

CAPÍTULO SÉPTIMO

INTRODUCCIÓN A LA CARTA ÚNICA EUROPEA

INTRODUCCIÓN A LA CARTA ÚNICA EUROPEA

Por TEODORO LÓPEZ-CUESTA EGOICHEAGA

Introducción

Hay una frase de Jean Monet (uno de los creadores de la Europa Unida), que manifiesta que la creación de la Europa Comunitaria se está realizando a golpe de crisis.

Esto es tan cierto como que la solidaridad humana se da sólo, o casi únicamente, en casos de tragedia o de miseria. La riqueza, el bienestar, nos hace más insolidarios.

Cuando se firma el Acta Única en el mes de febrero del año 1986, Europa atravesaba una de sus más profundas crisis. Se confirmaba, una vez más, la evidencia de la tesis de Monet.

Vamos a realizar, primeramente, un pequeño bosquejo histórico de los hitos más fundamentales que nos conducen al Acta Única Europea.

1981. 26 y 27 de noviembre. Reunión de Londres: Cumbre europea: propuesta de los ministros de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania y de Italia. Sres. Genscher y Colombo, que proponen, por vez primera, un relanzamiento del proceso de integración, al amparo de lo que dispone el artículo 236 del Tratado de Roma (1).

(1) Artículo 236: "El Gobierno de todo Estado miembro, o la Comisión, puede someter al Consejo proyectos dirigidos a la revisión del presente Tratado. Si el Consejo, después de haber consultado a la Asamblea y llegado el caso a la Comisión, emite un informe favorable a la reunión de una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, dicha conferencia será convocada por el presidente

Esta propuesta del Acta Europea no encontró, en el seno de la Comunidad, la debida acogida, y se la dejó morir.

1983. 19 de junio. Declaración estrictamente formal, pese al carácter solemne que se le concede, que en Stuttgart realizan los Jefes de Estado y de Gobierno de los «diez» países miembros de la Comunidad, sobre la Unión Europea.
1984. Sobre el mismo tema de la Unión Europea, en la reunión del Parlamento Europeo de 14 de febrero, a propuesta de Altiero Spinelli, se adopta por una amplia mayoría un proyecto de Tratado instituyendo dicha Unión.

Hemos de resaltar que esta propuesta de Unión Europea, que contiene un proyecto mucho más realista sobre la realidad y el futuro de la Europa comunitaria, surge en el seno del Parlamento y no del Consejo de Ministros ni de ninguna reunión en la Cumbre, ni siquiera como propuesta de la Comisión. Nace del seno de la representación parlamentaria de los “doce” y de la propuesta de una personalidad tan controvertida y singular como es la de Alterio Spinelli.

Como verá el lector, tendremos que citar, a lo largo de esta introducción, la contraposición de este proyecto de Tratado de 1984, con el Acta Única. En esta ocasión, como en tantas otras, hemos de aceptar, no lo óptimo, sino lo mejor que es posible en cada supuesto.

— El día 26 de junio, reunidos en Fontainebleau los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, deciden la creación de Comité *ad hoc*, conocido como Comité Dooge, encargado de redactar un *rapport* sobre las posibilidades de mejorar el funcionamiento de las instituciones en el campo comunitario y, asimismo, de la cooperación política.

1985. 19 de marzo. Con ocasión de la cumbre europea de Bruselas, el Comité Dooge presenta su *rapport* y propone la convocatoria de una Conferencia intergubernamental encargada de elaborar un proyecto de Tratado de Unión Europea.

— Días 8 y 9. Se celebra en Stresa una reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores, en la que debaten la eventual

del Consejo para aprobar, de común acuerdo, las modificaciones que deban introducirse al presente Tratado.

Dichas modificaciones entrarán en vigor después de que hayan sido ratificadas por todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales respectivas”.

- convocatoria de una conferencia intergubernamental sobre la base de una propuesta, de la presidencia italiana.
- Días 28 y 29. Bajo la presidencia italiana y en Milán, se reúne el Consejo europeo, que decide la convocatoria de una Conferencia intergubernamental encargada de elaborar las modificaciones del tratado de Roma (de la CEE) y crear un Comité *ad hoc* que tendrá la misión de elaborar un Tratado para una política frente a países terceros y de seguridad común.
 - Día 9 de septiembre. La Conferencia de los «diez» alcanza en Luxemburgo un principio de acuerdo sobre el texto del «Acta aneja» al «Acta final».
 - Días 2 y 3 de diciembre. Los jefes de Estado y de Gobierno alcanzan un principio de acuerdo sobre una reforma de los Tratados de la CEE y sobre un texto de cooperación política.

En el año 1986, el día 17 de febrero en Luxemburgo y el 28 de febrero en La Haya, se firma el ejemplar único del Acta Única Europea.

Estamos, pues, en los acuerdos firmes que nos conducen al Acta Única. Es decir, al fin del «bloqueo» que detenía el desarrollo comunitario.

Este impulso tiene un nombre: este nombre es el de Jacques Delors, que deviene presidente de la Comisión el 1 de enero de 1985.

Hasta esta fecha, realmente los Tratados —hay que expresarlo en plural— habían quedado dormidos bajo el marco exclusivo de una importante sí, pero limitada, unión aduanera.

No existía realmente un Mercado Común auténtico, que respondiera a las esperanzas y a las ilusiones del año 1957, de aquél 25 de marzo en que tuviera lugar el acto histórico celebrado en Roma. El nacimiento de la CEE.

Delors, desde el año 1983, es decir, más de dos años previos a su designación como presidente de la Comisión, mantenía unos objetivos que constituían una obsesión constante:

- Realización de un mercado interior auténtico. Al año 1993.
- Desarrollo de la tecnología europea.
- Realización de una política social.
- Una mayor conexión económico-social.

Estas son las bases de una política definitiva por quien iba a ser y fue, como señalábamos, el motor del gran impulso de la Comunidad.

* * *

El Acta Única, constituye la primera base jurídica común a la totalidad de los Tratados existentes:

- a) Comunidad Económica Europea (CEE).
- b) Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
- c) Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

A sus eventuales modificaciones, y a la cooperación política.

El Tratado de Roma era, no lo olvidemos, esencialmente, económico. El Acta Única compromete a los Estados a consagrar su cooperación política, decisión a la que la Comisión estará vinculada.

El Acta Única implica, asimismo, la dinamización de los asuntos extranjeros, es decir, con países terceros, y modifica sustancialmente su mecanismo de funcionamiento. Permanece en ella la regla del consenso.

Tanto antes como después de la firma del Acta Única, los países miembros tienen dificultades para acordar cual debe ser la imagen que deben mostrar ante el resto del Mundo.

Los principios reales del Acta Única son:

- Europa, un espacio sin fronteras,
- Libre circulación de mercancías, personas, servicios, y capitales.

Que eran los que establecía el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957.

Lo que no definía dicho Tratado eran las condiciones, la forma de su realización. Esta carencia de instrumentos para alcanzar los objetivos, que él mismo preveía, son los que el Acta Única ha de realizar. Esta es la razón por la que el Acta ha de modificar determinados artículos del Tratado de Roma y ha de complementar con sucesivos acuerdos la puesta en marcha de este gran Mercado que es, al fin y al cabo, la razón de existencia de la Comunidad Europea, en una primera fase. El grado de integración a que pueda llegar Europa es una gran incógnita, imposible de otra cosa hoy que de la puerta especulación teórica.

Toda esta lenta y trabajosa realización, de Europa, debemos reconocer que sigue siendo, pese al Acta Única, limitada. No sólo por sus propios mecanismos de integración y de conseguir el mercado único, es decir, por lo que implica en sí misma el Acta. Existen otras limitaciones que el futuro impondrá, porque, de un lado, no están integrados en la Comunidad todos los países de occidente, y, de otro, existe la otra Europa, que había intentado una fracasada imitación de la CEE, el COMECON. Pero la Europa del Este ha iniciado un movimiento hacia la liberalización de su economía y su política, evidentemente hacia una futura integración, cuyas consecuencias y

calendario son, en este momento, insistimos, imprevisibles. El día 9 de noviembre de este año se abre una nueva página, apasionante, de la historia de Europa, y confiemos en que las expectativas previsibles se cumplan y se ratifiquen las esperanzas.

¿Por qué se fija la fecha del día 31 de diciembre del año 1992 para la iniciación de los efectos del Acta Única? Evidentemente, para evitar que nuevas dilaciones añadieran problemas a los ya difíciles en el largo camino de Europa y porque, sin establecer un término, todo podría perderse en el más puro de los bizantinismos, de los temores y, por qué no decirlo, de los egoísmos.

Juicios sobre el Acta Única

Quizás la crítica más acerba en el Parlamento Europeo haya sido la de Altiero Spinelli, quién calificó el Acta Única como el parto de los Montes. Posiblemente en viejos europeistas exista un regusto amargo ante la decisión de febrero del año 1986. Regusto de considerarla como "insuficiente".

Pero qué duda cabe que evidencia un gran progreso y un paso decisivo sin el que la Europa de los «doce» se hubiera enfrentado a un porvenir sin horizontes.

Es cierto que el actual texto de Acta Única está lejos de alcanzar los objetivos mucho más ambiciosos de unión europea que habían sido elaborados en el proyecto del año 1984, tanto por el Parlamento Europeo como por los Estados miembros.

La decisión de agrupar cooperación económica y cooperación política bajo un solo texto, resulta de difícil realización y de posibilidades fácticas cuando no se definen las transferencias de poderes de los países miembros a la Comunidad, (el eterno tema y problema de las transferencias o cesiones o dejaciones, si se quiere, de soberanía, en favor de la Comunidad) ni existe reconocimiento de poderes reales de proceso legislativo en favor de la Asamblea de Estrasburgo.

El acuerdo podría calificarse, en cierta forma, de insuficiente.

El Parlamento Europeo se pronuncia dos veces; la primera en diciembre del año 1985, la segunda en enero del año 1986, y pone de manifiesto, en ambas ocasiones, las carencias y las insuficiencias del texto del Acta Única.

La expresión que define la postura del Parlamento es clara y si se quiere contundente: «no constituye la verdadera reforma de la Comunidad que era necesaria para los pueblos integrados en ella». Sin embargo reconocía «las

potencialidades que el texto ofrece y que deberán ser explotadas hasta el límite».

Hemos realizado de estas dos frases una traducción que, aún cuando no constituya un castellano muy académico, refleja la rotundidad con la que se han expresado. No olvidemos que existía en la Asamblea una cierta nota de resentimiento por no haber sido invitada a participar en las conversaciones que dan lugar al Acta Única.

Por otro lado, el Parlamento es consciente de que las mismas ambigüedades que critica el Acta pueden permitir, de hecho, unas interpretaciones favorables para un más efectivo desarrollo de la integración.

Las críticas más acerbas provienen, dentro de las instituciones Comunitarias, del ya citado presidente de comisión institucional del Parlamento Europeo, Altiero Spinelli, sobre todo cuando se refiere a la exigencia de la unanimidad sobre los temas más importantes, por ejemplo la fiscalidad; el mantenimiento de la oligarquía del Consejo de Ministros, en detrimento de la autoridad del Parlamento, y el déficit democrático que ello representa; el abuso del recurso del nombramiento de «Comités de expertos». Los problemas económicos y monetarios, afirmaba, están lejos de encontrar la solución adecuada en los términos del Acta.

Para la Asamblea, distaba mucho este texto de los acuerdos de unión europea que se establecían en el fracasado texto del Tratado de febrero del año 1984.

Para cumplir los términos del artículo 236 del Tratado de Roma, como quedó expuesto, requiere la ratificación de los Parlamentos nacionales. Este requisito puso de manifiesto, por otro lado, las dificultades que el Acta requería para su puesta en acción, en algunos supuestos, ya que si bien en la mayoría de los países no hubo en su ratificación verdaderos problemas, el proceso de cooperación política requirió en Irlanda una modificación de su Constitución. Asimismo, los Landers alemanes demandan una redefinición de sus relaciones con la Comunidad.

Finalmente, el 1 de julio del año 1987, todos los documentos de ratificación estaban depositados. Únicamente restaba el poner todo el «aparato» en marcha, cosa que el presidente de la Comisión J. Delors se encargaría de recordar.

Personajes europeos para el Acta Única

Toda «comedia» tiene sus personajes. En esta introducción al Acta Única, cuyas peculiaridades deberán ser estudiadas por otros ponentes, estimamos

que puede ser de interés el hacer constar en dos líneas la personalidad de algunos de los que han sido, y de los que serán, inmediatos sujetos de la acción. Algunos muy conocidos, como Delors o Kohl, pero hay otros nombres que normalmente lo son sólo de los especialistas, y que precisamente por ello, es necesario citar. Nos limitaremos a cinco personas que deben, a nuestro juicio, quedar sin este pequeño testimonio de su labor en la Comunidad.

JACQUES DELORS

Antiguo colaborador y consejero del político francés Chaban Delmás.

Un comentarista le calificaba así: un ojo en París, los dos pies en Bruselas. Político amable, pero a veces con espectaculares cóleras, tiene hacia los políticos de su país, R. Barre y F. Mitterrand, afectuoso reconocimiento de sus valores.

Cuando habla de Europa su lenguaje es distinto. De ahí que debemos destacar su decisión ante el Parlamento Europeo cuando proclama la necesidad de una especie de real Gobierno Europeo y de limitar los poderes de los Parlamentos nacionales en determinados asuntos económicos.

¿Es desde entonces cuando nace la abierta contraposición con la premier Británica, M. Thatcher?

¿A quién se refiere la "Dama de hierro" cuando habla de los tecnócratas sin legitimidad?

Es conocida, también, su postulación en favor de la Europa social, tema del que la primera ministra británica no quiere ni oír hablar.

Ante Delors se abre una etapa dura, en la que se combinarán, no cabe duda, los avances y los altos —digamos retrocesos—; pero los caminos, aún cuando estén abiertos, no tienen otro destino que el de recorrerlos.

HELMUT KOHL

Es innegable que ha sido un eficaz colaborador de la Europa Unida.

Para el canciller de la Alemania Federal, se abre una nueva incógnita en estas horas en que se derrumba el «telón de acero» en la Alemania Oriental.

Esto, unido al verdadero desmoronamiento de las políticas económicas de los hasta ahora llamados países del Este, puede ocasionar a la realidad alemana muy serios problemas, porque son los que tienen más cercano el campo de los hechos. Podría darse la paradoja de que por esta razón Kohl

y la Thatcher tuvieran coincidencias, pero motivadas por causas muy distintas y con mentalidades muy diferentes. Prevemos muy difícil la presidencia francesa de la Comunidad y la de los próximos semestres.

Existen problemas nuevos. Del entusiasmo inicial, se pasa a la reconsideración de otros aspectos. Para la Europa comunitaria, ya no se trata, como compañero de viaje, de una Alemania reducida en sus capacidades políticas. La Alemania Federal posee un potencial económico que, evidentemente, no se corresponde con el que les es atribuido en la Comunidad.

De todas formas, el personaje, en este momento, tiene la cualificación y el historial de su positivo quehacer en el proceso del Acta Única. Su futuro está bajo las importantes incógnitas que han quedado señaladas.

MARTIN BANGEMANN

Vicepresidente de la Comisión, y fracasado candidato a la presidencia de Delors, es un personaje controvertido.

En la política de su país, Alemania Federal, ha procurado siempre los roles más brillantes y ha quedado siempre en otros planos, importantes, pero más discretos. Sucedió en el Ministerio de Economía a Graf Von Lambsdorff implicado en el famoso affaire Flick.

Desde el partido liberal es evidente que consiguió reafirmarlo, ha sido un eficaz y complaciente colaborador de Kohl. Su facilidad para las lenguas y su conocimiento del proceso de la CEE le han llevado a su responsabilidad actual.

LORD PLUB

Presidente del Parlamento de la CEE en enero del año 1987, proveniente del grupo parlamentario conservador. Es un viejo y experimentado luchador por la causa europea.

Así, en ocasión del referéndum británico sobre la adhesión a la CEE, como presidente de los Organismos-Profesionales de Productores Agrícolas de la Comunidad (COPA) y como parlamentario europeo desde 1979.

Ha sido el primer presidente de la Asamblea admitido a los debates del Consejo y es un ferviente defensor de los derechos humanos.

Su filiación británica le ha inclinado por la designación de funcionarios de su nacionalidad para puestos importantes de la Asamblea, pero todo el mundo tuvo que reconocer el acierto de sus nombramientos, por la eficacia de los mismos en el cumplimiento de sus obligaciones.

CHRISTIANE SCRIVENER

Miembro de la comisión —segundo en la representación francesa— hereda uno de los aspectos más duros y difíciles: alcanzar la armonización fiscal.

Pertenece al grupo republicano y ha sido designado directamente, no sin ciertos comentarios críticos, por F. Mitterrand.

Es buena diplomática y frente a la dureza formal de la Thatcher opone la dureza suave de la convicción. El «hierro frente a la seda».

Sus palabras o frases más frecuentes son: «es necesario probar», «es preciso luchar».

Y ciertamente, sí le queda una dura lucha para alcanzar su cometido.

ALTIERO SPINELLI

Viejo luchador italiano, ha sido inspirador de la realización de un Tratado de Mercado único, y hasta su muerte un gran defensor de la ley, del derecho.

Nace en Roma de una familia anticlerical y socialista. Se le pone como nombre Altiero para excluir toda relación con algún Santo patrón.

Sufre prisión y destierro local en la Italia fascista y se une en matrimonio a una huida berlinesa.

Ama la paz y confía en que las instituciones europeas, superado el ciego criterio de la soberanía, logren una Europa próspera y en paz.

Es el creador del Movimiento Federalista Europeo y Petro Nenni es el primero que reconoce su capacidad y su entusiasmo europeísta, nombrándolo miembro de la Comisión en el año 1970 en representación de Italia.

Impulsa, en toda la medida posible, la respetabilidad e influencia de la Asamblea y resta hasta su muerte, el día 23 de mayo del año 1986, como un activo militante federalista.

Realmente, es imposible hablar de la Europa actual sin un recuerdo a quien fue importante protagonista de su desarrollo.

A él se debe el proyecto de Tratado de 1984, impulsado desde el Parlamento Europeo.

LORD COCKFIELD

Se le conoce como el más popular de todos los británicos que han formado parte en el Gobierno de la Comunidad.

Nombrado por M. Thatcher, su nombre provoca, inicialmente, algunos celos.

Proviene de la administración británica en el campo fiscal, habiendo realizado sus estudios en la *London School of Economics*.

Dedicado al mundo empresarial, llega a presidente de la multinacional farmacéutica *Boots*.

La Thatcher le incorpora a su Gabinete, primero como secretario de comercio, más tarde como ministro sin cartera.

Irónico, impresiona por su rigor, por su extraordinaria capacidad de concentración y por la claridad de sus propuestas.

Es el autor de un «libro blanco» sobre el mercado interior europeo. Partidario del Tratado propuesto en el año 1984, deja la Comunidad en el año 1988, con la desilusión de no haberse, alcanzado con el Acta Única el grado de integración que él propugnaba.

Apoya en la Cámara de los Lores, donde el ingresa en el año 1978, lo que hoy son las directrices de Jacques Delors.

Creado políticamente por la Thatcher, en el campo del europeísmo no comparte ni las ideas ni las propuestas de la que fue su jefe.

Problemas puntuales ante el Acta Única

Lo más importante es considerar que el Acta Única Europea es, o debe ser un paso hacia el mercado único.

Este, el mercado único, presenta serias dificultades de realidad desde las posibilidades que ofrece el Acta Única.

Apuntemos únicamente, y desde el punto de vista estricto de mercado, dos aspectos: para ser un verdadero mercado único es necesario superar los obstáculos que implican el carecer de una moneda común y una fiscalidad armonizada.

Como un primer paso, está el problema de la Tasa sobre el Valor Añadido, (IVA) en nuestro país, (OTVA), abreviatura con la que se le conoce normalmente en la Comunidad. Son raras las coincidencias de tipos y las conceptuales.

El problema del terrorismo puede suponer una grave limitación de hecho a la libre circulación de las personas, es decir, a la abolición de las fronteras.

La liberalización de los servicios bancarios, que se benefician de los problemas que supone la «no» armonización fiscal, constituirán, de hecho, un importante tema a discutir.

Un gran mercado implica, asimismo, una normalización, en la que la información de nuevas tecnologías y su desarrollo sean y constituyan un elemento común de cooperación. De este problema se ocupa el Comité Europeo de Normalización (CEN), y el denominado Comité Europeo de Normalización Electrónica (CENELEC).

Habrà que reformar y reforzar el Tribunal de Justicia y adecuar sus competencias con una armonización de carácter jurídico, sin la que el gran mercado será una entelequia:

- Se tendrá que crear un código alimenticio comunitario.
- Finalizará la época de los monopolios de Estado.
- Habrá que liberar las comunicaciones.
- Otro gran problema será evidentemente el de los medicamentos.

Se limitará y controlará el *dumping* que representan las subvenciones de los Gobiernos nacionales.

Piénsese, de otro lado, lo que ha de suponer la libertad de movimiento de los capitales, la necesaria desaparición de los «paraísos» fiscales en Europa:

- La abolición de los cambios.
- El fraude fiscal, bajo los supuestos ya apuntados.
- El problema de los seguros.

Del lado de la libre circulación de las personas, el concepto y las medidas que ante «terceros países» se tenga por los países miembros, lo que exigirá concentrar acuerdos para evitar «tránsitos no deseados».

* * *

Queden estas notas de problemas pendientes con la simple expresión de que, si bien son todos los que están, no están todos los que son y, menos, los que serán. Además, una enumeración pretenciosamente exhaustiva, inevitablemente nos situaría en campos de examen que no nos han sido encomendados.

Hemos procurado, intentado más bien, introducir al lector dentro de lo que el Acta Única supone en el devenir de Europa y que a nosotros, como miembros de la Comunidad ha de afectarnos profundamente.

La vida nos ofrece cada día nuevas problemáticas y, evidentemente, nuevas soluciones. Pero sólo conociendo los problemas se puede encontrar la manera de superarlos.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO COLABORADOR

- Presidente:* D. JUAN VELARDE FUERTES
Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Complutense.
- Secretario:* D. JOSÉ LUIS RIPOLL GUTIÉRREZ
Capitán de Navío.
- Componentes:* D. JOSÉ MOLERO ZAYAS
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense.
- D. ANTONIO CHOZAS BERMÚDEZ
Inspector de Trabajo.
- D. FÉLIX PAREJA MUÑOZ
Economista del Estado.
- D. JOSÉ M.^a GARCÍA ALONSO
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense.
- D. JUAN E. IRANZO MARTÍN
Profesor titular de Estructura Económica de la UNED.
- D.^a MARÍA TERESA ESTEVAN BOLEA
Doctora en Ciencias Químicas.
- D. TEODORO LÓPEZ-CUESTA EGOICHEAGA
Profesor emérito de la Universidad de Oviedo.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE que patrocina su publicación.