

**EL LIBRO BLANCO DEL MERCADO INTERIOR DE LA COMUNIDAD
ECONOMICA EUROPEA Y EL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL**

Jesús Rodrigo

EL LIBRO BLANCO DEL MERCADO INTERIOR DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y EL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL.

I. INTRODUCCION.

Desde el 1 de enero de 1.986 España es miembro de la Comunidad Económica Europea. Esta fecha es el final de un largo proceso de integración, pero asimismo es la fecha inicial de un proceso de importantes cambios tanto en España como en la Comunidad Económica Europea.

En España, durante el último semestre de 1.985 y el año 1.986, se han producido múltiples cambios normativos que han afectado a todas las áreas que se regulan en los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. En el sistema financiero, en virtud de la delegación al Gobierno de la Ley 47/1.985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, se han dictado diversos reales decretos legislativos que afectan tanto al sector bancario y al sector de seguros como a la normativa reguladora de las inversiones extranjeras en España. En virtud de la potestad reglamentaria del Gobierno, se han dictado diversos reales decretos que contienen reglamentos que desarrollan las normas con rango legal, y órdenes ministeriales para adaptar la normativa española al derecho comunitario.

Más el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, junto con Portugal, no solo ha afectado a España, sino que también ha afectado al funcionamiento de las instituciones comunitarias. Los diez antiguos estados miembros eran conscientes de este hecho, y por ello se hizo coincidir el ingreso de dos nue-

vos estados miembros con la elaboración de un ambicioso plan para la consecución de un mercado único interior en 1.992. Este plan se encuentra contenido en el denominado Libro Blanco del Mercado Interior. Mas para desarrollar las medidas contenidas en este Libro Blanco también era preciso efectuar una modificación de los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea para hacer más operativas las instituciones comunitarias y ampliar su campo de actuación. Las modificaciones a los tratados constitutivos se encuentran contenidas en la denominada Acta Unica Europea.

El objeto de esta nota es exponer esquemáticamente en qué consisten el Libro Blanco del Mercado Interior y el Acta Unica Europea, y cuáles son sus principios en relación con el sistema financiero europeo, y estudiar cuál ha sido su aplicación desde 1.985 hasta la fecha y cuál es el programa hasta 1.992.

II. EL LIBRO BLANCO DEL MERCADO INTERIOR.

1. Concepto.

El Libro Blanco del Mercado Interior es un ambicioso plan, no vinculante para las instituciones comunitarias, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas para conseguir un mercado interior único en la Comunidad Económica Europea en el año 1.992. Este plan consiguió una valoración global positiva en el Consejo Europeo celebrado en Milán los días 28 y 29 de junio de 1.985 y por el Parlamento Europeo el 14 de enero de 1.986.

La creación de planes de este tipo por la Comisión ha sido una constante en las Comunidades Europeas, y así se hicieron

diversos planes para alcanzar la unión aduanera, para permitir la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. Frente a estos planes sectoriales, el Libro Blanco del Mercado Interior tiene la característica de que abarca, como veremos a continuación, a múltiples sectores y contiene un programa muy detallado de actuaciones hasta 1.992.

En efecto, el Libro Blanco del Mercado Interior trata de alcanzar en 1.992 un mercado único interior que unifica 320 millones de consumidores y que implica que los estados miembros de la Comunidad deberían acordar la supresión de las barreras de toda índole, la armonización de las normas, la aproximación de las legislaciones y regímenes fiscales, el reforzamiento de la cooperación monetaria, así como la adopción de las medidas complementarias necesarias para estimular la cooperación entre las empresas europeas.

2. Causas.

Aun con el riesgo de caer en una simplificación excesiva, puede señalarse que el Libro Blanco del Mercado Interior tiene dos tipos de causas, unas de carácter político y otras de carácter económico.

Desde un punto de vista político, tras la ampliación de la Comunidad Económica Europea en 1.981, en que ingresó Grecia, y en 1.986, en que ingresaron España y Portugal, era imprescindible un relanzamiento de la idea de la construcción de Europa, poniendo en práctica la teoría funcionalista de la construcción europea. Era necesario establecer un nuevo cimiento que permitiera continuar en el ámbito de la creación de una idea de Eu-

ropa. Era preciso dejar claro que no se trata de una mera zona de libre cambio sino que se trata de una unión que supera la mera unión aduanera y que tiende a crear los vínculos necesarios para construir una unión económica que permita alcanzar objetivos más elevados.

Desde un punto de vista económico, aún es preciso aumentar los intercambios intracomunitarios, estabilizados en la década de los 70, para conseguir una mayor eficacia de la lucha de los estados miembros contra el paro y permitir crear un espacio económico europeo unificado que permita crear empresas de una dimensión adecuada, de forma que se rentabilicen las inversiones, en especial las dedicadas a la investigación. Asimismo es preciso lograr una mayor cohesión entre las diversas regiones europeas disminuyendo los desequilibrios que se producirían por el mero juego de las fuerzas del mercado.

Estas ideas ya fueron surgiendo en diversos Consejos europeos, a partir del celebrado en Copenhague los días 3 y 4 de diciembre de 1.982, pero no cristalizan hasta el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 29 y 30 de marzo de 1.985, donde se encarga a la Comisión para presentar un programa detallado acompañado de un programa preciso para la consecución del mercado interior. Conforme se ha señalado anteriormente, es en el Consejo Europeo de junio de 1.985 donde se otorga un juicio favorable global al Libro Blanco.

3. Contenido.

El Libro Blanco se compone de un estudio sobre las diversas medidas que deben adoptarse para alcanzar el mercado único en

1.992 y los principios que deben regirlo. Asimismo, tiene un anexo donde se contiene un detallado calendario de acciones para el perfeccionamiento del mercado interior desde 1.985 a 1.992. En este anexo se enumeran 328 reglamentos, directivas y recomendaciones señalando la fecha en que deberían ser propuestas por la Comisión y adoptadas por el Consejo de las Comunidades Europeas.

El contenido del Libro Blanco, se divide en una introducción y tres partes:

La primera parte se dedica a la supresión de las fronteras fiscales, refiriéndose tanto al control de mercancías como al control de personas.

La segunda parte se refiere a la supresión de las barreras técnicas, y contiene epígrafes dedicados a: a) la libre circulación de bienes, donde se hace un nuevo enfoque de la armonización; b) los mercados públicos, donde se estudian las diferentes propuestas que deben hacerse en materia de contratación pública y contratos de suministro; c) se estudia la libre circulación de trabajadores y miembros de las profesiones liberales, pretendiendo dar un nuevo impulso en favor de los ciudadanos comunitarios; d) se estudia el mercado común de los servicios, donde se incluyen las propuestas de normas relativas al sistema financiero y a la libre circulación de capitales, y e) la aplicación del derecho comunitario.

La tercera parte del Libro Blanco está dedicada a la supresión de las barreras fiscales, y en particular a una armonización de los tipos del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos especiales. Las propuestas referidas a esta parte

acaban de ser presentadas en el mes de julio de 1.987 por la Comisión al Consejo.

El Libro Blanco también contiene, como ya se ha señalado, un anexo, donde se recoge un programa muy detallado repartido del siguiente modo:

- 95 proyectos de disposiciones destinadas a eliminar las fronteras físicas.
- 203 proyectos de disposiciones destinados a eliminar las fronteras técnicas.
- 30 proyectos de disposiciones destinados a eliminar las fronteras fiscales.

III. ACTA UNICA EUROPEA.

1. Introducción.

Tras la adhesión a las Comunidades Europeas de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda, se origina en la CEE un proceso tendente a transformar el conjunto de las relaciones entre los estados miembros, basadas en los tratados constitutivos, en una Unión Europea.

En las cumbres de París de 1.972 y 1.974 se decidió iniciar la creación de la Unión Europea, para lo cual se acordó la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo y se encargó, al mismo tiempo, a Leo Tindemans, la redacción de un informe sobre la Unión Europea y el reforzamiento de las instituciones.

Sin embargo, en la década de los 70 no se producen los avances que se habían previsto, y se llega, en el Consejo Europeo de Milán, de julio de 1.985, a la necesidad de decidir si la modificación de los tratados para intensificar la unión entre los estados miembros debe hacerse a través de la elaboración de un nuevo tratado de unión europea o a través de una mera modificación de los tratados por el procedimiento previsto en el artículo 236 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea: convocatoria de una Conferencia Intergubernamental que posteriormente debe ser ratificada por todos los estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

El Consejo Europeo escoge esta segunda vía, comenzándose, en consecuencia, una Conferencia Intergubernamental, fruto de la cual es el Acta Unica Europea. Tras diversas vicisitudes, consecuencia de que en algunos estados miembros se consideraba como una reforma mínima y en otros se consideraba como una reforma máxima, el Acta Unica Europea ha entrado en vigor el 1 de julio de 1.987.

2. Estructura y contenido.

De todo lo expuesto puede ya sacarse una primera conclusión: el Acta Unica Europea es una modificación de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Contiene 34 artículos, 10 declaraciones anejas al Acta final y 9 declaraciones de las que la Conferencia toma nota.

El articulado se estructura en un Preámbulo y cuatro títulos: disposiciones comunes, disposiciones que modifican los

tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior y disposiciones generales y finales.

En estos artículos se reforman las instituciones comunitarias y se amplían algunos campos de competencia respecto a los tratados fundacionales (Tratado CECA, de 18 de abril de 1.951, Tratados CEE y EURATOM, de 25 de marzo de 1.957, y sus tratados modificativos); asimismo se regula la cooperación europea en temas de política exterior.

El Acta Unica Europea es una etapa más, no puede considerarse la etapa final, del perfeccionamiento de las instituciones comunitarias y del funcionamiento de la Comunidad Económica Europea.

Su contenido tiene una triple dimensión:

- A) Modifica el marco general de la integración europea. La cooperación europea que existía de facto se institucionaliza al máximo nivel, y el Consejo Europeo, reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros, que aparecía como un hecho sin fundamento escrito, se reconoce expresamente como una de las piezas fundamentales para la consecución de la integración europea.
- B) Se modifica el funcionamiento de las instituciones comunitarias. Esta modificación afecta al equilibrio de poderes dentro de la Comunidad, tanto en el sistema de toma de decisiones como en el procedimiento y forma de tomar estas decisiones. El Acta Unica Europea refuerza los poderes de la Comisión y significa una mayor participación del Parlamento Eu-

ropeo en la toma de decisiones por el Consejo de Ministros. Asimismo se propone una reforma del Tribunal de Justicia, creando un Tribunal de Primera Instancia.

- C) Se refuerzan políticas anteriores (política social, cooperación monetaria, políticas de investigación y desarrollo y política de medio ambiente) y se crean las denominadas nuevas políticas comunitarias: el mercado interior y la cohesión en la consecución de este mercado interior, disminuyendo los desequilibrios que existen entre las distintas regiones de la Comunidad Económica Europea.

IV. EL LIBRO BLANCO, EL ACTA UNICA EUROPEA Y EL MERCADO INTERIOR.

Una vez examinados brevemente el Libro Blanco del Mercado Interior y el Acta Unica Europea, deben ponerse estos conceptos en relación.

El Libro Blanco del Mercado Interior es el plan que deben seguir las instituciones comunitarias para conseguir en 1.992 el espacio económico europeo unificado. El Acta Unica Europea es la reforma de los tratados que permitirá a las instituciones comunitarias alcanzar esos objetivos.

Desde un punto de vista jurídico, el Acta Unica, en su artículo 13, introduce en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea un nuevo artículo, el 8.A, según el cual: "la Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un periodo que terminará el 31 de diciembre de 1.992... El mercado inte-

rior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado".

Debe destacarse, también, que el artículo 100 del Tratado CEE resulta asimismo modificado, a fin de disminuir el número de directivas cuya aprobación requiere unanimidad, y a fin de incrementar el número de directivas que pueden aprobarse por mayoría cualificada. Sin embargo, se mantiene la regla de la unanimidad para determinadas materias: fiscalidad, libre circulación de personas y derechos de los trabajadores.

Por la importancia que tiene para España, debe también destacarse que el Acta Unica Europea, en previsión de los problemas que la consecución del mercado interior puede suponer a los estados menos desarrollados, introduce en la tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea un Título V, que contiene los principios sobre la cohesión económica y social.

En dicho título se declara que, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas.

La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo fundamentalmente por medio de los fondos con fina-

lidad estructural -Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional-, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros disponibles.

La cohesión no debe considerarse como el precio a pagar por los estados menos desarrollados, por los perjuicios que le supone la introducción del mercado interior, sino como la idea fundamental de una Europa más solidaria, que comporta la creación de un mercado único interior.

Una vez examinado el concepto del Libro Blanco y del Acta Unica y de su relación dinámica con el mercado interior, vamos a exponer esquemáticamente como afectan uno y otra al sistema financiero.

V. EL SISTEMA FINANCIERO Y EL LIBRO BLANCO DEL MERCADO INTERIOR.

En las conclusiones del Libro Blanco se señala que Europa ha llegado a una encrucijada. Puede avanzar con firmeza y determinación o retroceder y caer en la mediocridad. O bien se realiza la integración económica de Europa o se arroja la toalla por la falta de voluntad política ante lo vasto de la tarea que aguarda, limitándose a convertir Europa en una mera zona de libre intercambio. La diferencia es crucial. Sin duda, una zona de libre intercambio bien desarrollada ofrecería ventajas considerables y representaría un gran avance con respecto a la situación anterior al Tratado de Roma, incluso a la actualmente existente; sin embargo, Europa nunca podría movilizar las energías de sus pueblos, sacar el mayor partido de sus inmensos re-

cursos económicos ni mucho menos satisfacer las aspiraciones de sus ciudadanos.

La libre circulación de bienes constituye sin duda una fase importante, útil, tal vez indispensable, señalan las conclusiones del Libro Blanco, de la integración económica, pero no representa en absoluto el objetivo final, sino, como mucho, una condición previa.

Por todo ello, el Libro Blanco del Mercado Interior recoge las medidas para superar la concepción de alcanzar una mera zona de libre cambio. En él se propone suprimir las barreras físicas, las barreras técnicas y las barreras fiscales.

Pero en el Libro Blanco del Mercado Interior se dá especial importancia a la libre circulación de servicios. Se considera que el sector de servicios es un sector clave para alcanzar una unión económica. Se considera que no puede existir una unión económica sin una libre prestación de servicios. Por ello, el Libro Blanco del Mercado Interior contiene una serie de propuestas en relación con los servicios tradicionales y con los nuevos servicios que previsiblemente deberán prestarse en una sociedad más desarrollada.

En consecuencia, el Libro Blanco del Mercado Interior se refiere en su segunda parte a la banca, a los seguros, a las bolsas de valores, a los valores mobiliarios y a la libre circulación de capitales.

Examinemos cuáles son las implicaciones en cada uno de estos sectores, pero previamente señalemos cual es el principio fundamental que anima al Libro Blanco del Mercado Interior en relación con los servicios financieros.

La Comisión estima que debería posibilitarse, al alcanzarse el mercado interior, un intercambio de los productos financieros a escala comunitaria mediante una coordinación mínima de la reglamentación (relativa, sobre todo, a cuestiones tales como las autorizaciones, el control y saneamiento financieros, la liquidación de entidades, etc.) para formar la base de un reconocimiento recíproco por los estados miembros de lo que cada uno de ellos implante para proteger a sus consumidores.

Dicha armonización, en particular en relación a la vigilancia de las actividades, debería seguir el principio del "control por el país de origen", que consiste en confiar desde el principio la vigilancia de un centro financiero a las autoridades competentes del estado miembro de origen, a las que deberá comunicarse toda la información necesaria para llevar a cabo dicha labor. Desde esta óptica, las autoridades del estado miembro destinatario del servicio han de desempeñar un papel auxiliar, aunque no por ello se les debe privar de todo poder. Debería existir una armonización mínima de las normas de vigilancia, aunque la necesidad de alcanzar un acuerdo en este sentido no debería provocar, a juicio de la Comisión, un retraso de las decisiones precisas y pertinentes.

En consecuencia, la Comisión pretende establecer un espacio europeo económico unificado donde pueda existir una libre prestación de servicios financieros, dando por supuesta la existencia de una libertad de establecimiento.

VI. REALIZACIONES Y CALENDARIO PARA LA CONSECUION DE LOS OBJETIVOS DEL LIBRO BLANCO RESPECTO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS.

1. Introducción.

Como se ha señalado anteriormente, a diferencia de los meros planes teóricos, el Libro Blanco del Mercado Interior contiene un detallado anexo con un calendario donde se indican el plazo en el que la Comisión debe presentar sus propuestas y el plazo en el que el Consejo debe adoptarlas.

En el Libro Blanco se contenían ocho propuestas de actos legislativos en relación con la banca, nueve propuestas en relación con los seguros, cuatro en relación con los valores mobiliarios y tres en relación con los movimientos de capitales.

Este anexo ha ido sufriendo modificaciones con cada una de las presidencias del Consejo de Ministros de la Comunidad, y existe un procedimiento para establecer la coordinación entre las diversas presidencias del Consejo que, como se sabe, van rotando semestralmente.

Por tanto, el programa inicial del Libro Blanco del Mercado Interior ya ha sufrido diversas modificaciones, estando vigentes en la actualidad el último informe elaborado por la Comisión el 26 de mayo de 1.987 y el programa de la Presidencia del Consejo para el periodo julio 1.987-julio 1.988, presentado el 1 de julio de 1.987.

El objeto de las siguientes líneas es resumir cuáles son los principios del Libro Blanco en cada uno de los sectores y enu-

merar, siguiendo el plan establecido en el último informe de la Comisión, el programa para determinar cómo va a afectar al sistema financiero.

2. Servicios financieros.

2.1. Entidades de crédito.

En el ámbito de las entidades de crédito (en particular, los bancos), los sectores más importantes a que se refería la versión original del Libro Blanco eran los siguientes:

1. Las normas de estabilidad financiera que las entidades de crédito deben respetar y los principios de gestión que han de aplicar (por ejemplo, en lo que se refiere a sus fondos propios, coeficientes de solvencia y de liquidez, vigilancia de los grandes riesgos, etc.) eran objeto de proposición de medidas de coordinación muy amplias.
2. Las disposiciones contenidas en las directivas Cuarta y Séptima, sobre derecho de sociedades, relativas a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas, eran objeto de propuestas de adaptación al sector de las entidades financieras.
3. Por otra parte, las condiciones que debían cumplir las entidades que desearan acceder a los mercados, así como las medidas a adoptar a nivel comunitario en caso de saneamiento o liquidación de un centro en situación de crisis, fueron objeto, también, de proyectos para su coordinación.

4. Por citar un ámbito preciso, la Comisión inició trabajos para el reconocimiento mutuo de las técnicas financieras utilizadas por las entidades de crédito hipotecario y las reglas aplicables al control de las mismas.

Los resultados que se han producido durante 1.985 y 1.986 en esta materia han sido los siguientes:

- * En el Consejo de Ministros Económico Financiero (ECO-FIN) de 8 de diciembre de 1.986 se aprobó la Directiva del Consejo 86/635 relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras. El plazo de adaptación para los estados miembros es, en general, el 31 de diciembre de 1.990, aun cuando existan algunas excepciones en las que se permita su adaptación hasta el año 1.993, y deberá aplicarse a las cuentas correspondientes al ejercicio de 1.993. Esta Directiva se ha publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 31 de diciembre de 1.986.
- * Se han aprobado el 22 de diciembre de 1.986 una Recomendación (87/63) de la Comisión relativa al establecimiento de un sistema de garantía de depósitos en la Comunidad y otra (87/62) relativa a la vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito. (Diario Oficial de la CEE de 4 de febrero de 1.987).
- * Asimismo, en relación con las entidades de crédito, y aunque las afecta muy indirectamente, se ha aprobado el 22 de diciembre de 1.986 una Directiva relativa a la aproximación de

las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros en materia de crédito al consumo. Existe de plazo para dar cumplimiento a esta Directiva hasta el día 1 de enero de 1.990. (Diario Oficial de la CEE de 12 de febrero de 1.987).

- * También se ha aprobado el 27 de octubre de 1.986 una Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/780, en lo que respecta a la lista de exclusiones permanentes de determinadas entidades de crédito.

Conforme ha indicado la Comisión en su informe a la Presidencia belga sobre la ejecución del Libro Blanco del Mercado Interior, en el sector de servicios financieros todas las proposiciones previstas en el Libro Blanco para 1.986 han sido presentadas por la Comisión antes del final de dicho año. El Consejo de Ministros, asimismo, ha dictado la mayoría de las directivas que tiene previstas en este sector para este periodo de tiempo.

Actualmente se encuentran pendientes de estudio en el Consejo de Ministros las siguientes propuestas de directivas presentadas por la Comisión:

- * Proposición de Directiva relativa al Derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios en el sector del crédito hipotecario. Esta propuesta de Directiva (COM (84) 730) fue presentada por la Comisión en 1.985. En el programa de la Presidencia belga figuraba que se aprobaría por el Consejo, por mayoría cualificada, en 1.988.

- * Propuesta de Directiva relativa al saneamiento y a la liquidación de los establecimientos de crédito (COM(85) 788). Esta propuesta fue presentada por la Comisión en 1.985, y en el programa de la Presidencia belga figura que será aprobada en 1.987 por mayoría cualificada.
- * Propuesta de Directiva relativa a las cuentas anuales de filiales de bancos extranjeros (COM(86) 396). Esta Directiva fue presentada por la Comisión en 1.986, y la Presidencia belga prevé terminarla en 1.987, siendo aprobada por mayoría cualificada.
- * Proposición de Directiva relativa a la armonización del concepto de fondos propios (COM(86) 169). Esta Directiva fue presentada por la Comisión en 1.986, y estaba prevista su aprobación en 1.986, aun cuando en la actualidad se encuentra pendiente de informe en el Parlamento Europeo.

En el Libro Blanco está también previsto que la Comisión presente durante 1.987 un proyecto de segunda Directiva relativa a la coordinación de establecimientos de crédito. En el programa de la Comisión figura que este proyecto de Directiva sería aprobado en 1.989.

Como resumen de las consideraciones que hemos hecho sobre el Libro Blanco y las entidades de crédito, puede señalarse que, pese a que en otros sectores la realización del Libro Blanco va con retraso, en el sector financiero relativo a las entidades de crédito se han realizado progresos considerables desde el año 1.986. Es de destacar que todas las proposiciones previstas en el Libro Blanco para 1.986 fueron presentadas por la Comisión antes de fin de dicho año.

Con posterioridad a la aprobación del Libro Blanco del Mercado Interior, la Comisión ha incorporado, dentro del sector de entidades de crédito, unas nuevas proposiciones.

En efecto, la Comisión, en un informe presentado al Consejo de Ministros, ha indicado que a final del primer trimestre de 1.987 presentaría un Código de buena conducta respecto a pagos electrónicos mediante terminal instalada en el punto de venta del comerciante o del prestatario de servicios. A final del año 1.987 la Comisión tiene previsto presentar un proyecto de Directiva sobre relaciones entre emisores y detentadores de cartas de pago.

2.2. Seguros.

El Libro Blanco indicó que, en lo que se refiere a las compañías de seguros, las directivas adoptadas en 1.973 (ramos que no sean el del seguro de vida) y en 1.970 (seguro de vida) para facilitar el ejercicio del derecho de establecimiento coordinan ya la vigilancia de las aseguradoras y, en particular, de su estabilidad financiera.

Por lo demás, los servicios de control colaboraban estrechamente desde hacía algún tiempo. Se ha preparado pues la vía para lograr la libre circulación de los servicios, que no debería plantear problemas insuperables, sobre todo desde que la Directiva de 11 de mayo de 1.960 liberalizó los movimientos de capitales relativos a las primas y a los pagos para todas las formas de seguro.

Sin embargo, debía destacarse, a juicio del Libro Blanco, que el Consejo aún no había adoptado una Directiva encaminada

a facilitar el ejercicio de la libre prestación de servicios para el seguro de daños, en la que se precisase el papel asignado a las diferentes autoridades de control en las operaciones transnacionales. Por otro lado, será preciso examinar en breve plazo los aspectos de la libre prestación de servicios que afectan en concreto al ámbito del seguro de vida.

En el anexo del Libro Blanco, como ya se ha señalado, se contenían nueve proyectos de directivas relativas al sector de seguros. En el anexo original del Libro Blanco del Mercado Interior se establecía que en 1.986 sería aprobada una propuesta de Directiva destinada a facilitar la libre circulación de servicios en el ramo del seguro distinto al seguro de vida; en 1.987 se preveía que se adoptaría una propuesta de Directiva relativa a coordinación de las distintas posiciones sobre el seguro de protección jurídica. El resto de las directivas se preveía que se aprobarían de 1.988 a 1.992.

La Directiva prevista para 1.986 no fue aprobada, lo cual tiene su justificación, dado que los trabajos del Consejo y las propuestas que debía elaborar la Comisión fueron suspendidas hasta que el Tribunal de Justicia de Luxemburgo resolvió cuatro asuntos que sobre el coaseguro se encontraban pendientes. El Tribunal dictó su sentencia, en los cuatro casos, el 4 de diciembre de 1.986. En la actualidad, tanto en la Comisión como en el Consejo de Ministros, se está estudiando a fondo el contenido de las sentencias y ya se han aprobado, como veremos a continuación, diversas directivas.

El Consejo de Ministros ha aprobado durante 1.987 las siguientes directivas:

- * Directiva que modifica la primera Directiva 73/239/CEE sobre coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas concernientes al acceso a la actividad del seguro directo, que no sea el seguro de vida, y su ejercicio. Esta modificación se refiere a las actividades de seguro-crédito y seguro-fianza. Sus normas deben ser aplicadas por los estados miembros antes del 1 de julio de 1.990. Se ha publicado en el Diario Oficial de la CEE de 4 de julio de 1.987.

- * Directiva relativa a la coordinación de las disposiciones relativas al seguro de protección jurídica. Esta Directiva también debe ser aplicada por los estados miembros antes del 1 de julio de 1.990. Se ha publicado en el Diario Oficial de la CEE el 4 de julio de 1.987.

En la actualidad, el Consejo de Ministros tiene las siguientes propuestas de directivas pendientes de estudio:

- * Proposición de Directiva destinada a facilitar la libre circulación de servicios en el sector de seguros distinto del seguro sobre la vida (COM(75) 516 y (COM(78) 63). Esta Directiva fue presentada en 1.975, y la Presidencia belga estimaba que podría ser aprobada en 1.986 por mayoría cualificada. En la actualidad se encuentra en trámite de estudio dentro de un grupo de trabajo del Consejo de Ministros de la Comunidad, a fin de incorporar a la misma la doctrina contenida en las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 1.986.

- * Proposición de Directiva relativa a los contratos de seguros (COM(79) 355 y (COM(80) 854). Esta proposición de Directiva fue presentada por la Comisión en 1.979 y la Presidencia belga espera su aprobación por mayoría cualificada en 1.988.
- * Proposición de Directiva relativa a las cuentas de las sociedades de seguros (COM(86) 764). Esta propuesta de Directiva se presentó por la Comisión en 1.986 y la Presidencia belga espera su aprobación en 1.989, por mayoría cualificada. En la actualidad se encuentra pendiente de dictamen del Parlamento europeo.
- * Propuesta de Directiva relativa a la liquidación de sociedades de seguro (COM(86) 768). Esta propuesta de Directiva se presentó por la Comisión en 1.986 y la Presidencia belga espera que se apruebe por mayoría cualificada en 1.989. En la actualidad se encuentra pendiente de dictamen por el Parlamento Europeo.

Hasta 1.992, conforme a lo que se indicaba en el Libro Blanco del Mercado Interior, la Comisión debe presentar nuevas iniciativas, en particular:

- * Proposición de tercera Directiva relativa al seguro de automóviles. La Comisión espera hacer esta propuesta de Directiva en 1.987 y que el Consejo de Ministros la apruebe en 1.989.
- * Proposición de Directiva relativa a la libre circulación de servicios en el sector de seguro de automóviles. La Comisión

espera presentar esta propuesta en 1.988 y que el Consejo la apruebe en 1.989.

- * Proposición de Directiva relativa a la libre circulación de servicios en el sector de seguro vida. La Comisión espera presentar esta propuesta en 1.988 y que el Consejo la apruebe en 1.991.

2.3. Bolsa.

Aun cuando en el detallado programa del Libro Blanco no se recoge ninguna propuesta legislativa relacionada con las Bolsas, en el apartado dedicado a los servicios financieros, párrafo 107, el Libro Blanco dedica una mención a las bolsas de comercio.

Se señala que, además de las propuestas relativas a los valores mobiliarios, aún queda bastante por hacer, aparte de las propuestas concretas que se contienen en el anexo, para que los mercados de valores mobiliarios funcionen satisfactoriamente y en beneficio de los inversores. Se liga los trabajos que se están realizando en la actualidad por la Comisión para la creación de un sistema de mercado europeo de los valores mobiliarios, sustentados en las bolsas de valores de la Comunidad, con los trabajos que deben efectuarse para la consecución del mercado interior.

En último término, se señala que deben realizarse acciones tendentes a eliminar la falta de coordinación entre las bolsas de valores y a establecer, a escala comunitaria, un sistema de negociación de los títulos de envergadura internacional. Se se-

ñala que el objetivo es establecer una conexión electrónica entre las Bolsas para que los miembros de las mismas puedan ejecutar órdenes que ofrezcan las mejores condiciones a sus clientes.

Con posterioridad, durante 1.987, se ha introducido una importante propuesta relacionada con este tema, que es la siguiente:

- * Proposición de Directiva relativa a la coordinación de las normas sobre operaciones de iniciados (COM(87) 111). El 21 de mayo de 1.987 la Comisión ha presentado al Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea una proposición de Directiva para armonizar las normas que regulan las operaciones de iniciados en Bolsa. El objeto de esta Directiva es regular en todos los estados miembros de la Comunidad la transparencia de los mercados bursátiles, evitando las transacciones realizadas por personas que, por su cargo, tengan directa o indirectamente información privilegiada respecto a los otros operadores en Bolsa. En la actualidad, la situación que existe en Europa es diversa, y así en Holanda existe un Código de conducta elaborado por la Bolsa de Amsterdam. En Bélgica, en Irlanda y asimismo en Holanda existen en la actualidad proyectos para dictar una legislación en las operaciones con información privilegiada.

Por el contrario, en los otros estados miembros no existen todavía reglamentaciones específicas relativas a los problemas que plantean este tipo de operaciones. En esta Directiva se regula, en 13 artículos, cuáles son las operaciones en las que se entiende que existe información privilegiada,

cuáles son las obligaciones de las personas que tienen esta información privilegiada, qué se entiende a estos efectos por valores mobiliarios, las autoridades que deben vigilar la utilización de esta información privilegiada y la utilización de un Comité de contacto para facilitar la aplicación armonizada de los mandatos de la Directiva, así como la obligación de imponer sanciones.

La Comisión, en su proyecto, prevé que los mandatos de la Directiva entren en vigor, a más tardar, el 31 de diciembre de 1.990. La Comisión prevé que, por mayoría cualificada, se apruebe esta Directiva en 1.989.

2.4. Valores mobiliarios.

Por lo que respecta a los valores mobiliarios, el Libro Blanco del Mercado Interior indicaba que la coordinación de las normas aplicables a los organismos de colocación colectiva de valores mobiliarios (OCCVM) estaba encaminada a ofrecer una protección equivalente a los inversores en lo que se refiere a las acciones emitidas por dichos organismos, sea cual fuere el Estado miembro en el que tengan su sede.

Una vez que las autoridades del Estado miembro de origen así lo acepten, un OCCVM podrá comercializar libremente sus acciones en el conjunto de la Comunidad, sin que puedan introducirse medidas de control adicionales. Esta Directiva constituiría un ejemplo de aplicación del principio de "control por el país de origen". El reconocimiento mutuo será posibilitado merced a la coordinación de las medidas de protección que se convengan para el producto financiero en cuestión.

En esta materia se han dictado las siguientes directivas:

- * Directiva sobre coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que se refieren a ciertos organismos de inversión colectiva, de 20 de diciembre de 1.985. Esta Directiva se publicó el 31 de diciembre de 1.985. Con esta misma fecha se dictó una Directiva que regula la adquisición de partes de este organismo de inversiones colectivas en relación con la libre circulación de capitales. Los estados miembros están obligados a trasponer la primer Directiva al ordenamiento jurídico interno antes del 1 de octubre de 1.989. Los estados miembros pueden acordar un periodo suplementario de 12 meses para los OCCVM ya establecidos en la fecha determinada para su entrada en vigor. Grecia y Portugal tienen la posibilidad de diferir la entrada en vigor hasta el 1 de abril de 1.992.

- * Modificación de la Directiva 80/390/CEE sobre folletos a publicar para la admisión de valores mobiliarios a la cotización oficial de una Bolsa de valores. Esta modificación de la Directiva se ha publicado en el Diario Oficial de la CEE de 4 de julio de 1.987. Deberá ser aplicada por los estados miembros, a más tardar, el 1 de enero de 1.990, con dos derogaciones particulares, una para España, que deberá ponerla en vigor antes del 1 de enero de 1.991, y otra para Portugal, que deberá ponerla en vigor antes del 1 de enero de 1.992. La modificación introducida consiste en que los emisores de un estado miembro pueden utilizar el mismo documento, debidamente traducido, para solicitar la admisión de un título a la cotización de las Bolsas de otros estados miembros.

El Consejo tiene en estudio, en esta materia de valores mobiliarios, las siguientes propuestas de directivas presentadas por la Comisión:

- * Proposición de Directiva relativa a la información hecha pública para la adquisición y la cesión de una participación importante en el capital de una sociedad cotizada en Bolsa (COM(85) 791). Esta propuesta fue presentada por la Comisión en 1.985, y la Presidencia belga esperaba que se adoptara por mayoría cualificada en 1.988.
- * Proposición de Directiva relativa a la coordinación de las condiciones de establecimiento de control y de difusión de los folletos a publicar en caso de oferta pública de suscripción o de venta de valores mobiliarios (COM(80) 893, COM(82) 441 y COM(87) 129). Esta propuesta de Directiva se presentó por la Comisión en 1.981 y la Presidencia belga preveía que se aprobara en 1.988 por mayoría cualificada. Sin embargo, se ha presentado esta propuesta de Directiva a los Consejos ECO-FIN de 9 de marzo y 11 de mayo de 1.987 sin que exista, todavía, una mayoría para su aprobación.
- * OCCVM: Competencia judicial relativa a los litigios que surjan con ocasión de ellos (COM(86) 193). Esta Directiva ha sido presentada por la Comisión en 1.986 y también la Presidencia belga prevé que, por mayoría cualificada, se adopte en 1.988.
- * OCCVM: Política de inversión de ciertos organismos de colocación colectiva de valores mobiliarios (COM(86) 315). Este proyecto de Directiva ha sido presentado por la Comisión en

1.986 y se prevé que se adopte por mayoría cualificada en 1.987.

La Comisión tiene previsto presentar en 1.987 otra proposición de Directiva relativa a los asesores de inversiones. Este proyecto de Directiva sería también aprobado en 1.989.

3. Movimientos de capital.

El Libro Blanco también dedica diversos apartados a la libertad de circulación de capitales, que ya se recogía en el Tratado Constitutivo de la CEE de 25 de marzo de 1.957. Una liberalización más amplia de los movimientos de capitales en la Comunidad debería cumplir tres objetivos, a juicio de la Comisión, según se recoge en el Libro Blanco.

En primer lugar, la creación de un gran mercado interior conlleva inevitablemente una dimensión financiera. La libre circulación de bienes, servicios y personas ha de significar que las empresas y las personas físicas en toda la Comunidad puedan acceder a servicios financieros eficaces. La armonización de las disposiciones nacionales que rigen las actividades de los intermediarios y los mercados financieros perdería gran parte de su eficacia si se sometiera a restricciones a los movimientos de capitales correspondientes.

En segundo lugar, hay que subrayar que la estabilidad monetaria, desde la perspectiva del nivel general de los precios y los tipos de cambio, constituye una condición previa esencial para el buen funcionamiento y desarrollo del mercado interior.

A este respecto, las medidas para lograr una mayor libertad de movimientos de capitales necesitarán un progreso paralelo hacia el refuerzo y desarrollo del sistema monetario europeo. La estabilidad de los tipos de cambio y la convergencia de las políticas económicas contribuirán a la supresión progresiva de los obstáculos y a la libre circulación de capitales; a la inversa, una mayor libertad financiera introduciría una mayor disciplina en la conducción de las políticas económicas.

En tercer lugar, la "descompartimentación" de los mercados financieros debería fomentar el desarrollo económico de la Comunidad, al asegurar un reparto óptimo del ahorro europeo. Se trata de crear un sistema financiero integrado, atractivo y competitivo tanto para los círculos financieros comunitarios como para los no comunitarios.

Determinado número de estados miembros han de recurrir a las cláusulas de salvaguarda previstas en los artículos 73 a 108 (3) del Tratado para mantener o reintroducir restricciones a movimientos de capitales que la legislación comunitaria ha liberalizado en principio. En lo sucesivo, la actitud de la Comisión en cuanto a la utilización de cláusulas de salvaguarda se basará en los siguientes principios:

1. La autorización para aplicar medidas de protección se concederá por un plazo de tiempo limitado.
2. Estas medidas deberán revisarse periódicamente y suprimirse progresivamente a medida que vayan atenuándose las dificultades que en un principio las justificaban.

3. Convendría llegar a un acuerdo para no aplicar las cláusulas de salvaguarda a movimientos de capitales cuyo plazo sea tan corto que puedan considerarse especulativos y estén directamente vinculados a la libre circulación de bienes, servicios o personas.

No obstante, los movimientos de capitales son ahora, en general, más libres de lo que lo eran a fines de la década de los setenta.

Contrariamente a las disposiciones del Tratado relativas al libre intercambio de bienes y servicios, el principio de la libertad de movimientos de capitales no es directamente aplicable. Todo progreso en este sentido implicará una ampliación, por medio de directivas, de las obligaciones comunitarias fijadas por última vez en 1.960 y 1.962. Para lograr esta ampliación, deben cumplirse los dos objetivos siguientes, a juicio de la Comisión:

1. Complementar las medidas de coordinación de las condiciones en las que trabajan los intermediarios financieros, a fin de promover el desarrollo de un mercado común de servicios financieros.
2. Adaptar las obligaciones de la Comunidad a las modificaciones producidas en el ámbito de las técnicas financieras y, por ende, mejorar las disposiciones aplicables a las operaciones cuya importancia se haya incrementado de forma considerable. Deberán adoptarse medidas a nivel comunitario para liberalizar operaciones tales como la emisión, colocación y

adquisición de valores mobiliarios que representen capitales de riesgo, las transacciones en valores mobiliarios emitidos por las instituciones comunitarias y los créditos comerciales a largo plazo.

Las realizaciones prácticas han sido las siguientes:

- * El 20 de diciembre de 1.985, como ya se ha señalado, se dictó la Directiva 85/583 sobre liberalización de la colocación de partes de organismos y colocación colectiva de los valores mobiliarios (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1.985). Los estados miembros deben tomar las medidas necesarias para adaptarse a la Directiva antes del 1 de octubre de 1.989. Existe una derogación para Portugal hasta el 31 de diciembre de 1.990.
- * El 17 de noviembre de 1.986 se ha adoptado la Directiva 86/566, de liberalización de determinadas operaciones tales como la emisión, la colocación, la compra de valores mobiliarios representativos de capital-riesgo, de transacciones sobre títulos emitidos por instituciones comunitarias y relativos a los créditos comerciales a largo plazo (Diario Oficial de 26 de noviembre de 1.986).

En esta Directiva se refunden las antiguas listas A y B de las directivas que habían desarrollado el artículo 67 del Tratado de Roma. Conforme se ha señalado ya, se liberalizan los créditos comerciales a largo plazo, la adquisición de títulos financieros, sean o no negociados en Bolsa, y la admisión de determinados títulos en los mercados de capitales de la Comuni-

dad Económica Europea. Los estados miembros deben tomar las medidas necesarias para adaptarse a la Directiva antes del 28 de febrero de 1.987; sin embargo, España y Portugal deben cumplir los plazos específicos que para ellos se determinan en el Tratado y Acta de Adhesión.

En este momento el Consejo no tiene ninguna Directiva pendiente de estudio en materia de libre circulación de capitales, y la Comisión ha señalado que remitirá un nuevo proyecto de Directiva en 1.987, relativo a la liberalización de las transacciones hipotecarias, que se prevé que se apruebe en 1.988 por el Consejo de Ministros.

Sin embargo, se encuentran en la actualidad en estudio diversos informes de la Comisión relativos a la relación entre el sistema monetario europeo y la libre circulación de capitales, y se había previsto que a finales de 1.987 se presentara una nueva Directiva para continuar avanzando en la liberalización de determinadas operaciones, en especial a corto plazo.

VII. CONCLUSION.

El logro de un mercado interior será una de las mayores realizaciones de la Comunidad con posterioridad a su creación y, junto con la unión aduanera, constituirá la infraestructura fundamental de la unión económica que el Tratado de Roma tenía por objetivo al ser creado. El éxito de este objetivo dependerá de dos grandes factores: la voluntad política y la aptitud de hacer pasar a los hechos esta voluntad política.

Si se pretende crear un mercado único con las características del que se contiene en el Libro Blanco, será totalmente imprescindible que exista un sistema financiero eficiente.

Por todo ello, España tiene ante sí un reto para adaptar su legislación a la de la Comunidad Económica Europea y mantener el ritmo de trabajo en el Consejo de Ministros y en las instituciones comunitarias para la adopción del Libro Blanco del Mercado Interior.