



EL ACTA UNICA EUROPEA: SIGNIFICADO Y PERSPECTIVAS

Emile NOEL

Resulta más fácil presentar una «defensa e ilustración» del Acta Unica europea hoy que al día siguiente de su firma. En efecto, importantes sectores de opinión pública de los doce países entienden el objetivo del gran mercado interior, mientras que los primeros interesados, ministros y parlamentarios europeos, comprenden mejor el interés de llevar a cabo nuevos desarrollos institucionales.

Además, el acuerdo de Bruselas en el Consejo europeo del pasado mes de febrero, ha confirmado ampliamente la voluntad política de «realizar con éxito el Acta Unica» en todos sus elementos explícitos e implícitos, ya se trate de una mayor solidaridad entre los Doce o de la reforma indispensable de determinadas políticas comunes.

Lo que quisiera hacer aquí no es analizar el Acta Unica en todas sus modalida-

des, sino destacar algunos elementos especialmente significativos. Seguidamente intentaré mostrar, a la vista de los resultados del acuerdo de Bruselas, las obligaciones que se desprenden de éste y cuya ejecución equilibrada, indispensable por razones de equidad y de justicia, condicionan el éxito del Acta Unica. Finalmente, trataré de esbozar lo que podría ser el porvenir del Acta Unica en términos de desarrollo económico e institucional de la Comunidad de los Doce.

El Acta Unica, el mercado interior y el desarrollo económico y social comprometen la política comunitaria de los próximos cinco años.

1.

El Acta Unica marca una etapa en el desarrollo de la Comunidad Europea. Aunque puede considerarse un nuevo comienzo, no constituye en ningún caso un final; por lo tanto, hay que situarla en la historia del proceso comunitario, lo que resultará útil para comprender mejor su significado y sus límites.

Desde 1966, la parálisis se iba apoderando lentamente de la Comunidad Europea debido a un recurso abusivo a la unanimidad en el modo de decisión de su Consejo de Ministros. En efecto, es el Consejo de Ministros el que tiene que aprobar —a partir de las propuestas de la Comisión Europea— las actas más importantes para el funcionamiento y el desarrollo de la Comunidad. Los negociadores de los Tratados de Roma, siguiendo la línea de los «padres fundadores», habían previsto que el Consejo de la Comunidad Económica Europea tomaría sus decisiones por mayoría cualificada después de un período de transición que finalizaba a principios de 1966. En vísperas de cumplirse ese plazo, una petición de Francia, formulada durante la primera crisis importante de la Comunidad, la crisis que se llamó de la «silla vacía», iba a poner en cuestión todo el sistema. Para Francia, cuando un interés «muy importante» de un país estaba en juego, debía seguir buscándose la unanimidad, aún

cuando el Tratado preveía que el Consejo podía resolver por mayoría.

Los cinco socios de Francia se negaron entonces a adoptar esa vía. El «compromiso de Luxemburgo», que pondría fin a la crisis en enero de 1966, se limitaba a tomar nota del desacuerdo y a constatar que no debía impedir que prosiguieran las actividades comunitarias.

Y, sin embargo, esta simple constatación del desacuerdo conduciría a un cambio importante del sistema comunitario, sin que se modificaran los textos de base, sin que los Parlamentos que los habían ratificado tuvieran que pronunciarse. Al día siguiente de la crisis, los socios de Francia evitaron poner a este país en situación de minoría, mientras la delegación francesa manifestaba su intención de impedir que se pusiera a otros países en situación de minoría sin el acuerdo de éstos, formando con ellos una minoría de bloqueo, incluso si iba contra sus intereses inmediatos. Después de la primera ampliación de la Comunidad, en 1973, Gran Bretaña y Dinamarca volvieron a tomar por su cuenta la postura de Francia, formando con este país una minoría de bloqueo a toda prueba.

La reivindicación inicial sólo se refería a los casos —de hecho poco numerosos— en los que *verdaderamente* estuvieran en juego intereses «muy importantes». Sin embargo, ante la imposibilidad de dar una definición jurídica a una situación así, y en ausencia de un consenso político sobre un «código de buena conducta», la búsqueda de la unanimidad pronto se convirtió en algo sistemático y se extendió a todos los niveles de trabajos preparatorios, a nivel de embajadores, representantes permanentes y también de simples grupos de expertos.

Eso llevó a un entumecimiento progresivo de la capacidad de decisión del Con-

sejo, y a un deterioro del papel de la Comisión, privada de la posición de arbitrio que le confería la exigencia de su acuerdo para que se adoptara una decisión mayoritaria. La influencia del Parlamento, cuya principal prerrogativa era entonces el control de la Comisión, también se vio afectada; sólo el Tribunal de Justicia pudo —y supo— mantener su autoridad y su total independencia durante esta «travesía del desierto».

A pesar de los esfuerzos imaginativos de recuperación, como la creación del Consejo Europeo en 1974, a iniciativa del Presidente Giscard d'Estaing, o de pasos importantes como el Sistema Monetario Europeo (1977), la Comunidad, a principios de los 80, estaba al borde de la parálisis total. Su sistema de decisión estaba bloqueado y los problemas se iban acumulando en la mesa de un Consejo que parecía incapaz de resolverlos: crisis financiera (agotamiento de recursos propios), reivindicación presupuestaria de Gran Bretaña («*I want my money back*»), pérdida del control de la producción agrícola, freno a la negociación con España y Portugal. Un sobresalto político impidió sin embargo que ocurriera un desastre: el Consejo Europeo de Fontainebleau (junio de 1984) conseguiría compromisos sobre las principales cuestiones pendientes y despejaría la vía para llevar a cabo una reforma institucional.

2.

El motor comunitario vuelve a ponerse en marcha. ¿Con qué finalidad? Hay que reconocerle a la Comisión Delors y a su Presidente el mérito de haber presentado —y haber hecho que los jefes de gobierno aceptaran— un objetivo económico a la vez ambicioso y fácilmente perceptible: convertir a la Comunidad en un gran mercado interior de aquí a finales de 1992. Quedaba por satisfacer un mínimo de con-

***Una coordinación efectiva
de las políticas económicas
de los Estados miembros
desembocará en un desarrollo
armonioso del conjunto comunitario.***

diciones indispensables para llegar efectivamente a ese objetivo en los plazos previstos; esas condiciones se referían tanto al funcionamiento del sistema (devolverle la fluidez indispensable) como al reequilibrio interno de la Comunidad, para evitar la marginalización de regiones enteras, como había ocurrido en el pasado con algunas uniones aduaneras. La resolución del Consejo Europeo de Milán (junio de 1985) permitía, a pesar de la oposición de algunos Estados, emprender la negociación de lo que iba a convertirse en el Acta Unica europea. Está en vigor desde el 1 de julio de 1987.

El Acta Unica crea, en primer lugar, una situación institucional nueva. Reemplaza la unanimidad por la mayoría cualificada para numerosas decisiones del Consejo, sobre todo las relativas a medidas destinadas a la consecución del Mercado interior. Este cambio, ratificado por doce parlamentos, también adquirió valor como señal política —en lo sucesivo había que renunciar a recurrir sistemáticamente a la unanimidad en el Consejo—, y esa señal fue captada. El Consejo se puso a votar, cada vez más frecuentemente y para cuestiones cada vez más importantes; durante un semestre se tomaron hasta cien decisiones por mayoría, muchas de ellas importantes. Si el «compromiso» de Luxemburgo ya no se pone en cuestión, la mayor parte de sus efectos se han corregido.

El Acta Unica marca una etapa en el desarrollo de la Comunidad Europea, no constituye en ningún caso un final.

Examinemos más detalladamente esta situación. En primer lugar, y de forma deliberada, el «compromiso de Luxemburgo» no se mencionó durante la negociación del Acta Unica. En efecto, para varios Estados miembros ese «compromiso» no existe ni jurídicamente (lo que es indiscutible), ni siquiera políticamente, y esos Estados se oponen de forma categórica a cualquier intento de «codificación» que terminaría por legalizar lo que no es más que una práctica (discutible) de algunos. Eso se dijo claramente en el Consejo Europeo de Milán durante las discusiones que precedieron a la decisión de convocar la Conferencia intergubernamental, y el tema no se ha retomado posteriormente. Por el contrario, los negociadores del Acta Unica han procedido a un examen sistemático de todos los artículos del Tratado de Roma relativos a la realización de un Mercado interior, en el que la unanimidad estaba estipulada, antes de decidir si era posible o no renunciar a éste, y en qué medida. El resultado fue un texto «minucioso», sin duda alguna alejado de la clara sencillez que la Comisión habría preferido, pero que reflejaba exactamente lo que los Estados estaban dispuestos a emprender con un máximo esfuerzo. La mayoría cualificada no se introdujo para todas las decisiones pero, allí donde se prevé, todo permite pensar que las decisiones se tomarán efectivamente sobre esa base (y eso se ha comprobado desde la entrada en vigor del Acta Unica). La unanimidad se ha mantenido en las medidas

extremadamente sensibles para determinados Estados o de una gran importancia política y económica. La excepción más significativa se refiere a la armonización fiscal: tasa del impuesto sobre el valor añadido y de las *sisas* (1) sobre los productos que son tradicionalmente «bombas de financiación» (alcohol, tabaco, gasolina, etc.). El simple enunciado de esas materias basta para explicar (si no para justificar) en qué se basa la decisión tomada. Más vale afrontar esta armonización sabiendo que serán indispensables algunas derogaciones y un escalonamiento realista para obtener un acuerdo unánime, que dejarse engañar por el espejismo de una decisión mayoritaria en un campo determinado en el que entran en juego tantas consideraciones, no sólo financieras, sino también políticas, psicológicas e incluso sociales.

¿Qué ocurriría sin embargo si un Estado invocara el «compromiso» de Luxemburgo contra una decisión derivada del Acta Unica (a pesar de todas las precauciones que acabo de recordar) o contra una decisión derivada de otros artículos del Tratado de Roma?. Como ya he indicado, los casos en los que verdaderamente podrían estar en juego intereses «muy importantes» son relativamente poco numerosos. De 1973 a 1985, en la Comunidad de los nueve y después en la Comunidad de los diez, el «compromiso» de Luxemburgo sólo se invocó de forma expresa trece veces. A partir de este punto, cada vez que se encuentran ante tales casos —que corresponderán a la existencia de situaciones difíciles, desde el punto de vista político y/o económico en algunos de los países miembros— la Comunidad y sus instituciones deberán reaccionar de forma *política*, esforzándose por encontrar soluciones satisfactorias. En efecto, no es concebible que se tome una decisión que perjudique seriamente a uno de los Estados: sería contrario a los principios de solidaridad y de confianza mutua que

rigen la Comunidad, y el deber de cada institución —y en especial de la Comisión— sería prevenir o rectificar una situación así.

3.

El Acta Unica establece una redistribución de los poderes entre las instituciones comunitarias, la primera que tiene un alcance general desde la entrada en vigor de los Tratados de Roma. El cambio introducido en beneficio del Parlamento Europeo es sin embargo más serio e importante para el porvenir. Se trata de un doble cambio. En primer lugar, el Parlamento debe dar su visto bueno antes de que el Consejo pueda decidir la incorporación de un Estado nuevo o concluir un acuerdo de asociación. Se trata de una prerrogativa análoga a la autorización de ratificación que los Parlamentos nacionales deben conceder y, por lo tanto, la medida tiene un valor político y simbólico real. En la vida cotidiana, los acuerdos de asociación (y las diversas convenciones que se derivan de éstos) son los que darán consistencia a esta codecisión del Parlamento y del Consejo, y el Parlamento parece decidido a sacar el mayor partido posible para influir en las relaciones exteriores de la Comunidad. Al negarse, el pasado mes de marzo, a dar su visto bueno a unos protocolos (de alcance muy limitado) de acuerdo Comunidad-Israel —votos que inevitablemente hay que relacionar con la situación en los territorios ocupados por Israel—, el Parlamento ha mostrado su voluntad de utilizar políticamente el nuevo poder que se le ha dado.

El «procedimiento de cooperación» (entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión) constituye el segundo cambio. Confiere al Parlamento un verdadero papel en el proceso legislativo de la Comunidad. Indudablemente, estamos lejos de lo que había reclamado el Parlamento en

su proyecto de Tratado de unión europea, es decir, una codecisión generalizada en materia legislativa, en la que tenía la última palabra en caso de bloqueo. Pero, hasta el establecimiento del Acta Unica, el papel del Parlamento era meramente consultivo, y a veces su opinión pesaba muy poco en las deliberaciones del Consejo. Actualmente, para las cuestiones relativamente numerosas que se desprenden del procedimiento de cooperación, las conclusiones del Consejo deben pasar por una segunda lectura ante el Parlamento, y el Consejo sólo puede modificar por unanimidad las enmiendas introducidas por el Parlamento en el momento de esa segunda lectura (y que, por otro lado, serán apoyadas por la Comisión).

Es demasiado pronto para hacer un primer balance de este nuevo procedimiento. Sin embargo está claro que el Parlamento está dispuesto a demostrar su capacidad de colegislador con mucha determinación y voluntad; la Comisión también pretende asumir en pleno su nuevo papel de árbitro entre el Parlamento y el Consejo. El éxito del «procedimiento de cooperación» tendrá una gran importancia para los futuros desarrollos institucionales.

4.

El Acta Unica pone al Tratado en concordancia con la realidad comunitaria de

El Acta Unica crea una situación institucional nueva: reemplaza la unanimidad por la mayoría cualificada para numerosas decisiones del Consejo.

los años 80. Intégra los «logros» de los quince o veinte últimos años, lo que se había conseguido, bien mediante acuerdos intergubernamentales al margen del Tratado (el Sistema Monetario Europeo, la cooperación política), bien mediante un recurso amplio al artículo 235 del Tratado de Roma, que permite adoptar decisiones no expresamente previstas por el Tratado si son necesarias para la realización de los objetivos de la Comunidad.

Indudablemente, el efecto inmediato de esta «oficialización» sigue siendo limitado. Sin embargo, no hay que subestimar las consecuencias a medio plazo. En primer lugar, la Comunidad ve que su competencia es reconocida en ámbitos que se han hecho esenciales para la vida colectiva del final de este siglo: desarrollo tecnológico y protección del medio ambiente. Y, por lo tanto, habrá que tenerlos en cuenta en la puesta en práctica de la política de solidaridad (de «cohesión económica y social») que constituye una de las grandes novedades del Acta Unica, y de la que hablaremos más adelante. La misma consideración podría ser válida para la competencia monetaria de la Comunidad, pero sólo parcialmente, debido a que no se han abolido ninguna de las barreras institucionales que frenan más progresos monetarios.

Finalmente, la introducción de bases de cooperación política en el Acta Unida (incluso si sigue escapando a las reglas

La unanimidad se ha mantenido en las medidas extremadamente sensibles para determinados Estados o de una gran importancia política y económica.

del Tratado de Roma) la hacen inseparable del desarrollo comunitario. Se ha devuelto la dimensión política a la integración económica, según los planes iniciales (pensemos en la declaración Monnet-Schuman de mayo de 1950). Se corrige de este modo una separación arbitraria que era consecuencia del fracaso de la Comunidad de defensa (y de la Comunidad política) en 1954.

El Acta Unica comporta un enfoque nuevo de la reglamentación comunitaria. Sigue habiendo un malentendido —sin razón— respecto a este elemento por parte de los no especialistas. En primer lugar, hay que señalar que habría sido imposible alcanzar de aquí a finales de 1992 (es decir, en menos de cinco años) los amplios objetivos fijados por el Acta Unica (Mercado interior, espacio económico y social) si hubiera sido necesario imponer reglamentaciones uniformes en todos los países, sin tener en cuenta la extraordinaria diversidad geográfica, económica, social y corporativa de la Comunidad de los Doce. De hecho, *la diferenciación es actualmente la condición misma de todo propósito comunitario*. El Acta Unica le confiere derecho de ciudadanía, al rodear su puesta en práctica de un cierto número de garantías para que diferenciación no equivalga a distorsión, y por lo tanto a desvío o fragmentación de la reglamentación comunitaria.

Así, el Acta Unica prevé, en lo relativo a la realización de un gran mercado interior, la posibilidad de derogaciones y de excepciones ligadas a la situación económica de algunos países (de no ser así, estos países podrían no cumplir la fecha límite de final de 1992). En el ámbito de las reglamentaciones técnicas o de normas, se concede prioridad al reconocimiento mutuo de las decisiones o autorizaciones nacionales, con la reserva de una armonización limitada a los elementos esenciales. En el ámbito social, el Acta

sólo pretende el establecimiento de normas mínimas, dejando abierta la posibilidad, para algunos países, de mantener o establecer normas más exigentes. También prevé la posibilidad de que un país mantenga obstáculos a los intercambios (contrariamente a los principios del mercado interior) ligados a la existencia de reglas más severas en materia de sanidad, seguridad laboral, protección del medio ambiente, siempre que se establezca (bajo el doble control de la Comisión y del Tribunal de Justicia) que esta reglamentación no tiene ninguna finalidad proteccionista. Se trata sólo de algunos ejemplos especialmente significativos de esta orientación que debería introducir una dinámica nueva en el sistema comunitario.

Finalmente, el Acta Unica introduce en los Tratados una finalidad adicional: establecer la cohesión económica y social en la Comunidad, es decir, hacer que los países o las regiones menos prósperas se acerquen al nivel económico y social de las regiones centrales de Europa. Los negociadores de los Tratados de Roma no habían ignorado totalmente esta preocupación: se mencionaba sin embargo de forma especialmente discreta y fue sólo en los años 70, después de la primera ampliación, cuando se le dio un principio de consistencia con la creación del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y el reforzamiento progresivo de los recursos de este fondo y de otros denominados fondos estructurales.

La situación ha cambiado mucho con la entrada en vigor del Acta Unica. Mercado único y cohesión económica y social se presentan como compromisos adquiridos conjuntamente, sin que ninguno prevalezca sobre el otro, lo que exige progresos simultáneos. Por supuesto, les corresponde sobre todo a las regiones y a los países más afectados asumir sus responsabilidades y hacer los esfuerzos necesarios. Pero primero deberán tener el apoyo

No es concebible que se tome una decisión que perjudique seriamente a uno de los Estados: sería contrario a los principios de solidaridad y de confianza.

de sus socios, que se han comprometido en el Acta Unica a introducir también en sus políticas económicas el objetivo de reforzar la cohesión económica y social. La propia Comunidad tiene un papel importante que desempeñar, empezando por la puesta en práctica del *conjunto* de sus políticas comunes y el gran mercado interior —se trata de una invocación significativa introducida por el Acta Unica. Finalmente, estas diferentes acciones estarán apoyadas por los fondos estructurales, que se habrán reorganizado para incrementar su eficacia y conferir a su intervención un verdadero impacto económico.

Así, la Comunidad puede adquirir una dimensión social que hasta ahora le faltaba. La duplicación de los recursos de sus fondos estructurales y, especialmente, la reforma de su Fondo Social, cuya acción se concentrará en un pequeño número de objetivos, sobre todo en la lucha contra el paro, le permitirán llevar a cabo una acción más significativa, en especial en las regiones en crisis. A esto hay que añadir un reforzamiento de sus poderes legislativos (el poder de establecer las normas mínimas para la protección de los trabajadores, que ya hemos mencionado).

Esta dimensión social debe introducirse en la nueva estrategia de reequilibrio y de desarrollo que se desprende del Acta Unica —estrategia que debe terminar por establecer no un simple mercado interior.

El Acta Unica prevé la posibilidad de derogaciones y de excepciones ligadas a la situación económica de algunos países.

sino un espacio económico y social común, en el que todas las regiones podrán aprovechar los amplios beneficios económicos que la Comunidad extraerá de su gran mercado. Este espacio nuevo también debe permitir a la Comunidad corregir los efectos negativos que las políticas comunitarias (y en particular la realización del mercado interior) podrían tener en algunas regiones o en algunos sectores de producción. La exigencia de progresos simultáneos en la realización del gran mercado y en el reforzamiento de la cohesión económica y social puede parecer una dificultad, un obstáculo adicional en el camino, ya arduo, hacia un espacio sin fronteras interiores. Pretender eso sería ignorar que ningún país está dispuesto a dejarse marginalizar por una apertura «salvaje» de los mercados: las lecciones aprendidas a partir de experiencias anteriores en ese ámbito no han sido olvidadas.

Finalmente, es realista contar con que habrá una sinergia y no un bloqueo, y que la exigencia de procesos conjuntos generará una dinámica de progreso. Es la apuesta que hizo la Comisión Delors cuando presentó, en febrero de 1987, su plan de conjunto para «realizar con éxito el Acta Unica». Es la apuesta que ha ganado, un año después, en febrero de 1988, al hacer que los doce jefes de Estado o de gobierno adoptaran la casi totalidad de sus propuestas.

5.

En efecto, para valorar hoy en día el alcance del Acta Unica hay que hacerlo a través de esa decisión adoptada en Bruselas. Hemos podido constatar, en este rápido examen, la riqueza y la complejidad del documento, pero también su ambición: un éxito doble en la realización del mercado interior y en el reforzamiento de la cohesión económica y social proporcionaria, según la fórmula de Jacques Delors, «una nueva frontera a la Comunidad». Por lo tanto, había que confortar rápidamente el compromiso político que representaba la entrada en vigor del Acta Unica por una rápida puesta en práctica, clara y masiva —sin lo que habría perdido peso y significado. Lo que propuso la Comisión y decidió el Consejo europeo responde a esta necesidad: reforma en profundidad de la política agrícola común, para garantizar el control —de hecho la estabilización y en algunos casos la reducción— de las principales producciones; concesión de nuevos recursos propios, garantizando a la Comunidad los medios indispensables para su funcionamiento y para su desarrollo hasta finales de 1992, por lo menos (y esto, acompañado de disposiciones que garantizan el respeto de una estricta disciplina presupuestaria); reforma de los fondos estructurales, con el fin de centrar mejor sus actividades en beneficio de las regiones menos favorecidas de la Comunidad, combinada con la duplicación, de aquí a 1993, de los créditos destinados a esas regiones. Esta duplicación había adquirido, durante las discusiones, un valor simbólico, más allá de su significado económico y financiero, y el compromiso final, que responde ampliamente a las demandas de los países afectados, tiene, por lo tanto, un alcance político indiscutible.

También se ha despejado el camino para la realización efectiva del gran mercado interior que se acompaña de un gran

esfuerzo de desarrollo regional y de un programa social que irá más allá de la simple corrección de las dificultades inevitables. La Comunidad puede ahora ser un factor de progreso y de modernidad en las legislaciones sociales, mientras que sus instituciones están incitadas a desarrollar el diálogo entre interlocutores sociales a nivel europeo, diálogo que puede desembocar en relaciones convencionales.

El Acta Unica, el mercado interior y el desarrollo económico y social comprometen la política comunitaria de los próximos cinco años. Negociada entre doce, el Acta Unica representa a la vez el máximo posible para los Doce —y tal vez incluso más de lo que parecía posible para alguno de esos Doce durante la negociación. Las dificultades de su ratificación en Dinamarca y en Irlanda son una prueba elocuente de ello.

El Acta Unica, como ya hemos subrayado, no es un final, sino más bien una etapa. En particular, la dinámica creada por el mercado interior y el espacio económico y social debería permitir que se discuta y se ponga en práctica el complemento institucional indispensable para consolidar el gran mercado, garantizar su cohesión interior y controlar su gestión. Me refiero a un complemento institucional entre los Doce, como la propia Acta Unica.

Los estudios que se han realizado hasta ahora, como el informe de Padoa-Schioppa (1987), sobre una estrategia económica de la Comunidad, demuestran que para ser válido el mercado interior:

— debe comportar un cierto grado de unidad monetaria, con la presencia de organismos comunes de regulación y gestión;

— implica una coordinación estrecha de las políticas económicas (que deberá

***El Acta Unica introduce
en los Tratados una finalidad
adicional: establecer la cohesión
económica y social en la Comunidad.***

tener en cuenta las exigencias del desarrollo económico y social del conjunto de la Comunidad);

— debe actuar (y reaccionar) como una entidad única en el contexto internacional.

Los tratados no confieren aún a las instituciones los poderes necesarios para hacer frente a esta triple exigencia. Por lo tanto, van a ser necesarios una revisión y un complemento a corto plazo, a principios de la próxima década, lo más tarde en el momento en que se establezca el espacio económico y social europeo.

Esta revisión, destinada a aumentar los poderes y responsabilidades de las instituciones, debería forzosamente comportar una faceta parlamentaria, para que progresaran al mismo ritmo el gobierno de Europa y la democracia en Europa. Por lo tanto, se tratará de completar no sólo el aspecto económico, monetario y social del Acta Unica, sino también el aspecto institucional, en el sentido de conceder un auténtico poder legislativo al Parlamento europeo.

Señalar eso no equivale a presentar una nueva versión de la teoría del «*spill-over*» de principio de los años 60 (según la cual un progreso político era el encadenamiento inevitable de la integración económica), teoría cuyo enunciado demasiado optimista se ha visto crudamente desmen-

La realización del mercado interior y el reforzamiento de la cohesión económica y social proporcionará una nueva frontera a la Comunidad.

tido por los hechos. Se trata aquí de constataciones objetivas, e incluso si es imposible imponer nada, no se puede subestimar la presión política que engendrará una amplia reivindicación de los círculos económicos (incluso de amplios sectores de opinión) para que no se ponga en peligro el mercado interior europeo.

La gestión del Mercado interior, una vez que se haya establecido, sólo puede ser comunitaria. Ahora bien, se tratará a la vez de un espacio económico y social, en el que deberá garantizarse un desarrollo equilibrado, y de un espacio financiero, en el que circularán libremente capitales de todo tipo.

La gestión del espacio financiero implica el establecimiento de un autoridad monetaria europea, dotada de los poderes indispensables para garantizar el mantenimiento del grado de unidad monetaria que se habrá conseguido así. El principio de subsidiaridad deberá aplicarse para determinar qué poderes de las autoridades monetarias nacionales deberán ser comunes, de forma que hablar desde ahora de un «banco central europeo» constituye probablemente una formulación demasiado rápida y demasiado ambiciosa. La creación de un «comité de sabios», propuesta por el ministro Genscher (si lo decide el Consejo europeo de Hannover), llevará a esta evolución.

Una coordinación efectiva de las políti-

cas económicas de los Estados miembros (ligada a las políticas comunitarias y a la acción de los instrumentos estructurales europeos) desembocará en un desarrollo armonioso del conjunto comunitario. El Tratado de Roma prevé ya en este ámbito una capacidad de acción del Consejo a propuesta de la Comisión, pero éste debe decidir por unanimidad, y la experiencia ha demostrado que esta disposición no era eficaz. Por lo tanto, haría falta reformarla haciendo posible, por ejemplo, la toma de decisiones (vinculantes) por mayoría cualificada, o reforzando los medios de intervención de la Comisión en la gestión de los instrumentos financieros comunes como cláusulas de salvaguarda.

Finalmente, la Comunidad debería recibir la competencia externa correspondiente a estos nuevos desarrollos, es decir, tener una competencia muy amplia, o exclusiva, en cuestiones exteriores (negociaciones de acuerdos, portavoz y negociador único en las grandes organizaciones financieras internacionales, etc.). Si la cohesión del espacio económico no está garantizada de cara al exterior, ¿cómo podría subsistir ante las tensiones previsibles de los próximos años?

Por el contrario, la ampliación a los ámbitos económico, financiero y monetario de las competencias exclusivas que la Comunidad ejerce ya en el ámbito comercial le permitiría convertirse en un componente importante y respetado del orden económico y monetario internacional.

El vínculo entre la realización del Mercado interior y un progreso institucional (destinado especialmente al Parlamento) puede parecer menos estrecho. Es probable que entre en juego la misma sinergia que en las negociaciones del Acta Única —las demandas de unos sobre los instrumentos económicos se conjugarían así con las demandas de los otros sobre el progreso institucional para obtener un

máximo de reformas. El primer objetivo debería ser el papel legislativo del Parlamento, para que, en el seno de la «autoridad legislativa» (Consejo, Parlamento, Comisión) haya un peso equivalente al del Consejo. Una fórmula posible —aunque la imaginación institucional siempre es abundante en la Comunidad— sería que, en el momento de la segunda lectura de las actas legislativas, las enmiendas introducidas por el Parlamento (y apoyadas por la Comisión) sean adoptadas si el Consejo no se ha pronunciado sobre ellas en un plazo determinado —a no ser que las haya rechazado de forma explícita por mayoría (simple o cualificada).

Estos son algunos de los desarrollos previsibles de la Comunidad de los Doce, si prosigue la ejecución del Acta Unica con la misma determinación que en el Consejo europeo de Bruselas. Quiero subrayar que, en todo este estudio, sólo me centro en la Comunidad de los Doce, a la que afecta el gran mercado, la que ha

negociado el Acta Unica. Lo que puede parecerle modesto a un federalista europeo es ya muy ambicioso para doce —pero, en el caso de éstos, la necesidad generará actividad, o incluso acuerdo—.

Quedan aún otros programas que plantearse para que Europa exista, progresos en ámbitos vitales, como asuntos exteriores, seguridad, defensa... ¿Cabe imaginar que no se tengan en cuenta de nuevo algún día? Pero será bajo una nueva perspectiva, en otro marco —sólo con algunos de los miembros de la actual Comunidad, como lo había presentido Altiero Spinelli. ¡Qué modesta parecerá entonces el Acta Unica!.

© L'événement Européen
Traducción de Paloma Valenciano

(1) *Sisa*: impuesto indirecto que se aplica a algunos productos de consumo.