

ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS ASPECTOS SOCIO-ECONÓMICOS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA *

RAFAEL MORALES-ARCE MACÍAS

INTRODUCCIÓN

En febrero del pasado año los españoles fueron consultados acerca de su posición sobre el Tratado que acoge el proyecto de Constitución Europea (1), norma que regulará la vida institucional, social y económica de los veinticinco países que hoy se encuentran integrados en la Unión Europea, y que, caso de ser definitivamente sancionada, tendrá una importancia capital para todos los ciudadanos.

La convocatoria de la consulta se realizó sin una adecuada campaña de información y sensibilización, hecho que provocó una participación muy escasa, del orden del 42%, si bien los que concurrieron a las urnas se manifestaron de modo favorable con algo más del 76% de los votos válidos. Algo que pone de manifiesto, al menos de manera formal, una posición de conformidad con el texto que se sometía a consulta.

En este artículo pretendemos analizar los aspectos esenciales de la regulación normativa, de manera particular, los de naturaleza socio-económica; la evolución histórica de las diferentes instituciones que han hecho posible llegar hasta este Tratado; las reformas necesarias para alcanzar la plenitud de los objetivos de la Unión; los efectos finales de la misma; las críticas vertidas en los principales países, sin olvidar una serie de conclusiones que consideramos relevantes para el adecuado entendimiento del funcionamiento de la nueva institución.

LOS GRANDES HITOS

La Unión Europea es la resultante de un largo período de maduración (2) que se iniciara en 1951 con la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), surgida tras las cenizas de los países que habían sufrido la desolación y

* Conferencia organizada por la Real Academia de Doctores de España, pronunciada el 30 de marzo de 2005 en el Salón de Actos de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación. Madrid.

consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. Seis de ellos iniciaron un proceso de racionalización industrial en dos sectores de la máxima relevancia para la reconstrucción económica.

La persistencia, determinación y el nuevo talante de algunos dirigentes europeos hicieron que, seis años después, el Tratado de Roma de 1957 sentara las bases de la Comunidad Económica Europea. Alemania, Francia e Italia, junto a los tres países del Benelux, constituyeron el embrión de una unión basada, de manera especial, en temas de naturaleza económica, especialmente agrícola y arancelaria. Se pretendía una política común en estas materias, a las que, posteriormente, se adherirían otros países —el Reino Unido lo haría en 1970— hasta la llegada del acuerdo denominado Acta Única Europea de 1986, que configuró una Comunidad en la que ya contaban hasta 15 Estados, que serían el núcleo determinante de la promoción del Tratado que estamos comentando.

La necesidad de que la integración económica y arancelaria llegase a buen término requeriría un complemento esencial: la unión monetaria. En 1979, antes de la firma de dicha Acta Única, se formalizó la constitución del embrión de la moneda europea, la unidad europea de cuenta, que, con el tiempo, en 2002, generaría la aparición definitiva del euro, como divisa representativa de once de los quince países que entonces constituían la Comunidad. Los cuatro restantes, por voluntad propia o incumplimiento de los requisitos básicos de convergencia, quedaron temporalmente al margen del sistema.

Pero para el acceso a la unión monetaria fue necesaria la existencia de otro Tratado, el de Maastricht. Firmado en 1992, estableció, entre otras cuestiones, los criterios de convergencia para el acceso a la moneda única: dos, de naturaleza económica, la existencia de unos índices de precios al consumo y de tipos de interés del dinero referenciados al promedio de los tres países que los tuvieran más reducidos; otros dos criterios, de naturaleza presupuestaria, que fijaban unos límites del 3 y 60% del Producto Interior Bruto, respectivamente, del déficit presupuestario y del endeudamiento acumulado de los países que deseaban acceder a la moneda única. El cumplimiento de estos, junto a otro de naturaleza administrativa, centrado en la ausencia de devaluación en el período inmediatamente anterior al ingreso, completaba el repertorio de exigencias. Todos ellos impuestos por los países centrales —Francia y Alemania— como una verdadera barrera de entrada, y que, en algunos de los demás, no se cumplían. España hizo un esfuerzo económico excepcional a partir de 1995, esfuerzo que le permitió el disfrute de la nueva moneda cuando ésta inició su circulación efectiva en enero de 2002.

La situación actual de este tema está generando una gran polémica, puesto que, en el pasado, Portugal fue sancionada por no respetar la literalidad del mismo, mientras que Francia y Alemania, que no cumplen el criterio de déficit, están haciendo lo imposible para flexibilizar su medida mediante el denominado «Pacto de Estabilidad y Crecimiento», algo que, de alcanzarse, vaciaría de legitimidad a los objetivos de convergencia que tan afanosamente otros países habían cumplido rigurosamente. Ni siquiera la excusa alemana —el grave esfuerzo económico realizado para la integración de la antigua Alemania del Este— sería admisible para tal flexibilización.

La Cumbre de Lisboa, celebrada en el año 2000, marcó también un hito representativo. Se polarizó en la asunción de unos objetivos sociales de gran envergadura,

en especial, el logro de la situación de pleno empleo de los recursos productivos. Hoy, cinco años después, y tras la evaluación realizada por un grupo de asesores de alto nivel al frente del ex-primer Ministro de los Países Bajos, Wim Kok, las expectativas se presentan con pesimismo respecto al logro de tal objetivo en el horizonte del año 2010.

El Tratado de Niza de 2001 tuvo una gran relevancia, puesto que se fijaban los porcentajes de ponderación de cada Estado en la toma de decisiones institucionales de la Unión. En su virtud, España, tras una dura negociación, se alzaría con el 11% de peso específico, porcentaje que el Tratado que estamos comentando, caso de ser definitivamente aprobado, y tras las últimas negociaciones de nuestras autoridades, rebajaría hasta el 8% nuestro protagonismo.

Por último, en octubre de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno signarían en Roma el Tratado por el que se aprueba la Constitución Europea, iniciando una etapa de consultas y deliberaciones parlamentarias que se desarrollarán desde esta fecha hasta el mes de noviembre del año 2006. En ese momento, tras el acuerdo en los 25 países, daría inicio la nueva etapa constitucional, o, caso contrario, se iniciaría un período de ajustes y reformas e, incluso, cabría la posibilidad que se produjera un desistimiento y vuelta a la vigencia del Tratado de Niza, el último en vigor antes de la aprobación.

EL NÚCLEO DE LA NUEVA UNIÓN

Si importante es el alcance institucional de la Unión Europea al que el Tratado se consagra, no es menos relevante el potencial político y económico que ahora se engendra. Estará formado por 25 países con una población de 450 millones de personas. Sería la primera potencia económica del mundo, por encima de los Estados Unidos de América. Y contaría con un complemento del que no dispone ningún país occidental: la herencia histórica y cultural que ha supuesto para estos países un pasado anclado en las civilizaciones griega y romana, civilizaciones que dieron al mundo las bases de la ciencia, el arte, el comercio y la regulación jurídica primigenia de las actividades mercantiles de los Estados más avanzados.

No están, como es evidente, todos los países europeos. Los pertenecientes a la antigua Yugoslavia (Serbia, Bosnia, Montenegro, etc.) así como Rumania y Bulgaria, están en proceso de negociaciones para una incorporación ulterior. Turquía, por su parte, en el límite entre Europa y Asia, es otro de los países interesados en la integración, hecho que suscita importantes controversias en alguno de los países centrales de la Unión, especialmente Francia.

Y es difícil suponer cuál será la posición de Rusia y los antiguos Estados pertenecientes a su antigua área de influencia política. Son los casos de Ucrania, Bielorrusia, Georgia, etc., que, a la vista de los resultados finales del proceso integrador, estarían también entre el grupo de candidatos.

LAS BASES DE LA INTEGRACIÓN

Como estamos viendo, la formación de la Unión ha sido el fruto del proceso de integración que se iniciara en 1951. Las uniones aduaneras y económicas se forjaron en 1957, pero la creación del sistema monetario europeo no vería la luz hasta el año 1979, o sea, veintidós años más tarde. Era necesario un período de rodaje de los primeros instrumentos de convergencia para alumbrar la moneda única, que no se alcanzaría, realmente, hasta el año 2002. Habían transcurrido cincuenta y un años desde el primer intento de integración en la Comunidad del Carbón y del Acero. Como había anticipado uno de sus inspiradores, Jean Monnet: «Europa no se hará de golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho» (3).

El Tratado de la Unión aspira ahora a la unión política e institucional. Lo hace más de medio siglo después del primer hito y, en nuestra opinión, pasará por mayores dificultades que las uniones anteriores. Y ello, por varias razones:

- En primer lugar, porque Europa no es homogénea. Ni por naciones, ni por culturas o lenguas, existiendo, de estas últimas, hasta veinte diferentes, sin contar algunos dialectos y expresiones propias regionales. Y si este hecho es una dificultad para caminar juntos —como ya se comprueba en algunos de los países más antiguos— no puede olvidarse la radicalidad con que las diferencias regionales dentro de un mismo Estado pueden generar y dificultar el logro de aspiraciones e intereses comunes nacionales.
- Si nos centramos en el ámbito económico y en el caso de España, la heterogeneidad es manifiesta. Tenemos el 90% de renta per-cápita media del conjunto de los países de la Unión. Pero en las 17 Comunidades Autónomas, hay cuatro de ellas con niveles de renta muy por encima de la media (Baleares, Cataluña, Navarra y Madrid, por ejemplo) que conviven con otras muy por debajo de la media (Andalucía, Extremadura, Asturias, etc.). Este hecho es capital si la Unión pretende, tal y como recoge el proyecto constitucional, una situación de homogeneidad y equilibrio en la riqueza de las diversas regiones, situación a la que debe dar respuesta mediante la aplicación de los fondos sociales y de cohesión que se estructuran para la corrección de estas diferencias.
- Pero tales fondos sólo tendrán sentido, al menos en la etapa inicial, si se vuelcan a favor de los nuevos socios y de los antiguos que no hubieren alcanzado el nivel medio de riqueza perseguido. En una comunidad de europeos este objetivo no podía pasar desapercibido y habría de ser entendido por los países más ricos, aunque eso perjudique a España, que se beneficiaría de esta política de reequilibrio en el período comprendido de 1986 hasta el 2007, pero que tornaría a una situación de cuasi-contribuyente neto a partir de 2008.

El problema más importante para la Unión es el de la asimilación del fenómeno de la globalización, hecho que viene desarrollándose sin pausa en las últimas décadas. Un movimiento imparable que intensificará los movimientos fluidos de personas, capitales físicos y financieros y mercancías. Este dinamismo, en principio positivo, sólo podrá favorecer a la Unión si su Constitución política estimula y facilita las

reformas que habrán de realizarse en los diferentes mercados para que los efectos resultantes de los procesos de deslocalización que llevan implícito no resulten perjudiciales para los Estados que la integran, en especial aquellos que tienen economías más estáticas o normativas y regulaciones muy rígidas en sus mercados principales. Hecho esencial que no debe preocupar solamente a los nuevos países, sino a alguno de los más antiguos, como el caso de España, que habrá de acometer reformas muy profundas en su mercado de trabajo; en sus organizaciones comerciales y en los soportes jurídicos que, hasta ahora, han regulado nuestras actividades mercantiles.

Sólo aquellos países que tuvieren la valentía de fomentar la generación de ahorro; orientar nuevos destinos a sus inversiones, especialmente, aquellas polarizadas en sectores de tecnología punta, en la investigación y desarrollo; en la formación y mantenimiento de unos recursos humanos permanentemente preparados y adaptados a los requerimientos de los avances técnicos, serán las que puedan superar los efectos del citado proceso de deslocalización.

CARACTERÍSTICAS Y PRIMEROS EFECTOS

El proyecto de Constitución tiene una serie de características, entre las que destacan las siguientes:

- En primer lugar, que reúne, simplifica y sistematiza todos los Tratados anteriores, contribuyendo a dar armonía y coherencia al conjunto. Entraría en vigor el 1 de noviembre de 2006, supuesto que hubiere sido sancionada por los 25 países firmantes. En caso contrario, lo haría el primer día del mes siguiente a la ratificación por el último Estado que cumpliera tal requisito.
- Pero es algo más. Su efecto principal será la regulación del funcionamiento de las instituciones comunitarias; el reparto de poderes entre ellas y los Estados; las fórmulas de convivencia y de adopción de acuerdos, sin descartar los medios para implementar las políticas que hagan posible el cumplimiento de los objetivos de la Unión.

Para ello cuenta con una estructura particular que recoge: los objetivos, valores y principios que inspiran la vida de la Unión; los derechos fundamentales; las bases jurídicas de las relaciones comunes, sin olvidar una serie de disposiciones generales y finales que hagan posible el adecuado funcionamiento de la institución.

Incluye el proyecto, por otra parte, una serie de documentos anejos. El primero de ellos, la Lista de Productos que constituyen la Política Agrícola Común (PAC). El número 2, la Relación de Países y Territorios de Ultramar que configuran el soporte espacial de la Unión. Finalmente, y en virtud de ese propósito de refundición a que antes hacía mención, hasta un total de 36 Protocolos, 28 de los cuales tienen su origen en anteriores Tratados comunitarios.

- Este amplio soporte regulará la vida política, social e institucional del bloque más importante del mundo, y exigirá consultas en 11 de los 25 países, en

alguno de los cuales, y por los sondeos de opinión hoy conocidos, podrían encontrar algunas dificultades (Francia, Italia, Reino Unido, Italia, etc.). El eurobarómetro (4) realizado a finales de noviembre de 2004, elaborado sobre la base de una encuesta a 25.000 personas reflejaba una distribución preocupante: 49% de votos a favor; 16% en contra y un 35% de indecisos. Pero por encima de estos resultados globales, las opiniones negativas eran muy importantes en el Reino Unido (30%); Dinamarca (26%); Suecia y Austria (25%) y Alemania (17%). En este último país, precisamente, no se celebrará consulta en forma de referéndum por no estar previsto tal eventualidad en su texto constitucional propio.

- De manera particular, la Unión propiciará, entre otros:
 - El refuerzo de los mecanismos de solidaridad entre los países.
 - El diseño y la adopción de políticas económicas más globales, políticas sometidas a rigurosos tests de coherencia y racionalidad.
 - La implementación de regímenes fiscales más homogéneos, que posibiliten la optimización y buen fin de los movimientos de capitales.
 - El incentivo permanente a la mejora de la competitividad, característica básica del sistema económico que se propugna, en el que la productividad sería el mecanismo diferenciador con otras agrupaciones económicas.
- La adecuada consecución de estos objetivos hará posible que, en el futuro, no sea la Historia lo que diferencie a cada Estado, sino la eficiencia en la administración de sus recursos productivos. El caso irlandés es un buen referente de los efectos que puede tener una Unión que consagra y practica una política que permite reconocer y distinguir al que actúa con la racionalidad y la eficiencia debida.
- No se descarta, por otra parte, que en los momentos iniciales de funcionamiento de la Unión, y como consecuencia de la búsqueda de racionalidad económica, se produzcan cierres empresariales, cierres que afectarían a importantes volúmenes de empleo, hecho sobre el que después volveremos. Y también, aperturas de nuevas empresas, especialmente las polarizadas en el desarrollo y aplicación nuevas tecnologías o las que sean resultado de inversiones en investigación, desarrollo, informática y, naturalmente, formación y especialización de los recursos humanos, recursos que deberían estar permanentemente adaptados a la aceleración tecnológica que se espera en los años subsiguientes.
- Por otra parte, y consecuencia de la coherencia de la política general de la Unión, se haría necesario el levantamiento de vetos en 45 Áreas (Economía, Defensa, Emigración, Asilo, Política Exterior, etc.) que, hasta ahora, estaban reservadas de manera exclusiva a la iniciativa de los Estados. Esta pérdida inicial de soberanía en este ejercicio de autoridad privativa debería contribuir de forma decisiva al logro de los objetivos generales.

LOS VALORES Y PRINCIPIOS BÁSICOS

La Unión Europea sintetiza sus objetivos fundamentales en la defensa de la paz; los valores básicos y la libertad entre los pueblos, y, todo ello, en un entorno de economía social de mercado, altamente competitiva y tendente al pleno empleo y el progreso social. Frase de gran importancia, aunque requerirá, como después veremos, esfuerzos ingentes para hacer compatibles entre sí tales premisas.

El logro de los mismos estará basado en el respeto a determinados valores básicos: la dignidad y la libertad de las personas; el funcionamiento democrático de las instituciones; la igualdad de los ciudadanos y el respeto a las minorías en un entorno en el que sea práctica habitual el pluralismo, la tolerancia, la equidad, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres, no discriminándose, en ningún caso, por causa de la nacionalidad.

Y todo ello en un entorno en el que se propicie la libre circulación de las personas, bienes, servicios, capitales y establecimientos mercantiles, como era regla habitual desde el origen de la Comunidad Económica Europea.

El ejercicio de este amplio y variado repertorio de valores requiere de una metodología de actuación por parte de la Unión. Y parte de ella son los principios de actuación (5) que habrá de presidir su actividad. Son estos:

- El principio de subsidiaridad, en virtud del cual la Unión sólo actúa cuando se considera estrictamente necesario y el fruto de la misma sea la mejora del valor añadido de la decisión.
- El de atribución de competencias, que impide su intervención en temas concretos que no tenga específicamente asignadas.
- El de proporcionalidad, según el cual, la acción comunitaria debe estar siempre proporcionada a las posibilidades de que disponga.
- El de control jurisdiccional, que, a semejanza de lo que sucede en cualquier régimen democrático, establece que todas las leyes y normas básicas de la Unión deben someterse al control de los Tribunales.

DERECHOS Y REFORMAS NECESARIAS

La Unión consagra la promoción de unos derechos fundamentales: la libertad de empresa, como eje fundamental del funcionamiento de la vida económica, conforme tanto al derecho comunitario como al de los Estados nacionales; el respeto a la propiedad de los bienes legalmente adquiridos, a su uso, disfrute y legado; el derecho a trabajar y a ejercer libremente la profesión elegida o aceptada, derecho que se complementa con el de su libertad para obtener un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier país de la Unión, y, todo ello, en condiciones equivalentes a las que disfruten los ciudadanos de ésta.

De manera especial hemos de destacar otro derecho acorde con el sentido de este artículo: el derecho a la educación y el acceso a la formación profesional permanente,

derecho que constituye el gran pilar sobre el que sustenta el logro del objetivo de la productividad y la competitividad tantas veces resaltada. Por otra parte, la Unión respetará la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a obtener garantías de que la enseñanza de sus hijos sea conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

La protección al medio ambiente y la mejora de su calidad, conforme al principio de desarrollo sostenible, se resalta como parte del capítulo de derechos tendentes a reforzar la solidaridad entre los ciudadanos.

El derecho a una buena administración, centrado en que las instituciones y los órganos de la Unión traten los asuntos de los ciudadanos de forma imparcial, equitativa y dentro de unos plazos razonables, y con una práctica permanente polarizada en la adecuada fundamentación y justificación de todas sus decisiones, hecho que favorecería el nivel de aceptación y prestigio que esperan los ciudadanos.

Y, finalmente, por resaltar los aspectos esenciales de naturaleza socioeconómica, la defensa de la competencia. A tal fin, la Unión declara incompatibles con el mercado interior y conceptuará prohibidos todos los acuerdos entre empresas, asociaciones de empresas y otros entes que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia dentro del mercado interior.

El ejercicio de tales derechos requerirá la realización de profundas reformas en el funcionamiento de la actividad económica o social. En primer lugar, las reformas en los mercados de bienes y servicios, así como en la de las organizaciones comerciales, que habrán de adaptarse a las disposiciones constitucionales. El mercado de trabajo, por su parte, en especial en los países que tienen reconocida una cierta sobre-protección, deberá ser flexibilizado para hacerlo compatible con un funcionamiento más dinámico de la economía de los mismos. La de la Seguridad Social, especialmente polarizada en la racionalización de las cotizaciones sociales y prestaciones económicas, que requerirán profundos cambios tendentes a garantizar la supervivencia financiera futura del sistema. La de los Servicios Sociales, que deberían ser optimizados, para servir de auténtico complemento al normal funcionamiento del mercado de trabajo, que precisará de instituciones adicionales para facilitar el acceso a los jóvenes; a los trabajadores con obligaciones familiares; a los desempleados con dificultades para insertarse en las nuevas ocupaciones y, en particular, alguna de las prestaciones de lo que se conoce como «Estado del Bienestar», particularmente aquéllas, como el subsidio de desempleo, que no animan, precisamente, al retorno a una ocupación productiva.

Tales reformas, que, en algunos casos, deben suponer una reducción de los actuales niveles de protección, han de ser establecidas de conformidad al principio de «diálogo social» que la Unión encarece; sin planteamientos partidistas ni demagógicos; con respeto siempre a los derechos de los menos favorecidos; basadas en las posibilidades financieras, actuales y futuras, del sistema que las hubiera establecido y con la debida publicidad. Los ciudadanos exigirán que los cambios sean el fruto de una serena negociación, previamente a la cual deberían ser informados y sensibilizados sobre sus objetivas posibilidades. La elusión de este trámite, por otra parte fun-

damental, dificultará la normalización de los sistemas de protección social, en la que todos, autoridades, interlocutores sociales y ciudadanos, deben participar animados de la mejor voluntad de cooperación.

Pero las reformas han de venir acompañadas del desarrollo de programas de apoyo y asistencia a las actividades económicas que queden directamente afectadas. El fomento de nuevas industrias que traten de sustituir o complementar a aquellas de escasa productividad; el desarrollo del turismo y del sector servicios, en especial, en los países mediterráneos, en los que más de la mitad de su renta nacional la propician estas actividades; la educación general y la formación y especialización profesional permanente, habrán de ser decididamente impulsadas para favorecer el proceso de adaptabilidad de los trabajadores a las reformas industriales de nuevo cuño, todo ello en un entorno de cooperación entre las diversas Administraciones, colaboración tendente a facilitar la normal inserción de los ciudadanos en actividades de diferente nivel de empleabilidad, en el marco de una política inteligente respecto a la población inmigrante, a la que el Tratado protege de forma esencial, dentro de los límites que después comentaremos.

LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

Las competencias de la Unión estarán basadas en la aplicación estricta de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad que fueron comentados anteriormente. En virtud del primero de ellos, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni regional o local, sino que pueden alcanzarse mejor gracias a la dimensión o a los efectos de lo que se pretende, a escala de la Unión. El principio de proporcionalidad, por su parte, garantizará que el contenido y la forma de acción comunitaria no exceda de lo necesario para alcanzar el objetivo constitucional.

Las competencias de la Unión serán de una triple naturaleza:

- De carácter exclusivo, que facultará para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes para los Estados, y que afecta a los siguientes campos:
 - La unión aduanera.
 - El establecimiento de las normas sobre las competencias necesarias para la mejora del funcionamiento del mercado interior.
 - La política monetaria de los Estados que se integraron en la moneda única.
 - La conservación de los recursos biológicos marinos, dentro de la política pesquera común.
 - La política comercial común.
- De carácter compartido con los Estados miembros, con relación a las actividades siguientes:

- El mercado interior.
 - La política social, en especial, la que se explicitará más adelante.
 - El fomento de la cohesión económica, social y territorial.
 - La agricultura y pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos.
 - El medio ambiente.
 - Los transportes y las redes europeas.
 - La energía.
 - La protección de los consumidores.
 - El espacio de seguridad, libertad y justicia.
 - Determinados aspectos relacionados con la salud pública y la prevención de accidentes laborales.
 - En los ámbitos de investigación, desarrollo tecnológico y el espacio, así como en materia de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, cuestiones estas que no impedirán que los Estados puedan realizarlas, por su parte, de manera autónoma.
- Finalmente, unas competencias de apoyo, coordinación o complemento en una serie de ámbitos, entre los que se destacan los siguientes:
- La protección y mejora de la salud pública.
 - La industria, cultura y turismo.
 - La educación y formación profesional, acciones en pro de la juventud y el deporte.
 - La protección civil.
 - Y la cooperación administrativa.

El campo de las diversas competencias es uno de los que mejor acreditarán el funcionamiento coordinado y eficiente de la Unión, al que deberán dedicarse esfuerzos ingentes para evitar la aparición de conflictos con los Estados, conflictos que en algunos de ellos han provocado recursos jurídicos ante los Tribunales. La definición con claridad meridiana de las competencias de cada uno, y una positiva actitud por parte de todas las instancias, eliminaría las discrepancias que tanto podrían oscurecer el normal funcionamiento de las instituciones.

LA SOLIDARIDAD, EJE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN

Se dedica a ésta el Título IV del conjunto de los derechos fundamentales en la Unión. Un total de doce expresiones de solidaridad, la mayoría de las cuales son de ejercicio práctico y habitual en los antiguos países comunitarios, aunque con experiencias más breves o desconocidas en los de nueva incorporación. Las de mayor relevancia para nuestro propósito son las siguientes:

- La garantía a los trabajadores y sus representantes del derecho de información y consulta respecto a las medidas que puedan afectarles.
- El derecho a la negociación colectiva, así como a la posibilidad de emprender en caso de conflicto, acciones para la defensa de sus intereses, incluido el de huelga.
- El derecho de acceso gratuito y directo a los servicios de colocación.
- La protección al despido injustificado, siempre acorde con el derecho de la Unión y a las legislaciones y prácticas nacionales.
- El derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad e integridad, todo ello en un entorno de limitación de la jornada máxima de trabajo y a períodos diarios y semanales de descanso, así como al disfrute de vacaciones anuales retribuidas.
- La prohibición del trabajo infantil antes de la conclusión de la escolaridad obligatoria.
- A la conciliación entre la vida familiar y profesional, en especial, la protección a la maternidad y al disfrute de permiso por nacimiento o adopción de hijo.
- El derecho a percibir las prestaciones de Seguridad Social, y a la protección de la enfermedad, maternidad, los accidentes, la dependencia y la vejez.
- El acceso a los servicios de interés económico general, entre los cuales se sitúan aquellos que promuevan la cohesión territorial y social de la Unión.
- Y la protección a los derechos de los consumidores.

Aunque junto a tan amplia gama de derechos hubiera sido deseable se incluyeran también las obligaciones y deberes de todas las instituciones, así como de los ciudadanos, única forma de contemplar, en un cuerpo único, las ventajas y las servidumbres que la Constitución conlleva, a la que es exigible el necesario equilibrio de ambas, equilibrio en que residirá la garantía del ponderado funcionamiento de la Unión y su relación con todos los afectados.

LA POLÍTICA ECONÓMICA

Para el cumplimiento del objetivo institucional de la Unión que recoge el artículo I-3 «en pro del desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, dentro de una economía social de mercado, altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social...» se han establecido unas bases específicas de su Política Económica. Tales bases se centran en los siguientes aspectos:

- La estrecha coordinación de las políticas de los Estados miembros en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, respetando escrupulosamente los principios de la economía de mercado abierta y en libre competencia.
- Tal política supondrá la utilización de la moneda única: el euro, y el establecimiento de una política monetaria y de tipo de cambios único, cuyo fin será el mantenimiento de la estabilidad de precios.
- Y todo ello bajo la asunción de unos principios rectores tales como: precios estables; finanzas públicas y condiciones monetarias saneadas y estabilidad en la balanza de pagos.
- La exigencia rigurosa de una política coordinada en el seno de los Estados miembros, para lo cual, los órganos rectores de la Unión podrán supervisar la evolución económica de cada uno de ellos, en especial la coherencia de su política económica propia con las comunes que emanen de aquélla.
- Por otra parte, y en previsión de que pudieran surgir dificultades graves en el suministro de determinados productos esenciales, el Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar decisiones adecuadas a la magnitud del problema presentado, decisiones que tendrán carácter vinculante para los Estados.
- En ejecución de la política de estabilidad, el proyecto prohíbe expresamente la autorización de «descubiertos o créditos» por parte del Banco Central Europeo a favor de instituciones de la Unión o de cualquier organismo de los Estados miembros.
- Y, complementariamente, no asumirá ni responderá de los compromisos de entidades oficiales pertenecientes a los Estados miembros, sin perjuicio de la exigencia de garantías financieras adecuadas para la formalización de operaciones derivadas de proyectos comunes.
- Finalmente, se exige de los Estados la no-presentación de déficit presupuestario o endeudamiento acumulado excesivos. Tales magnitudes estarán relacionadas con el nivel de su propio Producto Interior Bruto, siendo objeto de vigilancia permanente por parte de la Unión, que podrá efectuar requerimientos para que aquéllas se sitúen dentro de límites razonables. Incluso, en caso de persistencia, podrá privarles de determinados beneficios económicos; de la utilización de préstamos del Banco Europeo de Inversiones; imponerle sancio-

nes o exigirle un depósito no remunerado durante el tiempo que dure el incumplimiento.

La Política Económica requerirá de una serie de acciones internas que hagan posible el logro de sus principales objetivos. Entre las de mayor interés destacamos:

- El establecimiento y garantía de funcionamiento del mercado interior, mercado que supondrá un espacio sin fronteras por el que sea libre la circulación de personas, capitales y mercancías.
- La prohibición de cualquier tipo de restricción a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro, también miembro. Ello implicará la libertad de apertura de agencias, sucursales o filiales de las empresas establecidas en los mismos, así como la gestión de empresas y sociedades, con las mismas condiciones que las requeridas a los ciudadanos del país en que se desarrollen.
- La libertad de prestación de servicios, considerando como tales a aquellas prestaciones que se realicen a cambio de remuneración, en particular, las actividades de tipo industrial, mercantil, artesanal o las profesiones liberales.
- La unión aduanera, que abarcará los intercambios de mercancías y que supondrá, para los Estados miembros, la prohibición de derechos de aduanas de importación y exportación, así como cualquier otra exacción de efecto equivalente.
- La libertad en la circulación de capitales requerirá la prohibición de cualquier restricción a los movimientos de capitales y a los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países. Una norma de la Unión regulará, en su día, los movimientos de capitales hacia o desde terceros países, que supongan inversiones directas, incluidas las inmobiliarias, así como el establecimiento, la prestación de servicios financieros o la admisión de valores en el mercado de capitales.
- Con relación a la política de competencia, la Unión considera incompatible con el mercado interior cualquier tipo de decisión de asociaciones de empresas o las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre Estados miembros y que tengan la finalidad o el efecto de impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia, y de manera especial las explicitadas en el artículo III-161.1:
 - Aquéllas que consistan en fijar directa o indirectamente los precios de compra-venta de bienes y servicios u otras condiciones de la transacción.
 - La limitación o control de la producción, el mercado, el desarrollo técnico o la realización de inversiones.
 - El reparto de los mercados o de las fuentes de abastecimiento.
 - La aplicación a terceros contratantes de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, siempre que ocasionen a estos una desventaja competitiva.

- Finalmente, una serie de disposiciones fiscales, cuyo objetivo fundamental es la exigencia de que ningún Estado miembro pueda gravar, directa o indirectamente, los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que fuere su naturaleza, superiores a los que gravaran directa o indirectamente los productos nacionales de características similares.

Tan amplio alcance de objetivos requerirá la puesta al día y adaptación de innumerables normas y disposiciones, así como protocolos que liberen de restricciones algunas disposiciones vigentes en los Estados miembros, proceso que conllevará un considerable plazo de elaboración y normalización antes de su plena efectividad.

POLÍTICA MONETARIA

Para el ejercicio de sus competencias monetarias, la Unión cuenta con el Sistema Europeo de Bancos Centrales, cuyo objetivo esencial es el mantenimiento de la estabilidad de precios, desarrollando, a tal fin, las funciones siguientes:

- La definición y ejecución exclusiva de la política monetaria de la Unión.
- La realización de las operaciones en divisas.
- La posesión y gestión de las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros.
- La promoción del buen funcionamiento de los sistemas de pagos.
- La contribución a la gestión adecuada de las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero.
- La facultad exclusiva de autorizar la emisión de billetes de banco en euros, actividad que puede ser delegada en los Bancos centrales de la Unión, que, por otra parte, podrán emitir, previa autorización, moneda metálica en euros.

Las competencias del Sistema de Bancos Centrales y de su órgano ejecutivo, el Banco Central Europeo, son de tal naturaleza que tiene reconocida constitucionalmente el derecho a ser consultado sobre cualquier propuesta de acto, legislativo o no, de la Unión que afecte al marco de sus atribuciones.

Por otra parte, se protege su libertad e independencia hasta tal punto, que tanto el Banco Central Europeo como los Bancos centrales nacionales, ni ninguno de sus órganos rectores, podrá solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones de la Unión, de los Gobiernos de los Estados miembros ni de ninguna otra autoridad. Todas ellas se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en las decisiones que el Sistema pueda tomar en el ámbito de sus competencias.

Finalmente, como en la Unión convivirán, al menos durante cierto tiempo, países acogidos a la moneda única y los que disponen de la suya propia, se adoptarán medidas especiales destinadas a los primeros de ellos encaminadas al refuerzo de la

coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria, así como de aquellas otras de política económica que, en cualquier caso, habrán de ser compatibles con las generales que adopte aquélla. Algo de sentido elemental si tenemos en cuenta que, varios de los actuales once países integrados en el euro tienen disfuncionalidades respecto al déficit o al endeudamiento acumulado, situaciones que deberían corregirse si quiere dotarse a la moneda de la estabilidad que requiere.

OTRAS INSTITUCIONES DE NATURALEZA ECONÓMICA

Adicionalmente, la Unión contará con otras instituciones relacionadas con la Política Económica. Entre ellas, destacamos:

- El Tribunal de Cuentas, institución cuya responsabilidad se centrará en el control de cuentas de la Unión, el examen de la totalidad de sus ingresos y gastos y la garantía de una adecuada gestión financiera. Estará integrado por un representante de cada Estado miembro, elegido entre personas que pertenezcan o hayan pertenecido a instituciones de control externo o que tengan especial capacidad técnica para el desempeño de estas funciones. Actuarán con plena independencia por mandatos de seis años, de carácter renovable.
- El Comité de las Regiones, que asistirá al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión con carácter consultivo. Contará con 350 representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral o que tuvieren responsabilidad política ante un órgano electivo. Su mandato será de cinco años y tendrá carácter renovable.
- El Comité Económico-Social, también de carácter consultivo, formado por hasta 350 representantes de organizaciones empresariales, trabajadores y otros en nombre de los ámbitos económico, social, cívico, profesional o cultural de los países miembros de la Unión. Actuarán, igualmente, con plena independencia durante períodos de cinco años, sin vincularse a mandato imperativo alguno.
- Por último, el Banco Europeo de Inversiones, órgano con personalidad jurídica, tendrá como responsabilidad la contribución financiera al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior de la Unión, recurriendo tanto a los mercados de capitales como a sus propios recursos. Para ello podrá financiar, sin fines lucrativos, aquellos proyectos que estimulen el desarrollo de las regiones más atrasadas; la modernización o reconversión de empresas; la creación de nuevas actividades y los proyectos de interés común para los Estados, que formarán parte de su estructura operativa funcionando acorde a un Protocolo específico.

LAS FINANZAS DE LA UNIÓN

La actividad financiera de la Unión está sujeta, por su parte, a una serie de disposiciones que aseguren la adecuada relación con los objetivos económicos y monetarios en que se basa aquélla. Entre las de mayor entidad debemos destacar las siguientes:

- El marco financiero será establecido por períodos mínimos de cinco años, fijando los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y el límite máximo anual de créditos para pagos.
- El presupuesto anual de la Unión se establecerá por Ley, previa intervención de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. La ejecución del mismo será tarea específica de la Comisión, que habrá de remitir anualmente a los otros dos órganos las cuentas del último ejercicio cerrado y un informe sobre la evolución de las finanzas comunitarias.
- En la ejecución presupuestaria se requerirá que cualquier disposición de fondos esté previamente presupuestada. Nada se indica sobre la posibilidad de autorizar presupuestos extraordinarios o realización de trasvases de créditos de unos compromisos a otros, algo de práctica habitual en muchos Estados.
- El equilibrio entre ingresos y gastos será una premisa fundamental que se complementará con la práctica de una política de financiación exclusiva con recursos propios.

Queda por dilucidar el alcance del montante del presupuesto anual de la Unión. Hasta ahora estaba establecido en el 1,24% del Producto Nacional Bruto de los Estados miembros, aunque el propósito de los países centrales es rebajarlo hasta el 1%. Algo que podría entrar en conflicto con el proceso de incorporación y financiación de actividades a los países recientemente integrados, que resultarían perjudicados al recibir un trato diferente al que se otorgó a los que lo hicieron en períodos anteriores.

LA POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO

El proyecto constitucional detalla en el Título III-III.1 las disposiciones relativas al desarrollo de la política social y de empleo, resaltando la conveniencia que la Unión y los Estados miembros se esfuercen en la implementación de una estrategia coordinada para el empleo, potenciando la disposición de mano de obra permanentemente capacitada en el entorno de unos mercados laborales prestos a reaccionar ágilmente a los movimientos de la economía.

De manera particular se resaltan los aspectos siguientes:

- La necesidad que los Estados miembros consideren las medidas de fomento del empleo como un asunto de interés común, para lo cual está prevista la coordinación efectiva de las correspondientes medidas desde el Consejo de la Unión.
- Para facilitar y hacer participativo este planteamiento, el texto propone la adopción de una decisión europea para la creación de un Comité de Empleo de carácter consultivo que promueva la coordinación entre los Estados miembros de las políticas de empleo y del mercado laboral. Tal Comité tendrá la responsabilidad de supervisar la situación del empleo y las políticas adoptadas por la Unión y los Estados miembros, contando con la colaboración de dos representantes por cada uno de ellos, y, adicionalmente, con la posibilidad de consulta a los interlocutores sociales.

- El proyecto, igualmente, recuerda la Carta Social Europea firmada en Turín en 1961, y la comunitaria sobre derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989, que incluían especificaciones muy concretas de la Política Social, entre las que destacamos las siguientes:
 - La conveniencia de asegurar la disposición de medidas permanentes de fomento del empleo.
 - La mejora de las condiciones de vida y de trabajo para posibilitar la promoción social de los trabajadores.
 - El establecimiento y consolidación de un sistema adecuado de protección social.
 - La práctica permanente del diálogo social como medio de anticiparse a la aparición de conflictos de trabajo.
 - El desarrollo de la formación y especialización profesional de forma permanente, como vehículo que asegure un nivel elevado y duradero de empleo.
 - La adopción de medidas que faciliten la movilidad geográfica de los trabajadores. La iniciativa de la Agencia Leonardo da Vinci (6), relativa al «euro-pass», presentada en Bruselas el pasado mes de febrero, que promueve la normalización de la estructuración curricular de los datos relativos a la persona y su historial académico y profesional, contribuirá de manera efectiva a una valoración de forma homogénea del potencial de la misma, favoreciendo de paso su movilidad transnacional.
 - Y la lucha contra la exclusión social.
- Para lograr todo ello, la Unión apoyará y complementará las actuaciones de los Estados miembros en una serie de ámbitos:
 - La mejora del entorno laboral como fórmula de protección de la seguridad y la salud del trabajador.
 - La mejora de las condiciones de trabajo.
 - La Seguridad Social, sin excluir el perfeccionamiento de los Servicios de Asistencia Social al trabajador.
 - La protección en caso de resolución del contrato laboral.
 - El fomento del derecho de información y consulta a los trabajadores.
 - La representación y defensa colectiva de los intereses de trabajadores y empresarios, incluida la práctica de la cogestión.
 - Las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión.

- La integración de las personas excluidas del mercado laboral.
 - La igualdad entre hombres y mujeres en lo relativo a las oportunidades de acceso al mercado y el trato en el seno del puesto de trabajo, especialmente, el relativo a retribución y consideración.
- Para asegurar la unidad de criterios en estos campos, la Unión arbitrará la creación de un sistema de cooperación entre los Estados miembros que coordine las actuaciones en materia de Política Social, dando la relevancia oportuna a las relativas al Derecho del Trabajo y al intercambio de indicadores con las organizaciones internacionales competentes en esta materia.
- La Unión asegura, por otra parte, el funcionamiento de un Fondo Social Europeo destinado al fomento de las oportunidades de empleo y la movilidad funcional y geográfica profesional de los trabajadores, facilitando su adaptación a las transformaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción, en especial, a través de la formación y reconversión.
- Igualmente, se establece un Fondo de Desarrollo Regional destinado a corregir los principales desequilibrios entre regiones de los Estados miembros, a través del cual participará en proyectos destinados al ajuste y reconversión de aquellas áreas que estuvieren en una clara situación de declive industrial.

En particular, un Fondo de Cohesión, creado por ley, proporcionará contribución financiera a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes trans-europeas en materia de infraestructura del transporte.

Para la regulación de las actividades de estos Fondos, la Unión consultará, con carácter previo, a los Comités de las Regiones y Económico-Social.

En general, un conjunto tan amplio de medidas que requerirá de un esfuerzo gigantesco por parte de la Unión y los Estados si en verdad se comprometen a la necesaria cohesión social. Como venimos sosteniendo, una buena parte de ellas son ya realidad en los países centrales de la Unión. Otras encontrarán dificultades de aplicación en ciertos países ya miembros y, particularmente, en los de nueva incorporación. La relativa a la cogestión, por su parte, con la excepción de Alemania y algún país del centro de Europa, se enfrentará previsiblemente a una gran resistencia. En el caso de España, ya fue objeto de reglamentación en el anterior régimen político, pero fue derogada expresamente por el vigente Estatuto de los Trabajadores de 1979, tras comprobar no sólo su evidente falta de efectividad, sino por la incompatibilidad manifiesta con las disposiciones del propio texto, que atribuía en exclusiva al empresario las facultades de dirección y gestión.

La reforma de la Seguridad Social, y, en particular, de los sistemas de pensiones, será una de las de mayor controversia, especialmente en los países mediterráneos. En España se inició un proceso de cambio con la creación, por mandato parlamentario, del denominado «Pacto de Toledo», aunque algunas de las medidas que han adoptado las autoridades, tanto nacionales como autonómicas, no están en la dirección adecuada ni son compatibles con las que se han articulado en otros Estados de la Unión, más proclives a afrontar el problema con medidas de choque, discutidas en el ámbito

administrativo de «diálogo social», y con la dosis de realismo que requiere la protección a un colectivo creciente de personas.

En cualquier caso, si el objetivo que se pretende es el logro del pleno empleo, estas medidas habrán de confrontarse con las posibilidades que en cada período ofrezca la situación de la economía en el conjunto de la Unión y de cada país en particular. Hasta la fecha, y acorde a la Cumbre de Lisboa del año 2000, en que fue establecido aquel objetivo, los logros han sido muy escasos. Se había previsto que en el año 2010 la Unión contaría con una población empleada del 70% de la población económicamente activa, y, como hemos anticipado anteriormente, la valoración realizada en 2005 ha diagnosticado que tal objetivo será de imposible cumplimiento. Deberíamos reflexionar si las medidas de Política Social y de Empleo que establece el proyecto de Constitución son concurrentes, en el fondo, en ese camino, o, por el contrario, y como suponemos, tal cúmulo de derechos, alguno de ellos demagógicamente planteado, sin la contrapartida de correlativos deberes, caminará en sentido contrario al logro del objetivo establecido. El paso del tiempo está dando, desafortunadamente, la razón a esta reticencia.

POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

El proyecto de Constitución incluye esta política en el denominado «Espacio de libertad, seguridad y justicia», y, dentro de éste, en la sección dedicada a las políticas sobre controles en las fronteras y las medidas de asilo e inmigración. El aspecto esencial de las mismas radica en la garantía de la ausencia total de controles de las personas, sea cual fuere su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores. En cuanto a las exteriores, la Unión garantiza la eficacia en el control y la gestión de las mismas, para lo cual se establecerá una política común de visados y permisos de residencia de corta duración.

Por otra parte, se explicita una política común de tratamiento de la inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios; un trato equitativo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de los seres humanos, especialmente, de mujeres y niños, así como la lucha reforzada contra ambas. Complementariamente, una ley marco europea establecerá medidas de tratamiento a la inmigración y residencia ilegal, incluidas la expulsión y repatriación de residentes en esta situación, para lo cual promoverá el establecimiento de acuerdos con terceros Estados para la repatriación de personas que no cumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada a la Unión.

En nuestra opinión, este es otro de los temas en los que el proyecto de Constitución realiza un tratamiento superficial, poco realista y demagógico del verdadero problema que tienen los países mediterráneos, en especial España, ante la avalancha de inmigrantes ilegales que viene produciéndose desde hace más de una década. Ninguna de las regulaciones adoptadas por nuestras autoridades ha contribuido de forma decisiva a neutralizar el problema. Alemania, Bélgica, Francia y otros países dieron en los años sesenta y setenta una muestra de cómo debe plantearse una política de acogida, integración, asimilación, y, en su caso, retorno, de la llegada de ciudadanos de otros países. Ahora la situación ha cambiado y aparecen problemas, incluso

en estos Estados, derivados de los efectos de una escasa o nula integración efectiva, así como de la reivindicación de derechos políticos, sociales y culturales que no tienen ni pueden exigir en sus países de origen, pero que en Europa encuentran un marco beligerante de consideración y tratamiento discriminatorio respecto a los ciudadanos nacionales.

El caso español merece una atención particular. En el período 1999-2004 hemos pasado de una población de 39 a 44 millones de habitantes. Las previsiones para el período 2005-2010 aventuran una elevación de la misma hasta los 48 millones de personas, de las cuales, entre 6 y 8 millones podrían ser inmigrantes, en una alta proporción, probablemente ilegales. Sin minusvalorar la aportación de esta población a la generación de riqueza en España en un período de crecimiento sostenido de nuestro Producto Interior Bruto y con una favorable coyuntura económica, cabe planearse que ocurriría en los próximos años, con una menor previsión de crecimiento de la riqueza y del empleo, cuando una parte de esta población, con menores tasas globales de cualificación que los ciudadanos españoles, pasen a nutrir el colectivo de desempleados, con la tensión social adicional que tal situación puede generar, en especial, si se supera con creces, como ya ocurre, más del diez por ciento de paro sobre el total de aquellos. Y con la repercusión añadida que esta situación está provocando en los Servicios Sociales (Salud, Atención Social, etc.) en los que la población inmigrante y sus familiares suponen un elevado y creciente porcentaje de atendidos en centros que ya venían acreditando congestión y penuria en la utilización por los ciudadanos españoles.

LOS EFECTOS FINALES DEL TRATADO

La aprobación definitiva del Tratado tendrá unos efectos considerables para el conjunto de la Unión, entre los que deseamos destacar los siguientes:

- En primer lugar, una gran ventaja administrativa y de racionalidad, puesto que refunde y actualiza todos los anteriores.
- Se reconocen, por otra parte, los derechos fundamentales de los ciudadanos con fuerza de ley.
- Clarifica, como hemos señalado al explicar los distintos tipos de competencias de la Unión, el reparto de atribuciones entre ésta y los Estados miembros.
- Refuerza el papel del Parlamento Europeo, superando la inveterada consideración de éste como una especie de refugio de políticos relegados de responsabilidades en las Administraciones nacionales.
- Refuerza los mecanismos de coordinación de las diversas políticas, en especial, aquéllas respecto a las cuales se levantan los vetos anteriormente existentes. Las políticas económica, social y de inmigración, apuntarán evidentes ventajas respecto a la situación actual.
- La exigencia de cláusulas de eficacia en la toma de decisiones es un imperativo que contribuirá no sólo al perfeccionamiento de las disposiciones comu-

nitarias, sino a las propias de los Estados miembros. Las actividades de coordinación, supervisión y la aplicación de tests de coherencia serán instrumentos esenciales para la mejora de la calidad normativa.

- El requisito de exigencia de mayoría cualificada en unas decisiones, y el de la unanimitad, ante cuestiones excepcionales, en las de mayor relevancia, precisará de reglamentaciones *ad-hoc* muy precisas, así como un período de rodaje y consolidación que limite el protagonismo de los grandes Estados en perjuicio de los pequeños.
- La coordinación de políticas fiscales, caso de llevarse a cabo totalmente, contribuirá de forma efectiva a la racionalización de los movimientos de capitales. Quedan dudas sobre la repercusión en España de este tipo de medidas, y, especialmente, si en el contexto de un proceso progresivo de reducción de impuestos como el que se ha acometido aquí en los últimos años, será compatible con las exigencias futuras de equilibrio presupuestario que la Constitución consagra.
- La existencia de cláusulas de cooperación, estructuradas en los temas de defensa, o las de solidaridad, en caso de ataque terrorista o catástrofe natural en un Estado, tendrán siempre una favorable acogida ante la eventualidad de su presentación.
- No queda claro, al menos de momento, la actuación de la Unión en conflictos territoriales entre un Estado miembro y otro no perteneciente a aquélla, aunque, presumiblemente, permanecerá al margen de los mismos.
- Por último, el Tratado explicita un conjunto ordenado de derechos para los ciudadanos y los Estados en todos los ámbitos de la vida. Pero el ejercicio de tales derechos, como no podía ser de otra forma, generará igualmente mayores obligaciones y deberes, algo que no se ha destacado ni en el texto literal ni en las presentaciones que se han hecho a los ciudadanos en las campañas previas al referéndum constitucional.

LAS PRINCIPALES CRÍTICAS AL PROYECTO

Un proyecto de esta naturaleza tenía que generar importantes críticas, especialmente en nuestro medio, en el que la campaña de información y sensibilización institucional previa al Referéndum ha sido muy escasa. Tras la celebración de éste, España parece haberse olvidado de la Constitución Europea o, al menos, está prestando una atención que no se corresponde con la magnitud de lo que puede representar para nosotros.

Entre las principales críticas destacamos las siguientes:

- La abierta oposición en los medios de comunicación, cuando no una campaña reiterada contra la nueva Unión en algunos países (Reino Unido, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Italia, etc.). El diario «The Sun» ha acusado al Primer Ministro británico de «haber entregado el Reino Unido a Bruselas».

Algo quizá exagerado, pero que refleja un estado de opinión que está siendo habitual en otros entornos.

En Francia, cuya consulta se celebra el 29 de mayo de 2005, todas las encuestas anticipan una mayoría a favor de la negativa a la aceptación.

En la República Checa, país de nuevo ingreso, el propio Presidente de la República encabeza una campaña a favor del rechazo, campaña basada en la consideración de que la Unión creará una especie de «Patria europea» que, en su opinión, no existe, y en diez críticas puntuales al contenido, entre las que destacan el exceso de protagonismo de los países grandes en perjuicio de los pequeños.

- Se estima que el nuevo Tratado no valora el debido respeto de la Unión a las estructuras políticas inferiores a los Estados: Autonomías y entes regionales y locales. La creación de los Comités Regionales no parece ser suficientes en la satisfacción de esta aspiración.
- La prevalencia de la Constitución Europea sobre las Constituciones de los Estados miembros. En España, por ejemplo, existen posiciones encontradas sobre este tema. El Centro de Estudios Constitucionales mantenía que es incompatible el artículo 9.1 de la Constitución Española con el Tratado, aconsejando, por esta causa, la realización de una consulta institucional del Gobierno al Consejo de Estado, consulta que se desconoce haya sido realizada, al menos, antes de la celebración del Referéndum de febrero de 2005.

Otras posiciones, por ejemplo, la del anterior Presidente del Tribunal Constitucional español, descarta tal incompatibilidad, encontrando perfectamente coherente las disposiciones contenidas en uno y otro texto legal.

- El proyecto ha sido elaborado por un grupo de técnicos al margen de las opiniones de los ciudadanos. Su responsabilidad se delegó en la denominada Convención Intergubernamental, con representantes de los quince miembros de la Comunidad Europea y de los diez países aspirantes a la Unión; del Parlamento y diversos observadores de otros órganos colegiados. Algo más de cien personas a cuyo frente figuraba el que fuera Presidente Francés, Giscard de Estaing, que había trabajado desde diciembre de 2002 hasta junio de 2005, en que se entregó el texto a las autoridades comunitarias (7). Aún con ello, se sostiene que no es en esencia una Constitución ni se ha elaborado como es práctica común en los Estados democráticos.
- Del contenido del proyecto se desprende un estado de bondad aparente en el funcionamiento de las sociedades a las que irá destinado, pasando por alto la gravedad de los problemas, especialmente económicos y sociales, que tendrá la Unión ante la amenaza de otros bloques políticos, occidentales y orientales. El comportamiento de estos últimos, especialmente grandes países como China, India, etc., obligará a realizar reformas radicales en nuestros sistemas económicos y de mercado. En este sentido, no se conoce si están preparándose medidas precautorias por parte de los países europeos más afectados, ni si se haya sensibilizado a los ciudadanos sobre los efectos que aquellas amenazas les repercutirán en un futuro no muy lejano.

- Es destacable la visión mercantilista y liberalizadora de Europa, especialmente reflejada en la importancia que el Tratado se otorga a las políticas económica, social y de solidaridad, aunque sin la dosis de realismo y objetividad que señalaba el apartado anterior.
- Como no podría ser de otra forma, el poder real residirá en la Comisión y no en el Parlamento. Estimamos que en este sentido la Unión será algo equivalente a lo que sucede en los Estados miembros, en los que la influencia del Ejecutivo predomina de forma evidente sobre el resto de los Poderes.
- La Unión propiciará la creación de nuevos mercados, en especial, el de los antiguos países del Este de Europa, países con mercados que, con casi total seguridad, serán absorbidos por los países centrales y los que tengan mayor dinamismo en la ejecución de sus actividades empresariales. Las diferencias de costes medios ponderados con los de los países más avanzados será un incentivo sustancial para los procesos de deslocalización.
- Por otra parte, se estima que la aprobación del Tratado supondrá la pérdida de soberanía de los Estados miembros, así como la sensación, a nuestro juicio, equívoca, de que la Unión Europea defenderá la integridad territorial de aquellos ante el planteamiento de una posible secesión. La solicitud de ingreso de un posible Estado candidato, que tuviere su origen en la separación de otro ahora existente, habría de superar un difícil proceso de admisión que requeriría la unanimidad de los 25 Estados actuales, así como la formalización de su petición antes de la aprobación definitiva del Tratado de la Unión, prevista, como es sabido, en noviembre de 2006 (8). Pero la experiencia en los usos internacionales muestra ejemplos reiterados de interpretaciones flexibles en disposiciones que afectan a la integración de nuevos territorios. Algo muy importante para nosotros, que estamos ante un proceso contestatario y desintegrador por parte de la Comunidad vasca, y, en menor medida, en la de Cataluña.
- La escasa divulgación a los ciudadanos; la diferente interpretación de su contenido en este conjunto de veinticinco países con lenguas, costumbres y tradiciones tan diferentes; y el reducido período de maduración que ha comportado la elaboración de la misma, contribuirá de forma evidente a una posición inicial de rechazo a su articulado.

Las críticas anteriores serán amplificadas cuando se vaya acercando la fecha de entrada en vigor de la nueva Constitución. En ese momento, serán conocidos los resultados finales de las consultas en todos los países que han elegido esa forma de ratificación, así como los debates parlamentarios en los Estados restantes. Y, probablemente, tendrán mayor consistencia y representatividad de las que hasta ahora se han formulado.

- En nuestro caso particular, estimamos que la aprobación de la Constitución podría tener efectos estimulantes para abordar la modificación de regulaciones que afectan a nuestros mercados, regulaciones que difícilmente serían asumidas si dependieran de la iniciativa propia del Ejecutivo. La neutralización de los efectos de la globalización; de la rigidez del mercado de trabajo y de las

organizaciones comerciales; la reforma de las pensiones y de los servicios sociales y el tratamiento del problema de la inmigración, estarían entre los temas que podría beneficiarse España con la entrada en vigor del Tratado.

LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

La integración de España en la Comunidad Europea en 1986 ha significado un balance satisfactorio para nuestra situación socio-económica global. En el período 1986-2004, nuestro Producto Interior Bruto se ha multiplicado por cuatro; la renta per-cápita española pasó del 72 al 90% de la media europea; se recibieron unas transferencias netas por importes comprendidos entre 0,6 y 1,1 billones de pesetas por año, sin contar con otras aportaciones de tipo cualitativo que contribuyeron de manera decisiva a impulsar nuestro proceso de modernización (9). Por otra parte, el acceso en primera instancia a la moneda única contribuyó, aparte del reconocimiento a la política presupuestaria practicada por nuestras autoridades, a ser titulares de una moneda fuerte y reconocida mundialmente, con las ventajas y servidumbres que ello conlleva. ¿Qué hubiera ocurrido si, como en 1993, España hubiera tenido que afrontar tres devaluaciones monetarias sucesivas? Y si nos referimos a la disciplina presupuestaria, la presión de la Comunidad Europea aceleró una positiva transición a déficit corriente y endeudamiento acumulado muy por debajo del 7 y del 66% que existían, respectivamente, en 1996. Hechos que, por sí solos, y, como decíamos, justificaban de forma positiva nuestra presencia en la Comunidad.

Si nos centramos ahora en el período 2001-2007, y, en particular, a las relaciones financieras con la Unión, España podría recibir del orden del 1% de su presupuesto nacional. Pero en el 2008-2013, todas las expectativas apuntan a que evolucionará de ser un receptor neto de ayudas a un contribuyente neto, aportando, en términos relativos de población, más que Francia y Alemania, países que, con Italia, reciben ayudas agrícolas muy superiores en términos absolutos y relativos a las que percibe España. En términos globales, en este último período, España podría perder alrededor de 44.000 millones de euros (0,82% de su PIB), muy superior a lo que perderán otros países como Alemania y Reino Unido (0,24%); Holanda (0,25%) y Francia (0,34%). De aquí la necesidad de una dura negociación con las autoridades comunitarias para que tal pérdida para nuestro país pueda atenuarse. En caso contrario, y excepto que se incrementara la carga fiscal, la repercusión sobre el déficit presupuestario sería insalvable.

En definitiva, la permanencia en la Comunidad ha sido, hasta ahora, claramente ventajosa en términos cuantitativos. A partir de la entrada de los nuevos países, nuestra situación presupuestaria gira radicalmente, estimulándonos a hacer frente a nuestras obligaciones interiores con políticas que apuntalen la situación de las finanzas públicas, sino con otras de corte estructural que faciliten:

- Una mejor evolución del crecimiento de la riqueza que el que está experimentando el consumo. Y ello complementado con un refuerzo de la inversión, en especial, la de bienes de equipo, que coadyuven a la mejora de nuestra competitividad.

Si, como consecuencia de la evolución del precio del crudo, el crecimiento del PIB de España bajara mucho del 3% (actualmente corregido hasta el 2,7%) y

se aproximara al 2%, habría un evidente peligro de crecimiento del desempleo, afectando de manera singular a la población con menor nivel de cualificación, entre otros, los inmigrantes. Tensiones sociales que serían incompatibles con las expectativas que está generando el proyecto constitucional.

- Una presión sobre el índice de precios al consumo, cuya evolución viene manteniéndose más de un punto porcentual de diferencia con el promedio de la Unión. Con la subida progresiva que se está observando en los tipos de interés, y el incremento próximo al 7% en la masa monetaria, es inevitable que siga subiendo el IPC.

Este hecho afectará a la balanza por cuenta corriente. En 2004 el saldo negativo de ésta fue de 60.000 millones de euros (7,5% del PIB). Si en 2005, el volumen de exportaciones e importaciones crecen a razón del 5 y 14%, respectivamente, como está previsto, tal déficit podría elevarse hasta 82.000 millones de euros, algo más del 9,5% de la riqueza nacional (10). La aportación del sector exterior seguiría siendo negativa si se confirma, como es previsible, un estancamiento en la balanza de turismo y servicios.

En línea con ello, las primeras medidas avanzadas por el Gobierno en febrero de 2005 (11) se sintetizaban en una lista de cien objetivos, meros enunciados de propósitos, por lo demás, inconexos, de las que destacamos: el descenso de precios en los bienes y servicios; en la congelación de los incrementos en salarios o en subidas muy poco por encima del índice de precios al consumo; la reforma del mercado de trabajo; la fiscal, detallada un mes más tarde, pero, igualmente, con simples enunciados sin datos justificativos de la necesidad de su reforma; la orientación del gasto público hacia las inversiones en infraestructuras, así como la eliminación progresiva de las prestaciones sociales injustificadas.

Complementariamente, y que se sepa, las autoridades económicas han anunciado otro paquete de medidas, en especial, de puesta en práctica de los Acuerdos de la Cumbre de Lisboa del año 2000. Tras su publicación podremos analizar si tales medidas tienen capacidad para contribuir a neutralizar estos problemas o, por el contrario, nos confirmarán la idea, sostenida por muchos analistas económicos, de que el período 2006-2007, de no cambiar las cosas, asistiríamos a la culminación de un modelo de crecimiento económico que ya no contiene grandes posibilidades y, al tiempo, con unas autoridades con escasa capacidad real para encauzar adecuadamente la situación.

REFLEXIONES FINALES

Estamos ante un hecho que marcará poderosamente nuestra vida futura. La aprobación y puesta en marcha de la nueva Constitución europea comportará muchas posibilidades, pero, igualmente, algunas servidumbres de las que hemos de ser plenamente conscientes. Aparte de las comentadas en páginas anteriores, destacamos:

- El acceso a la ciudadanía europea sin perjuicio de la que nos corresponde como españoles.
- La consolidación de una integración en espacio geográfico con amplia variedad de lenguas, culturas y tradiciones, pero con un potencial de enriqueci-

miento para todos. Ya lo anticipaba el filósofo español, Ortega y Gasset, que en 1929 preconizaba «que el europeo no puede vivir a no ser que se embarque en una empresa unificadora... La determinación de constituir una nación de un grupo de personas del continente daría nueva vida a Europa» (12). El lema que recoge la Constitución como expresión de su más sublime deseo, «Unida en la Diversidad», debería ser la garantía para ello.

- Frente a otras concepciones, sería la Europa de los Ciudadanos y de los Estados, no de los Pueblos, en la que por encima de los derechos de aquellos están los de los Estados. Algo que podría ser interpretado negativamente en comunidades con claro sesgo localista y que entraría en colisión con la frase que se resalta habitualmente de uno de los inspiradores originales y fundadores de la Unión, Jean Monnet, al que se le concedería la ciudadanía honoraria de Europa en el lejano 1976, al afirmar: «No coaligamos Estados, sino que unimos personas» (13).
- La necesidad de regular algunas carencias. Oliveras (14) nos resume algunas de las más importantes:
 - Como la de reglamentar el poder de los lobbies y grupos de presión que pueden afectar a los derechos efectivos de los ciudadanos.
 - El refuerzo de una política social más acorde con la política económica de los negocios que destaca el proyecto.
 - La necesidad que Europa no sea una especie de «ciudadela encerrada en sí misma», abriéndose al mundo, en especial, al menos desarrollado.
 - La supresión de un espíritu imperialista y militarista que, según el autor, no estaría justificado en el momento presente.
- La política común de seguridad y defensa, con el enunciado que recoge el artículo I-41, que faculta a la Unión a «intervenir para garantizar el mantenimiento de la paz; la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional», debería explicitarse y sujetarse a ciertos límites que eviten la creación de un nuevo «bloque» potencialmente agresivo al estilo de los que surgieron a mediados del pasado siglo.
- La necesidad de una definición explícita y rotunda del derecho a la vida en el contexto de la Unión. Aunque es evidente que la elaboración de un texto constitucional está sujeto a las presiones de países con legislaciones (sociales, de salud y bienestar) bien diferentes, parecería muy conveniente se respetara escrupulosamente este sentimiento que encuentra sus raíces en los sentimientos más profundos de la cultura europea.
- Se mejorara, por otra parte, el proceso de control parlamentario de las decisiones, tanto del Consejo como de la Comisión, aunque, como hemos sostenido anteriormente, será algo cuyo perfeccionamiento sólo será posible cuando se haya cumplido un cierto plazo de maduración y vigencia del texto constitucional.

- Y, finalmente, que los resultados de las consultas que se celebren de aquí a noviembre de 2006, hagan posible la introducción de enmiendas sustanciales a su texto literal, texto que con sus 448 artículos y Protocolos anejos, debería perfeccionarse con las aportaciones comunes que resulten esenciales al cumplimiento de los fines institucionales de la Unión.

Todo ello debería dar lugar a tener más Europa, algo que, como hemos reflejado anteriormente, será siempre bueno para España. La unidad europea «es nuestro destino desde que Carlomagno constituyó la cristiandad como unidad política» (15), y a ello deberíamos entregarnos como medio para alcanzar cotas más altas, no sólo de reconocimiento internacional sino de bienestar económico y social, bienestar que precisaría, como hemos sostenido, de una importante dosis de auto-exigencia, especialmente encaminada a realizar las reformas que en nuestras instituciones son precisas, superando las rigideces que impiden el logro del desarrollo de la sociedad. Nos lo recordaba el propio Ortega en su clásico «La revolución de las masas», en el primer tercio del pasado siglo, cuando no se hablaba de integración continental en los términos que ahora se hace: «Sólo la decisión de construir una gran nación con el grupo de pueblos continentales volvería a entonar la pulsación de Europa. Volvería ésta a creer en sí misma y, automáticamente, a exigirse mucho, a disciplinarse» (16).

Como reflexión final, sólo cabe añadir que, independientemente de la suerte de nuestras reivindicaciones, la mejora de la competitividad y el refuerzo de la cohesión son los ingredientes fundamentales para el éxito del proyecto europeo. El antiguo Comisario de Política Regional destacaba el caso de Irlanda, país del que ya hemos comentado alguno de sus beneficios directos, que ha podido duplicar su PIB en el período 1988-2001, evolucionando de ser el más pobre antes de la adhesión a ser el segundo más rico en estos momentos. Añade Barrot que no comprende cómo algunos países se resisten a que el presupuesto en 2007-2013 se limite al 1% del Producto Nacional Bruto, ¿cómo será posible mejorar la cohesión si el 36% de este Presupuesto está directamente afectado por tal limitación? Añade que la cohesión requerirá una política de fomento de las inversiones para que mejore el PIB de los países más atrasados, política que reportará otras ventajas, pues tales inversiones suponen encargos de trabajos y una mayor actividad para los países más desarrollados. Criticando, por otra parte, decisiones adoptadas que orientaban algunas inversiones comunitarias hacia centros de ocio y parques temáticos, cuando deberían haber promovido las nuevas tecnologías, la innovación y el desarrollo urbano, que son los pilares que ayudarán a conseguir el ideal de solidaridad que se desprende de un verdadero modelo europeo (17).

Y tal crítica sólo será posible si se informa y sensibiliza a los ciudadanos sobre los desafíos y retos que el proyecto de Constitución entraña. Hace más de cuarenta años, A. Varlaro, el que fuera Secretario General del Instituto de Estudios «Alcide de Gasperi» de Roma, nos advertía: «Europa, nuestra patria común, no existirá plenamente hasta el momento en que cuente con una opinión pública enterada, con capacidad para sentir de una manera directa el entusiasmo y la fe que demanda la causa europea» (18). Tenemos la confianza en que el largo camino que ahora se inicia haga propicio el cambio de orientación en el sentido que estamos comentando.

REFERENCIAS

- (1) *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* Centro de distribución de la Constitución Europea. Ministerio de la Presidencia. Madrid, 2005.
- (2) *Conocer la Constitución Europea*. Consejo General de la Abogacía Española. Madrid, 2004.
- (3) Id., pág. 4.
- (4) *Eurobarómetro*. Noviembre de 2004. Recogido en la prensa nacional. «ABC». Madrid, 29 de enero de 2005.
- (5) *Una Constitución para Europa*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2004, pág. 9.
- (6) Modalidades diversas de pasaporte propuestos por la Agencia «Leonardo da Vinci».
- (7) *Presentación a los ciudadanos*. Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas». Luxemburgo, 2004, págs. 4-5.
- (8) *Constitución europea y separatismo*. Salas López, F. de. Diario «La Razón». Madrid, 17 de enero de 2005.
- (9) *Votar el 20 de febrero*. Valcárcel, D. Diario «ABC». Madrid, 7 de febrero de 2005.
- (10) *Un peligroso futuro financiero*. Recarte, A., *Libertad digital*. Madrid, 16 de febrero de 2005.
- (11) Proyecto de Real Decreto de Medidas Urgentes o Plan Dinamizador de la Economía. Recogido en la prensa nacional. Madrid, 26 de febrero de 2005. Con posterioridad, y por Decreto-Ley 5/2005, de reformas urgentes para el impulso de la productividad (BOE de 14 de marzo) se aprobaron una serie de medidas relativas a los mercados financieros, energéticos, medio ambiente y contratación pública, cuyo comentario excede del propósito de este artículo.
- (12) *Los 25 llaman a su puerta*. Padilla, R. Suplemento «El Semanal». Madrid, 30 de enero de 2005, pág. 67.
- (13) Id., pág. 64.
- (14) *Contra la guerra y la familia*. Oliveiras, A. Ediciones Auge, Barcelona, 2004.
- (15) *Constitución europea y privilegios intolerables*. Ballarín, A. Libertad Digital. Madrid, 14 de febrero de 2005.
- (16) *La revolución de las masas*. Ortega y Gasset, J. Colección Austral. Espasa Calpe. Madrid, 1981, pág. 200.
- (17) *Análisis y valoración de la actividad financiera pública en 2005*. Morales-Arce, R. En prensa. Madrid, 2005, pág. 35.
- (18) *Europa para la juventud*. Sanuy, Ignacio María. Prólogo de A. Varlaro. Editorial Doncel. Madrid, 1962.

Nota: Para información adicional sobre este tema puede consultarse: «La Constitución europea». Principales novedades del Proyecto de Tratado. Página web: www.constitucioneuropea.es. Madrid, febrero de 2005.