efecto mayor del previsto sobre el sistema político y social, incrementando las desigualdades sociales y territoriales, surgiendo de este modo la necesidad de establecer a posteriori diferentes medidas, tal y como ocurrió durante la crisis del peso, dirigidas a garantizar la estabilidad del sistema político frente a los excesos de la desregulación promovida en los años ochenta.

c) El modelo europeo de regionalismo se caracteriza, como señalábamos, por una formulación original mucho más audaz y elaborada, producto de una reflexión sistemática sobre los desafíos que plantea la necesaria rearticulación a escala internacional de la relación entre la economía, la política y la sociedad, partiendo de la priorización del modelo europeo de sociedad y considerando el mercado y el propio sistema político como instrumentos para la reestructuración del mismo. Elemento fundamental de la transformación en curso, en cuanto afecta a la reestructuración del sistema político, es el concepto de soberanía compartida que, a pesar de no haber conocido su pleno desarrollo todavía, adquiere carta de naturaleza jurídica, superadora del concepto clásico del Estado-nación en la mutación de una Comunidad Europea de naturaleza fundamentalmente económica en una Unión Europea de naturaleza política,

⁵⁸ La transición al nuevo regionalismo ha dado lugar a un animado debate, que a nuestro parecer, no subraya suficientemente las diferencias entre los diversos modelos. Véase por ejemplo: F. PETITEVILLE, "Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international?", *Études Internationales*, vol. 28, nº3, 1997, pp. 511-533; J.H. MITTELMAN, "Rethinking the 'New Regionalism' in the context of Globalization", *Global Governance*, vol. 2, 1996, pp. 189-213; A. HURRELL, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, vol. 21, 1995, pp. 331-358; P.J. KATZESTEIN, "Regionalism in comparative perspective", *Cooperation and Conflict*, vol. 31, nº2, 1996, pp. 123-159.

articulada funcional y normativamente en diferentes niveles de gobierno y de representación política y en la moneda única como expresión de un nuevo modelo de sociedad europea⁵⁹.

Si nos fijamos en los indicadores básicos -crecimiento en lo económico, empleo en lo social y estabilidad gubernamental en lo político-, nos encontramos al principio del periodo que analizamos con que la Comunidad Europea estaba aparentemente en los tres aspectos en peores condiciones. Por ello, paradójicamente, y a partir de la consideración de los indicadores básicos convencionales de evaluación, el modelo de regionalismo europeo parecía en peor situación que el de sus competidores⁶⁰.

Sin embargo, en el presente momento, a comienzos del siglo XXI, cuando se empieza a manifestar la magnitud de las transformaciones en curso, es decir, el nacimiento de la Unión y sus primeros resultados, la Unión aparece en mejor posición para enfrentarse a los desafíos que plantea la reestructuración del sistema mundial de cara al siglo XXI, toda vez que en su seno los problemas que plantea la insuficiencia del Estado, como forma primordial de organización política, estarían en vías de superación en el marco de la Unión Europea.

9. EL EURO COMO REFUERZO DE LA SINGULARIDAD EUROPEA

Entendemos que los desarrollos que han tenido lugar en Europa constituyen, en la perspectiva de las importantes implicaciones de la entrada en vigor del euro, la expresión más caracterizada de las respuestas regionales a los desafíos de la reestructuración del sistema mundial.

No obstante, queda por resolver el impacto que la articulación entre esos tres grandes modelos pueda tener sobre la reestructuración del sistema político global, en particular el sistema de Naciones Unidas y más concretamente las instituciones de Bretton Woods, así como su efecto demostración en otras regiones cuyos procesos de reestructuración no se hallan tan definidos, pero cuya formulación se inspira, adecuada a los diferentes contextos de partida, en la experiencia adquirida por los tres modelos de referencia mencionados. Tal es el motivo por el que adquiere sentido el análisis comparativo del nuevo regionalismo, así como la exploración de los escenarios diversos de cooperación y conflicto abiertos por la interacción entre los mismos.

Los tres modelos considerados presentan alguno de los elementos clásicos que sostiene la teoría de la integración económica, pero solo el modelo europeo nos permite hablar de una verdadera integración política. Si aplicamos la teoría de los regímenes internacionales para comparar los otros dos modelos al europeo, podemos decir que el modelo asiático puede caracterizarse como un régimen declarativo, con elementos de carácter promocional, mientras el modelo norteamericano constituye un régimen de aplicación efectiva con elementos de imposición⁶¹.

⁵⁹ Como introducción a tales planteamientos, véase F. SCHARPF, "Community and Autonomy: Multilevel Governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 1, 1994, pp. 219-242; G. MARKS, L. HOOGHE y K. BLANK, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nº. 3, 1996, pp. 341-378; Ch. JEFFERY, "L'urgence d'une gouvernance multiniveaux dans l'Union Européenne: Une approche des politiques nationales", *Politiques et Management Public*, vol. 15, nº. 3, 1997, pp. 210-231.

⁶⁰ P. KENNEDY, *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1996.

⁶¹ Sobre el multilateralismo y las organizaciones y regímenes internacionales, considerados como instituciones, independientemente de su grado de formalización jurídica, véase: S.D. KRASNER, (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983; J.G. RUGGIE, (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993 y V. RITTBERGER, (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

Frente a ellos, la Unión Europea no se distingue solamente de los otros dos modelos porque a la liberalización comercial añade la adopción de una política comercial común, la plena movilidad de los factores productivos y la unión monetaria, superando sucesivamente los conceptos convencionales de área de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica, sino porque la Unión Europea es un verdadero régimen de integración, lo que entraña la reestructuración integral del sistema político a partir del principio de soberanía compartida y su revertebración funcional y normativa en diferentes niveles institucionales de gobierno y de representación política.

Dicho en otros términos, las novedades en el plano institucional no son sino el resultado de las posibilidades abiertas por la utilización del mercado al servicio de la política y la sociedad que encuentra en su punto de llegada en la moneda única expresión de un nuevo modelo de sociedad. En definitiva, como ya se ha explicado, el fundamento político del modelo de la Unión radica en la articulación de unos intereses comunes, inspirados por unos valores compartidos y una misma visión del mundo.

En efecto, hoy se considera que el sistema económico mundial previsiblemente evolucionará hasta contar con tres monedas de referencia: el dólar, el euro y el yen. Si aceptamos que las monedas no son neutras sino consecuencia de un proceso político, económico y social, de alguna manera el yen refleja un mercado, el dólar un imperio y el euro un modelo social.

En este último sentido, el euro es ante todo reflejo de una identidad europea, de unos valores compartidos, de un modelo económico y de un modelo de sociedad. Paralelamente y manteniendo nuestra tesis de que el modelo de la Unión Europea puede constituir una alternativa a la globalización, el euro es la mejor respuesta a la sociedad internacional de la globalización, el mejor instrumento para sacar partido a la globalización y para transmitirle nuestro modelo de sociedad. En este sentido, la Declaración de Laeken afirmaba que la Unión Europea es "una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ponerla en un entorno de solidaridad y desarrollo sostenible."

10. CONCLUSIÓN: REFUERZO DE LA IDENTIDAD EUROPEA Y DEL MODELO SOCIAL Y FEDERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

En suma, el euro es expresión de un proyecto político en marcha, proyecto de carácter federal y democrático. Es muestra del éxito del proceso político de la integración europea y, como símbolo de identidad de los ciudadanos ha resultado un catalizador para el proceso constituyente en el que nos encontramos. De esta manera, el salto cualitativo que ha supuesto la creación de una Convención Europea para que redacte una Constitución o Tratado constitucional no puede entenderse sin el euro.

A la vez es mucho más que una moneda, es ante todo el reflejo del modelo social europeo y de una manera de entender el mundo. Como expresión de la sociedad de bienestar, el euro se convierte en instrumento de una potencia civil de la globalización como lo es la Unión Europea, que lleva a cabo una política de responsabilidad y quiere crear una sociedad de bienestar a nivel mundial⁶². Como en el caso de la identidad existe un vínculo estructural entre la dimensión interna y externa del euro y del modelo social europeo. En la medida en que el

⁶² Jacques Delors, por su parte, viene proponiendo desde hace tiempo, en diversas intervenciones, el modelo europeo como alternativa a los efectos negativos de la globalización, véase, a título de ejemplo, "Discurso ante la Banca Mundial", 4 de marzo 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

euro se ha convertido en un instrumento para exportar el modelo social hacia fuera, lo fortalece hacia adentro y hace que no pueda ir hacia atrás.

El euro está actuando como un polo de atracción, no sólo para los Estados miembros que están fuera de la Unión Económica y Monetaria, sino incluso para países europeos no miembros y países que ni siquiera son europeos. El efecto aglutinador del euro tiene la virtud de transformar el modelo de la Unión Europea en modelo europeo, no sólo por la ampliación sino también por la asociación de países que políticamente están fuera al euro. De esta manera, el euro se convierte en un catalizador del regionalismo de la Unión que se identifica cada vez más con el conjunto de Europa.

EURO, EUROPEOS Y PENSAMIENTO ÚNICO

Soledad GALLEGO
Directora Adjunta de El País

La ventaja de hablar la última es que ya está casi todo dicho, el inconveniente es que están todos ustedes ya bastante cansados. Pero bueno, intentaremos que esta última intervención del día sea breve y, a ser posible, animada porque yo, la verdad, es que no tengo muchas respuestas, sino más bien preguntas. A mí me pasa un poco lo que al profesor Aldecoa. Me gustaría creer que va a suceder lo que él dice, pero no tengo más bien ninguna seguridad. Soy más bien muy poco optimista en cómo está planteada la situación en la Unión Europea, siendo como soy una gran defensora del desarrollo de la Unión Europea hacia una mayor unión política europea. Pero la gran pregunta que planteaba el profesor Aldecoa es la que yo creo que nos hacemos todos. ¿Va a ser el euro un instrumento para ayudar a construir un modelo distinto, una sociedad distinta, un modelo identitario europeo? Y la primera pregunta que se plantea es: ¿en qué consiste eso de ser europeo? Pues no parece que lo tengamos muy claro, no está muy claro cuáles son los valores que hacen que exista ese modelo europeo. Probablemente, de lo que se habla siempre es de un modelo social europeo. El modelo social europeo es el que parece que nos da la identidad europea, esa construcción de un sistema mixto de mercado que ha permitido el desarrollo de una sociedad de bienestar bastante desarrollado. Pero en este momento lo que existe es una presión enorme sobre ese..., o sea justamente se va a construir ese nuevo modelo, en teoría ayudado por el euro como instrumento, no como otra cosa, como un instrumento que tiene una estructura federal, la tiene el Banco Central Europeo, lo único federal que existe en este momento en Europa. Decimos, detrás irán otros mecanismos federales también. Es posible que vayan, pero de momento no están en ninguna de las previsiones inmediatas para el desarrollo de la Unión Europea. Yo no creo que todo esté ya establecido y marcado. Creo que es posible que por el camino descarrile el proceso hacia ese tipo de construcción de una nueva sociedad. Entre otras cosas, no sólo por la dificultad intrínseca que ello tiene, sino también porque está sufriendo una presión extraordinaria desde fuera por lo que ahora se llama el pensamiento único. El pensamiento único, probablemente, creo que se le ocurrió, el primero de todos a Balzac, y no lo utilizaba de la misma manera que ahora sino para criticar a los críticos porque todos se habían puesto de acuerdo en decir que su novela, "La Comedia Humana", era espantosa y entonces él estaba tan enfadado que dijo que tenía un pensamiento único. Buena, es una anécdota, la expresión pensamiento único ha sido más bien desarrollada por Le Monde Diplomatic, por Ignacio Ramonet, partiendo de la idea del fin de la historia de Fujuyama. La idea de que ya no existe más que un modelo de sociedad, que es la sociedad capitalista, con un sistema liberal de funcionamiento. Y en eso consiste este pensamiento único, creo yo que es el que está presionando extraordinariamente para extenderse en todas las sociedades y, específicamente, en la sociedad europea. Ese modelo de pensamiento único no es muy compatible con nuestra propia..., con este modelo mixto del que hablábamos antes. De hecho, los diez elementos del decálogo de pensamiento único, según los formula Joaquín Estefanía, son los siguientes. Se los voy a recordar aquí para que teniéndolos en la cabeza nos resulte más fácil comprender la dificultad que tiene construir un nuevo modelo europeo justamente en el momento en el que este pensamiento es el que pretende imponerse en todos los lados. Es un pensamiento según el cual el Estado debe achicarse: cuanto menos Estado más se agranda la civilización.

Se acabó la historia, ya hemos dicho, desde el punto de vista de la interpretación que le da Fujuyama, la sociedad será siempre ya capitalista y liberal, no existen otros modelos.

El liberalismo económico lleva necesariamente a la democracia, según este pensamiento. El mercado lo resuelve todo y, encima, del mejor modo posible. No es que sea un modelo que

pretende atacar a los débiles porque sí, sino que ataca las pretensiones que están más débilmente justificadas. Es un pensamiento que afirma que siempre habrá desigualdades porque está en la propia naturaleza humana; es un pensamiento que afirma que es necesario agrandar la tarta, crear riqueza primero: hay que crear la riqueza, luego ya se repartirá.

Nunca deja claro en qué momento se produce ese reparto. Entiende que la globalización económica tiene unos resultados buenos para todos los ciudadanos del mundo y en todos los momentos, cosa que es bastante dudosa. Y se basa también en la necesidad de que desaparezcan las limitaciones a los movimientos de capitales y de mercancías, mientras que los movimientos de los ciudadanos están muy restringidos.

Frente a eso, que sería la esencia del pensamiento único, ¿Europa tiene algo que oponer?, ¿tiene otro modelo que sea capaz de defender? No está claro que tenga otro modelo que sea capaz de defender en este momento, no de una manera común por parte de la Unión Europea. Y además, no deberíamos perder de vista que se va a producir una ampliación. En este momento hay doce países a la puerta de la Unión Europea, esos doce países suponen un 25% más de habitantes, 1/3% más de territorio y un 10% más de PIB. Y estos países que proceden, la mayoría de ellos, de lo que se llamaba antes la zona de influencia soviética son países que han sufrido muchísimo, durante muchísimos años, la pérdida de soberanía y son países que, en estos momentos, no son grandes partidarios de ejercer soberanía más de la que ya existe en la Unión Europea.

Y luego, además, tienen un desarrollo económico muy inferior al del resto de la Unión.

¿Qué tipo de modelo es el que se va a hacer desde el punto de vista económico? ¿Los 12 países que entren en su momento se añadirán al euro? ¿Serán capaces de añadirse al euro? ¿A qué ritmo? ¿Es posible pensar en una Unión Europea en la que unos países tengan euro y otros no? ¿Es posible? En teoría sí existe esa posibilidad..., bueno probablemente, a la larga, si el modelo triunfa, si el euro como moneda se asienta, lo lógico será que todos estos otros países terminen también solicitando la moneda, pero no están obligados.

No es lo mismo que existan ritmos distintos que que existan objetivos distintos. Una cosa es que exista un ritmo distinto de la Unión Europea, de manera que los países se vayan añadiendo al modelo según puedan, y otra cosa es que existan modelos distintos dentro de la propia Unión Europea. Eso no está definitivamente solucionado. Por ejemplo, yo creo que sí, que debería plantearse un único modelo con diferentes ritmos, pero ya le digo que eso no es algo que en absoluto en estos momentos esté decidido; es uno de los debates que está abierto.

Con la ampliación, ¿cómo va a ser el respeto por el modelo europeo? Muy probablemente los países que se añaden, ahora también tienen grandes dificultades para desarrollar un modelo social europeo equivalente al que existe en el resto de los países europeos. ¿Cómo lo hacen? ¿A qué ritmo se les va a exigir? ¿Lo van a hacer o van a pretender ellos desarrollar un modelo más parecido al norteamericano desde ese punto de vista? ¿Se les puede exigir que no sea así? Son muchas preguntas, y yo creo que este es un momento apasionante, estoy convencida de que es uno de los momentos más interesantes que se puedan dar en Europa, precisamente por eso, porque hay una oportunidad. Existe la oportunidad de hacerlo, pero no la seguridad de conseguirlo desde mi punto de vista.

Ustedes, probablemente, que tienen, pues no sé, supongo que andan por los veintitantos, estará en su mano influir. Serán Vds., dentro de 15 años, quienes más tendrán que decir sobre ese tipo de modelo de Europa que quieren. Lo mejor es empezar a discutirlo ahora, pero probablemente la decisión termine en manos de Vds. y no ya de las nuestras. La Unión Europea siempre se ha desarrollado como a través de crisis, y estamos esperando, da un poco

la sensación de que los europeos estamos esperando que haya otra crisis, y así con otra crisis conseguimos dar otro paso. Como la crisis de la II Guerra Mundial que fue la que permitió el desarrollo de la CECA y posteriormente de los otros mecanismos europeos, da la impresión de que a la hora de dar un paso definitivo en la construcción de una unión política todo el mundo espera que exista otra crisis que nos lleve a eso.

Eso sería un auténtico disparate, por supuesto: confiar que una crisis nos vaya a sacar de la atonía entre decidir qué modelo de Europa se quiere. Pero tampoco se puede creer que si se deja todo quieto, por pura inercia, se irá construyendo ese otro tipo de unión política de la que hablábamos.

Y el euro que es un instrumento, como decía el profesor Aldecoa, puede ser un instrumento perfecto para terminar construyendo una Federación Europea que se parezca muchísimo a EEUU, que no sea una federación que tenga identidad europea. ¿Por qué? Si el modelo norteamericano es muchísimo más exitoso: ¿cómo vamos a defender nosotros que nuestro modelo...? Primero, vamos a ponernos de acuerdo en qué es el modelo. Primera dificultad. Segunda dificultad, cuando ya hubiéramos conseguido definir qué modelo tenemos, ese es el modelo pero es un modelo que desde el punto de vista económico es menos eficiente que el modelo norteamericano.

¿Cómo vamos a defender eso? ¿Cómo vamos a defenderlo en el mismo momento en el que se está produciendo, insisto, la ampliación? Yo creo que no tengo respuestas para nada de eso. Lo único que me preocupa es que, lo único que he sabido hasta ahora en los últimos tres años es que el Banco Central Europeo ha sido un ejemplo bastante polémico sobre su manera de encarar la situación en Europa. Es cierto que es un modelo el Banco Central Europeo, es un modelo completamente distinto, con un único objetivo que es el del control de la inflación. No se le dio otro papel al Banco Central Europeo, como puede tener la Reserva Federal. En el caso europeo se decidió que ese era su único papel por presiones alemanas. El resultado de ese único objetivo de controlar la inflación pues, no sé, si es el más adecuado para, en el futuro, adaptarse a las necesidades de la economía europea.

Esta es una discusión que hay planteada en esta crisis que decíamos ahora provocada por el 11 de septiembre. Si el Banco Central Europeo inyecta dinero en el mercado y, sobre todo, si el Banco Central Europeo decide el mismo día de la apertura de la Bolsa de Nueva York bajar medio punto, fue por presiones directas de la Reserva Federal norteamericana, no por un primer deseo voluntario del Banco Central Europeo que hizo una primera declaración diciendo que no iba a bajar los tipos de interés.

Ya no nos acordamos, pero la primera declaración del Banco central Europeo fue que no bajaba los tipos de interés y que inyectaría capital, dinero, eso sí, pero que no iba a bajar los tipos de interés. Al final los bajó, y los bajó básicamente por presiones de Greenspan y no por casi, por una posición propia.

Yo creo que las dudas del Banco Central Europeo son importantes. Creo que, en este momento, van a ser todavía más importantes porque si no somos capaces de desarrollar una política económica común, si los países que son miembros de la Eurozona no son capaces de ponerse de acuerdo para desarrollar una política fiscal o una política de mercado de trabajo, o una política, bueno la presupuestaria sí la tienen casi obligada por el pacto de estabilidad, pero las demás no.

En este momento, lo razonable sería que eso fuera bastante más rápido de lo que está yendo. Va demasiado lenta la construcción de la política económica, va demasiado lenta, y eso puede ser un riesgo grande, no solamente para el éxito del euro sino también para el éxito de

ese otro modelo europeo del que deberíamos empezar a definir de una manera más clara de lo que hemos hecho hasta ahora.

Les agradezco muchísimo la atención.

LA POLÍTICA FISCAL COMUNITARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Juan LÓPEZ RODRÍGUEZ
Experto Nacional. Comisión Europea

Carácter evolutivo de la política fiscal comunitaria

La lectura de los diversos documentos sobre política fiscal que recogen la posición de las Instituciones comunitarias pone de manifiesto su carácter evolutivo en función de los objetivos generales asumidos por las Comunidades en los sucesivos tratados celebrados entre los Estados miembros. En un principio se centró en la labor armonizadora necesaria para eliminar los obstáculos a la realización del mercado común, aspiración originaria de los Tratados de París y de Roma. La diversa naturaleza de las distintas figuras impositivas explica también el alcance diferente en el número y en el contenido de las iniciativas legislativas adoptadas para aproximar las leyes fiscales nacionales: la capacidad de la imposición indirecta para influir en los precios y en las condiciones de mercado obligó desde el inicio a la adopción de normas comunes capaces de estructurar la tributación sobre el consumo en la mayor parte de sus elementos; en el ámbito de los impuestos directos vino preocupando la doble imposición internacional pero las labores emprendidas ofrecen hoy escasos resultados.

Durante los últimos años se trabaja para cumplir los objetivos comunitarios de desarrollo del mercado interior y de integración en la Unión Económica y Monetaria (UEM). En el futuro deberá también hacerse frente a un contexto internacional marcado por una economía global. Esta mayor interdependencia permite explicar una cierta novedad: se adopta la decisión de asumir retos en torno al convencimiento común de la necesidad de la convergencia y de la coordinación de las políticas nacionales practicadas por los Estados miembros. Las conclusiones de la reunión informal del Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN) celebrada en Verona en abril de 1996 recogen las propuestas de la Comisión para centrar los proyectos europeos con el fin de lograr:

- La estabilización de los ingresos tributarios de los Estados miembros.
- El buen funcionamiento del mercado interior.
- El fomento del empleo.

Otro paso en esta orientación se produce con la Comunicación de la Comisión de 1 de octubre de 1997⁶³, que aboga por una mayor coordinación fiscal en la Unión Europea. Este documento constituiría la base para un debate que culmina con las conclusiones del Consejo ECOFIN de 1 de diciembre de 1997 relativas a la necesidad de adoptar un paquete de medidas fiscales para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa en la UE. Más recientemente, el Consejo ECOFIN del 26-27 de noviembre de 2000 llega a un amplio acuerdo sobre elementos clave del paquete fiscal con el fin último de reducir las distorsiones en el funcionamiento del mercado único, evitar pérdidas importantes de ingresos fiscales y orientar las estructuras fiscales de manera que favorezcan el empleo.

Posición de la Comisión para los próximos años

Recientemente, la Comisión ha adoptado una Comunicación sobre política fiscal para describir y hacer públicas las líneas directrices de su estrategia para los próximos años en

⁶³ COM (97) 495 "Hacia la coordinación fiscal en la Unión Europea; paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa". Ver en especial, los apartados 3 a 11, en los que se explica la necesidad de la coordinación fiscal.

materia de política fiscal⁶⁴. Este documento reproduce la necesidad de adaptar las leyes fiscales para hacer real el mercado interior, las preocupaciones entorno a los efectos derivados de la competencia fiscal perjudicial y se refiere a los rápidos cambios tecnológicos capaces de influir en el comportamiento de los operadores económicos y en la naturaleza de las actividades económicas, que resume en el aumento de su movilidad, particularmente en el sector de los servicios y en la circulación de capitales.

En su estudio podemos identificar tres grandes áreas de reflexión: el mercado interior, las políticas fiscales nacionales y el proceso de ampliación.

En primer lugar podemos mencionar el compromiso comunitario para servir prioritariamente los intereses de los ciudadanos y de los empresarios que desean acogerse a las cuatro libertades del mercado interior (libre circulación de personas, mercancías y capitales, y libre prestación de servicios). La Comisión insiste en la necesidad de garantizar que los sistemas impositivos contribuyan a una mayor eficacia en el funcionamiento de los mercados de mercancías, servicios y capitales así como del mercado laboral para lograr, como se concluyó en el Consejo Europeo de Lisboa celebrado en marzo de 2000, que la UE se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

Las condiciones para la administración y gestión tributarias se ven alteradas y dificultadas por la realización del mercado interior. Además, El contexto internacional obliga a atender a una nueva forma de empresa: la localización de los contribuyentes y de sus rentas se extiende más allá de las fronteras nacionales, no así las jurisdicciones nacionales. Como consecuencia, crece el consenso internacional -en la UE y en la OCDE- acerca de la necesidad de intensificar y mejorar la cooperación entre Estados miembros, en especial a través del intercambio de información. Los resultados son la adopción del acuerdo para modificar la Directiva sobre asistencia mutua para la recaudación de deudas tributarias⁶⁵ y el acuerdo de principios para el intercambio de información sobre los rendimientos del ahorro⁶⁶.

La preocupación acerca de la colaboración internacional aparece ligada en la mencionada Comunicación a la lucha contra el fraude fiscal y el incremento de la eficiencia en la recaudación de los impuestos con la que compensar la pérdida de ingresos derivada de la eliminación de barreras fiscales al mercado interior. Este campo es de tal importancia para la Comisión que mantiene la postura de que el Consejo adopte sus decisiones en la materia sobre la base de la mayoría cualificada (artículo 95 del Tratado) y no por unanimidad (artículos 93 ó 94)⁶⁷.

⁶⁴ COM (2001)260 "Política fiscal en la Unión Europea - prioridades para los próximos años".

⁶⁵ Directiva del Consejo 2001/44/EC de 15 de junio 2001 por la que se enmienda la Directiva 76/308/EEC sobre asistencia en la recaudación de créditos derivados de operaciones del sistema de financiación del Fondo de Orientación y Garantía Agrícola, de las exacciones reguladoras agrícolas, de los derechos de aduanas y en relación con el Impuesto sobre el Valor añadido y ciertos impuestos especiales.

⁶⁶ COM(2001) 400 "Propuesta de Directiva al Consejo para garantizar una imposición mínima en la Comunidad sobre las rentas del ahorro en forma de pago de intereses.

⁶⁷ El artículo 95 establece: "1. No obstante lo dispuesto en el artículo 94 y salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 14. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena."

El artículo 93 establece: "El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones 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, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior en el plazo previsto en el artículo 14."

En otro orden de cuestiones, la Comunicación incide sobre las políticas fiscales que deberán seguir los Estados miembros con el objeto de atender tanto a los compromisos derivados de la integración en la UEM como a la coordinación adecuada con otros fines de carácter general asumidos en el marco de otras políticas de la UE.

La tercera etapa de la UEM y el Pacto para el Crecimiento y la Estabilidad plantea presupuestos nacionales próximos al equilibrio o con superávit como requisito previo para la estabilidad macroeconómica. Las cuentas públicas deben maximizar su contribución al crecimiento y al empleo. Como medidas coherentes, se imponen la reducción de la deuda pública, el recorte de los impuestos y la financiación de inversión pública en áreas claves. La Comunicación recuerda que la reducción de la presión fiscal global ofrece la oportunidad de eliminar frenos al empleo, a la actividad empresarial y al crecimiento. La estrategia recogida en las Orientaciones Generales de Política Económica derivadas del referido Pacto para el Crecimiento plantea seguir favoreciendo los esfuerzos por reducir los tipos nominales y, al mismo tiempo, ampliar la base impositiva. Estas medidas fiscales contribuyen a reducir las distorsiones económicas derivadas de los regímenes tributarios de los Estados miembros.

La Comunicación aborda también la preocupación por la promoción de políticas fiscales respetuosas con el medio ambiente y que favorezcan la investigación, el desarrollo (I+D) y la innovación dentro de la UE.

Finalmente, la incorporación de la UE a un conjunto numeroso de nuevos Estados miembros plantea retos de consideración. Administraciones, políticas y sistemas fiscales muy heterogéneos participarán en los proyectos comunitarios. La Comisión considera vital que se consolide y establezca el corpus de legislación fiscal al máximo antes de la ampliación. Con posterioridad será igualmente importante asegurarse de que los impuestos no impiden ni a los Estados miembros actuales ni a los nuevos poder competir en situación comparable o sacar el máximo beneficio del mercado interior.

Las reflexiones expresadas en la Comunicación se cierran con la inquietud que produce observar el desfase cada vez mayor entre los resultados que exige una realidad tan cambiante y las dificultades que se encuentran para adoptar las decisiones adecuadas. Veremos más adelante las propuestas de la Comisión para adaptar el proceso decisorio a las nuevas exigencias.

Este trabajo se centra en el análisis y las conclusiones manifestadas por la Comisión en esta Comunicación y pretende presentar de manera sistemática y en su contexto el conjunto de propuestas dirigidas a orientar el debate político fiscal en los próximos años.

La imposición indirecta

La política fiscal europea relativa a la tributación sobre el consumo se encuentra predeterminada por el artículo 93⁶⁸ del Tratado, que prescribe su armonización. La incidencia de los impuestos de esta naturaleza sobre los precios de los productos y servicios pero también sobre la forma de organizar actividades económicas explican la inclusión de estas previsiones en los acuerdos constitutivos de las Comunidades. Hoy preocupan las condiciones que deben reunir los regímenes de impuesto sobre valor añadido (IVA) y de impuestos sobre consumos específicos para que sean eficientes y neutrales ante las exigencias impuestas por el adecuado funcionamiento del mercado interior

El artículo 94 establece: "El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común."

⁶⁸ Ver antes nota 5.

1. Impuesto sobre el valor añadido

La Comisión ha venido trabajado con el objeto de aproximar el IVA al sistema definitivo basado en el origen. Para ello ha entendido que resultaba indispensable un grado muy amplio de armonización de los mecanismos de imposición para garantizar la aplicación uniforme del impuesto; por otra parte, para preservar la neutralidad respecto de las condiciones de competencia entre las empresas, también era necesario un determinado grado de armonización de los tipos de gravamen; finalmente, el impuesto sería recaudado por las empresas de tal manera que la atribución de los ingresos fiscales al Estado donde se produce realmente el consumo exigía la adopción de un mecanismo de redistribución. Sin embargo, los Estados miembros no se han mostrado dispuestos a la armonización de tipos y estructuras, ni a la redistribución de los ingresos tributarios por miedo a sufrir pérdidas de recaudación fiscal.

La situación actual persistirá todavía algún tiempo: pervivirá el sistema transitorio basado en la exención de las entregas de bienes y prestaciones de servicios procedentes de un Estado miembro y destinadas a empresas localizadas en otra jurisdicción diferente, que serán quienes tributarán por las mismas.

Este esquema necesita ser perfeccionado ya que adolece de una serie de defectos: resulta complejo, da lugar a fraudes y está obsoleto. Es evidente, por tanto, la necesidad de modernizar, simplificar, consolidar, aplicar de manera más uniforme el régimen de IVA y lograr mayores niveles de cooperación administrativa. Esta línea inspiró la nueva estrategia de política fiscal en la materia elaborada por la Comisión y presentada en una Comunicación hecha pública en junio de 2000⁶⁹. En todo caso, esta posición no puede entenderse como una renuncia al sistema definitivo basado en el origen, puesto que estas directrices mantienen que sigue siendo un objetivo comunitario a largo plazo. Este documento fue bien acogido por los Estados miembros.

Como resultado de estos nuevos planteamientos, el Consejo ha adoptado tres propuestas:

- La Directiva 2000/65/CE del Consejo de 17 de octubre de 2000 por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE, relativa a la supresión de los representantes fiscales⁷⁰.
- La Directiva 2001/41/CE del Consejo de 19 de enero de 2001 por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE, relativa a la eliminación del nivel mínimo para el tipo normal del IVA⁷¹.
- La Directiva 2001/44/CE referente a la mejora de la ayuda mutua para el cobro de créditos⁷².

Los trabajos que actualmente se siguen bajo estas mismas ideas son diversos. La propuesta para modificar el régimen de aplicación del IVA a algunos servicios prestados por vía electrónica, con el objeto de proteger la competitividad de los prestatarios de servicios de la UE: los servicios electrónicos prestados en la Comunidad tributarán dentro de la misma y los prestados por personas establecidas en la Comunidad destinadas al exterior estarán exentos. También se discute la propuesta sobre facturación, concebida para reducir los trámites burocráticos, permitir utilizar la facturación y el almacenamiento electrónicos y promover el comercio electrónico.

⁶⁹ COM (2000) 348 "Estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior".

⁷⁰ Diario Oficial n° L 269 de 21/10/2000 p. 0044 - 0046.

⁷¹ Diario Oficial n° L 194 de 18/07/2001 p. 0036 - 0037.

⁷² Diario Oficial n° L 175 de 28/06/2001 p. 0017 - 0020.

La Comisión propone continuar trabajando también sobre otras propuestas existentes: cambio de estatuto del Comité del IVA y el derecho a deducción. Por lo que se refiere al Comité del IVA, no hay duda de que constituye un instrumento importante para garantizar una aplicación más uniforme de las disposiciones existentes; ahora bien, para que sea eficaz, es necesario encontrar la manera de que pueda participar en un procedimiento de adopción por la Comisión de decisiones de ejecución obligatoria.

Entre las prioridades para los próximos años se destacan las cuestiones abiertas en materia de tipos de IVA: se considerará a medio plazo la revisión y racionalización de las reglas y las derogaciones aplicables a la determinación de los tipos reducidos, pero no antes de finales de 2002. Esto se hará después de la evaluación del proyecto piloto presentado en la Directiva 1998/85/CE sobre los servicios intensivos en mano de obra. Se prestará especial atención a:

- Los tipos aplicables a los productos virtuales en comparación con los productos tradicionales.
- El uso de los tipos reducidos de IVA en las políticas comunitarias (por ejemplo, para ayudar a proteger el medio ambiente y fomentar el empleo).

2. Los impuestos especiales

La tributación de las bebidas alcohólicas, el tabaco manufacturado y los hidrocarburos se encuentra actualmente armonizada en los siguientes aspectos:

- Existen regímenes generales definitivos en relación con la tenencia, circulación y supervisión de los productos gravados.
- Está prevista la circulación intracomunitaria de mercancías con la suspensión del impuesto especial y sin controles en las fronteras.
- Existen tipos mínimos de impuestos desde 1992.

La Comunicación sobre política fiscal pone de manifiesto la necesidad de emprender diversos proyectos como consecuencia de que existen aún hoy muchos impuestos especiales diferenciados por encima de estos tipos mínimos, situación que provoca graves obstáculos para los intercambios comerciales transfronterizos de algunas mercancías.

3. Impuestos medioambientales y sobre los productos energéticos.

Estos impuestos son un estímulo eficaz para mejorar las pautas de consumo de energía y desarrollar fuentes energéticas renovables. Tienen un papel importante que jugar para cumplir los compromisos del protocolo de Kioto. Sin embargo, no hay ningún marco aplicable a escala comunitaria a los productos energéticos, con excepción de los hidrocarburos.

Por lo que se refiere a los hidrocarburos, la normativa comunitaria prevé un tipo mínimo de gravamen para cada producto desde 1992, la tributación a tipo cero con carácter obligatorio para algunas actividades y la posibilidad de conceder excepciones nacionales por razones políticas específicas, en favor de productos ecológicos o de sectores económicos (agricultura, transporte público, transporte por carretera). Sin embargo:

- Los impuestos sobre consumos específicos se recaudan a menudo a tipos que son significativamente superiores a los tipos mínimos, que no se han actualizado desde 1992.

- Estos tipos difieren sustancialmente entre los Estados miembros.
- Las excepciones nacionales se conceden, en muchos casos para mantener la competitividad de empresas locales en casos en que se aplican regímenes impositivos a la energía / medio ambiente más altos.
- Se han multiplicado los impuestos nacionales que difieran en cuanto al alcance, métodos de cálculo, tipos, etc., lo que compromete la unidad del mercado interior y puede afectar negativamente al funcionamiento de los mercados liberalizados del gas y la electricidad.

Este conjunto de circunstancias puede provocar distorsiones en la elección de los consumidores entre las fuentes energéticas y en las condiciones de competencia. El remedio más eficaz sería un marco comunitario para facilitar la aproximación de los sistemas fiscales. La Comisión propuso en 1997 una Directiva del Consejo para reestructurar el marco comunitario de imposición de los productos energéticos de acuerdo con los siguientes principios:

- Ampliar el ámbito de las Directivas relativas a los hidrocarburos a otras fuentes energéticas, por ejemplo el carbón, la electricidad y el gas natural.
- Incrementar los impuestos mínimos sobre consumos específicos de productos energéticos.

El establecimiento de un marco común para la tributación de los productos energéticos, tanto en su estructura como en materia de tipos impositivos, ayudará a prevenir distorsiones en el mercado interior: dar más transparencia a los precios de los productos energéticos permitirá que reflejen mejor su coste en términos ambientales, al tiempo que se intentará hacer realidad el principio de quien contamina paga. Podrán atenderse asimismo a otras aspiraciones en el campo del empleo, el medio ambiente, el transporte y la energía. La Comunicación menciona que investigaciones macroeconómicas sugieren que una reforma estructurada, que supusiera la introducción de "impuestos ecológicos" y redujera la presión fiscal sobre la actividad laboral, conduciría, en determinadas circunstancias, al dividendo doble, produciendo beneficios para el empleo y el medio ambiente.

4. Imposición sobre los vehículos.

La Comunicación anuncia la intención de la Comisión de presentar hacia el fin de este año directrices sobre impuestos sobre los vehículos en la UE con el objeto de iniciar un debate: la falta de coordinación en esta materia genera problemas de doble imposición.

También se examinará la posibilidad de reestructurar estos impuestos bajo principios ambientales. La Comisión considera oportuno promover la diferenciación de la tributación de los vehículos en función de su efecto contaminante.

5. Impuestos sobre el tabaco y el alcohol.

Los tipos de gravamen de los impuestos especiales sobre el tabaco en la UE varían aún considerablemente entre los Estados miembros. Las medidas propuestas deberían aumentar la convergencia entre los niveles fiscales y restringir el fraude y el contrabando en el mercado interior. La Comisión pretende prestar atención a la relación entre la protección sanitaria y el precio de estos productos.

En relación con el impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, preocupa el funcionamiento correcto del mercado interior, la competencia entre las diversas categorías de bebidas alcohólicas y la satisfacción de otros objetivos comunitarios en el desarrollo de políticas sanitarias y agrícolas.

La imposición directa

La armonización de los impuestos directos se centró en la realización del mercado único y tuvo por objeto la tributación de operaciones empresariales muy concretas: la Directiva 90/434/CEE establece un régimen de diferimiento en la tributación de las plusvalías puestas de manifiesto en operaciones de reorganización de grupos de sociedades y empresas societarias⁷³ y la Directiva 90/435/CEE dispone medidas correctoras de la doble imposición en pagos internacionales de dividendos⁷⁴. Coetáneo con estas disposiciones, los Estados miembros suscribieron el Convenio de arbitraje para resolver litigios derivados de las diferencias entre administraciones tributarias al ajustar los precios de transferencia fijados entre empresa multinacionales⁷⁵.

La valoración que debe hacerse de ese proceso no es muy positiva: la inexistencia de un marco jurídico general que permitiera operaciones de fusión internacional ha limitado las posibilidades que ofrecía la Directiva de fusiones, los métodos y el marco propuesto por la Directiva relativa a la imposición de dividendos resultan hoy obsoletos y las investigaciones realizadas por la propia Comisión demuestran que el Convenio de arbitraje no ha sido apenas utilizado. Con todo, la mayor preocupación deriva de las dificultades para hacer avanzar el proceso de aproximación de las legislaciones nacionales.

Los trabajos que ocupan hoy a las Instituciones comunitarias atienden a la necesidad de coordinar las políticas fiscales. De acuerdo con el compromiso llegado en el Consejo ECOFIN de 1 diciembre de 1997⁷⁶, los esfuerzos se centran en contrarrestar la competencia fiscal perjudicial. Las bases de imposición son muy sensibles a las diferencias de nivel de presión fiscal efectiva existentes entre los países y, dentro de éstos, las resultantes de la aplicación de regímenes fiscales especiales. Las consecuencias: mayores distorsiones en las decisiones económicas tanto del sector público como de las empresas; tanto en la estructura de los sistemas fiscales como en la asignación de recursos. Las haciendas públicas venían manifestando pérdidas de recaudación y una inclinación cada mayor sobre los factores de producción incapaces de escapar de su carga fiscal, léase las rentas del trabajo. Esta evolución ha sido valorada negativamente, en particular por sus efectos nocivos sobre el empleo. Las Conclusiones del Consejo ECOFIN subrayaron:

"La necesidad de una política fiscal coordinada en la Unión Europea para combatir la competencia fiscal perniciosa a fin de lograr objetivos como la reducción de las distorsiones que todavía existen en el mercado único, evitar pérdidas demasiado importantes de ingresos fiscales y orientar las estructuras fiscales de modo que favorezcan el empleo.

⁷³ Directiva 90/434/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros. Diario Oficial n° L 225 de 20/08/1990 p. 0001 - 0005.

⁷⁴ Directiva 90/435/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados Miembros diferentes. Diario Oficial n° L 225 de 20/08/1990 p. 0006 - 0009.

⁷⁵ 90/436/CEE: Convenio relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas - Acta final - Declaraciones conjuntas - Declaraciones unilaterales. Diario Oficial n° L 225 de 20/08/1990 P. 0010 - 0024.

⁷⁶ Diario Oficial n° C 2 de 6/01/1998 P. 0001 - 0006.

Esta iniciativa se concreta en tres proyectos diferentes que integran el llamado paquete fiscal:

- El código de conducta.
- La tributación del ahorro.
- Una propuesta de Directiva relativa a la retención en origen de pagos transfronterizos de intereses y cánones.

El Consejo europeo de Santa María de Feira de 19 y 20 de junio de 2000 decidió que los trabajos debían perseguir un acuerdo sobre el paquete fiscal en su conjunto a más tardar para fines del año 2002. Las conclusiones del Consejo ECOFIN de noviembre de 2000 recogen las propuestas de la presidencia al Consejo y los consiguientes acuerdos de principios relativos a cada uno de los elementos del paquete fiscal⁷⁷.

El Código de Conducta ha centrado sus trabajos en las medidas fiscales perjudiciales que influyen o pueden influir de manera significativa en la radicación de la actividad económica en la Comunidad. Dichas conclusiones son:

- La identificación de un total de 66 medidas europeas como potencialmente dañinas.
- La aprobación de las líneas directrices para la congelación y el desmantelamiento de medidas relativas a sucursales financieras, holdings y cuarteles generales.
- Aprobar la fecha de 31 de diciembre de 2005 para la expiración de los efectos de los regímenes perniciosos.
- Acodar que nuevas empresas no puedan disponer de tales regímenes después de 31 de diciembre de 2001 ni beneficiarse de los mismos sino hasta 31 de diciembre de 2002.
- Pedir al Grupo del Código de Conducta que profundice en la cuestión relativa a la transparencia y el intercambio de información en materia de precios de transferencia.

La Directiva dirigida a garantizar unos mínimos de imposición sobre las rentas del ahorro en forma de intereses responderá a los siguientes principios:

- Abarcará a las personas físicas residentes en un Estado miembro que percibe renta en forma de intereses en otro Estado miembro.
- Consistirá en la adopción de un mecanismo de intercambio de información referida a esos contribuyentes y a esas rentas, que deberá estar a disposición del Estado de residencia sin condiciones de reciprocidad.
- La Directiva cubrirá intereses de créditos, rentas de obligaciones nacionales o internacionales, intereses corridos, capitalizados, obligaciones cupón cero y productos similares, las rentas distribuidas por fondos de inversión y los intereses capitalizados de fondos de capitalización cuando las rentas se atribuyan a esos títulos de crédito y las canalizadas a través de estructuras utilizadas como sustitutivas.

⁷⁷ Las conclusiones generales del acuerdo se recogen en este trabajo. Para más detalles, se puede consultar la siguiente página web: <<http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=>> En particular, la nota de prensa nº 113861/00 (Presse 453).

- Durante un período transitorio de 7 años, Luxemburgo, Austria y Bélgica aplicarán una retención en la fuente a un tipo mínimo del 25% y recibirán información. El 90% de lo recaudado será remitida al Estado de la residencia, que deberá asegurar la eliminación de la doble imposición resultante. La retención podrá ser evitada previa comunicación del contribuyente de la percepción de la renta.
- Durante el período transitorio no estarán cubiertas por la Directiva las rentas de títulos negociables emitidos o cuyos folletos de emisión fueran autorizados antes de 1 de enero de 2001.
- La Directiva descansa en el principio del agente pagador, quien estará obligado a cumplir con ciertas formalidades dirigidas a la identificación del contribuyente y de su residencia fiscal.

Finalmente, la Directiva de intereses y cánones prevé la eliminación de la retención en la fuente sobre pagos realizados por dichos conceptos entre empresas vinculadas que adopten alguna de las formas jurídicas a las que resulta asimismo de aplicación las Directivas matriz-filial y de fusiones.

La adopción del paquete fiscal descansa sobre una doble premisa: el acuerdo unánime de todos los Estados miembros de manera simultánea sobre los tres elementos que lo integran y la extensión del mismo a países terceros. En un marco económico como el actual, los problemas de concurrencia fiscal tienen una dimensión geográfica que excede del territorio de la Unión Europea. Resulta necesario preservar la competitividad de los mercados financieros europeos, lo que exige que antes de adoptar legislación en materia de tributación del ahorro sería necesario entablar negociaciones con países terceros - Estados Unidos, Suiza, Liechtenstein; Mónaco, Andorra y San Marino - con el objeto de favorecer la adopción de medidas equivalentes en sus territorios. De forma simultánea, los Estados miembros concernidos deberán promover la adopción de medidas similares en sus territorios dependientes y asociados. El propio Código de Conducta indica la conveniencia de que los principios destinados a eliminar las medidas fiscales perniciosas se adopten en un marco geográfico lo más amplio posible y los Estados miembros se comprometieron a promover su adopción en países terceros y a velar por su aplicación en sus territorios dependientes y asociados.

La Comunicación de la Comisión menciona que se ha progresado considerablemente en la identificación de las prácticas fiscales perjudiciales y en la fijación de plazos para eliminarlas. Insiste en que la Comunidad debería liderar el avance de trabajos similares emprendidos por la OCDE y plantea la necesidad de que los Estados miembros presenten ante la esta organización una posición más coordinada.

Por otra parte, debe destacarse que esta última Comunicación precisa como objetivo general para la imposición directa el establecimiento de un entorno fiscal que promueva una competencia libre y equitativa y que facilite la actividad comercial transfronteriza y, al mismo tiempo, garantice que las bases impositivas nacionales no se erosionen. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que un cierto grado de competencia fiscal dentro de la UE podría ser ineludible y podría contribuir a reducir la presión fiscal.

1. Impuesto sobre Sociedades

El impuesto sobre sociedades constituye el gravamen de referencia de la imposición empresarial. Esta circunstancia explica que las Directivas sobre tributación directa existentes se refieren a este tributo; también explica que dos de las tres medidas del paquete fiscal, el código de conducta y la Directiva de intereses y cánones, lo tengan por objeto. Son estos así los

campos futuros de la labor comunitaria: coordinar las políticas fiscales y continuar el proceso de armonización con la finalidad de eliminar los obstáculos todavía existentes para el adecuado funcionamiento del mercado único.

Los proyectos con fines de coordinación ya han sido descritos. En cuanto a los procesos de armonización, la Comisión acaba de adoptar una Comunicación sobre la tributación de sociedades como resultado de un estudio elaborado por sus servicios que pretende relanzar los debates acerca de las iniciativas que deberán adoptarse los próximos años⁷⁸. Este informe ha sido abordado en el contexto general de las conclusiones del Consejo Europeo de Viena y de acuerdo con su solicitud de 22 de julio de 1999, en la que se hace hincapié en la necesidad de luchar contra la competencia fiscal perjudicial y en la reducción de las permanentes distorsiones al mercado único. En realidad, las cuestiones relativas a la competencia fiscal perniciosa se vienen afrontando en el marco de los trabajos del código, razón que explica que la Comisión haya centrado su análisis en el comportamiento de los regímenes generales de los Estados miembros. Se han presentado así dos partes bien diferenciadas: por una lado, las reflexiones sobre las diferencias existentes en la Comunidad en la tributación efectiva de las sociedades y los problemas de política fiscal que tales diferencias podrían generar; de otro, se subrayan también los obstáculos fiscales existentes en la actividad económica transfronteriza.

El primer bloque de conclusiones llaman la atención acerca de las enormes diferencias de imposición efectiva existentes que soportan las empresas; además, se afirma que tales diferencias radican básicamente en las variaciones encontradas en los tipos de gravamen nominales; se destaca, por otra parte, que el endeudamiento es la fuente de financiación que recibe mejor trato fiscal. La Comunicación incluye estas conclusiones y afirma que no pretende presentar propuestas para armonizar los tipos de gravamen puesto que considera que es bueno que exista un cierto grado de competencia fiscal entre los Estados miembros. En todo caso, se les ofrece a estos una buena base para la reflexión cuando se destacan las divergencias existentes. Éstas son capaces de influir sobre la radicación de las actividades y sobre los precios ofrecidos a los consumidores.

En el otro orden de ideas, la realidad del Derecho fiscal comunitario muestra la persistencia de áreas de la imposición empresarial afectadas seriamente por la existencia de barreras que entorpece todo tipo de actividades e inversiones internacionales: la práctica de los precios de transferencia resulta costosa, está rodeada de incertidumbres y sujeta a procedimientos administrativos complejos, los convenios de doble imposición ofrecen soluciones dispares y no la eliminan totalmente, existen excesos de gravamen sobre intereses y cánones, se encuentran dificultades para compensar pérdidas transfronterizas o no está prevista legalmente para algunos casos, las Directivas adoptadas muestran deficiencias, se encuentran demoras para la devolución de impuestos y en la efectividad de los métodos para eliminar la doble imposición y, para terminar, la reciente adopción del estatuto de la Sociedad Europea exigirá modificar la actual legislación fiscal de la UE (y las propuestas de legislación) para que las mismas queden incluidas.

A partir de ese estudio sobre la tributación de las empresas, la Comisión podrá ponderar mejor qué cambios debe proponer. Una de las cuestiones importantes que se suscita es saber si el enfoque consistiría en tratar de encontrar soluciones caso por caso a los problemas fiscales y, mientras tanto, dejar que sigan coexistiendo los quince impuestos distintos para las sociedades dentro de la UE (y los costes que esto conlleva). La alternativa sería buscar soluciones más globales, tales como ofrecer la opción de un conjunto único de normas que rijan una base imponible consolidada para todo un grupo de empresas: bien un enfoque basado en la tributación en función de las normas del país de residencia de la entidad dominante (la

⁷⁸ COM (2001) 582 "Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales; una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria".

denominada "Imposición en el Estado de Origen"); o bien, habría que establecer nuevas normas comunes para el ámbito de la UE. De acuerdo con lo manifestados por la Comisión en sus conclusiones, esta última propuesta encuentra el apoyo de los agentes económicos.

Cualquiera que sea la solución que se busque, está claro que la eliminación de los obstáculos fiscales reducirá los costes de cumplimiento y los casos de doble imposición, con lo que se conseguirá ganar en eficacia en el mercado interior y fomentar operaciones transfronterizas económicamente beneficiosas. Sería, además, una contribución importante hacia una mejora de la competitividad de las empresas de la UE.

2. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

Hasta la fecha, no se ha adoptado legislación fiscal europea relativa al impuesto sobre la renta de las personas físicas. La Recomendación de 21 de diciembre de 1993 relativa al régimen tributario de determinadas rentas obtenidas por no residentes en un Estado miembro distinto de aquel en el que residen incluye la propuesta de la Comisión de un sistema comunitario de imposición de la renta de las personas físicas que tienen su residencia fiscal en un Estado miembro pero realizan sus actividades en otro⁷⁹. El elemento principal de estas directrices propuestas a los legisladores nacionales es que las personas no residentes se beneficien del mismo trato fiscal que los residentes cuando se encuentran en circunstancias similares: así sucede al obtener un 75% del total de sus ingresos en un Estado miembro diferente al de residencia; en tal situación, el Estado miembro de residencia podría reducir proporcionalmente los beneficios fiscales de naturaleza personal.

La Recomendación sólo afrontaba un problema específico y en ningún caso resuelve los numerosos y diversos problemas de los no residentes por lo que se refiere a los impuestos o a la relación entre imposición y seguridad social.

Por su parte, el proyecto de Directiva dirigida a garantizar un mínimo de imposición sobre las rentas del ahorro en forma de pago de intereses dentro de la Comunidad que ahora se discute en el Consejo constituirá un paso en la labor incipiente de coordinación fiscal internacional que facilitará la lucha contra la evasión fiscal de las rentas de capital.

Cabe esperar que surjan nuevos problemas en el futuro, como demuestra el número creciente de recursos que se interponen ante el TJE. Parece necesario que haya una mayor coordinación dentro de la UE. Entre las dificultades para realizar la integración europea la Comisión considera de especial relevancia la situación del régimen al que están sujetos los sistemas de pensiones.

Su Comunicación de 19 de abril de 2001⁸⁰ sobre tributación de pensiones se centra en la eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo y la consiguiente realización de la libertad de circulación de trabajadores. Los Estados miembros no suelen conceder exoneraciones para las contribuciones a planes de pensión en otros países, lo que significa que los empleadores y empleados de un Estado miembro no pueden obtener pensiones con un proveedor de otro Estado miembro. Esto causa problemas particulares al número creciente de trabajadores que inician su vida laboral y empiezan a contribuir a un fondo de pensiones en un Estado miembro y, más tarde, se trasladan a trabajar a otro. Estas empresas y sus trabajadores pueden resultar discriminados.

Hay también otro problema: la manera en que se gravan las pensiones difiere de un Estado miembro a otro. Algunos Estados conceden exoneraciones para las contribuciones a

⁷⁹ Diario Oficial n° L 039 de 10/02/1994 p. 0022 - 0028.

⁸⁰ COM(2001)214 "La eliminación de los obstáculos fiscales a las prestaciones por pensiones transfronterizas de los sistemas de empleo".

los planes de pensiones y, después, gravan los ingresos percibidos por pensiones; otros no conceden exoneraciones para las contribuciones pero, en cambio, no gravan los ingresos por pensiones. Esto puede dar lugar a doble imposición o doble exoneración para los individuos que trabajan en un Estado miembro y se jubilan en otro.

El documento sobre pensiones propone:

- Que se elimine cualquier discriminación que se encuentre en las leyes fiscales nacionales respecto a las normas sobre pensiones transfronterizas.
- Proteger los ingresos por impuestos de los Estados miembros cuando la cotización a pensión se hace desde distintos países.
- Que converjan los distintos sistemas de tributación sobre pensiones para evitar situaciones de doble imposición o de falta de gravamen. Dada la actual diversidad de sistemas, la Comunicación examina en qué medida pueden solucionarse estos problemas en el contexto de los sistemas y el marco jurídico existentes.

Lucha contra el fraude fiscal

El logro del mercado único y la realización de las libertades comunitarias de circulación de trabajadores y capitales, de prestación de servicios y el derecho de establecimiento crean un nuevo escenario ante el cual las Administraciones nacionales se encuentran constreñidas por el ejercicio de su jurisdicción territorial.

En este contexto, acaba de adoptarse una modificación de la Directiva de asistencia en la recaudación con el objeto de introducir un conjunto de medidas dirigidas a agilizar y simplificar los procesos de cooperación internacional en este campo⁸¹.

En el seno del Consejo se ha creado un grupo de trabajo *ad hoc*, cuyas conclusiones se han traducido en una serie de recomendaciones de dicha institución para que se incremente la cooperación administrativa, la asistencia mutua y el intercambio de información entre Estados miembros y para que estos optimicen los métodos de selección en los controles basándose en el análisis de riesgo.

Por su parte, la Comisión propone:

- Un Reglamento y una Directiva de modificación para intensificar la cooperación administrativa entre Estados miembros con el fin de combatir el fraude en el IVA⁸².
- Un Reglamento que permita a los Estados miembros recibir asistencia de la Comisión en los casos de fraude más complejos.
- Tomar las iniciativas necesarias para aplicar las recomendaciones que requieren una actuación comunitaria de carácter no legislativo, ya sea en el Comité Permanente de Cooperación Administrativa o en el Subcomité de Lucha contra el Fraude en el IVA que preside la Comisión.

⁸¹ Ver nota 10.

⁸² Documento COM (2001) 294.

Instrumentos jurídicos para lograr los objetivos planteados

La estructura institucional y los procesos comunitarios obligan a plantear y analizar los diversos medios de actuación de que se dispone con el objeto de escoger los que sean más idóneos para cumplir con los objetivos planteados.

La Comunicación de la Comisión manifiesta la posición de que no es necesaria la armonización general de los sistemas impositivos de los Estados miembros. Sí es necesario que los Estados miembros adopten posiciones más coherentes en foros internacionales como la OCDE y contribuir así a lograr mayores niveles de coordinación fiscal en la UE.

El grado de armonización depende siempre del área fiscal. La imposición indirecta requiere un alto grado de aproximación de las legislaciones nacionales porque estas cargas tributarias pueden ser un obstáculo inmediato para el funcionamiento del mercado interior y falsear la competencia.

En cuanto a los impuestos sobre la renta de las personas físicas, la opinión manifestada por la Comisión es que pueden quedar en manos de los Estados miembros incluso cuando se produzca una mayor integración de la UE, siempre que las legislaciones nacionales se adapten para respetar los principios fundamentales del Tratado. Debe excepcionarse la tributación sobre las rentas de cápita mobiliario, donde se ha reconocido ya la necesidad de cierto grado de coordinación en forma de intercambio de información sobre los rendimientos del ahorro.

La tributación de las rentas empresariales está más condicionada por las previsiones del artículo 94 del Tratado, que establece la "aproximación" de las normas sobre impuestos directos que "incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común". A las directivas ya adoptadas se unirá así la propuesta de Directiva relativa a interés y cánones. Además, el estudio sobre tributación de sociedades insiste en la necesidad de actuar en determinadas materias por vía de la legislación comunitaria.

Por otra parte, este es un campo en el que la coordinación fiscal es necesaria cuando la armonización no ofrece soluciones adecuadas. Es el caso del Código de Conducta sobre tributación empresarial que intenta hacer frente a la competencia fiscal desleal. Este enfoque de coordinación está relacionado con la posición de la Comisión, que considera que el nivel impositivo en esta área es una cuestión que deben decidir los Estados miembros, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Las dificultades que se encuentran en la toma de decisiones preocupa especialmente. La Comunicación sobre política fiscal plantea fórmulas alternativas para adaptar los sistemas fiscales a las demandas generadas por la creación del mercado único y de la unión económica y monetaria. Esta es una preocupación compartida por las diversas instituciones: han surgido ideas sobre la creación de un organismo para coordinar los asuntos fiscales en el marco del Consejo.

El obstáculo principal se encuentra en el mecanismo de toma de decisiones por unanimidad. La Comisión piensa que es indispensable adoptar el mecanismo de votación por mayoría cualificada, al menos para algunas cuestiones fiscales.

Como alternativa al proceso legislativo por unanimidad, la Comisión podría utilizar de manera más sistemática los procedimientos de infracción respecto de las disposiciones nacionales que puedan estar en contravención del Tratado o la legislación comunitaria existente como estrategia para eliminar los obstáculos al mercado interior más evidentes. Además, el rápido desarrollo de la jurisprudencia europea relativa a los impuestos directos durante estos últimos años ha puesto de manifiesto la necesidad de que la Comisión actúe más

frecuentemente. Ahora bien, estos procesos implican costes elevados tanto para los contribuyentes como para las administraciones; en muchos casos no está muy claro que se pueda aplicar de manera general un caso específico de un Estado miembro, sin que se garantice una actuación armonizada de los Estados miembros. En todo caso, cabe que la Comisión proponga respuestas comunes ante esas sentencias, incluso mediante legislación comunitaria.

En fin, siguiendo las pautas marcadas por la Comunicación de la Comisión de 26 de julio de 2000 "Adecuación entre los recursos humanos y las funciones de la Comisión"⁸³, es posible un esfuerzo mayor de la Comisión como protectora de los Tratados.

De la misma forma, corresponde también a la Comisión tomar medidas para abordar las distorsiones de las condiciones de competencia en el mercado interior. En ese campo, la Comunicación de 1998 relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas⁸⁴ detalla los criterios aplicables en este campo.

Otra posible estrategia puede ser la utilización de "legislación blanda". Por ejemplo, la presión del grupo, base del Código de Conducta, podría aplicarse en otros ámbitos. También se podría considerar la posibilidad de utilizar otros instrumentos, como recomendaciones de la Comisión, que ya se han utilizado en el pasado, o directrices y notas interpretativas. Estos enfoques no legislativos deberían implicar la participación del Parlamento Europeo a través de mecanismos de consulta. Este enfoque podría resultar eficaz cuando existe un fundamento jurídico firme, basado en el Tratado y en la jurisprudencia del Tribunal, y servirían a la finalidad de orientar a los Estados miembros sobre la aplicación de los principios comunitarios, fomentar la eliminación de obstáculos al mercado interior y contribuir al desarrollo de nuevas normas fiscales en los casos en que el Tribunal ha declarado ilegales las anteriores. La Comunicación sobre pensiones de jubilación es un ejemplo de ello.

Por otro lado, las posibilidades introducidas por el Tratado de Ámsterdam y desarrolladas por el Tratado de Niza para implantar una cooperación más estrecha entre subgrupos de Estados miembros que comparten una misma posición podrían utilizarse también en algunos casos: la Comisión puede proponer al Consejo que un grupo pequeño de por ejemplo ocho Estados miembros pueda cooperar de manera más estrecha, previa aprobación en el seno del Consejo por mayoría cualificada. En todo caso, no deben olvidarse las limitaciones existentes, puesto que este mecanismo no debe socavar el mercado interior, constituir un obstáculo al comercio o una discriminación en este ámbito, distorsionar las condiciones de competencia ni afectar a las competencias, los derechos y las obligaciones de los Estados miembros que no participen en él.

⁸³ Documento SEC(2000) 2000.

⁸⁴ Diario oficial n° C 384 de 10.12.1998, p. 3.

LAS HACIENDAS FORALES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Francisco Javier URIZARBARRENA

Diputado de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia

En el Estado español nos encontramos con **una realidad que puede ser calificada de única en Europa**: la existencia dentro de un mismo Estado, de cinco haciendas diferentes con capacidad para decidir sobre su propio sistema tributario dentro de unos parámetros de armonización y coordinación, acordados por las partes.

Esta situación, consecuencia de lo que la propia Constitución define como “los Derechos Históricos de los Territorios Forales”, desde la aparición del Concierto y del Convenio económico, a finales del siglo XIX, se ha articulado a través de un **pacto entre el Estado y los Territorios forales** que ha venido a definir el campo de juego, las reglas, con las que las diferentes haciendas venían a actuar.

Ese pacto es fiscalizado por las partes y **los problemas** o las diferencias existentes se han **dirimido** tradicionalmente a través de la **negociación política**, o a través de unos **tribunales** que, en virtud de los pactos alcanzados, dictaban sentencia.

La incorporación del Estado español al **proceso de construcción europea** ha traído consigo un cambio fundamental en la situación en la que, a lo largo de los últimos 130 años, han vivido las haciendas forales.

El cambio ha sido, desde el punto de vista fiscal y tributario, muy importante, ya que ha significado la aparición de **dos nuevos elementos de conflictos y problemas** para el sistema fiscal foral no existentes hasta ese momento.

De un lado, *la Unión Europea legisla sobre asuntos que son de nuestra exclusiva competencia sin que tengamos voz y voto* en ese proceso, y sin que esa cesión de soberanía sea un acto de propia voluntad. Esta situación, que afecta a todos los ámbitos de actuación de los Territorios forales, es especialmente importante en el campo fiscal y tributario ya que se trata de uno de los elementos claves de nuestro autogobierno.

De otro lado, el nacimiento de un *nuevo ámbito judicial*, el europeo, que solo se rige por la propia normativa europea. Un ámbito en el que las normas fiscales y tributarias forales pueden ser juzgadas en un momento dado, sin que los pactos y acuerdos existentes dentro del Estado tengan porqué ser tenidos en cuenta.

Sin duda, en el momento de la incorporación del Estado a la Unión europea, nadie previó la existencia de esos problemas. Pero la práctica de todos estos años ha llevado a la Diputación foral de Bizkaia al convencimiento de que **es necesario situar las realidades forales**, en concreto, en nuestro caso, el Concierto económico, en una situación de igualdad con el resto de los regímenes fiscales de la Unión, garantizando que, el deseado proceso de integración europea, se haga con nuestra participación directa y no a nuestras espaldas y a nuestra costa.

Se trata, en definitiva de situarlo tanto técnica como políticamente en su justo ámbito, se trata de **Blindar el Concierto y el Convenio** ante esta nueva situación, a través de su reconocimiento como realidades fiscales específicas dentro de la Unión europea y a través, también, de mecanismos que aseguren la participación de las instituciones competentes en el proceso de conformación del sistema fiscal europeo.

Es verdad que, en el momento de la incorporación del estado a la Unión Europea, existían esas cinco haciendas en el Estado y es verdad que desde la Unión no se puso pega o reparo alguno a esa situación particular. Lo que, sin duda, viene a significar que la Comunidad europea admitió al Estado tal y como estaba conformado dentro del ámbito fiscal y tributario. Pero también es verdad que esa lectura carece de un respaldo concreto que garantice que esa realidad es asumida como tal por Europa.

Ese olvido, o esa falta de previsión, es el origen de los problemas que están sufriendo en estos momentos los sistemas fiscales forales de los que creo necesario hacer **una pequeña cronología**.

Puede decirse que nuestro peregrinar por los pasillos de la Comisión europea y de los Tribunales de Justicia de Luxemburgo se inició a raíz del procedimiento seguido por la Comisión europea relativo a **los Incentivos Fiscales de 1988** que, como recordarán, consistían, genéricamente, en una reducción, en el Impuesto sobre Sociedades y extensible al IRPF(actividades económicas) del 20% de la inversión realizada, con ciertas mejoras en determinados supuestos.

A pesar de que en su día la Comisión flirteó con los artículos relativos a las ayudas de Estado (ex artículos 92 y 93 del Tratado de la Unión, actualmente 87 y 88) la decisión que tomó la enfocó desde el punto de vista de la vulneración del principio fundamental de la libertad de establecimiento, (actual artículo 43 del Tratado). Esta decisión que marcó el inicio de un largo conflicto no tuvo consecuencias graves en cuanto a su contenido, si bien conviene destacar que no fue recurrida ni por el Estado ni por las Diputaciones Forales, lo que en la práctica ha implicado asumir las decisiones de la UE. Esta decisión fue tomada en el año 1991 y durante algunos años creímos estar a salvo de la actuación de la Comisión Europea.

En los años posteriores se sucedieron, como todos ustedes recordarán, rosarios de recursos desde diversas instancias del estado a nivel estatal con desigual suerte en cuanto al resultado de las sentencias, si bien en su mayoría eran desestimatorias en relación con las pretensiones de los recurrentes.

No obstante, unos de estos recursos dio lugar a que el TSJPV planteara una **cuestión prejudicial** (artículo 234 del Tratado CE) relativo a la interpretación de la **Normas Forales de 1993** para los tres TT.HH., puestos en relación con la normativa comunitaria de ayudas de estado y de libertad de establecimiento. Durante la instrucción del procedimiento y la celebración de la vista oral pudimos constatar la existencia de claras contradicciones en las posturas del Estado impugnando las medidas en las instancias estatales y defendiéndolas como compatibles con la legislación comunitaria en Luxemburgo.

Fue este un procedimiento en el que **el Abogado General de la Corte de Luxemburgo** defendió unas posiciones, en línea con las observaciones presentadas por el servicio jurídico de la Comisión Europea, que de llegar a ser tenidas en cuenta por la Corte Comunitaria hubiesen supuesto una merma importantísima en nuestra capacidad de autogobierno fiscal. Al negar la característica de Régimen Fiscal General a los regímenes forales, lo que les convertía “de facto” en medidas de carácter regional y por lo tanto susceptibles de ser consideradas “ayudas de estado”. Está claro también que de haberse seguido con esta línea argumental, las medidas emanadas de la Administración Central, habrían corrido la misma suerte ya que al no ser de general aplicación en todo el Estado, solo lo son en Territorio de Régimen Común, las hubiese convertido también en regionales.

Por suerte para todos se produjo la negociación política que terminó con la retirada del recurso ante el TSJPV lo que dio lugar a que la cuestión prejudicial decayera.

Entretanto se fueron manifestando incoaciones de distintos procedimientos como los relativos a los **créditos fiscales del 45 % o las “mini vacaciones” fiscales** que han acabado con las recientes decisiones negativas que todos conocemos.

A todo esto, hay que unir los problemas que tenemos desde las instituciones forales, **para conseguir una interlocución** clara y eficaz con los órganos comunitarios. El ejemplo es evidente y está presente estos días en los medios de comunicación y, por desgracia, también en la lista de grandes preocupaciones del Departamento que dirijo.

Me estoy refiriendo al Anteproyecto de Norma Foral para la implantación de una **“tasa de tonelaje”** como régimen especial del Impuesto sobre Sociedades a aplicar al sector naviero de Bizkaia, siguiendo las recomendaciones realizadas por la Comisión europea.

Este anteproyecto, pactado de manera informal en reuniones de trabajo con las instituciones de la Unión durante los años 2000 y 2001, debe recibir la aprobación de la Comisión como “ayuda de estado compatible”. Pero para eso solo necesitamos que la Comisión lo reciba, ya que como les decía son conocedoras del texto y se han mostrado favorables al mismo al encajar con las directrices relativas al *transporte marítimo* dictados por la propia Comisión. El problema, el pequeño problema es que, a pesar de nuestras reiteradas peticiones, el Ministerio de Asuntos Exteriores, que es el cauce de uso obligado en estos momentos, no lo tramita. Las razones oficiales con las que justifica esta paralización desde el mes de julio pueden ser calificadas, como mínimo, de peregrinas. Las otras, las reales, las desconocemos aunque podemos llegar a intuir las.

Pero no voy a entrar en el contenido de lo discutido en estos y otros procedimientos sustanciados ante la Comisión y los Tribunales europeos de justicia porque me desviaría del objetivo de mi discurso. Tampoco voy a profundizar en la permanente sensación de indefensión y de abandono que sentimos cada vez que tenemos que seguir los cauces oficiales, a través del Gobierno central, para relacionarnos con las instancias europeas. Lo que quería hacer con este pequeño recorrido, con esta especie de **informe de situación**, era poner de manifiesto los graves problemas que están ocasionando la falta, no sólo, de **canales adecuados** a la hora de defender nuestros propios intereses, que también, sino, sobre todo, la falta de un **adecuado reconocimiento de nuestra especificidad fiscal**. Sólo dicho reconocimiento podría garantizar la existencia de nuestro peculiar sistema fiscal dentro de la Unión europea.

Pero veamos cuáles son las **posibles fórmulas para proceder al blindaje** del sistema a través de una participación directa que, repetidamente solicitamos, y que ha dado lugar a declaraciones opuestas a esta idea que han llegado a rozar la línea del ridículo.

Porque en contra de lo que creen, o de lo que afirman, algunos representantes cualificados del gobierno central, **en la Unión europea existen, efectivamente, mecanismos para garantizar la participación de las regiones en la formación de la voluntad estatal incluso mediante presencia física, que al fin y a la postre ayudará, a conformar la eventual decisión comunitaria.**

Así ocurre, por ejemplo, en países como **Alemania**, donde la ley de 12 de marzo de 1993 sobre la cooperación entre la Federación y los estados federados relativa a la aplicación del Tratado de Maastricht, contempla un relativamente complejo proceso de búsqueda de la línea común y de encaje de las respectivas competencias en la política comunitaria distinguiéndose la toma en consideración simple (cuando compete exclusivamente al gobierno federal) y la determinante, debiendo en este segundo caso basarse el gobierno federal en la opinión del Bundesrat (equivalente a la Cámara de representación territorial).

Incluso, un país con fuerte tradición centralista como el **Reino Unido**, desde la celebración en octubre de 1999 de un protocolo de acuerdo, que abarca entre otros aspectos la cooperación en asuntos europeos, contempla mecanismos de naturaleza más pragmática que jurídica para conformar la voluntad estatal. Este protocolo de acuerdo prevé la creación de una comisión ministerial mixta, órgano central de consulta y de conciliación, que debe también servir de mecanismo central de consulta a fin de determinar la posición de negociación en las cuestiones comunitarias competencia de las regiones. Existe además un comité que trabaja de manera horizontal a nivel de funcionarios.

Podríamos también comentar el caso de **Austria**, que introdujo una modificación de su carta Magna en 1994, en virtud de la cual la instancia central está vinculada por los dictámenes homogéneos de los estados federados sobre asuntos comunitarios cuando se trate de asuntos de su exclusiva competencia, admitiéndose como única excepción razones de política exterior y de integración.

Igualmente **Bélgica** contempla la necesidad de consensos, a través de reuniones organizadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, pudiéndose incluso llegar a la abstención de Bélgica en el Consejo de la UE si no tuviese una postura interior consensuada.

Las relaciones belgas con la UE se estructuran en base a la cooperación y al principio de consensos a nivel estatal.

Representantes del Estado Federal, de las Regiones y de las Comunidades participan en pie de igualdad.

El reparto de la representatividad entre estos tres niveles es el siguiente:

- En asuntos competencia exclusiva del Estado Federal, el único representante será el de este.
- En asuntos de competencia principal del Estado Federal, la representación es doble, por un lado el Gobierno federal y por otro un ministro de las regiones que actúa como asesor.
- En asuntos de competencia principal de las Comunidades o de las Regiones, la representación también es doble, un ministro de las regiones y un ministro federal que actúa como asesor.
- En asuntos de competencia exclusiva de las Regiones, la representación será ostentada por un ministro de estas.

En cuanto al **Estado español** existe un sistema de participación para los asuntos europeos que se remonta a 1992 donde se establece la Conferencia especial para los asuntos europeos a la que posteriormente se añadirían diversas conferencias sectoriales. Además se creó en 1996 la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente del Reino de España que dicho sea de paso no ha pasado de ser una mera figura decorativa y desde 1997 se ha abierto la veda para la participación de las CCAA en Comités de la Comisión. En nuestro caso, Euskadi, contamos, además, con un Comité Europeo bilateral entre el Estado Central y el País Vasco (1995).

Dicho todo esto, conviene desde luego no despreciar los mecanismos existentes, aunque parece claro que, hasta la fecha y **por lo que a nuestro sistema fiscal se refiere**, se han mostrado claramente insuficientes. Piénsese sin ir más lejos en el desarrollo de los trabajos del **Grupo Primarolo** en el que se establecieron ni más ni menos que las medidas fiscales que a medio plazo iban a quedar desmanteladas por ser potencialmente perniciosas para la libre competencia y el mercado único. La participación de las autoridades de la Comunidad

Autónoma Vasca y navarras, a la postre competentes en exclusiva en la materia, brilló por su ausencia en los organismos decisorios.

Es por esto que un paso importante a dar para la defensa de nuestros intereses sea la participación de las autoridades vascas en las reuniones de los Consejos de ministros de la Unión Europea y especialmente en el Consejo ECOFIN y en los respectivos Comités de representantes Permanentes (COREPER) que tratan, previamente y a un nivel técnico, materias de competencia exclusiva nuestra y sobre las que existe un amplio debate entre los distintos Estados miembros y que sirven para facilitar la adopción de decisiones por parte de los ministros en el Consejo.

No debemos olvidar, en este sentido, las decisiones que tanto el Parlamento Vasco en febrero de 1998, como la Comisión mixta Congreso-Senado de la UE han aprobado en relación a este asunto. **El Parlamento vasco** aprobó una proposición no de ley en relación con la participación autonómica en la delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Por su parte, la **Comisión mixta Congreso-Senado relativa a la UE** adoptó otra proposición no de ley presentada por el Grupo Vasco en el mismo sentido, demanda que adoptó el 10 de marzo de 1998 el **Pleno del Congreso de los Diputados**.

Es importante además darse cuenta de que todo esto no es, ni mucho menos, obra de una instancia descentralizada caprichosa, bien al contrario obedece a una tendencia de progresiva presencia respecto a las instancias regionales en el seno de la UE. Efectivamente, el **Tratado de Maastricht permitió la inclusión en la delegación estatal de representantes regionales en el Consejo de ministros**, y en concreto Alemania, Bélgica y Austria han hecho uso de esta facultad. Les podrá incluso sorprender saber que, por lo que respecta al Reino Unido, a finales del año, 200 funcionarios escoceses han participado en grupos de trabajo del Consejo en 75 ocasiones y ministros escoceses han participado en 14 ocasiones en el Consejo. Incluso Azores y Madeira tienen una participación especial en la delegación portuguesa para todos los temas concernientes a la insularidad. Más aún, países con estructura centralizada permiten la presencia en el Consejo de representantes de las autoridades locales o provinciales si se trata de asuntos de su competencia.

Pero no sólo se produjo un avance en 1992 con el Tratado de Maastricht. Incluso en el **Tratado de Ámsterdam**, que no se distinguió precisamente por sus aportaciones al regionalismo de la UE, destacó la **Declaración** (que conviene matizarlo ya que a diferencia del articulado y los protocolos, no tiene valor jurídico) **de Alemania, Austria y Bélgica** por la cual sus respectivos gobiernos, de conformidad con el principio de subsidiariedad, reconocían que la acción de la Comunidad europea afecta a los Estados miembros y a sus entidades, en la medida en que estas dispongan de un poder legislativo propio conferido por el derecho constitucional nacional. Lamentablemente el Estado español, paradigma de la descentralización según algunos, se ha negado a adherirse a la Declaración a pesar de la insistencia del Gobierno Vasco.

El Tratado de Niza, aporta por último un hecho significativo. El Gobierno Vasco se adhirió a una posición común de las regiones con competencias legislativas (sobre todo alemanas, belgas y españolas) por la cual se solicitaba que las ayudas de carácter fiscal regional no fueran consideradas como simples ayudas de Estado. Lamentablemente la Conferencia Intergubernamental hizo caso omisión a esta Declaración.

Recientemente ha sido noticia de prensa, la Conferencia de Asambleas legislativas regionales de la UE, que se ha celebrado en *Madeira*. En ella los parlamentos regionales han pedido una mayor presencia y poder en el ámbito comunitario. Incidiendo en una demanda que, como se puede ver y les decía antes, está muy lejos de la imagen de capricho y desatino con la que algunos quieren presentar este tipo de peticiones.

Sin embargo **debemos seguir mirando al futuro**, y nuestra próxima oportunidad vendrá en el **2004** con la celebración de una nueva **Conferencia Intergubernamental**; en el orden del día no figura el blindaje de nuestro Concierto, pero las regiones de Europa se están moviendo para influenciar esta nueva etapa de la construcción europea. Por ello debemos, en mi opinión y sin olvidar la posibilidad de una adhesión a la Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre subsidiariedad, tratar de impulsar un Protocolo o por lo menos una Declaración de carácter unilateral donde se haga una referencia a nuestra particularidad fiscal a ser introducida por el Estado español, a la postre Estado miembro, reconociendo la existencia de cinco sistemas fiscales dentro del Estado. En el peor de los casos, si fuera una Declaración no tendría, como he comentado anteriormente, efecto jurídico, no obstante, su valor político sería muy importante, ya que de hecho pasaría a forma parte del Tratado de la UE, y, además, supondría dejar constancia de una voluntad política tomada en el seno de una Conferencia Intergubernamental, que es la reunión de más alto rango de mandatarios políticos de la UE.

Es el momento de mirar al futuro, ahora es el momento. Estamos **negociando un Concierto Económico** que va a tener como una de sus características más significativas su duración indefinida. Cuando se negoció la redacción aún vigente, se estableció dentro del **artículo 5**, una redacción muy poco definida, relativa a los acuerdos internacionales en materia fiscal y financiera:

El Estado arbitrará los mecanismos que permitan la colaboración de las Instituciones del País Vasco en los Acuerdos Internacionales que incidan en la aplicación del presente Concierto Económico.

Creo que todos somos conscientes que ese punto del Concierto, como otras tantas cosas, se quedó en el cajón de las buenas intenciones no realizadas.. Este es el momento de que no vuelva a ocurrir lo mismo. Debemos asegurarnos de que la voluntad recogida en ese artículo 5 punto 3 del Concierto tenga una consecuencia práctica que permita a las Instituciones forales participar de forma activa, con voz y con voto, en los debates internacionales sobre fiscalidad, donde, sin duda, se van a definir las líneas de actuación en ese campo. Unas líneas de actuación que, al final, se van a concretar en acuerdos internacionales que vincularán a nuestras Instituciones legislativas y que, por lo tanto, limitarán nuestra capacidad de decisión.

Y si eso tiene que ser así en el campo de los acuerdos internacionales, con más razón debe estar garantizada nuestra presencia con voz y voto en Europa.

No podemos permitir que el Concierto quede de nuevo en posición de debilidad ante las Instituciones comunitarias y no debemos volver a dejar en manos de unas instituciones estatales que no tienen responsabilidad ni capacidad alguna en las decisiones fiscales de los Territorios forales, la representación que nos corresponde a nosotros.

En la medida en que seamos capaces de lograr alguno de estos objetivos, habremos conseguido blindar nuestro sistema fiscal, lo que tiene que suponer comenzar a andar **el camino de la armonización fiscal europea en igualdad de condiciones con las demás administraciones fiscales de la Unión. Y no olviden que la armonización o tal vez mejor la coordinación fiscal, tal como la impulsó el Comisario Monti será el próximo objetivo dentro de la consecución del Mercado único una vez que la Unión Económica y Monetaria, el EURO, haya sido asimilada por el sistema.**

LAS LIMITACIONES DE LA POLÍTICA FISCAL EUROPEA

Miren ETXEZARRETA
Universidad Autónoma de Barcelona

Buenos días y muchas gracias al Consejo Vasco del Movimiento Europeo que me da la oportunidad de poder charlar un rato con una audiencia tan joven y tan numerosa a la que ya no estamos acostumbrados, por lo menos los que como yo trabajamos en la enseñanza. Me pregunto si no es un público cautivo, lo que me da un poco de miedo, pues si es así, si están aquí porque el tema es materia de examen, el interés directo puede ser mucho menor; esperemos que no, y sin más os doy las gracias por estar dispuestos a escuchar un rato.

Pienso que para aclarar un poco más las cosas, cuando hablamos de limitaciones de la política fiscal que es de lo que me toca hablar a mi hoy, tendríamos que distinguir entre la política fiscal de la Unión Europea como entidad central, como entidad en sí misma y la incidencia que la Unión Europea tiene en la política fiscal de los distintos Estados. Son dos aspectos que conviene separar aunque por supuesto tienen mucha relación.

La otra cosa que quisiera decir es que es tremendamente difícil, o me parece a mí por lo menos, hablar sólo de la política fiscal. Normalmente de política económica habría que hablar de paquetes, de estrategias, de modelos, porque todos los instrumentos de política económica están estrechamente relacionados. Y particularmente la política monetaria y la política fiscal. Entonces, hablar de política fiscal es como hablar de la movilidad del ser humano cuando tiene sólo una pierna. Entonces os pido que os deis cuenta de que estamos hablando de un aspecto muy limitado ya que faltan otros aspectos y precisamente cuando hacemos recomendaciones habría que volver un poco más a modelos que estrictamente a política económica.

La tercera nota introductoria que quisiera hacer, es decir que al intervenir al final de una mesa redonda, aunque sea un final de tres personas, tiene la ventaja que muchas de las cosas que se iban a decir ya están dichas, pero eso a la vez es un inconveniente, ya que creo que voy a ahondar en muchas de las cosas que ha dicho Gómez Castañeda.

Primero voy a referirme a la Unión Europea a nivel central. Una de las primeras cosas que hay que considerar respecto a su política económica es la desvinculación de la política fiscal de la política monetaria. Esto tiene importancia, ya que, por lo menos a nivel de modelos y análisis teóricos, lo fiscal y lo monetario siempre han ido muy juntos. Y realmente es muy difícil entender la gran asimetría que existe ahora entre las decisiones que se han tomado en la Comunidad respecto a la política monetaria y las no decisiones que se han tomado, que nos ha ilustrado bien Gómez Castañeda, acerca de la política fiscal. Como todos sabemos, la política monetaria en este momento está absolutamente centralizada en manos del Banco Central Europeo, ni siquiera en manos de la Comisión, (volveré después a esto); está centralizada en manos del Sr. Duisenberg y el Banco Central Europeo, mientras que la política fiscal está casi exclusivamente en manos de los países miembro. Esta asimetría me parece que puede tener repercusiones importantes, y la primera que me permito señalar, es que no hay una política fiscal de la Unión Europea.

La Unión Europea no tiene una política fiscal. La Unión Europea tiene sólo un presupuesto operativo, que es una cosa muy diferente. Es decir, cualquier institución, el Consejo Vasco, un Ayuntamiento, una escuela, una asociación de voluntarios, una ONG tiene un presupuesto. Es un presupuesto que le hace falta para funcionar, pero eso no es política fiscal. La política fiscal es la utilización deliberada de los gastos e ingresos públicos para obtener unos objetivos de

política económica, y esto no existe en la Unión Europea. Ello se demuestra muy claramente simplemente mencionando la insuficiencia, por no decir la absoluta ridiculez del presupuesto comunitario. No sé qué idea tenéis de cuanto es un presupuesto respecto a la riqueza del país que lo genera. Ignoro si sois economistas, periodistas, filósofos o simplemente observadores interesados, pero para daros un orden de magnitud que permita la comparación puedo decir que la media del gasto público de cada estado miembro de la UE independiente sobre su propia riqueza social, es decir, en términos más técnicos, lo que el gasto público supone sobre el PIB, está en torno al 48%. Es decir el 48% de la riqueza que se produce en un país se gasta a través del sector público; todavía más en los países nórdicos -en torno al 50, 55%-, y en Dinamarca en algún momento hasta el 60%. El presupuesto de la Unión Europea, por el contrario, es 1,27% del PIB, es decir lo que los catalanes llaman el chocolate del loro, y dudo que ni siquiera llegue para chocolate. En millones parece mucho porque la Comunidad Europea es muy rica, pero es sólo el 1,27%. Además, ni siquiera se gasta este escaso porcentaje. En los últimos años el gasto ronda el 1,15%, es decir que todavía "sobra". Y lo que es más grave, las previsiones de lo que se llama créditos anuales para pagos, es decir lo que se planea gastar, ya que siempre se deja algo para imprevistos, no supera el 1,10% del PIB comunitario.⁸⁵ Con lo que resulta que además del límite del 1,27% del presupuesto, que insisto, la única palabra suave que le cuadra es ridículo, para el año 2002 se ha previsto que sólo se van a dar créditos, es decir gasto regular, del 1,10%; y para el año 2006 del 0.95%, dejando cada vez un mayor margen para imprevistos. Con estas cifras no se puede hablar de política fiscal, es puramente presupuesto operativo. Si tenemos en cuenta los pagos que se hacen por la política agraria comunitaria, los gastos operativos y los salarios de los funcionarios, se agota prácticamente el presupuesto. No queda más remedio que concluir que no hay una política fiscal de la Unión.

Lo que sí se produce es una incidencia de la Unión en la política fiscal de los Estados miembros. La Unión tutela muy, muy de cerca, la política fiscal que los diversos estados llevan a cabo. Vamos rápidamente a revisar el tema de la armonización versus competencia fiscal, es decir, ¿qué política fiscal está llevando la Unión respecto a los Estados miembros? Acabamos de señalar que no tiene una política fiscal propia, y luego comentaré que no la quiere tener, pero respecto a los estados miembros sí que está fuertemente interesada en tutelarla.

Observemos primero el tema de la armonización fiscal en el que parece lógico que se avansase, en el sentido de que dado que se están unificando muchos aspectos de la vida económica -mercado único para unificar el mercado interno, moneda única para unificar la moneda-, ¿por qué no unificar la fiscalidad? Sin embargo, no existe ni la más mínima intención de avanzar en esta dirección, ni siquiera en la de armonización, porque resumiendo mucho y ahondando en lo que ha dicho el ponente anterior, la verdad es que lo único que se ha unificado significativamente es el impuesto indirecto, el IVA, que es el único que se está armonizando en todos los países. Del IRPF, del impuesto sobre la renta, es decir del impuesto directo, del más importante de los impuestos directos, prácticamente me atrevo a decir, y mis compañeros que saben mucho más que yo me corregirán, no hay ni asomo de armonización, no hay intención de armonización. Dicen que ello es debido a que los modelos fiscales son muy distintos y complejos debido a peculiaridades nacionales. Es posible que así sea, pero es difícil creerlo después de que en 10 años han desaparecido las monedas de 11 países, un elemento tan imbricado en las peculiaridades y la soberanía nacionales como el que más. ¿No es más difícil armonizar un sistema fiscal que armonizar 11 monedas de países tan diferentes como los de la Unión Europea? Las razones para la falta de armonización de impuestos directos deben de estar en alguna otra parte.

⁸⁵ Por ejemplo, para las vacas locas. ¿Qué pasa cuando hay vacas locas? Pues que de algún sitio hay que sacar el dinero, por ello siempre hay que dejar un remanente para imprevistos.

Respecto a impuestos de Sociedades y Capital, la verdad es que es muy poco lo que se hace. Gómez Castañeda ha mencionado un poco el consenso. Lo único que existe ahora parece que es un código de conducta para que las sociedades sean buenas y no compitan fiscalmente. Con todos los respetos, cuántos, cuántos sermones no oímos todos para que todos seamos buenos. Y cuántos, cuántos sermones no oímos para que dejemos de fumar o para que adelgacemos, o para que hagamos deporte. Es decir, los códigos de conducta son lo que son, y realmente sustituir una armonización fiscal por un código de conducta diría que es un intento de legitimación para una opinión pública que no profundiza en el tema, pero a nada que se ahonde es realmente bien débil. Hay que admitir que lo que ha hecho la Comunidad Europea, y luego volveré también sobre esto, es de facto abrazar el modelo de la competitividad fiscal e ignorar las consecuencias que ello pueda tener. Les conviene a los más fuertes y realmente no hay ninguna intención real de progresar hacia una armonización de los impuestos de sociedades y el capital. Las últimas normas que van surgiendo se refieren a la competitividad fiscal y a una imposición simultánea, una imposición genérica como retención a los dividendos del ahorro, barroca ya en su propia definición, y muy poca cosa más.

Respecto a los beneficios empresariales es como si no existieran, no aparecen, son "olvidados" completamente. Realmente la armonización no existe y el modelo que la UE ha adoptado, de facto, o sea las opciones claras que se toman son las de la competitividad y el "dumping" fiscal. En relación con este aspecto me ha parecido muy interesante la primera exposición que hemos tenido hoy porque nos muestra claramente la dificultad de combinar intereses regionales, en este caso euskaldunes, catalanes, gallegos (aunque el ponente se refería a los territorios forales si estos consiguieran alguna de sus peticiones seguro que Cataluña exigiría un tratamiento similar muy rápidamente). Este aspecto requiere un debate en profundidad: ¿Qué supone la defensa de unos intereses regionales y cómo, si queremos tenerlos en cuenta, se pueden armonizar con una convergencia fiscal? No me parece nada sencillo. De hecho el Sr. Urizarbarrena ha hecho claramente un canto a la no armonización fiscal. Me parece legítimo desde su posición y contexto, pero realmente lo que estaba diciendo es "nosotros como vascos queremos esto, y después ya veremos si se puede armonizar". Personalmente, sin embargo, creo que es necesario combinar ambos elementos.

Me ha parecido extraordinariamente interesante su exposición porque supone que en esta Mesa se presentan tres personas que reflejan posiciones bastante difíciles de conciliar, ya que la armonización fiscal sin ninguna duda va en una dirección de homogeneización inversa a lo que requiere la diferencia fiscal. Seguramente los catalanes estarían de acuerdo en la diferenciación, pero sería interesante saber lo que dirían en otras regiones, por ejemplo el Presidente de la Autonomía de Extremadura.

Con este último comentario simplemente quería apuntar a todo un ámbito de interés, social, profesional y político, que surge de la discusión en la Mesa. Cerramos este paréntesis, para volver a señalar que de facto, la opción que hace la Comunidad es claramente de competitividad y de permitir, cuando no facilitar el dumping fiscal. El Sr. Urizarbarrena ha mencionado a Liechtenstein y Luxemburgo como ejemplos. No estoy muy de acuerdo en que el capital se mueva tan rápidamente; es verdad que puede moverse, que se mueve, pero si se moviera tan rápido todo el capital estaría en las Bahamas, y aunque ya hay mucho allí, demasiado, hay también mucho capital en otros lugares no tan permisivos. Tampoco habría que asustarse demasiado y pensar que si se pone un impuesto al capital se irán todos. Creo que el capital lo que quiere, además de pocos impuestos son normas claras de conducta, reglamentos claros, saber en qué campo de fútbol juega, más que realmente moverse muy rápidamente, pero ese era otro paréntesis.

El segundo punto que quería mencionar es que lo que sí está haciendo la Unión Económica y Monetaria, como os he dicho antes, es tutelar profundamente lo que hacen en el ámbito fiscal los Estados miembro, sobre todo desde la Unión Económica y Monetaria. Todos sabemos que

el Tratado de Maastricht es claramente un mecanismo muy potente, primero para aislar la política monetaria de la fiscal, y segundo para evitar que los Estados puedan tener una política fiscal deficitaria.

Pero se tutela con diferencias. Todos sabemos también, que según este Tratado el déficit público no podía superar más del 3% y la deuda pública, que está vinculada al déficit, no podía ser más del 60% del PIB. Pero es curioso, parece que las normas están puestas a veces para diluirlas, porque resulta que la del déficit se mantiene pero la de la deuda pública ha sido prácticamente ignorada. Es sabido que hubo un momento que pareció que el Tratado de Maastricht no lo iba a poder firmar ni siquiera Alemania, precisamente porque superaba el porcentaje de deuda pública. Y que Bélgica tenía un porcentaje de más del 100% de deuda sobre del PIB, pero no fue obstáculo a su integración en la moneda única. Claro, "Bélgica es un país serio", pero a Portugal, España, Italia hay que vigilarles. Además, para poder cumplir los requisitos de Maastricht se ha permitido la utilización de todos los "ingeniosos mecanismos" de la "contabilidad creativa"⁸⁶. Desde el Tratado de Maastricht, he pasado a creer en los milagros porque, pensar que el déficit público italiano, por no mencionar otros más próximos, pudo bajar del 12% al 3% en año y medio,... debe de ser debido a que tienen el Vaticano cercaj. Todo se arregló. El Sr. Urizarrena otra vez a dicho muy bien que cuando las soluciones técnicas llegan a un callejón sin salida, se pasa a la negociación política.

A pesar de todo esto, la verdad es que la Comunidad Europea tutela, y tutela duramente lo que sucede en los países miembros. De todas formas el Tratado de Maastricht impuso fuertes limitaciones al déficit público con el 3% y mucho más todavía el Pacto de Estabilidad. Creo que del Pacto de Estabilidad no se ha hablado lo suficiente en términos del estrecho control que supone. Como sabéis, el Pacto de Estabilidad exige que solo en condiciones excepcionales ese presupuesto pueda tener un 3% de déficit y que el 1% de déficit sea lo normal o más deseablemente que el déficit sea cero, cosa que han aceptado con entusiasmo los gobernantes de bastantes países, entre ellos del Estado Español. En resumen, la UE decide no tener una política fiscal central pero va a tutelar estrechamente la que hagan los países miembro. Y no solamente a través del Tratado de Maastricht y del Pacto de Estabilidad sino con otro instrumento que a veces no tenemos en cuenta lo suficiente, que son las orientaciones de política económica.

Desde el año 95 la Comunidad emite cada año unas Orientaciones Generales de Política Económica. En dichas orientaciones, que tienen impacto en los Estados porque se plantean en las negociaciones con la Comunidad aparecen intensas recomendaciones sobre la conveniencia de disminuir los impuestos. Es decir, 1% de máximo déficit posible y disminución de impuestos, llevaría a tener que disminuir el gasto público. Pero, curiosamente, la proporción del gasto público respecto al PIB no ha disminuido, sino *ciertos* gastos públicos tendrían que disminuir, especialmente los gastos sociales (aunque tampoco han disminuido todavía sino que más bien han crecido menos que otros gastos).

Hay que señalar, también, que estas medidas se toman por una Comisión que tiene una tenue conexión con los distintos Gobiernos, pero aprobada por un Consejo en el que están representados todos los Gobiernos al máximo nivel; lo cual muestra con bastante claridad que esta política económica es también la política económica de los Estados Miembros o de la mayoría de los Estados miembros. Lo que pasa es que es muy conveniente poder acusar a un agente exterior de las medidas impopulares: 'Europa nos dice que no podemos gastar más dinero'. Pero habría que saber que hubieran hecho estos gobiernos si no estuvieran 'forzados' por Europa. Quizá dedicar todavía menos fondos al gasto social. En otras palabras, que hay que tener en cuenta que las políticas que hace la Unión Europea de esta manera indirecta, porque no tiene su propia política fiscal, en gran parte no son más que el reflejo de las políticas

⁸⁶ Que es otra forma de decir que se han aceptado artificios contables más o menos legítimos sin muchos requisitos.

de los Gobiernos de los Estados miembros; hay una connivencia fuerte en el modelo que interesa, una complicidad entre las orientaciones de la UE y los gobiernos. Para terminar esta parte, insisto en señalar que no hay política fiscal por parte de la Unión pero sí hay un tutelaje estrecho, un control y una profunda limitación de la política fiscal que pueden hacer los Estados miembros. Esta posición de la Unión responde claramente a algo que ha mencionado Castañeda, en el sentido que refleja la adopción por la Unión Europea de un modelo de gestión de las economías que fundamentalmente responde al modelo neoliberal.

Se suele afirmar que Europa no responde al modelo neoliberal porque tiene un estado del bienestar potente, pero tiene un estado del bienestar históricamente, y precisamente lo que se está intentando hacer ahora es desmantelarlo, o desmantelarlo en una parte importante, no totalmente. Europa desde los años 80 ha hecho una opción muy clara por formar parte del modelo neoliberal y por potenciarlo a nivel del mundo. Y quisiera decir que esto no ha sido siempre así. A la gente joven se os está intentado transmitir, que Europa o es esto o no es Europa. Es decir, solo hay un modelo para Europa, el pensamiento único vale para el mundo y también para Europa, o tenemos esta Europa o no hay otra. Pero esto no es cierto. Igual que hay políticas distintas a nivel de los estados miembros, hay distintas políticas posibles para Europa. Nos han convencido de que Europa es la Europa de Maastricht, una unión económica y monetaria, con una política fiscal como la que acabo de describir, con una política monetaria totalmente austera. No, Europa podemos hacerla de muchas maneras. La importancia de foros de debate como éste es para decidir qué Europa queremos, teniendo en cuenta que hay posibles Europas diferentes.

El modelo de la Europa actual refleja claramente una opción en la que la estabilidad de precios, es decir el control de la inflación es la variable prioritaria de todo el programa de política económica de la Unión y de otros países también; y toda la política va dirigida a ello. Así que una se pregunta: ¿tan importante es la inflación? Resulta que ahora tenemos un 2,5%, 3% de inflación anual que hubiera resultado enormemente satisfactoria en otras épocas. Este país en 1977 funcionaba, mal, pero funcionaba con más de un 22% de inflación. Entonces, ¿por qué es tan importante la inflación? Por su importancia para el capital financiero. Cuando se dispone de miles de millones que pueden perder mucho dinero con la inflación, por baja que sea, el capital financiero, hegemónico en la actualidad, no va a tolerarla. Hay que saber para quien es importante⁸⁷. Es verdad que ahora la inflación es más grave porque se trata de competir a nivel global. Pero el remedio no consiste en obsesionarse con la cifra de inflación sino en dedicar más atención a la demanda interna. No puedo elaborar estos puntos. Volvamos a la opción de la UE por hacer del control de la inflación su objetivo fundamental básicamente por los intereses de los grandes capitales financieros. Lo que lleva a la Unión a optar por una política económica neoliberal como eje central de su política económica, a hacer una política monetaria totalmente recesiva, y a permitir que sean las empresas transnacionales quienes determinen una gran parte de su política. Estados Unidos ha bajado el tipo de interés más de 7 veces en un año, pero en la Unión Europea ha disminuido mucho menos y sólo bajo la presión de las disminuciones estadounidenses.

Una política monetaria recesiva, es la dirección en que opera el Banco Central Europeo. Ya hemos hablado de la política fiscal, y no podemos tratar ahora la política social, pero solo mencionar que este modelo supone la privatización de la política social. El tema de la privatización de las pensiones, por ejemplo, sería un tema bien claro de poder ilustrarlo. Política estructural no existe porque la tiene que hacer el mercado, en todo caso existe teóricamente una política de competencia. Se reestructura el papel del Estado para que sirva para potenciar ese tipo de política. No hay que creer que el papel del estado disminuye, sino que se mantiene, pero se reestructura para apoyar a los capitales internacionalizados. A nivel

⁸⁷ Por supuesto no estoy diciendo que ciertos niveles de inflación no sean importantes, pero los que hemos estudiado. Economía en otras épocas sabemos también que una inflación menor a dos dígitos y no creciente puede no suponer un problema grave para una economía.

de estados miembros, solo queda la política de rentas, salarios y de mercado laboral como posibilidad de gestión de la economía a nivel regional o a nivel de Estado. Esto ha llevado a una economía europea de poco crecimiento. La Unión Europea lleva 20 años creciendo muy poco, a pesar de los periodos del 86 al 90 y del 95 al 2000 de crecimiento, la media es un 2,5% de crecimiento, que es bajo, sobre todo en relación con otros países. Un crecimiento que además es muy asimétrico respecto a la distribución de las rentas: los beneficios han aumentado fuertemente y la parte que va a salarios ha bajado sustancialmente. Eso sí, se ha controlado y se está controlando la inflación. Es decir que realmente ese modelo consigue los objetivos que realmente busca: se controla la inflación, aumentan los excedentes empresariales y disminuye la parte de los trabajadores⁸⁸.

Eso no es inevitable. Puede cambiar. He insistido en que no hay un modelo único para Europa. Hay otras políticas económicas posibles. Haré aquí un poco de propaganda, en el sentido de que soy miembro de un grupo de economistas europeos, en el que hay economistas de todos los países de la Unión, que se llama Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa, y que tenemos bastantes documentos elaborados en los que planteamos políticas económicas alternativas para la Unión Europea. Puedo proporcionároslos. Pero no es tan importante ahora que leáis tales documentos sino dar a conocer que hay profesionales serios que están planteando propuestas de política económica distintas. Que no van contra la Unión Europea, probablemente suponen una Europa mucho más cohesionada socialmente y son viables.

Hay que hablar de paquetes conjuntos de política económica alternativa, pero si aquí nos tenemos que limitar a la política fiscal, señalar que hace falta una política fiscal de la Unión Europea con suficiente entidad. No se puede operar con un presupuesto del 1,27%, y todavía menos programar que se amplíe la Comunidad en diez países sin aumentar el presupuesto. De hecho es la primera vez que se plantea que Europa crezca sin ampliar el presupuesto. Siempre que se habían adscrito nuevos Estados miembros, se ampliaba el presupuesto: con Grecia, Irlanda, Inglaterra, España y Portugal. Y ahora se pretende que entren los Países del Este sin alterarlo. Ello implica que el presupuesto va a disminuir para los que están, y hay ya trabajos de la propia Comunidad mostrando cómo va a ver conflicto importante entre los países del sur (a estos efectos Irlanda está en el sur y Austria está en el norte) y los países del este ya que los fondos de cohesión no parece que van a aumentar.

Es necesaria una política fiscal, por lo menos de un 5% a un 7%. Hay un informe de 1977 de la propia Comunidad que plantea la posibilidad de un presupuesto en dicho intervalo que multiplicaría por 3 por lo menos, ó 4 veces los fondos europeos.

Segundo, hace falta una política fiscal europea flexible. Unas restricciones fiscales que tengan en cuenta las condiciones distintas de los países. Si un Estado tiene un 20% de paro, como ha tenido el Estado español, no puede tener la misma política que un estado que tiene un 2% de paro; o supongamos que haya unas inundaciones horribles u otra catástrofe natural en un país cualquiera; este puede necesitar un déficit público superior al límite actual. Por ejemplo con el derrumbe de las torres gemelas, Estados Unidos ha tomado unas medidas de gasto fiscal enormes, ha vuelto a un "keynesianismo" fortísimo que Bush siempre había rechazado.

Asimismo es necesaria una política compensatoria centralizada. No exclusivamente centralizada, pero un cierto poder compensatorio. Por ejemplo Estados Unidos tiene una estructura federal, y unas compensaciones sustanciales desde el Gobierno Central de las que carece la UE.

⁸⁸ Esto no supone que no suban los salarios de algunos trabajadores, sino que, en conjunto, disminuye la parte que va al trabajo.

Y una política europea coordinada. Es aquí donde creo que se podría conjugar la política regional, la de las autonomías, con la política central. Habría que conjugar ambos elementos, lo que no es sencillo. Además habría que coordinarse la política del centro y los países y también entre los países entre sí, porque tal como está ahora no es eficiente: el límite de Maastricht ha supuesto por ejemplo una coyuntura recesiva del año 1992 al año 1995 porque todos los países tuvieron que disminuir el presupuesto. Antes cuando un país, por ejemplo Alemania se encontraba en una situación expansiva, quizá Francia experimentaba una recesión, y entre ambos se compensaban, pero ahora todos los países se ven obligados a seguir la misma política, lo que elimina la capacidad compensatoria entre ellos.

En resumen, que hace falta una política activa, flexible, compensatoria, y una política europea coordinada. A esto se le llamaba planificación social (que no es lo mismo que planificación a lo soviético). Ahora le podemos llamar como queramos: coordinación, planificación deslizante, programación, lo que nos parezca, pero al final hay que hacer lo mismo, que es tomar una serie de decisiones, socialmente, políticamente, que orienten la economía en la dirección en la que quiere avanzar la sociedad.

Existe la posibilidad de financiar ese gasto extra, se puede hablar de impuestos posibles. En los documentos de los Economistas Europeos a los que me he referido todos estos aspectos están más detallados. Por ejemplo hay la posibilidad de las ecotasas, que son impuestos que van a ser necesarios para paliar deterioros medioambientales, y que van a suponer más fondos para los erarios públicos. Está todo el debate sobre el impuesto Tobin, que también puede suponer dinero, y hay el debate sobre imponer una fiscalidad mayor allí donde el dinero va, que es sobre los beneficios. No sé si se siguen las cifras de beneficios de las instituciones financieras, por ejemplo. Es posible que además de establecerles un código de conducta haya que gravarles fiscalmente de forma algo más enérgica. Se pueden, también, establecer estabilizadores automáticos, pero no voy a entrar aquí porque es un poco más técnico.

La Unión Europea tiene que tener una política fiscal, de la que carece ahora. No se puede limitar la política fiscal a los Estados miembros y no dar una política compensatoria, porque realmente están eliminando instrumentos de política económica y por otra parte no se están compensando con instrumentos centrales como en el caso de Alemania con los lander, o de Estados Unidos en su sistema federal. Creo que los países tienen que aceptar este tipo de esquema. No creo que sea perder soberanía lo que les lleva a no aceptarlo, porque más pérdida de soberanía lo constituye la renuncia a la moneda y el ejército. Si se han perdido ambos y se ha instaurado la moneda única, ¿por qué no se va a buscar la convergencia fiscal? Hay que combinar una fiscalidad central compensatoria -si de verdad vamos a ir a una unión, que sea algo más que la Europa de los mercaderes-.

Estamos asistiendo a un desencanto profundo de las poblaciones respecto a la Unión Europea, lo que le llaman la falta de cohesión social. Quizá esto haga reaccionar a la Comunidad a que tome otras decisiones y a los Gobiernos miembros a que cooperen en la dirección de una Europa que nos interese más a los ciudadanos. La Unión Europea o mejora el bienestar de todos o será la Europa de los mercaderes. Como creo que la mayoría de nosotros queremos la primera, tenemos que tomar una posición mucho más activa respecto al modelo de Europa que deseamos construir entre todos.

Muchas gracias.

LA FISCALIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA MONETARIA. ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Miguel Ángel SÁNCHEZ

Director General de Tributos. Ministerio de Hacienda

Muy buenos días,

En primer lugar, me gustaría agradecer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo su invitación a este foro, de tanta tradición, y en una fecha tan significativa como es el quincuagésimo aniversario de su constitución, para intercambiar con ustedes opiniones sobre el EURO y, en este panel en concreto, sobre la fiscalidad en la Unión Europea.

Para Europa este es un momento histórico. Tras la creación en 1999 de la UEM, de la que España es socio fundador por derecho propio, la introducción física del Euro el próximo 1 de enero permitirá a los ciudadanos de doce países, todos los Estados Miembros de la Unión Europea excepto Dinamarca, Reino Unido y Suecia, tener una percepción física de esa Unión Monetaria.

El Euro supone para España el acceso a una de las principales áreas de estabilidad económica del mundo. Representa la culminación definitiva de la creación del mercado interior europeo, una garantía de precios bajos, tipos de interés compatibles con proyectos de financiación a largo plazo y una política presupuestaria destinada a lograr estabilidad y crecimiento. Nada mejor ejemplifica esta estabilidad que el hecho de que a pesar de las crisis financieras internacionales que hemos vivido en los últimos años la economía española siempre ha mostrado altos ritmos de crecimiento y ha continuado su proceso de convergencia real con Europa, a diferencia de lo que ocurría en épocas anteriores.

Pero Europa, la idea de Europa, debe moverse entre la necesidad de más integración y unidad y el respeto a la unidad y soberanía nacional. Esto quiere decir que tenemos que conjugar dos principios en teoría opuestos:

- Integración. La necesidad de más integración, para ser más competitivos, eficientes y aprovechar mejor las oportunidades que se presentan en este mundo globalizado.
- Y subsidiariedad, que significa la defensa de las competencias nacionales en todo aquello que los Gobiernos de los Estados Miembros puedan resolver de mejor forma que a nivel europeo.

Estos dos principios se dan de igual manera en el ámbito de la fiscalidad, teniendo que buscar un equilibrio entre la necesidad de eliminar los obstáculos fiscales al mercado interior y el debido respeto a la soberanía de cada Estado para establecer sus normas fiscales.

En el ámbito comunitario, el artículo 94 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su redacción dada por el Tratado de la Unión Europea de 1992, se hizo eco de la necesidad de aproximar la legislación de los países miembros y estableció que el Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, Directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o el funcionamiento del mercado común.

Dicho principio de aproximación normativa, enunciado con un carácter general en este artículo 94, se plasma en el campo de la imposición en los artículos 92 y siguientes, donde se condiciona a la aprobación por unanimidad de los países miembros la mayoría de reformas en materia de imposición.

Conforme a estos artículos se han adoptado importantes medidas armonizadoras si bien los avances de armonización han sido muy distintos en imposición directa e indirecta.

En materia de imposición indirecta están armonizados tanto el I.V.A., cuyas Primera y Segunda Directivas datan de 1967, como las accisas o impuestos especiales, cuya Primera Directiva fue aprobada en 1972.

En cambio, en materia de imposición directa se ha dejado su regulación a la soberanía de los Estados Miembros, si bien se han armonizado algunos aspectos concretos como forma de eliminar obstáculos a la consecución (directiva fusiones y matriz filial) de un verdadero mercado interior.

En estos momentos en la Unión Europea se está trabajando en los siguientes proyectos armonizadores:

- I. Paquete fiscal: fiscalidad del ahorro, directiva de intereses y cánones y código de conducta.
- II. Informe sobre fiscalidad empresarial.
- III. Directivas para modernizar el I.V.A.
- IV. Fiscalidad energética y alguna adecuación en materia de tabaco.

I. PAQUETE FISCAL

Constituyen el **paquete fiscal** comunitario:

1. Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
2. Código de Conducta.
3. Directiva sobre intereses y cánones.

Se ha señalado como fecha para el acuerdo de principio del Consejo sobre el texto de las Directivas que habrá de contener su regulación diciembre de 2001 y la adopción por el Consejo de las Directivas en diciembre de 2002, de forma conjunta para todos los elementos del paquete fiscal.

I.1 DIRECTIVA SOBRE FISCALIDAD DEL AHORRO

El antecedente y la razón fundamental de que se haya considerado necesario elaborar un texto en el ámbito de la Unión Europea que regule la fiscalidad del ahorro ya se anticipó en el año 1988 con la aprobación de la Directiva 88/361/CEE de 24 de junio sobre la liberalización de los movimientos de capital, en cuyo apartado 5 del artículo 6 se señalaba que la Comisión presentaría al Consejo, a más tardar a 31 de diciembre de ese año, propuestas destinadas a suprimir o atenuar los riesgos de evasión o de fraude fiscal. Se presentó una propuesta el 10 de febrero del año 1989.

El debate sobre la propuesta no cristalizó en nada positivo y los debates se retomaron con una nueva propuesta que se presentó el 20 de mayo de 1998, ya con un impulso político más

decidido y enmarcado en lo que es conocido como paquete fiscal, que comprende, además de esta Directiva, el Código de Conducta y la Directiva de intereses y cánones.

Como hito temporal determinante hay que referirse al Consejo Ecofin de 26 y 27 de noviembre del año 2000 donde se aprobaron las líneas esenciales básicas de lo que será la futura Directiva de la fiscalidad del ahorro.

Hay que señalar que la propuesta de 1998 ha quedado desnaturalizada por los debates que han tenido lugar en Bruselas desde esa fecha, por lo que ha sido modificada por la Comisión. En efecto, el Colegio de Comisarios presentó un nuevo texto adaptándolo a las líneas esenciales aprobadas por el Consejo Ecofin de 26 y 27 de noviembre de 2000 el pasado 18 de julio de 2001.

La propuesta en principio se limita a los pagos transfronterizos realizados a las personas físicas con residencia fiscal en otro Estado miembro de la Unión Europea, no resultando aplicables a los residentes ni a los de terceros países no pertenecientes a la Unión Europea.

Para los residentes resultarán aplicables las normas internas, mientras que para los residentes en terceros países diferentes de los Estados miembros de la Unión Europea se aplicarán los convenios bilaterales para evitar la doble imposición y en defecto de los mismos las normas dictadas de carácter interno para delimitar el tratamiento tributario de los sujetos pasivos por obligación real.

El objetivo inicial perseguido por la propuesta del año 1998 era garantizar unos ingresos tributarios mínimos al Tesoro de cada uno de los Estados miembros al tiempo que sentar unas bases mínimas para terminar con la estrategia desfiscalizadora iniciada hace tiempo ya por todos los Estados con vista a hacer atractiva la afluencia de capitales externos; paralelamente se pretende reconducir a una situación más equilibrada el tratamiento tributario de las diferentes fuentes de renta.

Desde entonces, se ha evolucionado en el objetivo y ya no se trata de obtener una tributación mínima, sino de asegurar la tributación efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad. De la norma, que sólo se aplicará a los no residentes personas físicas en la Unión Europea, es preciso resaltar unas ideas básicas: se trata de pagos transfronterizos realizados a personas físicas con residencia en otro Estado miembro y, en segundo lugar, es determinante el concepto de interés que resulta aplicable, es decir, el ámbito de aplicación de la Directiva.

La tributación efectuada se apoyará sobre la base de un intercambio de información fluido de carácter electrónico entre Administraciones tributarias; si bien durante un plazo de 7 años, que coincide con la duración del régimen transitorio previsto en la futura norma, Austria, Bélgica y Luxemburgo practicarán una retención a cuenta respecto de las rentas que se obtengan por residentes en otros Estados de la Unión Europea.

Una vez finalizado ese plazo, dichos Estados deberán remitir información en las mismas condiciones que los otros Estados de la Unión Europea.

El debate sobre la propuesta de Directiva en lo que se refiere a los aspectos técnicos se encuentra prácticamente resuelto, quedan los problemas políticos derivados de la posible adopción de medidas equivalentes por terceros Estados y territorios dependientes. En este sentido la Comisión y la Presidencia del Consejo deberán proceder con mucha cautela debido a la situación existente y la vinculación que esgrimen los Estados afectados respecto de la situación o compromiso que pudieran adoptar lo terceros Estados y por supuesto es preciso

considerar la importancia de la situación de los territorios dependientes de Estados de la Unión Europea que deberán implantar el mismo sistema que el país del que dependen.

I.2. INTERESES Y CÁNONES

En la actualidad, existe una propuesta de Directiva sobre Intereses y Cánones. Su objetivo es eximir de retenciones los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades vinculadas de Estados miembros diferentes, evitando cualquier forma de doble imposición así como conseguir la eliminación de costes financieros de las empresas y una apreciable disminución de costes indirectos en los pagos de intereses y cánones entre las sociedades asociadas.

Se prevé un período transitorio para Grecia y Portugal de 8 años y un período transitorio para España aplicable a los cánones de 5 años.

Durante el período transitorio, España podrá aplicar los tipos de retención previstos en los convenios, con un máximo del 10%. Además, España tiene concedido el derecho a una eventual extensión de ese período transitorio.

I.3. CÓDIGO DE CONDUCTA

El Código de Conducta es quizá el mejor ejemplo de coordinación fiscal respetuosa con la diversidad fiscal existente en cada Estado.

Combate la competencia fiscal, cuando ésta es perjudicial, es decir, si favorece la atracción ficticia de actividad económica por motivos fiscales; pero preserva un margen amplio para la competencia fiscal saludable o no perjudicial, si ustedes prefieren.

Esto constituye un ejercicio de respeto a la diversidad que, en materia tributaria como en tantas otras, constituye una de las grandes riquezas de Europa.

El Código de Conducta afecta a las medidas legislativas, reglamentarias y prácticas administrativas que “influyen o pueden influir de manera significativa en la radicación de la actividad empresarial dentro de la Comunidad”.

En dicho Código, se hace referencia a las conductas consideradas perniciosas, calificándose como tales aquellas medidas que impliquen para los no residentes un nivel efectivo de tributación considerablemente inferior al aplicado habitualmente en un Estado miembro.

Con estos términos, el Consejo deja claro que no es objetivo comunitario llegar a una “estandarización” en materia de impuestos sino a una aproximación entre los Estados miembros.

La Comisión, junto con los Estados miembros, ha hecho un examen riguroso de todos aquéllos regímenes, medidas o prácticas susceptibles de ser calificados como perniciosos, alcanzando un acuerdo en Santa María de Feira, en junio del 2000, que supuso el compromiso de no adoptar nuevas prácticas perjudiciales (la denominada cláusula *stand still* o status quo) y, a la vez, significaba la revisión de las disposiciones y prácticas en vigor a la luz de los principios establecidos en el Código de Conducta, pero no implicaba la total eliminación inmediata de las ya existentes, aspecto sobre el que los distintos Gobiernos deberán seguir

trabajando para conseguir un calendario que todavía está por cerrar definitivamente, aunque se considera que un plazo de dos años pudiera ser razonable.

Con relación a España, las reuniones del Código de Conducta de la UE ha considerado como no perniciosas los regímenes de las ETVE y ZEC, condenando los Centros de Coordinación del País Vasco y Navarra y el régimen especial de hidrocarburos, materias sobre las cuales existen ya soluciones en curso.

II. INFORME SOBRE LA FISCALIDAD EMPRESARIAL

La Comisión presentó en el ECOFIN de ayer una comunicación sobre la tributación empresarial en el mercado interior en la que se recoge el punto de vista de la Comisión sobre las acciones que han de tomarse en el futuro, en este ámbito, para adaptarse al nuevo entorno económico y conseguir un mercado interior más eficiente y sin obstáculos fiscales en la actividad transfronteriza.

En este documento se destaca en primer lugar el impacto de los diferentes niveles de imposición empresarial en la localización de las inversiones, concluyendo que existe una interrelación entre tributación y decisiones de localización. Se hace un cuadro comparativo de los tipos nominales y efectivos de tributación en los Impuestos sobre Sociedades en los que se ve que España está en la media, media baja, estando siete países por encima y seis por debajo, teniendo en cuenta además que, en lo que al tipo efectivo de nuestro impuesto se refiere, no se ha recogido la ampliación del régimen especial de PYMES y el nuevo sistema de tributación de las plusvalías que establece la Ley de Acompañamiento.

En segundo lugar, el Informe realiza un análisis de los obstáculos fiscales existentes a la actividad económica transfronteriza y los posibles remedios para combatir dichos obstáculos. En cuanto a los obstáculos se señalan entre otros la diferente regulación sobre precios de transferencia, los excesos de tributación en los flujos de ingresos transfronterizos (dividendos), doble tributación en la compensación transfronterizas de pérdidas y, por último, la existencia en definitiva de quince sistemas tributarios diferentes que generan grandes costes administrativos o de cumplimentación, lo que sitúa a las multinacionales europeas en una posición competitiva más difícil que la de sus competidores.

En cuanto a las posibles medidas para remediar estos obstáculos plantea dos tipos de acciones: específicas y estratégicas. Entre las acciones específicas podemos señalar las siguientes:

- Que la Comisión desarrolle unas directrices sobre las más importantes resoluciones del Tribunal de Justicia Europeo.
- Extensión y reforma de la Directiva sobre fusiones y de la Directiva sobre las matrices filiales.
- Recuperar la propuesta de directiva sobre las compensaciones de pérdidas transfronterizas.
- Mayor coordinación en los precios de transferencias y APAS.
- Establecer una versión para la Unión Europea del modelo de convenio de doble imposición de la OCDE.

En cuanto a medidas estratégicas se señala que únicamente la definición de una base imponible consolidada y armonizada para las actividades transfronterizas de las multinacionales lograría eliminar la mayoría de los obstáculos. De forma que una multinacional computara todas sus rentas de acuerdo con unas únicas normas y que pudiera consolidar sus cuentas fiscalmente.

España es partidaria de resolver los problemas concretos que se presentan mediante soluciones concretas dejando para un estudio más profundo y a más largo plazo las acciones estratégicas.

III. DIRECTIVAS PARA MODERNIZAR EL IVA

III.1. ESTRATEGIA PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN DEL IVA EN EL MARCO DE MERCADO INTERIOR

Desde 1967, en que se adoptaron la primera y segunda Directiva sobre el IVA, la Comisión Europea ha tenido el compromiso de establecer un régimen común de IVA dirigido a que el Impuesto estuviera adaptado al Mercado Interior de manera que funcionase como si se tratara de un solo y único país.

En el año 1987, y de cara a la entrada en funcionamiento del Mercado Interior único que debía producirse en 1993, la Comisión presentó unas propuestas que podrían caracterizarse en las tres ideas siguientes:

- El mantenimiento del principio de imposición en el país de origen.
- La aproximación de los tipos aplicables, instaurando una estructura fiscal armonizada con dos clases de tipos.
- El establecimiento de un mecanismo de compensación para redistribuir o reasignar los ingresos fiscales.

Posteriormente, se comprobó que resultaba imposible lograr un sistema definitivo como el esbozado en el punto anterior antes de 1 de enero de 1993, por lo que hubo que diseñar un régimen transitorio que permitiera la aplicación del Impuesto una vez que se suprimieran las fronteras fiscales entre los Estados miembros al crearse el Mercado único. A la par, debía asegurarse la percepción de los ingresos por los Estados miembros de destino de los bienes, para lo que se regularon los regímenes de operaciones intracomunitarias y de ventas a distancia.

En cualquier caso, se reafirmó la necesidad de instaurar un régimen definitivo de aplicación del Impuesto, estableciéndose el plazo de 31 de diciembre de 1996 para evaluar el funcionamiento del régimen transitorio y determinar las medidas a adoptar con posterioridad.

En el informe de la Comisión sobre funcionamiento del régimen transitorio emitido en 1994, se concluyó que era necesario adoptar un enfoque distinto del que había prevalecido en 1987.

De esta manera, en el año 1996, la Comisión estableció un programa para el Mercado único en materia del sistema común de IVA que difería básicamente en dos aspectos sobre el diseñado en 1987. Estos eran:

- En 1987, el sistema giraba alrededor del gravamen en origen y del empleo de las declaraciones de los sujetos pasivos para fijar las compensaciones que debían efectuarse entre los Estados. Sin embargo, en el enfoque de 1996, el gravamen debería establecerse en base del domicilio fiscal del operador debiendo fijarse un mecanismo de reasignación basado en estadísticas oficiales.
- En 1987, se entendía que era posible pasar al sistema definitivo de un día para otro ("big bang"), mientras que en 1996 se opta por un paso gradual al régimen definitivo, fundamentado en la modernización y aplicación más uniforme del Impuesto, a las que se

uniría la incorporación de las modificaciones necesarias para implantar el régimen definitivo.

Lo cierto es que la experiencia acaba demostrando que era tan difícil de aplicar un enfoque gradual como el diseñado en 1987, dado que resultaba imprescindible para llegar al régimen definitivo incrementar la armonización de la estructura del Impuesto y de sus tipos impositivos. Por ello, los avances en el programa diseñado en el año 1996 fueron muy limitados.

Por todo ello, la Comisión, aun no renunciando al establecimiento de un sistema definitivo, se vio en la necesidad de diseñar una nueva estrategia en materia de IVA en el año 2000 dirigida a mejorar el régimen actual de aplicación del Impuesto. La aprobación de esta nueva estrategia no impide, sin embargo, reconocer que el régimen transitorio aplicado desde 1993 adolece de importantes defectos, es complejo, genera fraude y muestra evidentes aspectos de obsolescencia.

La nueva estrategia está basada en una serie de actuaciones a corto plazo que se concretan en cuatro grandes objetivos:

- Simplificación de las normas existentes.
- Modernización de las mismas.
- Aplicación más uniforme.
- Reforzamiento de la cooperación administrativa.

Los Estados miembros quedan obligados a introducir modificaciones en su regímenes de IVA y a incentivar y profundizar el control y la cooperación administrativa y la lucha antifraude.

En resumen, la Comisión adopta una política posibilista dirigida a lograr una aplicación más uniforme y sencilla del Impuesto, incentivando la colaboración entre los Estados miembros y la cooperación y lucha contra el fraude, de manera que la armonización del Impuesto no es actualmente un objetivo prioritario a corto plazo.

III.2. ACTUACIONES EN CURSO Y ACTUACIONES PREVISTAS A CORTO PLAZO

III.2.A. Directiva sobre tributación en el IVA de ciertas operaciones de Comercio electrónico.

La Directiva pretende por un lado armonizar las normas que regulan el derecho a deducir las cuotas de IVA correspondientes a vehículos, gastos de hostelería, alimentación y otros gastos destinados a consumos no estrictamente empresariales.

A lo largo de la tramitación de esta propuesta ha habido acuerdo entre todas las delegaciones de los Estados miembros sobre la necesidad de aprobar en el más breve plazo posible una modificación de la Sexta Directiva que establezca las reglas claras de tributación de los servicios indicados, asegurando un tratamiento neutral de estas operaciones. De esta manera se lograría evitar que, cuando estos servicios sean prestados por operadores comunitarios a clientes no comunitarios, los mismos queden sujetos al Impuesto. A la par, los servicios prestados por operadores no comunitarios cuyo consumo se efectúe dentro de la Comunidad habrían de quedar gravados por este tributo.

La instrumentación de este régimen de tributación debe sustentarse en la modificación de las reglas de localización de las operaciones, considerando prestados dichos servicios en la Comunidad cuando se consumen en la misma y no prestados en la Comunidad cuando el destinatario no está establecido en la Comunidad.

Asimismo, ha sido constante la búsqueda de un sistema de tributación que permita a los operadores no comunitarios el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con una mínima carga administrativa.

A tal efecto, existe absoluta coincidencia entre todos los Estados miembros en que debe emplearse la regla denominada de inversión de sujeto pasivo cuando estos servicios se prestan a un empresario o profesional (business to business), en consonancia con las orientaciones existentes en el seno de la OCDE a partir de la conferencia de Ottawa de 1998.

Sin embargo, se ha producido un intenso debate sobre la aplicación del gravamen en el lugar de consumo cuando el destinatario es un particular. Sobre esta cuestión, se han examinado varias alternativas:

Hoy por hoy, goza del apoyo de todos los Estados miembros menos del Reino Unido, la propuesta presentada por la Presidencia sueca, que implica el establecimiento de un nuevo régimen especial para los operadores no comunitarios que prestan este tipo de servicios y que consiste, resumidamente, en la libre elección por éstos de un Estado miembro en el que identificarse, y con el cual se entenderán a partir de ese momento, presentando sus declaraciones tributarias a dicho Estado por vía electrónica y efectuando igualmente los pagos al mismo por dicha vía. El citado Estado, tomando como base los datos que obligatoriamente habrían de suministrarle los operadores no comunitarios sobre los servicios prestados a consumidores finales residentes en la Comunidad, identificando los Estados de residencia de sus clientes y el importe de las operaciones efectuadas en cada Estado, remitiría al resto la información sobre los consumos efectuados en sus territorios y los ingresos tributarios correspondientes. Es de destacar que este régimen especial sólo sería aplicable a operadores no comunitarios, ya que cuando los servicios se prestan a particulares por operadores establecidos en la Comunidad, dichos servicios han de considerarse, de acuerdo con la propuesta de la Presidencia sueca, prestados en el Estado en el que se encuentre establecido el prestador.

Cabe subrayar que durante las discusiones ha habido una voluntad de lograr un compromiso entre las diferentes delegaciones, que, abandonando sus posturas iniciales, han caminado hacia una solución de consenso que permita compaginar tanto el principio de gravamen en el Estado de consumo, asegurando la recaudación por todas y cada una de ellas, como el establecimiento de un sistema sencillo que permita que los operadores no establecidos cumplan sus obligaciones fiscales, lo que se considera imprescindible para garantizar el desarrollo de este tipo de comercio y establecer un marco de seguridad jurídica en el mismo.

Otras cuestiones que se han tratado durante esta tramitación han sido, de una parte, la aplicación a estas operaciones del tipo impositivo general del Impuesto correspondiente al Estado en el que las mismas se consideren efectuadas y, de otra, la no aplicación de umbrales mínimos (franquicia) de tributación para los operadores que las efectúen.

III.2.B. Directiva de facturación.

Trata de armonizar los requisitos y contenido de la factura, regular los supuestos de facturación por terceros y de autofacturación, la emisión de facturas por vía telemática y el almacenamiento tanto físico como por medios electrónicos de las facturas.

Se está discutiendo intensamente durante este semestre de Presidencia belga y el próximo día 9 de noviembre se pretende tener un texto que se pueda elevar al Consejo para su aprobación.

III.2.C. Régimen de agencias de viaje.

En la Comisión se han comenzado los trabajos sobre la reforma del régimen de agencias de viaje para resolver los múltiples problemas que plantea la actual regulación del mismo. Es posible que en este año exista una propuesta de Directiva de la Comisión sobre el particular.

III.2.D. Directiva de armonización del derecho a deducir y de deducciones transfronterizas

Por otra parte, la Directiva pretende simplificar el Impuesto derogando la Octava Directiva que regula las devoluciones a sujetos pasivos comunitarios de las cuotas soportadas en un Estado miembro distinto al de su establecimiento. Su aprobación permitiría que los empresarios de un Estado miembro pudieran deducir en el mismo las cuotas soportadas en otro Estado miembro, arbitrándose un mecanismo para el reintegro de las cuotas por parte del Estado donde se han ingresado al Estado donde se han deducido.

La Directiva actualmente se encuentra parada en su tramitación.

III.2.E. Directiva del deudor del impuesto.

Esta Directiva fue aprobada por el Consejo en el año 2000 (Directiva 2000/65/CE). En virtud de la misma, los Estados miembros no pueden obligar a los sujetos pasivos establecidos en otro Estado miembro a nombrar un representante que sea responsable solidario del pago del Impuesto por las operaciones realizadas en su ámbito territorial. La Directiva ha de estar transpuesta a las legislaciones nacionales el 1 de enero de 2002. Nuestra legislación exige el nombramiento de un representante aunque el mismo no es responsable solidario del pago del Impuesto. En cualquier caso, en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales se modifica el artículo 164 de la Ley del IVA exonerando a los sujetos pasivos establecidos en otros Estados miembros de la obligación de nombrar representante.

III.2.F. Directiva de asistencia mutua en materia de recaudación.

Esta Directiva permite intensificar la asistencia mutua en materia de recaudación de deudas, facilitando el reconocimiento de la validez de los ejecutivos de otros Estados miembros y permitiendo agilizar el cobro de deudas generadas en otro Estado miembro (Directiva 2001/44/CE).

III.2.G. Reglamento y Directiva de cooperación administrativa y asistencia mutua.

Estas propuestas de Reglamento y Directiva del Consejo y el Parlamento Europeo van dirigidas a dotar de unos instrumentos más rigurosos y eficaces que permitan intensificar los intercambios de información entre los Estados miembros e incrementar los mecanismos de cooperación administrativa entre aquéllos en materia del Impuesto sobre el Valor Añadido, superando la regulación actualmente existente sobre el particular. La propuesta fue presentada en junio pasado por la Comisión y todavía no ha empezado su discusión en el seno del Consejo.

III.3. OTRAS CUESTIONES

a) Informe sobre tipos reducidos.

El pasado 22 de octubre, la Comisión presentó su informe sobre la aplicación de tipos reducidos, en el que se describe la situación actual, que presenta una evidente disparidad de aplicación de éstos entre los diferentes Estados miembros. La Comisión propone a corto plazo avanzar hacia el establecimiento de dos tipos reducidos: uno, reducido, sobre unas categorías

de bienes y servicios previamente determinados, y otro, superreducido, relativo a consumos de primera necesidad cuya aplicación sería obligatoria para los Estados.

b) Refundición de la Sexta Directiva.

En este año 2001 han comenzado en el seno de la Comisión los trabajos dirigidos a obtener un texto refundido de la Sexta Directiva que, sin introducir cambios en su contenido, permita racionalizar la normativa del IVA y hacerla más inteligible. El texto resultante de esta refundición tendría en torno a 300 artículos y en él se incorporarían las más de 20 modificaciones que ha sufrido la Sexta Directiva desde su aprobación.

c) Reglas de localización.

La Comisión Europea tiene previsto abordar entre sus prioridades a corto plazo el estudio de las reglas de localización aplicables a ciertas operaciones.

En materia de entregas de bienes se pretende abordar las siguientes: las entregas de bienes suministrados mediante redes (electricidad y gas), sobre las que ya se han celebrado varias reuniones en el seno de la Comisión, las ventas con instalación y las ventas a distancia.

En materia de servicios se pretende analizar la regla general de localización de los servicios, aunque no a muy corto plazo.

d) Racionalización de las derogaciones, excepciones y normas de derecho transitorio.

La Comisión pretende efectuar un estudio para relacionar todas ellas y adoptar las medidas de simplificación pertinentes en esta materia.

e) Simplificación del impuesto.

La Comisión tiene previsto a adoptar medidas dirigidas a simplificar las obligaciones de los sujetos pasivos en materia de declaraciones, pago del Impuesto e identificación.

f) Régimen de los pequeños empresarios y franquicia.

La Comisión propondrá un estudio de ambas cuestiones para homogeneizar su aplicación.

g) Subvenciones y entes públicos.

También sobre este particular la Comisión se ha comprometido a iniciar un estudio que permita mejorar el tratamiento en el Impuesto de ambas cuestiones.

IV. FISCALIDAD ENERGÉTICA

La política fiscal, por su capacidad probada para influir en la conducta de los individuos y las empresas, debe ser utilizada por los Gobiernos como un instrumento más en la lucha por mejorar la calidad de nuestro entorno.

En el ámbito de la UE, se sigue el principio de “quien contamina paga”, y se centra en la fiscalidad sobre productos energéticos como única vía para alcanzar dicho objetivo, entendiendo que someter a gravamen los consumos de energías contaminantes no renovables puede forzar a la baja sobre su consumo y esto permitirá reducir la contaminación atmosférica,

que constituye, para los países que propugnan y siguen esta política, la principal preocupación medioambiental.

Por ello, la Comisión ha propuesto la elevación de los tipos mínimos comunitarios fijados en 1992.

España tiene una visión más amplia del problema pues considera que es necesario crear un verdadero mercado de la energía que hoy no existe. Europa tiene que avanzar en materia de liberalización y apertura de mercados. Hoy existen grandes diferencias entre los distintos Estados Miembros. Tenemos también que mejorar nuestras interconexiones energéticas con Europa, hoy España es una isla energética en donde prácticamente no existen intercambios con Europa en gas ni electricidad.

Esto no va a resolverse únicamente mediante una elevación de los tipos mínimos que sólo exigiría esfuerzos a algunos países, precisamente aquéllos que menos problemas medioambientales tienen.

Además, España considera que es necesaria una política fiscal medioambiental más ambiciosa y flexible, ya que combina el principio comunitario de que "quien contamina paga", ya citado, con medidas dirigidas a incentivar a los sujetos económicos a desarrollar proyectos y realizar inversiones que impliquen directamente reducir la contaminación. Sirva como ejemplo la deducción en la cuota íntegra en el IS del 10 por 100 de las inversiones realizadas en bienes destinados a la protección del medio ambiente consistentes en instalaciones que eviten la contaminación atmosférica o de aguas superficiales, subterráneas y marinas, así como las que fomenten el tratamiento de residuos industriales o la adquisición de nuevos vehículos industriales o comerciales de transporte que contribuyan de manera efectiva a la reducción de la contaminación atmosférica.

Esta política fiscal medioambiental premia la inversión en mejora de medio ambiente, logrando trasladar a la sociedad la imagen de que la inversión destinada a cuidar de nuestros recursos naturales es rentable. De este modo, se consigue contrarrestar la imagen de que contaminar compensa, especialmente cuando la cuantía con la que se penaliza las actividades contaminantes no elimina el beneficio obtenido por las mismas. El resultado de la combinación de ambas medidas es una política fiscal medioambiental más eficaz.

COMPETENCIA FISCAL Y MERCADO ÚNICO

Juan GÓMEZ CASTAÑEDA

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid

1.- Armonización fiscal y objetivos de la integración europea

La armonización fiscal fue un instrumento complementario, aunque esencial, para la integración europea. Desde el comienzo mismo de la construcción del mercado común, a partir del Tratado de Roma (1957), las medidas armonizadoras de los impuestos más distorsionantes de los objetivos a alcanzar se prodigaron con el objetivo de eliminar los obstáculos creados por la fiscalidad de los Estados miembros, generalmente heterogénea y de distinta intensidad, aunque se tratara de una época con sólo seis países en liza y bastante homogeneidad política, social y económica entre ellos. Inicialmente fue la creación de la unión aduanera el motor de las iniciativas armonizadoras, en tanto que la necesaria homogeneización de las fuentes de financiación del presupuesto comunitario obligó, años más tarde, a avanzar nuevamente en el proceso con el IVA otra vez como impuesto protagonista, acompañado por las accisas o Impuestos Especiales.

La armonización fue, por lo tanto, la herramienta más útil y valiosa en los primeros tiempos, situada al servicio de los objetivos iniciales de la construcción europea. Pero comenzó a perder importancia y predicamento a medida que estos objetivos de integración fueron avanzando hacia una mayor profundidad y las exigencias armonizadoras se hicieron mayores para los Estados, lo que, principalmente, se podía traducir, para éstos, en términos de pérdida de soberanía.

La entrada en liza en el proceso armonizador de los impuestos directos, necesarios para eliminar interferencias fiscales a la libre circulación de capitales y a la construcción del Mercado Único Europeo a partir de 1 de enero de 1993, supuso una frenazo evidente al avance de la armonización. En parte a causa de las reticencias de los Estados a perder el dominio exclusivo de sus últimos instrumentos de recaudación y política presupuestaria (máxime cuando empezaban a presentir la pérdida del control sobre sus políticas monetarias a medida que se perfilaba el proyecto de la Unión Monetaria), y en buena parte también por los vientos que el dominio mundial del liberalismo globalizador empezó a extender por todo el mundo, el proceso armonizador de la fiscalidad europea ha quedado limitado, casi aparcado, siendo sobrepasado por unas tendencias competitivas orientadas hacia una clara desfiscalización.

Profundizaremos a partir de aquí en este aspecto concreto como se espera del título de esta ponencia. Partiremos, para ello, de las líneas generales que orientaron los intentos armonizadores de la fiscalidad al servicio del Mercado Único y llegaremos a establecer las conclusiones derivadas del escaso éxito y profundidad de ese proceso. Pero si tal análisis tiene sentido en este momento no es sino como preámbulo del proceso de Unión Monetaria, que ya concluye con la puesta en circulación de la moneda única, el Euro, en los próximos meses.

2.- Fiscalidad europea y Mercado Único

2.1.- Mercado Único e Impuestos Indirectos

El proceso armonizador de la fiscalidad indirecta dista de haber quedado concluido al servicio del objetivo de la consecución del Mercado Único. En tal dirección apuntaban ya varios Informes de la Comisión (el de 27 de noviembre de 1994, al Consejo y al Parlamento Europeo,

sobre el funcionamiento del Régimen Transitorio de Tributación por IVA del Comercio Intracomunitario, y el de 13 de diciembre de 1994, sobre la Armonización de las Disposiciones de los Estados miembros relativas a los Impuestos sobre el Volumen de Negocios. Sistema común de IVA: Base Imponible uniforme), que reflejan las debilidades del régimen transitorio del IVA al servicio del Mercado Único y las dificultades de implantación del régimen definitivo, respectivamente.

Finalmente, el Informe de la Comisión de julio de 1996, denominado "Un sistema común de IVA. Programa para el Mercado Único", posponía hasta mediados de 1999 la presentación escalonada de todas las propuestas necesarias para establecer un sistema común de IVA adecuado a un verdadero mercado interior (régimen definitivo del IVA con tributación en origen), que, en el mejor de los casos, no parecía, por aquel entonces, que pudiera alcanzarse hasta el año 2002). En este Informe⁸⁹ la Comisión diseña las características y los aspectos fundamentales del régimen definitivo del IVA y señala que la imposición en el país de origen sólo podrá responder a las exigencias de un verdadero mercado común (Mercado Único) si se halla una solución satisfactoria a los problemas siguientes, que requieren una mayor armonización:

- Reducir y homogeneizar las exenciones, armonizar los criterios de aplicación de las deducciones, los regímenes especiales, etc.
- Armonizar los tipos impositivos: establecer una horquilla para el tipo normal único y un recorte del número y ámbito de aplicación de los tipos reducidos.
- Repartir la recaudación entre Estados, asignando los ingresos a aquel en que se realiza el consumo sobre bases estadísticas, no sobre declaraciones reales.

Los Estados miembros, hasta la fecha, sólo se han comprometido a no aumentar las diferencias actuales del tipo normal del IVA, no pudiéndose decir, por tanto, que las continuas propuestas de la Comisión hayan tenido ningún eco en la toma de decisiones efectivas.

2.2.- Los impuestos directos y el Mercado Único

El Libro Blanco de la Comisión para la creación del Mercado Único dedicó pocas referencias a la armonización de los impuestos directos. Siguen siendo los grandes postergados y sufren un retraso comparativo en el proceso de armonización fiscal europea.

Abundando en las causas de este retraso cabe subrayar la prioridad de la imposición indirecta al servicio de los objetivos económicos más relevantes desde los primeros pasos de la integración europea; también el refuerzo notable de los impuestos directos como instrumentos de política coyuntural para los Estados y la variación del reparto de la carga tributaria entre capital y trabajo, aspecto éste muy importante sobre el que volveremos más adelante.

2.2.1.- La imposición societaria (armonización y Mercado Único)

Las escasas referencias existentes a la armonización de la imposición societaria al servicio del mercado interior van dirigidas a la supresión de los obstáculos a la cooperación entre empresas europeas que operan en más de un país comunitario. Se refieren, concretamente, a:

- Régimen fiscal de las sociedades matrices y filiales.

⁸⁹ Documento COM (96) 328, final. 22 de julio de 1996.

- Tributación de las fusiones (facilitando la asociación de empresas de diversos Estados miembros para dotarlas de la dimensión necesaria para atender a un mercado de las dimensiones nuevas).
- Evitar la doble imposición que pudiera producirse como consecuencia de la realización de actividades económicas en otro país comunitario a través de filiales, sucursales o establecimientos permanentes.

Tales objetivos se han traducido en la aprobación de las siguientes directivas:

- Directiva 90/434/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones entre sociedades de diferentes Estados miembros.
- Directiva 90/435/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de los Estados miembros, que pretende eliminar la doble imposición que se producía cuando una filial reparte beneficios en un Estado miembro a su casa matriz en otro Estado de la CE.
- Convenio 90/436/CEE, relativo a la supresión de la doble imposición en el caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas, llamado "convenio de arbitraje".

La entrada en vigor de estas directivas fue el 1 de enero de 1992, quedando incorporadas a la normativa española mediante Ley 29/1991, de 16 de diciembre, sobre adecuación de determinados conceptos impositivos a la legislación CEE. Esta Ley consta de dos títulos, cada uno de ellos con el nombre de cada una de esas dos Directivas.

2.2.2.- La imposición sobre las rentas del capital (armonización y Mercado Único)

En este ámbito hay que hablar, más que de directivas aprobadas, de propuestas de directivas con poco éxito a la hora de su conversión en derecho comunitario positivo. Comenzaremos refiriéndonos a la Propuesta de Directiva de 8 de febrero de 1989, relativa al Régimen común de retención a cuenta sobre los intereses (rendimientos del capital mobiliario), que establece:

- a) Los Estados miembros aplicarán un sistema común de retención a cuenta sobre los intereses.
- b) El tipo impositivo de esta retención (cuyo tipo de gravamen será fijado por el Estado miembro en el que resida el perceptor de esta renta) no podrá ser inferior al 15%.
- c) Los Estados miembros podrán imponer tipos de retención inferiores a los no residentes que a los residentes, e, incluso, en determinados casos, podrán no aplicar retención alguna.
- d) La retención será a cuenta del impuesto sobre la renta individual o societaria.
- e) El reforzamiento del intercambio de información tributaria entre estos Estados miembros para evitar el fraude.

Esta propuesta de directiva no prosperó y, desde entonces, con plena libertad de movimiento de capitales, la fiscalidad del ahorro comenzó a reducirse por los diferentes países miembros, comenzando por la defiscalización del ahorro de no residentes, y más tarde por la rebaja de la fiscalidad del ahorro a los residentes de cada uno de los países.

Esta situación ha creado distorsiones en la asignación internacional de capitales, que, por su gran movilidad, se dirigen a los territorios comunitarios más desfiscalizados (paraísos fiscales en la práctica comparativa, aunque no reciban tan denostada calificación): Luxemburgo y Holanda, por ejemplo. Intentos posteriores, incluso más tenues que los citados de 1989, también han sido estériles por falta de acuerdo de los países de la Unión (para adoptar estas decisiones se exige unanimidad, como es bien sabido).

Ello conduce a que, al haber fracasado este ámbito armonizador, la "desfiscalización competitiva" pugna por atraer a cada Estado esos capitales que circulan libremente por la Unión Europea y por todo el mundo (globalización). "Pero como todos los países no pueden rebajar del todo estos gravámenes las desigualdades fiscales permanecen y las distorsiones en la liberalización de movimientos de capitales son ciertas"⁹⁰.

Puede concluirse señalando, por tanto, que quedan muchas lagunas en la armonización al servicio del Mercado Único, en la imposición indirecta, pero especialmente en este territorio de la imposición directa. En tal sentido hay que citar el "Informe del Consejo sobre la evolución de los Sistemas Fiscales en la Unión Europea", de 22 de octubre de 1996,⁹¹ analizado por el ECOFIN de 11 de diciembre de 1996 y por el Consejo Europeo de Dublín, de 13 y 14 de diciembre de 1996, pero sobre el que no adoptaron decisiones.

Este Informe de la Comisión es un esfuerzo más para lograr un enfoque coherente de la fiscalidad de la UE que, sin embargo, choca contra la resistencia de los Estados, amparados en la regla de la unanimidad, a ceder competencias en materia de fiscalidad. En él la Comisión "ha llamado la atención al Consejo sobre la necesidad de una mejor coordinación de la fiscalidad a nivel comunitario y de un progreso sustancial en la armonización fiscal que contribuya eficazmente a superar las distorsiones fiscales que impiden el correcto funcionamiento del Mercado Único, evitando el proceso de creciente degradación de los ingresos fiscales procedentes de las rentas del capital, que ha llevado a muchos Estados miembros a incrementar sustancialmente la presión fiscal sobre los ingresos del trabajo asalariado con el fin de equilibrar los presupuestos, a pesar de la incidencia negativa de esta política sobre el nivel de empleo y la distribución equitativa de las rentas"⁹².

Abunda en esta línea el citado artículo de R. MORENO cuando afirma: "En el ámbito de la fiscalidad de las empresas, la Unión ha renunciado a cumplir el programa de armonización previsto en el Libro Blanco del Mercado Interior", entiende, como nosotros, que el balance citado con anterioridad (dos Directivas y un Convenio en el ámbito societario) es mínimo, aunque a los Estados les parezca suficiente. Así se deduce, al menos, de la decisión del Consejo, de 1993, de no tomar en consideración las conclusiones del "Informe Rudding", a él dirigido y elaborado por un comité de expertos independientes que, en 1992, había reiterado la necesidad de una mayor armonización en este terreno. Tampoco ha avanzado la necesaria cooperación entre Estados miembros.

Tan débil armonización de la imposición directa, a la que ya se ha hecho referencia, incluso al servicio de objetivos tan consolidados políticamente en la Unión Europea como es el Mercado Interior ¿tendrá solución futura? Hoy por hoy quizá haya que contestar negativamente. Esta conclusión pesimista se ratifica por el fracaso de la Cumbre de Helsinki (noviembre de 1999) en el ámbito de la armonización de la fiscalidad del ahorro. Y, además, esta contestación pesimista obliga a formularse, al menos, dos preguntas más: ¿qué

⁹⁰ RODRÍGUEZ MORENO, Rosa (1997): La Armonización Fiscal en el contexto de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política Europea. En Hacienda Pública Española. Monografías. Páginas 63 y ss.

⁹¹ COM (96) 546 final. 22 de octubre de 1996.

⁹² ALEMANY SÁNCHEZ DE LEÓN, L.F. (1997): La Armonización de la Fiscalidad en la Unión Europea. Perspectivas ante la Tercera Fase de la Unión Económica y Monetaria. En Hacienda Pública Española. La Armonización Fiscal en la Unión Europea. Monografías. Página 159.

perspectivas presenta la armonización impositiva ante el hecho real e inminente de la Unión Monetaria? Y, finalmente, ¿qué efectos son previsibles ante una libre circulación de capitales con moneda única en un entorno en el cual la armonización se sustituye por la competencia fiscal?

3.- Unión Monetaria y competencia fiscal

Como es bien sabido, la Unión Monetaria es el requisito instrumental y el complemento necesario para la articulación de un verdadero Mercado Único equivalente a un mercado interior. El 1 de enero de 1999 comenzó la tercera fase de la Unión Monetaria en once Estados miembros de la Unión Europea con el inicio del proceso de implantación de la moneda única, el euro, que entrará en circulación como moneda europea de curso legal el próximo 1 de enero de 2002. Una pregunta es pertinente en esta coyuntura: ¿tendrá algún nuevo papel que cumplir la armonización fiscal?

La Unión Monetaria exige, por los Criterios de Convergencia, primero, y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, posterior y permanentemente, rigor y equilibrio presupuestario. Pero, en tal escenario, la pura competencia fiscal, en ausencia de armonización, erosiona los ingresos públicos procedentes del capital, los redistribuye injustamente (en función de la residencia de sus titulares o de su volatilidad interfronteriza y no de criterios de equidad y capacidad económica) y, en parte, los traslada hacia las rentas del trabajo (generando costes fiscales adicionales y, por ende, desincentivos al empleo) y también hacia los impuestos indirectos sobre el consumo (regresividad fiscal), obligando así mismo a reducir el gasto público para evitar fuertes desequilibrios presupuestarios y mitigando, en consecuencia, sus efectos redistributivos. La fiscalidad del ahorro exigiría, por tanto, mayor esfuerzo de armonización en la medida que, con la implantación del euro, no habrá ninguna restricción a la libertad de movimientos de capitales y aquellas notas negativas, ya evidentes en el contexto del Mercado Único, se verán acentuadas.

Este escenario exige cooperación en materia de fiscalidad. Aceptemos este concepto de cooperación que, aunque no implique el uso de procedimientos de armonización legislativa, comporta la utilización de vías más indirectas que induzcan a la coordinación fiscal. ¿Qué vías no tradicionales pueden utilizarse para una mayor homologación de los Sistemas Tributarios nacionales de la Unión Europea? Es este un tema del que se viene ocupando recientemente la literatura especializada y del que aquí nos haremos eco por su importancia y utilidad "subsidiaria" a falta de armonización institucional.

Según, por ejemplo, la autora R. Moreno: "La coordinación de políticas económicas en el marco de la UEM y la coordinación de las políticas de empleo están impulsando la aproximación organizada de una serie de orientaciones fiscales en la Unión Europea, al margen de la armonización fiscal normativa. Tendencias como la reducción de la presión fiscal global, la disminución de los costes no salariales del trabajo, los incentivos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), a la Investigación y el Desarrollo (I+D), etc. han sido asumidas por vías de hecho por todos los Estados miembros"⁹³.

Entendemos, en línea con lo anteriormente expuesto, que el peso de estos mecanismos está llamado a aumentar en el futuro. Es de esperar que la coordinación de las políticas económicas gane operatividad al consumarse la tercera fase de la Unión Monetaria, y que se intenten articular políticas de empleo comunes, porque el Tratado de Ámsterdam ha elevado al rango de derecho primario el procedimiento de vigilancia del empleo que, desde la Cumbre de Essen, había venido funcionando sobre una base exclusivamente política.

⁹³ R. MORENO (1997): Véase el artículo citado en Hacienda Pública Española. Monografías. Página 69.

Ricardo Calle⁹⁴, citando el artículo de W. MOLLE: "Subsidiarité el Fiscalité", en "Trois défis de Maastricht: Convergence, cohésion, subsidiarité". Ed. L'Harmattan. París, 1993, señala los efectos que sobre la armonización fiscal debiera tener la Unión Económica y Monetaria en función de los siguientes objetivos económicos:

Asignación: Al reducirse los costes de las transacciones, la Unión Económica y Monetaria estimulará los flujos comerciales y de capitales entre países miembros. Es posible que esta interdependencia aumente los riesgos de distorsión procedentes de los efectos externos de los sistemas fiscales nacionales diferenciados. Así, el número de impuestos actualmente sujetos a armonización podría no aumentar, sin embargo puede esperarse un crecimiento progresivo del grado de armonización de cada uno de esos impuestos.

Estabilización: Los criterios de convergencia y el pacto de estabilidad exigirán ajustes en los países con inflación y déficit presupuestario. Esta presión evidente de la Unión Monetaria sobre los presupuestos públicos de estos países juega a favor de una mayor armonización a petición de éstos, ya que la competencia fiscal erosiona más la base imponible de algunos de sus impuestos y hace más agudos sus desequilibrios presupuestarios.

Por otra parte, según los Informes de la Comisión antes reseñados, al que habría que añadir el denominado "La fiscalidad en la Unión Europea"⁹⁵, subsisten importantes diferencias en el ámbito fiscal entre países, éstas adquieren mayor relevancia a medida que se consolida el proceso de la Unión Económica y Monetaria porque, ante la imposibilidad de utilizar los instrumentos de política monetaria, los Estados miembros tenderán a aplicar cada vez en mayor grado la política fiscal, sin excluir las medidas destinadas a atraer hacia sí inversiones procedentes de países terceros o de otros miembros de la UE, con el riesgo evidente de distorsionar el funcionamiento normal del mercado e incurrir en una espiral de competencia fiscal desleal.

Ello hace prever que las perturbaciones de origen fiscal en el mercado de capitales de la Unión Europea subsistirán incluso después de la implantación de la moneda única. Así, es probable que se tienda hacia la tantas veces comentada y temida disminución de la carga fiscal sobre el ahorro, que se compensará desplazando esta carga hacia otros tributos o reduciendo el gasto público.

La necesidad de proseguir en la vía armonizadora por cualquiera que sea el mecanismo, legislativo, coordinación espontánea o acuerdo voluntario entre países, se hace evidente ante el nuevo objetivo que aborda la integración europea: la circulación de la moneda única. Otra cosa será lo que suceda en la realidad en función de las diversas circunstancias confluyentes.

4.- Competencia fiscal y economía global

En términos generales, y al menos hasta la fecha, la idea que sostenemos es que la armonización fiscal ha quedado relegada y no ha estado a la altura de las exigencias del Mercado Interior. Han primado por encima del proceso armonizador los principios de la competencia fiscal, instalados en los gobiernos de muchos Estados de la Unión y basados en:

- la creencia en la liberalización como motor de crecimiento económico,
- el intento de aprovechar los grandes flujos financieros internacionales existentes para captar recursos de capital mediante rebajas fiscales,

⁹⁴ CALLE, Ricardo (1997): "Balance y perspectivas de la armonización fiscal en la Unión Europea", en Hacienda Pública Española. Monografías. Páginas 145-146.

⁹⁵ La fiscalidad en la Unión Europea. SEC (96) 487 final, de 20 de marzo de 1996.

- el principio de subsidiariedad en la acción comunitaria (Artículo 3B del Tratado de la Unión Europea), que conduce, en todo caso, a una armonización no normativa, dejada en manos del mercado y, por tanto, escasa de contenidos y de baja intensidad.
- la instalación de las economías y los gobiernos europeos bajo la influencia y el entorno de las fuerzas liberalizadoras que favorecen la globalización.

Ello ha consolidado las tesis de la armonización mínima, consistente en que ésta debe atender exclusivamente al objetivo de la llamada "nivelación del terreno de juego", que permita la competencia entre agentes económicos europeos en un plano de igualdad en el escenario de una economía global con evidentes consecuencias, que se traducen en la rebaja competitiva de la fiscalidad del ahorro y tendencia creciente al descontrol y el fraude en otros impuestos de gran peso y tradición comunitaria, como es el caso del IVA. Este fraude correspondiente al ejercicio 1999 fue estimado, en febrero de 2000, por algunas fuentes solventes, en 9.000 millones de euros (1,5 billones de pesetas).

Puede señalarse, por tanto, que los síntomas detectados inducen más bien a pensar que un fenómeno como el de la globalización está presente y condicionando desde fuera, por expresarnos en estos términos, el desarrollo de la fiscalidad europea, en el sentido de contribuir a originar una desfiscalización competitiva en territorios impositivos sensibles para el Mercado Único (rentas del capital mobiliario especialmente) y no al revés; es decir, el proceso armonizador no ha podido detener en el entorno de la Unión los influjos mundializadores ni las tendencias competitivas y liberales que se instalaron a partir de la década de los ochenta en los sistemas fiscales del mundo, al menos hasta la fecha. Así lo indican también las reformas fiscales abordadas durante los últimos años por los propios países comunitarios.

Dos trabajos recientes, realizados por un equipo de profesores de la Universidad de Vigo⁹⁶, ponen de manifiesto cómo han evolucionado los sistemas fiscales en los países de la OCDE y de la Unión Europea, desde 1980 hasta la finalización del siglo XX, como consecuencia esencialmente del conjunto de factores citados y teniendo como referentes las reformas tributarias británica y norteamericana de los años ochenta.

El denominador común que resulta, a la vista del primero de estos estudios, puede sintetizarse en una tendencia a la competencia fiscal internacional y a la adopción de modelos no legislativos ni institucionales de armonización con un socavamiento de la cooperación fiscal, lo que ha dado lugar, en las dos últimas décadas, a unos procesos de reformas fiscales que pueden ser definidos por las siguientes características fundamentales:

- 1) Cambio de jerarquía de los principios tributarios en la siguiente dirección:
 - a) Pérdida de importancia de la equidad vertical en beneficio de la horizontal; es decir, extensión de las bases impositivas pero con un tratamiento mucho más plano y menos orientado por la progresividad.
 - b) Atención prioritaria al principio de eficiencia económica, tratando de minimizar los costes del sistema fiscal y de interferir lo menos posible en los comportamientos y decisiones económicas de los agentes (neutralidad).
 - c) Sencillez y transparencia en las figuras impositivas para su más fácil aplicación y buena gestión en el sistema de administración fiscal.

⁹⁶ 1) ÁLVAREZ, X.C. y GAGO, A. (1995): "Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE (1980-1990). Hacienda Pública Española, nº 134.

2) ÁLVAREZ, X.C.; ALONSO, J.; GAGO, A. y GONZÁLEZ, X.M. (2001): "Tendencias recientes de la fiscalidad internacional". Papeles de Economía Española, nº 87, páginas 10 a 32.

2) Modelo reformista extensivo, caracterizado por el siguiente conjunto de soluciones:

- a) Reducción de tarifas en los impuestos sobre la renta y sociedades con el objetivo de generar efectos incentivo y mayor eficiencia económica, pero con evidentes costes recaudatorios y en términos de equidad.
- b) Sin embargo, la restricción financiera de estas reformas viene dada por la existencia del fenómeno del déficit en muchos países al inicio de la década de los noventa, lo que exige recuperar recaudación a través de otras vías.
- c) Para compensar la disminución de la recaudación se utiliza la extensión de las bases imponibles, eliminando deducciones y tratamientos preferentes (gastos fiscales) por vía impositiva y aumentando los tipos mínimos.
- d) Otra vía de compensación de la restricción recaudatoria es el incremento de los impuestos indirectos sobre el consumo (IVA e Impuestos Especiales).
- e) Estas alteraciones dan como resultado el cambio en las combinaciones o equilibrios impositivos (directos indirectos), lo que algunos llaman la "tax mix", siempre en un sentido injusto y regresivo.

En una rápida síntesis de las conclusiones del segundo de estos trabajos, más reciente, y que viene a confirmar empíricamente las anteriores líneas generales, podemos reseñar lo que sigue:

- a) Los tipos marginales máximos en la imposición sobre la renta de las personas físicas del promedio de países de la Unión Europea ha caído 14 puntos porcentuales entre 1980 y 1999.
- b) Los tipos marginales mínimos de estos mismos impuestos se han mantenido sensiblemente iguales, aunque en la década 1980-1990 ascendieron un 11,5% de promedio, en tanto que cayeron un 12% durante los últimos diez años del siglo, compensando aquella subida.
- c) El IRPF se ha aplanado considerablemente en la Unión Europea, reduciéndose el número de tramos de gravamen, que ha pasado de 15 a sólo 6 en el período estudiado, acercando paulatinamente este impuesto hacia estructuras lineales.
- d) En el Impuesto de Sociedades ha sido también contundente la reducción de los tipos de gravamen. El tipo fijo de este impuesto ha pasado en el promedio de la Unión Europea del 46% al 33%.
- e) El IVA, sin embargo, ha visto incrementar sus tipos de gravamen en un 14,1% durante las dos últimas décadas del siglo XX para compensar recaudatoriamente las pérdidas derivadas de las disminuciones impositivas anteriores.
- f) La composición fiscal media, para el conjunto de países de la OCDE, pone de manifiesto que ha aumentado la de la imposición indirecta (+5,9%) y la de las cotizaciones sociales (+2,1%), habiendo disminuido la de la imposición directa (-3,4%).

Abunda en parecidas conclusiones Luis F. Alemany en su artículo antes citado, en el que señala que, entre 1980 y 1994, el tipo medio de imposición implícita sobre el trabajo asalariado

ha pasado del 34,7% hasta el 40,5%, mientras que el de otros factores de producción (capital, trabajo independiente, energía y recursos naturales, pasó del 44,5% al 35,2%). Datos posteriores publicados en 1999 indican que, en los últimos diez años, la fiscalidad del capital ha caído 7 puntos, en tanto que la que grava el trabajo ha subido 10 puntos.

En todo caso, en el ámbito teórico económico y en buena parte de los gobiernos de los Estados miembros, es considerable el predominio de las tesis del neoliberalismo que, junto con el globalismo y la globalización, son responsables de esta ralentización del proceso armonizador legislativo e institucional y, con ella, de la opción por una competencia fiscal que conduce, en síntesis, a los señalados efectos de:

- Desfiscalización del ahorro y las rentas del capital.
- Sobreimposición de las rentas del trabajo.
- Desequilibrio de la imposición tradicionalmente considerada óptima y equitativa con una bajada de los impuestos directos y un incremento de los impuestos indirectos sobre el consumo.
- Disminución del gasto público, afectando a los niveles de bienestar social consolidados desde hace décadas.⁹⁷

Aunque esta falta de armonización fiscal legislativa sea difícil de superar en la actualidad por el predominio de los efectos de la competencia y las leyes del mercado en la fiscalidad internacional, hay que pronunciarse por un futuro en el que los principios armonizadores y de cooperación se impongan sobre los de estricta competencia en el terreno tributario; sólo así podrán garantizarse los objetivos de rigor presupuestario y competitividad que exige la Unión Económica y Monetaria Europea y, más allá, el objetivo de mayor integración política europea que algunos propugnan; ésta no se entendería sin una fiscalidad concertada.

5.- Los costes de la no armonización

Permítaseme que finalice esta ponencia sobre el predominio de la competencia fiscal frente a la cooperación en esta etapa de avances en la construcción monetaria europea, recordando un trabajo de finales de los años ochenta, el denominado "Informe Cecchini", que hacía referencia al "coste de la no Europa". Yo me referiré al coste de la "no armonización fiscal" en estas conclusiones finales.

Si ya el Mercado Único, al crear un mercado financiero y de capitales integrado, puso de manifiesto, hace casi una década, la importancia de la coordinación o armonización fiscal, la Unión Monetaria, eliminando toda posibilidad de alterar los tipos de cambio, otorgándole al Banco Central Europeo todas las competencias en cuanto a la fijación de los tipos de interés y al establecimiento de las medidas de política monetaria al margen de los Estados y, aún más, con el Euro a punto de circular como moneda única europea, acentúa aún más aquella importancia. Sin que seamos optimistas, coincidimos con el profesor Emilio Albi cuando escribe que "los temas de la fiscalidad del ahorro personal en el IRPF y del Impuesto sobre Sociedades, incluyendo el gravamen de los intereses y cánones empresariales, se abren al debate de la coordinación tributaria internacional, añadiéndose a la tarea de completar la armonización europea del IVA y de los Impuestos Especiales".⁹⁸ El planteamiento refleja más

⁹⁷ Véase el artículo de DE LA DEHESA, Guillermo (1994): "Una nota sobre los peligros del principio de subsidiariedad", en ICE, nº 278.

⁹⁸ ALBI, EMILIO (2001): "Armonización fiscal europea: Balance de situación", en Papeles de Economía Española nº 87, página 33 y siguientes.

un deseo que una realidad. El pesimismo, además, puede cundir en este ámbito cuando se leen trabajos como el de Vito Tanzi,⁹⁹ cuando señalaba cómo la competencia fiscal facilita la evasión y elusión fiscales, principalmente a las compañías multinacionales y a las personas que obtienen rentas en más de un país y pueden no declarar sus ingresos del extranjero ante sus administraciones nacionales, que tienen enorme dificultad para detectar estas rentas no declaradas.

Compartimos el pesimismo que destila el trabajo del profesor Albi al pronosticar el futuro de la armonización. Entendemos que los procesos de coordinación y cooperación fiscal en Europa se han visto postergados y sustituidos en un escenario de competencia, en el que los diferentes países, especialmente los más avanzados y mejor situados en el panorama económico mundial, tratan de aplicar unas políticas fiscales individualizadas buscando encontrar sus propias ventajas e incrementar su bienestar interior, sin atenerse a normas o directivas de órganos o instituciones supranacionales.

Sin embargo, no son sólo decisiones de los Estados, movidas por razones ideológicas, las que determinan las políticas a seguir en este plano, ya que los avances tecnológicos y, ayudadas por éstos, las decisiones de determinadas empresas multinacionales y la facilidad de los movimientos de capitales, influyen determinantemente y generan un escenario caracterizado por:¹⁰⁰

- La redistribución de la soberanía fiscal entre los países a la hora de poder gravar los rendimientos de los factores empleados en uno pero cuya titularidad reside en otros, o los bienes y servicios que se producen en un país pero se consumen en otro.
- Los cambios en la asignación económica internacional o deslocalización asignativa y productiva con efectos fiscales.
- La desigualdad de trato fiscal en función de la movilidad de los factores en ausencia de información o cooperación entre países.

Pero aunque en el debate armonización o cooperación frente a competencia ésta parece ganar la partida en estos momentos, todavía quedan bazas por jugar, muchas de ellas en territorios más amplios que el comunitario europeo, y puede que, en alguna medida y por aportar un cierto optimismo, las espadas sigan en alto.

El ya citado V. Tanzi, tras indicar los peligros de entrar en una espiral competitiva que, entre otros efectos, también eliminaría la capacidad de los Estados de establecer sus propias políticas fiscales, de gasto y, por ende, sociales, propone un par de soluciones al problema, quizá un poco utópicas pero estimables. La primera es la propuesta de crear una Agencia Tributaria Internacional para ayudar a recaudar los impuestos que no sean accesibles a los gobiernos. La segunda habla de la creación de la Organización Mundial del Impuesto.

Sin embargo, si el resultado de la batalla emprendida fuera definitivamente favorable a las tesis competitivas, habrá consecuencias negativas, que se podrán medir en términos de costes de equidad y solidaridad interterritorial entre Estados y regiones de Europa y del mundo, desequilibrándose la balanza en favor de los más fuertes. Puede decirse que lo que viene sucediendo en la última década es la crónica de una derrota anunciada de la armonización frente a la competencia (lo que implica la pérdida de la batalla de la soberanía política y las organizaciones institucionales ante las leyes del mercado y las entidades que las imponen en el

⁹⁹ TANZI, V. (2001): "La Política impositiva nacional en un mundo globalizado". Papeles de Economía Española, nº 87.

¹⁰⁰ Véase LAGARES, M. (2001): "Reformas pendientes en el sistema fiscal español". Papeles de Economía Española, nº 87.

entorno de la globalización) o frente a modalidades más débiles y no normativas de cooperación fiscal internacional. Si estas modalidades de cooperación, aunque sean atenuadas, no se desarrollaran y acabaran resultando eficaces, o si no se arbitraran otros procedimientos o instancias efectivas, también sería la crónica de una derrota de la razón y de la equidad en el ámbito impositivo y económico mundial. Pero tendría consecuencias especialmente graves en el proceso de construcción europea porque ésta, con la moneda única, no podrá ser entendida sin una fiscalidad concertada (por cualquiera de las vías razonablemente eficaces señaladas) ni sentida como algo propio por los ciudadanos, más allá de la denominada “Europa de los mercaderes”, ni por supuesto, de la indeseable “Europa de los defraudadores y los especuladores financieros”, si es que se llegara a ese extremo de seguir las cosas por el camino que apuntan.

EL EURO Y LOS PROBLEMAS DE LA CONVERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL

Pedro MONTES
Economista

La entrada en vigor del euro el 1 de enero de 1999, como unidad de cuenta, despejó en su momento el horizonte de la unidad europea, bastante incierto hasta entonces por las incógnitas que hasta última hora existieron sobre la viabilidad del proyecto de la moneda común y el número de países que debían compartirla.

Sin embargo, aquel paso y la definitiva implantación del euro como moneda única de curso legal a partir del 1 de marzo 2002 no han acabado con los problemas, contradicciones y dificultades que entraña la existencia de una única moneda y una política monetaria común para un conjunto de países muy diferentes en cuanto a potencia y situación económicas y todavía con carencias de integración económica y sobre todo política.

Lo que de precipitado y prematuro tenía el proyecto de Maastricht no ha desaparecido porque los gobiernos europeos decidieran, con más voluntad política que por condiciones económicas, dar por fin vía libre a un euro integrado por un amplio número de países (todos los aspirantes).

Se ha emprendiendo una etapa que tiene bastante de aventura, tanto más cuanto que, una vez lograda la unión monetaria, el proceso de la integración de Europa ha perdido impulso. Los intereses nacionales, la visión de los estados, priman sobre los proyectos comunes y no existe, una vez lograda la unión monetaria, ideas claras, ni voluntad, de cómo continuar el proceso de la construcción de Europa.

La alternativa de la ampliación de la Unión Europea hacia el Este tiene más el carácter de una huida hacia adelante, como han denunciado muchos líderes europeos, que de ser la concreción de una visión del futuro de Europa.

En estas condiciones, la convergencia económica y social queda relegada de la agenda política y el marco económico que imponen el mercado y la moneda únicos promueve la competencia y con ello las desigualdades.

Después de haberse desarrollado el mercado único, con la implantación del euro se ha logrado a escala europea un ámbito que en muchos aspectos es equivalente al de una economía nacional, pero difiere en otros que son fundamentales.

En efecto, los estados actuales cuentan con un mercado interno en el que no existen obstáculos a la circulación de mercancías, servicios, capitales y mano de obra y en el que la actividad económica está sometida sustancialmente a los mismos impuestos, cargas sociales y normas legales, que no dependen de la región o localidad en la que se desarrolle la actividad. Los habitantes de todas las regiones tienen la misma seguridad social, el mismo seguro de paro, los mismos derechos a la educación o a la sanidad, etc. y están sometidos a la misma política económica.

Por otra parte, el Estado interviene un porcentaje muy importante de la renta (los ingresos y los gastos de las Administraciones Públicas representan casi el 50% del PIB en los países de la Unión

Europea), desempeña un papel redistributivo fundamental entre los individuos y las regiones (recauda sus ingresos en función de la renta y el consumo en cada una de ellas y se los gasta de modo discrecional, no dependiendo los gastos de una región de los ingresos que se obtienen en la misma), facilita similares prestaciones sociales a todas las regiones, dirige las inversiones públicas o incentiva las privadas con criterios que también son geográficos, etc.

Finalmente, el mercado cuenta (o contaba) con una moneda única, cuya cantidad, fijada por las autoridades monetarias, no es independiente de la actividad económica, pero depende en gran medida de las decisiones políticas de los gobiernos, que están capacitados para ejercer una política monetaria expansiva o restrictiva según valoren la situación económica y social (por lo menos así era hasta hace poco, antes de la autonomía concedida a los bancos centrales en su etapa de adaptación al "euro").

El Estado puede desempeñar, pues, un papel corrector del mercado, evitando que provoque mayores desigualdades sociales, y los gobiernos manejan la moneda única y dirigen la política económica por los derroteros que se consideren convenientes, respondiendo democráticamente de su gestión.

En la Europa de la moneda única existirá un mercado único en el que, a semejanza de los mercados dentro de los Estados, no habrá obstáculos a la circulación de mercancías, servicios, capitales y mano de obra, pero los parecidos acaban ahí para surgir importantes diferencias.

En primer lugar, cada Estado dispondrá de sus presupuestos propios, cuyos ingresos provendrán de la renta y riqueza que se generen en cada país. A escala de la Unión Europea, la intervención para amortiguar los efectos negativos del mercado será bastante insignificante, pues el presupuesto comunitario representa poco más del 1,2% del PIB de los países de la Unión Europea y los mecanismos de redistribución -los fondos estructurales y de cohesión- no tienen entidad para corregir las desigualdades de que se parte y las que inducirá el mercado.

Las diferencias económicas y sociales, muy acusadas entre los países miembros, tenderán a mantenerse, si no a agudizarse. Los países más ricos contarán con mayores recursos presupuestarios y concentrarán la producción y el consumo como corresponde a su mayor competitividad, en detrimento de los más débiles y menos competitivos.

En segundo lugar, no sólo es que no existe ni se contempla la homogeneización de la legislación socio-laboral, como ocurre en los distintos países, sino que, obligadas a competir en condiciones de igualdad económicas con diferencias profundas en su potencial productivo -grado de desarrollo, capitalización, tecnología, multinacionales, etc., -y no siendo fácil ni a corto plazo alterables los factores que determinan esas diferencias, acaban convirtiéndose los salarios, las condiciones laborales y los derechos sociales en elementos decisivos para mantener la competitividad.

Se crea así un marco general para que todos los países de la Unión emprendan una carrera por ganar posiciones en los mercados al precio de degradar la vida de la mayoría de la población y ahondar las desigualdades, practicando todos, en la medida de sus necesidades y las condiciones políticas imperantes el "dumping" social.

El acoso al "Estado del Bienestar" tiene uno de sus más firmes palancas en el mercado único y cobrará fuerza con la existencia de la moneda única, una vez desaparecido el tipo de cambio como instrumento para equilibrar la competitividad de los países de la Unión. Cuando algunos dirigentes europeos declaran que el "euro" y el "Estado del Bienestar" son incompatibles, llevan bastante razón, por cruda y disparatada que sea la disyuntiva.

Con los tipos de cambio irreversibles, todos los países han de afrontar la carrera de la competitividad sin contar, si quiera en situaciones extremas, con el recurso a la devaluación de su moneda. El intento de impulsar una política expansiva, de aplicar una política fiscal anticíclica, de impulsar los gastos sociales, de permitir una recuperación de los salarios, se pagará muy cara en términos de la actividad y el empleo.

Los organismos internacionales y el propio Banco Central Europeo, extralimitándose en sus funciones, no dejan de aconsejar endurecer las políticas de austeridad y revisar los fundamentos del Estado del Bienestar, con las pensiones siempre en el punto de mira, como única alternativa coherente con el modelo económico instaurado con el mercado y la moneda únicos. Tal es el dogal que el euro impone a todos los países, aunque aprieta particularmente a los países más atrasados, como resulta ser el caso de nuestro país.

En tercer lugar, las normas del Mercado Único han maniatado al Estado para llevar a cabo algunas de sus tareas tradicionales, como era animar y sostener empresas públicas, que unas veces son rentables desde un punto de vista estrictamente económico y otras resultan imprescindibles por consideraciones de interés social. Las normas del Mercado Único forzaron a abandonar las actividades deficitarias y estimulan la privatización de las rentables, lo que entraña un retroceso sustancial del Estado para influir y controlar la economía.

A fin de no perturbar la competencia entre países, con un criterio muy poco riguroso por cuanto no se tienen en cuenta todos los factores que intervienen en la competitividad, los gobiernos han tenido que renunciar a medidas de apoyo que en otro caso adoptarían en defensa del empleo y los sectores productivos del país, y se limita, por otra parte, el desarrollo del sector público productivo, en contra de lo que había sido la experiencia histórica desde la posguerra, con espléndidos resultados.

En cuarto lugar, la equiparación con la unión monetaria de todas las instancias públicas al sector privado a efecto de su financiación, reforzada por el Pacto de Estabilidad presupuestario, limitan el papel que el estado puede desempeñar en la modulación de los ciclos económicos y en el control de la economía. En estos tiempos de crisis, estas restricciones se harán notar sobremedida.

Por último, el Banco Central Europeo emite el "euro" y ejecuta la política monetaria con independencia tanto de las decisiones de un gobierno europeo, que no existe, como de los gobiernos de los países participantes. Su objetivo fundamental es la estabilidad de precios en el conjunto de la unión monetaria, al margen de las muy dispares situaciones económicas entre los países en la actualidad (piénsese por ejemplo en el nivel de paro) y las que puedan generarse en el futuro. (El problema de los "impactos" diferentes de la propia política monetaria o de acontecimientos externos (como el de la crisis económica y financiera actual) no ha sido contemplado en el modelo de la moneda única.

De este conjunto de asimetrías entre el ámbito económico de un país y el de la Unión Europea acaba surgiendo una situación cualitativamente diferente en cada uno de ellos.

Los gobiernos han perdido una gran parte de su soberanía para actuar sobre la economía: no emiten la moneda, no pueden recurrir a financiación monetaria de los déficit presupuestarios, no tienen autonomía para las políticas monetaria y fiscal (sobre todo después de haberse firmado el Pacto de Estabilidad por el que se limitan los déficit públicos), se ha desmantelado gran parte del sector público productivo. Todo esto provocará que sean los mercados los que regulen de un modo decisivo las relaciones económicas y sociales, en detrimento del papel activo del Estado, con lo que las desigualdades que aquel genera tendrán efectos acumulativos, tanto más cuanto que los mercados son internacionales y no existe un presupuesto común digno de tal nombre.

Esta suficientemente claro que el proyecto de unión monetaria no trata de integrar económica y socialmente a Europa, sino de crear las condiciones que el neoliberalismo considera idóneas para el funcionamiento del capitalismo: un mercado sin trabas de ningún tipo y con la mínima intervención del Estado, que funciona con una moneda única, cuyo control no depende de decisiones políticas. Por contra, se mantienen las desigualdades de todo tipo entre los países miembros, e incluso éstas se verán acrecentadas, cerrándose la oportunidad a una verdadera convergencia real dentro de la Unión Europea.

Con el euro, concepción y producto del neoliberalismo, se ha pretendido dejar todo bien atado, eliminando la posibilidad de políticas alternativas de signo progresista, supeditando la política y las opciones ideológicas a la ley del mercado, vaciando, en suma, de contenidos a la democracia.

Una Europa distinta, aun sobre la base de lo construido hasta ahora, exigiría cambios fundamentales de orientación del proyecto, que, por un lado, no está en el ánimo de los gobiernos llevara a cabo, y, por otro, contradicen los objetivos e intereses económicos que subyacen en el modelo neoliberal desarrollado hasta ahora.

Si existe un mercado único, es necesario disponer de unos potentes mecanismos de redistribución, como tienen los países para corregir las desigualdades personales y territoriales que el mercado genera. Se destaca así un primer elemento de una integración alternativa: es necesario promover un presupuesto comunitario capaz de sostener una contundente política de redistribución que tienda a igualar, a lograr una convergencia real, entre los territorios y los pueblos europeos. Esto nada tiene que ver cuantitativamente con el actual presupuesto comunitario, ni cualitativamente con las reticencias, disputas y divisiones que se han suscitado históricamente por las cuestiones presupuestarias. Con maximalismo, habría que reclamar que a un mercado único corresponde un presupuesto único, y, en todo caso, no puede estar justificado que exista un mercado único en área, donde compiten países radicalmente diferentes, con un presupuesto común que apenas supere el 1% del PIB.

El segundo aspecto crucial en el que habría que plantear una alternativa, complementaria o alternativa del proceso actual sería el desarrollo de una legislación homogénea de los derechos sociales y laborales, tendente a nivelar las condiciones de los países más avanzados.

Ya se ha señalado la compulsión que el mercado y la moneda únicos generan para convertir estos derechos en medios para preservar o mejorar la competitividad, sobre todo en los países más atrasados. La degradación que sufren en casi todos los países no es ajena a esta compulsión, y es evidente que un proyecto alternativo de construcción europea desde una perspectiva progresista pasa, entre otros objetivos, por mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los ciudadanos y por reducir las desigualdades entre ellos.

La convergencia real y social de los países de la Unión Europea es un proceso histórico. Las diferencias entre países son muy acusadas y no han tendido a cerrarse en los últimos tiempos, en tanto que se han abierto las desigualdades internas, como consecuencia, entre otros motivos, del esfuerzo que cada país tuvo que hacer para cumplir los requisitos de Maastricht.

La cuestión fundamental es si el mercado y las monedas únicos facilitan ese proceso o, por el contrario, el marco creado funciona y desarrolla fuerzas que lo impiden. La respuesta, tras todo lo anterior, parece clara: la Europa de Maastricht, Ámsterdam o Niza no está concebida ni puede promover la cohesión social ni la convergencia real, ni entre los países ni entre los ciudadanos de cada uno de ellos. La voluntad de los gobiernos difícilmente podría cambiar la naturaleza

intrínseca del modelo creado, si bien hay que añadir, para evitar toda falsa expectativa, que los gobiernos responden a las fuerzas e intereses dominantes.

APUNTES DEL MODELO SOCIAL VASCO

Máximo GOIKOETXEA

Diputado de Servicios Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

Gracias por haberme dado esta oportunidad para poder explicar en este foro, no algo tan ambicioso como esto que decía Isabel del modelo social vasco, pero sí al menos unos apuntes de una política social que se está diseñando y llevando adelante en un pequeño territorio como es Gipuzkoa. En ese sentido yo no digo que sea el único modelo posible ni el mejor pero sí lo vemos nosotros desde Gipuzkoa como un reto enorme, lo que tenemos delante, y también una gran apuesta a todos los niveles, empezando por el nivel político. Mi visión va a ser, al ser Diputado de Servicios Sociales, muy centrado en lo que es el esquema de los servicios sociales en sentido amplio. No me limito al campo de intervención de la Diputación, extendiendo un poco más la política social a los diferentes ámbitos. Si tiene algún mérito esta política que voy a tratar de explicaros, ayudándome de estas proyecciones, es que esta política es realmente existente, esto se está haciendo y el horizonte que os voy a comentar, el diseño que tenemos para los próximos años pues también es un horizonte factible, viable porque hay un presupuesto que lo sustenta, hay muy poco de elucubración teórica y hay una realidad en marcha. Yo sí me atrevería a decir que hay unos apuntes para un modelo, fruto de diferentes cuestiones que trataré de explicar.

Empezaré diciendo, he recogido dos frases del Diputado General de Gipuzkoa Román Sodupe en diferentes plenos de política general porque creo que es muy importante y lo comentábamos aquí antes de empezar esta jornada de tarde, que es muy importante que los máximos responsables políticos de cualquier gobierno sintonicen con lo que en este caso es la política social. Difícilmente se podría desarrollar una política social ambiciosa y potente, creo yo, si el máximo responsable, en este caso un diputado general pues no liderase esa política. Yo creo que en Gipuzkoa tenemos la suerte de que el Diputado General lidera y comprende este esfuerzo que se está haciendo, y luego daré los datos del gasto social, lo que supone el gasto social sobre el presupuesto de Diputación para que seáis conscientes de donde nos movemos. Estas dos frases yo creo que orientan claramente lo que tratamos de hacer. Sobre todo yo me quedo con la segunda que viene a decir que el desarrollo económico y la cohesión social son las dos caras inseparables de la misma moneda. Esto si no se entiende así difícilmente vamos a poder desarrollar unas políticas sociales ambiciosas y expansivas.

Mi intervención tendrá sus guiones, pasaré por encima de algunos temas porque son de otras intervenciones más amplias y centrándonos en aspectos más sectoriales, pasaré por encima pero yo creo que merece la pena que veáis, aunque sea en estos apuntes, la globalidad del tema que es otro de los méritos que tiene esto. Hay un esfuerzo por integrar diferentes aspectos parciales o sectoriales dentro de la globalidad. Veremos algunas características propias del territorio de Gipuzkoa que yo creo que marcan mucho la política social y ahí haré hincapié en el tema de la iniciativa Social en Gipuzkoa; el gran esfuerzo de planificación y programación que se está haciendo; el tema de gasto social que me parece importantísimo; todo el tema de las competencias y la colaboración institucional, que en un país tan complejo como el nuestro son claves de la política. Hacia dónde va la orientación de la política social en Gipuzkoa y luego algunas líneas de actuación globales y una conclusión.

Empezaré por el tema de la iniciativa social que ahí, en la proyección, no aparece por motivos que os voy a comentar, pero yo creo que son temas importantes para los que no conozcáis el territorio guipuzcoano sepáis de qué estamos hablando.

Entonces en Gipuzkoa, desde comienzos ya del siglo XIX se desarrolla un movimiento asociativo importante en torno a diferentes familiares de personas con discapacidad psíquica que empiezan a asociarse y a organizarse, y que curiosamente entran en contacto con entidades financieras de aquel momento y esa cohesión funciona. No solo eso sino que esa seña de identidad propia del territorio de Gipuzkoa, esa visión empresarial de casi todo lo que queremos hacer allí pues también yo creo que se asocia y la realidad es que al cabo de bastantes años la situación actual en Gipuzkoa tiene un entramado social muy consolidado en el campo de los servicios sociales. Son entidades con muchos años de existencia, muy consolidadas, con una gran capacidad de penetración en la sociedad guipuzcoana, con peso social real y capacidad de presión y de condicionar la política en este caso, y yo eso lo planteo como un gran mérito. Me estoy refiriendo, para los que no conocéis este campo tan bien como yo, a entidades como lo que significa Gureak en el tema del trabajo especial o Aspaces, o ... en el tema de autismo, de la discapacidad psíquica, o la Fundación Matías en el tema de los mayores con más de 100 años de existencia. Lo que quiero remarcar es, primero esta seña de identidad, potentes redes sociales con sus campos de intervención específicos, muy consolidados y con unos esquemas gerenciales muy potentes. Esto yo creo que en el Estado en poco sitios se da a este nivel gerencial tan potente en estas entidades y en campos relacionados con la política social. Frente a esto hay muchas tentaciones, una tentación podía ser sustituir desde lo público a este tipo de iniciativa social. Ha habido épocas en que se ha intentado hacer eso, hay que decirlo. Nosotros sin embargo estamos tratando de diseñar y yo creo que se va consiguiendo, una estrategia complementaria con este tipo de iniciativas. Ahí tiene que haber, y lo estamos alcanzando, coincidencia en la estrategia. Hay muchas discrepancias, muchos enfrentamientos, pero desde luego en la política social tratamos de ir de la mano, y no hay ningún intento de sustituir o impedir el desarrollo de este tipo de asociaciones. En la medida que esto es así yo creo que la política social diseñada desde lo público ya adquiere una característica propia, una seña de identidad específica muy importante. En la medida que la sociedad civil esté consolidada, sea potente, yo creo que cualquier sociedad tiene más defensas, y pienso yo que en la política hay que fomentar que estas defensas existan y esta sociedad sea mucho más fuerte en todos los casos, no sólo en la política social, yo hago hincapié en el tema de la política social. Esto también tiene sus inconvenientes para los que tenemos responsabilidades políticas en el sentido de que este entramado social, asociativo, tiene mucha capacidad de condicionar la política, de presionar, de llegar a todas las instancias, pero al final la política es articular este juego de intereses. Entonces yo ahí me quedaría con la idea de potente red social, entramado social muy consolidado y una estrategia complementaria entre lo público y lo privado.

Segundo lugar, para que esta estrategia se pueda dar, y pasamos ya a esta proyección, se ha hecho desde la Diputación de Gipuzkoa hace ya unos años un gran esfuerzo de planificar y programar la política social. Hay que reconocer que la política social es la hermana pobre de casi todas las políticas, esto yo creo que no hay que insistir demasiado, desde los Ayuntamientos al último Gobierno, desgraciadamente la política social ocupa, creo yo, un lugar secundario. Ahora bien, yo creo que hay que decirlo con fuerza, esto empieza a cambiar. Quizás ya en muchos ámbitos una de las primeras carreras donde hay pelea, la política social. Están cambiando muchas cosas en la política social, y se está haciendo, al menos estamos intentando hacer un gran esfuerzo para planificar y programar todas estas políticas. El salto mirando hacia atrás en los últimos 5, 10 años es enorme, y hoy podemos decir que en Gipuzkoa, ese cuadro que tenéis ahí grande, son los diferentes planes que están ya todos ellos elaborados, todos ellos diseñados de una forma muy ambiciosa. Se trata de llegar no solo al marco general de intervención sino a todos los aspectos puntuales y concretos incluidos los presupuestarios, calendarios y demás de los mismos. Abarcan prácticamente todos los aspectos sectoriales de la política social. El primero, el llamado Edificio Lagunto es un plan extraordinario a 4 años que ha habido que hacerlo para sustentar toda esta política. Al final lo explicaré.

Entraría ahora en el tema del gasto social, yo creo que la madre de muchos corderos y al menos de este sin duda. Bueno el gasto social, ahí os he puesto dos columnas, la columna central indica el presupuesto de la Diputación de Gipuzkoa desde el año 92 al año 2000 y la columna de la derecha el presupuesto del Departamento de Asuntos Sociales. Bueno ahí veréis si os fijáis un poco en las tripas de la columna central que ha habido años donde el presupuesto global de la Diputación ha descendido de un año a otro. Hubo que hacer frente a una deuda enorme que ponía ya en una situación límite a esta institución. Pues ahí tenéis, del año 94 con 66.000 millones se baja a 55 el año siguiente y sigue bajando a 54. Sin embargo, reconociendo que había que hacerlo, yo creo que había que hacerlo, y reconociendo que esto plantea un problema enorme para el desarrollo de la política social y del gasto social veis que en la columna de la derecha el gasto social ha ido partiendo todos los años todos los años. Salvo un año que se ha estabilizado todos los demás ha ido creciendo en este territorio pequeño nuestro. Yo cuando explico esto digo que esto es un pequeño milagro que se debe a muchos factores pero que se ha podido hacer. Y digo que es un pequeño milagro porque no es normal que en un Gobierno Foral, en este caso en un Gobierno Municipal, o un Gobierno de una Comunidad Autónoma se puedan dar este tipo de contradicciones y la política social pues aguante el tirón y entre en fase expansiva. Y veremos en la siguiente gráfica como curiosamente además no solo va creciendo sino que en los últimos años el crecimiento es ya espectacular. Tenéis el año 98 los 14.000 millones, estamos ya en el año 2000 que está ya en 19 millones y hoy estamos ya por encima de los 21.000. Y nuestras previsiones apuntan a que el año que viene habrá cerca de los 22 y pico, 23. Y esto muy relacionado con el famoso debate del gasto social, si es o no mantenible. Yo no solo creo que esto hay que mantenerlo a estos niveles sino pienso que esto tiene que seguir creciendo si se quiere hacer frente a los diferentes niveles de cobertura y enfoque de política social que os voy a comentar a continuación.

Resumiendo estos datos de elaboración presupuestaria que es la mejor traducción de una política al final al menos para que no haya dudas de qué estamos hablando, veis que estos 8 años el presupuesto global de Diputación ha sido un 21% y sin embargo el de servicios sociales ha crecido casi un 40%. Duplica el crecimiento general de la institución y crece bastante más que el resto de departamentos. Y aquí hay otro milagro dentro, porque en el resto de departamentos está incluido el departamento de carreteras, que todo el mundo sabe lo que son las carreteras y lo que cuestan las carreteras en un territorio como el guipuzcoano, pues algo así como 5 veces más que en el resto del Estado. Unos 3.000 millones el km. de autopista frente a 600 en el Estado. Datos de hace 2 días en no sé que Congreso al que asistía. Este dato de Gipuzkoa lo complemento con este otro a nivel de la Comunidad Autónoma Vasca para que se vea también que el tema del gasto social es imparable, este crecimiento, son gastos hasta el 96 pero sigue en esa línea, difícilmente se puede bajar de esa línea. También digo que esto crea un conflicto político en todos los Gobiernos y este conflicto político va a ir a más de prioridades en el gasto, uno de los debates pendientes, que siempre se resuelven mal si no hay una planificación previa y un diseño de las políticas muy ajustado. Acompaño con esta otra proyección que yo creo muy interesante, esto va en otra línea, son datos comparativos de Europa y el Estado de España. Solo lo traigo y lo pongo para que os fijéis en el tema de familia, la gran diferencia que hay entre apoyo a la familia, el tema de política de apoyo a la familia en Europa y en el Estado. Quizás una de las lagunas que nosotros detectamos en el diseño de nuestras políticas globales. Ahora el Gobierno Vasco está diseñando una política de apoyo a la familia que yo creo que corregirá bastante, al menos en lo que es Euskadi, estos porcentajes.

Otros de los temas que aparecían en el guión inicial hacían referencia a la clarificación competencial y al tema de la colaboración institucional. Esto que os pueda parecer elemental que tenga que existir pues sin embargo no ha existido. Yo vengo esta mañana de otras jornadas en Donostia, en el palacio Miramar con el Gobierno Vasco, con responsables vivienda del Gobierno Vasco para poder articular lo que es la política social para mayores y la política de vivienda, competencia del Gobierno Vasco. Sin embargo también en los últimos años en el

territorio guipuzcoano se ha bajado bastante y os pongo algunos ejemplos, en el acuerdo de los temas socio-sanitarios, ese famoso espacio que algunos dicen que es virtual empieza a concretarse bastante. Me quedaría con la puesta en marcha de un centro socio-sanitario que aparece ahí, en la zona central, a mediados del año que viene en Gipuzkoa va a haber un primer centro socio-sanitario cofinanciado por la parte sanitaria y la parte social donde además van a entrar personas que no deben de ir ni a un hospital ni a una residencia para mayores. Esto es un salto enorme en lo que es la política social de atención a los mayores. Se ha alcanzado un acuerdo con Sanidad de cofinanciar cada uno una parte y pone sin duda los cimientos de lo que va a ser el poder extender este tipo de centros al resto de las comarcas guipuzcoanas. Estos acuerdos socio-sanitarios abarcan no solo el tema de los mayores, abarca al ámbito de las minusvalías, al ámbito de la salud mental, al tema del SIDA. Haría hincapié en el tema de la salud mental, hoy en Gipuzkoa como os decía antes, un territorio de 700.000 personas escasas, tenemos unas cifras de consultas externas en salud mental por encima de las 17.000 al año. Eso es para que nos situemos de qué hablamos cuando hablamos de la política social que subyace detrás de estos temas más presupuestarios o más políticos.

Se podía añadir que nos falta el desarrollo de todo el aspecto socio-educativo, que también se está mirando, todo el tema de conjugar la política de vivienda y la política social, que en eso se está. Pero yo creo que el año 2002 va a ser importantísimo para nosotros para poder articular este tipo de colaboración inter institucional.

A modo de resumen ahí tenéis los ejes que para nosotros orientan esta política. El primero quizás el más importante, el reconocer la nueva centralidad que nosotros damos a la política social. Esto ya desde luego admite pocas dudas porque los datos que tenemos de la problemática de los diferentes sectores, que no me voy a entretener porque son datos a otro nivel, apuntan que sociedades como la nuestra con un nivel socio-económico alto, medio alto, pues siguen manteniendo sectores en exclusión en cifras importantes. En Gipuzkoa hay más de 5.000 familias que viven de la renta básica. En Gipuzkoa hay un censo de minusválidos por encima de 18.000 personas, en Gipuzkoa hay más de 5.000 personas con Alzheimer, en Gipuzkoa hay ya un porcentaje de mayores por encima del 17,3%, de los cuales unas 18.000 personas mayores son personas mayores dependientes, y de estas 18.000 más o menos la mitad son personas con demencia, etc., etc., etc. Entonces esto no es ciencia-ficción, esto no es discurso, esto es una realidad que existe en todo este tipo de sociedades. Decía que en el modelo guipuzcoano, si sirve para algo, es una especie de laboratorio, con lo cual llegas a una concreción mucho más que en otros ámbitos, pero esto yo intuyo que se puede extrapolar a otros ámbitos en otros porcentajes y con otros enfoques, pero se puede extrapolar tranquilamente. Todo ello yo creo que justifica plenamente el reconocimiento de la nueva centralidad de la política social.

En segundo lugar, nosotros tenemos una especie de obsesión en diseñar toda esta política social desde el consenso. Y eso con lo que está cayendo en este país en los últimos años pues la verdad es que nos fácil. No es fácil pero también hay que reconocer que muchas veces es la incapacidad nuestra de los políticos lo que atribuye esa imposibilidad de llegar a acuerdos en la política social, a discrepancias partidarias o a déficits presupuestarios. Yo creo que en la medida de que exista una política bien diseñada y con un enfoque progresista de defensa de lo que es el estado del bienestar y demás, el consenso es posible. Es lo que dice mi experiencia en estos casos. En estos momentos no sería capaz de atribuir la incapacidad para alcanzar acuerdos pues a discrepancias partidarias ni a déficits presupuestarios. Eso tiene su importancia pero creo que es mucho más importante la capacidad de diseño y de programación de todas estas políticas.

En tercer lugar dentro de la política social es muy claro marcar unas prioridades. En la política social hasta hace poco tiempo cabía de todo o casi de todo. Esto era un cajón desastre donde todo lo que no cabía en la Sanidad, en la Justicia en algunos aspectos y en otros

sectores también, acababa en este. Yo creo que esto se ha acabado y lo que es la política social, los servicios sociales tienen otras prioridades que son la exclusión social en sentido amplio y todas las situaciones de dependencia. Por lo tanto sin duda hay que orientar el gasto hacia los sectores más necesitados, sean estos sectores más necesidades por razones de exclusión o por razones de dependencia.

Pasando a aspectos ya más sectoriales, empiezo por el tema de la exclusión. Nosotros estamos volcados en el tema de lo que es la lucha contra la exclusión en Gipuzkoa porque las cifras que os comentaba y luego veremos aquí algunas más, pues ponen de manifiesto una problemática social realmente existente. Hay sectores importantes en exclusión o cerca de la exclusión. Hay, nosotros llamamos el eje de aire 1, de la nacional 1, los núcleos urbanos potentes de Gipuzkoa: Rentería, Pasaia, Andoain, Lasarte; son núcleos donde se ve que hay bolsas de pobreza, yo diría más bien exclusión claramente enquistadas, como así mismo en otros barrios de la capital, de Donostia. Todo esto nos obliga a diseñar unas políticas que impulsen la salida de estas situaciones de exclusión y sobre todo que fomenten la cohesión social y la solidaridad, si no llegaremos a un tipo de sociedad que va a marginar sectores importantes. Desde luego, yo tenía que haber dicho desde el principio que todo esto si tiene alguna justificación es avanzar hacia una sociedad más cohesionada y más solidaria y evitar que existan sectores en exclusión o que éstos sean los mínimos posibles. Este plan de lucha contra la exclusión o de inserción social, como a mí me parece, se le quiere dar este carácter integral que menos con estos seis componentes que veis ahí. No me voy a entretener, solo hacer un apunte. Aquí dentro de este plan dentro de la lucha contra la exclusión va a tener un papel central, y esto sorprende a mucha gente, todo el tema de la salud mental. Esto empieza a ser un problema muy serio en esta sociedad, además un problema que la sociedad no lo quiere ver, el problema de la enfermedad mental, y que repercute y condiciona yo creo otro tipo de intervenciones en diferentes campos.

Apuntaba un dato, que no lo tengo en estas proyecciones. Pero dentro del tema para que os situéis, en qué situación nos estamos moviendo más o menos en Gipuzkoa. El tema del empleo protegido, el tema ocupacional, el empleo protegido. Hoy la Comunidad Autónoma viene a representar algo así en plazas de empleo protegido dentro del Estado el número de plazas es algo así como el 17% de la totalidad de las plazas de Estado. Cuando a nivel poblacional somos algo así como el 5%. Quiere decir que se ha hecho un esfuerzo importante, proporcionalmente ser el 5% y a nivel de plazas en empleo protegido ser el 17% yo creo que indica claramente dónde estamos y el peso que se le ha dado a este tipo de centros de empleo. Pero dentro de este 17% es que resulta que el territorio guipuzcoano representa el 11%. Eso es volver al punto inicial que os decía antes que es la iniciativa social guipuzcoana, yo lo he atribuido no al mérito de la Diputación sino a un mérito de la red de talleres de Gureak donde hay más de 2500 minusválidos en este momento trabajando en empleo protegido. Cualquiera de vosotros podía hacer un mínimo esfuerzo y pensar si nosotros no tuviéramos estos talleres donde estarían estos minusválidos. Y no solo minusválidos físicos y psíquicos sino también enfermos mentales que desde hace dos años se están integrando también en estas redes y con un resultado excepcional y con una bronca en su día fenomenal. Ir buscando otro tipo de redes, sin embargo esa integración se está dando, hay que impulsarla, y mañana inauguramos un nuevo centro en Rentería del grupo Gureak, sin duda esto genera una estabilidad dentro de la política social importantísima.

Ahí os pongo otra proyección con algunos temas más puntuales que ni los cito. Sí citaría un plan de lucha de éstos contra la exclusión o de inserción, sectores a los que afecta. Son sectores que normalmente la sociedad no quiere verlos pero que existen. Está todo el tema de los marginados sin hogar, enfermos mentales crónicos, minorías étnicas, inmigrantes, todo el tema del SIDA que parece que ha desaparecido, no ha desaparecido se ha cronificado con lo cual la problemática social todavía es mayor. Todo el tema de las familias monoparentales, todo el tema de las drogodependencias, todo el tema de la población reclusa. De todo eso hay

que hablar y hay que diseñar políticas a la hora de articular esta sociedad como os decía más cohesionada.

El siguiente cuadro, es simplemente para que os situéis, que también dentro de un territorio pequeño hay zonas muy desiguales. Ahí tenéis la tasa de desempleo como se polariza en los núcleos más oscuros, y sin embargo también es una gran franja de núcleos en blanco donde la tasa de desempleo es prácticamente inexistente o técnica en este momento. Algo parecido con la tasa de municipios del IMI o de la renta básica, también con unos núcleos negros por encima del 17 por mil y otros núcleos con porcentajes de tasas mucho más bajas.

Incluyo en el tema de la exclusión el tema de las prestaciones económicas, también motivo de una bronca política enorme en su día. Hablo aquí de las prestaciones no contributivas, pero como veis viendo las cifras de 99 son prestaciones yo diría que irrisorias, pues unas 24.900 ptas. al mes. Se decidió incrementarlas hasta llegar a 48.800 al mes y esto generó un conflicto político tremendo. Y fijaros de qué estamos hablando, de una persona tanto del fondo de bienestar social como del ISMI o de las no contributivas pues pueda tener este tipo de ingreso en torno a las 50.000 escasas.

Paso al tema tan de moda de los mayores en la sociedad, el plan gerontológico. Apunto unos datos para que os deis cuenta de la complejidad de la situación actual y sobre todo de la evolución de los próximos años, pues en Gipuzkoa se ha duplicado en número de mayores de 65 en los últimos 25 años y el número de mayores de 80 años se ha duplicado en los últimos 10. Esto yo creo que pone patas arriba todo lo que es la organización de servicios sociales, esto obliga a reorientar las políticas, y esto te plantea un futuro en claves de tener que hacer frente a unas sociedades que los gerontólogos llaman sociedades grises donde el 20% o algo más va a superar los 65 años. Y por cierto sociedades no conocidas, no tenemos donde copiar, nunca se ha visto una sociedad con este porcentaje de mayores, y hablar de estos porcentajes de mayores es hablar de niveles de dependencia muy altos.

Tengo poco tiempo, algunas cifras ya las he comentado. Muy importante el tema de las demencias. Apunto un dato. La presencia de personas con demencia en las residencias guipuzcoanas ha crecido 5 puntos en los últimos 5 años. Hoy casi el 42% de los mayores ingresados en residencias tienen demencias. Eso nos obliga a reconvertir todos los centros residenciales, pensados en su día mayoritariamente para personas autónomas. Hoy no sólo es que sean dependientes sino en la mayoría de los casos demenciados, con Alzheimer. Esto nos obligó a nosotros a asumir esta responsabilidad de la política social, a diseñar lógicamente un plan gerontológico. Un plan gerontológico que hiciese un planteamiento integral y que tuviera los principios muy claros y muy consensuados entre todas las instancias para poder plantear una respuesta a estas necesidades. Ahí desde luego si no existe este tipo de definición de objetivos básicos me parece imposible avanzar o si avanzas lo vas a hacer muy mal y a trompicones. Todos los principios que ahí veis están plenamente consensuados, esto ya no se discute. Esto es un mérito para poder hacer política, es impresionante. Para nosotros está claro que el objetivo principal de la política de los mayores es mantenerlos en su entorno, con lo cual pues ya sabemos lo que tenemos que hacer, dar prioridad a la atención domiciliaria y que sea socio-sanitaria, más centros de día, tele-alarma, readaptar las viviendas, etc., etc. Como último recurso las residencias. Residencias; en tres años necesitamos en Gipuzkoa 1.100 plazas residencias más. En un territorio pequeño como Gipuzkoa, 1.100 plazas residenciales más. Más de la mitad de ellas tendrán que ser psicogeríatras. Ahí tenéis unas cifras, yo creo que espectaculares, de a lo que te obliga la pretensión el atender a esta demanda relativa a los mayores, teniendo en cuenta que la familia ya no da la cobertura que antes daba, que la mujer ya no asume, y hace bien, el papel de cuidadora que hasta hace poco asumía, etc., etc. Esto nos obliga a diseñar una red social de atención que en centros de día las plazas hay que duplicarlas, la ayuda a domicilio, todas esas ayudas que veis. Pero que nos demos cuenta 4 años de plan gerontológico en Gipuzkoa significan más de 30.000 millones más de

presupuesto público sólo de Diputación. Con ser importante todo el tema del gasto corriente, de las plazas y demás esto obliga a una reconversión, yo creo que integral, de los centros residenciales existentes. Nos obliga a hacer un plan extraordinario de inversiones, luego os daré las cifras, que sumando lo que puede ser un plan ordinario, los presupuestos ordinarios colocan a la política social en cifras pues hasta hace poco desconocidas. Evidentemente todos esto es fruto de una reflexión y de una voluntad política. Esto se podría hacer a otro nivel o con otros objetivos, por eso apunta hacia un modelo pues muy ambicioso de diseño de políticas y de coberturas muy amplias.

En el tema de infancia y juventud, que también lo traigo porque es el gran desconocido de la política social, es un dato que a mí me parece espectacular. Al año en Gipuzkoa pasan 900 menores por el Servicio de Infancia de Diputación, en situaciones de desprotección, maltrato, abuso sexual, etc., etc. 900 menores, quiere decir 900 familias desestructuradas con problemáticas enormes. Esto nos obliga a toda esa reconversión centros de menores, con mayor especialización, separar los perfiles de estos menores, y curiosamente en zonas muy cercanas a donde antes veíamos que se concentraban las mayores tasas del IMI están apareciendo bolsas de maltrato infantil verdaderamente espectaculares. Hay algún municipio guipuzcoano con más de 120 menores en desprotección; y daros cuenta que Gipuzkoa tiene núcleos urbanos no muy grandes, estoy hablando de una población de 20.000 personas con ciento veintitantos menores en desprotección. Hacer una extrapolación de este dato, qué significa en familias y situaciones problemáticas y nos daremos cuenta de qué estamos hablando.

El tema de personas con minusvalía, pues lo mismo. Hay que seguir creando plazas para la parálisis cerebral, autismo, para la discapacidad psíquica en general. Ahí tenéis algunas cifras pero no insisto.

Y termino con lo que un diseño de estas políticas nos obliga a nivel presupuestario. Pues nos obliga, además de todo lo que os he dicho de gasto social con esas cifras que antes veíamos, a tener que hacer un presupuesto extraordinario para 4 años con una cantidad global de 12.500 millones. Esto es lo que traduce y explica esa nueva centralidad de la política, el basar la política social en criterios de planificación y programación, y sobre todo el pretender avanzar hacia una sociedad más cohesionada y más justa.

IMPACTO ECONÓMICO DEL EURO EN EL DESARROLLO DE LAS REGIONES

Juan Francisco SANTACOLOMA
Catedrático de Economía en la Universidad de Deusto

1. El marco general del euro

El euro queda enmarcado en un proceso de construcción europea hecho a base de los estados nacionales y en un cuadro general de integraciones a nivel mundial, que intenta reducir todo el mundo a un número limitado de bloques económicos (de momento, 3), y quizás también en un proceso de limitación de las divisas internacionales a un reducido número (¿por qué no también de 3?) de modo que se reduzcan los riesgos constatados en el proceso de globalización de los mercados de capitales.

Se trata, por lo tanto, de un marco definido por un proceso simultáneo de "Globalización-Regionalización", a nivel mundial. Esto es importante, porque el impacto del euro en las que en la Unión Europea denominamos "regiones" no es independiente de las consecuencias que todo este proceso tiene en el proceso general.

En este marco, y con el coste de la renuncia a una política monetaria autónoma (y quizás a la presupuestaria, o, al menos, la necesidad de su coordinación), el euro parece presentar únicamente beneficios, entre los que cabe destacar especialmente dos a los que se ha aludido permanentemente cuando se ha tratado de defender la implantación de una moneda única.

(1.1) El ahorro de los "costes de la no-Europa", a lo que se añade el fomento de la competencia, la simbología unitaria, el control de la inflación, etc.

(1.2) La estabilidad en el sistema monetario europeo (y quizás también en el sistema monetario internacional, si el euro se consolida y estabiliza su cotización) y la ampliación de los mercados financieros, lo que facilita la diversificación en activos y posibilita una financiación más abundante y barata para las nuevas iniciativas empresariales.

Sin embargo, existen numerosos riesgos, especialmente los que se refieren al no cumplimiento de los dos requisitos esenciales en todo sistema de tipo de cambio fijo (y, con más razón, si cabe, en un sistema de mercado único con moneda única) :

(a) El cumplimiento de la denominada "paridad de intereses", en sus dos versiones:

- paridad descubierta:
$$i(n) = i(e) + (t.c.* - t.c.^a) / t.c.^a$$
- paridad cubierta:
$$i(n) = i(e) + (t.c.f - t.c.^a) / t.c.^a$$

donde,

$i(n)$ es el tipo de interés nacional
 $i(e)$ es el tipo de interés extranjero
 $t.c.*$ es el tipo de cambio esperado para un momento futuro
 $t.c.^a$ es el tipo de cambio actual
 $t.c.f$ es el tipo de cambio a futuro vigente en el momento actual

y donde la validez de las dos expresiones debe implicar un funcionamiento eficiente de los mercados de cambios, de modo que el tipo de cambio a futuro se constituya en la mejor predicción del tipo de cambio que regirá en ese momento futuro y, al mismo tiempo, éste último confirma en todos los casos las expectativas que tenían los agentes (de modo que, a su vez, $t.c.^* = t.c.f$)

(b) El cumplimiento de la "paridad de poder adquisitivo" (PPA), que en su forma más estricta implica el cumplimiento de la denominada "ley del precio único" :

- en valor absoluto:

$$P(n) = P(e) \times t.c.$$

- en variaciones porcentuales:

$$(dP(n))\% = (dP(e))\% + (t.c.^* - t.c.^a) / t.c.^a$$

donde,

P(n) son los precios nacionales

P(e) son los precios extranjeros

lo que, relacionado con la relación de paridad de intereses, significa que, a su vez, el diferencial de tasas de inflación deberá ser igual al diferencial de tipos de interés.

$$i(n) - i(e) = (dP(n))\% - (dP(e))\%$$

Puesto que estamos hablando de un tipo fijo igual a la unidad (es decir de una moneda única) las expresiones precedentes se reducen extraordinariamente, puesto que tanto el diferencial de tasas de inflación como el diferencial de tipos de interés tiene que ser nulo. En otras palabras, un único tipo de interés y una única tasa de rendimiento para los activos en toda la zona y una tasa de inflación uniforme y unos mismos precios absolutos en toda la zona.

Sin embargo, la realidad que se detecta y que cabe esperar durante mucho tiempo (lo que un economista sensato denominaría un "largo plazo excesivo") es que continúen existiendo diferencias en las tasas de rendimiento y en los precios (e incluso en las tasas de inflación), en razón de la excesiva heterogeneidad de las economías que integran la Unión. Nótese que, si estas diferencias entre tasas de inflación se producen entre las "regiones" dentro de un mismo estado nacional como el español, con mayor razón se darán en ámbitos más amplios, como el de los diferentes estados de la Unión Europea.

Existen, además, otros factores que colaboran a ensombrecer el aparente panorama brillante del euro como iniciativa fomentadora de la integración:

En primer lugar, hay que señalar que los ciclos económicos no van en conjunción en todos los países, y eso introduce riesgos de desajustes graves, especialmente en lo que hace referencia a la definición e implementación de una política económica general (y, más concretamente, de una política monetaria única). En segundo lugar, es un hecho que no existe la adecuada movilidad de factores para garantizar la rapidez en los necesarios procesos de ajuste entre las diferentes áreas económicas de la Unión. En otras palabras, no se cumplen los criterios para que la UE pueda ser calificada como un área monetaria óptima.

Todo lo anterior significa que nada garantiza un necesario proceso de convergencia real que garantice una cohesión social sólida.

Ahora bien, se da por supuesto que el sacrificio, con los riesgos añadidos mencionados, merece la pena; y que el tiempo se encargará de resolver los inconvenientes de este proceso. De nuevo, el sistema se contenta con lograr la eficiencia; la estabilidad queda en un segundo plano, confiando en que el paso del tiempo obligará a tomar las decisiones adecuadas para evitar las disfunciones, aunque sea mediante huidas hacia delante; y, por supuesto, la equidad queda en un plano de no consideración. Son las características propias de la economía de libre mercado.

Además, como compensación que justifica también las actuaciones, se considera que con este paso Europa contribuye a la estabilidad en el sistema financiero internacional, lo que significa contribuir a resolver los problemas de liquidez, ajuste y confianza (estabilidad).

Por todo lo anterior, los estados nacionales concluyeron que era conveniente caminar hacia el euro. Y ese camino se ha presentado como la única alternativa posible. La decisión se configura, en el conjunto de estos costes y beneficios aludidos, como una decisión no de carácter técnico sino estrictamente político

2. Dos temas de fondo en el proceso del euro

En el subsuelo de todo el proceso está, como lo está en forma permanente en todos los debates e historia comunitarios, la dinámica "ampliación - profundización", que mantiene siempre viva la sospecha de que esta Europa puede no estar caminando (al menos en un tiempo relevante para nosotros) hacia una verdadera unión política. En este sentido, el euro sería una moneda única, sí, pero no "común" (en el sentido de "constructora de una comunidad política"); se trataría únicamente del instrumento más adecuado para la ampliación y profundización de una Europa de los mercaderes y de los capitales.

Por esta razón, la pregunta de fondo que nos queda es la de "¿qué se pretende realmente con el euro?".

¿Es una pieza necesaria para la construcción de una Europa política, que sea a la vez unitaria y diversa?; o, por el contrario, ¿es una pieza útil para la continuación de un proceso de integración, con aspecto pseudopolítico pero con estricta realidad económica y financiera?

Pienso que este es el contexto en el que puede plantearse el tema de las regiones y el euro, evitando la excesiva simplificación del proceso que se vive con el euro.

3. ¿Dónde quedan las regiones?

Creo que es perfectamente legítimo afirmar, con carácter general, que en el contexto descrito en los apartados precedentes las regiones son las grandes olvidadas. Hecha esta afirmación, es preciso que nos refiramos a lo que conlleva cada una de las posibles consideraciones del proceso, que hemos calificado como "euro-necesario" y "euro-útil", respectivamente.

3.1. El euro necesario para un proceso real de integración política

En este caso, el propio proceso de integración debería llevarnos a que las regiones pasasen progresivamente a un primer plano, porque si el proceso "Globalización-Regionalización" debe abocar a la desaparición de los estados nacionales, por el contrario en ese proceso aparecen otros elementos que evocamos bajo los nombres de "urbanismo industrial", "macro-áreas

metropolitanas", "ciudades de servicios", "macro-polos de conocimiento creativo", "deslocalización", "concentración de actividades", "ventajas absolutas", etc... que abogan a favor de la necesidad de que las regiones desempeñen un papel mayor.

En este modo de plantear el tema podríamos hacer distinción de diversos riesgos, oportunidades y exigencias de la implantación del euro para las regiones.

(3.1.1.) Los riesgos del euro para las regiones.

La actividad económica, especialmente en los sectores de fuerte desarrollo tecnológico (en la "nueva economía" con productividades crecientes), tiende a concentrarse en macro-áreas urbanas.

Estas concentraciones de actividad actúan, además, como polo de atracción de nueva actividad, lo que conlleva que inevitablemente otras regiones pierdan actividad. Este proceso de deslocalización y de concentración de actividad es general en el proceso de globalización pero será crecientemente un hecho europeo favorecido por la implantación del euro.

Este proceso no será muy rápido en las etapas iniciales, pero no cabe duda de que la contribución del euro al aumento de la competencia entre todos los sectores y países llevará a vencer la dificultad existente en la movilidad de factores. Es de esperar que esto acentúe las fuerzas centrípetas hacia grandes áreas urbanas actuales en cada país, y hacia Centro-Europa en el conjunto de la U.E.

(3.1.2.) Las oportunidades del euro para las regiones.

La misma exposición de los riesgos nos aclara también las oportunidades de las regiones: deben constituirse en las macro-conurbaciones atractivas para la actividad.

Yo definiría la conurbación, no como una masa urbana convencional (lo que se entiende por aglomeración urbana) sino como una red bien entrelazada integrada por:

- Sistemas de transportes y comunicaciones rápidas y eficientes.
- Sistema integrado de ciencia-tecnología-innovación-sociedad-empresa .
- Sistema de generación y difusión del conocimiento.

Las regiones así constituidas tendrán, sin duda, una oportunidad en el sistema euro, donde ya la ventaja comparativa (como ocurre a nivel de globalización general) no reside tanto en la dotación de factores y recursos cuanto en la disponibilidad de conocimiento y la capacidad de generarlo y difundirlo y multiplicarlo, lo cual supone pasar a un mundo donde impera la ventaja absoluta en algo. Cuanto más amplia sea esta ventaja absoluta mayor será la concentración de "capacidad de generación de valor añadido" (que no coincide necesariamente con capacidad de producción industrial sino que nos lleva más bien al sector "Servicios asociados a actividad industrial" y deslocalización de parte de ésta).

Exagerando al límite, la región pasa a transformarse, como concepto, en una red neuronal, casi de carácter virtual pero con contenidos reales, aunque con un núcleo físico y geográfico. El desafío será cómo mantener la identidad en el conjunto de esa red difusa interconectada con otras redes.

(3.1.3.) Las exigencias de la implantación del euro.

A la vista del marco general en que se realiza la implantación del euro, que se caracteriza por tres términos "Globalización-Regionalización-conurbaciones tecnológico-industriales",

parece claro que, con ser urgente, no es suficiente, la solución de los temas referidos a los mecanismos del área monetaria óptima y a la necesaria diferenciación en la política monetaria si no hay coincidencia en los ciclos económicos de los países. Estos problemas se dan, unidos a la desigualdad regional, aún con más agudeza a nivel regional (lo que denomino conurbaciones).

En este nivel se aúnan:

- Diversidad de ciclos.
- Diferencia en el punto de partida en cuanto a nivel de desarrollo.
- Diferencia por los impactos de las sucesivas crisis en las regiones con industrias tradicionales.
- Diversidad en la capacidad de generación de conocimiento.
- Diferencia en la capacidad de decisión política para crear el necesario sistema de ciencia-tecnología e innovación

Todo ello hace que, siendo inevitable el proceso de conurbación, la política uniformizadora y monocorde que implica un euro concebido únicamente como un mecanismo en el marco "Globalización-Regionalización" sea necesariamente más negativa y peligrosa a nivel regional.

Esto sugiere que la UE precisa una fuerte reforma institucional, que no solamente se refiere a su estructuración a nivel supra-estatal, sino además a la potenciación de la participación de estas macro-urbes en los procesos de decisión, de modo que a ese nivel se produzca la necesaria coordinación de las actuaciones. Los estados que deben diluirse en la UE deberían ser sustituidos por las áreas de integración natural y las redes de conurbaciones propias de la sociedad del conocimiento y el progreso tecnológico.

Esta es, además, la vía adecuada para que las regiones que hoy están más alejadas del proceso y con tendencia recesiva por el proceso de "deslocalización-concentración" hacia los grandes centros de actividad puedan incorporarse a redes que les permitan un desarrollo armónico con el resto, y al correspondiente proceso de convergencia.

Sin duda que este proceso, de fondo económico, tiene transcendencia política, especialmente en el caso del sistema de comunidades autónomas del estado español. Pero, limitándonos al aspecto económico, la implantación del euro sin abordar el aspecto regional implica un grave riesgo de fracaso para amplias zonas europeas, lo que, dada la diversidad cultural, no deja despejado el horizonte de la construcción europea.

En cualquier caso, ésta es la vía de la necesaria profundización en la construcción política europea.

3.2. El euro útil para el "Gran Mercado"

Si enmarcamos el euro en el proceso del "Gran Mercado" y la " Gran Potencia Económica", pero en la que cada uno de los Estados quiere seguir jugando su papel (no ya en términos económicos, donde se pueden hacer concesiones, sino en términos políticos), entonces el proceso de profundización queda permanentemente cercenado. Simplemente se necesitarán algunos retoques en los fondos estructurales.

En estas condiciones, los riesgos del euro para las regiones se acentúan porque las políticas uniformes y uniformizadoras en búsqueda de la eficiencia desencadenarán en todo caso los riesgos antes aludidos, sin que existan estructuras políticas interesadas en paliar esas consecuencias. Muy al contrario, el interés irá en la dirección de favorecer la materialización de

los riesgos, en cuanto se refiere a la consecución de uniformidades políticas más generales a nivel estatal.

En este caso, todo el aspecto político queda no solamente relegado sino en franco retroceso.

4. A modo de síntesis

A modo de resumen, podría decirse que si se desea una auténtica profundización en la construcción política europea no hay otra vía que acentuar el papel de las regiones. No hacerlo sería fracasar. Y en ese fracaso diríamos que el euro también habría fracasado. Bien es cierto que el propio concepto de región se ve afectado. Ya no se trataría de una unidad meramente geográfica bien definida y delimitada sino de lo que he denominado macroconurbaciones o redes neuronales. Es un concepto dinámico, cambiante, histórico, mirando siempre a un futuro abierto (aunque conserve su identidad mirando al conjunto de su historia).

Si lo que se persigue es la "Gran Merca-Europa" entonces las regiones no solamente molestan sino que se ven sometidas a una tensión difícil de soportar porque está en juego, ni más ni menos, su propia existencia. Por aquí asoma también el fantasma del fracaso europeo. Y en este también diríamos que el euro habría constituido un fracaso.

Diríamos que, en forma paradójica, el euro puede ser un fracaso aunque su implantación como moneda sea un éxito y nos olvidemos ya para siempre de las antiguas monedas nacionales.

Pero, la cuestión está en saber en cuál de estos dos procesos estamos y, en cualquier caso, qué puede hacerse (y que debe hacer cada región) para que resulte posible el proceso más favorable: el de la profundización política de la construcción europea.

REGIONALISMO Y GLOBALIZACIÓN ¿DOS CARAS DE UN MISMO PROCESO?

Ángela SIERRA GONZÁLEZ

Profesora de Filosofía en la Universidad de La Laguna y abogada

1.- ¿Qué se entiende por globalización y por regionalismo?

Difícilmente puede hoy hablarse de *regionalismo*, sin tener en cuenta al referirse a éste, al hecho contemporáneo más significativo y políticamente relevante: la “**globalización**”. La causa es muy sencilla, “**globalización**” y “**regionalismo**” pueden interpretarse como aspectos o caras de un mismo proceso. A saber, el proceso de desarrollo ininterrumpido, desde mediados los años cincuenta, de estrategias multilaterales de integración de espacios subregionales. No se entra a valorar aquí los resultados ni la naturaleza de los objetivos que se han perseguido con el “**regionalismo**” y con la “**globalización**”, solamente señalar que lo que se entiende por **regionalismo** es un proceso político, económico y social consecuencia de la puesta en práctica de estrategias integradoras y que, también, el fenómeno que se entiende por “**globalización**” es el resultado del despliegue de este tipo de estrategias.

Las coincidencias no son casuales y, aunque el fenómeno no sea el mismo, obedece a la misma lógica: la **integración transnacional**. La mejor muestra de ello lo constituye el hecho de que hasta el término “**globalización**” ha sido puesta en cuestión por los expertos¹⁰¹, quiénes han insistido, con razón, que la llamada “**globalización**” no es otra cosa que la consolidación de grandes unidades de carácter supranacional integradas en mercados regionales, en los que predominan, mediante un poderoso tejido de interdependencias, el capital anglosajón, renano o nipón.

La objeción opuesta al término no es baladí, puesto que la denominación empleada para designar este fenómeno es confusa. Se ha tratado con ello de dejar al descubierto las aproximaciones existentes entre el “**regionalismo**” y la “**globalización**”, las deudas mutuas y las divergencias, que van de la mano de escalas no coincidentes de prioridades. Así, el fenómeno denominado “**globalización**” es más limitado de lo que el término usado para designarlo indica y tienen razón quienes piensan que el término mismo induce a la confusión sobre la naturaleza del propio proceso, sus fines, y sus límites. Y nos puede engañar sobre un hecho: el mundo en el que hoy vivimos no es mundo globalmente integrado, sino un **mundo regionalizado o en proceso de regionalización transnacional**. Tal vez, a lo sumo podría hablarse de que las tendencias de desarrollo parecen apuntar hacia la constitución de **macro regiones**, pero aún no estamos en el estadio de una integración multilateral que incluya todo el planeta, aunque esa realidad pueda formar parte de un futuro cercano.

Y, sobre todo, nos empuja, con su ambivalencia, a confundir los efectos con las causas. No es insignificante el error que pueden engendrar. Si recordamos la doctrina convencional y tópica sobre la “**globalización**”, ésta nos refiere a una situación histórica caracterizada por la existencia de sistemas de comunicación de alta tecnología, bajos costes de transporte y libre comercio ilimitado. Pero estos aspectos que *singularizan la globalización, como el hecho más característico de la contemporaneidad*, no nos pueden hacer olvidar que *comunicabilidad e hipermovilidad*, no son lo mismo que integración. Y, como de todos es sabido, se tienden, inexplicablemente, a confundir¹⁰².

¹⁰¹ Es interesante observar como la discusión sobre si el término a emplear debía ser "globalización", o "mundialización" ha desembocado, finalmente, en la puesta en cuestión de qué se entiende por globalización y sus límites.

¹⁰² La facilidad de las comunicaciones hace posible una intercomunicabilidad mundial, casi simultánea, pero esa

Para que haya **integración** se requieren condiciones. Como mínimo la existencia de un proyecto de articulación territorial o institucional y una voluntad política, al amparo de la cual se **organicen** y **regulen** las interdependencias. Y eso sólo se da, actualmente, en tres regiones del mundo. De manera que, lo que se entiende por "**globalización**" no es otra cosa que la constatación del creciente proceso de interdependencia de las tres regiones. O dicho de otra manera, de una nueva forma de interpenetración de los "**regionalismos**".

Como muestra de la gran facilidad para confundir **causas y efectos** nos encontramos con el tratamiento dado a los territorios no integrados, situados en las denominadas "**periferias**" y mantenidos, intencionalmente, al margen de los procesos regionalizadores en marcha. Su marginalidad proviene del hecho de que han sido excluidos de las redes nodales integradoras. Esta circunstancia ha permitido dejar fuera grandes segmentos de sociedades e, incluso, países enteros de los sistemas regulatorios. En particular, se ha dejado fuera a aquellos que no consumen y a los infracomunicados. Ellos no pertenecen al nuevo orden, si entendemos la pertenencia a éste, como una oportunidad y una posibilidad de *ejercer derechos*, de participar en instituciones mediadoras de las interdependencias y de proponer modulaciones a los procesos integradores emprendidos¹⁰³.

2.- Los modelos de regionalismo:

Pero, como se ha dicho al principio, el mundo en el que vivimos está **regionalizado** o, en **proceso de regionalización**. Las fórmulas seguidas son desiguales, pero todas, de un modo u otro conducen a lo mismo, a articular, de acuerdo con un proyecto previo, las interdependencias. Hay una cierta inseguridad respecto del modelo del regionalismo a seguir. Los estilos integrativos no son los mismos en todas las **regiones transnacionales** que se han configurado a lo largo de las décadas pasadas. En algunas áreas geográficas se ha impuesto, el denominado "**regionalismo abierto**"¹⁰⁴, consistente en la conciliación de la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y de la liberación comercial en general, materializada en una multiplicidad de acuerdos subregionales.

El propio modelo europeo, el más que ha avanzado en la plasmación de esquemas integrativos, ha experimentado -y experimenta- vacilaciones que se han materializado en el debate abierto, desde hace tiempo, por la clase de Europa que se pretende alcanzar: una "**Europa de las naciones**", o una "**Europa de las regiones**". Es evidente que la diferencia entre una y otra viene dada por un esquema integrativo distinto.

En todo caso, los modelos de regionalismo y los esquemas integrativos derivados de los mismos no pueden hacer abstracción de las áreas geográficas o de los paradigmas simbólicos-culturales en las cuales se han consolidado las regiones y las subregiones. Para tener éxito han de partir del reconocimiento de que la región no es, solamente, un territorio, sino, también, es una **dimensión temporal y moral**. Naturaleza e historicidad se encuentran en ella y se han conjugado para desembocar en una forma singular de producir, distribuir, consumir y vivir. Formas que han

intercomunicabilidad no es en sí misma la expresión de una voluntad de integración. Todo lo contrario, a veces, incluso, favorece la fragmentación y la desestructuración de grandes territorios de los denominados "periféricos", en la medida en que la comunicabilidad puede debilitar los procesos de identificación colectiva grupal y provocar una pérdida de referentes sociales, que conducen a la quiebra de los paradigmas simbólicos-culturales de las periferias.

¹⁰³ Este hecho no impide que los nuevos universos simbólicos resultantes de la intercomunicabilidad mundial, que ponen en circulación valores y estilos de vida estándares, se conviertan, en cierta medida, para los territorios periféricos en órdenes prescriptivos.

¹⁰⁴ El denominado "regionalismo abierto" se ha practicado por algunos países de América Latina y consiste en la combinación de acuerdos de integración regional, sujetos a esquemas integrativos, cuyos límites, se pactan por los países signatarios para constituir esferas de acción comunitaria con sus propios mecanismos de toma de decisiones y simultáneamente, insertarse en áreas externas de libre comercio, mediante convenios no preferenciales.

tenido un carácter evolutivo y que necesitan ciertas condiciones necesarias para llegar a ser y poder reproducirse y contra las cuales no puede construirse ningún regionalismo.

3.- Los conflictos inherentes al regionalismo

Pero, con independencia de los esquemas integrativos seguidos, éstos provocan efectos distorsionadores en la lógica interna del funcionamiento estatal, más allá de la esfera económica. Y, como era de esperar el papel futuro del Estado y su presente ha empezado a ser objeto de preocupación¹⁰⁵.

De estas preocupaciones, más o menos, justificadas se desprende que el Estado no sólo, como articulación política, sino, también, como espacio simbólico sigue siendo, en la actualidad, el lugar **fundamental de la identidad para las colectivos y los individuos**. En este momento no tiene un sustituto, funcionalmente equivalente, en términos de capacidad para generar adhesión y reconocimiento recíproco entre los individuos. Por inercia, se le sigue atribuyendo, en exclusiva, la facultad de otorgar **sentido y finalidad moral** a la vida del individuo.

De hecho, el Estado-nación sigue apareciendo, como la esfera del orden y de la razón. El localismo, e, incluso, *el regionalismo, no aparece investido de la misma racionalidad*. En algunos casos, se les representa como generador de irracionalismo, cuando no, abiertamente, de desorden. Siempre como una **ruptura particularista** de un universalismo humano, representado como un logro histórico, el universalismo estatal.

4.- Los conflictos del regionalismo europeo

¿Qué sucede en Europa? ¿Se han presentado en la construcción europea estas distorsiones? ¿Se han evitado? ¿Son motivo de conflicto? Hay de todo un poco.

El regionalismo europeo ha sido considerado, como modélico. Se ha pretendido aplicarlo, con limitaciones en otras áreas geográficas¹⁰⁶. Es el más avanzado, en la medida que ha sido capaz de institucionalizarse, mediante procesos de decisión, sumamente complejos con la finalidad de garantizar el aumento de la capacidad de acción conjunta, ha dado lugar a la fijación de principios y objetivos autónomos, a la creación de una moneda unitaria, como símbolo e instrumento de la integración del mercado, a la configuración de una personalidad económica externa que negocia y suscribe acuerdos. Pero, desde el momento, que ha formulado políticas que conciernen a todos los países de la Unión y que éstos deben de convertir en políticas internas se ha convertido, igualmente, en un factor de distorsión de la acción de gobierno.

Actualmente, se ha dicho que estamos en el principio del fin de los espacios nacionales como sujetos decisivos de la economía, de los mercados nacionales, de las políticas nacionales y hasta de las democracias nacionales. Puede ser prematuro hablar en esos términos, pero expresa un estado de conciencia.

¿Qué ha sucedido en la Unión Europea? ¿Ha contribuido el proceso de integración económica seguida en los últimos diez o quince años a una quiebra del sistema interestatal? Sin duda, no hay

¹⁰⁵ Los avances de la integración regional que han ido vaciando de contenido al Estado suscitan la necesidad de una redefinición de la autoridad de éste, pero para realizar esa redefinición, sería preciso un cambio de valores que afectarían, particularmente, al papel que ha jugado la homogeneidad, como objetivo político a perseguir. Es obvio, que las estrategias integradoras suelen ser transculturales y transnacionales por tanto la homogeneidad representaría un obstáculo real para cualquier proceso de integración.

¹⁰⁶ Los países signatarios de Mercosur han seguido, en parte, como modelo, los esquemas integrativos europeos, si bien, matizados por la práctica del "regionalismo abierto".

más que ver como se ha producido un movimiento en ciertos países para **renacionalizar ciertas políticas europeas de las denominadas “comunes” y el retorno, en momentos de crisis, de las reuniones bilaterales**, para comprender la profunda debilitación que ha experimentado el estatalismo. Pero esa quiebra no ha ido acompañada de la creación de un nuevo **sistema de referencias identitarias, que permitan al ciudadano común reconocerse, como miembro de una comunidad integrada e integradora**. Así, que sin referentes respecto de los cuales establecer identificaciones colectivas o individuales, el proceso de integración regional ha provocado -y provoca- profundas tensiones, cuando no dudas y **sospechas sobre su oportunidad y eficacia**.

En este contexto, podría decirse, que la conflictividad del regionalismo europeo tiene dos esferas, una cuantitativa, **la desnacionalización de subregiones**, y otra cualitativa, las repercusiones de la desnacionalización en la soberanía de los Estados miembros.

¿Cuál es el peso que han tenido en la construcción europea los temores a acabar ejerciendo una tarea de gobierno sin soberanía? ¹⁰⁷ Ha habido, en muchos sentidos, una aceptación acrítica de estas temores. De hecho, esos temores provocados por las acciones políticas comunes han llevado a la aceptación de una **convergencia funcionalista**, fundada en la idea de que, mediante la integración de sectores sucesivos de actividad, se llegaría a construir una Europa política rehuendo, siempre, toda connotación previa para evitar que ésta pudiera mirarse con recelo y tomarse como un ataque a la soberanía de los Estados, que sigue considerándose, todavía, como garantes únicos de los intereses de los países miembros.

Pero, a pesar de ello, los pasos dados en los esquemas integrativos arbitrados han **producido una redistribución del protagonismo político, aunque no del poder**. Una prueba a favor de lo dicho lo constituyen las enormes dificultades habidas para lograr **la autonomización del proceso de toma de decisiones y la sustitución total de la práctica del consenso por la decisión mayoritaria**.

Por otro lado, no hay que perder de vista, que no todos los temores están relacionados con la posibilidad de perder soberanía, algunas tienen que ver con el hecho de que el **regionalismo** engendra incertidumbres respecto **al porvenir de la futura autonomía de decisión de las instituciones democráticas, que están en el presente sujetas a control social, mediante procedimientos electivos y, cuya acción administrativa o política puede ser mediada por instancias que no son electivas. El temor a la intrusión de intereses “no controlados” o “no controlables” en las decisiones de las instituciones europeas vuelven sospechosas las políticas integradoras**. También, provienen, claro, del sentimiento de pertenencia de los ciudadanos. De ahí, que se rechace, con mayor vehemencia que nunca, la idea de una Europa federal.

Pero, con ser ese un hecho innegable, también, las tensiones suscitadas por las estrategias integradoras y sobre las resistencias que se le oponen expresan que hoy nos encontramos ante una incapacidad relativa para establecer un equilibrio entre el regionalismo transnacional y el nacionalismo y que este no es absoluto un problema de corto alcance, puesto que los cambios de paso en las estrategias de integración tienen que ver con esa falta de equilibrio y con las dificultades para practicar una nueva redefinición, que consagre para el Estado-nación y para la región, esferas no antagónicas, sino complementarias. Al menos, en una etapa de transición. En el origen de esa incapacidad se halla la confusión presente entre el Estado, como comunidad política, definida territorial y jurídicamente y las comunidades en sentido antropológico o existencial, definidas por valores, creencias y una representación simbólica de la propia diferencia.

¹⁰⁷ De hecho, esta posibilidad gobernar sin soberanía, se ha admitido como viable, en la medida que el proceso de pérdida de la soberanía de los Estados, en ciertas esferas de actuación, no parecen tener vuelta atrás.

5.- Los logros del regionalismo europeo

Se puede ser consciente de la vulnerabilidad del regionalismo europeo, de la mano de la conflictividad surgida en su seno y todavía no resuelta, pero, es forzoso reconocer que ha provocado profundos cambios que tienen que ver con el acierto de sus esquemas integrativos, aunque esos aciertos hayan sido relativos. Para entenderlos mejor debemos empezar por hacer algunas preguntas ¿Cuál es la geografía estratégica de la integración o, más conceptualmente, la forma específica de **territorialidad** que está modelándose en la actualidad en la Unión Europea? ¿Cómo debemos de juzgar las posibilidades y los logros reales conseguidos?

La comunidad europea es rica en su diversidad, 180 regiones la constituyen, pero la diversidad, en sí misma, no explica la perduración de las resistencias que suscita la aplicación de sus políticas. Hay más motivos. El más significativo de entre ellos, consiste en que el regionalismo europeo ha partido de serios problemas de **fondo y forma**, tales como, naciones sin Estado, regiones sin representación política unitaria, o, al menos, con desigual capacidad reguladora pública. Existencia de etnias y *nacionalismos históricos*, con diversos grados de reconocimiento y aceptación, así como, de comportamientos sociales expresivos de un tipo de valores compartidos, que se adoptan en beneficio, no de una universalidad simbólica transnacional y transcultural, como pretende ser la europea, sino de una **especificidad diferencial vinculada al Estado-nación**.

Además, el regionalismo europeo ha tenido que construirse partiendo de grados distintos de autonomía administrativa y de jerarquía territorial, que forzosamente llevaban aparejada, como un problema, la discontinuidad, de los sistemas jurídicos, cuyo grado de compatibilidad era aleatorio, según pertenecieran o no tradiciones constitucionales análogas, y, también, ha tenido que enfrentarse con sistemas económicos con grados divergente de **funcionalidad y eficiencia**.

Todas estas circunstancias han constituido una verdadera carrera de obstáculos a salvar. Y, naturalmente, no todos han sido salvados satisfactoriamente. El que más dificultades ha presentado ha sido el principio del antagonismo de los territorios. Un principio básico de los Estados-naciones consistente en que, según los Estados son realidades políticas, mutuamente excluyentes y opuestas, las regiones o subregiones que los formaban, también, están sujetas a la misma ley de oposición y exclusión. Este principio de antagonismo sigue, parcialmente, condicionando las políticas europeas. Los largos procesos de transacción para acordar las políticas comunes y para llevarlas a efecto, tienen mucho que ver con la conversión de la presunción del antagonismo en un instrumento operacional. Incluso, el objetivo de la cohesión, concebido, como un intento de mejorar las condiciones de las unidades domésticas particulares, los espacios subregionales, de los países miembros se ha resentido, constantemente, de la influencia de ese principio.

Pero, a pesar de ello, podría decirse que el proceso de integración europeo ha sido, en parte, la expresión del reconocimiento de la continuidad, más allá, de las demarcaciones impuestas por los Estados y de la invalidación parcial del principio de oposición. Hay que reconocer que ha habido programas que han facilitado una hipermovilidad en la circulación de bienes y mercancías, como los que atañen a las redes transeuropeas, y que éstos, intencionalmente, han supuesto la **desnacionalización parcial de ciertas subregiones**¹⁰⁸ y la demostración de la continuidad económica, más allá de la soberanía de los estados y esta demostración de la continuidad ha alcanzado un cierto valor político, aunque haya que relativizarlo, porque no ha dado lugar a la aparición de nuevas estructuras en las que se reinserten los espacios **subregionales desnacionalizados**.

¹⁰⁸ El proceso de integración europeo ha supuesto la creación de una economía de espacios, que se ha extendido trabajosamente, más allá de la capacidad reguladora de un solo Estado y con ello se ha asumido el principio consistente en que las demarcaciones subregionales no pueden seguir siendo arbitrarias ni ir racionales.

6.- ¿Es posible una involución del regionalismo?

¿Nos encontramos ante el peligro de una posible involución del regionalismo europeo? ¿Es posible una vuelta atrás? El hecho de que, circunstancialmente, en la Unión se hayan configurado un eje de influencia formado por dos o tres países, que actúan, en el concierto internacional con independencia de las instituciones de la Unión, con creciente rotundidad y firmeza y que asumen, sin problemas, **que sus intereses pueden llegar a entrar en competencia con aquéllas**, añade incertidumbres al futuro del regionalismo. Como lo añade, el que otros países, menos influyentes, tengan que negociar, dentro de las instituciones europeas, desde la suma de sus debilidades. La restauración de las políticas estatales y la debilitación de las comunes no es el único peligro existente. Hay otros. La recreación de una política exterior de autoafirmación nacional por parte de algunos países no contribuye a mejorar las expectativas de progreso de los esquemas integrativos.

Por otro lado, en el interior de la Unión hay países que empiezan a sentirse incómodos con el papel de comparsas y empiezan a contemplar otras alianzas, a representarse otros escenarios, que pasan por la vuelta a la política de acuerdos bilaterales en los que se prioricen los propios intereses. En particular, son, para todos, tentadores los acuerdos con Estados Unidos. Acuerdos, que siendo expresivos de valores compartidos con este país, como sucede, con Alemania y Reino Unido, también, son expresivos de intentos de alcanzar un protagonismo individualizado. Explicitan la ambición de tener voz propia. Y los pequeños países no pueden ignorar el modelo de actuación ofrecido por los grandes, que lejos de dar protagonismo a la Unión, se la restan.

Pero hay otros problemas, además de los reseñados, nacidos del **temor a perder influencia política**. Así, a los temores que despierta la posibilidad de la ruptura del universalismo estatalista se suma el temor a que la integración desemboque en que los propios intereses pierdan peso en una **macro unidad fragmentaria y desestructurada** en la que el centro de gravedad se desplace hacia los que han mantenido sus territorios cohesionados a salvo de identidades subregionales conflictivas entre sí, mediante el recurso a la homogenización de las diferencias.

Puede que el futuro pase por practicar el denominado “**regionalismo abierto**”, consistente en lazos multilaterales, con países diversos. Si eso fuera así, no estaríamos en el mejor momento del regionalismo europeo y el ideal, acariciado durante tanto tiempo, la disolución de los Estados nacionales en una Europa unida, transcultural y transnacional, sigue estando lejos. La práctica desaparición en la escena internacional de una política exterior europea común lo hace aún más lejano.

AMPLIACIÓN, DIVERSIDAD Y UNIÓN EN LA EUROPA DEL EURO

José María MUÑOA GANUZA

Comisionado del Lehendakari para las Relaciones Exteriores

La entrada en circulación del Euro, el 1 de Enero de 2002, como moneda común de los europeos, constituye al fin, la materialización de una idea concebida y desarrollada durante años por los partidarios de una mayor integración, lo que ha supuesto un avance formidable para la construcción europea. La moneda única, que parecía imposible hace escasamente diez años, es hoy en día una realidad, tras 50 años de esfuerzos, perseverancia y paciencia. La relevancia del Euro consiste en haberse convertido en un instrumento necesario para la economía y el mundo empresarial europeo, así como para habilitar a la Unión Europea a que se exprese por primera vez con una única voz en el mundo. Es por ello, que su llegada es considerada como un momento histórico de la construcción europea, por ser la primera realidad tangible para sus ciudadanos.

Ahora bien, la moneda única es un paso necesario pero insuficiente para alcanzar el objetivo prioritario de los padres de Europa, que era, es y será, fundamentalmente conseguir y mantener la Paz en el continente. Por ello, hoy más que nunca, resulta indispensable defender la profundización en la integración europea, para conseguir una Europa políticamente fuerte en la que el Euro, resista las circunstancias y presiones políticas que puedan surgir en el futuro, como consecuencia de los enfrentamientos entre los países miembros de la Unión, en una defensa egoísta de sus propios intereses. La Unión Europea es un caso excepcional en la historia, porque constituye la primera unión monetaria de un grupo países, sin que haya existido previamente una unión política, rompiendo así con la asociación tradicional de los conceptos de moneda y país. Sin embargo, si la UE pretende enfrentarse a los retos que se le presenten en un futuro en las esferas internacionales, el avance hacia una unión política no puede esperar.

Si bien existen ciertas condiciones que han de respetarse para asegurar una construcción política que ofrezca resultados positivos y satisfactorios, la base es la existencia de una verdadera voluntad política y confianza recíproca por parte de todos los integrantes del proyecto europeo. Sin embargo, los Estados no siempre muestran dicha voluntad y se niegan a la transferencia de unas pocas competencias que la Comisión precisa para la constitución de una unión política (tal y como ocurrió con el Tratado de Niza). Como consecuencia, la Comisión tiende a remediar su frustración mediante la asunción de competencias que según el principio de subsidiariedad, no deberían de corresponderle. Este principio proclama que la Unión asuma las competencias cuando los Estados no estén capacitados para alcanzar los objetivos comunitarios por sí solos. En este contexto, la construcción europea se complica, ya que el ciudadano constata un "regateo" entre los Estados miembros, que olvidan con frecuencia la perspectiva europea, en un intento de aferrarse excesivamente a la defensa del interés nacional, en lo que parece que lo más importante es conseguir las mayores subvenciones posibles o al menos, más que los países vecinos o los gobiernos anteriores de su propio Estado. Por ello, un proyecto tan complejo e importante no logra avanzar lo suficiente, ni tampoco el entusiasmo del ciudadano europeo.

Por otro lado, considerando que la construcción europea debe basarse en una relación de confianza, la Unión debe respetar seriamente la diversidad de los integrantes de este proyecto. Esto es muy importante, ya que muchas veces se tiende a la homogeneización únicamente por criterios de simplicidad intentando evitar de esta forma, la carga de trabajo que exige la adopción de soluciones distintas para asegurar el respeto de la diversidad. Ahora bien, estoy

convencido de que en este sentido, cualquier intento de simplificación estaría destinado al fracaso.

Por todo ello, ha llegado el momento de asumir que continuar construyendo una Europa de parches resulta inviable y que es necesaria una verdadera reforma, para que se pueda construir un proyecto político más democrático y global. A modo de ejemplo, imaginemos que se crea una nueva empresa que integra a 30 sociedades. En este caso, no se admitiría que se mantuvieran las estructuras de cada una de las empresas que la integran. A su vez, los 30 Presidentes y Directores Generales no se mantendrían y la estructura de la cúpula se transformaría por completo. Dicho esto, y volviendo al caso de Europa, la gran pregunta es saber en que cómo se transformarán los Estados Miembros para adaptarse a la nueva configuración de la Unión Europea del mañana.

A este respecto, la Conferencia Intergubernamental de 2004, se perfila como el marco adecuado para ofrecer respuesta a estas difíciles cuestiones, mediante un largo proceso que comenzará su andadura en la Cumbre de Laeken. Para dicha fecha, los Estados ya tienen un guión, cuatro temas recogidos en la Declaración Política anexa al Tratado de Niza: 1) El Status de la Carta de Derechos Fundamentales y por lo tanto, abordar la cuestión de la creación de una Constitución Europea, 2) La Simplificación de los Tratados existentes, 3) Papel de los parlamentos nacionales en el entramado institucional y 4) La Delimitación de competencias entre los Estados Miembros y la Unión Europea. Pero ésta no es una lista cerrada y pueden y deben incluirse otros temas, especialmente el referente al papel que deben jugar las Regiones con competencias legislativas o denominadas "constitucionales", en la Europa del mañana. Este tema, particularmente en lo que a las regiones con competencias legislativas concierne, ha sido abordado con poca seriedad hasta el momento. El Gobierno Vasco participa activamente en el Comité de las Regiones, criticándolo de forma constructiva al mismo tiempo, puesto que es un órgano de representación que no ostenta rango de institución, su papel es meramente consultivo y engloba además a entes muy dispares, como son, las regiones con competencias legislativas (el Land de Baviera, por ejemplo), las regiones con poder de gestión y ejecución (como pueda ser cualquier región de Francia) y los municipios (el alcalde de una ciudad). Esta diversidad y el hecho de que no posea rango institucional, hacen pensar que el Comité de Regiones fue creado así a propósito, para que no funcionara adecuadamente. Actualmente, la Unión Europea es una unión de Estados, hecho que debe ser reconocido y asumido. En consecuencia, el papel de las regiones depende esencialmente de los Estados en los que están integrados. Los modelos de participación de las regiones en Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido son mucho más avanzados que el nuestro. En el Estado español, se exige la posición común de todas las CCAA, tarea que no resulta fácil. Sin embargo, el funcionamiento de este sistema parece contradictorio puesto que una vez logrado dicho consenso, es rechazado por el mismo Gobierno Central que ha acordado la norma. Recientemente, las CCAA han defendido unánimemente su participación activa y directa en los Consejos de Ministros Europeos, postura que ha sido rechazada por el Ministerio de Administraciones Públicas, obediendo órdenes directas del Presidente del Gobierno.

La Europa del futuro es avanzar hacia una Europa que vaya a más, es decir, hacia una mayor integración. Para ello es necesario dotar a la Unión de ciertas competencias, y que las pueda ejercer de forma plena. La clave de la cesión, no reside tanto en el número de las mismas, sino en su importancia: deben ser competencias prioritarias. En esta línea, el Gobierno Vasco se muestra dispuesto a una cesión de competencias siempre que se pretenda una gestión más eficaz del conjunto desde la Unión para el conjunto de los ciudadanos vascos y europeos. El tema de la armonización fiscal es un buen ejemplo. El Concierto económico, es un instrumento, de crucial interés para el Gobierno Vasco, pero no habría mayor objeción en cederlo a la Unión Europea siempre que se cumplan dos condiciones: 1) La cesión debe de ser hecha por el Gobierno Vasco y no por cualquier otra instancia de poder en nombre del mismo, puesto que la competencia pertenece a Euskadi; 2) Una vez cedida la competencia, el

Gobierno Vasco reclama el derecho a participar en las instancias en las que se ejerce dicho poder transferido.

En cuanto al ámbito social, más Europa significa una Europa más cohesionada. Las disparidades existentes entre las regiones ricas de la Unión y las regiones de los países del Este, miembros de la UE en un futuro próximo, son abismales, y esto no es justo ni viable si queremos construir un proyecto común. Por lo tanto, es imposible ignorar la realidad y no asumir que la ampliación requerirá un mayor esfuerzo económico, por lo que ya es hora de reconocer que la cifra actual del 1,27% del PIB resulta ridícula. La recuperación y crecimiento económico de algunos sectores durante los últimos años, demuestra la validez y utilidad de los fondos estructurales. Esta experiencia positiva, es por lo tanto lo que motiva a Euskadi a contribuir económicamente, y por qué no, aumentar los recursos en un futuro, cuando la ampliación se convierta en una realidad.

Este es el camino, para conseguir la Europa que pretendemos y queremos desde Euskadi, porque entendemos que ésta es la vía para lograr la paz. Para que esta paz sea además duradera, debemos promover como elementos fundamentales, la implicación de todas las instituciones democráticas en la resolución de los problemas en el lanzamiento de este proyecto europeo común y la solidaridad entre los ciudadanos europeos. Es por ello, que opinamos que el Euro constituye en sí, un primer paso indispensable y alentador, que debiera ser seguido urgentemente por otros para avanzar hacia esta nueva realidad: la unión política de Europa.

LA EMPRESA VASCA EN EL ESPACIO EURO

José Guillermo ZUBIA
Secretario General de Confebask

Quiero en primer lugar agradecer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo su amable invitación para participar en este acto, a la vez que felicitarle por la organización de estas jornadas, que sin duda van a constituir un buen revulsivo ante uno de los mayores cambios que todos y cada uno de nosotros va a experimentar a lo largo de su vida, como es la puesta en marcha de una moneda única para un buen número de países europeos.

A lo largo de estas jornadas se ha examinado tanto los antecedentes del euro, como los impactos en diversos sectores sociales, lo cual me releva de hacer cualquier consideración al respecto y nos permite entrar de cara directamente al tema que tenemos encomendado: "Las empresas vascas en el escenario del Euro".

Con toda seguridad a lo largo de las anteriores intervenciones habrá quedado claro que el euro nos afecta con mayor o menor intensidad pero, en todo caso, en modo muy importante a todos los ciudadanos y a todas las entidades.

¿Qué supone el euro para las empresas?

Seguramente lo primero que hay que indicar es que el euro ya viene produciendo efectos para las empresas y para la sociedad, desde que iniciamos la "preparación del examen" de ingreso en la U.E.M. y sus efectos no se agotan con la finalización al período de desaparición de las monedas nacionales, el 1 de Marzo de 2002.

Desde 1999, una vez que pasamos el examen para ser miembros de la U.E.M., nuestra moneda tiene un tipo de cambio fijo respecto a las restantes divisas de la Unión, la política monetaria, los tipos de interés... han sido transferidos al B.C.E. y ejercida por ésta, y las políticas económicas están sometida a los límites de déficit, endeudamiento... de la U.E.M. Esta situación como digo ha tenido ya impacto, y muy positivo por cierto, para las empresas y ciudadanos vascos. La época de fuerte crecimiento económico, saneamiento de las finanzas públicas y espectacular creación de empleo, que hemos tenido en los últimos años se ha debido en buena medida a ese "anticipo" del espacio euro.

De otro lado, como luego desarrollaremos el nuevo escenario económico que produce la entrada en vigor del euro tiene una proyección de futuro, que no se agota con la eliminación física de las monedas nacionales.

¿Qué implica para las empresas el espacio euro?

Sin duda alguna la moneda europea plantea a las empresas dos tipos de problemas:

- Unos en tanto en cuanto es una nueva moneda. Son los problemas Operativos.
- Otros en tanto que moneda única para un conjunto de países. Son los problemas Estratégicos

PROBLEMAS OPERATIVOS:

Seguramente porque son los más visibles, la problemática operativa es sobre las que más se ha debatido. Por ello, respecto a esta cuestión me voy a limitar a una breve referencia. La

entrada en vigor de una nueva moneda, única o no, acarrea incremento en costes, dificultad de operaciones... en una buena parte de empresas. Son costes en dinero y en tiempo.

Así, en la Banca o las Entidades Financieras hay costes directos: cambios de cajeros, distribución de la nueva moneda, redenominación de operaciones, que suponen un incremento de costos y a la vez una disminución de ingresos: comisión de cambio...

En otras empresas, como las de vending, despacho automático, también se producen costos directos y trastornos específicos.

En todas las empresas se producen cambios contables, informáticos, redenominaciones de capital social, modificaciones de tarifas,... que comportan costes y trastornos nada despreciables.

Pero seguramente el sector más afectado será el del comercio y servicios minoristas, dado el papel que sobre él han hecho recaer las autoridades comunitarias:

- Va a tener problemas como cualquier usuario que maneje numerario.
- Pero, sobre todo, va a tener problemas como introductor o distribuidor del Euro. La operación de cobrar en pesetas y devolver en euros va a ser ciertamente dificultosa. Téngase en cuenta cual es la dimensión media (3 trabajadores) de esos establecimientos. El sector está haciendo un gran esfuerzo de preparación, pero va a necesitar de nuestra comprensión y apoyo.

En general estos efectos operativos se caracterizan porque:

- Aun no se han producido o si se quiere se producen con la puesta en circulación física de la moneda.
(Esta característica no se da en las operaciones financieras que ya vienen produciéndose en euros desde hace tiempo, aun no existiendo en expresión física).
- La segunda característica es que sus efectos son cortos en el tiempo, porque en cierto modo se agotan el 28 de Febrero del próximo año o, si se quiere, se agotan sus efectos específicos en esa fecha porque a partir de la misma serán generales para todas las empresas y ciudadanos.

EFFECTOS ESTRATEGICOS:

Con ser importantes esos efectos operativos, los realmente importantes y sobre los que a menudo menos se debate, son los aspectos estratégicos.

El euro, por encima de todo, al ser una moneda única para un importante conjunto de países, supone un radical cambio del escenario en el que las empresas vascas se van a desenvolver, y ello lleva aparejado el reto estratégico de buscar su posición competitiva en ese escenario.

EL ESCENARIO:

¿Cuáles son las características en este escenario?

A mi modo de ver serían los siguientes:

- Un marco económico estable que facilita el crecimiento sostenido.
- Un mayor protagonismo de la iniciativa privada.

- Mayor competencia.
- Intensificación de las relaciones comerciales.
- Más posibilidades de financiación.
- Más procesos de concentración empresarial.

a) *Un marco económico estable que facilita el crecimiento sostenido:*

De un lado los criterios de convergencia y el pacto de estabilidad configuran un nuevo panorama macroeconómico de estabilidad de precios, de déficits públicos controlados. De otro lado una moneda única para el conjunto de países de mayor desarrollo aleja el riesgo de tormentas monetarias.

De otro lado, la reducción en la apertura del conjunto de países al euro, que conlleva la integración de mercados, hará disminuir considerablemente el riesgo de inflación importada.

Estamos pues ante un nuevo patrón de comportamiento económico que prima los crecimientos sostenidos frente a crecimientos explosivos y volátiles.

Además en la medida en que el euro nos "igualará" con países más desarrollados nos posibilita y nos aboca a un crecimiento mayor. En los últimos años hemos crecido más que la UE y lo vamos a seguir haciendo. Incluso en momentos de mayor debilidad como los actuales nuestro comportamiento será mejor.

Este escenario de estabilidad y crecimiento sostenido debe permitir y exige planificar la actividad empresarial a medio y largo plazo.

b) *Un mayor protagonismo de la iniciativa privada:*

El establecimiento del criterio de déficit público dentro de los criterios de convergencia y la suscripción por parte de los países que accedan a la Unión Europea del pacto de estabilidad, por el que se comprometen a mantener déficits públicos inferiores al 1% del PIB, trasluce una clara decisión de los Estados de disminuir su presencia en la actividad económica y por lo tanto, encumbra a la iniciativa privada como principal y casi único motor del crecimiento económico.

Este hecho, conllevará que los gobiernos en su ánimo de promover el crecimiento manifestados por las empresas, como principales exponentes de la iniciativa privada y por lo tanto, principales catalizadores del crecimiento económico de los países.

c) *Mayor competencia:*

Indudablemente el espacio euro va a suponer un fuerte incremento de la competencia (y consecuentemente de disminución de precios) al concurrir los siguientes factores:

- Una mayor transparencia que va a permitir de inmediato estimación comparativa de precios. El cliente va a identificar de modo instantáneo cual es la mejor oferta, al estar todos formulados en una misma moneda
- Una moneda única elimina la barrera de las operaciones y controles de cambio y por ello facilita el acceso a otros mercados y de otros competidores.

- La moneda única elimina el riesgo-país y el riesgo de cambio.
- La estabilidad de precios que la U.E.M. trata de consagrar, hace que el traslado a precios de los incrementos de coste sean una posibilidad cada vez más remota y, por lo tanto, de presión competitiva vía costes será creciente.

d) Intensificación de las relaciones comerciales:

La desaparición de las barreras monetarias, de los costes y riesgos de cambio, la agilización de los intercambios comerciales incrementará, de hecho, ya está incrementando las transacciones comerciales entre el espacio euro. Es una consecuencia inmediata de cualquier proceso de liberalización comercial.

e) Más posibilidades de financiación:

La Unión Monetaria en la medida que limita los déficits públicos libera recursos captados por el sector público, hacia el sector privado.

Por otro lado, la U.E.M. determinará, y ya lo estamos viviendo, un entorno de tipos de interés bajos y estables.

La conjunción de esos factores hace que exista un mayor volumen de recursos hacia el sector privado, un mayor volumen de recursos para la inversión empresarial de las propias entidades financieras (y de los particulares) como necesidad de rentabilizar sus recursos, y una fuerte disminución de los costes financieros. (Lo que explica en parte los buenos resultados empresariales de los últimos años).

Además la moneda única abre a las empresas nuevos mercados financieros y nuevos instrumentos de financiación, que hasta ahora estaban cerrados por estar nominados en diferentes divisas.

f) Procesos de concentración empresarial:

Un escenario macroeconómico diseñado para favorecer un crecimiento económico estable y que al instaurar una moneda común, elimina las barreras para un fortalecimiento de las relaciones comerciales, es un campo abonado para la aplicación de políticas de crecimiento empresarial.

Políticas empresariales que tratarán de obtener cuotas de mercado importantes dentro del mercado euro y por lo tanto, será habitual asistir a procesos de concentración empresarial con el fin de obtener las economías de escala necesaria para luchar por el liderazgo en este nuevo mercado euro.

Ahora bien, hasta ahora hemos examinado las características positivas del nuevo escenario, pero es indudable que el mismo también lleva aparejada una serie de INCERTIDUMBRES y RIESGOS.

1) Imposibilidad de recurrir a devaluaciones:

En el pasado la pérdida de competitividad de una economía se corregía por parte de los Gobiernos, a través de la devaluación de la moneda, es decir, la devaluación venía a

restablecer la competitividad perdida, a base de abaratar nuestros productos corrigiendo a la baja el valor de la moneda.

En el escenario euro esto ya no es posible, en ningún caso entre los países de en la Unión y que operan en la misma moneda frente a terceros únicamente si lo fuera para el conjunto de la Unión y esto no se producirá por una decisión del BCE sino por los mercados. Y esta imposibilidad de devaluación quiere decir que las pérdidas de competitividad se pagarán con ajustes reales, es decir, cierre de empresas, paro.

Esto obliga a las empresas a centrar su competitividad en su eficiencia, reducción de costes, productividad, calidad,...

2) *Moneda fuerte:*

Pero el Euro no solamente impide devaluaciones competitivas sino que además, con independencia de la coyuntura actual, está llamada a ser y será a medio plazo una moneda fuerte. Y su fortaleza vendrá proporcionada y provocada por las economías más eficientes de la Unión. Eso quiere decir que, desde el punto de vista monetario, nuestros productos serán caros frente a terceros. En otras palabras tenemos el reto de ser tan eficientes como los mejores, de lo contrario "pagaremos" las eficiencias ajenas.

Competir en estas condiciones, que en el pasado era patrimonio casi exclusivo de los alemanes, es un reto con especial importancia para quienes hemos tenido una moneda más bien débil.

3) La transparencia y mayor competencia, a los que me he referido con anterioridad suponen una clara "desprotección" de los mercados internos y en la misma medida que suponen para nuestras empresas la posibilidad de acceder a nuevos mercados, suponen el riesgo de que nuestro mercado interno no sea disputado por empresas de otros países.

4) Escenario no inflacionista, igualmente comentado con anterioridad, debe modificar profundamente la gestión en la medida en que no podemos trasladar a precios eventuales incrementos de coste. Esto obliga a las empresas a ser especialmente rigurosos en la gestión y reducción de costes.

5) La dimensión empresarial puede constituir un serio riesgo para las empresas vascas en el nuevo escenario. El euro supone la efectiva implantación del mercado único europeo.

El acceder a todos los mercados de la Unión (e incluso a los de un mundo cada día más globalizado) exige una dimensión adecuada y que desde luego no es el que hoy tienen las empresas vascas.

El 77% tienen 2 ó menos trabajadores.

El 95% tienen menos de 10 trabajadores.

Únicamente el 1 % tiene más de 50 trabajadores.

Con esta dimensión es difícil operar en una economía en que los mercados y los competidores cada vez son más mundiales, y se nos limita en modo importante nuestra:

- Capacidad de oferta
- Capacidad de negociación
- Capacidad de comercialización
- Capacidad de financiación
- Capacidad de investigación

Una mayor dimensión no implica necesariamente la anulación de la empresa sino que obliga primero a replantearse el tamaño de la empresa y después a abordar la cooperación con otras empresas para superar esas limitaciones.

6) *Concentración de decisiones:*

El mercado único europeo y la moneda única implican que cada empresa puede aprovisionarse en cualquiera de los países de la Unión. En esa medida las decisiones de compra cada día se concentran más, en tanto no son decisiones sobre un mercado local, y por ello se transforman las relaciones cliente proveedor, alejándose de nuestro entorno más inmediato.

7) *Pérdida de capacidad de influencia sobre las políticas económicas:*

La concentración de políticas económicas en el ámbito de la Unión hace que los agentes locales, sean las empresas o las organizaciones empresariales, pierden capacidad de influencia en las políticas macroeconómicas. (Ello nos obligará a concentrarnos aún más en las políticas microeconómicas).

8) *Limitaciones de políticas económicas:*

Tanto la entrada en vigor de la moneda única como su instrumento el Pacto de Estabilidad, limitan extraordinariamente la capacidad de los Estados para desarrollar políticas presupuestarias anticíclicas, en la medida en que se limita el déficit público (1% del PIB), lo cual en momentos como los actuales es excepcionalmente importante.

¿Qué exige el Euro a la empresa vasca?

En primer lugar y por encima de todo conocer las características del nuevo escenario.

En segundo lugar adaptar los procesos del negocio al cambio de moneda: contabilidad, informática, contratos... teniendo siempre en cuenta que:

- Todas las empresas tendrán que ajustar su operativa al Euro
- Unas lo harán y lo están haciendo ya antes y otras después, pero insisto todas
- Unas empresas tendrán mayores costes de adaptación que otras

En tercer lugar, y sin ninguna duda lo más importante, las empresas deben definir un planteamiento estratégico para adaptar su posición competitiva a ese nuevo escenario y superar los riesgos e incertidumbres antes descritos.

Habremos de replantear el ámbito geográfico de nuestras operaciones, sean de venta sean de aprovisionamiento; redefinir nuestro tamaño; apostar por la innovación, la investigación y el diseño; incrementar nuestra capacidad tecnológica, incrementar nuestra capacidad financiera, nuestra internacionalización.

Yo creo, como les he indicado anteriormente, que una buena parte de las exigencias del espacio euro ya vienen planteándose desde hace unos años y a ellos estamos respondiendo las empresas vascas, sobre todo las más abiertas al exterior con singular éxito, deseo y espero que el conjunto de las empresas sean capaces de seguir por la vía y que el espacio euro sea sobre todo una oportunidad para conseguir una sociedad más desarrollada y más prospera.

CAMBIOS ESPACIALES Y LABORALES CON LA IMPLANTACIÓN DEL EURO

Joaquín ARRIOLA

Profesor de la UPV/EHU y miembro de BAKEAZ

La publicidad oficial en torno a la implantación del Euro coincide casi sin modificaciones con la imagen mediática que se ofrece del mismo: pareciera que se trata simplemente de modificar la unidad de cuenta de una serie de países para, utilizando la misma moneda, facilitar el comercio y sobre todo el turismo de los ciudadanos de Eurolandia.

Por el contrario, en mi opinión la creación de la moneda única no es simplemente un paso más en la marcha hacia la federación europea que en 1950 proclamara la Declaración Schuman, y que se iniciara formalmente con la constitución de la a CECA; posteriormente de la CEE, las sucesivas ampliaciones de la misma o la firma del Acta Única.

Por el contrario, la unificación monetaria tiene un alcance mucho mayor, tanto por la dimensión simbólica de la moneda como por su papel en la activación de la economía real.

Territorio y símbolo monetario

Desde un punto de vista simbólico, la moneda es la expresión de la soberanía por excelencia. La unificación del imperio romano se consolida cuando sus monedas circulan por un amplio territorio, con una aceptación universal incluso cuando su valor metálico es inferior a su valor nominal. La unificación de los estados nacionales, primer paso hacia la creación de los mercados nacionales necesarios para la aparición del capitalismo comienza cuando el rey centraliza el derecho de acuñación monetaria.

Las nuevas naciones que inician el camino de la independencia comienzan por acuñar sus propios billetes, y los cambios revolucionarios de régimen se sellan con la sustitución de los billetes y monedas del antiguo régimen por otros nuevos.

En este sentido, la unificación monetaria supone la primera etapa de la realización del objetivo inicial contenido en la declaración Schuman: "Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho... la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica" es lo que se ha venido llevado a cabo desde la creación de la CECA, pasando por el Tratado de Roma hasta el Acta Única. Pero va a ser la unificación monetaria lo que va a dar lugar a la creación de "una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas". De hecho, la moneda única es el primer paso hacia la constitución de la Federación Europea, porque la moneda es el vínculo entre lo político y lo económico, entre la sociedad civil y el Estado

En una perspectiva económica, el dinero bajo el capitalismo es algo más que un instrumento que facilita los intercambios y de esta forma amplía la dimensión del mercado posible. El dinero es el principio y fin de la actividad económica, y se tiene que encontrar al inicio del proceso de acumulación en grandes concentraciones para poner en marcha la actividad productiva, y al final del proceso, disperso en múltiples manos para poder realizar las mercancías producidas. Quien media formalmente la disponibilidad de dinero (liquidez) al principio y fin del proceso es el sistema bancario. Pero quién garantiza la continuidad del proceso es el Banco Central.

Esta función esencial en el ciclo de acumulación capitalista parece que la entienden mejor los norteamericanos que los europeos, pues aquello no se hacen ninguna ilusión sobre las pretendidas funciones exclusivamente monetarias del banco central, y lo utilizan como un regulador del proceso económico, tanto en las horas altas como en las horas bajas del ciclo, en función de los intereses de la acumulación interna exclusivamente, pese a que el dinero estadounidense es además dinero mundial.

De este modo, la dimensión espacial del circuito monetario determina la especial configuración del territorio del proceso de acumulación capitalista: la sociedad se define por la circulación mercantil y esta a su vez por el dominio monetario. Al constituir la moneda única, el espacio coordinado del territorio de la UE se escinde en dos; uno, el de los países que mantiene el *status quo* (Dinamarca, Suecia y Gran Bretaña) y otro que da un salto hacia la unificación socio-política (Eurolandia).

En los próximos años, este proceso de unificación se va a extender en tres planos fundamentales: por fin están creadas las condiciones para la aparición de un proceso de centralización del capital a escala europea: la unificación monetaria es el primer paso para la creación de **empresas multinacionales europeas**, ya no adscritas a una u otra nacionalidad intraeuropea. Este proceso será el resultado de un reforzamiento de la competencia, tanto al interior de la Unión Monetaria (con la consecuencia de la centralización) como hacia el exterior (con la consecuencia de la concentración creciente y el choque con las multinacionales norteamericanas. Las grandes empresas europeas van a exigir una política económica más activa en la defensa de los intereses exteriores del capital europeo, comenzando por la política monetaria.

Por otro lado, se va redefinir la **especialización productiva de las regiones europeas**, en función de un sistema europeo de división del trabajo reforzado con la unificación monetaria. Esto es especialmente complicado para regiones como la vasca, que carecen de una especialización ligada a los recursos naturales, pero también carecen de una especialización basada en los recursos tecnológicos o del conocimiento; sin duda, veremos un nuevo proceso de reconversión productiva (ya no solamente industrial) en el cual no está aun definido el lugar que van a ocupar muchas regiones periféricas o semiperiféricas como la vasca.

Como consecuencia de estos dos procesos, la unificación del marco legal mercantil se va a acelerar en los próximos años, como una necesidad derivada, no tanto de los requerimientos de la acumulación del capital, como de los intentos de establecer un marco regulatorio eficaz del mismo. Y junto a ello, la tendencia a la **convergencia del conjunto de la política económica**, y la más importante de ellas, la política fiscal, también va a ir más rápido de lo que muchos analistas prevén.

Para finalizar, la aparición del euro como circulante y medio de pago al contado facilitará su transformación en activo de reserva internacional. En ese momento, el euro se convertirá en un factor político que va a remodelar el mapa político-económico global. Así, el proceso de unificación europea, alentado por Estados Unidos en sus primeros pasos, comenzó a ser mirado con recelo precisamente en el terreno monetario, cuando se estableció la "serpiente monetaria" en 1972 y posteriormente el Sistema Monetario Europeo en 1979. El recelo se convertirá en abierta -o quizá solapada- hostilidad, cuando el euro aspire a colocarse en las reservas de los bancos centrales y en las transacciones internacionales, en espacios ocupados actualmente por el dólar estadounidense. También el espacio internacional va a experimentar considerables transformaciones como consecuencia de la circulación del euro, de un alcance difícilmente previsible en estos momentos.

Los trabajadores ante la moneda europea

Otra dimensión poco analizada hasta el momento es la repercusión en la percepción de los trabajadores de su situación relativa. Precisamente en el País Vasco no es necesario insistir en el hecho que una gran parte de las reivindicaciones salariales sindicales se articulan mediante mecanismos de comparación de niveles salariales en categorías y profesiones similares. Así, la reivindicación de la **homologación salarial**, que hasta ahora estaba circunscrita al ámbito de la función pública, se puede extender al sector privado en la medida en que los trabajadores perciban sensibles diferencias ante situaciones laborales similares.

Sin duda, el establecimiento de una unidad de medida común en el espacio del euro va a avivar este tipo de reivindicaciones, en particular en un país como España, donde las diferencias salariales con los países de la zona euro son, en términos generales, más abultadas que las diferencias de productividad.

Pago directo por hora y coste laboral por hora, en euros. 2000

Eurolandia	Pago directo	coste aboral	Indice pago directo	Indice coste laboral
Alemania	18,83	24,90	215	212
Finlandia	16,30	21,12	186	180
Bélgica	16,11	22,87	184	195
Holanda	16,04	20,67	184	176
Luxemburgo	15,57	18,08	178	154
Austria	15,24	21,08	174	179
Francia	12,05	17,74	138	151
Irlanda	11,58	13,54	132	115
Italia	11,25	15,88	129	135
España	8,74	11,75	100	100
Portugal	3,94	5,15	45	44
Grecia		
Dinamarca	20,83	22,14	238	188
Suecia	15,68	21,82	179	186
Gran Bretaña	14,98	17,20	171	146
Noruega	19,76	23,88	226	203
Suiza	19,05	23,01	218	196

Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, September 2001

Los datos del cuadro anterior, y del gráfico siguiente¹⁰⁹, permiten deducir la existencia en materia salarial de cinco grupos de países en la zona euro: Alemania, con cerca de 19 euros por hora de trabajo, se destaca en cabeza. A continuación, Finlandia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Austria, con 15-16 euros por hora. Les siguen Francia, Irlanda e Italia, con 11-12 euros por hora, y finalmente, España y Portugal, con menos de 10 euros por hora trabajada.

¹⁰⁹ Puede parecer sorprendente, pero los datos sobre producción, salarios y productividad están más accesibles desde las bases de datos económicos de los Estados Unidos (FedStats, BLS etc.) que desde el servidor de Eurostat, el servicio estadístico de la UE. El servicio electrónico de Eurostat no solamente parece diseñado con los pies y no con la cabeza, sino que además dispone de muy pocos datos estadísticos accesibles de forma gratuita, y los pocos que hay, cuenta una enorme cantidad de tiempo localizarlos. Todo esto, cuando se anuncia que el objetivo prioritario de la UE es ¡promover la sociedad de la información!

Según la teoría económica convencional, las diferencias sectoriales o entre distintos territorios en el cociente salarios/productividad (s/p) se resuelven mediante desplazamientos de fuerza de trabajo de las zonas con menor cociente hacia aquellas que presentan unos mejores salarios relativos a la productividad, logrando a la larga un equilibrio entre sectores y espacial. Sin embargo, en *Eurolandia* aparece una barrera importante a estos desplazamientos, que es las diferencias lingüísticas. En el caso de España, además, los trabajadores muestran una fuerte fijación espacial porque su capacidad de ahorro se encuentra mayoritariamente canalizada en un piso en propiedad, atado normalmente a una hipoteca.

En 2000, 1 euro equivale 0.9232 U.S. dólares. Este tipo de cambio es la media anual de los tipos de compra diarios en Nueva York, sobre el cual hemos realizado la conversión a partir de los datos del anexo.

Un análisis más pormenorizado, que contemple las diferencias salariales y de productividad por sectores, regiones y categorías profesionales etc. podría matizar el análisis, pero no creo que modificara demasiado la posibilidad real de que los trabajadores españoles se lancen a un proceso de reivindicaciones salariales, alimentado no solo por las diferencias señaladas, sino porque además, en los últimos 25 años los costes salariales han pasado por dos etapas claramente diferenciadas, que se reflejan en los cuadros del anexo. En el periodo de la transición política, los salarios españoles experimentaron los mayores incrementos de la UE. Sin embargo, en la fase de ajuste posterior, los costes laborales han rebajado su presión en el conjunto de los costes mucho más que en el resto de Europa occidental. No sería por tanto descabellado pensar en una reversión de la fase hacia un nuevo contexto de renovadas demandas salariales.

Otra cosa es la viabilidad de tales reivindicaciones: paralelamente a la aplicación del ajuste, la economía española ha sufrido un proceso de reajuste que ha reforzado el carácter subordinado y dependiente de la producción industrial local; la mayor parte de la capacidad de producción manufacturera es tributaria de las demandas de los grandes grupos empresariales internacionales, que tienen en Europa del Este un espacio potencial de ubicación de una producción para la cual cuentan con una mano de obra igual o mejor capacitada que la nuestra, con unos conocimientos tecnológicos similares -aunque con una estructura organizativa (administración, empresas, banca) menos desarrolladas-.

Porque el problema para los aumentos de salarios no estriba en la productividad; a fin de cuentas, esta no es más que el valor añadido por trabajador, y este consiste en la suma de la remuneración de los trabajadores y el excedente empresarial. De modo que todo incremento salarial se traduce en incremento de la productividad... siempre y cuando las mercancías, a los nuevos precios, que incorporen dicho incremento, se vendan. Por tanto, para poder absorber un incremento salarial, sin reducción de las ganancias empresariales, hay que producir unos bienes que cuenten con pocos sustitutos en el mercado, o que sean altamente apreciados por los compradores... y en nuestro país hay pocos bienes de esos, como comprobaron recientemente los productores de vino de La Rioja, que incrementaron tanto el precio, que la pérdida de mercados exteriores (en Alemania, el vino de la Rioja se sustituyó en gran parte por vino de Sudáfrica) se tradujo en menores ingresos absolutos.

Por lo tanto, la invariabilidad a corto plazo de la "homologación salarial" solo tiene dos salidas posibles: una, la menos probable, es que las empresas locales fabriquen otro tipo de productos, en un proceso de innovación permanente y de incremento del contenido tecnológico de los productos. Como no parece que ese vaya a ser el futuro inmediato de nuestras fábricas de naranjas, de vino tinto o de máquinas troqueladoras, la segunda alternativa parece la más probable: ante la perspectiva de un mercado unificado (atención, unificado no es lo mismo que "homogeneizado": un mercado está unificado si en su interior se produce una división del trabajo articulada y de largo plazo, al tiempo que se expresan flujos de fuerza de trabajo entre

los diferentes puntos del mercado, aun manteniendo importante diferencias salariales intrasectoriales e interesectoriales) las próximas generaciones que lleguen al mercado de trabajo van a manifestar una movilidad mucho mayor, de la cual, el personal sanitario que trabaja en Inglaterra o el informático en Alemania es actualmente la punta de lanza. Previsiblemente, ello se traduzca en una descapitalización de la fuerza de trabajo local, que se desplazará hacia las regiones de mayores ingresos salariales y mayor dinamismo productivo, comportando cambios culturales, como la aparición de nuevas generaciones trilingües, cuya interpretación desborda el marco de este trabajo.

Más allá de este aspecto relativamente coyuntural, la unificación del espacio monetario europeo, y posteriormente del espacio productivo y laboral plantea un desafío mayor a las estructuras organizativas de los trabajadores. En efecto, los sindicatos mantienen unas prácticas laborales muy apegadas a las instituciones estatales, cuando no a dimensiones inferiores, como en el caso de los sindicatos nacionalistas en determinadas regiones (Galicia, País Vasco). Las prácticas internacionales de los sindicatos tienden a ser fundamentalmente relaciones diplomáticas y de lobby, como se refleja en el CES de la UE, o en la dificultad de organizar una acción sindical coherente y sistemática en las empresas de dimensión europea., aprovechando la directiva de los comités de empresa europeos. No parece que los sindicatos estén acertando sin embargo en encontrar las formas organizativas más flexibles y articuladas internacionalmente; en el caso español,... los sindicatos de ámbito estatal están apostando por una centralización estatal de los contenidos de la negociación colectiva, en defensa de un ámbito cada vez más desdibujado desde el punto de vista de los centros de decisión estratégica en materia de organización y desarrollo de la producción (casi todas las empresas son o de ámbito inferior -las pymes- o superior al estatal. Los sindicatos nacionalistas, por su parte, apuestan al menos formalmente por establecer niveles reforzados de negociación colectiva en el espacio regional ("marco vasco de relaciones laborales", lo denominan) cuando ese ámbito reproduce de forma más grave aun las limitaciones del ámbito estatal. Tal parece que en esta coyuntura en la cual los sindicatos se juegan su existencia como agentes reguladores de la negociación colectiva, las dificultades de adaptación puede convertirlos en actores cada vez más irrelevantes. Salvo un proceso de refundación estructural, en cuyo caso presentarán un perfil muy diferente al actual en la definición de su actuar sociopolítico. Pero esto es otro capítulo de la historia....

ANEXO

Costes laborales por hora¹¹⁰ para trabajadores de la producción en la manufactura, en US dólares

País	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000
United States	\$6.36	\$9.87	\$13.01	\$14.91	\$17.19	\$18.27	\$18.59	\$19.11	\$19.86
Austria	4.51	8.88	7.58	17.75	25.32	21.97	22.21	21.85	19.46
Belgium	6.41	13.11	8.97	19.17	27.62	23.98	24.31	23.92	21.11
Denmark	6.28	10.83	8.13	18.04	24.07	22.03	22.69	22.96	20.44
Finland	4.61	8.24	8.16	21.03	24.10	21.32	21.66	21.33	19.50
France	4.52	8.94	7.52	15.49	20.01	17.99	18.28	17.98	16.38
Germany, former West	6.29	12.21	9.50	21.81	31.58	27.54	27.43	26.76	24.01
Germany 2	-	-	-	-	30.26	26.36	26.28	25.64	22.99
Greece	1.69	3.73	3.66	6.76	9.17	9.20	8.91	-	-
Ireland	3.05	6.03	5.99	11.81	13.78	13.83	13.58	13.61	12.50
Italy	4.67	8.15	7.63	17.45	16.22	17.57	17.11	16.60	14.66
Luxembourg	6.50	12.03	7.81	16.74	22.62	18.74	18.70	18.65	16.69
Netherlands	6.58	12.06	8.75	18.06	24.12	20.82	21.40	21.30	19.08
Norway	6.77	11.59	10.37	21.47	24.38	23.72	23.50	23.91	22.05
Portugal	1.58	2.06	1.53	3.77	5.37	5.38	5.48	5.35	4.75
Spain	2.53	5.89	4.66	11.38	12.88	12.24	12.14	12.11	10.85
Sweden	7.18	12.51	9.66	20.93	21.44	22.22	22.02	21.60	20.14
Switzerland	6.09	11.09	9.66	20.86	29.30	24.19	24.38	23.56	21.24
United Kingdom	3.37	7.56	6.27	12.70	13.67	15.42	16.39	16.48	15.88

Fuente: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, September 2001.

¹¹⁰ Los costes laborales por hora (*hourly labor compensation costs*) se definen por la BLS como (1) pago directo por hora y (2) gastos de seguridad social del empleador y otros impuestos laborales. El pago directo por hora incluye todos los pagos realizados directamente al trabajador, antes de las deducciones de cualquier tipo, consistentes en (a) pago por el tiempo trabajado (tiempo básico y tasas por pieza además de premios por horas extra, otros premios y bonos pagados regularmente en cada periodo de paga, y ajustes para el coste de la vida y (b) otros pagos directos (pagos por tiempo no trabajado (vacaciones y permisos, excepto bajas por enfermedad), bonos estacionales o irregulares y otros pagos especiales, y el equivalente monetario de pagos en especie. Los gastos de seguridad social y otros impuestos laborales incluyen (c) gastos del empleador en programas legalmente establecidos de seguros, y planes privados (retiro, incapacidad, salud, seguros de garantía de rentas, bajas por enfermedad, seguros de vida y accidentes, compensaciones por accidentes y enfermedades laborales, seguros de desempleo, y asignaciones familiares) y, para algunos países (d) otros impuestos laborales (otros impuestos sobre nóminas o empleo (o reducciones para reflejar subsidios), incluso si no financian programas que beneficien directamente a los trabajadores, puesto que dichos impuestos se consideran como costes laborales). Para homogeneizar los datos, la compensación se mide en horas para cada país. La definición de costes laborales (*compensation costs*) de la Oficina de Estadísticas laborales (BLS) difiere de la definición de la OIT de costes laborales totales, pues no incluye todos los costes, como los costes de contratación, formación de empleados, y servicios en la empresa como cafeterías o clínicas de empresa, dado que los datos no están disponibles para todos los países. Los costes laborales no incluidos no representan más allá del 4% en los países para los cuales existen datos disponibles.

Pago directo por hora en US dólares para los trabajadores de producción en la manufactura

PAIS	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000	Tasa de variación media anual		
										1975- 1985	1985- 1995	1975- 2000
Estados Unidos	\$5.3 0	\$7.9 8	\$10.43	\$11.80	\$13.47	\$14.39	\$14.72	\$15.16	\$15.69	4,2%	2,6%	4,4%
Austria	3.53	6.80	5.60	13.08	18.31	15.88	16.06	15.83	14.07	6,8%	12,6%	5,7%
Belgium	4.94	10.0 7	6.76	13.94	19.50	16.85	17.07	16.84	14.87	7,4%	11,2%	4,5%
Denmark	6.04	10.3 6	7.68	17.57	22.92	20.94	21.54	21.51	19.23	5,5%	11,6%	4,7%
Finland	3.65	6.45	6.45	15.92	18.37	16.49	16.72	16.46	15.05	5,9%	11,0%	5,8%
France	3.35	6.50	5.33	10.88	13.74	12.38	12.52	12.27	11.12	6,9%	9,9%	4,9%
Germany, former West	5.07	9.65	7.40	16.79	23.80	20.67	20.57	20.14	18.12	6,6%	12,4%	5,2%
Germany	-	-	-	-	22.82	19.81	19.74	19.33	17.38
Greece	1.41	3.11	3.00	5.50	7.13	7.16	6.93	-	-	8,2%	9,0%	..
Ireland	2.72	5.30	5.06	10.02	11.78	11.83	11.61	11.64	10.69	6,9%	8,8%	5,6%
Italy	3.14	5.75	5.38	11.85	11.20	12.00	12.08	11.77	10.39	6,2%	7,6%	4,9%
Luxembourg	5.57	10.2 3	6.63	14.17	19.51	16.15	16.12	16.06	14.37	6,3%	11,4%	3,9%
Netherlands	5.06	9.16	6.71	13.99	18.59	16.16	16.56	16.50	14.81	6,1%	10,7%	4,4%
Norway	5.58	9.32	8.36	17.36	20.25	19.62	19.44	19.78	18.24	5,3%	9,3%	4,9%
Portugal	1.28	1.61	1.16	2.86	4.11	4.12	4.20	4.10	3.64	2,3%	13,5%	4,3%
Spain	1.76	4.37	3.51	8.54	9.56	9.11	9.04	9.01	8.07	9,5%	10,5%	6,3%
Sweden	5.57	9.09	6.79	14.66	15.36	15.92	15.85	15.53	14.48	5,0%	8,5%	3,9%
Switzerland	5.16	9.34	8.10	17.50	24.27	20.03	20.19	19.51	17.59	6,1%	11,6%	5,0%
United Kingdom	2.98	6.20	5.33	10.79	11.90	13.43	14.27	14.35	13.83	7,6%	8,4%	6,3%

Fuente: elaboración propia con datos de U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, September 2001.

LAS INSTITUCIONES VASCAS FRENTE AL RETO DEL EURO

Félix AYARZA

Director de Economía y Planificación del Gobierno Vasco

(I)

Quiero, en primer lugar, reconocer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo la oportunidad de la organización de este Seminario sobre el euro y su significado, en un momento en el que va a producirse un nuevo hito histórico en el lento proceso de formación de la Unión Europea como es la desaparición material de la circulación de las monedas nacionales y su sustitución por la moneda única europea y que ha suscitado una gran expectación por las repercusiones que tiene en la vida diaria de las personas.

Creo que es un buen modo de cumplir con uno de los objetivos del Consejo que es el de sensibilizar a la sociedad vasca de los avances que se producen en el proceso de esa construcción europea, proceso que nos concierne a todos y en la que todos, ciudadanos e instituciones, participamos.

Quiero también agradecerles por su amable invitación para que, en nombre de nuestro Departamento, pueda ofrecerles la visión que tenemos sobre este proceso histórico y sobre la participación de nuestras instituciones en el mismo. Sobre el momento actual y las perspectivas futuras.

El tema que se me ha asignado es el de "*Las instituciones vascas frente al reto del euro*". Me permitirán Vds. que, antes de abordar esta cuestión, amplíe un poco la perspectiva y haga una reflexión más general sobre nuestras relaciones históricas con Europa y más precisamente sobre el proceso de integración actual, proceso de integración relativamente corto en el tiempo, de menos de veinte años, porque Euskadi se incorporó tarde a este proyecto a través de la adhesión del Estado Español, pero que ha sido un período, a la vez, fecundo porque durante el mismo se han producido transformaciones profundas tanto de nuestra estructura económica como de nuestras instituciones políticas. Transformaciones que han ido, precisamente, en el sentido de la adaptación de nuestra economía a las exigencias de la apertura hacia Europa y en el sentido de la recuperación de la autonomía política. Las dos cosas están vinculadas hasta el punto que, creo que puede decirse que lo que hoy es Euskadi, en términos económicos, se debe en buena medida a lo que ha llegado a ser desde un punto de vista político.

Podría parecer que nos encaminamos hacia una era nueva y aunque en cierto sentido lo sea, yo quisiera recordar que, de hecho, la apertura económica y la autonomía política han sido históricamente la forma de vida de los vascos, forma de vida que se ha prolongado durante todo el Antiguo Régimen y que se interrumpe con la abolición foral y con el proceso de industrialización proteccionista de la segunda mitad del siglo XIX. En los años 80, tras un paréntesis de un siglo, Euskadi vuelve a contar con un *status* político autónomo, esta vez con instituciones comunes, e inicia de nuevo su proceso de incorporación a Europa con lo que, en cierto sentido, enlazamos con la tradición secular anterior.

Esta periodificación nos vale también para la historia monetaria. Durante la segunda mitad del siglo XIX uno de los rasgos que definen la situación monetaria en Euskadi y en España es la falta de unidad de ese sistema monetario donde coexisten monedas de todo tipo peninsulares, americanas y extranjeras, mayoritariamente, francesas, del mismo modo que había una multiplicidad de pesos y medidas. De acuerdo a las necesidades de formación de un mercado nacional español y del proceso de industrialización capitalista que hemos mencionado

se establece como única moneda de curso legal, en el año de 1868, la peseta, que desaparece como moneda nacional precisamente en 1999 y que ahora va a ser sustituida materialmente por el euro.

Este proceso de apertura está jalonado de hitos importantes (Adhesión a la CEE, Acta Única para la formación del mercado único europeo, Acuerdo de Maastricht para la moneda única) donde se profundiza en la unión económica y monetaria para todo el espacio europeo pero que, en nuestro caso, implican un cambio completo del modelo económico que heredamos del franquismo y cuyos defectos estructurales se ponen de manifiesto durante la gran crisis de mediados de los años setenta. La autonomía política recuperada a finales de esa década va a ser decisiva para afrontar esa gran crisis y adaptar nuestras estructuras económicas a las exigencias de una economía abierta.

¿Cuáles eran los defectos estructurales del aparato productivo que heredamos del franquismo? Podríamos resumirlos en uno: la falta de competitividad empresarial. Falta de competitividad derivada de un modelo económico, por un lado, cerrado al exterior lo que limitaba la escala de operaciones y con ello la especialización y la división del trabajo que son los fundamentos de la productividad, y por el otro, un funcionamiento interno caracterizado por una amplia intervención del Estado en la producción, en la regulación de las relaciones laborales, en la fijación de precios y en otros campos, que venía a impedir la competencia interempresarial interna. En ese contexto se carecía de incentivos para la incorporación de nuevas tecnologías, para la innovación y para la mejora de la organización empresarial.

Las consecuencias de la crisis de los setenta sobre esta estructura anquilosada fueron devastadoras, grandes empresas emblemáticas que parecían intocables e incluso sectores enteros tuvieron que ser sacrificados en penosas operaciones de reconversión, se paralizó totalmente la inversión y comenzó a extenderse el paro, un fenómeno desconocido hasta entonces. En un decenio 1975-1985 se perdieron 175.000 empleos, la cuarta parte de la ocupación y la tasa de paro se situó en el 24% frente al 10,8% que existía en Europa, se invirtió el signo de los saldos migratorios y como síntesis de todo ello la renta *per cápita* descendió en ese decenio en un 6%. Las provincias vascas que durante varias décadas se situaban en los primeros puestos del *ranking* de renta *per cápita* abandonaron esas posiciones.

Hubo en aquella época momentos de gran pesimismo en los que se dudaba de nuestra capacidad de enderezar el rumbo de nuestra economía y en los que parecía que todo el aparato productivo se derrumbaría como un castillo de arena. No obstante, con la ayuda de nuestras recuperadas Instituciones Políticas, con un Gobierno Vasco empeñado en la reconversión industrial, una Hacienda Autónoma que contaba de nuevo con el Concierto Económico y una clase empresarial a la que se volvía a reconocer su protagonismo económico-social comenzamos a superar la situación en la primera mitad de los ochenta y consolidamos nuestra posición, contra todo pronóstico, en la segunda mitad, precisamente cuando nos incorporamos al proyecto europeo.

Digo contra todo pronóstico porque con una industria aún convaleciente muy pocos confiaban en que la economía vasca superase con éxito el gran reto que suponía la Adhesión a la CEE de 1986, con lo que ello suponía. Básicamente la supresión de las barreras arancelarias y el libre movimiento de capitales y por lo tanto la confrontación directa de nuestro tejido industrial con empresas mucho más competitivas como eran las empresas de los grandes países europeos a las que se abría el mercado nacional con lo que se obligaba a nuestras empresas a compensar lo que perdieran en el interior aumentando sus exportaciones hacia el mercado europeo. Un reto difícil. Y había muy poco tiempo para adaptarse a la nueva situación porque el desarme arancelario se hizo en un cortísimo período de tiempo.

Sin embargo en contra de los augurios pesimistas la respuesta de los agentes económicos públicos y privados fue enormemente positiva. El nuevo marco europeo lejos de acobardar a nuestro sector empresarial supuso un auténtico revulsivo para que determinadas decisiones de inversión que llevaban largos años siendo postergadas se materializaran. De modo que en los momentos de mayor auge del ciclo expansivo que se abre precisamente en 1986, coincidiendo con la fecha de la Adhesión, las tasas de incremento de inversión alcanzaron cifras del 16,2% y el 21,8%. De este modo tras diez años de parálisis y fuertemente estimulados por un entorno mucho más competitivo se reanudó la acumulación y con ella la renovación de una estructura económica obsoleta que había sido depurada de sus estructuras más ineficientes en la década anterior. Hay que añadir además que esta reacción fue endógena pues a diferencia de lo que ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas y principalmente en Cataluña y en Madrid, no se pudo contar con la contribución de la inversión extranjera

La respuesta a un cambio hacia un mercado sensiblemente mayor debía ser ganar en dimensión relativa, ampliar la escala de operaciones y reforzar la especialización productiva porque esa es la vía para aumentar la productividad y eso perseguía el nuevo proceso de acumulación.

En 1993 se da un nuevo impulso al proceso de constitución de una unión europea con la firma del Acta Única Europea. Como se sabe no eran únicamente los obstáculos arancelarios los que impedían la libre circulación de bienes y servicios y la formación de un mercado único, sino que en cada país había un cúmulo de trabas de distinta índole, condiciones de calidad, de seguridad o especificaciones técnicas que con distintas excusas impedían la entrada de productos de otros países de la Unión y hacían imposible el mercado único. Con el Acta Única Europea se pone en marcha un programa cuyo objetivo va a ser la eliminación de esas trabas y la formación de lo que se llamará el MUE (Mercado Único Europeo).

Finalmente, el siguiente paso, esta vez hacia la moneda única, se da en Maastricht donde se establecen las condiciones y los criterios de un proceso de convergencia nominal, (precios, tipos de interés, deuda y déficit público), para todas las economías que aspiren a la unión monetaria. Esta fase concluye en 1999 con la fijación irrevocable de los tipos de cambio que rubrican el nacimiento de un nuevo mercado y de un nuevo modelo económico en el que pasamos a ser una pequeña economía perteneciente a una gran área económica y monetaria.

Este período 1986-2001 de apertura económica y de integración en la economía europea ha sido un período de prosperidad y de recuperación importante de la economía vasca. Un período de quince años en los que el PIB ha crecido a un ritmo medio del 3,3%, por encima de la media española (2,9%) y por encima de la Unión Europea (2,4%). Un período en el que se han creado 200 mil puestos de trabajo superando netamente los que se perdieron en el decenio de crisis. Un período también en el que la renta *per cápita* ha subido en más de un 45%, frente al descenso del 6% que, como hemos señalado, se produjo en el decenio 1975-85. Un período, en definitiva, en el que hemos corregido en gran medida nuestro atraso secular con respecto a los niveles de bienestar de los grandes países europeos.

Todo ello ha ido acompañado de transformaciones profundas en la estructura sectorial donde ha aumentado de forma considerable el peso del sector de los servicios como es la norma en los países desarrollados y también en la estructura del comercio exterior donde toma un mayor peso el mercado europeo en detrimento del "mercado interior español" evolución que es coherente con el proceso de apertura que estamos examinando y con el proceso de internacionalización de nuestra economía.

Los estudios que se han realizado sobre este salto formidable que se produce en la economía vasca durante estos quince años destacan como factor decisivo en la explicación del ritmo elevado y continuado del crecimiento de la renta lo que algunos denominan el "factor

residual”, es decir, las mejoras de productividad incorporadas a los factores trabajo y capital en forma de mejoras tecnológicas, mejoras en la organización empresarial y mejoras en la formación del capital humano.

Por lo tanto el balance de estos quince años de integración ha sido enormemente positivo. No estamos ahora en las primeras posiciones del *ranking per cápita* provincial pero tampoco nos hemos hundido en “la clasificación” como parecía que iba a ocurrir en aquellos difíciles comienzos de los ochenta, cuando el primer Gobierno Vasco se hizo cargo de sus responsabilidades, y estamos de nuevo muy próximos a los puestos de cabeza.

Desde que se produjo la integración en 1986 y sobre todo desde Maastricht, nuestro Gobierno consciente de que su acción se sitúa ahora en un nuevo marco, más amplio, se fijó como objetivo, más allá de la convergencia nominal, la convergencia real con los parámetros medios europeos de *renta per cápita* y de tasa de empleo. Y puedo afirmar que estamos en el buen camino, en 1986, en el momento de la Adhesión nuestra *renta per cápita*, en términos de paridad de poder de compra, representaba el 90% de la *renta per cápita* media europea según los datos oficiales de Eurostat y en 1998, último dato oficial nuestra *renta per cápita* representaba ya el 99% de esa renta media y teniendo en cuenta que en los tres últimos años la economía vasca ha crecido muy por encima de la europea podemos afirmar que en estos momentos hemos alcanzado ya esa *renta per cápita* media europea.

El segundo gran reto que tenemos planteado ahora es el de acercarnos también a esa media europea en otro parámetro significativo, que es la tasa de empleo, donde también nos hemos acercado gracias a los fuertes incrementos de empleo que hemos alcanzado, principalmente en el último quinquenio, así mientras en 1987 la tasa de empleo de Europa era del 48,1% y en Euskadi del 35,8%, en 1998 es del 49,9% y 41,1% respectivamente. La tasa de paro en el 2001 es del 8,8% en la zona euro y del 11,5% en Euskadi.

En definitiva, esta experiencia de integración nos confirma lo que nos dice la teoría económica, que la mejor opción, la mejor alternativa para un país pequeño como el nuestro es la de ser un país abierto e integrado en espacios económicos amplios. Abierto en todos los sentidos pero sobre todo en el sentido económico.

(II)

Me he referido en esta primera parte de mi intervención al proceso de integración de la economía vasca en el nuevo marco de la Unión y a sus resultados, ahora voy a evocar en términos también muy generales cual ha sido y cual está siendo el papel de las instituciones vascas y principalmente del Gobierno en este proceso. Hay que percatarse, en efecto que, al mismo tiempo que se forma y se consolida la Unión Europea, el centro donde se adoptan muchas decisiones que son cruciales para la vida económico-social de los vascos se ha desplazado de Madrid a Bruselas, la sede de la administración y de las instituciones comunes europeas, lo que ha planteado al Gobierno Vasco la necesidad de defender los intereses del País ante esas nuevas instituciones, dentro, por supuesto, del margen que le permiten las propias normas y los Tratados por los que se rige la Unión.

A propósito de esta voluntad de apertura y de participación en foros de decisión supranacionales me van a permitir que cite aquí unas palabras que pronunció el Lehendakari en su último discurso de investidura:

(...) “No queremos hacer de Euskadi un país encerrado, aislado en sí mismo, sino abierto al mundo. Deseamos integrarnos en un mundo globalizado, cada vez más interdependiente, aceptando la relación y las ideas de los demás, pero aportando nuestra propia singularidad. Por eso nuestra política exterior tiene que dotar a Euskadi

de una cara en el mundo, promoviendo la defensa de sus intereses y la imagen positiva de sus valores tradicionales. Para lograrlo se requiere el desarrollo de una política exterior que incluya a todas las Instituciones y las diferentes áreas de competencia.

(...) Para llevar a cabo este objetivo me parece fundamental impulsar la presencia de Euskadi en aquellos foros de decisión de la Unión Europea en los que estén en juego intereses vascos. No se trata de un planteamiento nacionalista sino en clave de País porque como lo han demostrado ya otros estados de la Unión Europea es absolutamente normal que las realidades regionales con identidad propia puedan participar directamente en los órganos comunitarios" (...).

Esta es la posición general del Gobierno Vasco sobre su política exterior y voy a detenerme ahora en señalar someramente como se plasma la misma en lo que hace referencia a la gestión de la economía y la política económica y cuál es nuestra posición en algunos asuntos que nos parecen cruciales.

El Tratado de Ámsterdam expresa de este modo genérico el *objetivo* que persigue la Unión:

"La Comunidad tiene por misión, mediante el establecimiento de un mercado común, de una unión económica y monetaria y por la implementación de políticas y acciones comunes promover en el conjunto de la Comunidad, un desarrollo armonioso, equilibrado y durable de las actividades económicas, un nivel de empleo y de protección social elevado, igualdad entre los hombres y las mujeres, un crecimiento durable y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia en los resultados económicos, un nivel elevado de protección y mejora del medio ambiente, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros".

La UE aspira por lo tanto a alcanzar los objetivos que se considera que son los rasgos específicos del modelo socioeconómico europeo: nivel de vida, cohesión social, protección del medio ambiente, igualdad entre los sexos y convergencia regional, objetivos que son también los nuestros. Respecto a los medios para alcanzar estos objetivos la UEM ha diseñado tres grandes ejes de política económica que son: la estabilidad macroeconómica, las reformas estructurales y la política regional.

En el diseño y la aplicación de estas políticas intervienen en realidad los tres niveles institucionales: la UE, los estados y las regiones con un reparto competencial acorde a los principios de subsidiariedad y coordinación de la propia UE. En nuestro caso queremos, además, que se respete nuestra especificidad política y, principalmente, que tengamos voz e interlocución directa en todos los asuntos en los que la CAPV tenga competencia exclusiva y, en los otros casos, que podamos participar en los foros donde se conforme la opinión del conjunto del Estado.

- En el ámbito europeo el consenso en torno a la estabilidad macroeconómica queda reflejado en los "criterios de convergencia" que adoptan en Maastricht los países candidatos a formar parte de la Unión Económica y Monetaria y en el posterior Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se establece para perseverar en la disciplina presupuestaria una vez alcanzada la denominada tercera fase en la que nos encontramos. El logro de esa estabilidad depende de una combinación adecuada de las políticas monetaria, presupuestaria y salarial.

Dejando a un lado la política monetaria que, como Vds. saben, es ahora competencia del Banco Central Europeo y dejando también de un lado la política salarial que depende, básicamente, de los interlocutores sociales la responsabilidad de los gobiernos de los

estados y de los gobiernos regionales se centra en la política presupuestaria. De acuerdo al citado Pacto de Estabilidad y Crecimiento los estados se autoimponen una disciplina presupuestaria cuyos términos se concretan en un *Programa de Estabilidad* que cada estado miembro debe presentar anualmente ante el Consejo. En él debe fijarse como objetivo estructural a medio plazo el logro de una situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit.

En este punto la Administración Central y el Gobierno Vasco han venido pactando durante todo el período que dura la convergencia nominal una senda de déficit y de deuda que en el caso del Gobierno Vasco ha sido respetado escrupulosamente. Ahora el Gobierno Central pretende imponernos, unilateralmente, una Ley de Estabilidad Financiera que obliga a un equilibrio o superávit presupuestario todos los años. En esta cuestión discrepamos radicalmente porque, en realidad, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento solo se habla de equilibrio estructural a medio plazo, que no excluye, por lo tanto, déficits o superávits cuando la coyuntura económica la haga aconsejable y que solo contempla sanciones cuando ese déficit supere el 3% del PIB. Es una ley que, además de ser innecesaria, entendemos que vulnera la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las corporaciones locales y a las comunidades autónomas y no tiene en cuenta la bilateralidad que caracteriza a las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Estado.

La estabilidad macroeconómica es el resultado, como ya hemos señalado, de la combinación o de la interacción de los tres elementos citados y su empleo vale para enfrentarse a una recesión o a una desaceleración coyuntural general. Ahora bien, la cuestión que siempre nos hemos planteado es que pasa si tenemos que enfrentarnos a una crisis local, a una crisis que solo nos afecta a nosotros?

En ese caso, en ausencia de una Hacienda de la Unión que sería el instrumento estabilizador idóneo, será preciso combinar la política monetaria común con políticas presupuestarias y salariales adaptadas a la coyuntura particular de cada región. No podemos ignorar que en una economía pequeña y abierta como la nuestra los efectos de una política presupuestaria anticíclica aislada siempre serán limitados, pero es obvio que cuanto mayor sea la flexibilidad en la formación de precios y salarios y mayor el margen de actuación anticíclica de la política presupuestaria siempre será mayor la capacidad de respuesta y menor será el riesgo de una destrucción del tejido empresarial y de ajuste por el empleo.

- El segundo eje que se ha citado es el de las reformas estructurales de los mercados de bienes, de servicios y de capitales. Se ha hecho un diagnóstico común sobre los problemas de los mercados y las estructuras productivas de los países europeos que pone de manifiesto la necesidad de dar un impulso a la liberalización de la economía europea y de resolver importantes estrangulamientos y déficits que aún la encorsetan para darle un mayor dinamismo y acelerar su ritmo de crecimiento.

Algunas de estas medidas son horizontales como las relativas al sistema fiscal, al mercado de trabajo, la defensa de la competencia, el fomento de los sistemas de I+D+i o al impulso de una economía basada en el conocimiento. Otras, tienen un carácter más sectorial o microeconómico como las que afectan a la liberalización de las industrias de red, al suelo o al transporte. Algunas tienen un fuerte impacto presupuestario como la construcción de determinadas redes de infraestructura, otras solo plantean cambios en la regulación de la actividad económica.

Los Estados Miembros y los gobiernos regionales privados de los instrumentos de regulación de la demanda, tipos de interés y tasa de cambio y sometidos a una disciplina

rigurosa en cuanto a la política presupuestaria se están centrando en estas políticas de oferta para disminuir los costes unitarios y elevar la competitividad de su economía y el empleo, porque en el nuevo contexto de moneda única la competitividad está determinada, casi exclusivamente, por la evolución relativa de esos costes unitarios.

Todo este bloque afecta a lo que podríamos llamar políticas sectoriales y en muchos de esos asuntos donde interviene la Unión en forma de directivas o de orientaciones tenemos competencia exclusiva, en esos asuntos pretendemos, como antes hemos señalado y, como creo que es razonable, que se escuche también nuestra voz y tener una relación directa con Bruselas. Ese es el caso de la fiscalidad y es lo que estamos defendiendo en la actual negociación del Concierto Económico y es el caso de otras políticas de oferta que afectan a distintos sectores económicos.

- El tercer eje es el de la política regional. Junto al consenso sobre las ventajas de la UEM y la necesidad de la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales que es compartido por todos los estados miembros también hay un acuerdo amplio en el que insisten sobre todo los países del Sur y que afirma que las diferencias regionales en el seno de la Unión son elevadas y que las ventajas y los beneficios que produce la Unión Económica y Monetaria no se reparten por igual en todo el área y que los países que salen más beneficiados del proceso de integración son los países del Norte.

Pero estos no están dispuestos a hacer grandes concesiones, esos socios ricos que son la vanguardia económica de la UE, solo parecen preocupados por la transparencia de los mercados, por la libre competencia y la moneda única, pero en la otra parte del contrato que tiene que ver con la Hacienda Común, con la adecuación de los instrumentos de política económica a la unión monetaria y con el apoyo a los países más pobres se muestran particularmente insolidarios e intentan minimizar su saldo de ingresos y gastos.

Como resultado de esta pugna interna y en aras de "la cohesión social, de la convergencia real y de la solidaridad entre los estados miembros", objetivos explícitos de los que habla el art. 2 del Tratado, se ha implementado una política compensatoria de equilibrio regional que es también parte de esa política económica europea pero que tiene un impacto limitado.

Los instrumentos de esta política regional de la Unión son los Fondos Estructurales, los Fondos de Cohesión que se adoptan tras la aprobación del Acta Única y el Mapa de la Competencia. Este mapa contempla excepciones a la regla general de prohibición de ayudas estatales, para las regiones atrasadas o con dificultades estructurales y permite a las administraciones correspondientes ofrecer incentivos económicos para atraer a la inversión.

Pero como he dicho antes el volumen del presupuesto europeo y la parte destinada a los Fondos estructurales son muy exiguos. El presupuesto comunitario está limitado al 1,27% del PIB comunitario (en EE.UU. el presupuesto representa casi el 30% del PIB) y los fondos estructurales destinados a la política regional mediante la cofinanciación de planes y proyectos de desarrollo en las regiones más desfavorecidas suponen solo el 0,46% del PIB y estos porcentajes han permanecido fijos en el último período de programación que se inició en el pasado año 2000.

Para el futuro el debate está ya abierto por parte de la Comisión a partir del 2º informe sobre la Cohesión.

Las diez preguntas planteadas por la Comisión Europea se resumen en saber si será suficiente el esfuerzo financiero existente para lograr más y mejor cohesión. Todo ello en un

contexto de una Unión Europea ampliada, formada por 500 millones de habitantes, en la que un tercio de esta población vivirá en países con una renta per cápita inferior al 90 % de la media Comunitaria.

Una Unión ampliada en la que, la renta media per cápita de las regiones que concentran el 10% de la población menos desarrollada, será de tan solo el 31% de la media global, cuando en la actualidad alcanza el 61%.

Será además una ampliación hacia países con elevado peso del sector industrial tradicional, con menos productividad laboral y fuertes disfunciones en su mercado de trabajo, con un peso del sector agrario cinco veces el de la actual Unión y obviamente con una larga lista de propuestas para disminuir sus déficits infraestructurales y sociales.

En síntesis, con unas características específicas regionales que salvo una notable corrección, las dejará expuestas crudamente en un contexto de competitividad regional ampliado sin capacidad para resituar la orientación de las fuentes de financiación de la actividad económica.

El reto que se abre para el "sistema social europeo" en cuyo claro beneficio trabaja la Política de Cohesión Europea, es enorme.

Por ello, sea cual fuere, la evolución del esfuerzo financiero, no cabe duda que la mayor riqueza relativa de la actual Unión, requerirá un trasvase de recursos en beneficio del nuevo colectivo regional.

Los Estados Miembros actuales ya están haciendo sus cuentas. Algunos países intentan mantener su posición actual, argumentando que la mejora relativa sensible que tendrá en el futuro es tan solo un efecto de "riqueza estadística".

En esta situación inicial del debate, la reflexión hecha desde Euskadi se debate más en buscar y poner en marcha mecanismos correctores en materia de Política de Cohesión, que por ser propios y autofinanciados permitan participar en la Política Regional Europea sumando esfuerzos. Los fondos estructurales que recibe Euskadi suponen aproximadamente el 2% del Presupuesto del Gobierno y el 2,1% del total de fondos que recibe España, Estado Miembro que es beneficiario neto.

En este contexto nace Izartu instrumento de cohesión vasco. Pionero en el ámbito regional de la Unión Europea. Con espíritu de permanencia, que permite apoyar el esfuerzo actual y futuro de la Unión en el marco de la Política de Cohesión.

Como vemos, este nuevo escenario económico e institucional que emerge tras el paso a la tercera fase de la UEM tiene unas implicaciones evidentes para el diseño de la política económica a medio plazo de la CAPV y es obvio que la Administración Pública Vasca debe insertarse en ese proceso de coordinación de políticas liderado por la Unión y tomar en consideración las grandes orientaciones de política económica y los ejes o pilares en los que se asienta este diseño que hemos mencionado.

Estos ejes aplicados a la realidad de nuestro país deben constituir el núcleo central de nuestra política económica a medio plazo pero falta a nuestro entender un encaje adecuado de la Administración Pública Vasca en ese entramado complejo, un encaje que creo que debería ir en la línea que hemos señalado y que entiendo que se corresponde con los principios de subsidiariedad y de coordinación que defiende la propia Unión.

Por otra parte, la aceptación de este esquema, las reglas de juego, y la disciplina presupuestaria y salarial establecida en el seno de la UE no debe considerarse como una obligación impuesta desde el exterior sino como algo que a medio plazo y de un modo duradero beneficia a la economía vasca, porque su incumplimiento perjudicaría a nuestra competitividad y a nuestra capacidad de generar empleo.

(III)

Finalmente, para terminar quiero reseñar que verdaderamente la decisión importante desde un punto de vista macroeconómico se adopta en 1999 cuando se fijan de modo ya irreversible los tipos de cambio y se crea la moneda única para lo que desde entonces se llamará zona euro. Pero entre la adopción de la medida y la llegada hasta nuestros bolsillos de la nueva moneda media una operación muy laboriosa que ha sido cuidadosamente planificada por las nuevas autoridades monetarias y en las que por supuesto han participado nuestras instituciones lideradas por el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco.

Una vez realizados los estudios pertinentes se elaboró en 1997 un Plan Director de Adaptación (PDA) que contempla actuaciones en los ámbitos interno y externo.

En el ámbito de la propia administración, se han acordado medidas de adaptación en su funcionamiento interno y en sus relaciones con los ciudadanos y que contempla actuaciones con un calendario determinado en distintas áreas sensibles como son nóminas (Función pública), deuda pública y tesorería (Finanzas), contabilidad (Oficina de Control Económico), presupuestos (Área de presupuestos), contratación (Área de Patrimonio y contratación) y el Área de sistemas de información. Estas actuaciones que empezaron a desarrollarse en 1998 se están cumpliendo de acuerdo al calendario previsto y el último hito en este sentido ha sido la preparación de los presupuestos de 2002 exclusivamente en euros.

El Plan Director define un plan de adaptación interno detallado y global, capaz de poner a todas sus áreas en disposición de atender eficazmente las demandas de los administrados.

Para ello el Plan dotaba al Gobierno Vasco de una estructura orgánica ad hoc, dirigida a coordinar y realizar el seguimiento de las actuaciones que desde los diferentes Departamentos y Organismos Autónomos se realizaran para la adaptación a la nueva moneda.

Esta estructura está compuesta por:

- **Comité Ejecutivo**, como unidad directora de las diferentes actuaciones que el Gobierno Vasco lleve a cabo para la adecuación al euro de la Administración;
- **Grupo Euro**, que es la unidad funcional encargada de coordinar la puesta en marcha y el desarrollo de las diferentes actuaciones de este proceso;
- **Equipos Coordinadores en los Departamentos**, como unidades de ejecución directa, con las siguientes funciones:

Complementariamente, las Sociedades Públicas de Gobierno Vasco han desarrollado estrategias internas de adaptación, que les permiten contar ya con la práctica totalidad de sus procesos preparados para la nueva moneda.

El trabajo actualmente en marcha ha determinado la adopción de una serie de criterios estratégicos que permiten una actuación coordinada desde todos los Departamentos en el marco de este proceso, al tiempo que sirve de referente en la aplicación de la metodología de

adaptación al euro en cada uno de ellos. De esta forma, y con carácter general cabe señalar que:

- Hasta el 31 de diciembre de 2001, se mantendrá el uso de la peseta como unidad de cuenta y medio de pago. A partir del 1 de enero de 2002, la moneda de trabajo será el euro.
- La moneda interna de trabajo será única.

Hasta el 31 de diciembre de 2001, se convertirán a pesetas las entradas de información en euros, y las salidas de información se deberán realizar en pesetas indicando su contravalor.

A partir del 1 de enero de 2002, la moneda de trabajo será el euro por lo que todas las salidas y entradas de información se realizarán en esta moneda; durante el período de convivencia del euro y la peseta, las entradas se aceptarán en ambas, procediendo entonces a convertir los datos que estén en pesetas, a euros.

Por lo que se refiere al proceso de adaptación las acciones realizadas para la adaptación al euro en Gobierno Vasco se han centrado en tres grandes campos de intervención:

1. Formación
2. Adaptación de sistemas de información
3. Adaptación de documentos y otras herramientas de trabajo

1. Formación

Los hitos fundamentales son los siguientes:

- a. En 1998 tuvo lugar un amplio programa de formación destinado al personal de la Administración Autonómica, en el que se trataron diversos aspectos relacionados con el impacto de la nueva moneda en las distintas áreas operativas: facturación, contabilidad, recursos humanos...
- b. A lo largo de este ejercicio 2001, se han puesto en marcha varias iniciativas, todas ellas dirigidas a actualizar la formación facilitada en su día de acuerdo a las modificaciones y avances en el proceso de introducción del euro:
 - Formación general sobre la nueva moneda, actualizando las referencias facilitadas en su día sobre calendario de introducción, convivencia y canje, redondeo.
 - Formación específica sobre la metodología de adaptación en los Departamentos respectivos.
 - Formación general sobre los elementos de seguridad de los billetes y monedas de euro, para todo el personal de la Administración Autonómica.
 - Formación específica para el personal del área jurídica.
 - Formación específica para el personal de caja o en contacto directo con el público, destinada a facilitar el uso de los nuevos billetes y monedas, así como a hacer posible una primera toma de contacto con las nuevas unidades físicas del euro.

2. Adaptación de los sistemas de información.

La adaptación de las aplicaciones informáticas utilizadas en la Administración se está desarrollando conforme a un inventario previo de sistemas y utilidades afectados por el euro, a fin de poder estimar el alcance del problema y precisar de este modo calendario y costes, evaluando impactos en cada una de ellas.

Actualmente los trabajos de adaptación se están llevando a cabo a buen ritmo, estando previsto que a lo largo del mes de diciembre de 2001 estén adaptadas en su totalidad.

3. Adaptación de documentos y otras herramientas de trabajo.

La adaptación de documentos en Gobierno Vasco se centra en todos los soportes con difusión externa al ciudadano, sin descuidar por supuesto, aquellos que son necesarios desde el punto de vista interno para una adecuada gestión: normas, contratos, convenios, normas, impresos y pre-impresos, etc.

Las acciones fundamentales que se han seguido en este sentido son las siguientes:

- Adaptación de los soportes materiales de los procesos afectados por el Euro: modelos, impresos y otro tipo de documentos, todos los cuales han sido inventariados de manera exhaustiva de cara a su revisión e identificación de impactos. Para ello se ha diseñado una metodología de trabajo basada en una herramienta informática que facilita el seguimiento ordenado de los trabajos realizados al efecto.
- Adaptación normativa del funcionamiento del Gobierno Vasco al euro, para lo que se está realizando un trabajo de análisis y asesoramiento para atender posibles consultas. De forma complementaria, se han elaborado documentos de apoyo para los grupos de trabajo, dirigidos a facilitar recomendaciones sobre la expresión del contravalor y la subsanación de errores materiales, entre otros.
- Adaptación de los instrumentos contables de gestión contable y financiera.

En la fecha en la que nos encontramos, se han adoptado ya decisiones y formulado criterios específicos de trabajo bajo los que se rigen actualmente todos los Departamentos, apoyados en todo momento por:

- Asesoramiento continuo para cualquier cuestión relativa a la adaptación
- Disponibilidad de un sitio Euro en Intranet para acceder a toda la información generada en este proceso.

Algunas de las decisiones adoptadas son:

1. Contabilidad: la conversión de la contabilidad tendrá lugar a mediados de diciembre. A partir de esa fecha, se convertirán los asientos a la nueva moneda, en la que tendrá que registrarse toda la información desde enero de 2002. Toda la información contable existente desde el 1 de enero de 1998 se convertirá a euros, aunque se dispondrá de una base de datos en pesetas para realizar consultas de los movimientos contables registrados inicialmente en pesetas.
2. Presupuestos: el presupuesto correspondiente al ejercicio 2002 ha sido elaborado ya en euros por todos los Departamentos, Organismos Autónomos y Sociedades Públicas,

de acuerdo con las directrices estratégicas formuladas en su día para el proceso de adaptación.

3. Normativa:

- Normas que se preparen para que entren en vigor desde enero de 2002: se elaborarán únicamente en euros.
- Normas que se preparen para que entren en vigor en estos últimos meses de 2001: incluirán el importe en euros y en pesetas, preferentemente por este orden.
- Normas actualmente vigentes, que se prevea extiendan su vigencia al ejercicio 2002: se convertirán los importes a euros, para que todos aquellos que las utilicen dispongan de la misma referencia en cuanto a cuantías.

4. Contratos y convenios:

- Los firmados en 2001 se expresarán en pesetas con indicación del contravalor en euros. Se expresarán y “calcularán” en euros todos los nuevos contratos de duración determinada que expiren después del 1 de enero de 2002, al igual que todos los nuevos contratos de duración indeterminada.
- Los firmados en 2002 se expresarán únicamente en euros

5. Prevención de errores materiales: como soporte adicional para el personal de los Departamentos, y con el fin de anticipar una capacidad de respuesta rápida ante las incidencias que pudieran generarse a partir del 1 de enero de 2002, se ha elaborado un documento básico de prevención de errores materiales, apoyado en las herramientas que otorga el Derecho Administrativo.

En el ámbito externo, se ha elaborado y se está ejecutando un Plan Vasco de Comunicación en el que se integran todas las acciones de información y difusión del Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, con el objeto de facilitar la introducción del euro en la sociedad vasca.

Este plan, con una vigencia de cinco años, (desde 1998 hasta el 2002), se ha centrado en el diseño y ejecución de la campaña de publicidad, dirigida básicamente a la ciudadanía en general. Esta campaña se ha caracterizado por el mensaje tranquilizador de su eslogan “**Has hecho cosas más difíciles que acostumbrarte al euro**”, siendo su personaje central EPI de la serie infantil “Barrio Sésamo”. La elección de este personaje, sin la connotación política que otros personajes podían tener, se realizó por la capacidad que tenía para llevar a cabo una campaña eminentemente didáctica, era capaz de transmitir mensajes de una forma clara y sencilla creando un vínculo afectivo entre el personaje y el espectador

Así mismo se han realizado otro tipo de actividades dirigidas a colectivos específicos. Entendiendo que los Entes Locales son las instituciones más cercanas a los ciudadanos, se decidió impulsar la realización de acciones de **simulación de intercambios en euros (calle euro)** dirigidas a consumidores, comerciantes y empresas del sector turístico, abriéndose una línea de subvención que ayudara a la financiación de dichas actividades. En estos proyectos además de la propia simulación de compras en euros se han formado a los colectivos participantes. Durante los años 2000 y 2001 se han subvencionado a un total de 41 Entes locales por la puesta en marcha de este tipo de proyecto.

El trece de abril de 1999 se crea el Euro-Observatorio de Euskadi siguiendo la recomendación de la Comisión, de 23 de abril de 1998, relativa al diálogo, al seguimiento y a la información para facilitar la transición al euro.

Este Euro-observatorio facilita en el ámbito de Euskadi la etiqueta denominada **Euro-logo**, distintivo común en todos los países de la Unión Económica y Monetaria, a través de la cual el consumidor conoce las empresas que asumen una serie de compromisos en torno al euro, entre los que cabe destacar básicamente los siguientes:

- En la doble indicación de precios, se aplicarán exclusivamente el tipo de conversión y las normas de redondeo reglamentarias.
- El consumidor que quiera pagar en euros no incurrirá en gasto suplementario

Hasta la fecha de hoy el número de empresas que han obtenido este distintivo asciende a 653.

Conscientes de que las acciones de información resultaban insuficientes para algunos colectivos que por su problemática (soledad, marginación, enfermedad o discapacidad) requerían una adecuación tanto de la información como de los canales de transmisión de la misma, se pone en marcha el **“Plan de formación de mediadores sociales”**. Si se había diseñado la nueva moneda como instrumento de integración de las diferentes economías, no podíamos consentir la exclusión económica y social de una parte importante de la población, ya que no saber manejar la moneda es no saber manejarse en el entorno. Este colectivo, personas de tercera edad, discapacitados psíquicos, discapacitados auditivos,... puede ser objeto de engaño con mayor facilidad.

Este proyecto se ha basado en un convenio firmado con la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE) a través del cual se ha realizado cesión de la metodología del programa “Euro-Fácil”, programa elaborado por la Comisión Europea destinado a poblaciones con dificultades económicas o sociales, ciegas, sordas y personas con problemas mentales. Esta metodología se ha adaptado a las necesidades de nuestro colectivo.

En cuanto a la adaptación al euro de nuestras empresas, el Gobierno Vasco en colaboración con otras instituciones puso en marcha el **“Programa de Adaptación al Euro en las empresas. Eurocertificado”**. Este programa se plantea para la consecución de los siguientes objetivos:

- Preparar a las empresas de Euskadi para que afronten los retos de la Unión Económica y Monetaria en clave positiva, como una fuente de oportunidades.
- Dotar al colectivo empresarial de un conjunto de herramientas metodológicas y formativas que le permitan adaptarse correctamente, en tiempo y forma, al nuevo escenario del euro, tanto desde el punto de vista estratégico como de gestión

Han sido 560 las empresas que han recibido formación.

Por otro lado, el Gobierno Vasco es **entidad colaboradora del Banco Central Europeo** en la campaña informativa que está llevando a cabo simultáneamente en los doce países miembros. Dentro de esta campaña se ha producido diverso material informativo. Este material se ha difundido en el ámbito de Euskadi a los siguientes colectivos:

- a los escolares de entre 6 y 18 años,
- a los centros de tercera edad,
- a los Ayuntamientos con una población inferior a los 5000 habitantes y
- a las Oficinas de Información y Turismo.

Estas acciones están orientadas a conseguir la plena adaptación al euro de todo el cuerpo administrativo y facilitar la adaptación a la sociedad, de manera eficaz y a tiempo, con el fin de que el paso del 31 de diciembre de 2001 al 1 de enero de 2002 no tenga incidencia alguna en la relación diaria entre Administración y administrado.

Pero más allá de la implantación material del euro el verdadero reto que nos plantea la moneda única tanto a los agentes socioeconómicos como a las instituciones públicas es la disciplina del mantenimiento de los equilibrios básicos, el equilibrio presupuestario y el equilibrio salarios-precios porque cualquier desviación se pagará en términos de competitividad que, de aquí en adelante, no podrá ser corregida nominalmente con la manipulación del tipo de cambio sino que se saldará negativamente en términos de actividad y de empleo.

La experiencia nos dice que Euskadi ha sabido adaptarse y beneficiarse de todos los procesos de apertura económica. Ahora no tendría porqué ser diferente. Para ello los agentes económicos que han mostrado una gran capacidad de adaptación al cambio tecnológico y organizacional deberían perseverar en este comportamiento y, al mismo tiempo, mantener los costes laborales en los márgenes que permiten los progresos en la productividad. Y la Administración Pública que sostiene desde hace varios años unas finanzas públicas saneadas debería perseverar en el mantenimiento de este equilibrio básico pero sin olvidar sus objetivos, el desarrollo económico sostenible y la cohesión social. Creo que las dos cosas están a nuestro alcance lo que nos hace ser optimistas y pensar que este nuevo reto será también superado con éxito.

Gracias por la atención que me han prestado.

CLAUSURA

Juan Miguel BILBAO

Viceconsejero de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco

Quiero en primer lugar agradecer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo y a su presidente, José María González Zorrilla, la deferencia de haberme invitado a estas jornadas "El Euro como expresión del modelo federal y social europeo", y por darme la oportunidad de compartir con ustedes algunas reflexiones acerca de esta singular circunstancia histórica que supone la asunción de una moneda única.

Los medios de comunicación nos han acostumbrado a la vulgarización del adjetivo histórico, a que cualquier hecho que concite la actualidad del día pase a ser considerado precisamente así: "histórico". A menudo, sin embargo, los hechos calificados de ese modo apenas marcan una impronta en el imaginario colectivo. Los historiadores solemos rebelarnos ante esa recurrencia, ante esa gratuita utilización de una palabra que compromete la seriedad de nuestra disciplina, pero creo que la entrada en vigor de la moneda única sí sería uno de esos momentos en que el adjetivo histórico resultaría completamente pertinente: al fin y al cabo, nadie puede dudar de que este hecho va a marcar de forma profunda el devenir de la historia de nuestro continente en el futuro.

No soy economista, aunque no albergó ninguna duda acerca de las ventajas de todo orden que representará la asunción de una moneda única, pero existen al mismo tiempo otros efectos en los que me gustaría centrar mi intervención.

En mi opinión el euro representa, sobre todo, un símbolo, un punto de radical inflexión en nuestro modo de percibir Europa y la realidad del conjunto de sus pueblos. La acuñación de la moneda se ha considerado tradicionalmente como uno de los atributos fundamentales de los Estados. Era la moneda uno de los signos visuales más concretos de la soberanía. La asunción de una moneda única en gran parte de los países de la Unión representa, en consecuencia, un desencadenante psicológico de interesantísimos efectos. La ciudadanía europea va a contar a partir de ahora con un símbolo preciso, palpable, de su pertenencia colectiva a una vasta unidad continental.

Esta es una de las consecuencias más profundas que va a traer a nuestra vida el euro. Su efecto quizás no sea inmediato, quizás solo el transcurso de las generaciones permita ahondar en ese sentimiento común de pertenencia, pero lo cierto es que la moneda, una misma moneda, utilizada en Bilbao o en Helsinki, en Dublín o en Frankfurt, será, para nuestros hijos, la expresión de una conciencia colectiva y la vinculación más inmediata entre sus culturas y sus pueblos.

Con la asunción de la moneda única se demuestra, por otra parte, que la estrategia adoptada hace cincuenta años para la construcción de Europa ha sido especialmente acertada. Desde la conciencia europeísta siempre existirá cierta impaciencia ante la lentitud de este proceso, pero lo cierto es que esa construcción pausada, meditada, por etapas, de nuestro continente, no ha levantado excesivos resquemores de carácter nacional y permite, al mismo tiempo, que el proceso de unidad asiente cada uno de sus pasos en una sólida realidad antecedente. Creo que esa apuesta, realizada en su momento con la adopción de los Tratados, es además un ejemplo interesante para otras regiones del planeta, especialmente en un momento en que la globalización impone la creación de modelos compartidos, de amplios espacios económicos que acrecienten la prosperidad colectiva.

Tras varios siglos de hegemonía casi absoluta, Europa ha perdido en el contexto mundial gran parte de su peso específico, una pérdida en gran parte explicable desde la perspectiva de un contexto globalizador en el que su demografía queda relativizada. Pero, al mismo tiempo, el proceso de construcción europea representa, en mi opinión, un ejemplo de cómo la cultura occidental, depositaria de notables sedimentos sucesivos desde la época clásica, ha sabido adaptarse a una realidad cambiante y vislumbrar con antelación las líneas del futuro.

Este acierto no debería dejarnos satisfechos, porque aún quedan muchas cosas por hacer, como no debería satisfacernos la certidumbre de que Europa está consolidando las bases económicas, sociales y económicas necesarias para su futura prosperidad. Sería imprescindible, en cualquier caso, que el modelo que hemos emprendido pueda interpretarse en clave solidaria y no haga de Europa un búnker de prosperidad rodeado de regiones del planeta marcadas por la inestabilidad y el conflicto. Creo que este es uno de los puntos de reflexión más importantes para el futuro, y que nos debe comprometer a buscar soluciones más allá de las fronteras de la Unión.

Agradezco de nuevo al Consejo Vasco del Movimiento Europeo su invitación a participar en estas jornadas, donde, además, han tomado parte, entre otras señaladas personalidades, prestigiosos profesores de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea como Gurutz Jauregui, Carmen Gallastegui o Joaquín Arriola.

CLAUSURA

Manuel CONTHE

Vicepresidente Senior y Jefe de Servicios Financieros del Banco Mundial

Pues muchísimas gracias. Antes que nada quisiera agradecer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo esta invitación para venir aquí a Bilbao, al País Vasco, aunque sea en una circunstancia tan luctuosa como la que estos días hemos vivido en Madrid y aquí en Bilbao. Vengo de Washington y aunque participé muy activamente en la negociación del Tratado de Maastricht y en las múltiples devaluaciones de la peseta que precedieron al ingreso de España en el euro, luego he seguido los acontecimientos monetarios europeos desde Washington, desde el Banco Mundial. Que por cierto, como siempre digo a los taxistas, aunque se llama banco mundial no es un banco, es una agencia de desarrollo y durante estos años a lo que me he estado dedicando fundamentalmente es a la reforma de los sistemas financieros en los países en desarrollo, en América Latina, en África, en Asia y no es un banco mundial en el sentido del culmen del capitalismo. Banco y encima mundial, es una agencia multilateral de desarrollo.

Voy a defender dos tesis y me da la impresión de que tendremos oportunidad de polemizar entre los panelistas y quizás con Uds. porque una de las tesis que voy a mantener yo creo que se aparta un poco de la que ha defendido antes Joaquín.

En primer lugar defenderé la tesis de que el euro está cumpliendo con éxito los objetivos esencialmente económicos que motivaron su creación. En ese sentido se han tornado absolutamente falsas todas las predicciones que hacían tanto los euro escépticos como tanto economista anglosajón que había en aquel proyecto de la Unión Monetaria de Europa. Era un proyecto simplemente impulsado por posiblemente políticos alejados de la realidad y que iba a acabar en una catástrofe económica. Como trataré de demostrar, yo creo que ha ocurrido exactamente lo que querían los que apoyaban la ida de una unión monetaria sobre unas bases económicas.

La segunda tesis que defenderé es que a mi juicio, y este es un tema muy opinable, y yo creo que aquí tendremos oportunidad de debatirlo, a mi juicio el euro tiene una escasa trascendencia política. Yo creo que el euro es una institución económicamente muy útil pero que no es un paso significativo o decisivo histórico en el camino hacia una Europa federal, como diré. Si los ciudadanos europeos queremos ir a una Europa federal, vayamos, pero no nos engañemos pensando que el euro nos va a llevar por esa vía funcionalista que los padres de Europa, Monnet, Schuman, siempre coincidieron. Esa idea de la solidaridad en las realizaciones concretas, hablar de tomates, hablar de carbón, de acero, hablar de aranceles, y eso cuando uno se da cuenta llega ya a una unión europea federal. Es un poco el temor de los euroescépticos británicos y que yo creo que es una falsedad total como trataré de demostrar. Si la idea federal europea nos atrae, y a mí me atrae, impulsémosla pero no pensemos que el euro nos lleve allí.

Empiezo por la primera. Yo creo que el euro está cumpliendo con éxito los objetivos económicos que motivaron su creación. El fundamento esencial, yo creo que no se habló mucho, pero que era en el fondo la idea por la que estábamos muchos países y administraciones públicas interesadas en el euro, es que nos iba a permitir lo que efectivamente nos ha permitido, tener unos tipos de interés estructuralmente bajos a lo largo del ciclo económico, que todos los países europeos disfrutemos de un nivel de tipos de interés tan bajos como lo que históricamente disfrutó Alemania. Por eso era por lo que Alemania, la

idea de la unión monetaria, por lo menos al Banco Central Alemán, la idea no le entusiasmaba especialmente porque Alemania ya tenía los tipos de interés bajos y decía: ¿qué gano yo metiéndome con esta serie de países, si me permiten la expresión cutres, que lo que pueden hacer es contaminarme la moneda y que yo tenga unos tipos de interés, por eso el Banco Central no diré que apoyó, pero aceptó la idea de la unión monetaria como fruto de un pacto político en el que Alemania demostró una generosidad notable en la época del canciller Kohl, un europeísta convencido; porque Alemania no tenía demasiado que ganar, un pacto donde se trataba que los demás, los franceses, los españoles, los restantes miembros pasáramos a tener unos tipos de interés a la alemana como efectivamente ha sido. Hoy, la verdad es que todavía no he leído, no estoy al tanto de las noticias, no sé cuanto baja el Banco Central los tipos de interés, pero los baja, esta vez se animará después de que esta misma semana la Reserva Federal lo hiciera. Entonces de 3,75 pongamos que lo baje a 3,50, 3,25. Como el propio Banco Central Europeo dice, en términos absolutos son niveles muy moderados. Unos tipos de interés estructuralmente bajos benefician a una buena parte de la población europea, no a toda. Yo creo que todos tenemos alguna tía o algún pariente que tenía por ahí unos ahorritos y pensaba que con los tipos de interés y con las rentas iba a vivir, y a medida que los tipos de interés han bajado pues se han quedado con un palmo de narices. Eso demuestra que en economía hay pocas medidas que sean pues paritarias, pues donde todo el mundo gane y nadie pierda. Siempre hay alguien que sale perjudicado por una medida que en su conjunto es tan beneficiosa como una bajada estructural de los tipos de interés, tanto en los tipos de interés a corto plazo como en los tipos de interés de la deuda pública que emiten las Administraciones Públicas pues hasta diez años. Eso tiene muchos beneficiarios, desde luego el que tenga un préstamo hipotecario a tipo de interés variable sabrá las ventajas que tiene de poder pagar unos tipos,... .. especialmente porque el préstamo hipotecario español funciona magníficamente y funciona mejor que muchos mercados hipotecarios europeos. Pero también todas las empresas, en general los deudores, han salido muy beneficiados por el proceso de unión monetaria porque se pueden financiar en condiciones de tipos de interés y plazo muy ventajosos. Con lo cual todas las administraciones públicas que en Europa hemos sido deudoras estábamos encantados con la idea de emitir deuda pública. Yo la verdad siempre he envidiado a quienes me sucedieron en el Tesoro porque yo realmente tenía que financiar en mi época un déficit público muy grande en unas condiciones de volatilidad de los tipos de interés, que hacen que me solidarice psicológicamente con los malos tragos que pasa Argentina en estos momentos, donde las situaciones más desfavorables de la coyuntura financiera tiene que refinanciar grandes cantidades de deuda. Ahora por el contrario hay una situación de estabilidad y lo único que discutimos es si el Banco Central es demasiado rácano a la hora de bajar los tipos de interés o no. Pero estamos ya un poco en la segunda o tercera derivada, y lo que está ocurriendo es que afortunadamente en Europa la política monetaria está pudiendo jugar una útil función anti-cíclica. Quizás el Banco Central Europeo no es tan agresivamente o activamente anti-cíclico como es la Reserva Federal americana que enseguida utiliza el instrumento de los tipos de interés para contrarrestar la desaceleración económica. En el mundo americano al Banco Central Europeo se le llaman siempre o le describen como el estimulador reticente, y se le ha acusado de contribuir poco desde la perspectiva europea a ese relanzamiento de la economía global, que si era necesaria antes de 11 de septiembre pues lo es tanto más ahora porque desafortunadamente estamos entrando en una fase de recesión global en donde solo se pueden contar con los dedos de una mano los países que mantienen una tasa de crecimiento significativa. Y hay que decir y supongo que a los enemigos de la globalización pues les gustará saber que realmente hoy en la economía mundial actual los países que están teniendo tasas de crecimiento significativas son China, India, Rusia y poco más que son países grandes, poco integrados en la economía internacional. Eso tiene inconvenientes en la medida que no se han beneficiado de las ventajas que deriva la integración en el comercio. Tiene la ventaja que cuando llega una recesión global te afecta menos porque es una economía muy grande y muy poco expuesta a los flujos de capital internacional y a los flujos de inversión. Eso desde luego es muy cierto en el caso de la economía india, lo es menos en el caso de China, pero China tiene una inercia de crecimiento

que le va permitir crecer todavía a un 7% mientras todos los demás estamos pensando que si tenemos un crecimiento positivo pues ya nos damos con un canto en los dientes. Esa limitación de los tipos de interés, en términos tanto nominales como reales, ha sido gracias por un lado a que el Banco Central Europeo se definió siguiendo las líneas maestras de lo que era el Banco Central Europeo, y en parte porque se incorporaron algunos principios al Tratado de Maastricht a los que Félix ha hecho referencia, los límites a los déficits presupuestarios excesivos, es decir a los déficits que son muy grandes y que son estructurales y no cíclicos. Yo creo que nada en el Tratado de Maastricht, en el art. 104, ni en el Pacto de Estabilidad impide el juego de los estabilizadores automáticos fiscales. Lo que pasa es que para poder jugar con los estabilizadores automáticos tienes que sanear estructuralmente las finanzas públicas y ser capaz políticamente, muy difícil, tener superávits en fases cíclicas. Tener superávits presupuestarios en fases cíclicas de bonanza es difícil porque siempre hay dos tentaciones. Desde el punto de vista de los movimientos de izquierdas la tentación es si hay más dinero aumentemos el gasto público; que es un poco lo que paso en España después de la Constitución en los primeros años de democracia en España donde el gasto público creció significativamente y la enorme recaudación, aumentos de recaudación que se producía en aquella época nos lo gastábamos tan pronto nos lo ingresaban y nunca tuvimos una situación presupuestariamente saneada, fue un poco la época del PSOE. La tentación contraria, que es en la que típicamente incurrir los partidos conservadores, es la contraria. Tan pronto hay un superávit, bajemos los impuestos porque este superávit no es del Gobierno es del contribuyente honrado y abnegado que está cediendo su renta y hay que devolvérsela. Con lo cual al final se vuelve a una situación de simple equilibrio presupuestario en épocas de bonanza que hace que haya allí un desequilibrio latente. La historia económica americana reciente en eso es muy ilustrativa. Fue gracias a la austeridad en el gasto, que introdujo durante muchos años la administración Clinton a la bonanza económica, lo que les hizo acumular un superávit que parecía gigantesco, que ahora ya se va reduciendo a la mínima expresión porque esta primavera con la administración Bush se concedió una rebaja de impuestos sobre todo a los contribuyentes ricos, para entendernos, que yo creo que puede ser pernicioso, especialmente a medio plazo. De forma que para que el Banco Central Europeo, para que cualquier banco central tenga capacidad de maniobra en el manejo de la política monetaria y se pueda permitir tener unos tipos de interés estructuralmente bajos se necesita que el conjunto de las Administraciones Públicas tengan una política de saneamiento financiero que no les impida usar estabilizadores financieros, dejar que la recaudación disminuya y que los gastos aumenten automáticamente en épocas de recesión, pero que les debe llevar a tener una situación, cómo dice el Pacto de Estabilidad, de equilibrio y si es posible superávit en épocas de crecimiento superior al 3% del PIB. Hay aquí una larga letanía de consideraciones que se podían hacer críticas de la unión monetaria desde esa perspectiva macroeconómica que estoy diciendo. No sé si enunciarlas y tratar de responder por qué a mí me parece que esas críticas no son de mucho peso.

Una que ha estado vigente y que ha afectado hasta cierto punto a España en los años anteriores era el viejo argumento de que la economía de la Unión Europea es muy diversa, tiene muchos países distintos en ciclos económicos distintos. Con lo cual si aplicamos una política monetaria, como dicen los anglosajones de talla única, va a resultar que lo que puede ser bueno para Alemania a lo mejor no sea bueno para Irlanda o para España. Esa es una circunstancia que se ha dado. Irlanda y en menor medida España han pasado por unos episodios de crecimiento fuerte donde con una política monetaria nacional los tipos de interés habrían contrarrestado esa tendencia especulativa de los precios a dispararse y, sin embargo con los tipos de interés que estaban vigentes por el Banco Central no se podía. Se dio la circunstancia paradójica durante algunos años que frente a aquellos temores de los arquitectos de la unión monetaria que los países mediterráneos, por así decirlo, iban a ser unos abogados permanentes de las reducciones del tipo de interés, lo que se produjo en la práctica en estos años atrás era la situación contraria donde los halcones monetarios eran el Gobernador del Banco de España y el Gobernador del Banco de Portugal que presionaban en Frankfurt para

que la política monetaria no fuera tan permisiva y tan laxa como estaba siendo a la vista de la coyuntura económica, que por entonces estaban pasando muchos países, entre ellos España, que es muy distinta desgraciadamente a la que ahora estamos viviendo.

También hay un pequeño problema que yo creo que se acabará resolviendo. Y es que en la Unión Europea hay un divorcio creciente entre las competencias en materia de política monetaria, de creación de liquidez y de regulación del sistema bancario. Afortunadamente, en España tenemos todavía esas competencias esencialmente encomendadas al Banco de España que es la pata del sistema europeo de bancos centrales. En otros países ese divorcio se va haciendo creciente. Aquí por lo que he visto hay debate sobre la posible sustracción de competencias. Yo creo que es un gran error porque los mismos argumentos que abogan en favor de una cierta autonomía de la autoridad monetaria abogan exactamente igual a favor de una cierta autonomía de la institución de supervisión de entidades financieras, que es una institución que tiene que estar relativamente, no totalmente, aislada del poder político porque en una democracia no es legítimo, pero sí relativamente aislada del teléfono del Ministro y de la llamada al orden del poder público para que se haga un cacicada coyuntural. Yo creo que ese equilibrio es difícil de alcanzar y se dice que el Banco Central Europeo no tiene ninguna competencia en materia de supervisión financiera; que si hubiera una crisis bancaria en Europa pues la situación sería muy distinta a la que es en Estados Unidos donde hay una coordinación muy estrecha entre la Reserva Federal y las demás instituciones. Y desde luego Greenspan, que es un súper hombre en la ingeniería política americana, pues lo resolvería toda. Aquí tenemos demasiadas piezas y en una situación de crisis bancaria el sistema a lo mejor se pondría a prueba. Afortunadamente yo creo que es una hipótesis que de momento es de laboratorio.

Otro argumento tradicional que se daba en contra de la idea de una unión monetaria era el que dice: Vds. Unión Monetaria tienen un presupuesto comunitario, un presupuesto federal por así decirlo, que es en términos agregados y absolutos una birria, tiene un límite de un 1,27% respecto al PIB comunitario. Es pequeñito, es una federación donde la cabeza es una cabeza de alfiler, con lo cual no va a jugar ese presupuesto comunitario ese papel de estabilizador automático que en cualquier federación juega el presupuesto central en la medida que si una región, uno de los componentes sufre una crisis aislada, lo que los economistas llaman un shock asimétrico, como esa región, esa zona, ese distrito, va a empezar a pagar menos impuestos porque sus empresas van a tener menos beneficios, sus ciudadanos van a tener menos rentas y a su vez van a empezar a recibir prestaciones públicas de seguridad social, de sanidad, automáticamente y sin que haya ningún acto expreso de ningún Parlamento, esa entidad, esa zona territorial va a empezar a recibir un flujo neto de ayudas como fruto. Eso en la Unión Europea juega poco porque ya digo el presupuesto comunitario es pequeño. En teoría se podrían concebir mecanismos que pudieran actuar en la Unión Europea como estabilizadores automáticos. De hecho en los prolegómenos de la conferencia de Maastricht la delegación española hizo algún apunte tímido pero realmente ahí que se necesita un grado de unión política y una vocación federal en la Unión Europea que todavía no existe. Un típico ejemplo, que por cierto iría bastante a contrapelo, lo que yo he visto que es el debate sobre la seguridad social aquí en el País Vasco, un típico estabilizador automático sería tener un sistema de pensiones de seguridad social de ámbito europeo, de forma que fuera una caja única pero una caja única a nivel de la Unión Europea. No una caja única a nivel de los estados, ni mucho menos una caja única a nivel de regiones o de países como el País Vasco. Eso sí que actuaría como un sistema automático estabilizador porque si por alguna razón en España empezáramos a tener una crisis económica que no fuera compartida por otros países porque hubiera algún cataclismo en el sector turismo, que se viniera abajo por una nalga venenosa que invadiera las playas del mediterráneo, pues automáticamente ese sistema nos comenzaría a producir una entradas netas de fondos porque todos los españoles, los vascos y los mediterráneos empezarían a recibir prestaciones de desempleo que actuarían como un elemento estabilizador de la demanda. Aunque hicimos un ligerísimo apunte de ideas de esa

naturaleza, otro ejemplo típico sería pues el mismo, el establecimiento a nivel de la Unión Europea de un seguro de desempleo único y con caja única. Yo creo que hoy por hoy, dada la coyuntura política en la Unión Europea, eso es ciencia-ficción. Con lo cual tenemos que seguir con una Unión Europea donde los estabilizadores que existen en estados federales con mucha más solera y tradición, como estados Unidos o Canadá o Australia, pues aquí no juegan. Hasta hora la verdad es que nos ha ido bien.

Cuestión también debatida es el euro. Mejor dicho la cotización del euro respecto al dólar. Porque había, y esta es una idea muy francesa, en general los que visceralmente siempre han tenido ahí un poso anti-estadounidense, pues querían decir pues que ahora el euro va a ser la moneda europea, vamos a competir con el dólar y vamos a sacar pecho y va a ser una moneda mucho más fuerte, mucho más guapa y mucho más útil que el dólar. Esa tesis se vino un poco abajo como un azucarillo cuando después de la pequeña subida inicial del euro hasta 1,18 dólares, el euro empezó a bajar y llegó a bajar hasta 0,82. Luego se ha recuperado un poco pero la debilidad del euro ha sorprendido a quienes pensaban que al ser una moneda de ámbito más grande que el marco alemán iba a tener más peso que la suma de las monedas nacionales que se integraban en el euro: el franco francés, el marco alemán, el peso. Yo creo que la evolución de la cotización eurodólar sigue una senda que yo creo es bastante aleatoria, nadie sabe a priori que es lo que va a pasar, a posteriori todos hacemos 20.000 explicaciones de por qué es lo que ha pasado, pero hay una aleatoriedad que a posteriori tratamos de interpretar como si tuviera un sentido. Es un paseo aleatorio, yo diría. Y además se produce otro efecto al que luego me referiré, que es: la moneda... las monedas y las unidades de valor son los típicos bienes que en economía ahora se tienden a llamar con efectos red, con externalidades de red, que son todos aquellos bienes que son tanto más útiles y están tanto más arraigados cuanto más gente los usa. Típico ejemplo es el sistema operativo de ordenador o el sistema de procesador de textos. Si uno está escribiendo en Word Perfect pero resulta que todos los demás están escribiendo ya en Word pues tu Word Perfect ya no te vale para nada. El teléfono es otro ejemplo. Si tú tuvieras teléfono pero los demás no tuvieran teléfono, el teléfono no te valdría para nada. La lengua es otro ejemplo. Si tú sabes latín pero los demás no lo saben probablemente el latín no te vale para nada. Son bienes que tienen tanta más utilidad cuanto más extendidos están. Y una de las características de esos bienes es que el que ya está consolidado, ese tiene una ventaja porque a la gente le cuesta cambiarse a otra cosa sin tener la seguridad de que ese cambio va a ser coordinado. Era un poco la razón por la que decía, hasta hace unos años, ahora no; pero hasta hace unos pocos años en Francia Internet estaba menos desarrollado que en otros países y era porque el sistema Minitel estaba bastante desarrollado. La gente reconocía que Internet era más eficaz que Minitel, pero como ya tenían la pantallita de Minitel pues les daba pereza meterse en Internet. Era también un poco la vieja idea que se debatió con motivo de la televisión por cable con los decodificadores. Claro el que tenía ya un decodificador no iba a poner encima al televisor cinco decodificadores, uno para cada una de las compañías de televisión por cable. El que da primero, da dos veces. Y en economía y en el mundo monetario pasa lo mismo. Es mucho más útil desde el punto de vista internacional el que haya una moneda vehículo, que si yo voy a Ucrania, bueno Ucrania es un mal ejemplo porque está muy cerca de Unión Europea, pero si yo voy a Egipto sé que si llevo dólares pues sé que es mucho más fácil que si llevo otra moneda, y hay grandes ventajas de que haya una moneda única, una moneda vehículo esencial. En ese sentido las monedas se parecen mucho a las lenguas. Por cierto hubo un artículo muy famoso que yo les aconsejo de un economista americano, Kinderwelguer, que estableció un parangón entre monedas y lenguas. Decía que el dólar venía a ser como el inglés, la libra esterlina venía a ser como el francés, era una moneda, una lengua que antes se usaba mucho, se usa todavía en ambientes diplomáticos, pero que ya va en declive, y él decía que el derecho especial de giro de esa moneda era como el latín, era un idioma muy bonito pero..., no perdón ese era el esperanto,... y pasa que hay una cierta tendencia a que consolide lo que ya está implantado y el dólar no es una moneda fácilmente desplazable. De forma que, el que el euro se haya utilizado tan poco en las transacciones internacionales como moneda de reserva yo creo que es fruto de esa

preeminencia del dólar cuyas ventajas para la economía americana son tangibles pero tampoco excesivas, porque el verdadero señorío, el verdadero beneficio es moderado.

Bueno, paso por alto las otras ventajas que tenía el euro en materia microeconómica, la integración del mercado único. Muchas veces se expresó escepticismo sobre por qué tenía que haber cambios fijos en una unión económica como la Unión Europea. Siempre se decía Canadá y USA han estado negociando sin prácticamente trabas al comercio durante mucho tiempo y no hacía falta... Si vemos ahora la experiencia latinoamericana con Mercosur vemos como la unión económica y la unión aduanera Brasil-Argentina pues está prácticamente rota por las fluctuaciones de las monedas. Bien es verdad que ha sido muy fuerte la devaluación del real brasileño desde el 99. Eso para mi gusto demuestra que efectivamente una unión monetaria europea y una unión aduanera como la creada mucho antes a lo largo de diversos años y consagrada en el mercado único al año 85 se consolida si dentro de esa unión aduanera no fluctúan los tipos de interés. Y eso no cabe duda que lo ha logrado el euro como también ha logrado una mayor integración de los mercados financieros. Con monedas distintas los mercados financieros no se integran porque la unidad de valor es un elemento tan esencial en los contratos financieros que si usas una moneda en cada país las posibilidades de integración son limitadas. La supresión de las monedas nacionales, que ya se produjo en el año 99, pues ha facilitado ese proceso de integración.

Concluiré esta primera tesis diciendo que los euro escépticos se equivocaban y que la unión monetaria ha resultado económicamente beneficiosa como se previó cuando se creó.

La segunda es que a mi juicio el euro tiene una presencia limitada. En alguna ocasión escribí que hay tres concepciones, yo veía tres concepciones entre la relación entre la unión política y la unión monetaria y el euro. La primera la ha expuesto con brillantez Joaquín que es el euro como fermento de la unión política. Es la visión típica de los federalistas, por un lado, que apoyan el euro y a su vez también idea también compartida por los euro escépticos que ven a la moneda europea, ellos dicen, como el caballo de Troya de los federalistas, que nos meten primero una unión monetaria y cuando nos hemos descuidado ya estamos ahí atenazados por un macro-gobierno internacionalista con sede en Bruselas y no sujeto al control democrático del Parlamento Británico. Yo creo que esta es una concepción que parte de una cierta mitificación de lo que es el papel de la moneda. A menudo se dice que la moneda es un atributo esencial de la soberanía política y esa es una concepción que tiene una larga tradición jurídica, es la teoría del cartalismo, dinero, es lo que el Estado dice que es dinero, y que se contraponen a otra que a mí personalmente me gusta más y que creo que el medio de cambio es una emanación espontánea de los agentes económicos en el que el Estado metió mano por diversas razones históricas. En una época en que no había ni impuestos directos ni IVA pues la forma de recaudación de las administraciones públicas era extremadamente primitiva, los portazgos, aquí pongo en el río y en la puerta de la ciudad una aduana, luego cobro este canon que cobro a los que acuñen moneda. Eran sistemas muy primitivos a los que tenían que acudir las administraciones públicas primitivas cuando no había ni ordenadores, ni contabilidad y había algunos impuestos indirectos como la alcabala y poco más. Yo creo que es perfectamente posible que el propio mercado cree sus monedas. Incluso, por cierto, algunas experiencias anti globalización se crean pequeñas monedas locales. Hay varias ciudades en USA y muchas otras ciudades del mundo que tienen su pequeña moneda local, les llaman nombre raros. El caso típico sería Ithaca en el estado de Nueva York. Con lo cual yo sinceramente pienso que la moneda no es un atributo esencial sino por el contrario, yo lo veo como un estándar económico tan importante como muchos otros. Yo creo que la unificación monetaria es tan importante como la unificación del voltaje eléctrico, el ir a Bruselas y saber que allí se puede enchufar la maquinilla y no va a saltar; o la unificación del horario de verano; o el ancho de vía de ferrocarril. La vida económica está llena de estándares que si no están armonizados son un obstáculo al intercambio económico y son una gaita. La moneda europea es uno de esos estándares que facilita la integración económica. Lo que pasa que

históricamente siempre que ha habido un gran invento, históricamente se comprueba que siempre ha habido una eclosión retórica en favor del papel integrador de esos inventos. Cuando se inventó en el siglo pasado el telégrafo, se dijo ya que el telégrafo al permitir la comunicación entre las personas llevaría a la idea de hermandad universal. Cuando se inventó la radio ocurrió exactamente lo mismo. Cuando en los Alpes se abrieron los túneles que ahora por lo que se ve se están cerrando todos, pues también se invocó esa apertura de túneles entre Alemania e Italia como un paso hacia la hermandad universal y al poco tiempo hubo una I Guerra Mundial y luego una II Guerra Mundial. Yo siempre digo que pensar que la moneda una es un poco excesivo. El dinar yugoslavo lo compartieron durante mucho tiempo y acabaron en guerra civil, el rublo soviético lo compartieron. O sea, la moneda es un instrumento extraordinariamente útil, yo soy gran partidario, pero no pensemos que tiene facultades taumaturgicas. Los grandes pilares de la unión política europea son por un lado justicia interior y por otro política y seguridad común. Si había alguna duda y muchos diplomáticos creían que el euro iba a entrañar un acercamiento y una intensificación de la política exterior y de seguridad común en Europa, pues yo creo, el que hay visto las andanzas por el mundo del Sr. Blair, hablando a título personal, el que hay visto como Blair invita a algunos jefes de estado de grandes países y no invita ni siquiera al presidente de la Comisión Europea, habrá visto que son dimensiones distintas. De nuevo, yo creo que la unión monetaria es un invento magnífico pero no pensemos que nos va a llevar a una política europea colectiva de seguridad nuclear ni de seguridad porque estamos hablando de realidades totalmente distintas. Lo prueba además la experiencia latinoamericana con la dolarización. Yo creo que países que se han dolarizado recientemente como el Salvador o como el Ecuador, no tenían la más mínima pretensión de entrar en unión política con USA. Lo que querían es obtener una moneda estable que a sus empresas les permita financiarse en condiciones razonables.

Una segunda tesis, que no abordaré, es la que piensan la unión política era una precondition para iniciar la unión monetaria. Esta era la tesis alemana, cuando querían retrasar la unión monetaria decían: hasta que no tengamos una unión política esto no puede funcionar. Yo creo que era también una tesis equivocada.

Y una tercera que tenía muy pocos defensores, yo creo que era el único y era que el euro tiene fundamento económico sólido pero es una reforma estructural que siempre tiene costes de transición. Ahora empezar a pensar en euros es molesto. Siempre hay gente perjudicada por ese cambio, con lo cual arroparla dentro de una operación de marketing político, diciendo que esto pues es parte, es realmente útil. Pero viendo la imaginativa publicidad que ha hecho el Gobierno Vasco y el uso de los personales de Barrio Sésamo veo que ese argumento era innecesario porque hay argumentos publicitarios muchísimo más poderosos.