

Carlos Westendorp, España ante el 93

Fuente: Política Exterior. dir. de publ. Valcárcel, Darío. Primavera 1992, nº 27; Volumen VI. Madrid.

Copyright: (c) Estudios de Política Exterior

URL: http://www.cvce.eu/obj/carlos_westendorp_espana_ante_el_93-es-90eac50f-0b31-4a8a-88a1-624b8846e791.html

Publication date: 23/10/2012

España ante el 93

Carlos Westendorp

COMENZADA la década de los ochenta, resultó evidente que la aspiración de los "padres fundadores" de la Comunidad Europea de crear un espacio económico integrado corría el grave riesgo de quedar frustrada. Ello era así tanto por la proliferación de barreras creadas a consecuencia de la crisis económica de los años setenta, y que no resultaban forzosamente contrarias a la letra del Tratado, como por el mantenimiento de derogaciones a la libre circulación previstas como transitorias y que se mantuvieron en el tiempo hasta convertirse en definitivas.

En los Consejos Europeos de Copenhague y Milán se reconoció este estancamiento del proyecto comunitario, volviéndose a retomar la idea de creación sobre unas bases firmes de un verdadero "Mercado Interior" en el seno de la Comunidad.

Identificado el problema, la Comunidad necesitaba definir los **objetivos** y dotarse de los **instrumentos** para llevar a buen término este proyecto.

La definición del **objetivo** se lleva a cabo en el Acta Única Europea, que describe de forma casi tautológica el propósito del programa del Mercado Interior como la creación de "un espacio sin fronteras interiores, en el que estará garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales".

Por lo que respecta a los **instrumentos**, resultó necesario para la Comunidad realizar un doble ejercicio:

— Por un lado, detectar los obstáculos que se interponían en la efectiva consecución del Mercado Interior. Este ejercicio se llevó a cabo a través del Libro Blanco del Mercado Interior en el que se presentaba un listado de directivas y reglamentos que deberían conducir a la armonización de legislaciones que habían justificado la persistencia de controles en frontera. Por lo tanto, no se ha tratado de un proceso de "desregulación" como los conocidos en otras latitudes, sino más bien de la creación de un marco regulativo armonizado que facilite la consecución de un verdadero espacio económico integrado.

— Por otro lado, se hizo necesario un nuevo soporte jurídico para este esfuerzo comunitario. Este soporte es el Acta Única Europea que introduce mecanismos institucionales que permiten una toma de decisiones más ágil a través de la decisión por mayoría cualificada y a la posibilidad, reconocida en el artículo 100A de dicha Acta [sic] de armonizar legislaciones con carácter generico.

Una vez aprobada el Acta Única Europea, se distribuyó entre las distintas formaciones sectoriales del Consejo la tarea de aprobar las propuestas que la Comisión iba proponiendo. Lógicamente, en las primeras fases se realizó un importante esfuerzo de aprobación de temas menos complejos al tiempo que se iban haciendo patentes algunos retrasos en temas más delicados como, por ejemplo, la fiscalidad.

¿En qué situación se encuentra hoy, a poco más de ocho meses de la fecha prevista en el Acta Única Europea (el 1 de enero de 1993), el Programa del Mercado Interior?: A comienzos de marzo de 1992, se han aprobado 230 directivas y reglamentos de las 282 que comprende el proyecto de Libro Blanco, es decir, un 80 por cien del total. Por ello, se puede concluir, aún con más razón que cuando lo hiciera el Consejo Europeo de Roma en diciembre de 1990 que "los principales elementos del Mercado Interior son ya una realidad".

Sin embargo, estos avances realizados no se corresponden siempre con una percepción equivalente por parte del ciudadano de este grado muy elevado de realización del Mercado Interior. Dado que la gran mayoría de la normativa toma la forma de directivas, que han de transponerse necesariamente al ordenamiento nacional, el ciudadano en ocasiones no percibe el origen comunitario de las mismas, que toman en apariencia la forma de legislación nacional.

En términos generales, los mayores avances se han conseguido en la libre circulación de mercancías,

servicios y capitales, registrándose un retraso muy superior en lo relativo a personas. La diferente interpretación por parte de algunos Estados miembros del alcance de las disposiciones del Tratado sobre eliminación de fronteras a la libre circulación de personas, y el no reconocimiento de competencias en este terreno a la CE por parte de los mismos, ha hecho que las posibilidades de avanzar hayan sido muy escasas.

Reconociendo este hecho, y partiendo de la constatación de la persistencia de obstáculos a la circulación de personas (tal y como se recoge en el llamado Documento de Palma), ocho Estados miembros han decidido anticipar el pleno establecimiento de la misma mediante la firma del Acuerdo de Schengen. En virtud de este Acuerdo, estos ocho Estados (entre los que se encuentran los seis miembros fundadores, más España y Portugal) han logrado superar el bloqueo a que estas divergencias de interpretación podrían haber llevado, sentando las bases para una ulterior extensión de la libre circulación de personas a todo el territorio comunitario.

El Libro Blanco sobre el Mercado Interior recoge una división de las barreras existentes a la creación de un Mercado Interior, dividiéndolas en tres áreas básicas: barreras **físicas**, **técnicas** y **fiscales**.

— Por lo que respecta a la eliminación de barreras **físicas**, ya se han concluido los trabajos relativos a la suspensión de trámites aduaneros para el 1 de enero de 1993. Un avance muy importante se ha producido en materia de supresión de controles veterinarios y fitosanitarios, así como de los asociados a las medidas de política comercial (derivados de la aplicación de los artículos 115 CEE y 71 CECA) o del régimen común de exportaciones.

Se está registrando también un importante progreso en la eliminación de controles a la circulación de obras de arte, basado en dos principios: el reconocimiento del derecho de los Estados miembros a seguir definiendo sus patrimonios nacionales y la seguridad de restitución de las obras exportadas de forma ilegal.

— En el ámbito de la supresión de fronteras **técnicas** se ha producido también un avance muy notable, tanto en lo concerniente a la armonización técnica y normalización como en la apertura de contratos públicos, que se encuentran prácticamente concluidos. La libre circulación de trabajadores y profesionales se ha visto potenciada mediante el reconocimiento de titulaciones profesionales (médicos, enfermeras, abogados, arquitectos), así como por la aprobación de la directiva sobre el sistema general de reconocimiento de títulos superiores a tres años. En materia de servicios, cabe destacar los avances ya realizados en el tema de transportes y los que todavía se están realizando en el campo de los servicios financieros.

En el ámbito de los transportes, tras la gran liberalización alcanzada por el paquete de reglamentos de diciembre de 1985, se está intentando progresar en la liberalización del cabotaje que constituye el obstáculo más importante a la plena liberalización del sector. Esto se lleva a cabo en un momento caracterizado por una pérdida preocupante de competitividad internacional del sector y coincide con el proyecto de creación de un registro comunitario denominado EUROS.

Los elementos fundamentales para la constitución de un espacio financiero integrado son ya una realidad. Decisivo ha sido a este respecto la directiva sobre libre circulación de capitales aprobada en 1988, a la que España acaba de incorporarse plenamente tras adelantar la fecha prevista de 1 de enero de 1993. En materia bancaria y de seguros, se ha establecido un sistema general basado en el principio de licencia única y de control por el Estado de origen, que tiene como propósito asegurar la libertad de establecimiento. Quedan pendientes algunas normas de importancia (por ejemplo, en el terreno de los seguros de vida de los fondos de inversión), pero las piezas básicas están ya aprobadas.

Importantes avances, alguno de los cuales constituyen innovaciones en nuestro Derecho Mercantil se han producido también en el terreno del derecho de sociedades, como el Reglamento sobre las Agrupaciones Europeas de Interés Económico o el Reglamento sobre Fusiones, así como en la regulación de la Propiedad Industrial.

— La abolición de fronteras **fiscales** ha resultado mucho más difícil. No obstante, se ha alcanzado un importante acuerdo político en materia de armonización de la imposición indirecta (IVA e impuestos

especiales) que habrá de ser traducido en las correspondientes directivas. Este acuerdo prevé el establecimiento de un período transitorio hasta 1996, a partir del cual regirá el principio de imposición en el país de origen con alguna excepción como automóviles o ventas por correspondencia. Se procederá a la armonización de tipos basada en el establecimiento de tipos mínimos (normal y reducido), con la posibilidad de establecer un tipo "superreducido" para aquellos Estados que deban elevar su tipo medio (España y Luxemburgo).

Como vemos, ya se han aprobado los elementos centrales que constituyen el programa del Mercado Interior de 1993. Ello no significa que el reto que este programa nos impone haya terminado. Antes al contrario, la aprobación de los principales elementos de este programa implican un esfuerzo muy importante para aprovechar desde ahora las oportunidades que de éste se derivan.

En primer lugar, es necesario cumplir con el compromiso de realización del Mercado Interior el 1 de enero de 1993. Para ello debe realizarse un esfuerzo de transposición a los ordenamientos nacionales de las normas aprobadas a nivel comunitario. En este terreno, la situación es en general positiva, aunque se constatan importantes divergencias en el ritmo de trasposición de los diferentes Estados miembros. Dinamarca había transpuesto a comienzos de marzo de 1992 un 83,9 por cien de las directivas aprobadas, mientras Luxemburgo sólo lo había hecho con un 60,8 por cien. España ocupa una posición intermedia, con un 71,8 por cien, y es propósito del Gobierno llegar a la fecha de 1 de enero de 1993 en una posición destacada. Como se ha comentado, en ocasiones el hecho de que estas normas tomen el revestimiento de normas nacionales oculta a los agentes económicos la amplitud de lo ya realizado. Se ha afirmado que el 65 por cien de las legislaciones nacionales son en la actualidad de origen comunitario. Sin entrar a discutir la exactitud de esta cifra, deberíamos ser conscientes del importante esfuerzo de adaptación que ya se ha venido realizando en los últimos años.

Otra tarea necesaria para asegurar la consecución del Mercado Interior en las fechas previstas es el recuento de las barreras todavía existentes y pendientes de supresión para 1993. En este sentido, la Comisión ha publicado un listado de 311 controles residuales que deberán ser eliminados. España se encuentra en este sentido en una posición muy adelantada con sólo 31, situándose sólo detrás de los Países Bajos y Dinamarca en este terreno.

En segundo lugar, un esfuerzo no menos importante es el de asimilación por parte de los agentes económicos del impacto que esta suponiendo la implantación del Mercado Interior. Este impacto se deriva de la creación de un conjunto de reglas de juego para un espacio económico de 380 millones de consumidores, entre los que se creará un marco de regulación armonizada y en los que tendrán que tenerse en cuenta nuevos parámetros económicos tales como el aprovechamiento de economías de escala o la intensificación de la competencia.

La Administración está intentando fomentar este proceso de asimilación de este nuevo marco europeo a través de la campaña "Acción Institucional 93" que pretende sensibilizar a los diferentes agentes económicos y sociales de las repercusiones del mismo.

En tercer lugar, es necesario tener presente la dimensión exterior del programa de Mercado Único de 1993. La Comunidad constituye una región mucho más abierta en sus intercambios con el resto del mundo que otros gigantes económicos como Estados Unidos o Japón, siendo la primera potencia comercial mundial y manteniendo unas relaciones privilegiadas con el resto de países europeos, así como del Mediterráneo, África o América Latina. Siendo consciente de ello, la Comunidad se ha preocupado por establecer una amplia red de acuerdos con diferentes naciones y organizaciones internacionales, que permitan extender los efectos dinamizadores del Mercado Único hacia el exterior, y muy en particular hacia las otras naciones del Continente europeo.

Fruto de esta preocupación está siendo el proyecto de constitución de un Espacio Económico Europeo, que extiende el principio de libre circulación de bienes y factores de producción a los países de la EFTA, así como los Acuerdos de Asociación recientemente firmados con Polonia, Hungría y Checoslovaquia.

Con ello, la Comunidad reafirma su voluntad de mantener su carácter abierto, alejando las reticencias de los que temían la creación de una "fortaleza", cerrada sobre sí misma.

Por último, es necesario tener presente que la Comunidad está en permanente evolución, y que el Tratado de la Unión acordado en Maastricht supone la creación de una Unión Económica y Monetaria en el seno de la Comunidad para 1997.

Ello hace que debamos empezar a pensar en la fecha de 1997 como un nuevo reto económico, que debe reforzar y multiplicar los efectos del Mercado Interior de 1993. La eliminación de barreras a la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, habrá de verse completada por un esfuerzo paralelo de coordinación de políticas económicas y de convergencia de resultados macroeconómicos.

Doce meses después de la fecha objetivo para la consecución del Mercado Interior, el 1 de enero de 1994, se producirá el paso a la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria, creándose el Instituto Monetario Europeo como embrión del futuro Banco Central Europeo. Para esta fecha, los elementos centrales del programa del Mercado Interior habrán comenzado a dejar sentir sus efectos positivos de dinamización de las economías comunitarias y se convertirán en un elemento creador de lo que Robert Schuman denominaba "solidaridad de hecho", convirtiéndose así en una base sólida sobre la que cimentar avances posteriores en el camino de la integración europea.

Carlos Westendorp es secretario de Estado para las Comunidades Europeas en el Ministerio de Asuntos Exteriores.