

**El proceso de ampliación  
de las Comunidades Europeas:  
de la Europa de los Seis  
a la Europa de los Quince**

## **EL PROCESO DE AMPLIACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: DE LA EUROPA DE LOS SEIS A LA EUROPA DE LOS QUINCE**

**Salvador Forner Muñoz  
Catedrático de Historia Contemporánea  
Universidad de Alicante**

Cuando se me propuso desarrollar esta ponencia sobre el proceso de ampliación de las Comunidades Europeas, desde sus orígenes hasta la actualidad, pensé que la reflexión sobre ese proceso debía realizarse tanto en clave de pasado como de presente y de futuro.

La oportunidad de esa reflexión, cuando se cumplían los 50 años de la denominada "Declaración Schuman", me parecía más que evidente. No sólo por ese valor simbólico que a menudo damos los historiadores a determinados periodos temporales, múltiples o divisores del siglo, sino sobre todo porque esos cincuenta años transcurridos permiten contemplar ya, con una perspectiva de cierto distanciamiento, un proceso histórico -el de la integración europea- que ha sido determinante para la evolución de Europa -al menos de la Europa occidental- en unas coordenadas de cooperación y entendimiento pacífico, inéditas hasta mediados del siglo XX.

Y es que hay determinadas acciones humanas, determinados hechos, casi inadvertidos en su momento, que no adquieren su auténtica dimensión hasta que el transcurso del tiempo no deja ver sus efectos y sus potencialidades sobre las generaciones posteriores. Eso ha ocurrido con la propuesta que el 9 de mayo de 1950 hizo Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, a Alemania y a otros países europeos en la que se contenía el germen de lo que posteriormente iba a ser la primera de las comunidades europeas. Hasta el punto de haber adquirido dicha fecha el valor simbólico de "día de Europa" que actualmente le atribuimos.

Contemplada en su estricto contexto esa declaración del ministro francés no dejaba de ser una mera propuesta de acuerdo de libre comercio, limitada además al sector carbonífero y del acero, pero si la analizamos desde una perspectiva temporal más amplia, tanto desde el punto de vista de los antecedentes como desde el

punto de vista de la evolución posterior de la Europa Occidental, habremos de concluir que esa fecha del 9 mayo de 1950 representa un hito excepcional en la historia del siglo XX europeo. Se trata de una fecha bisagra que señala la división de ese siglo en dos mitades. Una primera mitad agitada y convulsa, marcada por las que algún historiador ha denominado acertadamente guerras civiles europeas. Una etapa en la historia del viejo continente caracterizada por la crispación que origina la extrema polarización ideológica y la exacerbación de los sentimientos nacionalistas y que da paso al totalitarismo como fenómeno inédito hasta entonces en la sociedad europea. En su capacidad para organizar grandes matanzas por medio del Estado y en nombre de una ideología, dicho fenómeno tuvo su prólogo en la Primera Guerra Mundial, con su millonario y macabro saldo de muertos, desaparecidos e inválidos, que sumió en la más absoluta de las barbaries a la que se suponía civilización más avanzada del momento.

El terrible saldo de destrucción que arrojó la contienda originó profundas corrientes de pesimismo intelectual y político pero, desafortunadamente, no sirvió para establecer alternativas válidas para una reconstrucción de Europa basada en el entendimiento y la cooperación entre las distintas naciones. Por el contrario, el Tratado de Versalles, inspirado más en el revanchismo que en la necesaria generosidad con Alemania que las circunstancias exigían, fue simultáneamente epílogo y prólogo de las dos grandes tragedias europeas de la primera mitad del siglo XX.

Es cierto que en el período de entreguerras hubo actuaciones y propuestas encaminadas a desterrar el enfrentamiento y a abrir una camino de unidad entre los europeos. Los nombres de Ortega, de Coudenhove o de Aristide Briand ocupan en dicho sentido un destacado lugar como precursores, quizá excesivamente precoces para el contexto del momento, de un proyecto de unidad que no empezaría a dar sus primeros pasos efectivos hasta después de la Segunda Guerra. Fue preciso que los europeos tropezasen dos veces en la misma piedra para que la perspectiva de una convivencia estable y fructífera comenzase a plantearse como la solución más racional a las rivalidades precedentes.

Los dos finales de guerra se saldaron con la derrota de Alemania pero fueron muy diferentes en lo tocante a la solución dada al llamado "problema alemán". El Tratado de Versalles cerró

en falso el citado problema al prevalecer en dicha solución el temor de Francia ante una futura recuperación alemana y, como ya se ha dicho, constituyó el germen del posterior enfrentamiento. Pero en 1945 las condiciones de la derrota alemana fueron cualitativamente muy distintas. La primera guerra terminó con una rendición sin ocupación mientras que en la segunda se produjo todo lo contrario, una ocupación sin rendición. Quizá por ello el problema alemán pasó a convertirse en un problema europeo e incluso mundial dado el protagonismo de los Estados Unidos en la solución de la contienda y los inmediatos acontecimientos posteriores que desembocaron en la llamada "guerra fría". Lo que ocurriese en el futuro con Alemania pasaba a ser responsabilidad plena de los aliados, y ese futuro no podía dissociarse del de una reconstrucción de Europa en su conjunto en la que aquella no podía quedar al margen. El propio Plan Marshall, al fomentar la cooperación económica de los países europeos para que la ayuda americana a la reconstrucción europea cumpliera los mayores efectos, estimuló la posibilidad de un proyecto unitario en el que la reconciliación francoalemana habría de convertirse en eje fundamental.

No es de extrañar que, tras el final de la segunda guerra, surgieran con fuerza movimientos de signo federalista que propugnaban la apertura de un proceso constituyente europeo. La cooperación y el entendimiento de las naciones europeas tras la primera trágica mitad del siglo se planteaba, bajo la fórmula federal, como la respuesta más racional a los nuevos retos que el presente y el futuro planteaban a los europeos. Pero era una respuesta prematura, como bien demostró el Congreso de La Haya de 1948 tras el que las aspiraciones federalistas se manifestaron incapaces de prevalecer frente al enorme peso histórico de las soberanías existentes.

Es en este contexto en el que Jean Monnet, ministro de Comercio en 1945 con De Gaulle y Comisario del "Plan de Modernización y Recuperación de Francia", impulsó la propuesta de un proceso de unidad europea mucho más modesto, basado en realizaciones comunes de tipo concreto que permitieran avanzar progresivamente hacia esa unidad, conocido como "funcionalismo". Es este hombre, Monnet, quien está detrás de Schuman e impulsa su iniciativa del año 1950 a la que más arriba nos referíamos.

Como consecuencia de la misma se estableció en 1951 la primera Comunidad europea, la del carbón y del acero (CECA), en la que seis países constituyeron un mercado común para dichos



productos, poniendo en práctica por primera vez la metodología funcionalista de Jean Monnet. Pero el Tratado por el que se establece dicha primera comunidad va en sus intenciones mucho más allá. Una prueba de ello es la constante alusión que, en el preámbulo del mismo, se hace a la consecución de una paz duradera como objetivo básico del Tratado, en sustitución de las rivalidades seculares mantenidas por los países firmantes. El Tratado crea, además, una serie de instituciones para su regulación que son ya el embrión de las futuras instituciones europeas: Comisión, Parlamento, Consejo de Ministros y Tribunal de Justicia, y cuya explicación última cabe buscar en el proyecto de futuro unitario, del cual el Tratado CECA es el primer escalón.

Desde este primer Tratado hay que interpretar la construcción de la Unidad Europea como un proceso histórico de realizaciones ya consolidadas pero también como un proyecto siempre abierto y nunca acabado. Proceso y proyecto que, en su materialización y en sus expectativas, ha tenido estancamientos y altibajos, pero hasta ahora sin retrocesos significativos. Dos vectores han marcado el desarrollo del mismo: la profundización y la ampliación, con una trayectoria que se inicia con sólo seis países para llegar a los quince actuales y que va de ese Tratado inicial del Carbón y el Acero hasta la constitución de la Unión Monetaria Europea y el establecimiento de una moneda única de la que ya disponen una gran mayoría de los países de la Unión Europea.

En los cincuenta años transcurridos desde la Declaración Schuman hasta el nuevo siglo ha habido una serie de hitos significativos que jalonan el proceso y el proyecto de unidad europea. Algunos decepcionantes, quizá porque estuvieron prematuramente planteados. Tal fue el caso de la Comunidad Europea de Defensa, acordada inicialmente en mayo de 1952 por los representantes de los seis países pertenecientes a la CECA, o de la Comunidad Política Europea (septiembre 1952), que preveía englobar las competencias sobre carbón y acero, defensa y coordinación en política exterior. Dichas iniciativas fracasaron por la negativa de la Asamblea Nacional Francesa (1954) a la ratificación de la Comunidad Europea de Defensa, mostrando el peso de las soberanías nacionales y las dificultades para que se produjeran cesiones de la misma a organismos e instituciones europeas de carácter supranacional.

Pero esa decepción, quizá por el planteamiento de metas demasiado ambiciosas, dio paso a una serie de acontecimientos que

abrieron una nueva perspectiva. Quizá el que marcó un nuevo rumbo al proceso de unidad fue la constitución en 1957 de la Comunidad Económica Europea. En el Tratado constitutivo de dicha Comunidad se apostaba por una integración económica de carácter global que debería realizarse por medio de un progresivo desarme arancelario y el establecimiento de una unión aduanera. Durante los años siguientes al Tratado los seis países firmantes integraron progresivamente sus mercados, beneficiándose extraordinariamente sus economías de la dinámica abierta por la apuesta librecambista.

El evidente éxito del proyecto unitario y el triunfo de la "lógica" de la liberalización de los mercados europeos impulsó la creación de organismos como la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), en la que se agruparon diversos países no pertenecientes todavía a la CEE debido a las suspicacias que ésta despertaba como proyecto unitario que afectaba a las distintas soberanías nacionales. Otra muestra de la solidez que iba alcanzando el proyecto comunitario fue la firma en 1963 del Convenio de Yaundé, con el que se iniciaban las políticas de cooperación europea con los países en vías de desarrollo. En 1965 se produjo la fusión definitiva de las instituciones correspondientes a los tres tratados constitutivos (Tratado de Fusión de los Ejecutivos). En 1968 se culminaba la constitución del área de libre comercio y la Unión Aduanera y en 1970 se aprobaba la dotación de recursos propios para la Comunidad Europea por el Consejo de Ministros.

Esta primera etapa de la Comunidad Económica Europea, la de la Europa de los seis, se inscribe en un contexto histórico muy favorable, marcado por el desarrollo del nivel de vida en Europa occidental y la extensión de las políticas del bienestar. La propia constitución de la CEE fue, sin duda, un factor condicionante para el aumento de la prosperidad europea de la década de los sesenta, debido al efecto beneficioso que la ampliación de los mercados y del comercio intracomunitario produjo en las economías de los distintos países. Se culminaba por tanto una primera etapa del proyecto unitario en un clima de franco optimismo y con una serie de realizaciones consolidadas que abrían la posibilidad de una futura ampliación. Gran Bretaña había sido la gran ausente durante esa primera parte del proceso y ahora iba a plantearse la necesaria incorporación de la misma al proyecto europeo.



Con anterioridad a la firma del Tratado de la CEE, el Reino Unido, al igual que otros países europeos que promovieron la creación de la EFTA en 1959, no era contrario al establecimiento de una unidad económica europea pero sí a integrarse en un proyecto comunitario que pudiese suponer pérdida de soberanía. No obstante, los éxitos iniciales de la CEE situaron al Reino Unido en una posición incómoda ya que, de permanecer ajeno al proceso comunitario, su influencia en el escenario europeo podía resultar muy problemática y corría el riesgo de quedar aislado políticamente. Desde el punto de vista económico, las razones para su necesaria incorporación a la Europa comunitaria eran todavía más evidentes. La posición británica en los mercados internacionales se estaba viendo gravemente afectada por los cambios en el comercio mundial, lo que obligaba a buscar nuevos mercados para la colocación de sus productos. Debido a ello, muy pocos años después de la constitución de la CEE, en agosto de 1961, el Reino Unido solicitó su admisión a la Comunidad Europea.

Otros países europeos, Dinamarca, Noruega e Irlanda, siguieron el ejemplo británico y se mostraron también partidarios de la integración en la Europa comunitaria. En el caso de los países escandinavos el deseo de incorporación se basaba en el convencimiento de que una situación de libre intercambio arrojaría para ellos un saldo positivo. Especialmente para Dinamarca, con una producción agraria en aquellos momentos capaz de satisfacer las necesidades del triple de su población, la colocación de excedentes agrarios a precio garantizado facilitada por su incorporación a la Comunidad Europea podía resultar enormemente ventajosa. La perspectiva de la incorporación danesa se hacía más imperiosa por el hecho de haber solicitado también la misma el Reino Unido, mercado tradicional para la exportación agrícola de Dinamarca. Por parte de Irlanda, la identificación política, cultural y religiosa con otros países continentales resultaba más fuerte que la que, por razones geográficas, pudiera mantener con la isla vecina. Pero además su economía fundamentalmente agraria necesitaba ampliar sus mercados, más allá del comercio tradicional con Gran Bretaña. Una quinta parte de la población activa irlandesa estaba en aquellos momentos ocupada en la agricultura y la industria alimentaria basada en la agricultura suponía casi la cuarta parte del total de puestos de trabajo del sector industrial.

A pesar del deseo de los países citados en acceder a la Comunidad Europea, su primera solicitud fue desechada, debido

fundamentalmente a la oposición del presidente francés, el general De Gaulle, por sus recelos ante la posible incorporación británica. La segunda solicitud británica de incorporación a la Comunidad se produjo en 1967, acompañada también por las de Dinamarca, Irlanda y Noruega. Tampoco en esta ocasión tuvieron éxito las negociaciones, debido a la actitud recelosa de Francia. Tras la dimisión de De Gaulle en 1969 volvieron a emprenderse las negociaciones y, finalmente, el 22 de junio de 1972, se firmaron los Tratados de Adhesión. La incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda se hizo efectiva a comienzos de 1973, pero Noruega desistió de la misma al ser rechazada en referéndum, por casi el 54 por 100 de los votos, la propuesta de adhesión del país nórdico a la CEE. La primera ampliación de la Comunidad Europea significó un gran impulso para la profundización unitaria. Si el proyecto inicial europeo respondía a una geopolítica centroeuropea y se fundamentaba en la definitiva reconciliación francoalemana, la incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda daba una nueva dimensión al mismo refrendando sus posibilidades. Ese impulso derivado de la ampliación al espacio noroccidental se manifestó en decisiones como la de 1974 por la que se acordó la elección por sufragio universal directo del Parlamento Europeo para las elecciones de 1979. En 1975, la Convención de Lomé supuso el reforzamiento de la proyección internacional de la Comunidad Europea para la cooperación con países de África, el Caribe y el Pacífico. En 1978 se creó el Sistema Monetario Europeo, antecedente de lo que, con el tiempo, ha llegado a ser la moneda única europea.

Son años, los que transcurren entre la primera ampliación y el comienzo de los ochenta, de profundos cambios en el panorama económico internacional a los que la Europa de los nueve se adapta convenientemente. La bonanza y el crecimiento ininterrumpido de la década de los sesenta han dado paso a una situación de incertidumbre económica cuyo efecto más espectacular es el progresivo derrumbe del sistema monetario internacional diseñado en la Conferencia de Bretton Woods de 1944. Hasta la crisis de comienzos de los setenta dicho sistema, basado en la fortaleza del dólar y en el compromiso de estabilidad de los cambios internacionales, había permitido a los países comunitarios desentenderse de políticas monetarias dignas de tal nombre. Pero en la década de los setenta dichos países tuvieron que hacer frente a las nuevas realidades e impulsar actuaciones que permitieran un



escenario de estabilidad de cambios entre las distintas monedas europeas para el adecuado sostenimiento y desarrollo del comercio intracomunitario. Tras diversos ensayos para asegurar esa estabilidad, tales como la serpiente monetaria en sus distintas fases, los países comunitarios se orientan, por medio de la creación del Sistema Monetario Europeo, hacia la constitución de un espacio monetario único, como colofón lógico e imprescindible de la culminación del mercado común. Pero esa orientación hacia un espacio monetario común exige asimismo comenzar a fijar metas de unidad política y a esa exigencia se superpone la de satisfacer las aspiraciones de incorporación de las recientes democracias del sur de Europa.

La década de los ochenta va a ser, en una buena parte, una etapa de confianza y de optimismo en las posibilidades de un reforzamiento político de la unidad europea y en el avance territorial de un proyecto que sigue planteándose en el estricto marco de Europa occidental sin que en estos momentos se presagien siquiera los significativos cambios geopolíticos que se sucederían desde finales de los ochenta. Tras la recuperación de la democracia, Grecia había presentado su solicitud de adhesión en 1975, y Portugal y España en 1977. Las aspiraciones europeas de las nuevas democracias del sur tenían un doble fundamento. Por un lado, la incorporación a Europa significaba el refrendo de la normalización política de las mismas y una garantía de seguridad para el reforzamiento de los sistemas democráticos a los que acababan de acceder. Por otro, la pertenencia a la Comunidad Europea podía traducirse en una serie de ventajas económicas para el sector agrícola de las respectivas economías y contribuir a la modernización industrial de dichos países.

En 1981 Grecia se convirtió en el décimo Estado miembro de la Comunidad y en 1986 lo hacían Portugal y España. Para Portugal, tras la pérdida de las colonias, la incorporación a Europa significó la posibilidad de acabar con su aislamiento político y de sanear la economía del país. España satisfacía asimismo una antigua aspiración europeísta obstaculizada hasta entonces por la existencia del régimen de Franco y se enfrentaba al reto de una modernización industrial imprescindible para el desarrollo de su competitividad y la consiguiente superación del atraso económico en relación con otros países europeos.

La ampliación a doce miembros de la Comunidad Europea supuso la apertura de una etapa de franco optimismo europeísta en

las sociedades europeas y el comienzo de nuevos proyectos y realizaciones para el reforzamiento de las políticas comunes. En 1985 se establecieron los primeros acuerdos de Shengen, encaminados a la superación de las fronteras interiores entre los distintos países comunitarios. En 1986, el Acta Única Europea abordó el reforzamiento institucional, estableció previsiones para una futura política exterior común y fijó el horizonte para la completa realización del mercado común tras la ampliación a doce miembros. En ese clima de optimismo, empezó a proyectarse en la segunda mitad de la década un futuro Tratado para constituir una Unión Europea, que posteriormente llevaría el nombre de Tratado de Maastricht. Pero hasta la aprobación del mismo la situación de Europa experimentó cambios muy importantes, algunos de ellos impredecibles a mitad de los años ochenta.

El comienzo de la década de los noventa viene marcado por una indudable inflexión en el generalizado optimismo europeísta abierto por el Acta Única Europea. Se entraba ahora en una creciente desconfianza o escepticismo de las opiniones públicas ante el proceso de integración europea. Las causas de dicho cambio resultan conocidas: el derrumbamiento del bloque comunista y la emergencia hacia la democracia y la economía de mercado de los países de Europa Central y Oriental, con la fecha simbólica de 1989, año de la caída del muro de Berlín, que puede ser considerada como el cierre de una larga etapa iniciada tras la segunda guerra, e incluso, para el caso de Europa, como el final de lo que los historiadores comenzamos ya a denominar el "corto siglo XX". Como consecuencia directa de dicho derrumbamiento, los esfuerzos para la reunificación alemana alteraban la pauta del comportamiento económico tradicional de la República Federal Alemana -con el paso a una etapa de altos tipos de interés y endeudamiento-, profundizándose así los efectos negativos de las perturbaciones económicas y las turbulencias monetarias con las que, a principios de los noventa, concluía el ciclo expansivo de los años anteriores.

No es de extrañar que, ante tales circunstancias, la opinión pública de los distintos países de la Europa Comunitaria reaccionara con mucho menos docilidad de lo que había sido habitual hasta entonces en el proceso de integración europea. La creciente desconfianza de la sociedad civil hacia sus políticos y las incertidumbres sobre el mantenimiento del desarrollo económico y del Estado del Bienestar, sobre los que se había basado el amplio



consenso anterior en torno a la integración comunitaria, convirtieron la ratificación definitiva del Tratado de Maastricht en un tortuoso proceso salpicado de incidentes, como el rechazo inicial danés que obligó a la repetición del referéndum, el retraso de la ratificación alemana por el recurso ante el Tribunal Constitucional de dicho país o el escasísimo margen de votos populares por los que se ratificó el tratado en Francia.

Ese cambio en la mentalidad europea (lo que en su momento se llamó euroescepticismo) fue consecuencia de algunos factores coyunturales, como ya se ha apuntado, desencadenados por la caída del comunismo y la nueva situación de Alemania tras la reunificación. Si el Tratado de la Unión había sido proyectado en una situación de estabilidad geopolítica y en unas condiciones de optimismo económico, se entraba ahora en un nuevo escenario marcado por la aparición de nuevos actores -los países de la Europa Central y Oriental- y por la desconfianza derivada de la entrada en una fase recesiva del ciclo económico. Pero a comienzos de los noventa se perfilan también en el horizonte del futuro otra serie de factores estructurales que contribuyen a acrecentar la desconfianza de la opinión pública. Uno de ellos, la constatación de que será imposible mantener, si no es con otra metodología y otros niveles de seguridad, una sociedad de pleno empleo, como había sido la pauta europea tras la Segunda Guerra. Otro, el de la creciente contradicción entre el desarrollo ininterrumpido y el necesario equilibrio ecológico. Otro, en fin, el problema de una intensa y creciente competitividad en el marco de lo que ya en aquellos años comienza a denominarse "proceso de globalización".

A pesar de ese mal momento en la conciencia europea, el Tratado de la Unión Europea (TUE) aprobado en 1992 no defraudó las esperanzas de profundización unitaria, aunque probablemente ésta podría haber sido mayor de haberse mantenido el clima de optimismo y de confianza de mediados de los ochenta. El TUE, con las reformas posteriores introducidas en nuevos Tratados como el de Amsterdam, apostó decididamente, aunque con desigualdad, por los rasgos básicos de lo que en el futuro podría llegar a ser una posible Europa Federal. La cooperación en materia de Justicia e Interior, la Política Exterior y de Seguridad Comunes, el establecimiento de la ciudadanía europea y la creación de una Unión Monetaria significaban un importante avance tanto en aspectos políticos como económicos, aunque eran estos últimos, sin duda, los que se formulaban de forma más rigurosa y acabada.

Desde la entrada en vigor del TUE hasta el fin de siglo se ha producido una nueva inflexión, tanto de carácter objetivo como subjetivo, que permite contemplar el futuro europeo con mayor optimismo. Se ha producido, en primer lugar, una significativa recuperación económica, con algunos casos nacionales espectaculares como los de Irlanda y España, y, sobre todo, una progresiva superación de la crisis en Alemania. Se ha conseguido hacer realidad la Unión Monetaria Europea, con un total de once países que han accedido inicialmente (1 de enero de 1999) a la nueva moneda única europea y con la creación del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Y se ha culminado una nueva fase de ampliación, la última hasta el momento, que ha elevado a quince el número de países de la Unión, reforzando el potencial demográfico, económico y político de la misma.

La nueva ampliación, al igual que las anteriores, se produjo como consecuencia de la culminación de una etapa comunitaria (TUE) y la aparición de nuevos retos, como el de la Unión Monetaria. Pero también, como en ocasiones anteriores, los factores de índole interna o de relaciones internacionales marcaron la oportunidad de la incorporación de nuevos países. De los cuatro países candidatos que inicialmente negociaron su adhesión, sólo uno de ellos, Noruega, no planteaba problemas desde el punto de vista de su alineación en política de defensa con el grueso de los países de la Unión, dada su pertenencia a la OTAN. Pero los otros tres -Austria, Finlandia y Suecia- habían mantenido tradicionalmente una posición de neutralidad, de modo que el fin de la guerra fría y el derrumbamiento de la Unión Soviética facilitaron en gran medida su incorporación. Al final, sólo estos tres últimos países pasaron a formar parte de la Unión Europea ya que los noruegos rechazaron de nuevo, en el correspondiente referéndum, su adhesión a la Europa Comunitaria.

La configuración de una Unión Europea de quince miembros desde el año 1995 ha supuesto que la vieja aspiración de Monnet y Schuman comience a ser una realidad, al menos territorialmente, en la Europa occidental. Pero el tránsito hacia un nuevo siglo abre otro capítulo de la integración europea: el desafío de las relaciones de la Unión con las nuevas democracias del Este y los diversos países candidatos de la zona mediterránea. Las dificultades del contexto en el que tendrá que realizarse esa futura ampliación y las consecuencias de la misma no deben ser desestimadas.

Los problemas y los retos que presenta en la actualidad el proyecto europeo se refieren tanto a esa futura ampliación como a la necesaria profundización de lo ya conseguido. La cesión de soberanía en política monetaria en países con comportamientos muy diferentes, sobre todo en materia de inflación, puede originar una serie de desequilibrios que repercutan en la merma de competitividad y en el distanciamiento económico entre los países comunitarios. La necesidad de hacer frente a un mundo globalizado, donde las nuevas tecnologías de la información deben ser asimiladas rápidamente, está enfrentado ya a los países europeos, y ha de hacerlo mucho más en el futuro, con el reto de salvar la distancia que al respecto los separa de Estados Unidos. Otro de los retos es el de las exigencias de liberalización, en todos los órdenes, para poder acceder y mantener una sociedad de pleno empleo, tal como se estableció en la cumbre europea de Lisboa del año 2000. Por no hablar de la necesidad de articular una auténtica política exterior y de seguridad común así como políticas comunes de carácter inmigratorio para anticiparse inteligentemente a lo que va a ser una de las transformaciones más espectaculares del nuevo siglo. Y todo ello deberá abordarse dentro del nuevo escenario que establecerá la futura ampliación al Este y las consecuencias de todo orden, económicas, políticas y sociales, que de la misma se derivarán. Particularmente en el orden institucional se hará imprescindible una reforma sustancial que adapte unas estructuras concebidas para seis países a los treinta o más que en un futuro podrá llegar a tener la Unión.

Pero con todas las inseguridades y todos los problemas que nos esperan en el futuro, bastaría con volver la vista atrás, a ese otro medio siglo anterior de la historia de Europa, para afirmar que el proyecto europeo parece ya lo suficientemente consolidado como para poder contemplar con optimismo ese futuro, a condición, desde luego, de que la sociedad civil dé su apoyo a un modelo que, aunque a veces se olvida, tuvo su fundamento en la voluntad de asegurar la paz y la convivencia en un continente atormentado por las continuas guerras y enfrentamientos. En definitiva, a condición de que las perspectivas del presente y del futuro, no nos hagan perder de vista la perspectiva del pasado europeo y los riesgos, estos sí, sin duda, dramáticos, de una vuelta a atrás en ese largo camino de convivencia y de unidad europea que comenzó hace ahora cincuenta años.

## PRINCIPALES RETOS DEL MODELO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE): EL CASO DE LA FISCALIDAD

Donato Fernández Navarrete  
Catedrático de Estructura Económica  
Universidad Autónoma de Madrid.

Los principales aspectos que está abordando la actual Conferencia Intergubernamental y que, presumiblemente, serán recogidos por el próximo Tratado de la UE de Niza, pueden ser agrupados en estos tres puntos: reforma institucional (en particular la nueva composición del colegio de Comisarios y la reponderación de voto en el Consejo de Ministros de la UE), cooperación reforzada y ampliación del número de decisiones que podrán ser adoptadas por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad. El objetivo de esta amplia reforma obedece al reto que hoy tiene planteado la UE que es el de la ampliación hacia el Este y que no puede llevarse a cabo con la actual estructuras institucional.

Por razones profesionales, en lo que sigue centro mi intervención en lo que denomino modelo económico comunitario y más en concreto en dos de sus aspectos más relevantes: la necesidad de culminar la armonización fiscal e incrementar los recursos del presupuesto común. El primero de los aspectos señalados origina una falta de neutralidad que bajo mi punto de vista impide la plena realización del mercado único; y el segundo no le permite a la UE desarrollar plenamente su cometido en la nueva fase de unión económica y monetaria.

Antes de analizar las dos cuestiones señaladas, voy a ofrecer unas breves pinceladas sobre el contenido esencial del modelo económico comunitario <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En otro lugar he mantenido que la UE cuenta con un modelo económico propio que se ha ido definiendo a lo largo del proceso de integración y que queda ya totalmente configurado con la Unión Económica y Monetaria. Para un estudio exhaustivo del mismo véase mi libro *Historia y Economía de la Unión Europea*, Madrid, Ed. Ramón Areces, 1999, págs. 427 a 453. Las ideas esenciales que aquí se exponen respecto del mismo, proceden de dicha publicación.



## Sobre el modelo económico de la UE

Uno de los aspectos más profusamente citados de la famosa Declaración Schuman de 1950, es el que dice que Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto sino a través de realizaciones concretas creando solidaridades de hecho. Esto daría lugar a lo que hoy se conoce como modelo funcionalista de integración o funcionalismo federalista, que consiste en ir creando un entramado de relaciones económicas y de instituciones supranacionales que absorben ciertas competencias que anteriormente desempeñaban los Estados nacionales. La esencia de este método de integración se fundamenta en un consenso político previo sobre un conjunto de parcelas -inicialmente económicas pero no sólo éstas- que se decide poner en común. Es un proceso abierto -a socios y actividades- que tiene un punto de partida conocido pero el de llegada es bastante impreciso; es decir, en este modelo no se define de antemano su meta final aunque se presume que es la integración política. Si bien presenta ciertas incertidumbres respecto a sus objetivos últimos, ha demostrado que funciona. *"Es un método -dice Monnet- que parece lento y poco espectacular. Sin embargo, funciona (...) y nadie ha propuesto otro para hacer progresar la Comunidad" 2.*

Efectivamente lleva ya cincuenta años funcionando pero todavía está en construcción. Y lo está por la propia esencia del proceso integración que, como se ha dicho, es abierto: ha ido superando una serie de fases que van desde la unión aduanera, a la unión económica y monetaria, pasando por el mercado común. Hasta el Tratado de la Unión de 1992 (Tratado de Maastricht), este proceso ha centrado sus intereses sobre cuestiones económicas; los aspectos sociales apenas se han incorporado al mismo aunque están reclamando cada vez más atención. Su objetivo final es la integración política; sin embargo, ésta es inviable si no existe previamente una importante cohesión económica y social lo cual exige de un grado importante de solidaridad entre los Estados miembros. Y hasta el presente el modelo no ha destacado por su grado de solidaridad, aunque algo si se ha hecho por lo menos durante la etapa en que la Comisión estuvo presidida por Delors (1985-95).

<sup>2</sup> MONNET. J.: *Memorias*. Madrid, Siglo XXI, 1985, pág. 295.

En fin, tal vez no sea ocioso preguntarse si resulta posible la integración política siguiendo el proceso del paso a paso del modelo funcionalista de Monnet-Schuman. Porque, de no ser así, el modelo se agotaría en la integración económica por muy amplia profunda que ésta llegue a ser. Actualmente, dicha integración económica está en gran parte diseñada y en funcionamiento y poco más se puede ofrecer por esa vía, salvo profundizar en el proceso y corregir sus principales defectos. Incluso el normal funcionamiento de este modelo económico puede ponerse en peligro debido a estrangulamientos políticos: a la ausencia de una autoridad que pueda tomar decisiones de manera ágil sin esperar a que los Estados miembros lleguen a un consenso. En otros términos: el propio modelo económico va a exigir cada vez de una mayor integración política y social para poder funcionar sin demasiadas rigideces.

Como antes se ha dicho, el proceso histórico seguido por la integración comunitaria, ha ido cubriendo una serie de fases -unión aduanera, mercado común y unión económica y monetaria- e incorporando una serie de nuevas políticas al acervo común -y por lo tanto al control de las instituciones supranacionales-, que han acabado configurando un modelo económico que ya queda totalmente perfilado con la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria (UEM) el 1 de enero de 1999.

Hasta la puesta en funcionamiento de la UEM, la política económica que se ha practicado en la Comunidad Europea (CE), ha sido, básicamente, política nacional sin que hayan existido apenas directrices desde los órganos comunitarios, salvo en asuntos menores. Esto ha originado que, en determinados aspectos, incluso se hayan tomado medidas contradictorias entre los Estados miembros (como ocurrió en la crisis energética de los años setenta y ochenta). A partir de 1999, las cosas han cambiado por exigencias de la UEM.

El modelo económico comunitario, puede definirse como de economía de mercado, descentralizado en sus ámbitos de decisión, con un grado elevado de intervención pública y de protección social, abierto al exterior y concertado entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

Según las condiciones que establece el Tratado de las Comunidades Europeas (TCE), las acciones que en política económica realicen los Estados y la Comunidad deben estar coordinadas y se harán con respeto a los siguientes principios: precios estables,

finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos saneada (art. 3,3 TCE).

La política macroeconómica ha de ser coordinada por el Consejo Europeo. Dicha política no emana -salvo en aquellas parcelas que la UE tenga competencia en exclusiva como ocurre, por ejemplo, con la monetaria o la cambiaria- de las instituciones comunitarias sino principalmente de las instancias nacionales que son las que conservan buena parte de las competencias. Por ello este modelo económico puede ser calificado de concertado. El concierto se establece entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias a través del Consejo Europeo que juega, en este caso, un papel político de primer orden. Lo que se concierta es la política macroeconómica a corto plazo y no la estructural que continúa siendo desempeñada en su práctica totalidad por los Estados miembros. Por consiguiente, el interés común de las políticas se limita, en buena parte, a la consecución de los grandes equilibrios macroeconómicos -caso, por ejemplo, del nivel de inflación o de déficit público- con objeto de hacer factible el cumplimiento de la UEM.

Como es sabido, las instituciones comunitarias ya gestionan las políticas relacionadas con el mercado interior -arancelaria, comercial, de la competencia, etc.- la UEM -monetaria, cambiaria, etc.- y otras políticas comunes -caso de la agraria y pesquera-; pero, al mismo tiempo, los Estados miembros también conservan una serie de competencias de la mayor importancia, como ocurre, por ejemplo, con la casi totalidad de las políticas estructurales y la mayor parte de los recursos financieros. Esto obliga a diseñar un modelo en el que se asegure la plena coordinación de la política económica del conjunto de la Comunidad en la forma en que se prevé por el art. 99.1 del TCE: "Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el Consejo...".

El papel que en dicho modelo desempeñan las instituciones de la UE, es el siguiente: a la Comisión le compete elaborar una recomendación de carácter general sobre políticas económicas; el Consejo decide, por mayoría cualificada y tomando como base la recomendación de la Comisión, sobre un proyecto de orientaciones generales que, una vez aprobado, eleva al Consejo Europeo. Es a éste a quien corresponde, en su papel de órgano intergubernamental de carácter político y de coordinación, debatir y establecer unas directrices por las que habrán de conducirse las políticas

económicas de los Estados miembros y de la Comunidad; una vez alcanzado un acuerdo sobre las mismas, las traslada al Consejo de Ministros para que éste adopte, por mayoría cualificada, una recomendación de carácter definitivo en la que se establezcan dichas orientaciones generales y de las cuales informará al PE.

Con el fin de garantizar una coordinación estrecha entre las políticas económicas seguidas por los Estados miembros y la Comunidad, también compete al Consejo supervisar y evaluar -basándose en informes elaborados por la Comisión- la evolución económica seguida por cada uno de los Estados (y por la Comunidad) así como su coherencia con las orientaciones generales que han sido formuladas. Para poder llevar a cabo esta supervisión multilateral, los Estados miembros tienen la obligación de informar a la Comisión sobre todas las medidas importantes que hayan adoptado con relación a su política económica interna.

Los Estados miembros están obligados por el TCE a adoptar medidas apropiadas de forma que aseguren el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo o las que resulten de los actos de las instituciones de la Comunidad. En otras palabras, los Estados miembros, según previene el art. 10 TCE, se abstendrán de tomar cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines previstos por el mencionado Tratado.

Como se ha reiterado, el modelo económico comunitario ha comenzado a funcionar plenamente a partir del 1 de enero de 1999 con la UEM. La experiencia es todavía muy corta para sacar conclusiones definitivas. De todas maneras, no deben existir problemas serios para la consecución de aquellos objetivos relacionados con la convergencia económica puesto que son variables que o bien controlan directamente las instituciones comunes (como ocurre con las políticas monetaria y cambiaria), o bien tienen un control indirecto sobre las mismas como es el caso de los déficit presupuestarios. Sin embargo, el modelo carece de instrumentos lo suficientemente ágiles cuando se pretende acometer reformas estructurales relacionadas con la política laboral, fiscal, de infraestructuras, etc., salvo que se produzca un pacto previo entre las instituciones comunitarias y los Estados nacionales.

Por lo tanto, el modelo económico está reclamando una mayor integración política para su avance. La concertación actual que realiza el Consejo Europeo se ve limitada a pactar fundamentalmente las políticas a corto plazo (las que se limitan a facilitar el buen funcionamiento de la UEM), pero apenas se avanza



hacia aquellas otras que requieran reformas estructurales que exijan un grado de compromiso político mayor o de más recursos financieros del presupuesto común.

Desde el punto de vista estrictamente económico, el modelo también tiene importantes limitaciones que afectan a su propio funcionamiento. Desde nuestro punto de vista, las más importantes y las que reclaman una solución más urgente, se centran sobre la fiscalidad; son de dos órdenes: por una parte, la necesidad de alcanzar un mayor grado de armonización en el sistema impositivo - e incluso la unificación en determinados impuestos-; y por otra, la dotación de impuestos propios a la Unión Europea para financiar el presupuesto común.

La primera de las cuestiones planteadas, la de la armonización de los impuestos, afecta directamente al funcionamiento del mercado común: no puede hablarse de mercado único si no existe una fiscalidad que sea verdaderamente neutral para el funcionamiento pleno de las libertades de circulación. Por lo que respecta a la segunda cuestión, el presupuesto común carece de recursos suficientes para poder hacer frente a los compromisos que ya ha adquirido la UE (y muy particularmente para incrementar la cohesión económica y social) y ello obedece a la ausencia de un sistema impositivo autónomo de ámbito comunitario.

En ambos supuestos, las instituciones comunitarias se ven imposibilitadas legalmente para realizar modificaciones profundas. La razón estriba en la regla de la unanimidad: para la adopción de los actos legislativos que afecten a ambos supuestos, el Consejo de Ministros ha de pronunciarse por unanimidad; por consiguiente, de no producirse acuerdo entre los Estados miembros, no se puede avanzar. Por ello es tan necesario que la toma de acuerdos por mayoría se amplíe también a estas cuestiones porque son auténticos factores limitadores en el avance de la integración económica. Pasar, para la aprobación de los actos comunitarios, de la regla de la unanimidad -que le permite a cualquier Estado ejercer su derecho de veto- a la de mayoría, no sólo implica democratizar las decisiones del Consejo sino darle entrada al Parlamento Europeo ya que, para su aprobación, han de seguir el procedimiento de codecisión previsto en el art. 251 del TCE, procedimiento que le concede la Parlamento una capacidad legal igual a la que tiene el Consejo.

En lo que sigue pasamos a estudiar la situación que en que se encuentra cada uno de estos casos y su previsible evolución futura.

### **Un mercado único inacabado: la armonización fiscal**

La aplicación de sistemas impositivos diferentes por los Estados miembros de la UE, es uno de los elementos que, en mayor medida, puede distorsionar el correcto funcionamiento de un mercado competitivo. Aún cuando en el caso comunitario se han arbitrado algunas soluciones para que esto no suceda, en modo alguno es una cuestión resuelta totalmente ya que las medidas adoptadas, sin dejar de ser importantes, siempre han tenido un cierto grado de parcialidad y de compromiso. Esta situación se explica porque, para adoptar normas en materia de fiscalidad, se exige la unanimidad del Consejo de Ministros al considerar los Estados la fiscalidad como una cuestión de soberanía nacional a la que no están dispuestos a renunciar. A este respecto señala la Comisión:

*"Debido al requisito de unanimidad, en estos últimos años ha sido difícil avanzar en distintos ámbitos en los que era necesario actuar con urgencia para garantizar el adecuado funcionamiento del mercado interior y el ejercicio sin restricciones de las libertades del Tratado. Desde la plena realización del mercado interior y del establecimiento de la Unión Económica y Monetaria, no ha sido posible dar ningún nuevo paso para suprimir los obstáculos fiscales a la actividad transfronteriza. En el ámbito de la seguridad social, los Estados miembros todavía no se han puesto de acuerdo sobre ninguna medida basada en el primer guión del apartado 3 del artículo 137, que prevé medidas en los ámbitos de la seguridad social y la protección social de los trabajadores"<sup>3</sup>.*

La armonización de la fiscalidad en el territorio comunitario es necesaria para garantizar la neutralidad impositiva, elemento imprescindible para garantizar el correcto funcionamiento del mercado común<sup>4</sup>. Otro aspecto no menor aunque diferente es que la

<sup>3</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión. Contribución suplementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las Reformas Institucionales. Votación por mayoría cualificada en los aspectos relacionados con el mercado único de los ámbitos de la fiscalidad y la seguridad social. COM (2000) 114 final. Bruselas, 14 de marzo de 2000, págs. 5 y 6.

<sup>4</sup> La Comisión señala que, a efectos de intensidad reguladora de la normativa comunitaria que afecta al mercado común, pueden distinguirse tres rangos de normas: de coordinación, disposiciones mínimas y armonización completa. La primera, es una norma comunitaria que no afecta a los regímenes

UE, como ente supranacional que es, cuenta con una fiscalidad propia y potente.

La armonización fiscal afecta tanto a la imposición directa como a la indirecta puesto que aquella depende, en buena medida, el grado de movilidad de las libertades de circulación. En una unión aduanera, por ejemplo, lo que requiere de ser armonizado es la imposición indirecta ya que la ausencia de la misma repercute negativamente sobre la movilidad de los bienes y de los servicios. En un mercado común, dicha armonización ha de extenderse también a la imposición directa puesto que es la que más afecta a la circulación de los factores de producción (trabajo y capital). En el caso comunitario, como veremos a continuación, se han producido avances indiscutibles -aunque limitados- en la armonización indirecta y prácticamente no se ha hecho nada en la directa.

### 1. Armonización de la imposición indirecta

En el mercado comunitario no solamente está prohibida la aplicación de impuestos diferenciados a los productos ajenos respecto de los propios, sino que, además, los impuestos que los gravan deben ser neutrales para garantizar el principio de libre circulación y de competencia; esto es, los impuestos no deben incidir en los precios finales de consumo introduciendo en los mismos elementos de artificialidad que rompan la competencia. Por esta razón la Comunidad exige a sus miembros la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) ya que éste permite clarificar la carga impositiva que grava los bienes y servicios. Algunos productos que tienen características especiales y a los que nos referiremos más adelante, son gravados, además de por el IVA, por impuestos especiales o accisas.

---

nacionales, que no se modifican, pero sí define las relaciones entre los mismos en los aspectos transfronterizos; las disposiciones mínimas es un sistema comunitario que se limita a crear en las legislaciones nacionales una base mínima y común de normas; y finalmente la armonización, es un tipo de norma comunitaria que es necesaria cuando el objetivo pretendido no puede lograrse con alguna de las anteriores (el ejemplo más claro es la sexta directiva del IVA). Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2000) 114 final. Bruselas, 14 de marzo de 2000, pág. 5.

### 1.1 Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

En 1960 se constituyó, en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), un Comité Fiscal y Financiero que estuvo presidido por Neumark. Su función consistía en proponer soluciones adecuadas a los problemas fiscales que podrían derivarse de los intercambios intracomunitarios de bienes habida cuenta de las disparidades existentes entre los Estados miembros en dicho ámbito. El informe elaborado por el citado Comité, conocido como Informe Neumark, centró el grueso de sus preocupaciones sobre la imposición indirecta y señalaba que para la eliminar la incidencia de los problemas fiscales sobre los intercambios de bienes, era necesario que se estableciese un impuesto sobre el volumen de negocio neto, que fuese uniforme en sus elementos estructurales (hecho imponible, sujeto pasivo, exenciones, base imponible, etc.) para todos los países comunitarios, que el tipo impositivo fuese también uniforme o incluso único y que el régimen de tributación se estableciese inicialmente en destino. Habida cuenta de la dificultad que entrañaba arbitrar el nuevo sistema, el Informe proponía que se siguieran una serie de etapas para su implantación total, en especial en lo relativo a la armonización.

La CEE introdujo el IVA con carácter obligatorio en 1967<sup>5</sup>. El IVA es un impuesto general que grava el valor en el que se va incrementando el bien o servicio a lo largo de su ciclo de producción y de distribución; grava pues el volumen de negocios neto -el valor añadido- de forma proporcional y con independencia del número de transacciones que se realicen. Para que el impuesto sea totalmente operativo y pueda garantizar la neutralidad impositiva en los intercambios intracomunitarios, ha de estar armonizado en sus elementos estructurales y, particularmente, en la base imponible y en el tipo impositivo, aspectos éstos que han sido abordados, respectivamente, en 1977 (bases impositivas) y 1992 (tipos impositivos) aunque de manera insuficiente como veremos a continuación.

Las fechas de 1967, 1977 y 1992, marcan tres hitos importantes en la evolución histórica seguida por el IVA en el ámbito comunitario.

---

<sup>5</sup> Se hizo siguiendo el modelo francés. Francia era el único Estado comunitario que tenía este impuesto desde 1958; el resto de los socios tenían impuestos en cascada sobre el volumen de negocios.



La primera de las fechas antes citada, la de 1967, fue la de la implantación del IVA <sup>6</sup>. Tomando en consideración las recomendaciones del Informe Neumark, lo esencial en aquellos momentos era la introducción del IVA en todos los Estados. La segunda directiva que es también de la misma fecha que la primera, ofrece ya un esbozo muy inicial de armonización del hecho y de la base imponible, de las exenciones, etc. pero es tan flexible que puede decirse que deja plena libertad a los Estados miembros para el establecimiento de dichos elementos así como del tipo impositivo a aplicar <sup>7</sup>.

La segunda fecha de interés es la de 1977, año en el que se inicia el proceso armonizador con la aprobación de la sexta directiva sobre el IVA <sup>8</sup>. Aunque dicha armonización afecta al conjunto de elementos que constituyen el armazón básico del citado impuesto (sujeto pasivo, hecho imponible, ámbito de aplicación, exenciones, deducciones, recaudación, etc.) lo esencial de la armonización se centra sobre la base imponible (no así sobre los tipos impositivos para cuya armonización habría que esperar todavía otros quince años). La razón primordial que explica la necesidad de armonizar la base imponible obedece a la introducción del nuevo sistema de recursos propios del presupuesto comunitario-que había sido aprobado en 1970, aunque tardaría una década en ponerse en funcionamiento- que basaba el grueso de su recaudación sobre el recargo del 1% que se establecía sobre una base uniforme del IVA, en esos momentos todavía pendiente de armonizar.

Y en fin, la tercera fecha, la de 1992, es también importante en la historia comunitaria del IVA porque es cuando se aborda la armonización de los tipos impositivos. Hasta esa fecha, cada Estado había tenido plena autonomía para fijar su número y niveles, por lo que la gama era realmente variada: había países con cuatro tipos impositivos (Bélgica, Francia e Italia), otros con sólo uno (Dinamarca y Reino Unido) pasando por los que tenían dos tipos (Irlanda y Países Bajos) o tres (caso de España). Esta armonización se hace en el contexto del mercado interior cuya entrada en funcionamiento se había previsto para el 1 de enero de 1993 y ningún obstáculo debería oponerse a la libre circulación de bienes y

<sup>6</sup> La primera Directiva sobre el IVA (67/227/CEE de 11 de abril de 1967) preveía su entrada en funcionamiento para 1970; sin embargo, los diversos problemas de adaptación que ello originaba en los Estados miembros, obligó a retrasar dicha entrada en vigor hasta 1973.

<sup>7</sup> Directiva 67/228/CEE de 11 de abril de 1967.

<sup>8</sup> Sexta Directiva del Consejo (77/388/CEE), de 17 de mayo de 1977.

servicios. Tanta variedad de tipos impositivos entre los Estados miembros y, sobre todo, tan acusadas diferencias de niveles entre ellos, hacía compleja su armonización aun cuando la CE no pretendiese conseguir una completa uniformidad. Según la Directiva 92/77/CEE de 19 de octubre de 1992 sobre aproximación de tipos aplicables de IVA, "A partir del 1 de enero de 1993, los Estados miembros aplicarán un tipo normal que hasta el 31 de diciembre de 1996 no podrá ser inferior al 15%" <sup>9</sup>. Además de ese tipo normal, para determinados bienes y servicios tales como los relacionados con el sector agrario, suministro de agua, transporte de viajeros y otros (los incluidos en el Anexo H de la Directiva 92/77), los Estados pueden introducir uno o dos tipos reducidos que habrán de ser iguales o superiores al 5%; también se les autoriza a aplicar un tipo superreducido (incluso cero -exención con derecho a devolución-) para determinados bienes de primera necesidad -alimenticios, farmacéuticos, libros, vivienda de protección oficial, etc.-. A los Estados que ya lo tuvieran o a los que se hubieran visto obligados a incrementar en más de dos puntos su tipo normal como consecuencia de la armonización como fue, en concreto, el caso de España. A decir verdad, tras la mencionada Directiva de octubre de 1992, las cosas han variado poco respecto de lo que ya había puesto que tanto el número de tipos que se aplican como sus proporciones (niveles), continúan siendo bastante diferentes entre los socios <sup>10</sup>. Desde la perspectiva actual, no es sólo la ausencia de una armonización real de los tipos impositivos lo que está en juego, lo está toda la Directiva puesto que se ha quedado obsoleta y exige de una revisión completa. El punto de vista de la Comisión al respecto no reviste dudas:

*"La libre circulación de mercancías y servicios es un caso específico porque las cuestiones ligadas a la libre circulación de mercancías han sido tratadas de manera pormenorizada, en particular, por la Sexta Directiva sobre el IVA, que creó una base común para recaudar el impuesto sobre el valor añadido. Sin embargo, desde su aprobación en 1977, con excepción de las modificaciones introducidas en 1992 para suprimir los controles físicos en las fronteras, el sistema común del IVA no ha experimentado ninguna evolución significativa. El sistema se concibió a comienzos de los años 70, con*

<sup>9</sup> En realidad esta Directiva se limita a modificar parcialmente la Directiva 77/388/CEE, en particular en lo referente a los tipos de impositivos del IVA.

<sup>10</sup> El tipo normal varía entre el 16% que aplica Alemania y España y el 25% de Dinamarca y Suecia. Con la excepción de Dinamarca, los demás países aplican uno o dos tipos reducidos (que suelen ir del 5 al 12%) y varios de ellos también tipos superreducidos que oscilan entre el 0 y 4%.

anterioridad al establecimiento del mercado único y antes del aumento del sector servicios. Este sistema se adapta con dificultades a la situación económica del hoy. El establecimiento del mercado único ha supuesto una liberalización a amplia escala de las actividades económicas. Por ejemplo, se exceptuaron o excluyeron del régimen del IVA los servicios de interés público por estar prestados por entes públicos. En la actualidad, en un entorno liberalizado, esta situación da lugar a distorsiones de la competencia (el envío de una carta por un servicio de correo privado está sujeto al IVA, mientras que no lo está el "sello de correos" emitido por un ente público, por el que se paga un servicio similar). Además, con las normas existentes resulta difícil regular las nuevas formas de actividad económica, como el comercio electrónico, lo que, a su vez, da lugar a métodos de elusión fiscal que ocasionan la erosión de la base impositiva. La Directiva ya no responde a las necesidades de los operadores, que necesitan normas sencillas, modernas y más uniformes dentro del mercado único. Unas normas inadecuadas pueden afectar al mercado único de la misma manera que la falta de normas"<sup>11</sup>.

La entrada en vigor, en 1993, del mercado interior, tenía otra implicación más: la supresión de las fronteras físicas intracomunitarias. Los conceptos de importación y de exportación de bienes entre los países comunitarios desaparecen y pasan a ser sustituido por la denominada "adquisición intracomunitaria de bienes"<sup>12</sup>. Esto debería significar -pero no lo fue- que las operaciones intracomunitarias de bienes y servicios habrían de gestionarse de la misma forma en que se hacía en los mercados nacionales, es decir, aplicar el principio de tributación en origen: el adquirente del bien o servicio viene obligado a soportar el IVA y tiene derecho a las correspondientes deducciones en la cuota por la parte que le haya sido repercutida (el IVA sería repercutido sobre el

<sup>11</sup> Comisión de las Comunidades Europeas.. COM (2000) 114 final. Bruselas, 14 de marzo de.2000, pág. 7.

<sup>12</sup> Los conceptos de exportación-importación, se reservan para las operaciones comerciales efectuadas con terceros países. Sin embargo, desde el punto de vista de la aplicación del IVA, los países terceros no coinciden exactamente con países no comunitarios ya que existen territorios que estando sujetos a la soberanía de un Estado, no se aplica el régimen común de IVA por lo que, a tales efectos, se consideran como terceros países; por el contrario, otros territorios de soberanía propia (no comunitarios), tienen, a efectos del IVA, idéntico tratamiento que un país miembro. Los territorios que no están sujetos al régimen común de IVA, pero que si forman parte de la Unión Aduanera, son los siguientes: Islas Canarias (España), Departamentos de ultramar (Francia), Monte Athos (Grecia). Los territorios que no están sujetos al régimen común de IVA y tampoco forman parte de la Unión Aduanera, son los siguientes: Islas Helgoland (Alemania), Ceuta y Melilla (España), Livigno, Campione d'Italia y aguas nacionales del Lago de Lugano (Italia). Los territorios que no forman parte de la Unión Europea pero si aplican el régimen común de IVA, son Mónaco y las Islas Man (dichos territorios tienen la consideración de comunitarios a efectos de la declaración por Intrastat).

consumidor final del Estado demandante). La tributación origen exige que se resuelvan dos cuestiones previas: la primera, armonizar convenientemente los tipos impositivos (en número y nivel de gravamen) para evitar agravios comparativos entre los Estados miembros; y la segunda, arbitrar un complejo mecanismo de distribución de ingresos por IVA entre los Estados con el fin de que reviertan al país donde se produce el consumo final las cuotas que hayan sido devengadas y deducidas en origen. Ambos aspectos fueron los responsables de que no pudiera implantarse el principio de tributación en origen. En su lugar se arbitró un sistema provisional -en principio previsto hasta 1996, pero que tácitamente se viene prorrogando- consistente en continuar con el principio de tributación en destino si bien trasladando los controles sobre el IVA al interior de los Estados.

En conclusión, hasta 1993, siguiendo el principio de tributación en destino, las exportaciones eran desgravadas en frontera aplicando el tipo impositivo del país exportador y nuevamente gravadas por el país importador aplicando el tipo de IVA vigente en el mismo. Este mecanismo de gravación/desgravación en frontera es el que tenía que desmantelarse a partir del 1 de enero de 1993 ya que desaparecían físicamente las fronteras intracomunitarias. La solución que se ha adoptado ha consistido, como se ha adelantado, en trasladar los controles que antes se hacía en las fronteras, al interior de los Estados (a las empresas) dejando inalterado este principio de tributación que ha continuado en vigor aunque de forma provisional<sup>13</sup>.

Desde el 1 de enero de 1993, el tratamiento del IVA en los intercambios intracomunitarios está regulado por la Directiva 91/680/CEE de 16 de diciembre. Esta nueva Directiva es la que establece el régimen transitorio que fue previsto hasta el 31 de diciembre de 1996 pero que todavía continúa; con carácter general también mantiene el principio de tributación en destino, aún cuando admite ciertas excepciones en las que se aplica el principio de tributación en origen<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> En el documento Intrastat se establece la identificación y control de las empresas y el Estado al que pertenecen y se les exige llevar una contabilidad detallada que permita la identificación del IVA en cada operación que se haya efectuado. Desaparece el Documento Unico Administrativo (DUA) que es sustituido por Intrastat y que introduce un mecanismo de intercambio de información sobre el IVA entre los países comunitarios.

<sup>14</sup> Están sujetos al régimen de tributación en origen las operaciones que de forma particular realicen personas físicas o jurídicas acogidas al régimen especial de agricultura, ganadería y pesa; las que



El modelo transitorio de IVA que actualmente rige para los intercambios comunitarios, se concreta en los siguientes aspectos:

- Desaparece el vínculo que anteriormente existía entre la entrada del bien en el territorio de otro Estado miembro y su correspondiente gravamen.

- Si bien las ventas efectuadas por un Estado a otro son gravadas en éste último, el IVA deja de cobrarse en frontera: el vendedor de un Estado miembro (exportador) aplicará un tipo cero al cliente de otro Estado miembro (importador); es decir, no le cargará el IVA pero si vendrá obligado a declarar las ventas - que están exentas y con derecho a devolución por el IVA soportado- que ha realizado identificando el número fiscal que corresponda a sus clientes. Por su parte, el comprador (importador), aplicará al bien adquirido el tipo de IVA correspondiente al Estado miembro importador y en las mismas condiciones de periodicidad que si hubiese comprado en el interior pudiendo pedir la deducción del IVA soportado a medida que vaya efectuando sus ventas.

- Para que una adquisición pueda calificarse de intracomunitaria, debe existir transporte físico del bien entre el país exportador y el importador; que la entrega se efectúe por un sujeto pasivo del impuesto y que la adquisición del bien se realice por otro sujeto pasivo plenamente identificado a efectos del IVA <sup>15</sup>.

Los Estados miembros tienen que llegar a un acuerdo para poner fin a este régimen tributario y al principio de tributación en destino que, previsiblemente, será sustituido por el de tributación en origen. Tal vez ese acuerdo no se logre mientras esté en vigencia la regla de la unanimidad.

No deja de ser un contrasentido que mientras que en los intercambios intracomunitarios se han logrado eliminar los obstáculos físicos y una buena parte de los técnicos, aun subsistan los de orden fiscal. Esto obedece a la resistencia de los Estados a ceder

---

efectúen sujetos pasivos sin derecho a deducir el impuesto; las operaciones y las ventas a distancia que no superen una determinada cantidad y las compras de carácter personal que directamente realicen las personas físicas.

<sup>15</sup> El Reglamento 92/218/CEE de 27 de enero de 1992, regula la cooperación entre Administraciones Tributaria de los Estados miembros y de la Comisión en materia de IVA para evitar el fraude que podría generarse como consecuencia de la supresión de los controles fiscales en las fronteras interiores. A tal efecto se crea un sistema electrónico de almacenamiento y transmisión de datos entre las citadas Administraciones que permite a cualquiera de los Estados miembros obtener de otro, de manera automática e inmediata, información sobre identificación a efectos de IVA de cualquier agente económico así como el valor de todas las entregas intracomunitarias que haya recibido de los demás.

competencias en materia de fiscalidad en las que continua vigente el la regla de la unanimidad del Consejo de la Unión Europea. Sin restar importancia a la necesidad de armonizar el IVA, si lo que desea es garantizar una neutralidad real de este impuesto en los intercambios intracomunitarios, debe procederse a una unificación total de su estructura y la mejor forma de garantizarla es que pasase a ser de entera competencia comunitaria.

Sin negar la importancia que para la consecución del mercado interior tiene la armonización del IVA en todas sus vertientes, habida cuenta de la concepción del citado impuesto lo más razonable sería que pasase a ser un impuesto de competencia comunitaria con lo cual, en lugar de armonizar se procedería a unificar y de esta forma se prodría garantizar una verdadera neutralidad en los intercambios intracomunitarios de bienes y servicios. Si este impuesto pasase a ser comunitario su potencia recaudatoria (junto con los impuestos especiales) superaría el 14% del PIB comunitario con lo que el actual capacidad financiera del presupuesto común se multiplicaría por 11 y esto le permitiría cumplir con los principios económicos que le son propios a todo presupuesto federal.

## 1.2 Impuestos especiales (accisas)

Los impuestos especiales o accisas, como también se les conoce, son tributos que se aplican sobre el consumo de determinados productos que por razones diversas -bien por ser bienes de lujo, ser perjudiciales para la salud, o materias primas de primera necesidad que son importadas, etc.- se pretende disuadir de su consumo vía incremento de precios a través de la fiscalidad. En concreto, dichos impuestos especiales se aplican a las bebidas alcohólicas, al tabaco y a los carburantes. La base imponible sobre la que se gira el tipo impositivo, se suele definir en unidades y no ad valorem; por ello a dicho impuesto se denomina específico ya que no se aplica -salvo excepciones- un tanto por ciento sobre un valor (base imponible), sino un monto determinado <sup>16</sup>; y de ahí también la necesidad de revisar periódicamente el mencionado monto para que se mantenga actualizado. Todos los productos sometidos a impuestos especiales, lo están también, adicionalmente, al IVA;

---

<sup>16</sup> En el caso del tabaco elaborado, el impuesto especial podrá ser: ad valorem, específico o mixto.



sobre ellos recae una doble imposición: primero la del impuesto específico y posteriormente la general del IVA.

Las diferencias entre los tipos impositivos específicos que han venido aplicando los Estados miembros, han sido tradicionalmente muy considerables debido a los intereses económicos que en cada caso se han defendido: mientras que, por ejemplo, el vino apenas se gravaba en los países mediterráneos -países productores- estaba sometido a fuerte gravamen en los Estados atlánticos y nórdicos (que son principalmente consumidores); algo similar ocurría con el tabaco y en mucha menor medida con los carburantes (la fiscalidad era bastante similar ya que, con la excepción del Reino Unido, todos los demás socios son importadores).

El mecanismo arbitrado para los intercambios intracomunitarios de los productos sometidos a impuestos especiales, era similar al aplicado para el IVA (principio de tributación en destino): las exportaciones eran desgravadas en frontera y las importaciones se sometían a un gravamen aplicándose los mismos tipos impositivos que a los productos idénticos del interior.

El grado de armonización logrado en las llamadas accisas, es muy inferior al del IVA. Los primeros intentos de armonización se remontan a 1972, si bien con escaso éxito dada la falta de acuerdo entre los Estados, excepto para el tabaco (tabacos manufacturados y cigarrillos) donde sí se logró. La armonización se aborda en el contexto del mercado interior de 1993 de manera que entrase en vigor para el día 1 de enero de dicho año. A pesar de los deseos de la Comisión por lograr una unificación en los tipos impositivos de cada uno de los productos sujetos a impuestos especiales, no pudo lograrlo por la oposición de los Estados. El resultado, plasmado en una serie de directivas, ha sido una armonización muy parcial en la estructura de dichos tributos y en los tipos mínimos a aplicar que difieren considerablemente entre Estados incluso para productos idénticos<sup>17</sup>. En los intercambios intracomunitarios se ha adoptado el acuerdo de que el impuesto se devenga en el momento del

<sup>17</sup> Entre tales directivas están las siguientes (todas ellas de 19 de octubre de 1992): la 92/78 que modifica las Directivas 72/624 y 79/32 relativas a los impuestos distintos al de volumen de negocios que gravan el consumo de las labores de tabaco y la 92/80 sobre aproximación de impuestos en tabaco elaborado (excluidos cigarrillos); la Directiva 92/81 relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre hidrocarburos y la 92/82 de 19 de octubre de 1992 relativa a la aproximación de los tipos impositivos del impuesto especial sobre hidrocarburos; y la Directiva 92/83, relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas.

consumo del bien, por lo que éste se percibe en el país de destino y a los tipos impositivos vigentes en el mismo.

## 2 Armonización de la imposición directa

La imposición directa apenas está armonizada en la UE. Como mucho pueden citarse unas escasas normas de coordinación destinadas a suprimir la doble imposición en los flujos transfronterizos y en concreto las que conciernen al régimen fiscal aplicable a las sociedades matrices y filiales y el aplicable a las fusiones, aportaciones de activos y canje de acciones realizados, en ambos casos de Estados miembros diferentes<sup>18</sup>.

Con la excepción de lo antes citado, todo el esfuerzo armonizador se ha centrado en la imposición indirecta ya que su repercusión sobre la construcción europea, en particular sobre el mercado común, es mucho mayor. Esto no quiere decir que no sea necesario armonizar los impuestos directos sino, simplemente, que los indirectos han requerido mayor atención y prioridad.

En la imposición directa existen diferencias entre los Estados en aspectos puntuales como es el caso de la fiscalidad sobre el ahorro o sobre los dividendos ya que tienen una repercusión considerable sobre la movilidad del capital; en cambio, todos aquellos impuestos que repercuten más directamente sobre el factor trabajo, al tener éste escasa movilidad entre los Estados miembros, las necesidades de armonización no han sido muy apremiantes.

La falta de armonización de las rentas de capital, afecta de manera considerable a la a la movilidad del capital. Dicho factor está liberalizado pero al no existir una armonización fiscal para las rentas de capital, dicha movilidad se ve distorsionada por esta circunstancia; es decir, por el diferente tratamiento que existe en la fiscalidad del ahorro, en las primas de seguros, en el tratamiento de los intereses hipotecarios, etc.

Dentro de la armonización de las rentas de capital, donde más se ha avanzado es en la fiscalidad del ahorro que después de muchos años de discusiones se ha llegado a un principio de acuerdo

<sup>18</sup> Véase al respecto la Directiva 90/434 de 23 de julio de 1990 sobre el régimen fiscal aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de acciones y la Directiva 90/435, también de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices.



que sólo afecta sólo al ahorro de los no residentes: el Estado concernido aplicará una retención a cuenta y transferirá la parte correspondiente al Estado de residencia del inversor. No obstante, para evitar el fraude y las fugas de capital, antes de adoptar la Directiva correspondiente, la Presidencia de la Unión y la Comisión establecerán contactos con Estados Unidos, Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino para que promuevan medidas equivalentes; igualmente, los Estados miembros habrán de comprometerse a adoptar estas medidas en los territorios de ellos dependientes (caso de la Islas del Canal de la Mancha, Isla de Man y territorios dependientes o asociados del Caribe) <sup>19</sup>.

### Un modelo económico sin recursos financieros suficientes

La importancia cuantitativa del presupuesto comunitario es muy reducida si se le compara, por ejemplo, con los presupuestos de las Administraciones Públicas de sus Estados miembros o con los Estados federales. Ello se debe a que la UE cuenta con recursos propios pero no con impuestos propios <sup>20</sup>. Los recursos propios del presupuesto común -en particular las aportaciones por IVA y por PNB- funcionan como si realmente fueran contribuciones estatales aun cuando legalmente no lo sean; adicionalmente, tales recursos están tasados en su crecimiento.

Al no tener impuestos propios, la UE tiene impedida prácticamente de toda capacidad autónoma de maniobra para poder incrementar sus recursos.

La mayoría de los expertos concuerdan en destacar que la reducida dimensión económica del presupuesto común no lo hace comparable con la importancia relativa de un presupuesto federal cuyos recursos pueden alcanzar el 20% del PIB <sup>21</sup>. En el caso del comunitario, históricamente no han rebasado el 2,4% del realizado

<sup>19</sup> Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Santa Maria da Feira de 19 y 20 de junio de 2000, pág. 30.

<sup>20</sup> El volumen de recursos propios del presupuesto común está tasado en su crecimiento. De hecho tales recursos funcionan como si fueran contribuciones estatales -en particular las aportaciones por IVA y por PNB- aun cuando legalmente no lo sean.

<sup>21</sup> Los profesores José y Maite Barea en su libro "*Después de Maastricht, ¿que?*". Madrid, Ediciones Encuentro, 1998 (págs. 64 y 65), señalan estos que tomando como referencia cinco países federales (Canadá, Austria, República Federal de Alemania, Suiza y Estados Unidos) el gasto medio -no ponderado- de la Administración Central (incluida la Seguridad Social), se situaba en 1986 en el 38% del total de las Administraciones Públicas.

por el conjunto de las Administraciones Públicas de los Estados miembros y como máximo pueden alcanzar el 1,27% del PIB durante el periodo que cubre la Agenda 2000. Esta reducida dimensión es la que le impide al presupuesto comunitario ejercer las funciones que Musgrave le atribuye a un presupuesto público: asignación óptima de los recursos, redistribución de la renta y la riqueza y estabilización económica.

El presupuesto común no cumple con ninguna de estas funciones y muy particularmente con las de redistribución y estabilización, porque la UE carece de recursos proporcionados a la magnitud de las políticas sobre las que tiene competencias en exclusiva o compartida con los Estados <sup>22</sup>. En cuanto a la función de estabilización, al presupuesto comunitario le está vedado ejercerla y no sólo por que sus recursos no sean importantes, sino porque legalmente le está impedida al venir obligado legalmente al equilibrio presupuestario anual. La función redistribuidora si puede ejercitarla y de hecho lo hace puesto que la mayor parte de los gastos del presupuesto común se destinan a transferencias; no obstante, su capacidad redistributiva es muy limitada y sus efectos poco significativos, salvo en regiones determinadas o en los Estados pequeños.

La dimensión del presupuesto común tampoco parece estar acorde con un área en la que ya existe la unión monetaria y un modelo de desarrollo prácticamente único que exige de la aplicación de una política económica cada vez más activa y coordinada entre los Estados miembros y las instituciones comunes. La disciplina que requiere la UEM impone a los Estados reglas severas en el déficit admisible de las Administraciones Públicas que según el Pacto de Estabilidad no puede superar el 3% del PIB.

Como antes se ha dicho, el presupuesto común tiene recursos propios pero carece de impuestos propios. El matiz es importante por cuanto la UE no tiene capacidad normativa y de gestión sobre ningún impuesto, salvo para los derechos de aduana que son de su exclusiva competencia pero que carecen de capacidad recaudatoria. Los recursos públicos que nutren el presupuesto común -y señaladamente el recargo sobre el IVA y la participación

<sup>22</sup> Con relación a la asignación óptima de los recursos, esta es una cuestión de costes beneficios en el empleo de los recursos públicos y no se debate si la dimensión presupuestaria es mucha o poca sino si lo que se gasta se hace bien o no.

en el PNB de los Estados miembros- a pesar de ser propios, dependen de la entera voluntad de los Estados que son quienes tienen que aprobarlos por unanimidad (en el Consejo de Ministros) y que también están sometidos al control de los parlamentos nacionales.

Como resulta obvio, los Estados intentan que el saldo financiero que tiene con la UE (la diferencia entre lo que aportan al presupuesto común y lo que reciben del mismo) les sea lo más favorable posible: los que son contribuyentes netos, para que se reduzca su participación y los que son perceptores netos, para no perder esta ventaja. Por ello, los acuerdos que se acaban logrando en las reuniones del Consejo Europeo se traducen, habitualmente, en dejar las cosas como están o en introducir los menos cambios posibles. De ahí la necesidad de encontrar una solución apropiada que permita resolver esta cuestión que es una de las más importante que, desde el punto de vista económico, tiene planteada la UE. Las perspectivas financieras aprobadas por el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 (Agenda 2000), son similares a las del paquete financiero Delors II o incluso peores puesto que ya son varios los Estados que reclaman el principio del justo retorno que desde 1984 beneficia -injustificadamente- al Reino Unido.

El sistema de recursos propios del presupuesto comunitario ha de ser revisado tarde e temprano ya que hay que incrementar los ingresos presupuestarios hasta llevarlos al entorno del 10% del PIB comunitario que es el que permitiría atender los gastos que se estiman necesarios. De hecho, el Consejo Europeo en la antes mencionada reunión de Berlín, volvió a instar a la Comisión para que le presentase propuestas de modificación del sistema de recursos propios incluidas las que prevean capacidad autónoma en materia impositiva para la CE. Sin embargo, la Comisión ha renunciado hasta ahora a presentar tales propuestas por dos razones: la primera, porque considera que el sistema de recursos propios -corregido en la forma en que se ha hecho: hacia un mayor peso del recurso PNB en sustitución del IVA- viene funcionando relativamente bien y aporta fondos suficientes para atender los actuales requerimientos financieros de la UE; y en segundo lugar, porque una reforma profunda plantearía problemas muy serios para su aprobación debido a la aplicación de la regla de la unanimidad. Nuevamente también en este caso, la cuestión de la unanimidad es el factor limitante.

### **Reflexión final.**

La UE cuenta ya con un modelo de desarrollo económico que se ha ido conformando de manera paralela al proceso de integración ya que éste ha girado, primordialmente, sobre cuestiones económicas. El modelo ha terminado de configurarse con la UEM y a partir de ahí se ha puesto en funcionamiento por requerimiento de la propia unión monetaria.

El modelo, que se centra especialmente sobre las políticas a corto, adolece todavía de una serie de desajustes como consecuencia de la falta de autonomía de las instituciones comunes en una serie de aspectos y, señaladamente, en fiscalidad. Al estar los actos legislativos relacionados con la misma sometidos a la regla de unanimidad del Consejo de Ministros, hay que consensuar los acuerdos con lo cual el procedimiento es sumamente lento y los resultados limitados. Así ocurre, como hemos visto, con la armonización de la imposición que aún no se ha conseguido totalmente y también, por las mismas razones, con la financiación comunitaria aspecto éste sobre el que se centra el futuro de la construcción europea. Con un presupuesto de las dimensiones del actual y con las ataduras legales que existen para incrementar -y sobre todo para cambiar- las fuentes de financiación, difícilmente se podrá conseguir la cohesión económica y social, sencillamente porque, porque, por ejemplo, todavía existen muchas diferencias entre la protección social que dispensan los Estados miembros a sus ciudadanos. Pero es que mientras no pasen al ámbito de las competencias comunitarias tributos tales como el IVA y las contribuciones especiales (con lo que se conseguiría la unificación impositiva y no la simple armonización), no sólo no se logrará la Europa social que se proclama sino que ni tan siquiera será efectiva la libre circulación de los bienes y de los servicios, ni tampoco se podrá conseguir plenamente la libre circulación de las personas. Para que sea auténticamente factible un espacio económico único tiene que existir un sistema fiscal que sea absolutamente neutral; de lo contrario, las barreras a los intercambios y las diferencias de protección social (que son las que determinan la libre circulación de las personas), continuarán subsistiendo.

A cambio de asumir la UE la imposición indirecta - señaladamente el IVA y los impuestos especiales- tendría que hacerse cargo total o parcialmente del seguro de desempleo y de las



pensiones de jubilación. Del seguro de desempleo porque el paro no puede desligarse de la política económica que se aplica de la que es, en buena parte, una consecuencia; y esa política económica, principalmente la que se realiza a corto plazo, viene marcada por las exigencias de la UEM. En el caso de las pensiones de jubilación, porque también por esta vía se podría contribuir a la cohesión económica y social que, a su vez, influiría de manera positiva sobre la movilidad de las personas al no tener que justificar sus medios económicos para fijar su residencia en otro Estado de la UE.

Naturalmente que la propuesta que aquí se hace de comunitarizar el IVA a todos los efectos (sin perjuicio de que una pequeña proporción de la recaudación quedase en poder de los Estados) no tiene la menor posibilidad de prosperar ni tan siquiera en un horizonte lejano. A corto plazo existen objetivos más modestos que deben conseguirse como son los de extender la regla de la mayoría del Consejo a los actos relacionados con la armonización fiscal y con la variación de los recursos del presupuesto común, esto es, incluir dichos actos en el procedimiento de codecisión previsto por el art. 251 del TCE, que le da derecho a intervenir al Parlamento Europeo en igualdad de condiciones que el Consejo.

## **LAS RELACIONES ENTRE GRECIA Y LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA CUATRO AÑOS DESPUÉS DE SU ASOCIACIÓN (1962-1966)**

**Matilde Morcillo Rosillo**  
**Universidad de Castilla-La Mancha**

### **Planteamiento**

Consecuencia de la firma el 1 de julio de 1961 del Acuerdo de Atenas fue la Asociación de Grecia con la Comunidad Europea, puesta en vigor el 1 de noviembre de 1962.

Los griegos en su gran mayoría acogieron satisfactoriamente esta Asociación económica entre los Seis Países fuertemente industrializados y Grecia, un país en el que la mitad de la población basaba su subsistencia en la agricultura y con un nivel de desarrollo bastante menos elevado que el de sus socios, aunque no faltaron excecpticismos.

Sin ir más lejos podemos señalar la opinión del señor M. S. Triantus, profesor de Economía de la Universidad de Toronto, de origen griego, que en su estudio sobre el desarrollo económico de la Comunidad Económica Europea (C.E.E) y Grecia, consideraba que dicha Asociación no podía conciliar los intereses de un país con un nivel de desarrollo diferente.

La cuestión que se ponía de manifiesto e interesaba a la C.E.E. era saber si la unión de una nación por excelencia agrícola, como Grecia, no ponía en peligro su economía por su actividad económica hacia los países industrializados del Mercado Común <sup>1</sup>.

Los comienzos no fueron nada fáciles para la Asociación, pues desde el principio surgieron problemas debido al desequilibrio entre las importaciones y exportaciones, excediendo en gran medida las primeras a las segundas. Cuatro años después, la Comisión de la Asociación iba a discutir los modos de aumentar las exportaciones griegas y la posibilidad de retrasar la disminución gradual de los precios de los productos provenientes de la C.E.E. con el fin de

<sup>1</sup> ARCHIVO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (A.M.A.E.). Fondo Renovado, legajo 8034, expediente 1. *Combat, Le Journal de Paris*, lunes 2 de mayo de 1966.

mejorar la industria griega <sup>2</sup>.

Con motivo de celebrarse el cuarto aniversario fueron numerosas las declaraciones y comentarios que aparecieron en la prensa. Así, por ejemplo, en el periódico *Combat* de 2 de mayo de 1966, el señor Pasmazoglu, subgobernador de la Banca de Grecia, hacía unas declaraciones sobre los resultados obtenidos por el Acuerdo de Asociación, destacando que habían sido netamente inferiores a los que se esperaba en Grecia. Continuaba diciendo que la diferencia de grado del desarrollo económico y la necesidad de soluciones específicas para la economía griega habían hecho necesario un Acuerdo de Asociación en lugar de una adhesión, pura y simple.

La Asociación implicaba el incremento de exportaciones que, según el subgobernador, no había correspondido a las necesidades de la armonización de las economías de la C.E.E. y de Grecia ni a las del propio país griego. Las ayudas habían sido muy pequeñas en relación con los problemas creados por la realización de los fines del Acuerdo de Atenas.

El señor Pasmazoglu afirmaba que los principales problemas helénicos que quedaban en suspenso con respecto a la Comunidad eran cuatro:

- 1°. Armonización de la política agrícola entre la Comunidad y Grecia. Es decir, plena aplicación a los productos griegos de las reglas y métodos decididos para los productos de los Seis Países.
- 2°. Aplicación de una política común para el tabaco. Este producto representaba un interés vital para Grecia.
- 3°. Aplicación eficaz del procedimiento de financiación de la economía helénica. De los 125 millones de dólares de ayuda que habían sido prometidos para los cinco primeros años, no había llegado a la tercera parte de dicha cantidad lo percibido por Grecia en los tres primeros años.
- 4°. Búsqueda para la aplicación de métodos más eficaces que contribuyesen a reforzar el desarrollo económico griego y en particular para la aplicación de disposiciones especiales que alentaran las inversiones.

Preguntado sobre las perspectivas que tenían las exportaciones griegas en el cuadro de la Comunidad, y en particular el tabaco, el señor Pasmazoglu declaraba que el problema principal para incrementar las exportaciones era resolver el financiamiento de la economía

<sup>2</sup> A.M.A.E.: legajo 8034, exp.1: Despacho dirigido por el embajador de España en Grecia al ministro de Asuntos Exteriores, Atenas, 27 de abril de 1966.

y aumentar las inversiones en el país por parte de industrias europeas. Refiriéndose al tabaco especialmente, subrayaba que en los próximos años debía superarse la cifra de cincuenta mil toneladas anuales de las exportaciones de tabaco a la Comunidad. En 1965 la exportación alcanzada fue de 33.000 toneladas <sup>3</sup>.

Es decir, que según Pasmazoglu, los resultados no habían sido los esperados. Eso mismo recogía el tercer Informe Anual de Actividades que el Consejo de Asociación C.E.E.-Grecia había sometido para su examen a la Comisión Parlamentaria de dicha Asociación, compuesta de 15 miembros de la C.E.E. y otros 15 griegos, presidida por el señor Rodopoulos, ex-presidente del Parlamento griego y Vicepresidente de la Comisión en mayo de 1966 <sup>4</sup>.

Las dificultades con que tropezaba la Asociación del Mercado Común con Grecia se reflejaban en dicho Informe, que procuraba, sin embargo, limitarse a exponer hechos y cifras sin formular comentarios. Mas no podía ocultarse el hecho de que el déficit comercial de Grecia con la C.E.E. se había visto incrementado nuevamente y que a pesar de un tratamiento arancelario preferencial las exportaciones de Grecia a los países de la Comunidad no se habían desarrollado a un ritmo mayor que las exportaciones de Grecia al resto del mundo. Tampoco podía ignorar del todo el Informe el desagrado con que se veía por parte griega la forma en que se estaba llevando el programa de asistencia financiera y la armonización de las políticas agrícolas.

A la vista de esto, el Tercer Informe juzgaba la situación de la siguiente manera:

*"La supresión progresiva de los derechos aduaneros entre ambos países se sigue realizando normalmente de acuerdo con las Disposiciones del Convenio de Asociación, es decir, de una forma muy rápida del lado de la Comunidad y de una forma muy lenta y en algunos puntos casi simbólica por parte de Grecia.*

*Para los productos industriales la C.E.E. aplicaba a Grecia las mismas reducciones arancelarias válidas en el interior de la Comunidad entre los Estados Miembros. En consecuencia la C.E.E. aplicaba a los productos de origen griego una reducción aduanera que alcanzaba ya un 80% de los derechos de partida. Por el contrario, Grecia podía todavía mantener una protección aduanera para casi todos los productos que eran objeto de producción nacional (...) productos para los que Grecia había concedido a la Comunidad reducciones arancelarias de tan sólo un 10%.*

*Para los otros productos industriales el desarme tarifario debía hacerse en doce*

<sup>3</sup> Ibidem: Despacho dirigido por el embajador de España en París al ministro de Asuntos Exteriores, París, 2 de mayo de 1966.

<sup>4</sup> Ibidem: Despacho dirigido por el encargado de negocios de España en Grecia al ministro de Asuntos Exteriores, Atenas, 27 de abril de 1966.