

El principio de subsidiariedad y la Unión Monetaria y Económica

Pablo CORRAL ANUARBE
Licenciado en Derecho UCM
Master en Derecho Europeo UAM
Becario de Derecho Comunitario Europeo
Universidad de Amsterdam

SUBSIDIARITY AND ECONOMIC AND MONETARY UNION

I. INTRODUCTION: Altiero Spinelli; Distribution of power. 1. The definition of subsidiarity: effectiveness-necessity. 2. is it possible to rely on the principle of subsidiarity before the ECJ?; 2.a] jurisdiction of the ECJ; 2.b] admissibility of the particular case; 2.c] substantive jurisdiction. II. THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY: ECONOMIC ASPECTS; political and economic liberalism; its meaning as decentralized market-oriented economy; externalities and economics of scale; certain degree of proportionality. III. EMU AND THE CONSEQUENCES FROM THE ECONOMIC SYSTEM: monetary, budgetary, economic policies, taxation and labour market regulations. IV. A DECENTRALIZED EMU EXCEPT THE MONETARY FIELD. V. TRANSFERRING COMPETENCE POWER BY MEANS OF CONVERGENCE CONVICTIONS: promoting a convergence in basic economic policy convictions. VI. THE LIMITED EFFECT OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY ON ITS APPLICATION; currency union demandings; other economic, strategic or financial policies. VII. THE TRANSITIONAL PERFORMANCE OF THE MEMBER STATES' NATIONAL CENTRAL BANKS: the necessity of national central banks of retaining certain powers; priorities: stability, immunity from any attempts to command certain actions by the government of the day or by other national or supranational bodies, strict limitations on central bank lending to shore up the public-sector budget. VIII. COMPATIBILITY OF EMU AND THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE: one central decision-making body for foreign exchange and monetary policy; the influence of the Member States in nominating own central bank governors; the Community central bank system. IX. THE TRANSFER OF THE MONETARY POLICY'S COMPETENCE MUST BE DONE ALL AT ONCE: placing clear responsibility in one place without any special exceptions. X. CONCLUSION: monetary aspect: no room for frames of mind or for questioning subsidiarity. Single currency: single monetary institution; the voluntary process of monetary union; the democratic deficit.

SUMARIO

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y LA UNIÓN MONETARIA Y ECONÓMICA. I. INTRODUCCIÓN: Altiero Spinelli; la distribución del poder. 1. La definición de subsidiariedad: efectividad-necesidad. 2. ¿Es posible confiar el principio de subsidiariedad al TCE?; 2.a] jurisdicción del TCE; 2.b] admisibilidad de un caso concreto, 2.c] jurisdicción sustantiva. II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: ASPECTOS ECONÓMICOS; liberalismo político y económico; su significado como economía descentralizada orientada al mercado; externalidades y economías de escala; ciertos grados de proporcionalidad. III. UME Y LAS CONSECUENCIAS PARA EL SISTEMA ECONÓMICO: política monetaria, presupuestaria y económica, impuestos y normativa sobre el mercado laboral. IV. UNA UME DESCENTRALIZADA SALVO EN EL CAMPO MONETARIO. V. TRANSFIRIENDO PODER COMPETENCIAL POR MEDIO DE CONVICCIONES CONVERGENTES: promoviendo una convergencia en convicciones de política económica básica. VI. EL EFECTO LIMITADO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN SU APLICACIÓN; demandas de la unión monetaria; otras políticas económicas, estratégicas o financieras. VII. LA LABOR TRANSITORIA DE LOS BANCOS CENTRALES NACIONALES: la necesidad de los bancos centrales nacionales de retener ciertos poderes; prioridades: estabilidad, inmunidad contra cualquier tentativa de ordenar ciertas acciones por el gobierno del momento o por otro cuerpo, nacional o supranacional; limitaciones estrictas en los préstamos del Banco Central para reforzar el presupuesto del sector público. VIII. LA COMPATIBILIDAD DE LA UME Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: un cuerpo central de toma de decisiones para política monetaria y cambio de divisas; la influencia de los Estados miembros al elegir a sus propios gobernadores del banco central; el sistema del banco central Comunitario. IX. LA TRANSFERENCIA DE LAS COMPETENCIAS DE POLÍTICA MONETARIA DEBE SER HECHO DE UNA SOLA VEZ: situando una clara responsabilidad en un solo sitio sin ninguna excepción especial. X. CONCLUSIÓN: aspecto monetario: no hay espacio para marcos mentales o para cuestionar la subsidiariedad. Moneda única: única institución monetaria, el proceso voluntario de la unión monetaria, el déficit democrático.

I. INTRODUCCIÓN

Altiero Spinelli definió de la manera más satisfactoria, bajo mi punto de vista, el principio de subsidiariedad, declarando que:

«La Unión sólo actúa para alcanzar objetivos que pueden ser realizados en común de una forma más eficiente que si los Estados miembros actuasen separadamente.»

La subsidiariedad descansa, hablando estrictamente, en una relación dialéctica: el derecho de actuar de la unidad más pequeña es operativo en la medida, y sólo en la medida en la que sólo él puede actuar mejor que una unidad mayor a la hora de

alcanzar los resultados perseguidos. Lo podemos considerar también como una coacción permanente en el ejercicio efectivo de aquellas competencias transferidas a Bruselas.

Un aspecto vital del proceso de integración ha sido y será la distribución del poder entre los Estados miembros, al nivel nacional, y la Comunidad al nivel internacional. En el caso de la Unión Monetaria y Económica, la cuestión a responder es qué espacio legal para dirigir tal Unión se dejará a las políticas económicas y monetarias nacionales.

La respuesta tendrá que tomar como punto de partida el hecho de que el proceso de integración en Europa es voluntario. Cualquier progreso en el camino hacia la Unión Monetaria y Económica (UME, de ahora en adelante) debe ser hecho bajo ciertas condiciones para considerarlas políticamente aceptables en cada Estado miembro.

El proceso de integración es un medio para alcanzar el objetivo de la UME: crear la suficiente eficiencia y estabilidad económica para seguir incrementando el bienestar de los ciudadanos de la Comunidad.

Es normal y natural que los Estados miembros insistan en seguir manteniendo su soberanía económica, al menos que algún o algunos argumentos convincentes puedan ser presentados a favor de la convergencia de competencias al nivel comunitario. Además, aunque la uniformidad de las normas en toda la Comunidad despliegue los beneficios de transparencia y consistencia; la experiencia en federaciones «maduras» como los Estados Unidos, Canadá, Alemania, Suiza o Austria ofrece una clara prueba de las ventajas que pueden ser derivadas de la diversidad de políticas económicas; la posibilidad de los Estados de ofrecer unas medidas específicas referidas a bienes públicos y servicios confeccionados y financiados de acuerdo con las preferencias del electorado local.

Pero, hasta el momento, no hay nada nuevo acerca del principio de subsidiariedad. Nos ha sido arrojado en los últimos años como si fuese algo nuevo, algo que iba a resolver todas nuestras dificultades. Por el contrario, ha sido conocido durante siglos. Es, simplemente, un principio elemental de buen gobierno.

Además, el principio de subsidiariedad tiene un significado completamente diferente, dependiendo del punto inicial del que se parta. Si actuamos como un Estado miembro a nivel comunitario, probablemente intentaremos continuar manteniendo nuestros actuales poderes, exclusivamente, tanto tiempo como sea posible. Al menos que la Unión Europea (UE, de ahora en adelante) nos garantice algo similar a cambio. Sin embargo, si un Estado miembro lleva puesto el sombrero de Asuntos Internos, actuando a nivel nacional, su comportamiento será seguramente el contrario.

1. La definición del principio de subsidiariedad

Como es bien sabido, el principio de subsidiariedad está definido en el artículo 3b del Tratado de Maastricht:

« La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objeti-

vos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».¹

Se ha dicho a menudo que el principio de subsidiariedad se preocupa de la localización de las competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Hablando estrictamente, sin embargo, esto no es correcto. Las competencias, esto es, el poder de actuar en un campo determinado, han sido situadas en la Comunidad por el Tratado de Roma originariamente, o tal y como ha sido modificado por los textos posteriores, como el Acta Única Europea o el propio Tratado de la Unión Europea. El principio de subsidiariedad, como lo declara el artículo 3b, no puede afectar a las competencias otorgadas por el Tratado ni tampoco puede conferir nuevas competencias en la Comunidad². Éstas sólo pueden ser creadas por normas de un nuevo Tratado. Las áreas y materias en las que se aplica deben, por lo tanto, estar ya dentro de las competencias de la Comunidad.

Una consecuencia importante de lo anterior es que el artículo 3b no puede ser utilizado como base jurídica o legal para un acto propio de la Comunidad, como puede ser una directiva, aunque sí que puede ejercer cierto juego interpretativo a la hora de fijar la adecuada base legal.

Otro problema surge del hecho de que el artículo 3b expresamente estipula que el principio de subsidiariedad se aplica sólo «en áreas que no caen dentro de las competencias exclusivas de la Comunidad». En otras palabras, se aplica sólo en áreas que caen dentro de las competencias no exclusivas de la Comunidad. Sin embargo, ni el mismo artículo 3b, ni el Tratado de Roma, ni el TUE establecen claramente qué áreas están incluidas dentro de las competencias exclusivas y cuáles son consideradas no exclusivas³.

Hay dos definiciones principales de subsidiariedad: en la primera se define subsidiariedad en términos de **efectividad**. Esto es, de hecho, lo que ha sido realizado cuando subsidiariedad ha sido el tema de un texto ratificado de la Comunidad, como, por ejemplo, el párrafo sobre el medio ambiente proclamado en el Acta Única Europea. Allí, la prueba es efectividad. Más o menos viene a decir que la Comunidad tomará acción donde pueda ser hecho con más efectividad a nivel comunitario. La otra defi-

¹ Definición propuesta por el PE, en la resolución sobre el principio de subsidiariedad, de 21 de noviembre de 1990, O. J. # C234/167: «... art. 3a del TCEE: La Comunidad actuará sólo en el cumplimiento de sus competencias transferidas por los tratados y para alcanzar los objetivos allí definidos. Cuando los poderes no han sido exclusiva o completamente transferidos a la Comunidad, tomará acción en el cumplimiento de sus competencias, cuando sea necesario para el cumplimiento de sus objetivos, porque, por virtud de su magnitud o efectos, trascienden las fronteras de los Estados miembros o porque pueden ser conseguidos más efectivamente por la Comunidad que por los Estados miembros actuando separadamente...».

² Al menos que incluyamos en esa categoría competencias que no han sido desarrolladas todavía por la UE, aunque le esté permitido el hacerlo, y por lo tanto en la ausencia de desarrollo de las competencias de la UE, los Estados miembros todavía pueden seguir gobernando.

³ Hay muy pocas zonas en las que a la Comunidad le han dado competencias exclusivas, como, por ejemplo, para tarifas aduaneras. El principio de subsidiariedad debería guiar, no sólo la determinación legal de las áreas en las que la Comunidad puede actuar, sino también, y especialmente, debe servir como una guía política que comprende la acción comunitaria en los casos de competencias mixtas o concurrentes, y cuando esto pasa, competencias difícilmente alcanzables permanecerán bajo control de los Estados miembros en los campos de la economía, hacienda, educación, cultura, seguridad social, salud, política familiar, la organización del gobierno local, transporte público, infraestructura, policía, código penal, derecho privado, religión y muchos más campos.

nición se basa en la **necesidad**. ¿Es necesario que la Comunidad y sólo ella tome acción? La efectividad y la necesidad no son la misma cosa. No es difícil imaginar una situación donde puede ser más efectivo tomar acción al nivel comunitario, aunque esté muy lejos de ser necesario.

Decidir cuándo una acción concreta es más apropiada a nivel comunitario, necesaria y efectiva a nivel comunitario, es esencialmente un **asunto político**. No es el tipo de pregunta que deba ser remitida a un Tribunal para su decisión, como vamos a examinar a continuación.

2. ¿Es posible confiar el principio de subsidiariedad al Tribunal de las Comunidades Europeas (TCE, de aquí en adelante)?

Es interesante notar que los políticos y los abogados han adoptado una postura diametralmente opuesta en este dilema. Los políticos, los partidos políticos en general, han expresado siempre un fuerte deseo de someter la aplicación del principio de subsidiariedad al control del TCE. Así, el Parlamento Europeo consideró que «deben darse garantías judiciales que respeten el principio de subsidiariedad» y que «se debería dar jurisdicción al TCE como un ente constitucional, para que ejerza la tarea de asegurar en particular que la división de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros es respetada»⁴. Además, el Parlamento observó que «es necesario garantizar un respeto legal al principio de subsidiariedad por medio del otorgamiento al TCE de los poderes apropiados y permitiendo a las Instituciones comunitarias y a los Estados miembros dirigirle asuntos cuando surjan»⁵.

En contraste, la mayoría de los expertos legales que expresaron su opinión sobre este problema todavía no resuelto estaban totalmente en contra, por un lado, de que se incorporase el principio de subsidiariedad en el TUE (a no ser que fuera en el preámbulo), y por otro lado, de hacerlo justiciable ante el TCE.

Con el fin de averiguar cuándo el principio de subsidiariedad puede ser considerado como justiciable, debemos responder a las siguientes tres incógnitas:

- a) Jurisdicción del TCE. ¿Tiene el TCE jurisdicción para conocer sobre esta materia?
- b) Admisibilidad del caso particular: cómo llevar el asunto de la subsidiariedad ante el TCE.
- c) Jurisdicción sustancial, esto es, valoración fundamental de la subsidiariedad.

Dado que el tema de la justiciabilidad del principio de subsidiariedad no es la finalidad de este trabajo, diremos, para finalizar, que en la ausencia de un procedimiento distinto diseñado específicamente para traer asuntos sobre el principio de subsidiariedad ante el TCE⁶. Este principio es justiciable ante el TCE sólo hasta cierto punto y,

⁴ Resolución sobre el principio de subsidiariedad, de 12 de julio de 1990 [1990], O. J. C231/163.

⁵ Resolución sobre el principio de subsidiariedad, de 2 de noviembre de 1990 [1990], O. J. C234/167.

⁶ Ver #2: «... el PE propuso la siguiente disposición con el propósito de proporcionar al TCE de un procedimiento apropiado para conocer casos sobre el principio de subsidiariedad: 1) El Consejo, la Comisión, el Parlamento o cualquier Estado miembro podrá, después de la adopción definitiva de un acto y antes de que entre en vigor, requerir al TCE que verifique si ese acto excede los límites de los poderes de la Comunidad. Ante el requerimiento de una institución o de un Estado miembro, el TCE dictará sentencia mediante procedimiento urgente, y suspenderá la entrada en vigor del acto. 2) Si el fallo del TCE es adverso, el procedimiento para modificar el acto previsto en el Tratado es el art. 236, el cual se aplicará...».

sometido a las restricciones que surjan del carácter limitado de la jurisdicción del TCE en casos que contengan revisión judicial. Dentro de estos límites, sin embargo, el TCE puede jugar un papel importante clarificando los aspectos difusos de este concepto «renacido».

II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: ASPECTOS ECONÓMICOS

Definido en términos no técnicos, pero fáciles de entender, el principio de subsidiariedad, hablando coloquialmente, establece que un nivel más elevado de gobierno debería sólo asumir responsabilidades que no puedan ser tomadas por un nivel más bajo de gobierno.

Antes de entrar en los aspectos económicos de la subsidiariedad, permítanme enfatizar que, para mí, el elemento fundamental de los mismos es el político, en concreto, el liberalismo económico. El concepto de subsidiariedad es, por lo tanto, no sólo una guía para la distribución de poder entre los Estados miembros y el nivel supranacional en el proceso de integración de la Comunidad. En un sentido amplio, el principio de subsidiariedad quiere significar una economía orientada al mercado descentralizado donde las decisiones sean tomadas por los propios individuos, o bien al nivel más próximo a los mismos. Este nivel no es necesariamente el Estado miembro. Podría ser, por ejemplo, el Alcalde de una gran ciudad o incluso de un pequeño pueblo.

Si le damos una oportunidad al significado y a las condiciones de «efectividad política», las economías de los gobiernos descentralizados pueden derramar mucha más luz operativa en el principio de subsidiariedad. De acuerdo con esta aproximación, dos clases de circunstancias pueden ser básicamente identificadas, en las cuales la Comunidad está mejor situada que los Estados miembros para la realización efectiva de una política necesaria.

La primera es la existencia de efectos transfronterizos que dan ocasión a las llamadas **externalidades**. Cuando las políticas nacionales tienen un impacto en las economías de los Estados miembros, pero el gobierno nacional lo ignora, estas políticas están obligadas a ser menos óptimas para la Comunidad en su totalidad. Un ejemplo clásico de este efecto es la contaminación del aire o de las vías fluviales internacionales (política medioambiental).

La segunda circunstancia tiene que ver con todas las funciones políticas caracterizadas por **economías de escala**, permitiendo ganar en eficiencia cuando la política es efectuada a un nivel elevado de gobierno; por ejemplo, las economías de escala a lo largo de la Comunidad son patentes en ciertas inversiones en Investigación y Desarrollo, como los programas espaciales, o en Derecho de la Competencia.

Como es un paradigma descentralista, el principio de subsidiariedad requiere que ambas circunstancias respeten un **grado de proporcionalidad**: cuando unas medidas nacionales independientes conllevan externalidades significativas o no consiguen cosechar unas ganancias considerables en eficiencia, es el momento para que esa competencia sea transferida al nivel comunitario.

Además, la existencia de importantes extensiones o economías de escala es una condición necesaria, pero no suficiente para esta transferencia. También deben ser cumplidas otras dos condiciones adicionales. Primera, debe ser examinado si las externalidades o economías de escala en cuestión pueden ser o no ser llevadas a través de una coordinación voluntaria en vez de mediante la asignación de la tarea a la Comunidad; segunda, tal asignación sólo es justificable si las ganancias que permite el qui-

tar el «fallo de mercado» no son compensadas por costes conformes o administrativamente altos, o por un «fallo de gobierno», como la pobre calidad de la política comunitaria reemplazando las nacionales anteriores. Este último riesgo puede ser evitado en gran medida a través de un esfuerzo, en busca del máximo grado de descentralización en la ejecución de las medidas comunitarias, lo que sería que en la práctica en la mayoría de los estados federales se mantiene, y con un precepto de administración pública, concretamente aquellos responsables de ejecutar la medida deberán estar cerca de los agentes privados para quienes las medidas son creadas y destinadas. Sería evitado al mismo tiempo un crecimiento sin control de la burocracia de Bruselas, que se encuentra demasiado lejos del ciudadano corriente.

III. UME Y LAS CONSECUENCIAS PARA EL SISTEMA ECONÓMICO

Quiero exponer ahora qué modificación, si es necesaria alguna, de política en materia de competencias es indispensable en las principales áreas de la UME, tales como la política monetaria, presupuestaria, sistema fiscal o normativa sobre el mercado laboral, con el fin de alcanzar una UME que opere con suavidad y retribuya las grandes ganancias esperadas en términos de eficiencia mejorada, crecimiento y empleo.

Al aplicar el principio de subsidiariedad al campo monetario, está claro que la política monetaria es el único dominio donde la UME impone un alto grado de centralización de competencias. La Unión Monetaria requiere como mínimo que los tipos de cambio sean fijados irrevocablemente. Esto hace necesario entregar la responsabilidad de la política comunitaria a una única institución, ya que, en la ausencia de esta centralización, cualquier creación monetaria por parte de algún banco central nacional impactaría en toda la Unión sin dejar ninguna posibilidad a otro Estado miembro de refugiarse de sus consecuencias.

Allí donde la política monetaria necesite ser establecida a nivel «federal», los bancos centrales de los Estados miembros podrán continuar como brazos operativos del sistema. Además, pueden retener ciertas responsabilidades propias, como, por ejemplo, pagos fijos y ejercicio de labores de supervisión bancaria.

Mientras que la Unión Monetaria requiere una política monetaria, la Unión Económica no la precisa. Con respecto a la política presupuestaria, es necesaria una mezcla de política nacional autónoma, disciplina presupuestaria y, finalmente, coordinación voluntaria⁷.

Una Unión Monetaria sólo puede suministrar estabilidad en los precios a largo plazo si las finanzas públicas de los Estados son sostenibles. El hecho, o incluso la mera amenaza de insolvencia de un gobierno nacional ejercería una fuerte presión en el Banco Central Europeo para suavizar su política y/o en los Estados miembros para sacar de apuros a su socio quebrado. Esto constituiría un claro ejemplo de externali-

⁷ Resolución sobre la EMU, O. J. C149/66, 18.6.1990: donde el PE «...considera que la EMU no puede ser considerada como un proyecto realista al menos que al mismo tiempo la Comunidad se provea a sí misma con los medios legales, presupuestarios e institucionales para asegurar la mayor coordinación y convergencia entre las respectivas políticas económicas de los Estados miembros con el punto de mira en una mayor cohesión económica y social dentro de la Comunidad...». Además, el PE «...no puede imaginar que tal sistema trabajaría al menos que las políticas presupuestarias fueran coordinadas estrechamente para asegurar que sean consistentes tanto con una política monetaria encaminada a promover estabilidad, como también con otras políticas instrumentalizadas hacia varios objetivos como crecimiento equilibrado, empleo para todos y medio ambiente...».

dad negativa, lo que significaría, por ejemplo, que un Estado miembro indisciplinado sería capaz de imponer tributos a los ciudadanos de otros Estados miembros. La disciplina fiscal es, sin duda, un asunto vital para la UME y, como las fuerzas financieras del mercado no pueden ser totalmente de confianza para impedir el peligro del fracaso nacional, la existente normativa comunitaria previene sobre los «excesivos» déficits nacionales.

Además, la dimensión exterior de la UME está pidiendo mayor coordinación en política presupuestaria con el fin de asegurar una política compuesta adecuada con la política comunitaria dirigida a nivel comunitario. De todas maneras, sufriríamos las mismas deficiencias de las que muy a menudo nos hemos quejado con respecto a la postura política de Estados Unidos; concretamente, que el excesivo peso fuera puesto en una política monetaria para redirigir desequilibrios de cuenta corriente o de tipo de cambio.

Los riesgos de una política concurrente y la estabilidad de la Unión ha llevado a los Estados miembros a debatir la posibilidad de imponer sanciones a los Estados miembros, persiguiendo la irresponsabilidad de las políticas presupuestarias.

Por lo que se refiere a las implicaciones del principio de subsidiariedad en el tema de la armonización fiscal de la Comunidad, es reconocido generalmente que el alcance de las externalidades que puedan ser significativas crece con la movilidad internacional de la base impositiva. Una autonomía nacional permitida (incluyendo el secreto bancario) es responsable, por lo tanto, de hacer llegar un peligro creciente de políticas nacionales encaminadas a empobrecer al «vecino», con respecto a los impuestos sobre los valores financieros, impuestos indirectos y quizás también impuestos sobre sociedades. Por otro lado, el alcance de graves externalidades es mucho menor en el caso de impuestos sobre la renta o en las contribuciones a la Seguridad Social, desde que la movilidad va a permanecer probablemente limitada, por lo menos hasta dentro de mucho tiempo, a segmentos pequeños del mercado laboral.

Para evitar los intentos de empobrecer al resto de los socios comunitarios en relación al aspecto fiscal, se precisaría cierta armonización. La experiencia muestra que la Comunidad debería ser puesta en una posición tal para poder tomar decisiones calificadas mayoritariamente, en lo que se refiere a categorías de impuestos desplegados en un caso móvil internacionalmente, puesto que estas medidas son necesarias para el funcionamiento apropiado de la UME; por el beneficio y finalidad de preservar la soberanía económica nacional, **cualquier medida fiscal debería continuar siendo sometida a la condición de la unanimidad.**

La subsidiariedad es también de gran relevancia a la hora de pronunciarse sobre la conveniencia de intervención comunitaria en varios aspectos de las políticas social y laboral. Sugiere que la Comunidad debería asumir menos responsabilidades en estos dominios, por dos razones esencialmente:

Primera, así como en el caso de impuestos sobre la renta, la normativa sobre el mercado nacional laboral tiene unos efectos débiles que pueden ser extendidos. El riesgo de que un gobierno de un Estado miembro y sus sindicatos estén preparados para hacer cortes sustanciales de pagos o para dismantelar las leyes de protección laboral con el propósito de obtener una ventaja competitiva injusta es ligero. **Las iniciativas comunitarias deberían enfocarse en los requisitos de seguridad y salud en el lugar de trabajo.**

La segunda razón es que los Estados miembros deberían ser dejados con un alto grado de flexibilidad para solucionar los problemas de ajuste del mercado de trabajo nacional. Siendo lo último todavía significativo en varios Estados miembros, a veces

específicamente regional, y puede seguir así con el establecimiento de la UME, que elimine el uso de la devaluación como un medio para remediar la falta de competitividad externa de un país. En la futura UME de la Comunidad, el factor de la flexibilidad del mercado necesitará formar el primer canal para ajustar los posibles golpes o *shocks* económicos.

Las intervenciones comunitarias en el mercado laboral deberán ser dirigidas, por lo tanto, primariamente, a la creación de las condiciones correctas para este proceso de ajuste.

IV. UNA UME DESCENTRALIZADA SALVO EN EL CAMPO MONETARIO

Si se hace un uso sistemático del principio de subsidiariedad, la Comunidad va a establecer una UME que, fuera del campo monetario, estará caracterizada por un fuerte grado de descentralización. Las críticas han arrojado ciertas dudas sobre la viabilidad a largo plazo de tal UME, apuntando especialmente las importantes diferencias estructurales entre los Estados miembros y el insignificante tamaño del presupuesto comunitario en comparación con los de los Estados miembros. Esto dos puntos no permiten alcanzar el grado de «solidaridad» interregional exigido.

Tales puntos parecen claramente pesimistas; de hecho, las diferencias estructurales entre las economías nacionales son todavía considerables, y los Estados miembros pueden ser sometidos a golpes específicos de un país adversario. Sin embargo, el futuro próximo es optimista; estas diferencias disminuirán con el tiempo como resultado de la finalización del Mercado Interno y el subsiguiente y cada vez mayor crecimiento económico a causa de la UME. Además, uno no debería subestimar el grado de diferenciación estructural entre regiones en UME si lo comparamos con federaciones maduras, como en Estados Unidos o Canadá.

Con el propósito de amortiguar las consecuencias de un golpe económico grave y negativo, la Comisión sometió una propuesta a las CIG (Conferencias Intergubernamentales) para el establecimiento de un mecanismo de apoyo financiero, que actuaría como una clase de seguro mutuo en contra de serios accidentes económicos que se encuentren más allá de la responsabilidad de un solo gobierno nacional.

Comparado con los países federales, un rasgo negativo destacado de la posible y futura UME de la Comunidad será su bajo nivel de redistribución de la renta entre sus regiones. Mientras que en las federaciones, el espacio de renta está cerrado sobre 1/3 por virtud de impuestos progresivos, el sistema de la Seguridad Social y otorgamientos explícitos; la redistribución entre las regiones es mucho más pequeña en el contexto comunitario. Aunque no debería olvidarse que Irlanda, Portugal y Grecia obtienen cerca del 5 por 100 de su renta nacional a través de los fondos estructurales de la Comunidad. Sin embargo, sigue siendo una cifra menos que simbólica.

Hay, por otro lado, una cuestión que, en mi opinión, es igualmente importante. Se trata del tema de la efectividad y responsabilidad de tal Unión.

V. TRANSFIRIENDO PODER COMPETENCIAL POR MEDIO DE CONVICCIONES CONVERGENTES

Existe una carencia de acuerdo conceptual acerca de qué sistema debería hacer funcionar la Comunidad y, también, hay tensiones creadas inevitablemente cuando algún movimiento es hecho para ponerlo en práctica. En términos técnicos, hasta

que no llegue el momento en que las diferencias en sistemas impositivos y financieros hayan sido resueltos, las fronteras nacionales no habrán sido realmente eliminadas, sino sólo cambiadas por otras nuevas. En tales circunstancias, la idea de integración basada en el mejor marco que se pueda alcanzar de condiciones degenera en nada más que en una búsqueda de lucro individual en las altas esferas de los gobiernos.

Puede haber algunos que crean que serán capaces de llevar a casa sus propias ideas mejor por medio de ejercitar sus técnicas tácticas y diplomáticas dentro de varios cuerpos comunitarios, que ocuparse de la competencia entre aproximaciones nacionales. Esto no pacificaría la Comunidad y, de hecho, hay peligro de que lo contrario pueda ocurrir. **El principal punto hoy, como ha sido siempre, es por lo tanto promover una convergencia en las convicciones básicas de política económica que tenga lugar en una «superestructura» donde la UME no tendrá la preceptiva cohesión interna.**

VI. EL EFECTO LIMITADO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN SU APLICACIÓN

Cuando le toca el turno a la aplicación del principio de subsidiariedad, el informe Delors distingue entre dos campos separados, declarando que:

- *«La unión de la moneda exige que haya una política monetaria unificada que necesitaría ser formulada por un solo centro de elaboración de decisiones.» La política monetaria es así puesta como una de las áreas en la que los poderes de elaboración de decisiones deberían ser posiblemente transferidos enteramente a nivel comunitario.*
- *«Otras funciones de política económica, estratégica o financiera, que deberían permanecer «asunto para cuerpos políticos nacionales o regionales» son considerados como una categoría separada (informe Delors).*

Sin embargo, el propio informe también tiene en cuenta el prerrequisito para esta autonomía en política económica que permanece en el lado de los Estados miembros, individuales, y sus regiones subordinadas (en el caso de que haya), que ellos deberán estar firmemente de acuerdo en un marco macroeconómico común y en ciertos procedimientos obligatorios y reglas. Esto por sí mismo reduciría la autonomía en un grado considerable. Todavía uno está obligado a decir que es difícil imaginar cómo una política monetaria única podría ser reconciliada con un conjunto de diferentes políticas cíclicas.

Por supuesto, el rango de las diferentes políticas cíclicas que podría ser aplicado simultáneamente sería muy restringido sustancialmente, de hecho más incluso de lo que es permitido en el informe Delors, si la política fiscal fuera utilizada para conformar reglas estrictas.

Una sugerencia de esta naturaleza, posiblemente en la forma de unos déficit máximos permitidos, ha sido propuesta vigorosamente por Alemania apoyada por el resto de los Estados miembros. Si estas propuestas son de hecho aceptadas, habrá sólo una laguna restringida, dejada para cualquier «macro-diseño» nacional de la Administración, ya que seguramente habrá más oportunidad de hacer uso de un marco disponible en los campos microeconómicos y de infraestructura.

VII. EL PAPEL TRANSICIONAL DE LOS BANCOS CENTRALES NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Una política monetaria uniforme a nivel europeo no podría ser implementada inmediatamente en su totalidad. Incluso si la política básica pudiera estar de acuerdo a nivel comunitario mañana, los bancos centrales nacionales necesitarían retener sus propios poderes⁸.

Sería tarea de los bancos centrales en los diferentes Estados miembros el implementar la política monetaria elegida. Para el futuro predestinable, cualquier objetivo determinado por la Comunidad podría sólo ser conseguido usando los medios nacionales disponibles, lo que necesariamente implica instrumentos políticos demasiado precipitados. Los mercados financieros en los diferentes Estados miembros comprenden una amplia variedad de dinero, créditos o mercados de capitales con diferencias considerables en sus estructuras. Incluso con un libre fluir de capitales, éstas no son diferencias que puedan ser resueltas de un día para otro.

A causa de las variaciones de un Estado miembro a otro, no hay sólo distintas estructuras en la composición de la demanda de dinero, sino también diferentes mecanismos de transmisión. Al menos hasta entonces, los bancos centrales nacionales deben ser capaces de encontrar sus propias formas de ejecutar las decisiones comunitarias. En este estado, el principio de subsidiariedad es simplemente una cuestión de necesidad práctica.

Con el fin de limitar el potencial de conflicto en esta situación tanto como sea posible, aunque no sólo por esta razón, la ley relativa al banco central debería contener los siguientes elementos clave en todos los Estados miembros:

- la prioridad de la estabilidad,
- inmunidad de cualquier intento de ordenar ciertas acciones por el gobierno o por cualquier otro cuerpo, sea nacional o internacional,
- limitaciones estrictas en los préstamos del banco central para reforzar el presupuesto del sector público.

VIII. LA COMPATIBILIDAD ENTRE LA UME Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En una Europa que ha conseguido una unión monetaria y económica, la política monetaria y de cambio tiene que ser responsabilidad de un cuerpo central de elaboración de decisiones. No puede haber espacio para variantes nacionales, ni incluso diferencias de intensidad en su aplicación. Los bancos centrales nacionales de los Estados miembros serían elementos integrantes del sistema del banco central comunitario.

Sin embargo, todavía permanece un espacio, tanto para influencias federalistas como para el principio de subsidiariedad:

⁸ Ver nota 7. Así, el PE «...considera que la UME debe de estar basada en un sistema europeo de bancos centrales encargados de la tarea de perseguir autónomamente una política monetaria común que apunte a promover estabilidad en los precios y basada en un criterio diseñado para mantener el desarrollo social y de la economía de una forma equilibrada de la Comunidad e implementada, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, por medio de una delegación sustancial de poderes a los bancos centrales nacionales...».

- En la elección de quien será nombrado como gobernador del Banco Central, los Estados miembros influirían en la composición del consejo de gobierno de la política monetaria. Mirado desde otro lado, uno podría decir que la política monetaria común estaría anclada en los propios Estados miembros. Debe darse *alta prioridad al elemento federal con el propósito de asegurar la independencia* de las instituciones. En contraste con la estructura centralista, si las instituciones monetarias son organizadas sobre una base federal de representantes con diferentes orígenes y convicciones políticas, pueden todos ser involucrados en la formulación de una política monetaria uniforme. Las decisiones del Banco Central estarían así basadas en un proceso debatido ampliamente con el subsiguiente consenso, y esto alcanzaría un nivel de aceptación pública.
- En la esfera organizativa y técnica, el principio de subsidiariedad debería ser practicado en su totalidad. Los bancos centrales nacionales tendrían que organizar sus fuerzas de trabajo y sus operaciones como ellos lo estimen apropiado. Esta postura aseguraría que las soluciones eficientes fueran encontradas para los programas a mano teniendo en cuenta situaciones especiales. Evitaría también las desventajas de organizaciones centralizadas inmensas.

IX. LA TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA EN POLÍTICA MONETARIA DEBE SER HECHA DE UNA SOLA VEZ

Una política monetaria comunitaria debe ser fundida en un solo molde, lo que significa dejar una responsabilidad clara en un sitio sin ninguna excepción especial. Es indispensable que la competencia en política monetaria sea transferida, y el principio de subsidiariedad no ofrece ningún camino diferente. La transferencia de la responsabilidad política a nivel comunitario no puede ser hecha con menos dolor por medio de la trasposición gota a gota en un período relativamente largo: esto solamente lo haría más confuso. El efecto sería un caos impresionante en el que la estabilidad monetaria podría fácilmente romperse y venirse abajo.

Dada la necesidad de que la transferencia al nivel comunitario desde el nacional tenga lugar tan rápida y racionalmente como sea posible, debe haber convergencia antes de que todo suceda. Esto significa que los Estados miembros necesitan aproximarse uno a otro en su política económica mientras esté bajo su actual control monetario, siempre desde un punto de vista de solidez y estabilidad. Después de todo, el principio requiere y justifica la propia responsabilidad, concretamente porque esto entonces sirve a la Comunidad como un todo.

X. CONCLUSIÓN

La conclusión es que las propias fuerzas del mercado podrían algunas veces alterar ciertas interpretaciones concebidas a priori al ser más efectivas desde el punto de vista de la organización de competencias. El ejemplo puesto más frecuentemente es el de la imposición directa. La actual tesis, es decir, si a la armonización de impuestos indirectos o por lo menos alguna armonización de impuestos indirectos debido a que es necesaria tanto para el Mercado Interno como para la eliminación de las barreras internas. Por otro lado, en imposición directa, es concebible más descentralización y autonomía a la hora de elaborar las decisiones. De hecho, la creación de una unión monetaria y económica con más libertad de movimiento de capitales podría conllevar

el movimiento e incluso la movilidad de ciertas bases impositivas, que podrían tener consecuencias presupuestarias para algunos países y encaminar a cierta «desfiscalización» competitiva. Así, aquí estaríamos encarando un caso en el que el mercado pone un límite, a priori, en ciertas opiniones prevalentes en la distribución de competencias fiscales.

Con respecto al aspecto monetario de la UME, la conclusión general que he sacado es que no hay espacio para marcos mentales o para cuestionar el principio de subsidiariedad. Se estaba generalmente de acuerdo que si uno desea una moneda única, entonces uno tendrá que aceptar que habrá una única institución monetaria que persiga e implemente esta política monetaria. Una política única orientada a la estabilidad y una política única de tipo de cambio *vis-á-vis* con terceras monedas. Estamos, por tanto, encarando una situación en la que hay una transferencia completa de soberanía.

La situación de la Unión Monetaria es más compleja. Debe ser mencionado primero que este proceso es voluntario y que comprende a Estados soberanos⁹. Consecuentemente, hay un aspecto muy importante de aceptabilidad política que deberá ser tenido en cuenta cuando uno esté pensando en dividir los poderes respectivos entre el centro y la circunferencia. Mientras que en la Unión Monetaria hay la obligación de resultado, por ejemplo, estabilidad, debido en particular a la independencia del poder monetario, y por lo tanto también la obligación de medios, el caso de la unión económica es de alguna forma diferente. Obviamente nosotros apuntamos a la obligación de resultado, esto es, convergencia económica y, por lo tanto, crecimiento y empleo, pero dejamos algo de espacio para maniobrar con respecto a la elección de medios que los varios Estados miembros podrían emplear para alcanzar los resultados que, y me gustaría acentuar esto, deben ser oportunos para la unión entera. Y el campo más importante en la construcción de la UME es obviamente la política presupuestaria. Éste es un caso que requiere una combinación apropiada, que tendrá que ser construida gradualmente, entre aquello que venga de la autonomía de los Estados miembros, las reglas comunes a las que todos los Estados miembros se suscribirían a priori y, finalmente, coordinación a nivel comunitario basada en procedimientos acordados anteriormente. Por lo tanto, el centro necesitará cierto tipo de mecanismo con el fin de ejercer la suficiente presión en la circunferencia, como la obligación de los Estados miembros de hacer compromisos a priori, como el prohibir financiación monetaria de presupuestos nacionales. Un segundo paso hay que mencionar: la presión ejercida por la Comunidad en un Estado miembro en el caso de «divergencia». La recomendación que, si llega a ser pública, puede en algunos casos aparecer como una sanción política. Hay una línea de pensamiento que está a favor de que las sanciones sean un asunto del mercado, esto es, colocar a los morosos o menos virtuosos Estados miembros en tal posición que sería más difícil para ellos mantener sus deudas públicas y, consecuentemente, perseguir una política presupuestaria que no sería correcta desde el punto de vista de los objetivos de la UME en su totalidad.

El marco general en que la política presupuestaria estaría situada es lo primero de todo: responsabilidad de los Estados miembros, una responsabilidad que sería oficial-

⁹ El PE «... urge a todos los Estados miembros que simultáneamente utilicen sus mejores esfuerzos para alcanzar la EMU; mientras unos se han anticipado, algunos países podrán gozar de límites temporales más largos, para embarcarse en las diversas etapas de integración, pero tales retrasos deben estar justificados; considerar su inaceptabilidad, sin embargo, cuando compromisos formales son denegados y los intereses de más de 320 millones de ciudadanos son frustrados por una minoría...».

mente establecida por los compromisos que estarían incluidos en el Tratado, y a través de reglas y procedimientos comunes, siendo el paso final un tipo de presión o sanción impuesta por el centro a la circunferencia.

Viendo esta materia desde una perspectiva política, quiero subrayar el bien conocido, pero todavía no resuelto, «déficit democrático», como es entendido por el Parlamento Europeo «cediendo las competencias legislativas de los Estados miembros a la Comunidad Europea, en base al principio de subsidiariedad, empeorará el déficit democrático en la Comunidad. Si el Parlamento Europeo falla al asegurar los poderes legislativos y los poderes de ejercer la supervisión democrática perdida por los Parlamentos de los Estados miembros, la eliminación del déficit democrático podría tener lugar, en concreto mediante el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo, que es un elemento adicional vital para poner el principio de subsidiariedad en práctica...».

XI. BIBLIOGRAFÍA

PONS, JEAN-FRANÇOIS

«EMU Prospects, Elements for a Conference in Prague, on February 24, 1994», en *Aujourd'hui l'ecu*, # 54/55, p. 10.

TOTH, AKOS

1994 *Is subsidiarity justiciable?*, en ELR # 74.

PIPKORN, JÖRN

1994 *Legal arrangements in the Treaty of Maastricht for the effectiveness of the Economic and Monetary Union*, en CMLR.

JIMÉNEZ-BLANCO, ANTONIO, y LUQUE DELGADO, EDUARDO

1986 «Tratado de Derecho Comunitario Europeo», Tomo III, Cap. XLII, p. 555, *La Unión Monetaria*, Ed. Civitas, Madrid.

SCHERMERS, HENRY G., y WAELEBROECK DENIS

Judicial Protection in the European Communities. Ed. Kluwer, Fifth ed., Nederland.

1993 Conclusiones de la presidencia sobre subsidiariedad, adoptadas en el Consejo Europeo de Edimburgo el 11 de diciembre de 1993, anexo I hasta la parte A, n.º 3 y p. 14.

Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, en junio de 1992. Bol. EC 6-1992, p. 8.

1993 *Trasposición del Tratado de la Unión, «Unión Monetaria y Económica», «subsidiariedad»*, Bol. EC 11-1993, p. 103.

Instituciones comunitarias, «Democracia, transparencia y subsidiariedad», Bol. EC 11-1993, p. 103.

1992 *Conclusiones de la Presidencia en Edimburgo, «subsidiariedad»*, Bol. EC 12-1992, p. 9.

1992 *Comunicación adoptada por la Comisión, «el principio de subsidiariedad»*, Bol. EC 10-1992, p. 116.