

ALGUNAS CUESTIONES JURIDICAS FUNDAMENTALES QUE PLANTEA LA INCORPORACION DE GRECIA, PORTUGAL Y ESPAÑA A LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Anotaciones marginales a un informe del Consejo Económico Social

por Pieter VERLOREN VAN THEMAAT (*)

1. INTRODUCCION

El 16 de diciembre de 1977 el Consejo Económico Social emitió por propia iniciativa un informe respecto a las solicitudes de incorporación a la Comunidad Económica Europea presentadas por Grecia, Portugal y España. El informe iba dirigido a los ministros de Asuntos Exteriores, Asuntos Económicos, Hacienda, Agricultura y Pesca, Cooperación al Desarrollo y Asuntos Sociales, así como al secretario de Estado de Asuntos Exteriores, encargado de las cuestiones de Europa. Esto demuestra ya claramente el gran número de aspectos que el informe contiene. Sólo en el campo del transporte no prevé el Consejo Económico Social ningún nuevo problema fundamental como consecuencia de la nueva ampliación. El aspecto más espectacular y políticamente más explosivo del informe es la relación que establece con la cooperación al desarrollo.

El informe comienza expresando su conformidad con la ampliación de la Comunidad con los tres países sudeuropeos mencionados. La importancia de esta conformidad está, ante todo, en el análisis y en la aceptación por el mundo de los negocios de las consecuencias radicales que esta nueva ampliación de la Comunidad tendrá o habrá de tener si se quiere evitar la disolución de ésta. En su carta del 8 de agosto de 1977 a la Cámara Baja de los Estados Generales, el ministro y el secretario de Estado para Asuntos Exteriores no examinaron a fondo estas consecuencias, lo que dio lugar con toda razón a las críticas de dicha Cámara en el debate oral de que fue objeto la carta. Está bien que se quiera la ampliación por motivos políticos; pero en política hay que querer también las consecuencias de la adopción de un punto de vista. Esto vale ciertamente cuando hay

(*) Profesor de la Universidad de Utrecht.

En su calidad de presidente del grupo de trabajo preparatorio del informe del Consejo Económico Social, el autor del presente artículo quiere hacer constar de manera expresa que el presente trabajo refleja solamente su punto de vista personal.

(1) El Consejo de Redacción desea manifestar expresamente su agradecimiento a don José Manuel Lacleta, que desinteresadamente asumió la ingrata tarea de revisar la traducción castellana.

El presente estudio ha sido remitido para su publicación en la Revista por el autor antes de la sesión del Consejo Europeo de diciembre de 1978, cuyas resoluciones sobre el Sistema Monetario Europeo se incluyen en la sección de documentación de este número de la Revista.

que elegir entre distintas opciones. En este caso se trata de las opciones siguientes: 1) decidirse conscientemente por la consecuencia de una Comunidad diferente, más débil, con abandono de la meta de una Unión Europea, incluso de una unidad económica y monetaria y **a fortiori** de la meta de una Federación Europea; 2) decidirse conscientemente por el mantenimiento de los logros y del objetivo de una Unión Europea, incluida la unidad económica y monetaria; 3) aceptación consciente del riesgo de que la ampliación llevará de hecho a la primera opción e, incluso, al derrumbamiento del mercado comunitario y de otros logros.

Por cada una de estas tres opciones habrá que pagar un precio, que, consiguientemente, deberá indicarse con la mayor precisión posible para hacer factible una elección políticamente responsable. Como la resolución se hará en último término a nivel de la Comunidad, es de desear, naturalmente, que este análisis lo haga en primer lugar la Comisión Europea. Ahora bien, para cada país miembro, separadamente, el análisis de gastos y beneficios (no sólo en sentido económico y financiero) resultará distinto. Por consiguiente, cada país miembro tiene que hacer su elección por separado. Por ello se puede reprochar con razón al anterior gobierno holandés, el haber expresado su aprobación a la ampliación de la Comunidad con los tres países citados, sin señalar claramente a este respecto y a base de un análisis completo en profundidad qué consecuencias de la ampliación estaba dispuesto a aceptar. Tanto por falta de este análisis como por las observaciones finales del escrito, se saca la impresión de que el anterior gobierno holandés se había decidido por la tercera opción, aunque se diga que habrá que aspirar a la realización de la segunda opción: «Para la solución de los problemas indicados habrá que esforzarse, por tanto, por dar más vigor a las Comunidades y a unas normas de transición dosificadas para la incorporación de los nuevos miembros a la Comunidad. El refuerzo de las Comunidades **debería** referirse, de un lado, al rápido progreso en zonas de integración importantes y, de otro, a una mejora del funcionamiento de la Comunidad. A este fin el objetivo de una Unión Europea, incluida una unidad económica y monetaria como objetivo a largo plazo, **tendrá** que ser mantenido expresamente, debiendo ser consolidado por los nuevos países miembros. Para el mantenimiento del mercado comunitario y del «acquis communautaire» es muy importante un convenio sobre la consolidación de la Comunidad. En el párrafo precedente se señalan, sin embargo, crudamente los riesgos de la ampliación, pero no aparecen como **inminentes** ni **completamente** inevitables. Son, sobre todo, los pasajes señalados en bastardilla por nosotros los que en combinación con la falta de un análisis en profundidad del precio de cada una de las tres opciones, dan la impresión de que el gobierno anterior se decidió de hecho por la tercera opción. Esto fue tanto más serio cuanto que en ese momento ya se sabía que el gobierno británico se había decidido por la primera opción: la opción del debilitamiento de la Comunidad.

En cambio, el Consejo Económico Social eligió en su informe la segunda opción sin reserva alguna, y señala también el precio alto que los patronos y los obreros holandeses están dispuestos a pagar por ella, así como las medidas principales que se necesitan para llevar a efecto esta opción. La desviación de la Comunidad hacia una zona de libre comercio es calificada, lisa y llanamente, de

inaceptable. En el párrafo siguiente de este artículo se señalan muy brevemente en base al informe cuáles son los principales problemas concretos que deben resolverse en relación con la ampliación. También se indicarán brevemente cómo quiere el Consejo Económico Social resolver estos problemas. Si bien el informe es obra unánime del Consejo, incluyendo a los «miembros de la Corona», refleja en primer lugar los puntos de vista de patronos y obreros. Así se halla en él referencia a una encuesta realizada por las asociaciones patronales entre los industriales holandeses, mientras que en otra parte del informe se hallan también, de nuevo, ideas que se manifiestan también en las «anotaciones críticas» publicadas recientemente por la VVO y NCW y referentes a «la VNO y NCW en relación con la ampliación del Mercado Común europeo con Grecia, Portugal y España». Otros pasajes reflejan claramente el punto de vista de los agricultores o de los obreros; pero todos estos puntos de vista vienen a formar un todo consistente que pudo ser suscrito por todo el Consejo Económico Social. Aunque el informe contiene un breve párrafo sobre instituciones y resoluciones, no se ha entrado en detalle en los aspectos jurídicos de la ampliación. El Consejo Económico Social no es, en definitiva, ninguna entidad asesora jurídica, sino social económica, y los juristas —miembros de la Corona del Consejo— no participaron en la preparación del informe. En los párrafos 3, 4 y 5, por tanto, se entrará más en detalle sobre algunas importantes cuestiones jurídicas fundamentales. En cambio, las numerosas cuestiones de carácter más técnico jurídico quedan, en gran medida, fuera de estudio. Las técnicas jurídicas de ampliación de la Comunidad se conocen perfectamente desde la ampliación anterior.

2. CONTENIDO PRINCIPAL DEL INFORME DEL C.E.S. (1)

El principal conjunto de problemas en relación con la ampliación brota de la circunstancia de que los tres nuevos Estados candidatos tienen todos unos ingresos **per cápita** muy inferiores al promedio de los de la Comunidad actual. En Portugal estos ingresos **per cápita** ascienden solamente a 1/4 de los que tienen los seis países miembros más ricos. Sólo son ligeramente superiores a la mitad de los de Italia. Los de Grecia y España son algo inferiores a los de Irlanda e Italia, respectivamente, pero quedan muy por debajo de la mitad de los de los seis países más ricos (cifras de la OECD para 1975). Añádese a esto que los tres países aspirantes tienen un alto grado de desempleo, que una parte considerable (alrededor del 30 %, por tanto, casi el triple de la media en la actual Comunidad) de la población activa trabaja en la agricultura y que su estructura industrial aumentará las dificultades ya existentes en varios sectores (acero, construcción naval, industria textil y del cuero, industrias del papel y triplex, industria de la cerámica e industria de elaboración de frutas y verduras).

La admisión sin más, tras un corto período de transición, acarrearía, en tal situación, grandes dificultades para la política agrícola comunitaria, relativa a los productos mediterráneos, para el mercado del trabajo, para diversos sectores

(1) Así, con el fin de abreviar, se denominará en adelante el Consejo Económico Social (N. T.).

industriales y para los países del Magreb y Mashrak y a otros países en desarrollo. Sería imposible, además, el mantenimiento del objetivo de una unión económica y monetaria. Incluso se correría el riesgo de que el Mercado Común se diluyese en una zona de libre comercio. La sustancia del informe está en el punto de vista de que incluso un mercado común y **a fortiori** el objetivo de una Unión Europea mantenido expresamente en el informe, incluso de una unión económica y monetaria, sólo pueden mantenerse dentro de una satisfactoria igualdad de las economías de los países miembros. Si estas economías, como consecuencia, entre otras cosas, de una admisión poco cuidada de nuevos miembros con un patrón económico muy dispar, divergen todavía más, esto podría tener por consecuencia la total disolución de la Comunidad.

En resumen, esta manera de ver las cosas del C.E.S. conduce a las tres conclusiones siguientes:

1. Hay que evitar que la nueva ampliación sea causa de serios trastornos dentro del mercado agrícola y del mercado del trabajo y perturbe el desarrollo de varios sectores industriales con demasiados y ya graves problemas estructurales, así como las relaciones externas con otros países, sobre todo en la zona del Mediterráneo. A este fin se necesitan, para empezar, períodos transitorios relativamente largos, que pueden ser distintos por sectores y, eventualmente, por países. En el pleno del Consejo un portavoz del movimiento sindical señaló un período de 9 años, pero cabe pensar que este período será algo más corto para Grecia y algo más largo para Portugal. El informe estima también concebible que para determinados sectores (digamos la agricultura) el período de transición debería ser más largo que para otros (cabría pensar a este respecto en la industria española, razonablemente moderna). El informe no concreta nada de suyo, sobre estos puntos. Se abre la posibilidad de que un período de transición fijado inicialmente (eventualmente diferenciado según países y sectores) se prolongue más tarde, en virtud de una evaluación intermedia, con un período extra a fijar previamente. A este respecto se cita expresamente como ejemplo el sector agrícola.

2. Pero lo que hacen los períodos de transición largos es desplazar las dificultades hacia un período posterior si durante el período transitorio no se presta ninguna ayuda importante a los países aspirantes. Durante el período de transición los países aspirantes deben elevar su nivel de vida por lo menos al nivel de bienestar de Italia. Concretamente, para Portugal esta ayuda deberá tener el carácter de un plan de desarrollo a financiar por la Comunidad, establecido y montado con su ayuda técnica y aprobado por ella. El informe señala a este respecto la enseñanza que puede sacarse del plan Marshall y de los planes de desarrollo del grupo del Banco Mundial.

El informe acepta que esta ayuda al desarrollo durante cinco años podría costar a la Comunidad alrededor de 4.500 millones de dólares (para Portugal, sin embargo, el plan de desarrollo necesitará un período más largo para alcanzar la meta propuesta). Apremia, no obstante, que se realicen cálculos más detenidos acerca de la cuantía financiera necesaria. La evaluación indicada procede de las manifestaciones del presidente de la Comisión Europea. El informe no estima inaceptable, **a priori**, que una supuesta aportación holandesa de casi mil millones de florines

por año durante cinco años (si se extiende sobre un período mayor que cinco años, un importe algo menor para un período más largo) debería detraerse, por lo menos en parte, del presupuesto con que ahora se cuenta para la ayuda al desarrollo mundial. Pero sería preferible en alto grado que existiera la posibilidad de hallar los necesarios medios financieros completamente fuera del actual presupuesto para el desarrollo. En ningún caso se debería desviar la ayuda a los países más pobres en vías de desarrollo, ni alterar las obligaciones internacionales contraídas. Sobre esta parte, políticamente explosiva pero esencial, del informe, nos ocuparemos más adelante en este artículo. Después del período de transición deberán tener lugar otras transferencias de ingresos del fondo regional y de otros organismos existentes.

3. En tercer lugar, estima el C.E.S. que es absolutamente necesario reforzar internamente a la Comunidad. Piensa, sin embargo, que sería difícil poner como condición de incorporación el refuerzo de la conexión interna, de modo que este refuerzo debería marchar paralelamente a las negociaciones de incorporación y durante los largos períodos de transición, previamente acordados. El refuerzo interno tendrá que abarcar, además del refuerzo institucional, entre otras, una política industrial comunitaria, con políticas estructurales sectoriales, y ello no sólo con relación a sectores en dificultades, anunciados anteriormente, sino también con respecto a sectores en crecimiento. Esto último es consecuencia del hecho de que el texto del informe no habla exclusivamente de reestructuración de sectores en dificultades, sino de una manera muy general del «progreso en el desarrollo de una política estructural sectorial». Como es bien sabido, tampoco la idea de la Comisión Europea, a la que se hace referencia, se refiere exclusivamente a sectores en dificultades.

No es posible entrar en detalles sobre las soluciones propuestas para los conjuntos de problemas enunciados al comienzo de este resumen. Para la agricultura juega aquí un gran papel el que ésta abarque productos principalmente mediterráneos en los países aspirantes. La naturaleza de estos productos hace que para ellos no puedan darse garantías de ingresos equivalentes a las establecidas para los importantes productos nórdicos, cereales, productos lácteos y remolacha azucarera y sus derivados. Esto agudiza la cuestión formulada por Francia e Italia de cómo puede considerarse la justicia distributiva con respecto a la formación de la renta agrícola en la agricultura mediterránea. El impulso de la capacidad adquisitiva general y de la realización de actividades supletorias en los países aspirantes mediante planes de desarrollo ya anunciados, son los medios más importantes que el informe señala en este punto. Puede preguntarse, sin embargo, si al lado de esto podrá mantenerse a la larga, sobre la base de la justicia distributiva mencionada en el empleo del dinero de la Comunidad, una financiación comunitaria completa de garantía de ingresos para los productores de productos nórdicos, como ahora existe. Claro que esto parece difícil cuando una ayuda considerable al desarrollo, como se defiende en el informe, acabaría por parecer inalcanzable o insuficientemente eficaz. Debido a su elevado coste, se rechazan en el informe como alternativa la concesión de subvenciones, a sufragar por la Comunidad, que también podrían concebirse para productos mediterráneos.

A nuestro juicio, sin embargo, si administrativamente fuera factible podría pensarse en una subvención nacional de ingresos junto con un bajo precio de mercado garantizado. Para las zonas atrasadas, estas ayudas podrían ser financiadas parcialmente por la Comunidad.

La ampliación tendría por consecuencia también que aumentaría el grado de autoabastecimiento de la Comunidad en productos mediterráneos a costa de otros países de la cuenca del Mediterráneo y fuera de ella. El informe ofrece sobre este particular una serie de detalles numéricos y de otro tipo y subraya la necesidad política de asegurar compensaciones a los países en desarrollo así perjudicados. También deberían calcularse con más detalle los costes de estas compensaciones.

Con respecto a las posibles consecuencias que para el mercado del trabajo supondría la incorporación de tres países con bajos salarios y alto grado de desempleo, extraña la insistencia con que el informe, de acuerdo con el punto de vista del movimiento sindical, se atiene al principio de la libre contratación. También, para el mantenimiento de la libre circulación de trabajadores sería necesario apoyar, según se ha propuesto, el crecimiento interno de los ingresos y de la actividad en los países aspirantes. Se mantiene abierta, al lado de un régimen transitorio restrictivo propuesto, la posibilidad de una cláusula de libertad más permanente sujeta a inspección comunitaria. La política relativa a la admisión de trabajadores de terceros países deberá reconsiderarse, según el informe.

3. PRINCIPIOS DE DERECHO MATERIAL PARA UNA EUROPA CON DOS O MAS VELOCIDADES

El derecho económico social de las Comunidades Europeas se basa, como es sabido, en principios de libertad (libre circulación de bienes, personas, servicios, capitales y pagos, y un principio de prohibición de «cárteles»), principios de igualdad (prohibición de discriminación y numerosas disposiciones para la supresión o igualdad de los factores que crean condiciones de competencia falseadas, sea por los Estados miembros, sea por el mundo industrial o mercantil y principios de solidaridad (los fondos que conducen a la cesión de ingresos, el Banco Europeo de Inversiones, el apoyo financiero en los déficits de la balanza de pagos, disposiciones especiales para situaciones difíciles, políticas comunitaria y coordinada). En forma suavizada, o al menos elaborada de otra manera rigen también muchos de estos principios en cuanto a la actitud ante terceros países (cooperación activa en la realización de objetivos afines OEC, GATT, FMI, Convención de Lomé, etc.). Cabe hacer referencia aquí a una serie de estudios sobre derecho económico internacional reseñados en este número por el profesor Schermers. En la segunda parte de la citada serie se estudiará más a fondo qué valor tienen los tres grupos de principios citados para el nuevo orden económico internacional. Debido a las sensibles repercusiones que la repetida nueva ampliación tendrá para los países en desarrollo, habrá que ver de hecho también esta ampliación a la luz de los esfuerzos por un nuevo orden económico internacional a escala mundial.

En este punto dejamos sin tocar, sin embargo, este aspecto. Porque cada vez es más clara la seguridad de que la ampliación agudizará considerablemente el problema ya existente de una Europa con dos o más velocidades.

El informe del C.E.S. contiene ya algunas observaciones interesantes sobre este problema. En él se da, por supuesto, que los largos periodos transitorios propuestos, con ayuda al desarrollo por parte de la Comunidad, deben servir dentro de la óptica del informe para hacer posible un incremento más rápido de los ingresos **per cápita** de la población y del nivel de empleo en los nuevos países miembros. Ello, sin embargo, habrá de ir aparejado con un retraso temporal (que se deberá recuperar gradualmente), para y frente a los nuevos países miembros en la plena adaptación al derecho comunitario de vigencia general.

En segundo lugar, en el párrafo dedicado a la unión económica y monetaria, mantenida expresamente como objetivo, se señala que la estructura económica social de un país como Portugal se aparta de tal manera de la de los países miembros actuales, que el aspirar a un decurso paralelo del desarrollo de los ingresos y de la productividad con la Alemania occidental, por ejemplo, es poco realista. Antes de llegar a un cambio estable e inalterable debería exigirse, sin embargo, este decurso paralelo (eventualmente, a un nivel más bajo). Aunque los salarios, con una productividad más baja, sean también más bajos, las diferencias de productividad no hacen de suyo imposible una unión monetaria. Pero deberán tener su reflejo en el cambio fijado. Durante el período de transición, tanto los salarios como la productividad de los nuevos países miembros deberán aumentar a un ritmo mayor que los del resto de la Comunidad, lo que excluye la posibilidad de llegar a una unidad monetaria antes del fin del período de transición, y, probablemente, durante cierto tiempo después. Al no haber entre los actuales países miembros un paralelismo en la evolución de los costes salariales (y otros costes) y los precios, las perspectivas de una unión monetaria presentan, incluso sin la ampliación, un aspecto poco halagüeño. Por ello el informe del C.E.S. opina que debe buscarse con afán la convergencia del desarrollo económico en los Estados miembros mediante una coordinación obligatoria de los sectores más importantes de la política macroeconómica. La coordinación en el terreno monetario deberá discurrir paralelamente.

A este respecto el informe contiene implícitamente, en el párrafo sobre Unión Económica y Monetaria y, explícitamente, en el párrafo sobre instituciones y adopción de decisiones, algunas soluciones para la problemática de una Europa con dos o más velocidades. Sobre todo, el Consejo —siguiendo el informe de Tindemans— señala la posibilidad de que en el esfuerzo por una ulterior profundización de la integración, los deberes determinados, por ejemplo, en el sector de la coordinación de la política económica y monetaria, sean aceptados en principio por todos los países miembros, si bien concede a algunos de éstos el cumplimiento de estos deberes después de transcurrido cierto tiempo. Durante este período estos países miembros deberían eliminar, mediante una política adecuada, con el apoyo de la Comunidad y bajo la supervisión de la Comisión Europea, los obstáculos que se opongan al cumplimiento de estos deberes. Este pasaje no se refiere exclusivamente, según el contexto, a los nuevos países miembros ni exclu-

sivamente tampoco al período de transición en relación con la ampliación. Está basado en la misma idea fundamental de que el estado de retraso en el cumplimiento de determinados deberes generales tiene que ir aparejado con un acelerado esfuerzo por lograr la convergencia del desarrollo en los países miembros afectados con el desarrollo económico general, y ello con el apoyo de la Comunidad. Finalmente, este mismo párrafo institucional reconoce expresamente la posibilidad de una más profunda cooperación de una parte de los países miembros en determinados sectores, con tal que ésta pueda ser discutida a nivel comunitario y se puedan adoptar las disposiciones pertinentes. La serpiente monetaria es, actualmente, junto al Benelux, el ejemplo más claro de esta mayor cooperación entre una parte de los países miembros. El informe en cuestión no era, naturalmente, el lugar adecuado para pormenorizar esta idea. No siempre tiene una vinculación con la ampliación, aunque su importancia se intensifica con ella. A nuestro modo de ver, habrá que imponer a tales formas de cooperación entre parte de los países miembros, en primer lugar, el requisito de que no sólo no entren en conflicto con el derecho comunitario vigente, sino, además, que no supongan tampoco para la Comunidad en conjunto más inconvenientes que ventajas. La posibilidad de discutir deberá referirse particularmente a estos efectos externos de tal cooperación. En segundo lugar, surge la cuestión de si en ciertos casos (como en el de la serpiente monetaria) debe exigirse que esta forma de cooperación esté abierta al acceso de otros países miembros. La respuesta a esta cuestión dependerá, a nuestro juicio, de la naturaleza del vínculo de cooperación, de sus fines y de sus efectos externos para otros países miembros. En tercer lugar, esta posibilidad de una más profunda cooperación entre algunos países miembros plantea importantes cuestiones en relación con la jurisdicción del Tribunal de Justicia. Nos parece evidente que la Comisión y el Tribunal tendrían que cuidar de que tal grupo de vanguardia de países miembros no actúe de manera incompatible con el derecho comunitario. Sin embargo, en el caso de la serpiente monetaria, esta necesidad evidente se descuida un tanto, entre otras cosas, en relación con modificaciones del cambio. Más importante es quizá la cuestión de si en algunos casos no se debería dar también al Tribunal de Justicia jurisdicción en el caso de conflictos jurídicos internos en el seno del grupo, sujeto de esa mayor cooperación. Sin embargo, no se podrá dar una respuesta adecuada a esta cuestión, sino atendiendo a los casos concretos en los que se haya sentido la necesidad de cooperación entre una parte de los países miembros. En el párrafo 5 trataremos brevemente de esta cuestión.

En vista de lo que antecede, opinamos que la futura ampliación reforzará la necesidad de ciertos desplazamientos de acento entre los principios de libertad, igualdad y solidaridad incorporados en los tratados. Para poder mantener los principios de libertad (especialmente las cinco libertades) y para hacerlos mutuamente aceptables en relación con los nuevos países miembros, los principios formales de igualdad deberán desplazarse en el tratado todavía más hacia principios materiales de igualdad. Casos diferentes deberán tratarse diferentemente en razón de la proporción de desigualdad. Los países miembros antiguos, por ejemplo, no deberán pedir una aplicación análoga de excepciones que se concedan a los países

menos desarrollados (por ejemplo, para proteger sus nacientes industrias). Junto con esto, el principio material de igualdad deberá hacer posible, en mayor medida que hasta ahora, a los países miembros que quedaron más retrasados en el desarrollo, un apoyo financiero y de otro tipo que compense o disminuya la desigualdad. Si con el informe del C.E.S. se acepta la renta **per cápita** en Italia como nivel mínimo general, esto deberá conducir, sólo con respecto a los nuevos países miembros y a Irlanda, a mayores transferencias de medios. Finalmente, es evidente que, sin reforzar el principio de solidaridad, no puede reforzarse ni el principio de igualdad material ni hacerse un esfuerzo mayor, que sería necesario, en caso de mayor divergencia de situaciones económicas, para alcanzar la necesaria convergencia económica. Los países miembros deberían tener más en cuenta las mutuas repercusiones de desarrollos económicos. El apoyo mutuo y la cooperación mutua en la política económica deberán reforzarse. El análisis comunitario de la interacción de los desarrollos económicos entre un número mayor de miembros exigirá un mayor esfuerzo. De suyo es comprensible el escepticismo respecto a la posibilidad de alcanzar tales desplazamientos de acento dentro del «derecho fundamental económico» de la Comunidad. Si una mayor dependencia mutua y el incremento de las diferencias en situaciones económicas y políticas económicas no van aparejados con los desplazamientos de acento propugnados, se hará imposible el mantenimiento del mercado comunitario. Seguramente para países como Bélgica, Holanda y Luxemburgo y otros pequeños países miembros que tienen que mandar una gran parte de su producción a otros países de la Comunidad, esta última consecuencia es totalmente inaceptable. El C.E.S. también lo señala en su informe. Particularmente, los pequeños países miembros que dependen del mercado comunitario para mantener su nivel de empleo tendrían que procurar con todas sus fuerzas ir hacia esos desplazamientos de acento. Se trata aquí no sólo de ideales éticos, sino de intereses vitales de estos países miembros. A qué desastrosas consecuencias podría conducir la recesión actual en los pequeños países miembros si no se realizan esos desplazamientos de acento, nos lo enseñan las lecciones de la crisis de los años treinta: un aumento del desempleo cuatro, cinco e incluso seis veces mayor que el actual. Para la mayoría de los países miembros grandes existe en este aspecto, por lo demás, una diferencia tan sólo de grado con los pequeños países miembros, aunque el Reino Unido se niegue a reconocer esto hasta el momento. Alemania, por su parte, mira demasiado a las cargas presupuestarias y demasiado poco a las ventajas del mercado comunitario para su industria de exportación.

4. BASES JURIDICAS RESPECTO A DIFERENCIAS REGIONALES DE RENTA ACEPTABLES DENTRO DE LOS PAISES MIEMBROS, ENTRE ESTOS Y FRENTE A LOS PAISES EN DESARROLLO

Todos los países miembros conocen una política de transferencias internas de renta de las regiones ricas a las regiones atrasadas. Sería deseable que se conocieran más datos sobre su volumen. Con razón se rechazaron, por motivos políticos, económicos y sociales, diferencias de ingresos demasiado grandes entre

las distintas regiones de un país. Por encima de un cierto límite, tales diferencias de ingresos regionales pueden poner en peligro incluso la estabilidad política de un país, como lo demuestran las experiencias en Francia e Italia. Que sepamos, jamás se hizo una investigación a fondo sobre la cuantía de las transferencias de rentas, como tampoco sobre la cuantía de las máximas diferencias de rentas regionales admisibles dentro de un país. Sin embargo, Tinbergen anuncia en el estudio que él ha coordinado, «Reshaping the International Order» (Nueva York, 1976, página 94) que estas diferencias de rentas dentro de los países industriales nunca pasan de 2 a 1, y dentro de algunos países industrializados, ni siquiera pasan de 1,5 a 1.

Tampoco está claro qué razones jurídicas y demás criterios se manejaron para determinar el volumen de transferencias regionales dentro de un país. Como fundamentos jurídicos han de jugar positivamente el principio de igualdad y el principio de solidaridad, e inmediatamente después, con toda probabilidad, la experiencia de que diferencias de renta excesivas pueden conducir a trastornos de mercado y a malestar social y político. La interdependencia interna de los mercados regionales de bienes y de servicios y capital ha alcanzado en los países miembros individuales el nivel de un mercado nacional completamente comunitario con mercados parciales regionales y locales, sobre todo para pequeñas y medianas empresas y para el mercado del trabajo.

Sobre motivos análogos se basa la cuestión de si dentro de la Comunidad Europea pueden aceptarse diferencias regionales de renta mucho mayores. Tinbergen opina que no. Las diferencias de ingresos regionales de 3:1 existentes hoy en la CEE, entre el «decil» (2) más rico y el más pobre fueron consideradas, según él, como difícilmente aceptables. La interdependencia entre mercados de trabajo (sobre todo, pero no exclusivamente, en zonas fronterizas), mercados de mercancías y mercados de servicios parece también de hecho, dentro de la Comunidad, tan grande, que también aquí unas diferencias de renta demasiado grandes tienen que dar lugar a una perturbación del mercado de trabajo y de los mercados de bienes y servicios. Parece seguro que las diferencias en la renta de casi 4:1 frente a Portugal ya no son aceptables dentro de un mercado comunitario. En una dependencia económica mutua tan grande como la existente en la CEE, corresponde un grado de diferencias regionales de renta que no pueden estar muy por encima de lo que dentro de los países miembros puede estimarse como un máximo aceptable. De la misma manera que ocurre dentro de los países miembros, tampoco parece que la acción del mercado por sí sola no lleva a una completa igualación regional de rentas. Por el contrario, las diferencias regionales de rentas dentro de la CEE, se han hecho mayores desde 1958.

También las diferencias de rentas entre el «decil» regional más rico y el «decil» más pobre se han hecho continuamente mayores a nivel mundial desde el siglo pasado (entonces era 3:1). Según el citado estudio de Tinbergen, ascienden ahora, tras las necesarias correcciones, a 13:1. Las diferencias regionales de renta a nivel mundial sólo se redujeron en ciertos casos debido al mecanismo internacional de mercado (particularmente en el caso del Japón, algunos países hispano-

(2) «Decil»: tecnicismo. Se refiere a los países en el sentido económico-estadístico.

americanos y los países de la OPEP). En diversos países latinoamericanos en vías de desarrollo y en Gabón, la renta **per cápita** está al mismo nivel que en Portugal; en Japón, no muy por debajo, y en algunos países pequeños de la OPEP, incluso bastante por encima del de los países europeos más ricos y los Estados Unidos. En el Atlas del Banco Mundial de 1976, publicado por el Banco Mundial, del que se tomaron estos datos, se puede encontrar otros datos de comparación muy interesantes.

Tinbergen (pág. 94) opina que también en la relación entre el «decil» más rico y el más pobre a nivel mundial hay que perseguir una diferencia de casi 3:1, aunque él ha elaborado alternativas de 6 1/2:1 y 10:1.

Sería deseable elaborar más principios racionales jurídicos y económicos que ofreciesen un punto de referencia sólido con respecto a las máximas diferencias regionales de renta admisibles dentro de países individuales en el seno de las organizaciones regionales de países muy interdependientes y para el mundo en su conjunto. La opinión del C.E.S. de que se pague a cargo del presupuesto holandés para el desarrollo, en caso necesario, una parte de la ayuda a Portugal debería enjuiciarse políticamente teniendo como referencia una concepción clara respecto a tales principios económicos, sociales y jurídicos. La preferencia que Holanda concede a la transferencia de renta a las provincias holandesas atrasadas, a Surinam y, en menor medida, también a Indonesia, muestra que el grado de pobreza no puede constituir aquí el único criterio. La transferencia de rentas a los países en desarrollo más pobres, con una diferencia de rentas mucho más grande respecto a Holanda que dentro de ésta respecto a las provincias septentrionales holandesas, o entre Holanda y Surinam, tiene en todo caso tanto relativamente como en absoluto (con toda seguridad en las cifras **per cápita**) un volumen considerablemente menor en el total de las transferencias regionales de ingresos. Nos parece aceptable, por tanto, la hipótesis de que, junto a la cuantía de las diferencias de ingresos, también el grado de mutua dependencia económica, social y política entre región dadora y región receptora juega su papel y conviene que lo juegue. Y debe añadirse a todo esto la consideración del esfuerzo propio que cabe esperar de las regiones o países y las obligaciones que están dispuestas a cumplir a este respecto. Nos parece claro, de todos modos, que en un objetivo de 3:1 o incluso 6:1, como formuló Tinbergen para el nivel mundial, es seguro que dentro de la CEE no puede aceptarse ninguna diferencia superior a 3:1. Esta es también, como se ha señalado, la opinión de Tinbergen y colegas, y el informe del C.E.S. coincide con él en este punto esencial.

5. FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES Y JURIDICOS DE UNA COMUNIDAD CON DOS O MAS VELOCIDADES

a) Adopción de decisiones.

Al principio del párrafo de su informe sobre instituciones y decisión, observa el C.E.S. que para cuestiones importantes, como la armonización de legislación y cargas, y como regla también para la coordinación de la política nacional económica, social y monetaria, el Tratado sólo prevé la adopción de decisiones por una-

nimidad. Las cuestiones que no están reguladas en el Tratado mismo, sino que se han acordado después de su entrada en vigor (por ejemplo, sobre la base del art. 235) caen también bajo esta regla de unanimidad.

Aun cuando el C.E.S. defiende, con razón, el retorno a la adopción de decisiones por mayoría, en la medida en que los Tratados la prescriban, esta vuelta puede resolver solamente una parte de los problemas (por ejemplo, en las políticas comunitarias) que se originan cuando 12, en lugar de los 6 del principio, y ahora 9 países miembros tienen que cooperar en el proceso para adoptar una decisión. Precisamente en los terrenos políticos más importantes para el establecimiento de una unidad económica y monetaria está excluida por el Tratado mismo una decisión por mayoría. Con razón estima el Consejo que en estos terrenos no puede aceptarse ahora tampoco el cambio de las normas relativas a la adopción de decisiones.

En cierto modo ya hemos indicado las dos posibilidades que el C.E.S. ve para evitar en las «zonas de unanimidad» el peligro de una paralización completa del proceso de adopción de decisiones: aplazamiento de la obligación de cumplimiento para determinados países miembros y colaboración entre una parte de los mismos. La coordinación de la política económica y monetaria o la armonización de legislaciones dentro del Benelux o dentro de los países de la «serpiente», o entre otros grupos de países miembros, será de hecho absolutamente mejor para el logro de una mayor convergencia de las políticas en la Comunidad que ninguna decisión tomada conjuntamente.

Sin embargo, saltan a la vista en particular las dificultades jurídicas de tales soluciones de urgencia. La unidad del derecho comunitario se pierde, la posibilidad de protección jurídica disminuye y el peligro de desintegración en otros sectores políticos aumenta. Es verdad que a lo largo de los caminos indicados anteriormente puede lograrse algo; pero también los juristas tendrán que ir en busca de otras soluciones jurídicamente mejores, aunque sea dentro del marco de los Tratados existentes. Por lo que atañe al procedimiento para adoptar decisiones, puede haberse pensado aquí especialmente en convenios marco aceptados por unanimidad, al tiempo que otros acuerdos de ejecución se establezcan por mayoría de votos. El artículo 103 del Tratado de la CEE ofrece para esta solución una base en el campo de la política coyuntural. Los acuerdos-marco tienen que ser adoptados, en virtud del párrafo segundo, por unanimidad. Las directrices de aplicación pueden establecerse, en virtud del párrafo tercero, por mayoría cualificada. En virtud del artículo 155, el Consejo puede confiar también a la Comisión la ejecución de ordenanzas o directivas del Consejo, e incluso el establecimiento de normas de ejecución ulteriores. En aspectos importantes de la coordinación de políticas económicas o de armonización legislativa, esto podría ofrecer una solución aprovechable. En el terreno de la armonización legislativa cabría pensar, por ejemplo, en una norma marco establecida por el Consejo en el importante sector de las trabas comerciales de tipo técnico y administrativo. Las orientaciones concretas podrían establecerse —como ya ha ocurrido respecto de reajustes técnicos— por la Comisión, con inclusión de los países miembros según uno de los llamados procedimientos del comité de dirección. Conforme a una propuesta hecha

anteriormente por Vogelaar (SEW 1974, p. 325), sería posible también, y desde un punto de vista democrático resultaría mejor —dentro de una transitoria autorización como aquí se indica— limitar la autorización de la Comisión a directivas de ejecución, sobre lo cual se ha llegado a un acuerdo con el Parlamento Europeo. Escindiendo la adopción de decisiones en acuerdos marco adoptados por unanimidad y formulados de manera muy general, de un lado, y reglas o decisiones concretas de ejecución adoptadas por una mayoría cualificada o por la Comisión, puede obviarse en gran parte el peligro de paralización de las decisiones. Finalmente, el informe del C.E.S. contiene la útil sugestión de conceder a los grupos de trabajo oficiales preparatorios, en el marco del Consejo, la facultad de presentar a la **Coreper** por mayoría de votos las diferencias de opinión que hayan quedado abiertas.

b) Instrumentos de diferenciación de políticas.

Tal como queda ya aclarado aquí, si se amplía la Comunidad actual con tres «países en desarrollo», el problema principal no es, sin embargo, un problema de procedimiento para la adopción de decisiones, sino un problema de contenido. De la misma forma que Holanda, por ejemplo, con respecto a las tres provincias septentrionales y Limburgo meridional, o Italia con respecto al Mezzogiorno, llevan otra política económica y conocen otras reglas jurídicas distintas de las que rigen para las regiones más desarrolladas, la Comunidad Europea tiene que llegar más resueltamente que ahora a normas jurídicas diferenciadas. Tal como recientemente recordó Mathijsen en relación con la problemática de ampliación (**Nieuw Europa**, 1977, p. 138), un derecho diferenciado con referencia a diferencias económicas no choca con el principio de igualdad. En modo alguno: la discriminación no sólo existe cuando se tratan de distinto modo situaciones similares, sino también cuando se abordan de igual manera situaciones distintas. Mathijsen cree que es posible aplicar este sencillo principio durante el período de transición incluso en el terreno de la adopción de decisiones. Durante el período de transición podría asignarse inicialmente a los nuevos países miembros un número de votos menor que aquél a que tendrían derecho al final del período de transición. Aun así podría ocurrir que esos países llegasen a paralizar la adopción de decisiones durante el período de transición. En la exposición de Mathijsen al respecto observamos, sin embargo, que este sistema exigiría, para tener efecto respecto de las importantes «zonas de unanimidad» que los nuevos países miembros no tuviesen durante el período de transición o durante una primera fase de éste ningún derecho a voto o, dicho de modo más elegante, que durante este período debería regir para todas las decisiones del Consejo la votación por mayoría.

Mientras tanto, y en este momento queremos tratar algo más a fondo los requisitos que una política diferenciada según países miembros exige con respecto a los instrumentos jurídicos a manejar. En la medida en que puedan diferenciarse según criterios objetivos, una regulación o una directiva de aplicación general pueden contener tal diferenciación. Un ejemplo de esto es la actual ordenación del fondo regional. En segundo lugar, a tenor del artículo 103 de la Comunidad Eco-

nómica Europea, es posible aplicar la diferenciación mediante directivas de ejecución por país miembro. En tercer lugar, ya hay cada vez más regulaciones que de hecho sólo afectan a una parte de la esfera territorial de la Comunidad: la lucha contra la contaminación del Rin, del mar del Norte o del Mediterráneo. En estos ejemplos están interesados también terceros países, por lo que se requiere un acuerdo en el que sean partes, bien la Comunidad como tal o, bien los países miembros afectados. Sin embargo, surge la cuestión de si en casos en los que las diferencias de situación económica entre países miembros no puedan ser recogidas en fórmulas jurídicas objetivas, y en las que sólo se necesitan disposiciones obligatorias respecto a determinados países miembros, tales soluciones contractuales no deberían hacerse posibles en mayor escala. Por su naturaleza, un contrato es siempre más apto para crear, cuando sea necesario, obligaciones diferenciadas entre las partes contratantes mejor que una ordenanza o una norma igualmente válida para todos los países miembros. Los representantes de los países miembros ya toman actualmente, en el marco del Consejo, decisiones que, en el sentido del artículo 189 de la CEE, no son ni reglamentos, ni directivas, ni disposiciones. No se ve por qué, dentro o fuera de este marco, no sería concebible que los representantes de determinados países miembros firmasen acuerdos en ciertas materias. Siguiendo la práctica jurídica del grupo del Banco Mundial y del Euratom, también la CEE podría firmar acuerdos con determinados países miembros. Estos acuerdos podrían contener obligaciones distintas para los países miembros afectados en el campo de la política económica a realizar o en determinadas formas de cooperación en el campo de la industria o de la investigación. Sin embargo, cabe pensar también en que una norma, válida en principio para todos los países miembros, en la práctica se aplique solamente con respecto a países miembros que se han obligado a ello en un tratado de ejecución. El artículo 189 de la CEE no parece oponerse a que como forma y medio de ejecución de una directiva se elija un acuerdo de derecho internacional que actúe directamente. Siempre que los países que de momento no creen estar preparados para la aplicación estén dispuestos a cooperar para el establecimiento de una directiva de esta clase —que no contenga ninguna fecha de aplicación— podrían crearse también directivas de armonización en terrenos donde algunos países miembros no están en condiciones de aplicarlas. Además, un acuerdo de ejecución que actúe directamente puede asegurar mayor uniformidad en la aplicación que las normas de ejecución divergentes establecidas por cada país miembro. Este será, sin duda, el caso cuando el acuerdo de ejecución disponga que se sometan al Tribunal de Justicia las cuestiones de interpretación. Como se señaló anteriormente, tal derecho uniforme para una parte de los países miembros puede también crearse directamente por tratado, aunque no se establezca en el cuadro del Consejo ni esté abierto a todos los países miembros. Dentro del Comecón se aplica en gran escala esta técnica a la ejecución de sus decisiones.

Estas breves indicaciones pueden ser suficientes para aclarar que existen numerosas posibilidades de tener en cuenta, en una política diferenciada, sin modificar los tratados, las situaciones económicas diferentes de los países miembros, cuyas diferencias serán mayores después de la ampliación. Asimismo, también

puede evitarse la acción paralizante del principio de unanimidad utilizando varios de los caminos señalados. Parece indicado un ulterior estudio de estos nuevos caminos.

c) La composición de las instituciones.

El informe del C.E.S. cita la sugestión, hecha antes por diferentes conductos, de fijar en virtud del artículo 10 del Acuerdo de Fusión el número de miembros de la Comisión, después de la ampliación, no en 17, sino en 12. Con un procedimiento especial para el nombramiento de presidente se podría pensar también, a nuestro parecer, en 13 miembros, ya que esto evitaría el empate de votos dentro de la Comisión. Opina también el informe que debería aprovecharse esta ocasión para pasar a una distribución del Tribunal de Justicia en Cámaras. Pero también en este último caso debería pensarse en otras soluciones, tal como un procedimiento con dos instancias en casos de recurso contra decisiones de instituciones comunitarias. Nos parece muy deseable que se obtenga un asesoramiento a tiempo del Tribunal de Justicia sobre los reajustes más deseables.

Es interesante la alternativa que el C.E.S. propone para la «idea de directorio» respecto a la representación de la Comunidad en conferencias internacionales a alto nivel. En vez de que la representación recaiga de hecho en los grandes países miembros, propone el Consejo designar, junto al presidente de la Comisión Europea al anterior, el actual y el futuro presidentes del Consejo de Ministros. De esta manera, concluye el C.E.S., estarían representados, hablando en términos generales, tanto los países grandes como los pequeños, mientras que esta solución contribuiría a una firme continuidad en la actuación de la Comunidad en el exterior.

Naturalmente, no es necesaria esta alternativa respecto a las cuestiones en las que ya está establecido, que no son los países miembros, sino exclusivamente la Comunidad en cuanto tal quien puede actuar en el exterior. Unas veces será la Comisión quien tenga competencia para actuar (por ejemplo, en política comercial); otras, la tendrán la Comisión y el presidente del Consejo (por ejemplo, en la Conferencia Internacional de Cooperación Económica).

Surge, entre tanto, la cuestión de si una ampliación de la CEE a 12 países miembros exigirá nuevas reglas. Dentro de la Comisión se podría pensar en una delegación de las decisiones que deben ser adoptadas colegiadamente cada semana y de las propuestas de decisiones del Consejo, en una junta integrada por los tres grandes países centrales —Alemania, Francia y Reino Unido—, uno de los cuatro países del sur y uno de los cinco pequeños países norteros, turnándose en esta participación. Ciertamente que en la adopción de toda decisión debería participar el miembro de la comisión directamente afectado, de modo parecido a lo que ocurre en Holanda en el caso de los secretarios de Estado. También los gabinetes del presidente y del vicepresidente deberían tener una composición multinacional para facilitar el que se tengan en cuenta todos los puntos de vista nacionales importantes. Algunas veces al año la Comisión debería fijar, además, en sesión plenaria y a propuesta de la junta, las grandes líneas de su política. Ya en la actual situación, parece, según declaraciones de varios miembros de la

Comisión, que se dispone de poco tiempo para fijar esas líneas políticas generales, y es de temer que esto se agudice más al ampliarse la Comunidad.

En el Consejo de Representantes Permanentes y en el propio Consejo no parece imaginable, por ahora, la formación de un «gabinete interior». Ello exigiría, además, una modificación del Tratado. Cabría pensar que también en el Consejo tuviese lugar un examen previo entre los cuatro países meridionales, de un lado, y los cinco países nórdicos, de otro, y quizá también entre los tres grandes países centrales. De esa forma, en el pleno del Consejo, las negociaciones propiamente dichas pudieran quedar limitadas a unos tres a cinco miembros. Tales grupos reducidos existen ya en numerosas organizaciones internacionales con gran número de miembros. En todo caso parece preferible a un directorio, de hecho los «tres grandes», que ya ahora se perfila cada vez más claramente.

d) El objetivo de una Unión Económica y Monetaria.

En el informe del C.E.S. se recuerda que la realización de una Unión Económica y Monetaria significa, o bien el mantenimiento de cursos de cambio inalterables, sólidos, dentro de una recíproca y plena convertibilidad, o bien la adopción de una moneda común en la Comunidad.

Teniendo presente el artículo 107 del Tratado de la CEE, hay que señalar aquí, para empezar, que una U.E. y M. así definida sólo puede alcanzarse plenamente después de una modificación del Tratado. Es más importante, sin embargo, dejar sentado que esta definición se refiere esencialmente a una unión monetaria. Es cierto que no es imaginable una unión monetaria sin una unión económica sincronizada con ella; pero la inversa no es cierta. Tal como lo muestra el ejemplo del BENELUX, puede concebirse una unión económica sin una unión monetaria completa, aunque en una unión económica será deseable, o incluso necesario, cierto grado de coordinación de la política monetaria. Tal como lo hemos expresado en otra parte, tampoco existe una definición generalmente aceptada de unión económica (3). En este respecto hay que establecer una diferencia entre las concepciones **maximalistas** contenidas en las resoluciones del Consejo, de marzo de 1971 («comunitarización» de las resoluciones más importantes respecto a la política económica), una concepción **minimalista**, tal como hasta hoy se ha aplicado en la Comunidad (cooperación o coordinación en los campos y en la medida en que se pueda estar de acuerdo) y una concepción **funcional**. En una concepción funcional, la unión económica abarca la plena transferencia de competencias y la atribución de competencias paralelas a instituciones comunitarias, así como un determinado grado de coordinación de las políticas económicas que sigan siendo primariamente nacionales en todos los terrenos en los que sea necesario para el buen funcionamiento del mercado común y para alcanzar otros objetivos mutuamente convenidos, tales como la nivelación de diferencias regionales en la oferta

(3) KAPTEYN-VERLOREN VAN THEMAAT: *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, página 304, y con más detalle en P. VERLOREN VAN THEMAAT: *Wirtschafts politische und rechtspolitische Aspekte einer Währungsunion mit unbefristeter Uebergangszeit*, «Europarecht» (10) 20-43, 1075.

de puestos de trabajo, o de diferencias de ingresos, reestructuraciones industriales, consecución de tipos de cambio razonablemente estables o, finalmente, la unión monetaria.

Incluso ateniéndose al objetivo de una plena unión monetaria, no es seguro hasta donde tiene que llegar la concepción funcional de una unión económica sintonizada con ella. Los técnicos de un país miembro no muy descentralizado podrían inclinarse, por ejemplo, a estimar necesaria la aprobación previa por la Comunidad de los presupuestos nacionales, así como una política común respecto a costes salariales y precios. La situación en un Estado federal como Alemania —en donde el gobierno federal no tiene poder vinculante respecto a los presupuestos de las regiones (Länder) y donde la política de precios y salarios es tabú— muestra, sin embargo, que puede existir una unión monetaria sin una transferencia exagerada de poderes a la Comunidad. Cierto que en una unión monetaria plena, un país miembro ya no tendrá, por definición, ninguna posibilidad propia de financiar déficits presupuestarios acudiendo al aumento de la circulación monetaria. En plena libertad de circulación de capitales y, por tanto, en un mercado común de capital tampoco es imaginable que un Estado miembro, sin autorización de la Comunidad, pueda financiar déficits presupuestarios acudiendo al préstamo en el mercado común de capitales. Finalmente, un país miembro, una vez realizada una unión monetaria completa —incluso sin traspaso de poderes vinculantes (aprobación o comprobación) a la Comunidad— no tendrá de hecho ninguna posibilidad de aumentar los impuestos o los costes salariales, de modo que los precios suban, como consecuencia de esto, más fuertemente que en otros países miembros. Cuando ya no sea posible una modificación acordada del tipo de cambio, el país miembro se estaría excluyendo del mercado en virtud de esos precios. Además, el aumento de las cargas tributarias puede incrementar la necesidad de que los empresarios recurran al mercado de capitales para la financiación de inversiones, mientras que una modificación esencial en la relación entre impuestos directos e indirectos, o entre gastos de consumo, de inversión y públicos, puede alterar la relación de intercambio entre los países miembros. Por tanto, se puede defender también la tesis de que en todas estas cuestiones se necesita una coordinación global obligatoria. Como se ha señalado, habrá que tener cuidado en no formular exigencias que, según la experiencia, incluso en Estados federales como Alemania, Suiza o Estados Unidos, no sean necesarias para el mantenimiento de una unión monetaria. En particular se podrá dejar a los países miembros la responsabilidad de velar para no quedar desplazados del mercado, en una unión monetaria y económica, a causa de sus precios y a costa de su nivel de empleo. Sólo si hay una política económica nacional sana, será posible defender transferencias regionales de rentas, como se ha expuesto más arriba, y establecer límites al posible volumen de tales transferencias de rentas a cargo de la Comunidad como tal, como ahora se hace en determinados países. La presión real que surge de una unión monetaria hace en parte superfluas unas facultades coordinadoras vinculantes ejercidas por la Comunidad.

El informe del C.E.S. indica claramente que después de la ampliación se han puesto límites objetivos a la coordinación de la política económica interior, a la

liberalización de la circulación de capitales y a la coordinación de la política monetaria. Estos derivan de diferencias de estructura económica, objetivos e instrumentos de la política económica nacional, de la evolución de las rentas, el desarrollo de la productividad, el mercado de trabajo y el porcentaje de inflación. Puede señalarse también, a este respecto, que dentro de un país como Italia o dentro de Estados federales actuales existen a veces diferencias económicas muy grandes. Esto, sin embargo, no impide que, al menos durante el largo período de transición que deberá asignarse a Grecia, Portugal y España, para superar el retraso de desarrollo, no pueda alcanzarse una completa unidad monetaria.

En estas circunstancias surge la cuestión de si junto al concepto de una unión económica y al concepto de unión monetaria, por ejemplo, no tendría que introducirse también el concepto de sistema monetario coordinado (SMC). De hecho, también el C.E.S. lo propone en su informe. Tal como Wellesstein lo ha afirmado en una conferencia pronunciada en Leiden, no publicada aún, es absurdo que la Comunidad Europea deje perturbar tan ampliamente sus tipos internos de cambio por las fluctuaciones del dólar, como ahora ocurre, cuando que estos tipos de cambio tendrían realmente que determinarse mucho más fuertemente por las relaciones económicas de competencia dentro de la Comunidad. El comercio interior asciende ahora en todos los países miembros a un múltiplo de su comercio con los Estados Unidos. Tampoco se ve por qué la Comunidad no podría aceptar, internamente por lo menos, una disciplina de tipos de cambio comparable con la disciplina de cambio que en el marco del mismo FMI se quiere a nivel mundial, por tanto, con claras reglas de juego para los cursos de cambio oscilantes. Estas reglas, conforme al Plan Duisenberg elogiosamente mencionado por el C.E.S., podrían ser más estrictas de lo que se puede hacer ahora a nivel mundial. Al mismo tiempo se podría aspirar a una ampliación ocasional del margen de reajuste de la Unidad Europea de Cálculo como valuta paralela común.

Tal fase previa para una UEM plena podría hacerla suya un Sistema Económico y Monetario Coordinado (SEMC), para evitar confusiones de concepto. Según el informe del C.E.S., habría que evitar aquí que se haga del progreso en la coordinación de políticas económicas una condición previa para la coordinación de las políticas monetarias. Tal como ha demostrado la experiencia con la «serpiente», la coordinación vinculante de las políticas del tipo de cambio, en ciertas circunstancias, puede reforzar la presión para una coordinación efectiva de las políticas económicas (por ejemplo, la política presupuestaria) (4), al mismo tiempo que la facilita. Siempre que la coordinación voluntaria, o incluso obligatoria, de las políticas económicas sea presentada como condición previa para una mayor disciplina en el campo monetario, hay que temer, a nuestro juicio, que nada saldrá bien ni en un caso ni en el otro. Un avance paralelo de la coordinación de las políticas económica y monetaria en un sistema económico y monetario coordinado que más tarde pueda desembocar en una UEM, parece ahora la única proposición

(4) Ver a este respecto un interesante artículo de B. F. BARON VAN ITTERSUM: «El futuro de la cooperación europea en materia monetaria y económica», *Socialisme en Democratie*, 1977, páginas 632-639.

realista. Un SEMC (*) es, por lo demás, como se sabe, un animal que no teme a la serpiente, puede saltar ágilmente y es mucho más versátil que el torpe «emú» (5).

(5) Un «emú» es, según BREHM [La vida de los animales], un tipo de ave deforme, de un lado vulnerable, de otro, muy peligrosa, que puede volar muy poco, incluso puede decirse que no vuela.

(*) El autor hace un juego de palabras intraducible, puesto que la sigla correspondiente a SEMC en holandés (GEMS) significa «rebeco», mientras que la sigla equivalente a UEM (EMU) designa al «emú», ave corredora australiana (N. del T.).

