

La gobernanza económica en la Constitución Europea

Román Escolano

Tema: La Constitución europea es esencialmente continuista en materia de gobernanza económica.

Resumen: La Constitución europea es esencialmente continuista en materia de gobernanza económica. Ésta es una decisión sensata, no un problema. Es mucho lo que se puede hacer ya, tanto bajo el actual marco institucional como en el futuro, con el que está diseñado en la Constitución. No obstante, ha habido cambios, y éstos merecen ser comentados. Podemos hacer un breve resumen del sistema de gobernanza económica, tal y como ha quedado reflejado en el texto acordado de Constitución, centrándonos en tres puntos: (a) el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria; (b) el reconocimiento formal del Eurogrupo; y (c) las modificaciones de las restantes políticas de la Unión.

Análisis

Introducción

El proceso de integración europea ha sido pragmático desde sus orígenes. Schuman, en frase célebre, lo definió como la puesta en marcha de “objetivos concretos”, que creasen una “solidaridad de hecho”. Este pragmatismo hizo que los aspectos económicos ocupasen una posición central en el proyecto europeo. No es casual que sus instituciones comenzaran su andadura utilizando nombres tales como “*Mercado Común*” o “*Comunidad Económica Europea*”.

Esta concepción encontró quizá su exponente más acabado en el Tratado de Maastricht de 1991. Entonces se decidió poner en marcha una unión monetaria en Europa como una de las principales respuestas políticas a la caída, en aquel momento reciente, del Muro de Berlín y de la posterior reunificación alemana.

Con estos antecedentes, llama la atención que en el reciente debate constitucional (tanto en las discusiones de la Convención como en la posterior Conferencia Intergubernamental, CIG) los temas económicos hayan sido, al menos hasta cierto punto, secundarios. Y ello a pesar de que dicho debate coincidió no sólo con la ampliación a diez nuevas economías, con todo lo que ello implica, sino con hechos en sí mismos muy relevantes para la vida económica de la Unión:

- Por un lado, el comienzo mismo de los trabajos de la Convención (28 de febrero de 2002) tuvo lugar apenas ocho semanas después de la histórica introducción de las

monedas y billetes de euro; por si esto fuera poco, apenas diez días antes la Comisión planteó, por su preocupante situación presupuestaria, sendos *early warnings* para Alemania y Portugal, con lo que se hubieran puesto en marcha por primera vez los procedimientos de disciplina acordados en Maastricht.

- Por otro lado, el que debía haber sido –según lo previsto– el cierre del ciclo constitucional, el controvertido Consejo Europeo de diciembre de 2004, se desarrolló también pocas semanas después de la llamada por algunos “noche triste” en la que se suspendió la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a Francia y Alemania.

Es decir, tanto el inicio de los trabajos de la Convención como el cierre previsto de la CIG coincidieron exactamente en el tiempo con la aparición de las primeras complicaciones en la aplicación de los mecanismos institucionales de la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea diseñados en Maastricht y completados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Ahora bien, tampoco sería justo afirmar que los asuntos económicos quedaron completamente al margen u olvidados en el debate constitucional. La propia Declaración de Laeken pidió expresamente estudiar mecanismos para mejorar la coordinación de las políticas económicas en la UE. Más adelante, por insistencia de algunos miembros de la Convención (particularmente Giuliano Amato o el socialdemócrata alemán Klaus Hänsch) uno de sus seis Grupos de Trabajo se dedicó específicamente al estudio de la “Gobernanza Económica”.

“Gobernanza económica” es un término vago y de significado variable según la orientación ideológica o incluso el origen cultural. Por ello, y como era de esperar, el desarrollo de dicho Grupo dio lugar a un debate muy vivo, en el que pudo constatarse pronto la aparición de serias divergencias. Resulta interesante ver cómo, de entre todos los Grupos de Trabajo de la Convención (algunos de ellos dedicados a cuestiones tan o más espinosas que éste), fue quizá el económico el que dio lugar a unas conclusiones más abiertas, con menos puntos cerrados y con tantas discrepancias ente los puntos de vista mayoritarios y minoritarios (véase el Documento CONV 357/02 de 21 de octubre de 2002).

La explicación de este hecho es múltiple: además de las divergencias habituales izquierda/derecha, que eran lógicas y no tardaron en expresarse, los actores institucionales principales (tanto el Banco Central Europeo como los ministros de Economía y Hacienda a través del Consejo ECOFIN) se manifestaron desde el principio activa y claramente críticos ante cambios en profundidad que la Convención pudiera plantear dentro del marco vigente, muy en particular en un momento en el que éste se encontraba sometido, como se ha apuntado, a su primer *test* real.

Por todos estos factores el texto final de la Convención resultó escasamente innovador. La coyuntura presupuestaria hizo, quizá por temor o quizá en un acto de prudencia ante tiempos de mudanza, más difícil una reforma de la gobernanza económica europea, como en un principio parecían desear muchos convencionales.

Desde el principio, se comprendió que ésta hubiera consumido demasiadas energías, distrayéndolas del propósito central de la Convención, que no era otro que la reforma institucional y, en definitiva, el reparto de poder en la Europa ampliada a 25.

Posteriormente, la misma filosofía pudo comprobarse en la CIG. Tampoco cabe decir que, en términos generales, los Estados miembros se mostrasen demasiado

interesados en introducir cambios radicales en el terreno económico, por lo que la atención se desplazó rápidamente a los aspectos institucionales.

Gobernanza económica en la nueva constitución

No obstante, ha habido cambios, y éstos merecen ser comentados. Podemos hacer un breve resumen del sistema de gobernanza económica, tal y como ha quedado reflejado en el texto acordado de Constitución, centrándonos en tres puntos: (a) el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria; (b) el reconocimiento formal del Eurogrupo; y (c) las modificaciones de las restantes políticas de la Unión.

El funcionamiento de la UEM

En el documento antes citado, Klaus Hänsch definía la UEM como un sistema basado en tres elementos: (1) un Banco Central Europeo independiente con una política monetaria única; (2) unas reglas de funcionamiento comunes tales como, en particular, el Pacto de Estabilidad o el mercado interior; y (3) unos mecanismos de coordinación de políticas económicas, que se consideran de “interés común”.

Pues bien, a pesar de la existencia de un debate de una cierta profundidad ideológica en las fases iniciales de la Convención, finalmente la CIG (siguiendo en ello el texto propuesto por Giscard, e incluso retrocediendo en algún caso) adoptó en estos tres elementos un enfoque esencialmente continuista:

- Por un lado, las relaciones entre el Banco Central Europeo y el Consejo (lo que algunos autores denominan “el polo económico” de la UEM) permanecen sin cambios en sus aspectos esenciales. No se altera el mandato del BCE (artículos I-29(2) y III-77(1) de la Constitución, 2 de los Estatutos del BCE), ni su independencia, ni sus relaciones con el Consejo ECOFIN o el Eurogrupo; en definitiva, el núcleo central en el diseño de la unión monetaria permanece sin cambios.
- En segundo lugar, tras una amplia discusión (quizá más fuera que dentro de la Convención o de la CIG) se ha mantenido el Protocolo sobre Déficit Excesivo (que desarrolla el artículo III-76, antiguo 104) e incluso se ha incluido una Declaración en la que se afirma explícitamente que “la Conferencia reafirma su compromiso con las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como marco para la coordinación de las políticas presupuestarias de los Estados Miembros” (este apoyo nítido e inequívoco al PEC queda, sin embargo, cuestionado por su frase final, en la que enigmáticamente se dice que “esta Declaración *no prejuzga el debate futuro* sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento”).
- Finalmente, los mecanismos de coordinación de políticas tanto en materia de déficit excesivo como en lo que respecta a las Grandes Orientaciones de Política Económica permanecen también sin cambios destacados. Es cierto que se aumenta el poder de la Comisión en algún caso, en particular se la faculta para emitir alertas tempranas (*early warnings*, artículo III 71(4) y III 76(5)) sin depender del Consejo. Pero también lo es que en la discusión final de la CIG se rebajó, por presiones diversas, la propuesta original de la Convención de que la Comisión pudiera realizar *propuestas* de medidas presupuestarias, quedando simplemente en *recomendaciones*, lo que facilita su enmienda posterior en el Consejo por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad (artículo III 76(6)), con lo que reduce la capacidad política de iniciativa de la Comisión.

El reconocimiento del Eurogrupo

En un Protocolo adjunto al texto de la Constitución se reconoce la existencia del llamado “Eurogrupo”, que se justifica por la necesidad de un “diálogo reforzado entre

aquellos Estados Miembros cuya moneda es el euro”. Con ello se da carta de naturaleza y reconocimiento jurídico a una realidad que se venía produciendo en la práctica desde la adopción del euro en 1999. Y por cierto, dado que se afirma (artículo 1) que las reuniones del Eurogrupo tendrán carácter *informal*, se da la curiosa paradoja de que esta informalidad queda no sólo formalizada, sino incluso *constitucionalizada*.

En cualquier caso, ésta es quizá una de las modificaciones legales más relevantes en materia de gobernanza económica, y una de las que probablemente traerá consecuencias prácticas más importantes.

Detrás de ella hay un evidente mensaje político, pero también una fuerte carga de sentido común. En la Europa de 25, los doce países de la zona euro están numéricamente en minoría, y esta situación puede prolongarse durante un tiempo que hoy resulta imposible de precisar. Este esquema es muy distinto al previsto en Maastricht, en el que se pensó en la existencia de una “norma” (la pertenencia al euro) y unas “excepciones” (los Estados sujetos a derogación), que se esperaba que fueran limitadas en número y probablemente acotadas en el tiempo.

Hoy, no sólo la pertenencia al euro es minoritaria, sino que la coexistencia entre *ins* y *outs* puede ser mucho más dilatada y duradera de lo previsto. La constatación de esta realidad ha dado lugar a dos importantes modificaciones:

- En primer lugar, se ha ampliado el número y el calado de las decisiones que pueden tomar en exclusiva los países cuya moneda es el euro, suspendiendo en estos casos el derecho de voto del resto. Así sucede con materias tales como la adopción tanto de orientaciones específicas de política económica como una supervisión presupuestaria reforzada (artículo III 88), posiciones comunes en instituciones y conferencias financieras internacionales (artículo III 91 (2)), o recomendaciones y medidas en materia de déficit excesivo (artículo III 91(4)).
- En segundo lugar (artículo 2 del Protocolo), se ha facultado al Eurogrupo para nombrar a su propio Presidente por un periodo de dos años y medio, similar al del Presidente del Consejo Europeo, aunque en el primer caso no se indique si este cargo será o no renovable.

Esta decisión, sin duda lógica, pretende reforzar la visibilidad del euro y la coherencia de las discusiones internas del Eurogrupo. Ahora bien, aunque de apariencia meramente técnica, tiene una importancia nada desdeñable:

- Por un lado, supone crear, por primera vez, un figura *política* europea cuya legitimación corresponde a algunos Estados miembros, pero no a todos, en lo que constituye un precedente que sin duda será materia de la reflexión.
- Por otro lado, plantea dificultades institucionales de tipo práctico, cuya importancia solo la experiencia y el tiempo permitirán calibrar:
 - Si bien parece natural la necesidad de dar una cara visible al euro, el reparto futuro de papeles entre el Presidente del Eurogrupo (*Mr Euro*) y el Comisario de Asuntos Económicos y Financieros puede plantear problemas de gobernanza no muy distintos a los que han hecho necesario el “doble sombrero” en política exterior, tal y como ha sido recogido en la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

- Además, las relaciones entre el Presidente del ECOFIN y el del Eurogrupo pueden ser fáciles, pero nada excluye el caso contrario.
- Finalmente, sólo la práctica permitirá saber cuales han de ser las relaciones entre el/los Presidente(s) del ECOFIN/Eurogrupo y los posibles Presidentes de otras formaciones del Consejo; ni, quizá aun más importante, con el propio Presidente del Consejo Europeo, dado que no existe colegialidad entre ellos ni tampoco una relación jerárquica en sentido estricto.

Otras políticas de la Unión

A pesar del loable intento de Giuliano Amato de simplificar la toma de decisiones en la Unión, ésta sigue siendo compleja y dificulta saber el número exacto de bases legales en la Constitución que requieren mayoría cualificada o bien unanimidad. Cabe valorar positivamente el paso en buen número de ellas a la mayoría cualificada, aunque no falta quien afirma que el salto resulta inferior al dado en su día tanto en Maastricht como en Ámsterdam, por no mencionar el Acta Única Europea. En cualquier caso, tanto por su relevancia como por importancia que tuvieron las discusiones tanto en la Convención como en la CIG, hay que subrayar dos notables excepciones a esta tendencia general:

- La primera es la bien conocida de la *fiscalidad*, en la que finalmente se ha mantenido una referencia estricta a la unanimidad, eliminando las “pasarelas” contenidas en los artículos III 62 (2) y III 63 del texto propuesto por la Convención.
- La segunda es el *comercio exterior*, en el que finalmente el texto de la Convención estableció la toma de decisiones unánime en materias que: (a) perjudiquen la “diversidad cultural y lingüística de la unión” y (b) perturben la prestación nacional de servicios sociales, educativos o sanitarios. Sólo el tiempo permitirá ver el alcance de estas importantes excepciones, adoptadas por cierto en una interpretación verdaderamente generosa del mandato de “trabajo puramente técnico” dado por el Consejo Europeo de Salónica.

Cabe destacar por otra parte que, si bien ocupó un tiempo notable en el debate en el Grupo de Trabajo sobre gobernanza (y en el de asuntos sociales, creado con posterioridad a éste) el concepto de *Método Abierto de Coordinación* ha encontrado un eco bastante limitado en el texto constitucional (ver por ejemplo, el artículo III 101 sobre cooperación en materia de empleo).

Esto puede responder a un equilibrio razonable tanto entre quienes consideran que éste es un método útil pero desean mantener su carácter flexible, y aquellos que juzgan críticamente sus resultados y defienden una aplicación generalizada del método comunitario clásico.

Conclusiones: En el reciente debate público sobre la Constitución, los temas económicos han quedado comparativamente en un segundo plano. Esto es un cambio de perspectiva importante con respecto a otros precedentes históricos de negociaciones europeas (Maastricht y el Acta Única vienen inmediatamente a la memoria) en los que la discusión económica o el diseño de instituciones de gobernanza fueron el centro mismo del debate.

Nada hay que objetar a ello. Resulta políticamente comprensible que en esta ocasión los asuntos institucionales o la política exterior hayan ocupado esta posición central. Pero la experiencia nos enseña que la dimensión económica es esencial para cualquier avance del proyecto europeo. En un momento de desinterés preocupante de

la opinión pública, puede no resultar mala idea centrarse en realidades tangibles como el crecimiento, el empleo o el futuro de nuestros sistemas sociales.

La Constitución europea es esencialmente continuista en materia de gobernanza económica. Ésta es una decisión sensata, no un problema. Es mucho lo que se puede hacer ya, tanto bajo el actual marco institucional, como en el futuro con el diseñado en la Constitución. Así lo señaló en su día, por ejemplo, el interesante Informe Salir (*An Agenda for a Growing Europe. Making the EU system deliver*, julio de 2003), un texto más criticado que leído, que realizaba un conjunto muy detallado de propuestas concretas de gobernanza económica que quizá no han recibido todavía la atención que merecen.

En la primavera de 2005 se deberá realizar la *Mid Term Review* de la estrategia de Lisboa. El antiguo Primer Ministro de Holanda, Wim Kok, tiene el mandato de plantear propuestas ambiciosas que permitan dar un nuevo impulso a lo acordado entonces. Debemos desear que tenga éxito. Una Europa dinámica, la Europa de las reformas económicas y el empleo será el mejor entorno imaginable en el que los europeos podamos dar la bienvenida a la nueva Constitución.

Román Escolano
Técnico Comercial y Economista del Estado