

## La UEM y la unión política

Manuel Conthe

**E**N diciembre de 1995, el Consejo Europeo de Madrid aprobó el llamado "Escenario para la introducción de la moneda única", rebautizó a ésta con el nombre de euro (en sustitución de la expresión ecu) y, descartando otras posibles fechas, estableció definitivamente el 1 de enero de 1999 como fecha de inicio de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Aunque la firmeza de las conclusiones aprobadas en Madrid debieran haber disipado cualesquiera dudas sobre el calendario de introducción del euro, los mercados financieros han atravesado períodos de moderado escepticismo, especialmente cuando, al doblar 1996, constataron que la economía alemana tardaba en cobrar vitalidad y el desempleo y el déficit mostraban una perturbadora tendencia al alza.

Pero, como ha ocurrido tantas veces en este largo *carrousel* hacia la moneda única, las tornas han cambiado a medida que avanza 1997. Varios factores han contribuido a ello. En el terreno político, la decisión del canciller Helmut Kohl de concurrir nuevamente como candidato a las elecciones de 1998 ha acreditado su firme voluntad de coronar en 1999 el viejo proyecto de la UEM, poniendo sordina a quienes en Alemania propugnaban su retraso. En el terreno económico, el afianzamiento de la mejora del ciclo económico, apoyado colateralmente por el fortalecimiento del dólar frente al marco alemán y las restantes monedas europeas; la relativa magnanimidad de las reglas aprobadas por Eurostat en febrero pasado sobre el cómputo de los déficit públicos en Contabilidad Nacional (entre ellas, la ausencia de una obligación de periodificar la carga financiera de los valores emitidos al descuento); y, en fin, la intensa reducción en los tipos de interés producida en algunos países (España, Portugal, Italia...) por el descenso en su tasa de inflación y la inminencia de la UEM, han sido factores que han permitido a la Comisión Europea efectuar en la primavera de 1997 unas previsiones optimistas, a cuyo tenor

Manuel Conthe, ex Secretario de Estado de Economía, es Consejero Económico y Comercial jefe de la Representación Permanente de España ante la UE.

la práctica totalidad de los Estados miembros –salvo Grecia– podrían cumplir los criterios de convergencia la primavera del año que viene.

Que sea nutrido el grupo de países que cumplan los criterios de convergencia allanará, ciertamente, el espinoso problema político de cómo alcanzar la mayoría cualificada precisa en el Consejo Europeo de la primavera de 1998 para fijar la lista de países que estén en condiciones de acceder a la moneda única: a la vista del escasísimo margen con el que varios de ellos satisfarán los criterios de déficit y deuda pública, sería extremadamente fácil para el eventual grupo de candidatos rechazados involucrar en el manto de la más estricta ortodoxia y bloquear la decisión del Consejo Europeo, restringiendo la lista de candidatos idóneos a un número tan reducido de países que la UEM resultara políticamente inviable.

Durante los últimos dieciocho meses, al margen de vaivenes en los mercados financieros, la Comisión Europea, el Instituto Monetario Europeo (IME) y los ministros de Economía y Hacienda han desarrollado el programa de trabajo fijado en las conclusiones de Madrid. Como fruto de esos esfuerzos, el Consejo Europeo celebrado en Amsterdam en junio de este año ha conseguido:

- Dar forma jurídica al llamado Pacto de Estabilidad a través de dos reglamentos del Consejo –uno, que precisa las multas y plazos del “procedimiento de déficit excesivo”, otro, que regula el procedimiento de supervisión de la evolución presupuestaria de los Estados miembros–, así como de una Resolución del Consejo Europeo por la que los Estados miembros y la Comisión se comprometen políticamente a no flaquear a la hora de multar al Estado que, sin causa justificada, incurra en déficit excesivo.

- Elaborar la resolución del Consejo Europeo sobre el nuevo Sistema Monetario Europeo (el llamado SME 2), que regulará las relaciones de tipo de cambio entre el euro y las monedas de los países de la Unión Europea (UE) no integrados en la UEM. Tal sistema será en realidad una simple adaptación del vigente SME al nacimiento del euro, que incorporará ahora *de iure* aquellos rasgos que *de facto* ya venían caracterizando al SME (así, las intervenciones marginales del Banco Central Europeo –BCE– podrán ser limitadas, podrán producirse intervenciones “intramarginales” convenidas y el BCE podrá instar al realiniamiento de una moneda).

- Preparar los reglamentos del Consejo que regularán jurídicamente la introducción del euro, así como la coexistencia de éste con las monedas nacionales durante el período 1999-2002.

Quedan todavía pendientes, sin duda, grandes decisiones, que pueden resumirse así:

- Obviamente, la fijación de la lista de países que iniciarán la UEM el 1 de enero de 1999.

- La determinación de los tipos de conversión de las monedas entre sí y con el euro. En cuanto a los tipos de conversión entre monedas (esto es, en la práctica, el tipo de cambio de cada una de ellas respecto al marco alemán) parece afianzarse la solución más obvia y, al mismo tiempo, más congruente con el criterio de convergencia de tipo de cambio: a saber, la utilización de los tipos de cambio centrales vigentes en el SME. No obstante, ese criterio deberá coherenciarse con el principio de continuidad nominal entre el actual Ecu-cesta y el futuro euro (esto es, su sustitución en relación 1 a 1), principio igualmente reafirmado en las Conclusiones de Madrid.<sup>1</sup>

- Las medidas prácticas que faciliten a ciudadanos y empresas la transición de las antiguas monedas nacionales al euro y permitan la coexistencia de ambas unidades durante el período 1999-2002. Entre tales cuestiones destacan la del etiquetado (¿se exigirá, por ejemplo, el doble etiquetado de precios, tanto en moneda nacional como en euros?) o la del uso del euro por las administraciones públicas nacionales.

El inicio de la UEM, durante muchos años una lejana meta, está hoy ya a la vista. No debe ocultarse, sin embargo, la posible presencia de escollos en la fase final de la travesía, relacionados principalmente con la situación económica y la vida política en Francia y Alemania, dos países esenciales para el arranque de la UEM.

En lo relativo a Francia, la campaña de las elecciones legislativas de este año dejó al descubierto ciertas divisiones de la entonces mayoría conservadora sobre la moneda única. Por otro lado, el Partido Socialista matizó su apoyo al proyecto de UEM y formó coalición con el Partido Comunista, abiertamente hostil a la moneda única y al Pacto de Estabilidad. Pero la experiencia política comparada muestra que las vacilaciones y dudas frente a la UEM suelen tornarse en firmes adhesiones una vez que, coronadas con éxito las elecciones, el nuevo Gobierno percibe el efecto moderador de la perspectiva de la moneda única sobre los tipos de interés. Así pues, no parece probable que las últimas elecciones legislativas puedan

1. Un reciente análisis de esta cuestión puede encontrarse en “EMU, getting the endgame right”, David Begg, Francesco Giavazzi, Jürgen von Hagen y Charles Wyplosz, Centre for Economic Policy Research, Londres, 1997.

entrañar modificaciones sustanciales en el proyecto de la UEM, incluso ahora que se abre un nuevo período de cohabitación política entre el presidente Jacques Chirac y una mayoría dirigida por el Partido Socialista.

En lo que atañe a Alemania, es cierto que el Bundestag y el Bundesrat, al aprobar la ley de ratificación del tratado de la Unión Europea, añadieron una declaración institucional que exige el voto favorable del Bundestag con carácter previo al paso a la fase final de la UEM. Dicha declaración señala, además, lo siguiente: "Para el paso de la segunda a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria deberán interpretarse de manera estricta los criterios de estabilidad acordados... Tal decisión no debe orientarse por criterios de oportunidad, sino que deberá hacerlo en función de las circunstancias económicas reales. La propia naturaleza de los criterios de convergencia determina que su satisfacción no sólo deberá estar asegurada estadísticamente. Por el contrario, su satisfacción duradera deberá ser creíble desde la perspectiva global del desarrollo del proceso de convergencia. La futura moneda única europea deberá ser y mantenerse tan estable como lo es hoy el marco alemán."

Tal declaración fue tenida muy en cuenta por el Tribunal Constitucional Federal cuando, en su famosa sentencia de 12 de octubre, declaró conforme a la Constitución alemana la ratificación del tratado de Maastricht.<sup>2</sup> Pero precisamente el hecho de que la propia Alemania cumplirá "raspando" los criterios de déficit y deuda pública facilitará la aceptación por el Bundestag de la decisión política que le proponga Kohl.

### Unión económica y monetaria y unión política

La relación que existe entre el proyecto de UEM y el de unión política dista mucho de ser cuestión pacífica.<sup>3</sup> Simplificando sobremanera, cabe identificar tres grandes concepciones: la de quienes —muchos— ven la moneda única como un paso decisivo hacia la unión política en Europa; la de quienes —bastantes— consideran que instaurar la moneda única sin que exista un grado suficiente de unión política equivale a poner la carreta delante de los bueyes y terminará en fracaso; y, finalmente, la de quienes —pocos— no ven vín-

2. Un detallado análisis puede encontrarse en "La Constitucionalidad de la Unión Europea en Alemania (la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 12 de octubre de 1993)", Mariano Bacigalupo, *Gaceta Jurídica de la CE*, abril, 1997.

3. En "Hacia la Unión Monetaria", *POLÍTICA EXTERIOR*, nº 45, hice una amplia exposición.

culos esenciales entre ambos proyectos y, sin negar las ventajas de una mayor integración política para el funcionamiento de la UEM, consideran ésta viable sin necesidad de ulteriores avances políticos hacia una Europa de corte federal.

Aunque las tres concepciones contienen elementos valiosos, comenzaré exponiendo la tercera, con la que me identifiqué más.

— *La UEM, un avance en la integración económica.* Para los defensores de esta concepción, la UEM no es sino la culminación de un largo proceso de integración económica que se inició en 1957 en el tratado de Roma y ha tenido numerosos jalones (entre ellos, la creación del Sistema Monetario Europeo en 1978, la firma del Acta Única en 1985, o la aprobación en Madrid, en junio de 1989, del Informe Delors). La trascendencia política de la culminación de ese largo proceso de integración económica es incuestionable. De ahí precisamente que en 1990 el Consejo Europeo de Dublín decidiera, a sugerencia de Kohl, que, junto a la conferencia intergubernamental que iba a encargarse de preparar el tratado por el que se consagraría la UEM, se celebrara en paralelo otra conferencia sobre unión política, de forma que el nuevo tratado que saliera de ellas —el luego llamado tratado de Maastricht— encuadrara la UEM dentro del proyecto más amplio de la unión política. Aunque el tratado definió con precisión los rasgos fundamentales de la UEM, sólo pudo trazar un esbozo en materia de unión política, motivo por el que se previó ya entonces que se iniciaría en 1996 una nueva conferencia intergubernamental sobre unión política.

Ahora bien, que la UEM tenga una indudable dimensión política, no excluye que tenga su propio fundamento económico. En efecto, la introducción de la moneda única constituirá la culminación del Mercado Único, pues la existencia de monedas nacionales no sólo entraña costes de transacción y limita la transparencia de precios en los mercados de bienes y servicios, sino que impide una integración genuina y completa de los mercados financieros; por otra, una moneda única que herede la solidez de las monedas europeas de más prestigio proporcionará a la Unión un marco macroeconómico de precios estables y bajos tipos de interés, condiciones precisas para el crecimiento de la actividad productiva y del empleo.

La UEM entrañará, pues, dos grandes ventajas. En primer lugar, la ventaja microeconómica del perfeccionamiento del Mercado Único, con la consiguiente reducción de los costes de transacción, la mejora de la transparencia de precios, la desaparición de las incertidumbres de tipo de cambio y la plena integración de los mercados

financieros nacionales. En segundo lugar, la ventaja macroeconómica de unos tipos de interés estructuralmente bajos. Obsérvense, no obstante, que mientras que la primera ventaja será un efecto automático de la moneda única y beneficiará a todos los miembros de la nueva UEM, la segunda —la moderación de los tipos de interés— tiene escaso valor para Alemania —que ya ha venido gozando de ellos sin necesidad de UEM y que lo que teme es perderlos cuando el euro sustituya al marco— y, además, sólo se hará realidad si el euro hereda la buena reputación financiera del marco alemán. De ahí precisamente la importancia de los criterios de convergencia.

— *La UEM, fermento de la unión política.* Ésta es la concepción más clásica dentro de la construcción europea. Entronca directamente con el “funcionalismo” de los padres de la Europa comunitaria (Monnet, Schumann...): dadas las dificultades de avances políticos directos, el estrechamiento de los vínculos políticos entre los tradicionales enemigos —Alemania y Francia— debe lograrse mediante “realizaciones concretas” en el terreno económico que creen progresivamente una “solidaridad de hecho”.

De la visión de la moneda única, el euro, como paso decisivo en la integración política de Europa participa uno de los principales motores de la integración europea contemporánea, el canciller Kohl. También lo hace la gran mayoría de los responsables políticos de los restantes Estados miembros, incluido, desde luego, Jacques Chirac. Goza de especial predicamento en los Ministerios de Asuntos Exteriores y en la Comisión. Bajo esta concepción, la moneda es un atributo esencial de la soberanía política: compartirla, pues, representa un paso supremo hacia unión política.

Curiosamente, esta concepción es compartida por los más acérrimos enemigos del euro, a saber, los *euroescépticos* británicos, que, además de atribuir a la moneda ese profundo contenido político, aderezan su razonamiento afirmando que la moneda única acrecentará el desempleo de varios países continentales —especialmente los actuales beneficiarios del Fondo de Cohesión—, lo que será un semillero constante de peticiones de ampliación del presupuesto de la Unión Europea y, a la postre, conducirá a una Europea federal.

Para los *européistas* que profesan esta concepción, la posibilidad de que algún Estado miembro —especialmente Italia, cuya capital da nombre al tratado original que creó la Comunidad Económica Europea— no satisfaga los criterios y, por consiguiente, no pueda integrarse en la fase final de la UEM produciría una dolorosa fractura política en el seno de la Unión, contraria precisamente a la fina-

lidad política última con la que conciben la moneda única. De ahí que reiteren la necesidad de cierta “flexibilidad política” a la hora de interpretar los criterios y establecer la lista de países idóneos para la UEM. Los *euroescépticos*, por el contrario, han puesto especial énfasis en el incumplimiento casi generalizado de los límites de déficit y deuda pública y los múltiples artificios contables ideados para defraudar (*fudge*) los criterios del tratado.

Esta concepción encierra algo de verdad, pues la moneda ha tenido a menudo una estrecha conexión con fenómenos políticos y, sobre todo, militares. Así, la historia económica está plagada de ejemplos de guerras que no fueron financiadas mediante impuestos, sino mediante la expansión monetaria y la inflación; de forma que compartir la misma moneda y encomendar la política monetaria a un sistema de bancos centrales autónomos del poder político implica cegar la vía clásica de financiación de las guerras. De igual modo, la instauración de una moneda única dificultará la eventual introducción de medidas nacionales de control de cambios y de restricciones comerciales típicamente asociadas a los conflictos bélicos. No es, por ejemplo, casual que en las sucesivas enmiendas constitucionales que se han propuesto en EEUU para equilibrar el presupuesto se dejaran en suspenso las reglas de disciplina presupuestaria en caso de guerra.

Pero tampoco deben exagerarse los vínculos políticos nacidos de compartir una misma moneda. La historia europea reciente está plagada de uniones monetarias (la Unión Soviética y el rublo; Yugoslavia y el dínar...) que se disolvieron con rapidez e incluso terminaron de forma cruenta, a pesar de que los ciudadanos de uno y otro bando usaban la misma moneda desde hacía años. En un terreno mucho más próximo a la realidad política española y europea, que dos países como Bélgica y España pasen a compartir el euro a partir de 1999 ¿hará, por ejemplo, a un juez belga más proclive a permitir la extradición a España de un presunto terrorista etarra? El ejemplo, aunque aparentemente pintoresco, pretende subrayar un hecho: la moneda suele ser la *manifestación* de la unión política, más que su *fermento*.

En la historia de la integración europea posterior a la Segunda Guerra mundial, la integración económica fue vista por muchos como un sucedáneo de la integración política, ante las dificultades que planteaba para acometerla directamente el todavía vivo recuerdo de la contienda (recuérdese, especialmente, la negativa francesa en 1954 a ratificar la Comunidad Europea de Defensa). La estrategia seguida fue acertada y contribuyó a asentar un clima de paz entre

los antiguos beligerantes. Pero la estrategia tiene límites si lo que se pretende es alcanzar una genuina unión política: lograrla requerirá avances significativos en cuestiones de Justicia e Interior (el llamado tercer pilar) y de Política Exterior y de Seguridad Común (el llamado segundo pilar). Sería ingenuo pensar que compartir la misma moneda será un paso decisivo, o incluso significativo, hacia la unidad política en Europa.

— *La unión política, condición de éxito de la UEM.* Esta concepción es en buena medida antitética de la precedente: mientras que para aquélla la moneda única conducirá, a plazo, hacia la unión política, para ésta no se debe dar el paso hacia la moneda única si no existe ya un grado suficiente de integración política. Dentro de este enfoque cabe incardinar al menos tres ideas, muy distintas entre sí:

○ La idea de la “cultura de la estabilidad”. Los defensores de esta concepción —entre los que destaca Hans Tietmeyer, el actual presidente del Bundesbank— consideran esencial que sólo se integren en la UEM aquellos países en cuya opinión pública e instituciones políticas esté arraigada firmemente, al abrigo de vaivenes electorales, la aceptación de una “política económica orientada a la estabilidad”; esto es, exista una inequívoca adhesión social a la estabilidad de precios y la disciplina presupuestaria. Quienes defienden esta visión muestran lógico recelo a una UEM que vaya más allá de ese llamado “núcleo duro” de países que, como los del Benelux o Austria, han aceptado desde hace años el indiscutible liderazgo monetario del Bundesbank; en el caso de Francia, reconocen el giro copernicano de la política económica francesa desde 1983, pero, aunque raras veces las exterioricen, albergan en el fondo dudas de que esa conversión haya calado definitivamente en el electorado.

○ La idea del “gobierno económico de Europa”. Según esta concepción, de gran abolengo en Francia, resulta esencial contraponer al poder monetario del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) un órgano político igualmente poderoso que concentre poderes en materia de política fiscal. Tradicionalmente, Francia mantuvo que ese contrapeso político debía ser el propio Consejo Europeo, cuyas “grandes orientaciones de política económica” deberían ser tomadas en cuenta por los Bancos Centrales. El Ejecutivo francés captó, sin embargo, al vuelo la idea de un “Consejo de estabilidad” propuesto en noviembre de 1995 por el ministro de Finanzas alemán Theo Waigel como parte de su pacto de estabilidad y desde entonces ha venido dando ese tranquilizador nombre a la reunión de ministros de Economía y Hacienda de los países que se integren en la moneda única. La propuesta francesa se

ha recibido con enorme suspicacia en Alemania, especialmente en el Bundesbank, que ha visto en ella un intento de limitar la independencia del futuro Banco Central Europeo.

○ La idea de los “estabilizadores automáticos”. Dentro de esta corriente pueden incluirse los múltiples académicos —especialmente anglosajones— que han criticado el proyecto europeo de UEM por entrañar la prematura renuncia a un instrumento de ajuste de las economías nacionales, el tipo de cambio, antes de que existan los mecanismos equilibradores propios de los Estados federales.

La novedad, sin embargo, viene representada por quienes, aceptando —al menos tácitamente— que la UEM planteará a sus miembros nuevas exigencias no previstas en el tratado de Maastricht, conscientes de la oportunidad que les brindaba el desarrollo de la Conferencia Intergubernamental, han propuesto en los últimos meses que se haga extensiva a la UEM la cláusula de “flexibilidad” o “cooperación reforzada” que inicialmente se concibió para materias propias de Política Exterior y de Seguridad Común y de Justicia e Interior.

### ¿Flexibilidad en la UEM?

En el marco de la última Conferencia Intergubernamental, la presidencia holandesa, haciéndose eco del sentir de varios países (especialmente Benelux, Francia y Alemania) propuso incorporar al tratado diversos artículos que permitirían aplicar el nuevo régimen de la “cooperación reforzada” a ciertos ámbitos de la Comunidad Europea (esto es, del “primer pilar”, dentro del que figura la UEM).

De acuerdo con dicho régimen aprobado finalmente en el Consejo Europeo de Amsterdam como Sección Y del nuevo Tratado, cierto subconjunto de Estados miembros podrían adoptar decisiones que resultarían exclusivamente vinculantes para ellos, pero no para los Estados que hubieran optado por no participar en la cooperación.

Como es sabido, según el art.109K del vigente tratado, una vez iniciada la fase final de la UEM, los Estados que todavía no participan en ella tendrán suspendido el derecho de voto en la adopción de ciertas decisiones específicas de esa fase (imposición de sanciones a los Estados con déficit presupuestarios excesivos, acuerdos internacionales de tipo de cambio, elección de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE). Pero la suspensión del derecho de voto de los Estados no participantes se limita estrictamente a esos supuestos. Precisamente el propósito de una eventual aplicación de la nueva

cláusula de “flexibilidad” aplicable a la UEM sería permitir a los Estados participantes en la moneda única adoptar decisiones que, aplicables sólo a ellos, no precisen tampoco del voto favorable de los restantes Estados.

La pretensión de extender la “flexibilidad” a la UEM parte de la hipótesis de que ésta no está adecuadamente configurada en el tratado: la moneda única creará o exacerbará problemas que sólo podrán resolverse en el seno de la UE, reconociendo a los Estados participantes una capacidad decisoria especial, restringida a sus miembros.

¿Cuáles podrían ser esos problemas para cuya solución se reclama un régimen institucional de “flexibilidad”? Un repaso de la literatura académica y de los debates políticos recientes sobre la UEM permite identificar dos preocupaciones distintas:

- La UEM no es un área monetaria óptima.
- La moneda única exacerbará la “desfiscalización competitiva” entre Estados miembros; esa perniciosa competencia entre Estados pudiera también manifestarse en otras variables que influyen sobre la localización empresarial (cargas sociales, exigencias medioambientales...).

### La UEM y las “áreas monetarias óptimas”

Apoyándose en la teoría de las “áreas monetarias óptimas”, muchos economistas (especialmente anglosajones) han señalado que la UEM consagrada en el tratado de Maastricht adolece de dos graves defectos que la hacen vulnerable frente a *shocks asimétricos* (crisis económicas que no afecten por igual a todos los miembros de la UE):

- En primer lugar, por razones históricas, culturales y lingüísticas, en la UE no existe apenas movilidad de la mano de obra, a diferencia de lo que ocurre en países como Estados Unidos (país en el que se estima que ¡el 17 por cien de los ciudadanos cambia de residencia cada año y un tres por cien cambia incluso de Estado!).
- En segundo lugar, tampoco existirán en la UEM mecanismos centralizados de ingresos y gastos públicos a nivel de la UEM (por ejemplo, caja única de la Seguridad Social, impuesto europeo sobre la renta, seguro europeo de desempleo) que puedan actuar como “estabilizadores automáticos” para aquellos Estados afectados por crisis temporales.

Así, cuando a mediados de los años ochenta el descenso del precio del petróleo representó un *shock asimétrico* para Texas, la eco-

nomía tejana, integrada en la “unión monetaria” estadounidense, encajó el golpe gracias a dos factores: la emigración hacia otros Estados y la mejora automática de la contribución neta tejana al presupuesto federal (pago de menos impuestos y percepción de mayores ayudas). Otro tanto cabe afirmar respecto a la crisis que sufrió California a principios de los años noventa, como consecuencia de la crisis del sector inmobiliario: gracias, especialmente, a la progresividad del impuesto sobre la renta, la recaudación tributaria en California de impuestos federales se redujo entre 1991 y 1994, lo que contribuyó a aliviar la crisis económica en dicho Estado.

En ausencia de esos dos factores compensatorios —esto es, la migración y los “estabilizadores automáticos”—, la ausencia de un dólar “tejano” o “californiano” que pudiera devaluarse frente al dólar “federal” hubiera entrañado un fuerte aumento del desempleo.

Por el contrario, siguen afirmando los teóricos de las “áreas monetarias óptimas”, el tratado de Maastricht ha configurado una UEM en la que la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste no se ve acompañado de los otros dos mecanismos estabilizadores (si exceptuamos, ciertamente, el “mecanismo antishock” no automático establecido en el artículo 103A.2).

Del anterior razonamiento pueden extraerse tres conclusiones alternativas:

- 1.- La UEM es un proyecto mal concebido, que elevará el desempleo en aquellos países que sufran crisis específicas. Ésta es la tesis predilecta de muchos académicos, especialmente anglosajones, así como de los *euroescépticos* británicos.
- 2.- La UEM debe circunscribirse a un “núcleo duro” de países en torno a Alemania, cuya mayor homogeneidad e interdependencia económicas hacen menos probables los *shocks asimétricos*.
- 3.- La UEM debiera dotarse idealmente, al menos a medio plazo, de “estabilizadores automáticos”. Además, sería conveniente facilitar la libre circulación de trabajadores o, al menos, hacer más flexibles los mercados de trabajo nacionales.

En realidad, la cuestión del buen funcionamiento de los mercados de trabajo fue suscitada tardíamente por Reino Unido durante la Conferencia Intergubernamental de 1991, pero quedó orillada ante las suspicacias provocadas por las verdaderas intenciones británicas al plantearla y ante las graves dificultades políticas que conllevaba. Posteriormente, volvió a ser abordada, tímidamente, en 1993 por el presidente Jacques Delors en el “Libro Blanco sobre la competitividad, el crecimiento y el empleo”, cuyo debate en sucesivos Consejos

Europeos tuvo por fruto –de dudoso valor práctico– el posterior acuerdo de que todos los Estados miembros presenten regularmente programas nacionales de empleo. Una secuela de esas preocupaciones es el deseo de varios países de incorporar al tratado un nuevo capítulo sobre empleo; pretensión, sin embargo, que hasta hace poco tenía la oposición de Alemania y del gobierno conservador británico.

La idea de los “estabilizadores automáticos” sólo fue defendida tímidamente por España en el otoño de 1990, en el documento titulado “Sin cambiar de rumbo” (“*Staying the course*”) que distribuyó en vísperas del Consejo Europeo extraordinario de Roma, meses antes del inicio de las conferencias intergubernamentales. Pero el profundo calado político de esta idea (¡nada menos que crear un IRPF o un seguro de desempleo europeos!) y la abierta hostilidad de varios países a medidas de esa trascendencia hicieron que ni siquiera España volviera a suscitarse el asunto a lo largo de la Conferencia.

### La UEM y la deslocalización de los capitales

Cuando en 1988 se aprobó la Directiva de liberalización de los movimientos de capital, el Consejo fue plenamente consciente del margen adicional que se abría a la elusión de los impuestos que gravan las rentas del capital (cuestión púdicamente denominada “fiscalidad del ahorro”, expresión que hace más tolerable políticamente la efectiva desfiscalización de tales rentas).

De ahí que previera la creación de un grupo de trabajo que, constituido durante la primera presidencia española y presidido por el entonces secretario de Estado, José Borrell, concluyó sus reuniones infructuosamente, ante la oposición de Luxemburgo y de Reino Unido al intento de aprobar por unanimidad la propuesta de armonización presentada por la Comisión.

Uno de los argumentos más sólidos de quienes se opusieron a la Directiva radicaba en su limitado ámbito geográfico: en tanto se refiera exclusivamente a los países miembros de la UE, pero no a otros países (por ejemplo Suiza), la Directiva tan sólo conseguiría desplazar la evasión de capitales hacia fuera de la Unión.

El problema de la desfiscalización competitiva fue suscitado nuevamente por el comisario de Mercado Interior y Fiscalidad, Mario Monti a los ministros de Economía y Hacienda en Verona en abril de 1996 y, tras concitar el interés de varios países –entre ellos, Alemania– dio pie a la creación de un grupo de altos funcionarios sobre fiscalidad, que inició sus sesiones en marzo de 1997 y se

esfuerza por aprobar un código de conducta que, sin tener carácter jurídicamente vinculante, ejerza una adecuada presión moral que modere la competencia tributaria entre Estados.

¿Acrecentará la introducción de la moneda única el problema de la deslocalización de los capitales? En lo relativo al capital mobiliario, se dice, la introducción del euro, al entrañar la supresión de comisiones y riesgos de cambio, eliminará la barrera técnica y psicológica a la movilidad de los capitales: la existencia de “habitats” monetarios nacionales. No es descabellado pensar que el tradicional atractivo de Luxemburgo para los capitales belgas deriva no sólo del régimen tributario aplicable en el Gran Ducado, sino también de la existencia de una unión monetaria belgo-luxemburguesa, especialmente tras la supresión a finales de los años ochenta del régimen de doble mercado.

En lo relativo a la inversión productiva, se sigue diciendo, la introducción del euro, al aumentar la transparencia y comparabilidad de precios y costes, podría hacer más visibles las diferencias en el régimen tributario aplicable a las sociedades y demás personas jurídicas. El riesgo sería extensible a otras variables distintas de las fiscales (ayudas públicas, cargas sociales...) que influyen igualmente sobre la competitividad y localización de las empresas, lo que podría agudizar la competencia entre Estados y conducir a una perniciosa carrera por aligerar tales cargas.

Los argumentos expuestos tienen más peso en lo relativo al capital mobiliario –esto es, respecto a la evasión de las rentas de capital– que a la deslocalización de la inversión productiva: mientras que el desplazamiento del capital mobiliario se verá, sin duda, facilitado por la unión monetaria, las decisiones de localización empresarial resultarán sólo marginalmente afectadas por la moneda única.

Así pues, el inicio de la UEM pudiera agudizar el proceso de “desfiscalización competitiva”, especialmente en lo relativo al capital mobiliario. En el fondo, las razones para armonizar la fiscalidad indirecta dentro del Mercado Único –mediante el establecimiento de tipos mínimos– guardan un profundo parecido con las razones teóricas para armonizar la fiscalidad directa aplicable a los capitales dentro de la UEM.

### ¿Es precisa la “flexibilidad” en la UEM?

De lo expuesto anteriormente se desprende que, en efecto, la UEM configurada en el tratado dista de ser perfecta y admitiría

mejoras teóricas. Ahora bien ¿justifican esas imperfecciones la inclusión en el tratado de una cláusula de “flexibilización” aplicable a la UEM?

La respuesta debe ser negativa. En efecto, las eventuales “mejoras” de la UEM presentan ciertas características:

– Pueden identificarse con relativa precisión: armonización de la fiscalidad directa, creación de un impuesto sobre la renta “federal”, creación de un seguro de desempleo “federal”, etc.

– Presuponen un grado de integración política muy superior a la consagrada en los Tratados de Maastricht y Amsterdam.

– Podrían ponerse en práctica, al menos inicialmente, al margen del tratado, sin perjuicio de que más adelante quedaran incorporadas a él. ¿Qué impediría, por ejemplo, que Francia y Alemania, actuando al margen del tratado, integren sus sistemas de desempleo o, en un paso supremo hacia la unión política, pongan en común cierto tramo de su IRPF? Sería pintoresco, por cierto, que Francia y Alemania dieran ese paso histórico al tiempo que en España se intensifica la cesión a las Comunidades Autónomas de los impuestos directos.

– En el caso de medidas contra la “desfiscalización competitiva”, su eficacia estará en función de su ámbito geográfico de aplicación: su aplicación por un número limitado de países acrecentará el atractivo fiscal de aquellos que no la apliquen.

Esa fue una de las razones principales por las que fracasaron las negociaciones sobre fiscalidad de capital que tuvieron lugar en el año 1989, a pesar de que la propuesta de directiva afectaba a todos los Estados miembros. Con más razón fracasaría en el futuro una decisión sobre fiscalidad que, adoptada en virtud del régimen de “cooperación reforzada”, no vinculara a los países que no participen en la moneda única.

– Finalmente, si las señaladas “mejoras” se adoptaran en virtud de un procedimiento de “cooperación reforzada” y su aceptación se exigiera con carácter previo a cualquier país que se incorpore con retraso a la UEM, se estaría vulnerando uno de los principios que, implícito en el tratado, fue formulado expresamente en las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995: a saber, que las condiciones aplicables a la “primera hornada” de países integrados en la moneda única serán las mismas que las aplicables a quienes se integren con posterioridad.

En suma, la nueva cláusula de “flexibilidad” prevista en el Tratado de Amsterdam no se aplicará prácticamente nunca en el

ámbito de la UEM en unos casos, por el enorme calado político de las decisiones (por ejemplo, establecimiento de “estabilizadores automáticos”), inconcebible sin una modificación ulterior del tratado; en otros, por la ventaja relativa que producirían en favor de Estados miembros no participantes (por ejemplo, medidas contra la desfiscalización competitiva).

## Conclusión

De cuanto antecede pueden extraerse las siguientes conclusiones:

– El proyecto de UEM avanza con rumbo firme según el calendario establecido en el tratado de Maastricht y en las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid. Su proximidad ha dejado ya sentir su influencia en varios países, entre ellos España, que se han beneficiado de rebajas históricas de sus tipos de interés, una de las ventajas esenciales de pertenecer a la UEM.

– La UEM tendrá una trascendencia política limitada. Quien aspire a nuevos avances hacia la unión política, deberá buscarlos en los capítulos de Justicia e Interior y Política Exterior y de Seguridad Común.

– La UEM, viable tal y como se concibió en el tratado de Maastricht, vería facilitado su funcionamiento en caso de crisis asimétricas graves si se incardinara dentro de una Unión Europea de corte federal. Pero los cambios precisos para ello –entre ellos, la creación de “estabilizadores automáticos”– tendrían una profunda trascendencia política e incluso constitucional, y no podrían articularse amparándose en una eventual aplicación a la UEM del nuevo régimen de “cooperación reforzada” o “flexibilidad” consagrada en el flamante Tratado de Amsterdam.