

INFORME SOBRE  
LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA  
EN LA COMUNIDAD EUROPEA (\*)

Comité para el Estudio de la  
Unión Económica y Monetaria

12 Abril 1989

(\*) Este informe ha sido elaborado en respuesta al mandato del Consejo Europeo de "estudiar y proponer etapas concretas conducentes a la unión económica y monetaria".  
Traducción de María Luisa Balseiro.



PREAMBULO

En su reunion del 27 y 28 de junio en Hannover, el consejo europeo recordo que, "con la aprobaci3n del Acta Unica, los estados miembros de la Comunidad confirmaron el objetivo de realizaci3n progresiva de la uni3n econ3mica y monetaria". Los jefes de Estado y de gobierno decidieron, por lo tanto, estudiar los medios para lograr esa uni3n en la reuni3n del Consejo Europeo que ha de celebrarse en Madrid en junio de 1989. A tal fin, decidieron encomendar a un Comit3, presidido por el se1or Jacques Delors, Presidente de la Comisi3n Europea, "la tarea de estudiar y proponer etapas concretas conducentes a esa uni3n".

En respuesta a esa petici3n, el Comit3 tiene el honor de presentar el informe adjunto. Las ideas expresadas y las propuestas contenidas en el Informe son formuladas por los miembros del Comit3 a t3tulo personal. Se publicar3 una recopilaci3n de los documentos presentados ante el Comit3.



Indice

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| I. Pasado y presente de la integración económica y monetaria en la Comunidad .....  | 3             |
| 1. El objetivo de unión económica y monetaria .....   | 3             |
| 2. El Sistema Monetario Europeo y el ECU .....  | 4             |
| 3. El Acta Unica Europea y el programa del mercado interior .....   | 6             |
| 4. Problemas y perspectivas .....   | 8             |
| II. La etapa final de unión económica y monetaria .....   | 12            |
| 1. Consideraciones generales .....  | 12            |
| 2. Aspectos principales de la unión monetaria .....   | 14            |
| 3. Aspectos principales de la unión económica .....   | 17            |
| 4. Mecanismos institucionales .....   | 25            |
| 5. La unión económica y monetaria en el contexto de la economía mundial .....   | 31            |
| III. Pasos hacia la unión económica y monetaria .....   | 33            |
| 1. Principios rectores de un planteamiento escalonado .....   | 34            |
| 2. El ECU .....   | 36            |
| 3. Los pasos principales de la primera etapa .....  | 37            |
| 4. Los pasos principales de la segunda etapa .....  | 43            |
| 5. Los pasos principales de la tercera etapa .....  | 47            |
| 6. Uno o varios tratados .....  | 48            |
| 7. Sugerencias de acción inmediata .....  | 50            |
| Anexo I Extractos de las Conclusiones de la Presidencia presentadas tras la reunión del Consejo Europeo que se celebró en Hannover el 27 y 28 de junio de 1988..... | 51            |
| Anexo II Lista de los miembros del Comité.....  | 52            |



## I. PASADO Y PRESENTE DE LA INTEGRACION ECONOMICA Y MONETARIA EN LA COMUNIDAD.

### 1. El objetivo de unión económica y monetaria

1. En 1969 los jefes de Estado y gobierno, reunidos en La Haya, acordaron redactar un plan con miras a la creación por etapas de una unión económica y monetaria dentro de la Comunidad. Esa iniciativa fue adoptada sobre el telón de fondo de los importantes logros alcanzados por la Comunidad en la década de 1960: la pronta conclusión del período de transición previo a la plena unión aduanera, el establecimiento de la política agrícola común y la creación de un sistema de recursos propios. Al mismo tiempo, el sistema de Bretton Woods mostraba signos de decadencia. El Informe Werner, preparado en 1970, presentaba un plan para la consecución de la unión económica y monetaria. En marzo de 1971, tras el Informe Werner, los estados miembros expresaron "su voluntad política de establecer una unión económica y monetaria".

2. A continuación se dieron pasos importantes: en 1972 se creó la "serpiente"; en 1973 se constituyó el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), y en 1974 se aprobaron la Decisión del Consejo sobre la consecución de un alto grado de convergencia en la Comunidad y la Directiva sobre estabilidad, crecimiento y pleno empleo. Sin embargo, mediada la década de 1970 el proceso de integración había perdido impulso bajo la presión de respuestas divergentes a las perturbaciones económicas de esos años.

3. En 1979 se relanzó el proceso de integración monetaria, con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) y de la Unidad de Cuenta Económica (ECU). El éxito del SME en la promoción de sus objetivos de estabilidad monetaria interior y exterior ha con

tribuído en años recientes al logro de nuevos avances, según se refleja en la aprobación, en 1985, del programa del mercado interior y la firma del Acta Unica Europea.

## 2. El Sistema Monetario Europeo y el ECU

4. El Sistema Monetario Europeo fué creado por una Resolución del Consejo Europeo, seguida de una Decisión del Consejo de Ministros y un Acuerdo entre los bancos centrales participantes.

5. Dentro del marco del SME, los participantes en el mecanismo de tipos de cambio han conseguido crear una zona de estabilidad monetaria creciente, a la vez que se relajaban gradualmente los controles de cambios. La limitación de las paridades ha sido una gran ayuda para que los países participantes con tasas de inflación relativamente altas acomodaran sus políticas, y en particular la política monetaria, al objetivo de estabilidad de los precios, sentando con ellos los fundamentos tanto para una convergencia descendente de las tasas de inflación como para la consecución de un grado elevado de estabilidad de los cambios. Esto, a su vez, ha contribuído a moderar los aumentos de costes en muchos países y ha conducido a una mejora general de los resultados económicos. Además, la menor incertidumbre en el ámbito de las variaciones cambiarias y el hecho de que no se haya permitido que las paridades de las monedas participantes se desviaran significativamente de lo aconsejable, a la luz de los determinantes económicos fundamentales, han protegido al comercio intraeuropeo de una volatilidad excesiva de los cambios.

El SME ha servido de punto focal para una mejor coordinación de las políticas monetarias y ha suministrado la base de una vigilancia multilateral dentro de la Comunidad. Su éxito se puede atribuir, en parte, a la voluntad de los participantes de mantener una posición cambiaria fuerte. También ha sido importante la forma flexible y pragmática en que se ha administrado el Sistema,



con una cooperación cada vez más estrecha entre los bancos centrales. Además, el Sistema se ha beneficiado del papel desempeñado por el marco alemán como "anclaje" de las políticas monetarias y de intervención de los participantes. El SME ha evolucionado en respuesta a las variaciones del entorno económico y financiero, y en dos ocasiones (en 1985 en Palermo, y en Basilea/Nyborg en 1987) se han ampliado y fortalecido sus mecanismos.

Al mismo tiempo, el SME no ha desplegado todo su potencial. En primer lugar, son varios los estados de la Comunidad que no se han incorporado aún al mecanismo cambiario, y uno de los estados participa con márgenes de fluctuación más anchos. En segundo lugar, la falta de la convergencia necesaria en materia de política fiscal, que se refleja en la persistencia de grandes déficits presupuestarios en ciertos países, ha seguido siendo una fuente de tensiones, y ha impuesto una carga desproporcionada sobre la política monetaria. En tercer lugar, la transición a la segunda etapa del SME y el establecimiento del Fondo Monetario Europeo, con arreglo a lo previsto en la Resolución aprobada por el Consejo Europeo en 1978, no se han llevado a cabo.

6. Al poner en marcha el SME, el Consejo Europeo declaraba en 1978 que "el elemento central del SME será una Unidad Monetaria Europea (ECU)". Aparte de utilizarse como numerario del mecanismo de cambios y para denominar las operaciones de los mecanismos de intervención y crédito, el ECU sirve primordialmente como activo de reserva y medio de liquidación para los bancos centrales del SME. A pesar de ser parte integrante del SME, el ECU ha desempeñado sólo un papel limitado en los mecanismos de actuación del SME, por varias razones. Una es que los bancos centrales han preferido intervenir intramarginalmente, por lo cual las intervenciones obligatorias y la acumulación de saldos de intervención liquidables en ECUS han seguido siendo modestas.

En contraste, el ECU ha tenido bastante aceptación en los mercados, donde su empleo como denominador de transacciones financieras se ha extendido notablemente. Ocupa el quinto lugar en las emisiones de bonos internacionales, con una participación en el mercado del 6%. La expansión de las operaciones del mercado financiero en ECUS refleja en parte la creciente emisión de instrumentos de deuda denominados en ECUS por parte de las instituciones comunitarias y las autoridades del sector público de algunos estados miembros, y en parte el atractivo del ECU como medio de diversificación de carteras y cobertura frente al riesgo de cambio.

La actividad bancaria internacional en ECUS creció vigorosamente en la primera mitad de la presente década, pero se ha moderado desde entonces, a pesar de que la creación de un sistema de compensación en ECUS ha contribuido al desarrollo y la liquidez del mercado, lo mismo que la emisión de bonos a corto plazo por el Tesoro del Reino Unido. La mayor parte de la actividad bancaria corresponde a transacciones interbancarias, mientras que las operaciones directas con agentes no bancarios han seguido siendo relativamente escasas, y parecen haber estado motivadas principalmente por la demanda de endeudamiento alentada desde el gobierno en unos cuantos países. Los depósitos del sector no bancario denominados en ECUS permanecen estacionarios desde 1985, lo que parece indicar que el atractivo del ECU como activo casi líquido y depósito de liquidez es modesto. Además, dentro de la esfera no financiera el uso del ECU en la facturación y liquidación de transacciones comerciales ha seguido siendo limitado, y en la actualidad cubre sólo alrededor de un 1% del comercio exterior de los países de la Comunidad.

### 3. El Acta Unica Europea y el programa del mercado interior

7. En enero de 1985 la Comisión propuso realizar el objetivo de un mercado sin fronteras interiores para finales de 1992. Las

medidas detalladas para la eliminación de barreras físicas, técnicas y fiscales se expusieron en un Libro Blanco en el que se especificaban el programa, el calendario y los métodos a seguir para crear un área económica unificada en la que personas, mercancías, servicios y capitales pudieran circular libremente. Este objetivo quedó plasmado, en diciembre de 1985, en el Acta Unica Europea.

8. El Acta Unica Europea marcó la primera revisión significativa del Tratado de Roma. Introdujo cuatro cambios importantes en la estrategia de la Comunidad para impulsar el proceso de integración. En primer lugar, simplificó sustancialmente los requisitos de armonización de las legislaciones nacionales, mediante la limitación de la armonización a los estándares esenciales y la adopción sistemática del reconocimiento mutuo de las normas y reglamentaciones nacionales. En segundo lugar, estableció un proceso de decisión más rápido y eficiente, al extender el campo de aplicación de las votaciones por mayoría cualificada. En tercer lugar, otorgó al Parlamento Europeo un mayor protagonismo en el proceso legislativo. En cuarto lugar, reafirmó la necesidad de fortalecer la cohesión económica y social de la Comunidad, acrecentar la capacidad monetaria de la Comunidad con miras a la unión económica y monetaria, reforzar la base científica y tecnológica de la Comunidad, armonizar las condiciones de trabajo en lo relativo a estándares sanitarios y de seguridad, promover el diálogo entre los empresarios y los trabajadores e iniciar acciones de protección del medio ambiente.

9. Durante los tres últimos años se ha avanzado considerablemente en la realización del programa del mercado único. En particular, se ha decidido que ocho de los estados miembros liberalicen plenamente la circulación de capitales para el 1 de julio de 1990, y que los restantes sigan su ejemplo tras un período de transición.

En diciembre de 1988 el Consejo Europeo, reunido en Rodas, declaró que, mediado el plazo hasta la fecha límite de diciembre de 1992, se había casi completado la mitad del programa legislativo necesario para el establecimiento del mercado amplio, y subrayó el carácter irreversible del movimiento hacia una Europa sin fronteras interiores. Hay, en efecto, abundantes indicaciones de que el objetivo de un mercado único goza de amplio apoyo entre los consumidores y los productores, y de que las decisiones económicas de éstos están cada vez más influenciadas por las expectativas de 1992. La perspectiva de un mercado sin fronteras interiores ha generado un dinamismo nuevo y ha contribuido a la reciente aceleración del crecimiento económico dentro de la Comunidad.

#### 4. Problemas y perspectivas

10. La realización del mercado único establecerá vínculos mucho más estrechos entre las economías nacionales y acrecentará significativamente el grado de integración económica de la Comunidad. También acarreará cambios estructurales profundos en las economías de los estados miembros. Esos cambios brindarán oportunidades notables para el avance económico, pero muchas de las ganancias potenciales sólo podrán materializarse si la política económica, a nivel tanto nacional como comunitario, responde adecuadamente a los cambios estructurales.

El mercado único, al acrecentar sustancialmente la interdependencia económica de los estados miembros, reducirá el margen de aplicación de políticas independientes y amplificará los efectos transfronterizos de lo que suceda en cada país. Exigirá, por consiguiente, que las autoridades nacionales coordinen sus políticas de manera más efectiva. Además, serán necesarias políticas comunitarias de apoyo a un desarrollo conjunto equilibrado, como complemento indispensable del mercado único. De hecho, en el paquete de medidas aprobado en Bruselas en febrero de 1988 se reconoció claramente la necesidad de respaldar la supresión de barre-

ras comerciales con un fortalecimiento de las políticas regionales y estructurales comunes.

11. Aunque se han hecho avances sustanciales, el proceso de integración ha sido desigual. Es necesaria una mayor convergencia de los resultados económicos. A pesar de que las tasas medias de inflación de precios y salarios presentan una marcada tendencia a la baja, persisten considerables diferencias nacionales. Sigue habiendo también divergencias notables entre las posiciones presupuestarias, y las disparidades exteriores se han acrecentado notablemente en el pasado reciente. La existencia de esos desequilibrios indica que hay áreas en donde es necesario que los resultados económicos sean más convergentes.

12. Con plena libertad de circulación de capitales y mercados financieros integrados, las políticas nacionales incompatibles se traducirían rápidamente en tensiones cambias y supondrían una carga creciente e indebida para la política monetaria. Por lo tanto, el proceso de integración requiere una coordinación de las políticas más intensa y efectiva, aún dentro del marco de los actuales acuerdos cambiarios, no sólo en el ámbito monetario, sino también en aquellas áreas de la gestión económica nacional que afectan a la demanda agregada, a los precios y a los costes de producción.

Es necesaria una coordinación más estrecha de las políticas económicas. En el ámbito monetario persisten los problemas del SME, a los que ya se ha hecho referencia. En el ámbito económico, la coordinación de las políticas sigue siendo insuficiente. Sobre todo en el área de la política fiscal, ya que la Decisión de 1974 sobre convergencia económica no ha logrado establecer una base efectiva para la coordinación. La resistencia cada vez mayor a modificar las paridades ha generado presiones en favor de políticas macroeconómicas congruentes entre sí. Hasta ahora esas presiones han sido mitigadas un tanto por la existencia de controles

de cambios en algunos países y por la segmentación de los mercados mediante diversos tipos de barreras no arancelarias, pero a medida que se liberalice la circulación de capitales, y se aplique el programa del mercado interior, cada país estará menos resguardado frente a lo que ocurra en el resto de la Comunidad. El logro de objetivos económicos nacionales dependerá en mayor grado de un planteamiento cooperativo de las políticas.

13. Las autoridades decisorias están sometidas a muchas presiones y limitaciones institucionales, y es de esperar que hasta los mejores esfuerzos por tener en cuenta las repercusiones internacionales de sus actuaciones fracasen algunas veces. Es verdad que para que las políticas nacionales sean cada vez más congruentes habrá que contar, cuanto sea posible, con la cooperación voluntaria, tomando en consideración las diferentes situaciones constitucionales de los países miembros; pero también es de prever que se requieran procedimientos más coercitivos.

14. El éxito del programa del mercado interior estriba decisivamente en una coordinación mucho mayor de las políticas económicas nacionales, así como en la instauración de políticas comunitarias más efectivas. Esto implica que, como parte esencial del proceso de establecimiento de un mercado único en Europa, habrá que adoptar una serie de medidas que servirán también para la unión económica y monetaria.

El avance hacia la unión económica y monetaria, aunque en muchos aspectos sea una consecuencia natural del compromiso de constituir un mercado sin fronteras interiores, representa un salto hacia adelante que puede redundar en un aumento significativo del bienestar económico dentro de la Comunidad. De hecho, la unión económica y monetaria supone mucho más que el programa del mercado único y, como se verá en las dos partes siguientes de este Informe, requerirá otros pasos importantes en todas las áreas de la política económica. Habría que asignar un papel particular

a las políticas comunes orientadas a desarrollar una estructura económica más equilibrada en el conjunto de la Comunidad. Ello contribuiría a prevenir la aparición o el agravamiento de disparidades regionales y sectoriales que pudieran amenazar la viabilidad de la propia unión económica y monetaria. Esto es especialmente relevante porque la adopción de paridades permanentemente fijas suprimiría un indicador importante de incompatibilidad entre las políticas de los estados miembros de la Comunidad y eliminaría el tipo de cambio como instrumento de ajuste económico. Habría que corregir los desequilibrios económicos entre los estados miembros mediante políticas que afecten a la estructura de sus economías y costes de producción, si se quiere evitar la existencia de fuertes disparidades regionales en materia de producción y empleo.

15. En su reunión del 27 y 28 de junio de 1988, el Consejo Europeo confirmó el objetivo de unión económica y monetaria de la Comunidad. De acuerdo con su solicitud, el Comité ha centrado su atención en la tarea de estudiar y proponer medidas concretas conducentes a la realización progresiva de la unión económica y monetaria. Para estudiar la manera de lograr la unión económica y monetaria, el Comité ha examinado las condiciones en las que tal unión podría ser viable y fructífera. El Comité estima que sólo se pueden hacer propuestas concretas con miras a alcanzar ese objetivo partiendo de una visión clara de las implicaciones y exigencias de la unión económica y monetaria, y teniendo en cuenta las experiencias pasadas de integración económica y monetaria dentro de la Comunidad. Por consiguiente, en la segunda parte de este Informe se examinan los principales aspectos e implicaciones de una unión económica y monetaria. En la tercera parte se presenta un planteamiento pragmático y escalonado, que podría llevar en tres etapas al objetivo final. La cuestión de en qué momento se deban iniciar esas etapas depende de una decisión política.

## II. LA ETAPA FINAL DE UNION ECONOMICA Y MOENTARIA

### 1. Consideraciones generales

16. La unión económica y monetaria de Europa implicaría la total libertad de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, así como la existencia de paridades fijas e irrevocables entre las monedas nacionales y, finalmente, una moneda única. Esto, a su vez, implicaría una política monetaria común y requeriría un alto grado de compatibilidad de las políticas económicas y de congruencia en otras áreas de actuación, particularmente en el ámbito fiscal. En esas políticas debería proponerse como metas la estabilidad de los precios, el crecimiento equilibrado, la convergencia de los niveles de vida, el mantenimiento de niveles altos de empleo y el equilibrio exterior. La unión económica y monetaria representaría el resultado final del proceso de progresiva integración económica de Europa.

17. Aún después de alcanzada la unión económica y monetaria, la Comunidad seguiría estando formada por diversas naciones con distintas características económicas, sociales, culturales y políticas. La existencia y el mantenimiento de esa pluralidad requerirían que cada uno de los estados miembros conservara un cierto grado de autonomía en sus decisiones económicas, y que se estableciera un equilibrio entre competencias nacionales y comunitarias. Por esta razón, no bastaría con seguir simplemente el ejemplo de los estados federales existentes; sería necesario desarrollar un enfoque innovador y específico.

18. El Tratado de Roma, modificado por el Acta Unica Europea, proporciona el fundamento jurídico para muchos de los pasos necesarios en orden a la integración económica, pero no es suficiente para crear nuevas la unión económica y monetaria. La realización de ese objetivo exigiría nuevas medidas que sólo se podrían adoptar sobre la base de una modificación del Tratado, con



las consiguientes modificaciones de las legislaciones nacionales. Por esta razón, la unión habría de plasmarse en un Tratado que estableciera claramente los mecanismos funcionales e institucionales básicos, así como las normas que deberían regir su puesta en marcha escalonada.

19. Habida cuenta de lo ya previsto por los Tratados comunitarios, la necesidad de una transferencia de capacidad decisoria de los estados miembros a la Comunidad como conjunto se plantearía principalmente en las esferas de la política monetaria y de la gestión macroeconómica. La unión monetaria exigiría una política monetaria única, y en consecuencia la responsabilidad de formular esa política tendría que recaer en un único organismo decisorio. Muchas decisiones en materia económica seguirían siendo competencia de las autoridades nacionales y regionales. Sin embargo, teniendo en cuenta su impacto potencial sobre la situación económica global, interior y exterior, de la Comunidad y sus implicaciones para el desarrollo de una política monetaria común, esas decisiones deberían situarse dentro de un marco macroeconómico acordado y someterse a unos procedimientos y normas vinculantes. Esto haría posible determinar una política global para la Comunidad en su conjunto, evitar diferencias insostenibles entre los estados miembros en cuanto a las necesidades de endeudamiento del sector público e imponer restricciones efectivas al volumen y financiación de los déficit presupuestarios.

20. Un elemento esencial a la hora de definir el equilibrio de poder más conveniente en el seno de la Comunidad sería la adhesión al "principio de subsidiariedad", en virtud del cual las funciones de los niveles de gobierno superiores deberían limitarse lo más posible y ser subsidiarias de las de los niveles inferiores. Así, la atribución de competencias a la Comunidad tendría que ceñirse específicamente a aquellas áreas en donde fuera necesaria la adopción colectiva de decisiones. Todas aquellas funciones de gobierno que pudieran llevarse a cabo a nivel nacional (o

regional, o local), sin repercusiones adversas sobre la cohesión y el funcionamiento de la unión económica y monetaria, seguirían siendo competencia de los estados miembros.

21. La unión económica y la unión monetaria constituyen dos partes integrantes de una sola totalidad, y por lo tanto habrían de realizarse en paralelo. Si en las secciones siguientes se contemplan la unión económica y la unión monetaria por separado, es sólo por razones de claridad en la exposición. La descripción comienza por la unión monetaria, fundamentalmente porque los aspectos principales de una unión económica dependen, en gran medida, de los mecanismos y restricciones acordados en el ámbito monetario. Pero el Comité es plenamente consciente de que el proceso de realización de la unión monetaria no es concebible sin un alto grado de convergencia económica.

## 2. Aspectos principales de la unión monetaria

22. Una unión monetaria es un área monetaria en la que se siguen políticas conjuntas con miras a la consecución de objetivos macroeconómicos comunes. Como ya se afirmó en el Informe Werner, de 1970, para una unión monetaria son necesarias tres condiciones:

- la garantía de convertibilidad total e irreversible de las monedas;
- la total liberalización de las transacciones de capital y la plena integración de los mercados bancarios y otros mercados financieros, y
- la eliminación de los márgenes de fluctuación y la fijación irrevocable de las paridades.

Los dos primeros requisitos ya se han cumplido, o se cumplirán cuando se realice el programa del mercado interior. Pero lo que es la condición más importante para una unión monetaria sólo

se cumplirá una vez que se haya dado el paso decisivo de fijar irrevocablemente los tipos de cambio.

Como resultado de ese paso, las monedas nacionales sería cada vez más sustituibles entre sí y sus tipos de interés tenderían a converger. El ritmo de ese proceso dependería decisivamente del grado en que las empresas, las economías domésticas, los sindicatos y otros agentes económicos se convencieran de la irrevocabilidad de la decisión de fijar los tipos de cambio. Serían fundamentales tanto una gestión monetaria coherente como la evidencia persuasiva de una coordinación efectiva de las políticas no monetarias.

23. Los tres requisitos antedichos definen un área de moneda unificada, pero su cumplimiento no señalaría necesariamente el final del proceso de unificación monetaria dentro de la Comunidad. La adopción de una moneda única, aunque no estrictamente necesaria para la creación de una unión monetaria, podría aparecer -por razones económicas tanto como psicológicas y sociales- como una extensión natural y deseable de la unión monetaria. Una moneda única expresaría claramente la irreversibilidad del proceso de unión monetaria, facilitaría considerablemente la gestión monetaria de la Comunidad y evitaría los costes de transacción de la conversión de monedas. Siempre y cuando se garantizase su estabilidad, una moneda única tendría también un peso mucho mayor frente a otras monedas importantes que ninguna de las monedas de la Comunidad tomada por separado. La sustitución de las monedas nacionales por una moneda única debería efectuarse, pues, lo antes posible a partir de la fijación de paridades.

24. El establecimiento de una unión monetaria tendría repercusiones de largo alcance para la formulación y ejecución de la política monetaria en la Comunidad. Una vez adoptados unos tipos de cambio permanentes, surgiría la necesidad de una política monetaria común, que se llevaría a cabo mediante procedimientos de

actuación nuevos. No bastaría con coordinar tantas políticas monetarias nacionales como monedas participasen en la unión. Habría que asignar la responsabilidad de la política monetaria única a una institución nueva, en la cual se adoptarían decisiones centralizadas y colectivas sobre la oferta de dinero y crédito, así como sobre otros instrumentos de la política monetaria incluidos los tipos de interés.

Este trasvase de las políticas monetarias nacionales a una política monetaria única es una consecuencia ineluctable de la unión monetaria y constituye uno de los principales cambios institucionales. Aunque una coordinación progresivamente intensificada de las políticas monetarias nacionales habría preparado el camino en muchos aspectos para el paso a una política monetaria única, ese paso tendría repercusiones de largo alcance. La fijación permanente de las paridades privaría a cada uno de los países de un instrumento importante para la corrección de desequilibrios económicos y para la acción independiente en pos de objetivos nacionales, y en particular de la estabilidad de los precios.

Mucho antes de la decisión de fijar permanentemente los tipos de cambio, la liberalización plena de la circulación de capitales y la integración de los mercados financieros habrían creado una situación en la que habría que fortalecer progresivamente la coordinación de las políticas monetarias. Una vez que todas las instituciones bancarias de la Comunidad sean libres de aceptar depósitos y conceder créditos a cualquier cliente de la Comunidad, y en cualquiera de las monedas nacionales, se perderá el alto grado de coincidencia territorial que hay entre el área jurisdiccional de un banco central nacional, el área en que se utiliza su moneda y el área en que opera "su" sistema bancario. En esas circunstancias, la efectividad de las políticas monetarias nacionales dependerá cada vez más de la cooperación entre los bancos centrales. La coordinación creciente de las políticas monetarias contribuirá positivamente a la integración de los mercados finan-

cieros y ayudará a los bancos centrales a adquirir la experiencia necesaria para el paso a una política monetaria única.

### 3. Aspectos principales de la unión económica

25. La unión económica -en conjunción con una unión monetaria- combina las características de un mercado común sin restricciones con un conjunto de normas indispensables para su buen funcionamiento. En este sentido, la unión económica se puede describir en términos de cuatro elementos básicos:

- el mercado único, dentro del cual hay libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales;
- la política de competencia y otras medidas orientadas a fortalecer los mecanismos del mercado;
- las políticas comunes orientadas al cambio estructural y el desarrollo regional, y
- la coordinación de políticas macroeconómicas, incluidas unas normas vinculantes sobre política presupuestaria.

A la hora de definir exactamente las normas y los mecanismos rectores de la unión económica, la Comunidad se debería guiar por dos consideraciones.

En primer lugar, la unión económica se debería basar en los mismos principios económicos orientados al mercado que sostienen el orden económico de los estados miembros. Puede haber diferentes prioridades de unos países a otros o de unos períodos a otros dentro del mismo país. Más allá de tales diferencias, sin embargo, un rasgo distintivo común de los sistemas económicos de Europa es la combinación de un alto grado de libertad para el comportamiento del mercado y la iniciativa económica privada con la intervención pública en la provisión de ciertos servicios sociales y bienes públicos.

En segundo lugar, para que la unión fuera viable habría que asegurar un equilibrio adecuado entre los componentes económicos y monetarios. Esto sería esencial porque existen estrechas interacciones entre los sucesos y las actuaciones de índole económica y monetaria. Para mantener unas paridades permanentemente fijas entre las monedas de la Comunidad sería necesario un conjunto coherente de políticas económicas a nivel comunitario y nacional; a la inversa, para hacer de la Comunidad una unión económica sería necesaria una política monetaria común al servicio de un área de moneda unificada.

26. La creación de un área de moneda unificada acrecentaría los beneficios potenciales de un área económica ampliada, porque haría desaparecer las incertidumbres sobre los tipos de cambio intracomunitarios y reduciría los costes de transacción, eliminaría la variabilidad de los cambios y reduciría la vulnerabilidad de la Comunidad a las perturbaciones exteriores.

Al mismo tiempo, sin embargo, ya no se dispondría del ajuste de los tipos de cambio como instrumento de corrección de disparidades económicas dentro de la Comunidad. Tales disparidades podrían surgir porque no es de esperar que el proceso de ajuste y reestructuración puesto en marcha por la eliminación de barreras físicas, técnicas y fiscales tenga un impacto homogéneo sobre las distintas regiones, ni que produzca siempre resultados satisfactorios en un tiempo relativamente corto. También podrían surgir disparidades como resultado de la evolución de los costes laborales o de otra índole, de perturbaciones exteriores con diferentes repercusiones en las distintas economías, o de la práctica de políticas económicas divergentes a nivel nacional.

Una vez que las paridades quedaran irrevocablemente fijadas, los mercados de divisas dejarían de ser una fuente de presión para la corrección de las políticas nacionales ante la aparición y persistencia de desequilibrios económicos nacionales. Además, la

medición estadística y la interpretación de los desequilibrios económicos podrían resultar más difíciles, porque en un mercado plenamente integrado las cifras de la balanza de pagos, que en la actualidad son un indicador muy sensible y llamativo de los desequilibrios económicos, ya no desempeñarían un papel tan significativo como elemento orientador de la acción gubernamental. De todos modos, tales desequilibrios, si no se corrigieran, se manifestarían en forma de desequilibrios regionales. Para eliminarlos, serían útiles las medidas orientadas a fortalecer la movilidad de los factores de producción y la flexibilidad de los precios.

27. Para crear una unión económica y monetaria, habría que complementar el mercado único con acciones en tres áreas interrelacionadas: política de competencia y otras medidas orientadas a fortalecer los mecanismos del mercado; políticas comunes que fortaleciesen el proceso de asignación de recursos en aquellos sectores económicos y áreas geográficas donde fuera preciso reforzar o complementar la actuación de las fuerzas del mercado; coordinación macroeconómica, incluidas normas vinculantes en el ámbito presupuestario, y otras medidas dirigidas tanto a limitar el alcance de las divergencias entre los estados miembros como a diseñar un marco global de política económica para la Comunidad en su conjunto.

28. La política de competencia -desarrollada a nivel comunitario- tendría que operar de tal manera que el acceso a los mercados no se viera obstaculizado, ni distorsionado el funcionamiento de los propios mercados, por el comportamiento de agentes económicos privados o públicos. Esas políticas no sólo tendrían que atender a las formas usuales de prácticas restrictivas y al abuso de posiciones dominantes en el mercado, sino que también tendrían que abordar nuevos aspectos de la legislación antimonopolio, sobre todo en el ámbito de las operaciones de fusión y adquisición de empresas. El empleo de subvenciones estatales para

ayudar a determinadas industrias debería ser estrictamente limitado, porque distorsionan la competencia y propician el uso y la asignación ineficientes de recursos económicos escasos.

29. Las políticas comunitarias en el ámbito regional y estructural serían necesarias para promover una asignación de recursos óptima y hacer extensiva las ganancias de bienestar a toda la Comunidad. Si no se prestara la suficiente consideración a las disparidades regionales, la unión económica se vería enfrentada a graves riesgos económicos y políticos. Por esta razón, habría que atender especialmente a una política comunitaria efectiva que redujera las disparidades regionales y estructurales, y promoviera un desarrollo equilibrado en toda la Comunidad. Dentro de ese contexto, habría que tener en cuenta la dimensión regional de otras políticas de la Comunidad.

La integración económica y monetaria puede tener efectos beneficiosos sobre las regiones menos desarrolladas de la Comunidad. Por ejemplo, las regiones con niveles salariales más bajos tendrían la posibilidad de atraer empresas modernas y en rápido crecimiento del sector servicios y de la industria manufacturera cuya ubicación no estuviera necesariamente determinada por los costes de transporte, la cualificación de la mano de obra y la proximidad al mercado. La experiencia histórica indica, sin embargo, que, en ausencia de políticas compensadoras, el impacto global sobre las regiones periféricas podría ser negativo. Los costes de transporte y las economías de escala tenderían a favorecer el trasvase de la actividad económica de las regiones menos desarrolladas, sobre todo las situadas en la periferia de la Comunidad, a las zonas altamente desarrolladas de su centro. La unión económica y monetaria tendría que alentar y orientar el ajuste estructural que ayudase a las regiones más pobres a ponerse a la altura de las más ricas.



Un paso en esa dirección se dió en febrero de 1988, cuando el Consejo Europeo decidió fortalecer y reorganizar las políticas regionales y estructurales de la Comunidad en varios aspectos: el volumen de los fondos estructurales se duplicará de aquí a 1993; se trasladará el énfasis de la financiación de proyectos a la financiación de programas, y se establecerá una nueva forma de asociación entre la Comunidad y las regiones destinatarias. En función de la rapidez con que se avance, esas políticas quizá hayan de ser nuevamente fortalecidas después de 1993, conforme se vaya realizando la unión económica y monetaria.

Al mismo tiempo, una confianza excesiva en la asistencia financiera a través de políticas regionales y estructurales podría ocasionar tensiones. El objetivo principal de las políticas regionales no debería ser subvencionar las rentas y meramente compensar las desigualdades de nivel de vida, sino ayudar a igualar las condiciones de producción por medio de programas de inversión en áreas tales como la infraestructura material, las comunicaciones, el transporte y la educación, de modo que los movimientos de mano de obra a gran escala no sean el factor de ajuste principal. El éxito de esas políticas dependerá no sólo de la cuantía de los recursos financieros disponibles, sino también, y decisivamente, de su utilización eficiente y del rendimiento privado y social de los programas de inversión.

Aparte de las políticas regionales, el Tratado de Roma, modificado por el Acta Unica Europea, ha establecido las bases de políticas comunitarias en áreas tales como las de infraestructura, investigación y desarrollo tecnológico, y medio ambiente. Tales políticas no sólo acrecentarían la eficiencia de los mercados y compensarían sus imperfecciones, sino que también contribuirían al desarrollo regional. Aún respetando el principio de subsidiariedad, deberían ser intensificadas como parte del proceso hacia la unión económica y monetaria.

La flexibilidad salarial y la movilidad de la mano de obra son necesarias para eliminar diferencias de competitividad entre las diferentes regiones y países de la Comunidad. De otro modo, podrían producirse caídas relativamente importantes de la producción y del empleo en las zonas de menor productividad. Para reducir temporalmente las cargas del ajuste sería necesario, en determinadas circunstancias, suministrar flujos de financiación a través de cauces oficiales. Ese apoyo financiero se añadiría al procedente de flujos de capital espontáneos o endeudamiento exterior, y debería ser concedido bajo condiciones que impulsaran al destinatario a intensificar sus esfuerzos de ajuste.

30. La política macroeconómica es la tercera de las áreas en que sería necesario actuar para una unión económica y monetaria viable. Para ello, habría que definir adecuadamente el papel de la Comunidad en la promoción de la estabilidad de los precios y el crecimiento económico mediante la coordinación de las políticas económicas.

Buena parte de la situación macroeconómica seguiría estando determinada por factores y decisiones a nivel nacional o local. Ese sería el caso no sólo de las negociaciones salariales y otras decisiones económicas en los ámbitos de la producción, el ahorro y la inversión, sino también de la acción de las autoridades públicas en las esferas económica y social. Aparte de la normativa vinculante sobre el volumen y la financiación de los déficit presupuestarios nacionales, las decisiones relativas a los principales componentes de la actuación de los poderes públicos en áreas tales como la seguridad interior y exterior, la justicia, la seguridad social y la educación, y por lo tanto sobre el nivel y composición del gasto público, así como muchas medidas fiscales, seguirían siendo privativas de los estados miembros incluso en la etapa final de la unión económica y monetaria.

Sin embargo, una unión económica y monetaria sólo podría funcionar sobre la base de unos comportamientos razonables y recíprocamente congruentes de los gobiernos y otros agentes económicos de todos los estados miembros. En particular, unas políticas presupuestarias nacionales descoordinadas y divergentes socavarían la estabilidad monetaria y generarían disparidades en los sectores reales y financieros de la Comunidad. Además, es de esperar que el presupuesto central comunitario siga representando una porción muy pequeña del gasto total del sector público, y que gran parte de ese presupuesto no esté disponible para ajustes cíclicos; por lo cual, la tarea de establecer una posición fiscal para el conjunto de la Comunidad tendrá que llevarse a cabo mediante la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales. Sin esa coordinación sería imposible que la Comunidad en su conjunto estableciera una combinación de política fiscal y monetaria adecuada para el mantenimiento del equilibrio interior, y que la Comunidad desempeñara su cometido en el proceso de ajuste internacional. No se puede confiar únicamente en la política monetaria para el cumplimiento de esas funciones. Además, la existencia de divergencias notables entre los niveles y tendencias de los salarios, que no estuvieran justificadas por distintas tendencias de la productividad, produciría tensiones económicas y presiones en favor de la expansión monetaria.

Hasta cierto punto, las fuerzas del mercado pueden tener un efecto disciplinante. Los mercados financieros, los consumidores y los inversionistas responderían a las diferencias de la evolución macroeconómica entre distintos países y regiones, evaluarían sus posiciones presupuestarias y financieras, penalizarían las desviaciones de las directrices presupuestarias o los acuerdos salariales decididos en común, y con ello presionarían en favor de políticas más saludables. Sin embargo, la experiencia indica que las percepciones del mercado no siempre dan señales fuertes y decisivas, y que el acceso a un mercado amplio de capitales puede incluso facilitar durante algún tiempo la financiación de dese-

quilibrios económicos. Más que llevar a una adaptación gradual de los costes de endeudamiento, las apreciaciones del mercado sobre la solvencia de los prestatarios oficiales tienden a cambiar bruscamente y a significar el cierre del acceso a la financiación en el mercado. Las restricciones impuestas por las fuerzas del mercado podrían ser demasiado lentas y débiles o demasiado súbitas y perturbadoras. Sería preciso, pues, que los estados aceptaran que el compartir un mercado común y un área de moneda unificada impone limitaciones a su acción.

En el ámbito macroeconómico general, habría que acordar la práctica periódica de una valoración común y global de la marcha de la economía de la Comunidad a corto y medio plazo, que constituiría el marco de una mejor coordinación de las políticas económicas nacionales. La Comunidad tendría que estar en condiciones de controlar su situación económica global para calibrar la congruencia de lo que sucediera en cada país con los objetivos comunes y formular directrices de actuación.

En cuanto a la fijación de salarios y las relaciones industriales, habría que conservar el proceso de negociación autónomo, pero también esforzarse por convencer a empresarios y trabajadores europeos de las ventajas de vincular, en líneas generales, las políticas salariales a la mejora de la productividad. Los gobiernos, por su parte, se abstendrían de intervenir directamente en los procesos de fijación de salarios y precios.

En el ámbito presupuestario, se requieren normas vinculantes que, en primer lugar, impongan topes efectivos al déficit presupuestario de cada uno de los estados miembros de la Comunidad, aunque a la hora de fijar esos límites se podría tomar en consideración la situación de cada país; en segundo lugar, veten el acceso al crédito directo del banco central y otras formas de financiación monetaria, pero a la vez permitan las operaciones de mercado abierto en títulos del Estado; en tercer lugar, limiten

el recurso al endeudamiento exterior en monedas no comunitarias. Además, las medidas adoptadas en el ámbito presupuestario deberían poner a la Comunidad en condiciones de desarrollar una combinación coherente de política fiscal y monetaria.

#### 4. Mecanismos institucionales

31. La gestión de la unión económica y monetaria requeriría un marco institucional que hiciera posible decidir y ejecutar actuaciones a nivel comunitario en aquellas áreas económicas que afectaran directamente al funcionamiento de la unión. Ese marco tendría que promover la gestión económica eficiente, debidamente inserta en el proceso democrático. La unión económica y monetaria exigiría la creación de una institución monetaria nueva, que se añadiría a la constelación de las instituciones comunitarias (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de Ministros, Comisión y Tribunal de Justicia). La formulación y puesta en práctica de políticas comunes en los ámbitos no monetarios y la coordinación de las políticas que siguieran siendo competencia de las autoridades nacionales no requerirían necesariamente una institución nueva; pero sí sería necesaria una revisión, y posiblemente cierta reestructuración de los organismos comunitarios existentes, incluida la oportuna delegación de autoridad.

32. Sería necesaria una institución monetaria nueva porque no es posible elaborar una política monetaria única a partir de las decisiones y acciones independientes de diferentes bancos centrales. Además, las operaciones monetarias de cada día no pueden responder con rapidez a las condiciones cambiantes del mercado a menos que haya un decisor central. Considerando la estructura política de la Comunidad y la conveniencia de que los bancos centrales existentes formen parte del nuevo sistema, las actuaciones monetarias de la Comunidad, interiores e internacionales, se deberían organizar en forma federal, en lo que se podría lla-

mar un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Ese nuevo sistema debería gozar del régimen jurídico pleno de una institución comunitaria autónoma. Actuaría con arreglo a lo dispuesto en el Tratado, y estaría formado por una institución central (con su propio balance) y los bancos centrales nacionales. En la etapa final, el SEBC, actuando por medio de su Consejo, sería el responsable de formular y ejecutar la política monetaria, así como de gestionar la política cambiaria de la Comunidad frente a monedas exteriores. Los bancos centrales nacionales tendrían encomendada la aplicación de políticas conformes a las directrices establecidas por el Consejo del SEBC y de acuerdo con las instrucciones de la institución central.

El Sistema Europeo de Bancos Centrales se basaría en los principios siguientes:

#### Mandato y funciones

- el Sistema se comprometería a velar por el objetivo de estabilidad de los precios;
- sin detrimento de lo anterior, el Sistema apoyaría la política económica general decidida a nivel comunitario por los organismos competentes;
- el Sistema sería responsable de la formulación y ejecución de la política monetaria, de la gestión de los tipos de cambio y las reservas, y del mantenimiento de un sistema de pagos en buen estado;
- el Sistema participaría en la coordinación de las políticas de supervisión bancaria de las autoridades de vigilancia.

#### Instrumentos de actuación

- los instrumentos de actuación del Sistema, junto con el procedimiento de modificación de éstos, se especificarían en

- sus estatutos; los instrumentos permitirían al Sistema realizar las operaciones propias de un banco central en los mercados financieros y de divisas, así como ejercer facultades reguladoras;
- salvaguardando la prohibición de prestar fondos a autoridades del sector público, el Sistema podría comprar y vender títulos del Estado en el mercado para llevar a cabo su política monetaria.

### Estructura y organización

- estructura federada, por ser la que mejor se correspondería con la diversidad política de la Comunidad;
- establecimiento de un Consejo del SEBC (compuesto por los gobernadores de los bancos centrales y los miembros de la Junta, estos últimos nombrados por el Consejo Europeo), que sería el responsable de formular y decidir la orientación de la política monetaria; los procedimientos de votación serían fijados en el Tratado;
- establecimiento de una Junta (con personal de apoyo) que seguiría la evolución de los acontecimientos en la esfera monetaria y supervisaría la aplicación de la política monetaria común;
- los bancos centrales nacionales, que ejecutarían las operaciones de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Consejo del SEBC.

### Régimen jurídico

- Independencia: el Consejo del SEBC sería independiente de los gobiernos nacionales y de las autoridades comunitarias; a tal fin, los miembros del Consejo del SEBC, tanto gobernadores como miembros de la Junta, deberían disfrutar de la correspondiente seguridad en la tenencia de sus cargos.
- Responsabilidad: el SEBC estaría obligado a presentar un in-

forme anual ante el Parlamento y el Consejo Europeos; además, el Presidente del SEBC podría ser requerido a comparecer ante esas instituciones. La supervisión de la administración del Sistema sería llevada a cabo con independencia de los organismos comunitarios; por ejemplo, por un consejo de vigilancia o un comité de censores de cuentas independientes.

33. En el ámbito económico, en contraste con el ámbito monetario, quedó ya establecido por el Tratado de Roma, un marco institucional para la aplicación de las políticas acordadas, con atribución de funciones diferentes y complementarias al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros, al Comité Monetario, a la Comisión y al Tribunal de Justicia. Así pues, el nuevo Tratado no tendría que determinar el mandato, el régimen jurídico ni la estructura de una institución nueva, pero sí señalar competencias adicionales o modificadas para los organismos existentes, a la luz de las funciones que hubieran de desempeñar dentro de una unión económica y monetaria. Debería definir específicamente esos cambios y determinar las áreas en que hubiera de transferirse autoridad decisoria del nivel nacional al nivel comunitario.

#### Criterios generales

Para asegurar la aplicación flexible y efectiva de las políticas en aquellas áreas económicas en que participase la Comunidad, habrían de cumplirse varios requisitos básicos:

- en el caso de que las políticas se decidieran y ejecutaran a nivel comunitario, tendría que haber una distribución clara de responsabilidades entre las instituciones comunitarias existentes, distinguiéndose las decisiones relacionadas con el establecimiento de orientaciones generales de las relativas a las actuaciones de cada día. Por analogía con la estructura del Sistema Europeo de



Bancos Centrales, donde el Consejo del SBEC determinaría las líneas maestras de la política monetaria y la Junta sería la responsable de su ejecución día a día, en el ámbito económico se podría estudiar una división de responsabilidades similar. El Consejo de Ministros determinaría las líneas maestras de la política económica, en tanto que su aplicación quedaría encomendada a los gobiernos nacionales y a la Comisión en sus respectivas áreas de competencia;

- en caso de incumplimiento por parte de los estados miembros, la Comisión, u otra autoridad debidamente delegada, según se prevé en el apartado 31, sería la responsable de tomar medidas efectivas para asegurar el cumplimiento: habría que explorar la naturaleza de tales medidas.

#### Mercado único y política de competencia

En estas dos áreas, los procedimientos y mecanismos necesarios han sido ya establecidos por el Tratado de Roma y el Acta Unica Europea, que otorgan a la Comunidad la necesaria autoridad legislativa, ejecutiva y judicial. La realización del mercado interior se traducirá en una marcada reducción de la carga global de regulación para los agentes económicos, pero para las instituciones comunitarias significará un aumento sustancial de sus funciones ejecutivas y de control.

#### Actuaciones comunitarias en el ámbito regional y estructural

Recientemente se han sentado las bases para dotar a la Comunidad de un papel más efectivo en el desarrollo regional y estructural, tanto con la duplicación de los recursos de los fondos estructurales como con la reorganización de actuaciones que ya se ha descrito en este Informe. Quizá habría que seguir ampliando esos mecanismos y dándoles más efectividad, como parte del proceso conducentes a la unión económica y monetaria.

### Política macroeconómica

El objetivo amplio de la coordinación de las políticas económicas sería fomentar el crecimiento, el empleo y el equilibrio exterior en un entorno de estabilidad de los precios y cohesión económica. Con ese fin, la coordinación implicaría: definir un marco a medio plazo para la política presupuestaria dentro de la unión económica y monetaria, gestionar políticas comunes con miras al desarrollo estructural y regional; formular, en cooperación con el Consejo del SEBC, la política cambiaria de la Comunidad, y participar en la coordinación de actuaciones a nivel internacional.

Los nuevos procedimientos requeridos para ese fin tendrían que situarse en un término medio entre el recurso a las normas vinculantes allí donde fueran necesarias para garantizar la aplicación efectiva y la coordinación discrecional adaptada a situaciones particulares.

En particular, sería necesario establecer normas y procedimientos vinculantes para la política presupuestaria, que incluirían, respectivamente:

- topes máximos efectivos para el déficit presupuestario de cada uno de los estados miembros, exclusión del acceso al crédito director del banco central y otras formas de financiación monetaria, límites al endeudamiento en monedas no comunitarias;
- la definición de la orientación global de la política presupuestaria a medio plazo, incluidos el volumen y la financiación del saldo presupuestario agregado, abarcando las posiciones tanto nacional como comunitaria.

34. El nuevo Tratado que establezca los objetivos, caracteres, requisitos, procedimientos y órganos de la unión económica y

monetaria añadiría a las instituciones comunitarias existentes (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de Ministros, Comisión y Tribunal de Justicia) una nueva institución de régimen jurídico, comparable al Sistema Europeo de Bancos Centrales. Sin menoscabo del régimen independiente del SEBC, tal y como se define en otro lugar de este Informe, habría que instaurar los procedimientos de consulta adecuados para hacer posible una efectiva coordinación de la política presupuestaria y monetaria. Esto podría implicar la asistencia del Presidente del Consejo y del Presidente de la Comisión a las reuniones del Consejo del SEBC, sin derecho a voto o poder de veto sobre las decisiones adoptadas de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo del SEBC. Asimismo, el Presidente del Consejo del SEBC podría asistir a las reuniones del Consejo de Ministros, especialmente cuando se trataran cuestiones de importancia para la política monetaria. También habría que considerar el papel del Parlamento Europeo, sobre todo en relación con las nuevas funciones ejercidas por diversos organismos comunitarios.

##### 5. La unión económica y monetaria en el contexto de la economía mundial.

35. El establecimiento de una unión económica y monetaria daría a la Comunidad un mayor protagonismo en las negociaciones internacionales, y acrecentaría su capacidad para influir en las relaciones económicas entre los países industriales y los países en desarrollo.

36. El Tratado de Roma atribuye a la Comunidad la competencia sobre la política de comercio exterior, y la Comisión, actuando como portavoz de la Comunidad, representa a todos los estados miembros en las negociaciones comerciales multilaterales. Este papel se verá reforzado con la realización del mercado único, que puede estimular el comercio multilateral y el crecimiento económico a nivel mundial. Sin embargo, ese potencial sólo puede

ser explotado plenamente dentro de un sistema de intercambios abierto, que garantice a los proveedores extranjeros el libre acceso al mercado comunitario y, a la inversa, garantice a los exportadores de la Comunidad el libre acceso a los mercados extranjeros. La eliminación de las barreras comerciales interiores en la Comunidad debería ser un paso hacia un sistema de intercambios más liberal a escala mundial.

37. La creación de una unión económica y monetaria acrecentaría el papel de la Comunidad en el proceso de concertación internacional. En el ámbito monetario, esto entrañaría la cooperación a corto plazo entre los bancos centrales en la gestión de los tipos de interés y en las intervenciones en el mercado de divisas, así como en la búsqueda de soluciones a los problemas relacionados con el sistema monetario internacional. En el ámbito económico, la formulación de una dosificación de medidas de policy mix permitiría a la Comunidad contribuir más eficazmente a la gestión de la economía mundial.

38. Los mecanismos institucionales que permitirían a la Comunidad desempeñar las nuevas responsabilidades anejas a su mayor peso dentro de la economía mundial en parte existen ya, o se establecerían en el proceso de creación de la unión económica y monetaria. En el ámbito de las políticas de comercio exterior y, hasta cierto punto, en el ámbito de la cooperación con los países en desarrollo, las responsabilidades han sido ya asignadas a la Comunidad. Con el establecimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales, la Comunidad habría creado también una institución mediante la cual podría participar en todos los aspectos de la gestión monetaria internacional. En lo que se refiere a la coordinación de políticas macroeconómicas a nivel internacional, la Comunidad en cuanto tal sólo está representada actualmente en las cumbres de los principales países industrializados. Para hacer pleno uso de su posición dentro de la economía mundial e influir en el funcionamiento del sistema económico internacional, sería

preciso que la Comunidad pudiera hablar con una sola voz. Esto acentúa la necesidad de un mecanismo efectivo de coordinación de las políticas macroeconómicas dentro de la unión económica y monetaria.

### III. PASOS HACIA LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA

39. Después de definir los aspectos principales de una unión económica y monetaria, el Comité ha acometido la "tarea de estudiar y proponer etapas concretas conducentes a esa unión". El Comité convino en que la creación de una unión económica y monetaria debe ser vista como un proceso unitario. Aunque ese proceso se plantee en etapas que guíen el avance progresivo hacia el objetivo final, la decisión de entrar en la primera etapa debe ser una decisión de embarcarse en el proceso entero.

Un claro compromiso político con la etapa final, tal y como se describe en la segunda parte de este Informe, incrementaría la credibilidad de la idea según la cual las medidas que constituyen la primera etapa no representan únicamente un fin útil en sí mismas, sino un primer paso firme en el camino hacia la unión económica y monetaria. Se expresaría con fuerza ese compromiso si en el transcurso de la primera etapa todos los estados miembros de la Comunidad se integraran plenamente en el SME y se obligaran a formular una política económica convergente dentro de las instituciones existentes.

En tales condiciones, el compromiso de las autoridades políticas para iniciar negociaciones con miras a un nuevo Tratado aseguraría la continuidad del proceso. Los trabajos preparatorios de esas negociaciones darían comienzo de inmediato. Al final de este Informe se exponen sugerencias acerca de los procedimientos a seguir para el desarrollo ulterior de la unión económica y monetaria.

### 1. Principios rectores de un acercamiento progresivo

40. A la hora de diseñar un acercamiento progresivo hacia la unión económica y monetaria habría que tener en cuenta el principio general de subsidiariedad, al que ya nos hemos referido en este Informe, así como otras varias consideraciones.

41. Proceso discontinuo, pero evolutivo. El proceso de realización de la unión económica y monetaria habría de ser dividido en un número limitado de etapas claramente definidas. Cada etapa debería representar un cambio significativo con respecto a la anterior. Las nuevas medidas adoptadas al comienzo de cada etapa desarrollarían sus efectos gradualmente y modificarían las circunstancias económicas, allanando el terreno para la etapa siguiente. Este desarrollo evolutivo se aplicaría a las medidas tanto funcionales como institucionales.

42. Paralelismo. Como se ha argumentado en la segunda parte, una unión monetaria sin un grado suficiente de convergencia de las políticas económicas difícilmente se mantendría, y podría ser perjudicial para la Comunidad. Sería indispensable que la integración económica y la integración monetaria avanzasen en paralelo para evitar disparidades que pudieran ocasionar tensiones económicas y pérdida del apoyo político necesario para hacer de la Comunidad una unión económica y monetaria. Un paralelismo perfecto en todo momento sería imposible, y aún podría ser contraproducente. Ya en el pasado, el avance de la Comunidad en ciertas áreas se ha producido al mismo tiempo que un estancamiento transitorio en otras, de suerte que el paralelismo ha sido sólo parcial. Algunas desviaciones temporales del paralelismo son parte del proceso dinámico de la Comunidad. Pero si se tiene en cuenta la necesidad de conseguir un grado sustancial de coordinación monetaria que ya se ha conseguido, está claro que para obtener nuevos avances en el frente de la política monetaria habría que avanzar sustancialmente en el frente de la política económica.

Sería preciso mantener el paralelismo a medio plazo, y también antes de pasar de una etapa a la siguiente.

43. Calendario. Las condiciones necesarias para pasar de una etapa a otra no se pueden definir por adelantado con exactitud, ni es posible prever hoy cuándo se van a dar esas condiciones. No es aconsejable, por lo tanto, fijar plazos concretos. Esta observación se refiere al paso de la primera a la segunda etapa y, lo que es más importante, a la fijación irrevocable de las paridades. La cronología de ambos pasos requeriría una valoración por parte del Consejo, y el de la segunda a la tercera etapa también por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales, a la luz de la experiencia obtenida en la etapa precedente. No obstante, debería haber una indicación clara de la cronología de la primera etapa, que no debería comenzar más tarde del 1 de julio de 1990, fecha de la entrada en vigor de la Directiva sobre liberalización plena de la circulación de capitales.

44. Participación. No hay más que una Comunidad, pero no todos los estados miembros han participado plenamente en todos sus aspectos desde el comienzo. Habría que mantener un consenso sobre los objetivos finales de la Comunidad, así como la participación en las mismas instituciones, con un cierto grado de flexibilidad acerca de la fecha y condiciones en que algunos de los estados miembros se incorporarían a ciertos mecanismos. En tanto no se produzca la participación plena de todos los estados miembros -que es de la máxima importancia-, la influencia en la gestión de cada conjunto de medidas tendría que ser proporcional al grado de participación de los estados. Sin embargo, esa gestión habría de tener en cuenta la necesidad de facilitar la integración de los restantes miembros.

## 2. EL ECU

45. El Comité ha estudiado diversos aspectos del papel que el ECU podría desempeñar en el proceso de integración económica y monetaria de Europa.

46. En primer lugar, el Comité examinó el papel del ECU en relación con un posible paso a una moneda única. Aunque una unión monetaria no requiere necesariamente una moneda única, sería un elemento deseable de tal unión. El Comité estima que el ECU tiene la capacidad de llegar a ser esa moneda común. Ello supondría que el ECU se transformara de cesta de monedas en moneda auténtica. La fijación irrevocable de las paridades implicaría que no hubiera discontinuidad entre el ECU y la moneda única de la unión, y que las obligaciones contraídas en ECUS fueran pagaderas por su valor nominal en ECUS si al vencimiento del contrato se hubiera efectuado ya la transición a la moneda única.

47. En segundo lugar, el Comité consideró la posibilidad de adoptar una estrategia de moneda paralela como manera de acelerar el proceso de unión monetaria. Según este planteamiento, la definición del ECU como cesta de monedas se abandonaría rápidamente, y la nueva moneda en sentido pleno, llamada ECU, se crearía autónomamente y se emitiría además de las monedas existentes en la Comunidad, compitiendo con ellas. Los defensores de esta estrategia estiman que la expulsión gradual de las monedas nacionales por el ECU haría posible evitar las dificultades institucionales y económicas de establecer una unión monetaria. El Comité opinó que esta estrategia no era recomendable por dos razones principales. La primera es que una fuente adicional de creación de dinero, sin una vinculación precisa a la actividad económica, podría poner en peligro la estabilidad de los precios. La segunda es que la adición de una nueva moneda, con sus propias implicaciones independientes en el plano monetario, complicaría aún más



la ya difícil empresa de coordinar las diferentes políticas monetarias nacionales.

48. En tercer lugar, el Comité examinó la posibilidad de utilizar el ECU oficial como instrumento de ejecución de una política monetaria común. Los caracteres principales de los posibles esquemas se describen en un conjunto de documentos presentados ante el Comité, que representan contribuciones personales.

49. En cuarto lugar, el Comité convino en que no debería haber discriminación contra el uso privado del ECU, y en que se deberían eliminar los obstáculos administrativos existentes.

### 3. Los pasos principales de la primera etapa

50. La primera etapa representa la iniciación del proceso de creación de una unión económica y monetaria. Su meta sería una mayor convergencia de los resultados económicos mediante el fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas y monetarias dentro del marco institucional existente. En el ámbito institucional, sería necesario preparar y ratificar la modificación del Tratado para la transición a la segunda etapa.

51. En el ámbito económico, los pasos se centrarían en la realización del mercado interior y en la reducción de las disparidades existentes mediante programas de consolidación presupuestaria en los países afectados, así como mediante políticas estructurales y regionales más efectivas. En particular, se actuaría en tres direcciones.

En primer lugar, se eliminarían totalmente las barreras físicas, técnicas y fiscales dentro de la Comunidad, en línea con el programa del mercado interior. La realización del mercado interior se acompañaría de un fortalecimiento de la política de competencia de la Comunidad.

En segundo lugar, se llevarían plenamente a efecto la reforma de los fondos estructurales y la duplicación de sus recursos, a fin de acrecentar la capacidad de las políticas comunitarias para promover el desarrollo regional y corregir las disparidades económicas.

En tercer lugar, la Decisión del Consejo sobre convergencia económica de 1974 sería sustituida por un procedimiento nuevo que fortaleciera la coordinación de las políticas económicas y fiscales, y que proporcionara, además, un marco general para valorar las consecuencias y la congruencia de las políticas globales de los estados miembros. Sobre la base de esa valoración, se harían recomendaciones orientadas a conseguir una coordinación más efectiva de las políticas económicas, teniendo en cuenta las opiniones del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales. La tarea de coordinar las políticas económicas sería responsabilidad primordial del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN). La participación del Presidente del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales en las oportunas reuniones del Consejo facilitaría la congruencia entre las políticas monetarias y económicas. En particular, la revisión de la Decisión sobre convergencia de 1974:

- establecería un proceso de vigilancia multilateral de los acontecimientos y actuaciones en materia económica, basado en indicadores convenidos. Siempre que los resultados se juzgaran inadecuados o perjudiciales para los objetivos establecidos en común, se celebrarían consultas a nivel comunitario y se formularían recomendaciones con miras a promover las necesarias correcciones de las políticas nacionales;
- definiría un nuevo procedimiento de coordinación de las políticas presupuestarias, con especificación de directrices cuantitativas y orientaciones a medio plazo;

- estipularía la acción presupuestaria concertada de los estados miembros.

52. En el ámbito monetario, se atendería prioritariamente a eliminar todos los obstáculos que se oponen a la integración financiera y a intensificar la cooperación y la coordinación de las políticas monetarias. A este respecto, habría que considerar la extensión del margen de autonomía de los bancos centrales. Aún sería posible reajustar las paridades, pero cada uno de los estados miembros habría de esforzarse por hacer más efectivo el funcionamiento de otros mecanismos de ajuste. Se actuaría en varias direcciones.

En primer lugar, mediante la aprobación y aplicación de las necesarias directivas comunitarias, se llevaría a pleno efecto el objetivo de una única área financiera en la que todos los instrumentos monetarios y financieros circularan libremente y los servicios bancarios, de valores y de seguros se ofrecieran uniformemente.

En segundo lugar, sería importante incluir todas las monedas de la Comunidad en el mecanismo cambiario del SME. Se aplicarían las mismas normas a todos los participantes en dicho mecanismo.

En tercer lugar, se eliminarían todos los impedimentos al uso privado del ECU.

En cuarto lugar, la Decisión del Consejo de 1964 que definiría el mandato del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales sería sustituida por una nueva Decisión. En virtud de esta Decisión, el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales:

- formularía opiniones sobre la orientación global de la política monetaria y cambiaria, así como sobre las medi-

- das adoptadas en esos ámbitos por los diferentes estados. En particular, el Comité sería normalmente consultado antes de adoptar decisiones nacionales sobre el rumbo de la política monetaria, tales como la fijación a nivel nacional de objetivos anuales de dinero y crédito;
- opinaría ante los diferentes gobiernos y ante el Consejo de Ministros acerca de las políticas que pudieran afectar a la situación monetaria interior y exterior de la Comunidad, y en especial al funcionamiento del SME. El resultado de las deliberaciones del Comité sería hecho público por su Presidente;
  - presentaría un informe anual de sus actividades y de la situación monetaria de la Comunidad ante el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo.

El Comité podría expresar opiniones mayoritarias, aunque en esta etapa no serían vinculantes. Para hacer más efectiva su función de coordinación, el Comité nombraría tres subcomités, con un papel de investigación y asesoría mayor que el de los que hasta ahora existen, y los dotaría de personal permanente de investigación:

- un comité de política monetaria definiría indicadores comunes de vigilancia, propondría objetivos e instrumentos armonizados y ayudaría a cambiar gradualmente el enfoque de la cooperación en política monetaria del análisis ex post al planteamiento ex ante;
- un comité de política cambiaria controlaría y analizaría la marcha de los mercados de divisas y colaboraría en la búsqueda de estrategias de intervención efectivas;
- un comité asesor celebraría consultas periódicas sobre

asuntos de interés común en el ámbito de la política de vigilancia bancaria.

53. Varios miembros del Comité propugnaron la creación de un Fondo de Reserva Europeo (FRE) que fuera un anticipo del futuro Sistema Europeo de Bancos Centrales. El FRE tendría como objetivos principales:

- servir de campo de pruebas para la puesta en marcha de una mejor coordinación del análisis monetario y las decisiones en esa materia;
- facilitar, desde un punto de vista comunitario, la gestión concertada de los tipos de cambio, y posiblemente intervenir de forma visible (en terceras monedas y monedas participantes) en el mercado de divisas a petición de los bancos centrales participantes;
- ser el símbolo de la voluntad política de los países europeos, y de ese modo reforzar la credibilidad del proceso hacia la unión económica y monetaria.

El Fondo obtendría sus recursos de la puesta en común de una cantidad limitada de reservas (por ejemplo, un 10% para empezar) de los bancos centrales participantes. El Fondo tendría que tener, además una estructura permanente y personal para llevar a cabo sus tareas, que serían:

- gestionar las reservas comunes;
- intervenir en los mercados de divisas según lo decidieran los miembros;
- analizar las tendencias monetarias, desde una perspectiva colectiva, para acrecentar la coordinación de las políticas.

Todos los bancos centrales de la CE podrían incorporarse al Fondo. Su pertenencia estaría sujeta, sin embargo, a su partici-

pación en el mecanismo de tipos de cambio, porque el SME implica unas restricciones concretas sobre la política monetaria y las intervenciones cambiarias, cosas ambas que requieren un planteamiento común por parte de los bancos centrales afectados.

El FRE estaría compuesto por:

- una Junta de Directores, a la que pertenecerían de oficio los gobernadores de todos los bancos centrales participantes en el FRE;
- un Comité Ejecutivo, cuyos miembros serían designados por el Comité de Gobernadores en razón de su competencia. Este Comité Ejecutivo sería de tamaño reducido, y lo compondrían tres o cuatro miembros que tendrían responsabilidad directa sobre los distintos departamentos del FRE;
- los tres Comités, esto es, el Comité de Política de Divisas, el Comité de Política Monetaria y el Comité de Vigilancia Bancaria;
- dos departamentos: un Departamento de Divisas y Reservas, y un Departamento de Política Monetaria.

54. Otros miembros del Comité estimaron que la creación de un FRE no sería oportuno en esta etapa. Sus reservas obedecían a las siguientes consideraciones:

- se pone un énfasis excesivo en consideraciones externas; las intervenciones comunes de un Fondo de esas características no pueden sustituir al ajuste económico para corregir las disparidades existentes dentro de la Comunidad;
- la propuesta implica un cambio institucional que, en virtud del artículo 102A del Tratado de Roma modificado, habría de someterse al procedimiento que se estipula en el artículo 236 y requeriría un nuevo Tratado; la constitu-

ción de un Fondo con arreglo a los mismos procedimientos que se aplicaron para el establecimiento del SME no se considera posible;

- estiman que algunas de las funciones del Fondo podrían ser desempeñadas por el Comité de Gobernadores si se le otorgaran poderes más amplios; por consiguiente, no hay necesidad de crear una nueva institución en el futuro inmediato;
- lo que es esencial, a juicio de estos miembros, es la coordinación de las políticas de intervención, más que la técnica de las intervenciones comunes. Una tal coordinación podría suministrar el campo de pruebas necesario, a la vez que evitaría la complicación innecesaria de instituir un canal de intervención adicional.

#### 4. Los pasos principales de la segunda etapa

55. La segunda etapa sólo se podría poner en marcha una vez que entrara en vigor el nuevo Tratado. En esta etapa se constituirían los órganos básicos y la estructura de la unión económica y monetaria, incluidos la revisión de las instituciones existentes y el establecimiento de otras nuevas. El marco institucional asumiría gradualmente las funciones operativas, serviría de centro para el control y análisis de la evolución macroeconómica y promovería un proceso de adopción común de decisiones, en el que ciertas decisiones operativas se adoptarían por votación mayoritaria. La segunda etapa debe contemplarse como un período de transición a la etapa final, y en consecuencia constituiría primordialmente un proceso de entrenamiento conducente a la adopción colectiva de decisiones, en tanto que la responsabilidad última de las decisiones de actuación seguiría correspondiendo a las autoridades nacionales. Los procedimientos detallados de operación que deberían aplicarse en la segunda etapa se desarrollarían a la luz de las circunstancias económicas del momento y de la experiencia obtenida en la etapa anterior.

56. En el ámbito económico, el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, el Comité Monetario y la Comisión reforzarían su acción en tres direcciones.

En primer lugar, en el área del mercado único y de la política de competencia, se revisarían, y se consolidarían en caso necesario, los resultados obtenidos con la realización del programa del mercado único.

En segundo lugar, se valorarían los resultados de las políticas estructurales y regionales, y, en caso necesario, se modificarían éstas a la luz de la experiencia. Quizás hubiera que ampliar los recursos destinados a sostener las políticas estructurales de los estados miembros. Se fortalecerían los programas comunitarios de inversión en investigación e infraestructura.

En tercer lugar, en el área de la política macroeconómica, se fortalecerían y ampliarían, sobre la base del nuevo Tratado, los procedimientos instituidos en la primera etapa mediante la revisión de la Decisión de 1974 sobre convergencia. Las directrices de actuación sería adoptadas por decisión mayoritaria. Sobre esa base, la Comunidad:

- diseñaría un marco a medio plazo para los objetivos económicos clave, orientado al logro de un crecimiento estable, con un procedimiento de seguimiento para controlar los resultados e intervenir cuando se produjeran desviaciones de importancia;
- establecer normas precisas -aunque todavía no vinculantes- en lo relativo al volumen de los déficit presupuestarios anuales y su financiación; la Comisión sería responsable de señalar a la atención del Consejo los posibles casos de incumplimiento por parte de los estados miembros, y de proponer las medidas necesarias;
- asumiría un papel más activo como entidad única en la



discusión de las cuestiones que surgieran en el ámbito económico y cambiario, sobre la base de su representación actual (por conducto de los estados miembros o de la Comisión) en los diversos foros de coordinación internacional.

57. En el ámbito monetario, lo más importante de esta etapa sería la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales, que absorbería los organismos monetarios institucionales anteriormente existentes (el FECOM, el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales, los subcomités de análisis de políticas monetarias, de política cambiaria y de supervisión bancaria y la secretaria permanente). Las funciones del SEBC en la formulación y ejecución de una política monetaria común se desarrollarían gradualmente, conforme se extendiera la experiencia. Algunos esquemas posibles de coordinación de las políticas monetarias durante esta etapa se examinan en el conjunto de documentos presentados ante el Comité. Los reajustes de las paridades no se excluirían como instrumento de ajuste, pero se entendería que sólo se efectuarían en circunstancias excepcionales.

La tarea clave del Sistema Europeo de Bancos Centrales durante esta etapa sería la de iniciar la transición de la coordinación de las políticas monetarias nacionales independientes por el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales, en la primera etapa, a la formulación y ejecución de una política monetaria común por el propio SEBC, previstas en la etapa final.

La dificultad fundamental que entrañaría esa transición estaría en la organización de una transferencia gradual de la capacidad decisoria de las autoridades nacionales a una institución comunitaria. En la presente coyuntura, el Comité no considera posible proponer un proyecto detallado de cómo se podría llevar a cabo esa transición, porque ello depende de la efectividad de la coordinación de las políticas que se logre durante la primera

etapa, de las disposiciones del Tratado y de las decisiones que adopten las nuevas instituciones. También habría que tener en cuenta el impacto continuado de la innovación financiera sobre las técnicas de control monetario (que en la actualidad están experimentando cambios radicales en la mayoría de los países industrializados), el grado de integración alcanzado en los mercados financieros europeos, la constelación de centros financieros y bancarios de Europa y el desarrollo del uso privado, y bancario en particular, del ECU.

La transición que caracterizaría a esta segunda etapa implicaría una serie de acciones. Por ejemplo, se dictarían orientaciones monetarias generales para la Comunidad en su conjunto, entendiéndose que la política monetaria nacional se ejecutaría de acuerdo con esas directrices globales. Además, aunque la responsabilidad última de las decisiones de política monetaria seguiría correspondiendo a las autoridades nacionales, se crearía el marco operativo necesario para decidir y aplicar una política monetaria común, y se experimentaría con dicho marco. Asimismo, se pondría en común una cierta cantidad de reservas de divisas y se emplearía para llevar a cabo intervenciones en el mercado de divisas con arreglo a las directrices establecidas por el Consejo del SEBC. Finalmente, el SEBC ejercería funciones de regulación en el ámbito monetario y bancario, con miras a conseguir una armonización mínima de las condiciones obligatorias (tales como las provisiones de reservas o los mecanismos de pagos) necesarias para la práctica futura de una política monetaria común.

Según lo permitieran las circunstancias, y a la luz del avance obtenido en el proceso de convergencia económica, se estrecharían los márgenes de fluctuación dentro del mecanismo cambiario, como un paso hacia la etapa final de la unión monetaria, en la cual se reducirían a cero.

## 5. Los pasos principales de la tercera etapa

58. La etapa final se iniciaría con el paso a unas paridades irrevocablemente fijas y la atribución a las instituciones comunitarias de las competencias monetarias y económicas plenas que se describen en la segunda parte de este Informe. En el curso de la etapa final, las monedas nacionales serían sustituidas por una moneda comunitaria única.

59. En el ámbito económico, la transición a esta etapa final estaría marcada por tres elementos.

En primer lugar, podría ser necesario fortalecer aún más las políticas estructurales y regionales de la Comunidad. Los instrumentos y recursos se adaptarían a las necesidades de la unión económica y monetaria.

En segundo lugar, las normas y reglamentaciones de la Comunidad en el ámbito macroeconómico y presupuestario pasarían a ser vinculantes. En particular, el Consejo de Ministros, en cooperación con el Parlamento Europeo, tendría autoridad para adoptar decisiones directamente aplicables, esto es:

- imponer limitaciones a los presupuestos nacionales en la medida en que ello fuera necesario para prevenir disparidades que pudieran amenazar la estabilidad monetaria;
- introducir cambios discrecionales en los recursos comunitarios (mediante un procedimiento que habría que definir) para suplementar las transferencias estructurales a los estados miembros o para influir en la posición general de la Comunidad;
- aplicar a las políticas estructurales existentes en la Comunidad y a los préstamos comunitarios (en sustitución de la actual facilidad de asistencia financiera a medio plazo) condiciones tales que alentaran a los estados miembros a intensificar sus esfuerzos de ajuste.

En tercer lugar, la Comunidad asumiría su papel pleno en el proceso de la cooperación económica internacional, y se adoptaría una nueva forma de representación en los acuerdos de coordinación económica internacional y en las negociaciones monetarias internacionales.

60. En el ámbito monetario, entraría en vigor la fijación irrevocable de las paridades y se afectuaría la transición a una política monetaria única, con la asunción por parte del SEBC de todas las responsabilidades previstas en el Tratado y descritas en el segunda parte de este Informe. En particular:

- coincidiendo con el anuncio de la fijación irrevocable de las paridades entre las monedas de la Comunidad, la responsabilidad de la formulación y ejecución de la política monetaria de la Comunidad se transferiría al SEBC, cuyo Consejo y Junta ejercerían sus funciones estatutarias;
- las decisiones sobre intervenciones en el mercado de divisas en terceras monedas serían de la sola responsabilidad del Consejo del SEBC, de conformidad con la política cambiaria de la Comunidad; la ejecución de las intervenciones sería encomendada a los bancos centrales nacionales o al Sistema Europeo de Bancos Centrales;
- las reservas oficiales erían puestas en común y administradas por el SEBC;
- se harían los preparativos de carácter técnico o regulador para la transición a una moneda comunitaria única.

El paso a la moneda única se efectuaría durante esta etapa.

## 6. Uno o varios Tratados

61. Fundamento jurídico. El Comité ha examinado las posibilidades de avance en materia de integración económica y monetaria que permiten las disposiciones legales actualmente vigentes en

cada uno de los estados miembros. Esa investigación ha puesto de manifiesto que, con arreglo a las legislaciones nacionales actuales, ninguno de los estados miembros puede transferir capacidad decisoria a un organismo comunitario, ni tampoco es posible que muchos de los estados miembros suscriban acuerdos con miras a una coordinación ex ante y vinculante de sus políticas.

Como se ha señalado en el apartado 18 de este Informe, el Tratado de Roma, modificado por el Acta Unica Europea, es insuficiente para la plena realización de la unión económica y monetaria. En la actualidad no hay transferencia alguna de responsabilidad sobre la política económica y monetaria de los estados miembros de la Comunidad. Las normas por las que se rige el SME están basadas en acuerdos suscritos entre los bancos centrales afectados y no forman parte integrante de la legislación comunitaria. Sin un nuevo Tratado, no sería posible dar nuevos pasos importantes hacia la unión económica y monetaria. El proceso de integración basado en un acercamiento progresivo requiere, sin embargo, un entedimiento claro de su contenido y su objetivo final, sus mecanismos funcionales e institucionales básicos y las disposiciones que hayan de regir su aplicación gradual. Se necesitaría, por lo tanto, una nueva base política y jurídica. un nuevo Tratado establecería no sólo el objetivo, sino también las etapas a través de las que habría de alcanzarse y los procedimientos e instituciones requeridos para avanzar en cada etapa del camino. Para la ejecución de cada paso se necesitaría un acuerdo político.

También sería necesario un nuevo Tratado para asegurar un progreso paralelo en los ámbitos económico y monetario. Los mecanismos institucionales y procedimentales adecuados a tal fin serían también establecidos en el Tratado.

62. El Comité no ha estudiado con detalle los posibles enfo-

ques con que se plasmarían en el nuevo Tratado el objetivo de unión económica y monetaria y su realización. Básicamente, habría dos opciones. Un procedimiento sería la firma de un nuevo Tratado para cada etapa. La ventaja de este procedimiento estaría en que reafirmaría explícitamente el consenso político en cada etapa y permitiría modificar la forma que debiera tomar la etapa siguiente a la luz de la experiencia adquirida en la etapa en curso. Al mismo tiempo, podría ocurrir que este planteamiento resultara incómodo y lento, que no salvaguardara lo bastante la coherencia general del proceso y que conllevara el riesgo de que no se respetara el progreso paralelo del lado monetario y del lado no monetario. En cualquier caso, si se eligiera este procedimiento, sería crucial que en el primer Tratado se establecieran con claridad los elementos principales del objetivo final de unión económica y monetaria.

63. Alternativamente, se podría optar por suscribir un único Tratado general que especificase los elementos esenciales y los mecanismos institucionales de la unión económica y monetaria y los pasos que habría que dar para lograrla. En ese Tratado se indicarían los procedimientos a seguir para decidir el paso de una etapa a la siguiente. Cada uno de tales pasos requeriría una valoración de la situación y una decisión del Consejo Europeo.

## 7. Sugerencias de acción inmediata

64. Si el Consejo Europeo pudiera aceptar el presente Informe como base para el ulterior avance hacia la unión monetaria y económica, podría ponerse en práctica el procedimiento siguiente.

65. El Consejo y el Comité de Gobernadores serían invitados a adoptar las decisiones necesarias para poder en marcha la primera etapa.

66. Los trabajos preparatorios de las negociaciones para el

nuevo Tratado comenzarían inmediatamente. Se invitaría a los organismos comunitarios competentes a formular propuestas concretas, sobre la base del presente Informe, en relación con la segunda etapa y la etapa final, que se plasmarían en un Tratado revisado. Esas propuestas contendrían una mayor elaboración y concreción, en caso necesario, de lo expuesto en el presente Informe. Servirían de base para las negociaciones futuras sobre un Tratado revisado en una conferencia intergubernamental que sería convocada por el Consejo Europeo.

#### ANEXO I

#### Extractos de las Conclusiones de la Presidencia presentadas tras la reunión del Consejo Europeo que se celebró en Hannover el 27 y 28 de junio de 1988

##### 5. Unión monetaria

El Consejo Europeo recuerda que, con la aprobación del Acta Única, los estados miembros confirmaron el objetivo de realización progresiva de la unión económica y monetaria.

Por lo tanto han decidido examinar los medios de lograr esa unión, en la reunión del Consejo Europeo que se celebre en Madrid en junio de 1989.

A tal fin, han decidido encomendar a un Comité la tarea de estudiar y proponer etapas concretas conducentes a esa Unión.

El Comité estará presidido por el señor Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea.

Los Jefes de Estado y de gobierno acordaron invitar al Presidente o Gobernador de su banco central a participar a título personal en los trabajos del Comité, del que también formarán parte otro miembro de la Comisión y tres personalidades designadas de común acuerdo por los Jefes de Estado o de gobierno. Estos han acordado invitar a:

- el señor Niels Thygesen, profesor de Economía en Copenhague;
- el señor Lamfalussy, director general del Banco de Pagos Internacionales de Basilea y profesor de Economía Monetaria en la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve;
- el señor Miguel Boyer, presidente del Banco Exterior de España.

El Comité deberá terminar sus trabajos a tiempo para que los Ministros de Economía y Finanzas examinen sus resultados antes de la reunión del Consejo Europeo en Madrid.

## ANEXO II

### Lista de los miembros del Comité

Jacques Delors (Presidente)  
 Frans Andriessen  
 Miguel Boyer  
 Demetrius J. Chalikias  
 Carlo Azeglio Ciampi  
 Maurice F. Doyle  
 Willem F. Duisenberg  
 Jean Godeaux  
 Erik Hoffmeyer  
 Pierre Jaans  
 Alexandre Lamfalussy  
 Jacques de Larosiere  
 Robert Leigh-Pemberton  
 Karl Otto Pöhl  
 Mariano Rubio  
 José A. V. Tavares Moreira  
 Niels Thygesen

### Ponentes

Gunter D. Baer  
 Tommaso Padoa-Schioppa