

LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Margarita Robles Carrillo*

Sumario: INTRODUCCIÓN. I. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES DESDE LA CREACIÓN DE LAS CCEE HASTA EL TRATADO DE MAASTRICHT. II. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES DESDE EL TRATADO DE MAASTRICHT A LISBOA. III. LA ESTRATEGIA DE LISBOA. IV. EL TCUE Y LA REACTIVACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA. CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

El proceso de construcción europea iniciado en la década de los años cincuenta con la creación de las CCEE supuso la introducción de una modalidad original y diferente de relación entre Estados y de organización internacional que se ha definido como el *método comunitario*. El discurso teórico que ha procedido a su calificación configurando la tipología de OI de integración *versus* OI cooperación, acudiendo a la fórmula “supranacional” o recurriendo al principio federal en sus diferentes manifestaciones, a pesar de sus esfuerzos y de sus logros, no ha conseguido superar la capacidad de identificación, caracterización y explicación de este fenómeno que encierra la expresión *método comunitario*¹. Sin haber sido objeto de una conceptualización única, precisa, definitiva y generalmente aceptada, esta expresión sirve, mejor que ninguna otra, para traducir la modalidad de organización de las competencias, el modelo institucional, el ordenamiento jurídico y el sistema de control jurisdiccional, creados y desarrollados a partir de las CCEE. Es cierto que, científicamente, puede resultar discutible el recurso a una categoría jurídica *ad hoc* para explicar el carácter único y original del modelo creado con las CCEE -difícilmente extrapolable a otros supuestos, a pesar de los progresos realizados en otros sistemas regionales en materia de integración²-, pero la singularidad del modelo comunitario obliga a ello, en mayor

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Granada.

© Margarita Robles Carrillo. Todos los derechos reservados.

¹ Como afirma Mangas Martín, “Tras estos dos términos –método comunitario- se cobija la fórmula magistral de la integración” (A. MANGAS MARTÍN: “El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el proyecto de Tratado constitucional”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 4, 2004, <http://www.iustel.com>).

² Precisamente en la reunión celebrada en Bruselas, los días 16 y 17 de junio de 2005, en el apartado dedicado a las relaciones con América Latina, el Consejo Europeo “se congratula de la resolución, manifestada con motivo de su reciente reunión con Mercosur, de llevar a buen fin las negociaciones biredionales con el fin de celebrar un acuerdo de asociación interregional. El Consejo Europeo celebra asimismo el comienzo, en enero de 2005, de los ejercicios de evaluación conjunta sobre la integración económica regional de la Comunidad Andina y de América Central en aplicación de las decisiones adoptadas en la cumbre UE-ALC celebrada en mayo de 2004 en Guadalajara”.

medida, si cabe, desde el momento en que, por distintos motivos, ese método se encuentra inmerso en una situación de crisis.

La crisis del método comunitario se ha convertido en objeto de debate doctrinal, especialmente, como consecuencia del proceso de constitucionalización realizado con el TCUE³. La desaparición de la CE y su sustitución por una nueva UE previstas en dicho Tratado han alimentado ese debate en el que, también, tiene un acusado protagonismo la revitalización de las teorías federalistas que, al equiparar constitucionalización y estatalización, han pretendido explicar la nueva UE como un modelo federal o confederal, superando o desplazando su genética internacional y, dentro de ella, su conformación comunitaria. De ser éstos los motivos de la crisis, el incierto futuro del TCUE -tras el resultado negativo de los *referénda* francés y holandés y la suspensión del previsto en el Reino Unido, entre otros-, podría ser, incluso, aplaudido por quienes han visto en el nuevo Tratado el ocaso del método comunitario. Pero el problema, en mi opinión, es otro: ni la desaparición de la CE supone la desaparición del método comunitario⁴, ni la ausencia de ratificación del TCUE garantiza la viabilidad futura del método comunitario como núcleo principal de la construcción europea. Entiendo que la crisis del método comunitario no es imputable con carácter principal o exclusivo a ese Tratado, ni viene provocada por los cambios introducidos en el mismo, sino que se justifica por otros motivos y se sitúa en un contexto diferente, menos conocido y menos publicitado que el tristemente famoso Tratado Constitucional.

En mi opinión, el problema estriba en que, en el estadio actual de la construcción europea, el método comunitario no es el único, ni es exclusivo, ni necesariamente se considera el definitivo, pues, por distintas razones y no sólo políticas, resulta cada vez más difícil seguir confiando en una comunitarización futura del conjunto de las actividades de la UE o, incluso, lo que es más grave, en la pervivencia misma del método comunitario como núcleo del sistema. El método comunitario, protagonista originario y definitorio de la construcción europea, hace tiempo que perdió su exclusividad como modalidad de acción, en particular, con la adopción del TUE de Maastricht⁵, pero esa pérdida fue compensada respetando su condición como motor y

³ Puede verse, a este respecto, R. DEHOUSSE: "La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir?", en *Melanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Vol. I, Ed. ULB, Bruselas, 2003, pp. 95 y ss.; A. MANGAS MARTÍN: "El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional", *loc. cit.*; G. SOULIER: "Quand disparaît la Communauté, reste le droit communautaire", en *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Ed. A. Pedone, París, 2004, pp. 513 y ss.

⁴ El TCUE garantiza la sucesión y la continuidad jurídica en su artículo IV-438. En su primer apartado establece que "la Unión Europea creada por el presente Tratado sucede a la Unión Europea constituida por el Tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea". El resto de sus apartados se ocupa de las instituciones, el ordenamiento jurídico y el acervo comunitario, la jurisprudencia y la continuidad de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales. Puede verse, a este respecto, J.-V. LOUIS: "Le projet de Constitution: continuité ou rupture?", *CDE*, nº 3-4, 2003, pp. 215 y ss.).

⁵ Como es sabido, desde principios de la década de los años setenta, el método comunitario coexiste con la cooperación iniciada mediante la CPE y en el marco de grupo de Trevi. Esta situación fue percibida inicialmente como una situación provisional o transitoria llamada a desaparecer, antes o después, bajo la lógica imparable de la integración. Pero, con el tiempo y las sucesivas reformas de los tratados -primero el AUE, formalizando jurídicamente la CPE y luego el TUE de Maastricht introduciendo, junto al modelo comunitario, los dos pilares de cooperación-, se demostraron los límites de esa apreciación. La UE creada en Maastricht supone ontológica y estructuralmente -por la ausencia de personalidad jurídica y por su articulación en pilares- la confirmación del consenso entre sus EEMM para conservar, junto al método

objetivo último del modelo europeo de organización⁶. En la última década, sin embargo, la situación ha cambiado. Junto a la concatenación de reformas de los tratados, las ampliaciones y el infausto proyecto constitucional, este período se ha caracterizado por el desarrollo y la progresiva consolidación de una modalidad diferente de acción que, de modo paulatino y hasta cierto punto soterrado, está privando al método comunitario de su estatuto como núcleo ontológico y teleológico del modelo de construcción europea. Esa modalidad de acción es la actividad de coordinación de políticas nacionales de los EEMM cuya entronización tiene lugar con la adopción de la Estrategia de Lisboa en el año 2000. El propio TCUE procede a la formalización jurídica de las competencias de coordinación que han cobrado un nuevo impulso con la reactivación de aquella Estrategia en 2005. No debe extrañar por ello que, frente a los problemas surgidos con la ratificación del TCUE, hayan surgido voces apelando a la Agenda de Lisboa y que la primera iniciativa del Primer Ministro británico Tony Blair, al acceder a la Presidencia del Consejo Europeo, en julio de 2005, haya consistido precisamente en anunciar una cumbre para el otoño dedicada a las cuestiones económicas y sociales, esto es, el objeto mismo de la Estrategia de Lisboa. La coordinación de políticas nacionales y la Estrategia de Lisboa amenazan con desterrar al *príncipe*, el método comunitario, como fórmula y guía hacia la unificación europea⁷.

comunitario, la actividad de cooperación. Las reformas posteriores de los Tratados, en Ámsterdam y en Niza, mantienen la dialéctica integración *versus* cooperación establecida en Maastricht, pero constituyen, asimismo, una prueba de la dificultad de extender el método comunitario: la consecución del objetivo del espacio de libertad, seguridad y justicia supone el establecimiento de un entramado jurídico extraordinariamente complejo en el que la comunitarización de determinados ámbitos del Tercer Pilar obliga a construir un subsistema comunitario dentro del régimen general del TCE. La “comunitarización difícil” del Tercer Pilar se convierte en “comunitarización imposible” en el caso de la PESC. La política exterior sigue siendo objeto de un tratamiento singular y persistentemente diferenciado del comunitario, hasta el punto de que ni siquiera en el TCUE –que comunitariza el conjunto del espacio de libertad, seguridad y justicia-, se ha conseguido que la política exterior pierda su condición, histórica, política y jurídicamente contrastada como coto irreductible a las técnicas de la integración comunitaria. Aunque se ha producido una flexibilización en el sistema competencial (M. ROBLES CARRILLO: “La articulación jurídica del sistema de competencias en la UE: el Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 4, 2004, <http://www.iustel.com>.), ni la trayectoria histórica de la PESC, ni los cambios introducidos en el régimen de cooperación, ni, menos aún, su estado actual, permiten presagiar, a corto o medio plazo, un cambio de dirección a esos efectos.

⁶ El objetivo de mantener, preservar y extender el método y el acervo comunitario, inscrito en el artículo B, luego artículo 2, del TUE permitía especular sobre una futura comunitarización del conjunto de las actividades de la UE, pero, en cualquiera de los casos, autorizaba la defensa del método comunitario como el instrumento o el *ontos* por excelencia de la construcción europea. En efecto, aunque resulte discutible su eficacia en la extensión del método comunitario al conjunto de la UE, es igualmente cierto que confirma la situación del método comunitario como núcleo de la construcción europea.

⁷ Más allá de la interpretación popularizada sobre el maquiavelismo, de un lado, y de su condición de tratado de ciencia política, de otro, *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo es un manifiesto del objetivo más ambicioso y de la apuesta constante de su autor en favor de una unificación italiana. A lo largo de su vida y en su intensa actividad diplomática al servicio de Florencia, Maquiavelo trató, siempre e infructuosamente, de encontrar al príncipe que debía redimir Italia liberándola de las invasiones exteriores y sofocando los numerosos y constantes conflictos internos. El último capítulo de su obra contiene precisamente una “Exhortación para ponerse al frente de Italia y liberarla de los bárbaros” (N. MAQUIAVELO: *El Príncipe*, P.P.P. Ediciones, Madrid, 1985, pp. 167 y ss.). Su extrema lealtad a Florencia no le impidió reconocer la necesidad y la urgencia de una unificación italiana como la tarea esencial de “El Príncipe”. Puede verse, a este respecto, M. BRION: *Maquiavelo*, Ed. Byblos, Barcelona, 2005.

La coordinación de las políticas nacionales es una modalidad de acción que se ha desarrollado en el contexto de la UE con el triple objetivo de garantizar la compatibilidad, la coherencia y/o la convergencia de las políticas nacionales en el marco del proceso de construcción europea. A pesar de haberse esbozado ya en el TCEE y de haberse previsto en otros ámbitos⁸, desde Maastricht, la coordinación de políticas nacionales se manifiesta como una técnica de acción privilegiada en materia económica que, progresivamente, extiende su ámbito de actuación en una dinámica constante y creciente de absorción de nuevos ámbitos materiales y de elaboración de nuevas fórmulas y procedimientos de coordinación. La Estrategia de Lisboa, adoptada en junio de 2000 por el Consejo Europeo, supone la consagración de la coordinación de políticas nacionales y la instauración del llamado “método abierto de coordinación” como modalidades de acción europea en el marco del conjunto de políticas relacionadas con el objetivo de la modernización económica y social. La reactivación de la Estrategia en el año 2005 incide en la idea de una coordinación *voluntaria* de las políticas nacionales y en una ordenación y racionalización de las técnicas de coordinación.

La coordinación de políticas nacionales plantea numerosos interrogantes y no pocas incógnitas. El propósito de este trabajo es analizar su evolución y desarrollo con un doble objetivo: de un lado, determinar si efectivamente puede catalogarse como una nueva técnica diferente del método comunitario, pero con un estatuto real o potencialmente equiparable al mismo, esto es, si constituye una modalidad de acción autónoma y, de serlo, cuales son sus caracteres y donde estriba su singularidad⁹; y, de otro lado, comprobar hasta qué punto esa nueva técnica supone un desplazamiento del método original comunitario dentro del conjunto del proceso de construcción europea. Con esa doble perspectiva, el análisis de la coordinación de políticas nacionales se realiza siguiendo una secuencia histórica elaborada con el objeto de explicar las distintas etapas de su evolución como categoría jurídica. En realidad, cada etapa responde a una articulación diferente de la actividad de coordinación, distinguiéndose, a esos efectos, las siguientes: un primer período que va desde la creación de las CCEE hasta el Tratado de Maastricht, caracterizado porque constituye un componente y un complemento de la integración comunitaria (apartado I); una segunda fase -desde Maastricht hasta Lisboa-, en la que se produce una extensión material de esa actividad y una diversificación de las técnicas de coordinación y empieza a materializarse como una alternativa al método original comunitario (apartado II); una tercera etapa que se inicia con la adopción de la Estrategia de Lisboa que supone una nueva extensión del ámbito material de la fórmula de coordinación, una mejora de los procedimientos existentes y una tipificación de esas técnicas mediante la creación del método abierto de coordinación (apartado III); y para terminar, el último paso, por el momento, de esa trayectoria que se localiza en las disposiciones del TCUE y en la reactivación de la Estrategia de Lisboa en 2005 (apartado IV). Cada una de esos apartados se cierra con

⁸ La coordinación de políticas nacionales está prevista, desde el AUE, en materia de investigación y desarrollo tecnológico (artículo 130H del TCEE, ahora artículo 165) y, desde el TUE de Maastricht, en redes transeuropeas (artículo 129C del TCE, ahora artículo 155).

⁹ Mi propósito es tratar sobre la coordinación de políticas nacionales y su relación con el método comunitario aunque, desde una perspectiva más amplia, también resultaría de interés su estudio en relación con las actividades de cooperación desarrolladas en el segundo y el tercer pilar de la UE. He acotado, sin embargo, el trabajo por entender que el problema principal se plantea en su relación con el método comunitario como fórmula original, característica y principal de la UE.

una valoración sobre la evolución de la coordinación de las políticas nacionales para terminar, finalmente, con unas conclusiones sobre la situación actual.

I. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES DESDE LA CREACIÓN DE LAS CCEE HASTA EL TRATADO DE MAASTRICHT.

Como es bien sabido, con independencia de los objetivos políticos sobradamente conocidos que subyacen en la aparición del modelo europeo de organización, los Tratados constitutivos de las CCEE tienen como primera finalidad la organización de un proceso de integración económica¹⁰. Desde los Tratados de París y Roma hasta el Tratado de Maastricht, el proceso de construcción europea ha conocido una evolución en la que ha superado ese objetivo original para convertirse, sobre todo, tras la creación de la UE, en un modelo de organización extraordinariamente original y complejo que ha permitido canalizar el conjunto cada vez más amplio y diverso de actividades de su, también, cada vez mayor número de EEMM. En ese período que lleva hasta Maastricht, la integración ha sido la fórmula por excelencia, indiscutida, en materia económica hasta el punto de justificar un proceso constante de nuevas atribuciones competenciales –mediante el recurso al artículo 308 (ex artículo 235) o la reforma del Tratado- que culminan con la UEM. En cambio, la coordinación de políticas nacionales se manifiesta como un componente, hasta cierto punto, secundario y un complemento del modelo de integración económica.

1. La coordinación de políticas nacionales: componente del método de integración comunitario.

La coordinación de políticas económicas es una modalidad de acción que tiene su origen en el origen mismo del proceso de construcción europea. Siguiendo el artículo 2

¹⁰ Siguiendo la tesis central de las teorías funcionalistas, según la cual la *función* determina la estructura, la calificación de las CCEE como organización de integración y su diferenciación de las OI clásicas de cooperación se realiza sobre la base del binomio función/estructura que permite distinguir coordinación/cooperación y unificación/integración. Los rasgos de diferenciación estructural entre ambas se sitúan en el modelo institucional, el *decision-making*, los efectos de sus normas sobre los ordenamientos jurídicos internos y, muy especialmente, en el sistema de atribución de poderes: las organizaciones de cooperación, por su función de coordinación de intereses, operan sobre una "limitación" de los poderes estatales, mientras que las organizaciones de "integración", por su propósito unificador, tienen que alimentarse de poderes de los Estados por lo que la limitación es sustituida por una "transferencia" o atribución de competencias previamente situadas en la esfera competencial de sus EEMM. El principio de atribución de competencias, siendo la traducción en este ámbito del principio de especialidad característico de las OI, asume un significado y un alcance singulares y característicos del método comunitario como consecuencia de la interpretación realizada por el TJCE sobre la naturaleza de las competencias comunitarias. La definición misma de las dos principales categorías de competencias de las CCEE – las exclusivas y las compartidas- introduce un componente de caracterización del modelo de integración comunitario que sirve para diferenciarlo de otras modalidades y técnicas de acción internacional.

Sobre la integración económica, entre los clásicos, puede verse A. MARCHAL: *L'intégration territoriale*, Collection Que sais-je?, PUF, París, 1965; A. MARCHAL: *Integración y regionalización en la economía europea*, Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, 1970; B. BALASSA: *Teoría de la integración económica*, Unión tipográfica editorial hispano-americana, México, 1964; T. PADOA-SCHIOPPA (ed.): *Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1987; J. TINBERGEN: *Integración Económica Internacional*, Ed. Sagitario, Barcelona, 1965.

del TCEE, los medios enunciados para la consecución de los objetivos de la CEE eran, por aquel entonces, el *establecimiento de un mercado común* y la *progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros*. Esta opción en materia de política económica aparece, simultáneamente, como un complemento necesario para el mercado común y como la única alternativa posible en esa primera etapa del proceso de integración.

Desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Maastricht, la coordinación de políticas nacionales en materia económica se manifiesta como un objetivo intermitente, pero igualmente persistente, que no consigue materializarse, a pesar de las numerosas iniciativas, proyectos e informes a los que da lugar desde la década de los sesenta¹¹ y a pesar, también e incluso, del inicio, con posterioridad, de una cooperación monetaria en el marco del SME¹². La debilidad del compromiso asumido en el texto del TCEE y la ausencia de voluntad política de los EEMM, en un contexto internacional marcado por las crisis económicas –en particular, durante los años setenta–, condicionan y limitan el alcance de la actividad de coordinación de políticas nacionales¹³. En cambio, y no deja de ser paradójico –por el mayor grado de compromiso que implica– durante ese tiempo, las técnicas de integración económica se imponen y desarrollan como el instrumento por excelencia de la construcción europea.

El modelo de integración económica creado con el mercado común conoce una trayectoria marcada por el éxito que supone la consecución paulatina de sus objetivos pero, sobre todo, la propia dinámica de *spillover* de la integración que conduce a la progresiva absorción de nuevos ámbitos competenciales y de nuevas funciones. Siguiendo la teoría sobre las tres funciones de la política económica de los Estados,

¹¹ La coordinación de políticas económicas contemplada en el artículo 105 TCEE, en su redacción originaria, se inicia realmente a partir de la década de los sesenta con algunas actuaciones normativas y la creación de un comité de política de coyuntura y un comité de política económica. El segundo Plan Fouchet, a diferencia del primero, se refiere a una coordinación y unificación de la política en materia económica. En 1964, el Consejo decide establecer un comité de política presupuestaria y un comité de gobernadores de los bancos centrales nacionales y desarrollar una colaboración permanente entre los EEMM en materia de relaciones monetarias internacionales. El primer Plan Barre, de 12 de febrero de 1969, se apoya en el principio de que los progresos monetarios sólo se pueden alcanzar mediante una mayor coordinación de las políticas económicas. En la Cumbre de La Haya de ese mismo año, se plantea la creación de una unión económica y monetaria mediante un plan por etapas en el que “el desarrollo de la cooperación monetaria debería apoyarse en la armonización de las políticas económicas”. El segundo Plan Barre, de 4 de marzo de 1970, asume claramente el objetivo de unificación monetaria siguiendo un proceso marcado por una coordinación creciente de las políticas nacionales con vistas a compatibilizar suficientemente la evolución de las economías de los EEMM. Este proyecto, ambicioso y realista, carece de viabilidad en la situación creada por la crisis monetaria de 1970 y la crisis del petróleo de 1973. La misma suerte van a correr el proyecto presentado por la Comisión, en marzo de 1970, estableciendo un plan por etapas para la consecución de una unión económica y monetaria y el famoso Informe Werner, de octubre de 1970, donde se mantiene la idea de un proceso por etapas en el que hay que partir de un reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas que permita desarrollar una información recíproca y rápida y generar las orientaciones fundamentales de la política económica y monetaria. Este proyecto, como sus predecesores, se convierte asimismo en víctima de las crisis económicas que caracterizan la década de los setenta.

¹² En la reunión del Consejo Europeo de Bremen, los días 6 y 7 de julio 1978, se decide la creación del Sistema Monetario Europeo, que se confirma en Bruselas, en la reunión del 4 y 5 de diciembre de ese mismo año y se hace efectiva mediante la decisión de 13 de marzo de 1979 del Consejo Europeo de París.

¹³ Puede verse, al respecto, T. PADOA-SCHIOPPA: *The Road to Monetary Union in Europe*, Clarendon Press Oxford, Nueva York, 1994.

expuesta por Musgrave¹⁴ y trasladada al ámbito comunitario en el Informe T. Padoa-Schioppa¹⁵, el objetivo del mercado común traduce una modalidad de integración económica que implica la atribución a la Comunidad de la primera de las funciones de política económica de los Estados –la función de asignación de recursos¹⁶- y el mantenimiento, por parte de los EEMM, de las dos funciones restantes –la redistribución de la riqueza y la garantía de la estabilidad macroeconómica-. La artificialidad de esta diferenciación de funciones –generalmente ejercidas conjunta y simétricamente por un único titular- se suma a la dinámica de *spillover* característica de la integración comunitaria para desencadenar un proceso constante, y aún no terminado, de reajuste y redistribución de dichas funciones. Este fenómeno se explica, siguiendo los términos del Informe Padoa-Schioppa, porque "para que el proceso de integración resulte viable y robusto, se tiene que producir cierto equilibrio o cierto grado de paralelismo en la evolución de las responsabilidades comunitarias, en lo que se refiere a las tres grandes funciones del sistema de política pública"¹⁷. La dinámica de *spillover* característica de la integración conduce, a pesar de las resistencias de sus EEMM, a la progresiva incorporación de nuevas funciones.

En efecto, la ausencia de las otras dos funciones de la política económica –redistribución de la riqueza y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica- no tarda en dejar sentir sus efectos negativos sobre este proceso. El ejercicio de la función de asignación de recursos contribuye al aumento de los desequilibrios regionales que se manifiestan –a partir de la primera ampliación, desde la década de los setenta y en lo sucesivo- en una reducción del nivel de homogeneidad en el desarrollo económico de los participantes en el proceso de integración. La política regional comunitaria que se formaliza en el AUE con el concepto de Cohesión Económica y Social supone la obtención de una función de redistribución de la riqueza aunque, eso sí, incompleta y

¹⁴ MUSGRAVE: *The Theory of Public finances*, Ed. McGraw-Hill, Nueva York, 1958.

¹⁵ T. PADOA-SCHIOPPA (ed.): *Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

¹⁶ La función de asignación de recursos va referida a los instrumentos microeconómicos que garantizan una utilización eficaz de los recursos situando los factores productivos en las actividades económicas donde su rendimiento marginal es mayor. Esa función se formaliza en el TCEE mediante la previsión del mercado común y de las políticas que le sirven de complemento que, después, es sustituido en el AUE por el concepto de mercado interior, con el que prácticamente se consuma la asunción de esa función por las CCEE. El concepto de mercado interior que introduce el AUE se define en el artículo 14.2 del TCE como "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". Siguiendo a López Escudero, "La intensidad de la transferencia competencial en la función de asignación de recursos ha sido muy fuerte y, por ello, la articulación jurídica del mercado interior fue firme desde el primer momento, previendo el derecho comunitario numerosas técnicas jurídicas al servicio de la consecución de este objetivo (...). El derecho ha constituido, por tanto, un instrumento de enorme utilidad en la realización del mercado común y del mercado interior. Ello se debe a que la firme voluntad política de alcanzar estos objetivos económicos llevó a los Estados a elaborar una completa articulación de mecanismos jurídicos para provocar y proteger la necesaria transferencia de competencias de los Estados a las instituciones comunitarias en el ámbito de la función económica de asignación de recursos" (M. LOPEZ ESCUDERO: "El derecho comunitario material: delimitación y características", en M. LÓPEZ ESCUDERO y J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *Derecho comunitario material*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2000, pp. 6-7).

¹⁷ T. PADOA-SCHIOPPA (ed.): *Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, op. cit., p. 44.

parcial porque opera con mecanismos interregionales que permiten una redistribución interterritorial -los fondos estructurales y los préstamos del BEI-, pero carece de mecanismos interpersonales -la seguridad social y los sistemas impositivos- que, garantizando una distribución más eficaz de la riqueza, siguen en poder de los EEMM¹⁸. El desarrollo de la función de asignación de recursos se encuentra, también, en el origen de la necesidad de articular una función de mantenimiento y garantía de la estabilidad macroeconómica que desemboca en la Unión Económica y Monetaria (UEM). Esta fase del proceso de integración, finalmente formalizada en el TUE, se vincula económica y jurídicamente a la existencia misma del mercado interior y se manifiesta como una necesidad con la liberalización total de los movimientos de capital y frente a las carencias del SME¹⁹. Tampoco en este caso supone una asunción completa de esa función. Siguiendo el tenor del artículo 3A del TCE, en su redacción de Maastrich, "la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única" en el marco comunitario convive con "una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros", marcando así una asimetría entre las políticas monetaria y económica que traduce el mantenimiento de las competencias de los Estados en materia económica.

En efecto, bajo la fórmula de la UEM se esconden dos realidades sustancialmente diferentes: de un lado, un modelo de unificación monetaria resultante de la atribución a la CE de las competencias en esa materia y, de otro lado, un modelo de coordinación de

¹⁸ La CES es una solución parcial, incompleta e insatisfactoria al problema de la redistribución de la riqueza en el marco europeo. La fiscalidad y los mecanismos de seguridad social que permiten una redistribución interpersonal y más eficaz de la riqueza siguen siendo competencia de los EEMM, mientras que la función de redistribución interterritorial atribuida a la CE adolece de serias deficiencias congénitas: no hay una definición precisa de la CES, no se establecen condiciones y plazos para la consecución de ese objetivo y, en cuanto a sus medios, sólo destaca la intervención financiera estructural. Después de más tres décadas, desde la aparición de la política regional comunitaria, la CES sigue siendo el objetivo económico más débil y peor articulado jurídicamente en comparación con el mercado interior o la UEM.

¹⁹ Como explica T. Padoa-Schioppa, "La existencia de mercados de capitales abiertos y competitivos forma parte de un proceso eficaz de asignación de recursos", razón por la cual el TCEE preveía desde un principio la supresión de los obstáculos a la libre circulación de capitales como uno de los elementos fundamentales del mercado común. El proceso de creación de un mercado de capitales se retrasa "por la dificultad de conciliarlo con las presiones sobre los tipos de cambio (primero el sistema de Bretton Woods y posteriormente el SME), con las evoluciones macroeconómicas no convergentes y con la voluntad de cierta autonomía nacional en la gestión de la política monetaria". En realidad, "la integración de los mercados de capitales en la Comunidad es una tarea múltiple que implica la liberalización de los movimientos de capital, la armonización de determinadas disposiciones reglamentarias, la armonización fiscal y las operaciones directas de empréstitos y préstamos por parte de las instituciones comunitarias" (T. PADOA-SCHIOPPA (ed.): *Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, op. cit., pp. 69-73). En efecto, la liberalización de los mercados de capitales tiene implicaciones en una pluralidad de ámbitos, en particular, porque, "sumada a un sistema de tipos de cambio fijos, modifica de manera fundamental las condiciones de funcionamiento de las políticas monetarias y presupuestarias" (*ibidem.*, p. 99). Eliminados los controles a los movimientos de capital, las opciones eran: a) mantener la situación – con el peligro de que unos movimientos de capital desestabilizadores condujesen, por la necesidad y la frecuencia de los reajustes, a una pérdida de credibilidad del SME y a su desmoronamiento; b) flexibilizar el SME para permitir un margen de reacción mayor a las políticas monetarias nacionales, contrariando con ello la función disciplinaria del SME que no permite que los tipos de cambio evolucionen en contra de las condiciones económicas reales; y c) reforzar la coordinación monetaria (*ibidem.*, pp. 102-103). Esta es finalmente la opción decidida que lleva a la creación de la UEM en Maastricht.

políticas económicas de los EEMM que, nuevamente, se manifiesta como el complemento necesario y como la única alternativa posible en un contexto marcado por la necesidad de unificación monetaria y por la voluntad de los EEMM de mantener sus competencias en materia de política económica. No es, en cualquier caso, la primera vez que se procede a una organización diferente y fragmentada de las funciones tradicionales de política económica de los Estados. Al igual que en materia de redistribución de la riqueza, la atribución de competencias a la CE se limita al ejercicio de esa función con carácter interterritorial y los Estados conservan las competencias en relación con la redistribución interpersonal de la riqueza, en el caso de la UEM, la atribución de competencias monetarias no se acompaña de una atribución paralela de competencias en materia de política económica. Pero, al menos, en este último caso, se establece –además de un programa jurídicamente vinculante para la consecución de ese objetivo, del que sigue careciendo, en cambio, la Cohesión Económica y Social- un modelo de coordinación de políticas nacionales como complemento de la unificación monetaria.

2. La coordinación de políticas nacionales: complemento del método de integración comunitario.

El Tratado de Maastricht supone la incorporación de la UEM al, desde entonces, tríptico de los objetivos económicos de la integración europea que resulta de la atribución progresiva –aunque no siempre completa- de las tres funciones tradicionales de la política económica de los Estados. En el marco de la UEM, el artículo 4.1 del TCE dispone que la acción de los EEMM y de la Comunidad consistirá en “la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas nacionales de los EEMM”. La elección del método de coordinación en materia de política económica encuentra una justificación tan razonable como la que explica la persistencia de la cooperación en materia de política exterior. Si la PESC se construye respetando las competencias de los EEMM en política exterior como expresión privilegiada de su soberanía, en el caso de la política económica ocurre, incluso, en mayor medida: la atribución de esa función conduciría, necesariamente, antes o después, a la atribución de competencias en materia de política presupuestaria, política fiscal, política social y, con ello, a la transferencia del conjunto de las funciones de política económica, en su integridad, incluyendo los mecanismos de redistribución interpersonal de la riqueza, en una dinámica que afectaría definitivamente al núcleo esencial de su soberanía. La opción por la técnica de la coordinación de las políticas económicas se manifiesta, por ello, como la única alternativa factible en ese momento y el compromiso mínimo necesario para complementar el proceso de unificación monetaria. En principio –y aunque, luego, la realidad haya mostrado una tendencia distinta-, el valor de esta solución estriba más en las expectativas que abre –la posibilidad de una futura comunitarización siguiendo la dinámica de *spillover* de la integración-, que en su contenido mismo y sus consecuencias. Desde esta perspectiva, como explica López Escudero, traduce el “contraste entre el poder monetario y el poder económico de la UE, así como el desequilibrio entre el gobierno monetario y el desgobierno económico”, que, además, “ha sido percibido como una seria dificultad para la consolidación del euro”. Precisamente, “por ello, se han sucedido las iniciativas del Consejo Europeo para reforzar las competencias comunitarias de coordinación

económica, que han ido acompañadas de los consiguientes desarrollos institucionales²⁰.

La coordinación de las políticas nacionales se articula jurídicamente, sobre la base de los principios de la UEM, en los artículos 98 a 104 TCE y en los Protocolos anexos al Tratado que establecen los mecanismos de coordinación y las normas de disciplina financiera y presupuestaria²¹, en la medida necesaria para dar efectividad a la unión monetaria. El TCE regula un procedimiento de coordinación económica y un procedimiento de coordinación presupuestaria. Las carencias del modelo de coordinación diseñado en el Tratado y la preocupación creciente de los EEMM por garantizar una disciplina presupuestaria férrea y asegurar la estabilidad de precios para el fortalecimiento del euro, justifican la adopción por el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)²², así como de una Resolución sobre el Crecimiento y el Empleo²³. En su reunión de Bruselas de los días 22 y 23 de marzo de 2005, el Consejo Europeo ha ratificado el informe del Consejo (Ecofin) de 20 de marzo de 2005 titulado "Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento", que actualiza y completa el PEC²⁴.

A) El procedimiento de coordinación económica.

El procedimiento de coordinación económica se organiza sobre la base del reconocimiento en el artículo 98 TCE de la competencia de los EEMM en materia de política económica. Esas competencias están, sin embargo, sometidas a unos parámetros de ejercicio: 1) se llevarán a cabo "con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad, definidos en el artículo 2 TCE"; 2) se ejercerán en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 99 TCE; 3) respetarán el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos y de conformidad con los principios del artículo 4 del Tratado; 4) se definirán como una cuestión de interés

²⁰ M. LÓPEZ ESCUDERO: "Reformas jurídico-institucionales en el "gobierno económico" de la UE", Coloquio de la Universidad San Pablo CEU, Madrid, 2004.

²¹ Las normas de disciplina financiera y presupuestaria son: la prohibición de la financiación monetaria de los poderes públicos por los BCN, la regla de la no corresponsabilidad financiera (*no bailing out*) de la CE ni de los EEMM, la prohibición del acceso privilegiado de los poderes públicos a las entidades financieras, salvo en caso de medidas basadas en consideraciones prudenciales, y la limitación de los déficit públicos excesivos, mediante la implantación de un procedimiento de control, prevención y sanción del endeudamiento de los Estados. Las tres primeras, que se aplican desde la segunda fase de la UEM, limitan la competencia de los Estados miembros, son prohibiciones claras susceptibles de control por parte de la Comisión y su no respeto puede desembocar en la interposición de un recurso de incumplimiento ante el TJCE. La prohibición de los déficit públicos excesivos está formulada en términos más flexibles, se articula jurídicamente mediante un procedimiento de coordinación de las políticas presupuestarias nacionales y las posibilidades de control jurisdiccional son más limitadas.

²² El PEC está formado inicialmente por una Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 (*DO C 236*, de 02.08.97, p. 1), por el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (*DO L 209*, de 02.08.97, p. 1), basado en el apartado 5 del artículo 99, y por el Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (*DO L 209*, de 02.08.97, p. 6), basado en el segundo párrafo del apartado 14 del artículo 104.

²³ Resolución del Consejo Europeo de 16 de junio de 1997 sobre el crecimiento y el empleo (*DO C 236*, de 02.08.97, p. 2).

²⁴ La mejora del PEC decidida en el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2005 es objeto de consideración en el apartado IV.2 del trabajo.

común; y 5) se coordinarán conforme a lo dispuesto en el artículo 98 y siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 99.

El procedimiento de coordinación de políticas económicas se regula en el artículo 99, que ha sido completado por el Reglamento nº 1466/97 y por una Resolución del Consejo Europeo de Luxemburgo de 13 de diciembre de 1997²⁵. Este procedimiento se articula en tres fases: la adopción anual de unas orientaciones generales de política económica (OGPE, en adelante) en el marco institucional europeo (artículo 99.2), la elaboración de políticas nacionales de los EEMM de conformidad con las OGPE y la previsión de un mecanismo de supervisión multilateral de la adecuación de las políticas nacionales a las OGPE (artículo 99.3 y 4). Las instituciones europeas intervienen, como es lógico, en la primera y en la última etapa de este procedimiento, que se organiza en torno a la sesión de primavera sobre cuestiones económicas y sociales del Consejo Europeo²⁶.

La primera fase del procedimiento –*la elaboración de las OGPE*– se organiza del siguiente modo: a principios de año, la Comisión presenta el informe sobre la aplicación de las OGPE del año anterior y las propuestas para las nuevas OGPE, teniendo en cuenta los informes del Comité Económico y Financiero y del Comité de Política Económica, así como los datos relativos a los demás procedimientos de coordinación macroeconómica. Sobre esa base, el Consejo Ecofin desarrolla un debate y elabora un proyecto de orientaciones generales que remite al Consejo Europeo de primavera para que proceda a la adopción de sus conclusiones sobre las OGPE de los EEMM y de la Comunidad. Nuevamente, la Comisión, de conformidad con el artículo 99.2 TCE, presenta la recomendación con las OGPE para el nuevo año al Consejo que debe elaborar la propuesta de OGPE y unas conclusiones que remite al Consejo Europeo de junio. Éste emite unas conclusiones, a partir de las cuales el Consejo adopta, por mayoría cualificada, la recomendación en la que establece definitivamente las OGPE sobre la que informará al PE. Los EEMM deben organizar sus políticas económicas siguiendo lo establecido en las OGPE, pues para garantizar su eficacia se ha previsto un mecanismo de supervisión multilateral que controla la adecuación de las políticas económicas nacionales a las OGPE.

El procedimiento de *supervisión multilateral de las políticas económicas* se regula en el artículo 99.3 y 4, con el objetivo de “garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos” de los EEMM. Ese procedimiento ha sido desarrollado por el Reglamento nº 1466/97, que forma parte del PEC y establece un sistema de alerta rápida destinado a prevenir los déficit públicos excesivos. Para hacer efectiva la supervisión, se establece que los EEMM que han accedido a la tercera etapa de la UEM deben presentar cada año un programa de estabilidad con sus previsiones en materia de política económica y presupuestaria, mientras que los restantes Estados presentan sus programas de convergencia. El Consejo, sobre la base de los informes de la Comisión y del Comité Económico y Financiero, ejerce un control de los programas de estabilidad y de convergencia de los EEMM con el triple objetivo de determinar: 1) su capacidad para

²⁵ Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997 sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la UEM y sobre los artículos 109 y 109B del Tratado CE (DO C 35, de 02.02.98, p. 1).

²⁶ El Consejo Europeo celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000 decide celebrar una reunión anual en primavera consagrada a las cuestiones económicas y sociales.

evitar los déficit excesivos; 2) su adecuación a las OGPE; y 3) su contribución a la coordinación de las políticas económicas nacionales. En el plazo de dos meses, el Consejo emite su dictamen y, en el caso de que concluya reconociendo que un programa se aparta de las OGPE o supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la UEM, puede adoptar una recomendación dirigida al Estado, que, si así lo decide el Consejo, a propuesta de la Comisión, se hará pública. También en esta fase, está previsto que el Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión informen al PE sobre los resultados de la supervisión multilateral y, cuando las recomendaciones se hayan hecho públicas, se contempla la posibilidad de que el Presidente del Consejo comparezca ante la comisión parlamentaria competente del PE.

B) El procedimiento de coordinación presupuestaria

Las competencias en materia de política presupuestaria corresponden a los EEMM que tienen, de acuerdo con las normas sobre disciplina financiera y presupuestaria, la obligación de no incurrir en déficit públicos excesivos, según los valores de referencia regulados en el apartado 2 del artículo 104 y en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo²⁷. Se trata de una obligación de resultado para los Estados que han accedido a la tercera etapa de la UEM y una obligación de comportamiento para el resto los EEMM. El procedimiento de coordinación y control presupuestario, regulado por el artículo 104 y reforzado por el PEC, se basa en el postulado económico de que las finanzas públicas saneadas crean unas condiciones macroeconómicas estables, que son indispensables para realizar una política monetaria orientada al mantenimiento de la estabilidad de precios y para favorecer el crecimiento económico y el empleo²⁸.

El procedimiento de coordinación de las políticas nacionales de los EEMM en materia presupuestaria está previsto en el artículo 104 TCE. El Reglamento 1466/97 y el Reglamento nº 1467/97, componentes del PEC, han completado el procedimiento de coordinación y control presupuestarios que se articula en dos fases: una fase preventiva de vigilancia de la situación presupuestaria de los Estados (artículo 104. 1 a 8 y Reglamento 1466/97) y una fase “represiva” que permite la imposición de sanciones a los países que incurran en déficit excesivo (artículo 104.9 a 11 y Reglamento 1467/97).

La *fase preventiva del procedimiento de coordinación presupuestaria* se traduce en una actividad de control de la situación presupuestaria de los EEMM realizada sobre la base de los programas de estabilidad que presenta cada Estado con el objetivo de alcanzar presupuestos en equilibrio o con superávit y respetando las OGPE²⁹. Los

²⁷ El último párrafo del apartado 2 del artículo 104 establece que los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anexo al Tratado. En su artículo 1 dispone que los valores de referencia serán: - 3 por 100 en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado; - 60 por cien en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.

²⁸ El PEC trata de asegurar una convergencia y la coherencia entre la política presupuestaria y la monetaria que constituyen elementos básicos para infundir credibilidad y fuerza al euro. La filosofía económica del PEC, como la de las normas del TCE sobre UEM, responde al principio de que unas finanzas públicas saneadas son indispensables para garantizar la estabilidad de precios y para generar las condiciones económicas aptas para un crecimiento económico duradero y la creación de empleo

²⁹ Los programas de estabilidad contienen previsiones presupuestarias quinquenales, que son objeto de actualización cada año por parte de los Estados. Están regulados por el Reglamento 1466/97. El contenido, el formato y periodicidad fueron establecidos en 1998 en un Código de Conducta elaborado por el Comité Económico y Financiero, que fue adoptado por el Consejo Ecofin. En julio de 2001 y sobre

protagonistas en esta fase son el Consejo, la Comisión y el Comité Económico y Financiero que actúan de modo diferente según se trate de un riesgo de déficit excesivo o de una situación de déficit excesivo. La Comisión y el Comité Económico y Financiero supervisan el contenido y la aplicación de esos programas de estabilidad. En caso de que se verifique la existencia de una situación susceptible de provocar un déficit excesivo, la Comisión dirige una recomendación al Consejo que tiene la función de alertar al Estado con objeto de que adopte las medidas necesarias para evitar el riesgo de déficit excesivo y puede, incluso, dar publicidad a su recomendación si persiste la desviación presupuestaria. Este procedimiento de alerta precoz (*early warning*), está establecido en el artículo 6 del Reglamento 1466/97 que desarrolla el artículo 104.3 TCE. En caso de que exista, no ya un riesgo, sino una situación de déficit, se aplica el procedimiento del artículo 104. La Comisión elabora un informe, que será objeto de un dictamen del Comité Económico y Financiero, para someterlo, junto con una recomendación, al Consejo. El Consejo, por mayoría cualificada y con la participación de todos los Estados incluido el que ha incurrido en posible déficit, decide sobre la existencia de déficit excesivo en un plazo de tres meses, contado desde las fechas de notificación de los datos económicos de los Estados. En caso afirmativo, y ya sin la participación del Estado que ha incurrido en déficit excesivo, el Consejo dirige recomendaciones a dicho Estado para que, en un plazo de cuatro meses, adopte medidas efectivas para corregir la situación. Si el Estado no actúa conforme a sus recomendaciones, el Consejo puede hacerlas públicas y puede, también, formular advertencias al Estado incumplidor para que adopte medidas de reducción del déficit y exigirle la presentación de informes sobre su actuación.

La fase represiva o sancionadora del procedimiento de control de los déficit públicos excesivos se regula en los apartados 9 y 11 del artículo 104, desarrollados por el Reglamento nº 1467/97, que forma parte del PEC, y que refuerza el procedimiento acelerando los plazos y concretando las sanciones frente a los Estados incumplidores. Esta fase se inicia cuando el Estado miembro no sigue las decisiones del Consejo y no adopta medidas adecuadas para reducir su déficit público, en cuyo caso el Consejo está obligado, según el artículo 7 del Reglamento nº 1467/97, a imponerle sanciones de conformidad con el apartado 11 del artículo 104³⁰. El Presidente del Consejo informará al PE acerca de las decisiones tomadas en virtud de esa disposición.

El procedimiento de control presupuestario no ha estado exento de problemas en su aplicación³¹, como demuestra, en particular y de manera especialmente ilustrativa, el hecho de que, el 27 de enero de 2004, la Comisión interpusiese un recurso de anulación

la base de la experiencia adquirida, se procedió a una actualización del código. La información al respecto puede consultarse en la página de la Dirección General de Economía y Asuntos Financieros de la Comisión.

³⁰ Las sanciones previstas en el apartado 11 del artículo 104 son las siguientes: 1) exigir al EM de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, en sus emisiones de obligaciones y valores; 2) recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado infractor; 3) exigir que el EM proceda a la constitución ante de la Comunidad de un depósito sin devengo de intereses; 4) imponer multas de una magnitud adecuada. El artículo 11 del Reglamento nº 1467/97 ha privilegiado la utilización de la sanción consistente en la constitución de un depósito sin intereses, cuyo importe viene fijado en el artículo 12 de dicho Reglamento.

³¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa al reforzamiento de las políticas presupuestarias, *Documento COM (2002) 686 final* de 27.11.2002

contra los actos del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativos a los procedimientos de déficit excesivo incoados frente a Francia y Alemania que ha desembocado en la sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004³². Igualmente ilustrativa resulta la sucesión intermitente de casos de Estados que incurren en déficit públicos excesivos. Más allá de los problemas económicos³³, políticos o, incluso, institucionales del procedimiento de coordinación y control presupuestario y del procedimiento de coordinación de políticas económicas, que han sido objeto de un amplio y sólido tratamiento doctrinal, estos procedimientos responden a un modelo de coordinación de políticas nacionales que se materializa como un complemento del sistema de integración comunitario.

C) La coordinación de políticas nacionales en el Tratado de Maastricht.

La actividad de coordinación de políticas nacionales diseñada en el Tratado de Maastricht se manifiesta como un complemento del proceso de unificación monetaria creado mediante la atribución a la CE con carácter exclusivo de las competencias en esa materia. Esa actividad se caracteriza, en términos necesariamente resumidos, por los siguientes elementos:

- La coordinación de políticas nacionales está prevista en las disposiciones del Tratado y en sus Protocolos que constituyen el contexto normativo general donde se enmarca esa actividad. El PEC, formado por una resolución del Consejo Europeo y dos reglamentos del Consejo, completa y refuerza esas disposiciones.

- La coordinación de políticas nacionales se gestiona en el marco institucional de la UE, con una participación protagonista del Consejo y la Comisión, con la intervención del Comité de Política Económica y el Comité Económico y Financiero, con el reconocimiento de la posición privilegiada del Consejo Europeo en el marco de la coordinación de políticas económicas y con una intervención limitada del PE, pero, intervención al fin y al cabo, cuyo alcance se justifica por el alcance, también limitado, de la función de coordinación atribuida a la UE al tratarse de competencias materiales situadas en la esfera competencial de los Estados.

- La coordinación de políticas nacionales se articula mediante procedimientos que, siendo respetuosos de las competencias de los EEMM en materia económica y presupuestaria, traducen una obligación de coordinación que se concreta de modo diferente según se trate del ámbito económico o presupuestario. En materia de política económica se materializa en el establecimiento de las OGPE y en la previsión de un mecanismo de supervisión multilateral de la adecuación de las políticas nacionales a dichas orientaciones. En materia presupuestaria, se trata de respetar las normas de disciplina financiera y presupuestaria, en particular, la obligación de no incurrir en un déficit público excesivo, habilitándose, a esos efectos, un procedimiento de control con

³² Sobre este asunto, véanse M. LÓPEZ ESCUDERO: “El Pacto de Estabilidad ante el Tribunal de Justicia (Comentario de la Sentencia de 13 de julio de 2004, Comisión contra Consejo)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, Nº 13, enero-marzo 2005, pp. 61-89; A. OLESTI RAYO: “El incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Comentario a la Sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004, Comisión contra Consejo, asunto C-27/04”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 6, 2005, <http://www.iustel.com>.

³³ Sobre los problemas en la aplicación del PEC desde esta perspectiva, puede verse G. HERNÁNDEZ GARCÍA: “Control del déficit y endeudamiento del sector público: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, *El modelo económico de la UE. Boletín Económico ICE*, nº 820, enero-febrero 2005, pp. 111 y ss.

un mecanismo de vigilancia y un mecanismo de alerta rápida en la fase preventiva y una fase represiva o de sanción.

- La coordinación de políticas nacionales se traduce en distintos tipos de obligaciones, en función de los procedimientos establecidos, de la participación o no de los EEMM en la tercera fase de la UEM y del tipo de actos previstos en el marco de la coordinación. La garantía de su cumplimiento se localiza en las sanciones previstas en el artículo 104.11, en materia presupuestaria, y en el control jurisdiccional del TJCE en lo que concierne a las instituciones comunitarias y en relación con las actuaciones de los EEMM³⁴.

En efecto, la coordinación de políticas nacionales en materia económica y presupuestaria se incardina, con sus particularidades, en el sistema general del Tratado materializándose como el complemento necesario del proceso de unificación monetaria. La situación cambia, sin embargo, a partir de aquí, porque, en función tanto de las necesidades, como de las lagunas que van surgiendo, se desarrollan nuevos mecanismos de coordinación: el Proceso de Luxemburgo, el Proceso de Cardiff y el Proceso de Colonia, que muestran la dinámica de *spillover* que caracteriza la actividad de coordinación. El problema estriba en que, si hasta Maastricht, se había impuesto la dinámica de la integración –la atribuciones de nuevas competencias, funciones y objetivos a la UE-, a partir de Maastricht, se va a imponer, en cambio, la dinámica de la coordinación de políticas nacionales. Si, en algún momento, se pensó que la coordinación de políticas nacionales en materia económica y presupuestaria prevista en el TUE de Maastricht constituía un paso previo hacia su comunitarización, la evolución posterior muestra un significativo cambio de rumbo: la coordinación de políticas nacionales empieza a manifestarse, más que como un complemento, como una alternativa al método de integración comunitario.

II. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES DESDE MAASTRICHT A LISBOA.

Desde el Tratado de Maastricht hasta el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en el año 2000, el proceso de construcción europea transita un período ciertamente convulso: un concatenado e interminable proceso de reformas, una secuencia constante de ampliaciones y de candidaturas de adhesión, una sucesión de crisis intermitentes y una acumulación de iniciativas, propuestas y planes de acción de distinta naturaleza, muchos de los cuales se realizan siguiendo la estela marcada por el proceso de la UEM. En esa órbita en la que la adopción de la moneda única se reconoce como el mayor triunfo de la integración económica iniciada con las CCEE, acaba resplandeciendo con mayor frecuencia y, con el tiempo, con similar intensidad, la fórmula de coordinación de políticas nacionales utilizada originariamente en el ámbito de la política económica. La dinámica expansiva de la coordinación de políticas nacionales se manifiesta, en un

³⁴ El artículo 104, en su apartado 10 establece expresamente que en la fase preventiva del procedimiento de coordinación y control presupuestarios, regulada en sus apartados 1 a 9, “no podrá ejercerse el derecho de recurso previsto en los artículos 226 y 227”. Las decisiones u omisiones de las instituciones, adoptadas en la fase represiva del procedimiento de control del déficit público, sí están sometidas al control del TJCE y pueden ser objeto de recursos de anulación o de recursos por omisión. Cabe la posibilidad, asimismo, de un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro que infrinja el apartado 11 del artículo 104 y el Reglamento nº 1467/97.

doble sentido: por una *ampliación de los ámbitos materiales* sometidos a coordinación y por una *diversificación de las técnicas de coordinación*. A ello se suma, a partir de Cardiff, una tendencia a eludir la formalización jurídica en el Tratado de las nuevas técnicas de coordinación.

La coordinación de políticas nacionales es el modelo de acción utilizado en los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia que, paulatinamente, conducen a un desplazamiento del protagonismo de la técnica de atribución competencial característica de la integración comunitaria. Directa o indirectamente, al principio, y de modo combinado, tras la adopción del Pacto Europeo por el Empleo en Colonia, esos tres Procesos constituyen una reacción frente a la necesidad de acompañar el crecimiento económico con mejoras en el plano social y una opción clara por un método distinto del comunitario para gestionar la situación del empleo en Europa.

1. La necesidad de una acción europea en materia de empleo.

La acción europea en materia de empleo ha seguido una trayectoria singular – y no muy diferente, en sus parámetros generales, a la política en materia macroeconómica- desde que el TCECA incluyera en el artículo 2, al enunciar sus objetivos, el desarrollo y la continuidad del empleo³⁵. Esa preocupación no se traslada al TCEE, que se limita a crear, en su artículo 123, el Fondo Social europeo (FSE), con objeto de mejorar y fomentar las posibilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores. Más allá de las referencias al progreso económico y social y a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos, contenidas en el Preámbulo, y de algunas disposiciones particulares diseminadas a lo largo del Tratado³⁶, el proceso de integración económica creado con los Tratados de París y de Roma no contempla una atribución competencial en materia social o, en concreto, en relación con el empleo. Pero el fenómeno de integración acentúa la problemática que plantea, sobre todo, desde la década de los setenta, la situación del empleo en Europa porque no contribuye a su mejora y, sin embargo, sí permite evidenciar el contraste existente -y creciente- entre el progreso económico y la ausencia de avances en materia social³⁷. Es

³⁵ Esta previsión se justificaba por el temor a una crisis en el sector carbosiderúrgico. Los artículos 46 y 56 del TCECA se ocupaban de la adopción de medidas para garantizar el reempleo.

³⁶ Las disposiciones del TCEE en materia social ponen de manifiesto la escasez y la debilidad de los compromisos asumidos en la materia por la combinación de dos circunstancias: el hecho de que es concebido como un proceso de integración económica y la convicción de la automaticidad de la fórmula progreso económico-progreso social, que hizo pensar –erróneamente- que el primero conducía indefectiblemente al segundo. El TCEE ofrece un imagen desorganizada, parcial y fragmentaria de los temas sociales al abordarlos en el ámbito de la libre circulación de trabajadores, la formación profesional, el Fondo Social Europeo, los artículos 117 y 118, el principio de igualdad de remuneración entre trabajadores masculinos y femeninos y el principio de equiparación de los regímenes de vacaciones pagadas. En particular, estos dos últimos principios abundan en una lectura según la cual las disposiciones sociales del TCEE no tienen una finalidad social sino que constituyen, en realidad, medidas destinadas a permitir un correcto funcionamiento de las políticas y libertades de naturaleza económica. En concreto, la igualdad en la remuneración y las vacaciones pagadas fueron impulsadas por Francia en su preocupación por eliminar los obstáculos a la libre competencia.

³⁷ A partir de los años setenta, la situación del empleo empieza a ser realmente preocupante por el aumento progresivo y constante del paro, la inadecuación entre oferta y demanda, la insuficiencia de las políticas nacionales y las limitaciones evidentes de la acción comunitaria. Las disposiciones sociales del Tratado de Roma son absolutamente insuficientes y no se plantea una atribución de competencias en materia de empleo, a pesar de que, en ese período del proceso de construcción europea, los EEMM

evidente que no se puede atribuir a la Comunidad la responsabilidad por esa situación al tratarse de un ámbito, como las políticas de empleo, que se mantiene en la esfera competencial de los EEMM, pero también es verdad que el estado del empleo en Europa sirve para cuestionar la operatividad de la secuencia progreso económico-progreso social que anima y sustenta el modelo europeo y para deslegitimar las bondades del proceso mismo en su conjunto y para el conjunto de los ciudadanos.

Desde la década de los ochenta, las iniciativas comunitarias en materia de empleo se contextualizan en esa doble dinámica: de un lado, el pleno empleo como un objetivo que se enmarca en la necesidad de orientar la construcción europea hacia los ciudadanos y, de otro lado, el pleno empleo y, en general, el progreso social como un complemento necesario del progreso y el crecimiento económicos. La sucesión de iniciativas y propuestas realizada a lo largo de la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa³⁸, se encuentra marcada por una debilidad congénita para la que existe un remedio que los EEMM no están dispuestos, por el momento, a utilizar: la ausencia de una competencia comunitaria sobre empleo y, en consecuencia, de un fundamento jurídico sólido o, al menos, suficiente para la construcción de una política comunitaria en esa materia. La necesidad de una acción europea no consigue plegar la voluntad persistente de los EEMM de conservar sus propias competencias en materia de empleo, mostrando con ello una tendencia diferente de la que hasta entonces animaba el proceso de integración económica. La atribuciones competenciales características del proceso de integración económica³⁹ no se reproducen en materia de empleo, mostrando secuencias distintas en cada uno de esos ámbitos –económico y social- que, sin embargo, en poco tiempo, van a terminar sintonizando en una frecuencia distinta de la inicialmente prevista: la coordinación de políticas nacionales, en lugar de su comunitarización. El objetivo de la UEM, diseñado en Maastricht, implica la atribución a la CE de competencias en materia monetaria pero supone, asimismo, la consolidación de la técnica de coordinación de políticas nacionales en el ámbito macroeconómico. Va a ser esa técnica –la coordinación de políticas nacionales, en lugar de la atribución competencial a la CE- la que se imponga finalmente en materia de empleo. De ese modo, la dinámica de *spillover* de la integración económica materializada en las sucesivas atribuciones competenciales a la CE se ve frenada por la introducción de esa nueva fórmula –la coordinación de políticas nacionales en materia económica- que se convierte, por voluntad de los EEMM y por necesidades del sistema, en el fundamento de una acción europea en materia de empleo basada en el mantenimiento y el respeto de las competencias de los EEMM.

proceden a la atribución de competencias a la Comunidad en materia de redistribución interterritorial de la riqueza. Los avances en la integración económica no se reproducen en materia social, ni se traducen en mejoras sociales.

³⁸ Desde la década de los ochenta, Jacques Delors, a la sazón Presidente de la Comisión, insiste sobre la necesidad de orientar la construcción europea hacia los ciudadanos, favoreciendo, especialmente, el empleo, como se pone de manifiesto en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (*Boletín CEE*, suplemento 6/93). Su sucesor, Jacques Santer, asume el mismo compromiso con el lanzamiento en 1996 del “Pacto de confianza por el empleo”.

³⁹ Mientras que las desigualdades regionales provocan, ya en la década de los años setenta, la atribución de competencias en materia de redistribución interterritorial de la riqueza y la necesidad de garantizar la estabilidad macroeconómica desemboca en la creación de la UEM, la problemática situación del empleo no parece justificar la necesidad de medidas similares. Los EEMM no se plantean que si la técnica de atribución competencial funciona en lo económico posiblemente habría que ensayarla en lo social.

El objetivo de la UEM formalizado en Maastricht como expresión del progreso económico constituye, asimismo, la evidencia de un déficit social de la construcción europea que, siendo justificable, no resulta por más tiempo admisible. En su reunión de Ámsterdam, en junio de 1997, el Consejo Europeo adopta la Resolución sobre el Crecimiento y el Empleo⁴⁰ como complemento de la Resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Tratado de Ámsterdam incluye un nuevo título dedicado al empleo.

2. Las disposiciones del Tratado de Ámsterdam en materia de empleo.

El Tratado de Ámsterdam, adoptado en octubre de 1997 y en vigor desde mayo de 1999, incluye “la promoción de un alto nivel de empleo” entre los objetivos de su artículo 2 y del artículo 2 del TCE. En el artículo 3 del TCE, ese objetivo se materializa mediante un instrumento concreto: “el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo”. Esta modalidad de acción es el componente principal de la política de empleo diseñada en el Título VIII del TCE. La debilidad de la función comunitaria en esta materia se encuentra en sintonía con la fragilidad de las obligaciones asumidas por los EEMM⁴¹.

La lectura de las disposiciones del Título VIII del TCE, bajo la lacónica denominación “empleo”, evidencia que las competencias en esa materia corresponden a los EEMM, que la CE tiene atribuidas competencias complementarias de apoyo, fomento y complemento de la acción de los Estados⁴² y que, partiendo de esos presupuestos, los EEMM y la CE “se esforzarán” por desarrollar una estrategia coordinada de empleo⁴³. La coordinación de políticas nacionales constituye el núcleo de este singular y complejo entramado competencial –competencias estatales + competencias comunitarias complementarias + competencias de coordinación- que se aleja del modelo original comunitario para ubicarse en un terreno, también, sumamente singular, complejo e incierto desde una perspectiva procedimental (A), institucional (B) y jurídico-normativa (C).

A) La actividad de coordinación de políticas nacionales y las competencias complementarias de la CE en materia de empleo se organizan, en el plano de los procedimientos, de modo diferente en los artículos 128 y 129, respectivamente, del TCE.

⁴⁰ Resolución del Consejo Europeo de 16 de junio de 1997 sobre el crecimiento y el empleo (*DO C 236*, de 02.08.97, p. 2).

⁴¹ En efecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 126 del TCE, los EEMM asumen una doble función: por una parte, contribuir al logro de aquellos objetivos mediante sus propias políticas de empleo, eso sí, de forma compatible con las OGPE; y, por otra parte, coordinar sus actuaciones en materia de fomento del empleo en el seno del Consejo, siguiendo lo dispuesto en el artículo 128.

⁴² En ese contexto, la función de la Comunidad consiste, según el artículo 127, en contribuir a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros y el apoyo y, en caso necesario, el complemento de sus actuaciones, pero eso sí, respetando, en cualquier caso, las competencias de los EEMM.

⁴³ Siguiendo el artículo 125, “los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo 2 del TUE y en el artículo 2 del presente Tratado”.

a. El artículo 128 establece el *procedimiento de coordinación de políticas nacionales* en materia de empleo, concretando las funciones atribuidas a cada una de las instituciones, las medidas previstas y el procedimiento para su adopción. Ese modelo de acción, diseñado por ciclos anuales, tiene la singularidad –desde la perspectiva original comunitaria, pero no desde los parámetros de la coordinación - de conferir al Consejo Europeo un protagonismo expreso, en sintonía con el que tiene atribuido en las GOPE.

El procedimiento se inicia con la adopción por parte del Consejo Europeo de unas *conclusiones* sobre la situación del empleo, basadas en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión. Sobre la base de esas conclusiones, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta, de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo, debe elaborar anualmente unas *orientaciones* que los EEMM tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo y que serán compatibles con las OGPE adoptadas en virtud del artículo 99.2 del TCE⁴⁴. A partir de ahí, cada Estado remitirá al Consejo y a la Comisión un *informe anual* sobre las principales medidas adoptadas en materia de empleo atendiendo a las orientaciones emanadas del Consejo. A la vista de esas orientaciones, también anualmente, el Consejo procederá al *examen* de la aplicación de las políticas de empleo por parte de los Estados, basándose en los informes que éstos le han remitido y en las opiniones del Comité de Empleo. Las consecuencias de ese examen pueden ser dos: de un lado, el Consejo tiene atribuida la facultad de formular *recomendaciones* a los Estados miembros, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión (artículo 128.4); y, de otro lado, en cualquier caso, el Consejo, junto con la Comisión, debe preparar un *informe anual* para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo y sobre la aplicación de sus orientaciones (artículo 128.5). Ese informe será la base para la adopción por parte del Consejo Europeo de las conclusiones que iniciarán, nuevamente, el procedimiento, constituyendo, a su vez, la base para las nuevas orientaciones generales que deberá adoptar el Consejo.

b. El artículo 129 TCE establece, por su parte, *el modelo de acción para el ejercicio de las competencias complementarias de la CE* en materia de empleo. De acuerdo con esa disposición, el Consejo, siguiendo el procedimiento del artículo 251 y consultando al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «podrá adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias,

⁴⁴ Esta previsión sobre la compatibilidad de las directrices de empleo con las OGPE ha sido una constante en todos los procesos de coordinación de políticas nacionales. El Consejo Europeo celebrado en Barcelona en marzo de 2002 solicitó a la Comisión y al Consejo la presentación de propuestas para racionalizar los procedimientos de coordinación. La Comisión presentó sus propuestas en la Comunicación relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo (*COM (2002) 487 final*, de 03.09.2002). Finalmente y como consecuencia de la reactivación de la Estrategia de Lisboa en marzo del año 2005, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas, los días 16 y 17 de junio de ese mismo año, aprueba en un texto único las OGPE -que garantizan la coherencia económica general de las dimensiones económica, social y medioambiental de la Estrategia de Lisboa- y las directrices para el empleo. Como se verá más adelante, se trata de las “directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008”.

en particular recurriendo a proyectos piloto»⁴⁵. El límite a esta capacidad del Consejo se encuentra en el segundo párrafo de esta disposición, donde se advierte que esas medidas «no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros»⁴⁶.

B) La combinación de dos modalidades de acción diferentes en materia de empleo – la coordinación de políticas nacionales y las competencias complementarias de la CE– tiene como consecuencia un modelo de funcionamiento dual en el plano institucional. Así:

a. El Consejo Europeo tiene una función expresa y principal en el marco de la coordinación de políticas nacionales, donde se ocupa de examinar anualmente la situación del empleo en la Comunidad y de adoptar conclusiones al respecto que constituyen la base de la acción del Consejo. No se ha previsto una intervención similar en el ámbito de las competencias complementarias de la CE.

b. El Consejo tiene atribuidas competencias en materia de coordinación de políticas y en el ámbito de las competencias complementarias de la CE. En relación con la primera, tiene la competencia para adoptar anualmente las orientaciones generales en materia de empleo, examinar a la vista de esas orientaciones la aplicación de las políticas de empleo por parte de los Estados, formular recomendaciones a los Estados y elaborar el informe anual para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo y la aplicación de sus orientaciones. En el marco de las competencias complementarias de la CE, el Consejo adopta medidas de fomento para incitar la cooperación entre los Estados y apoyar su actuación.

c. La Comisión dispone de una facultad de iniciativa en relación con las orientaciones generales y, junto con el Consejo, prepara el informe anual para el Consejo Europeo, en el marco de la actividad de coordinación y cuenta con la iniciativa legislativa en el ámbito de las competencias complementarias.

⁴⁵ Además de articular la coordinación de las políticas nacionales de empleo, la Comunidad puede complementar la actuación de los Estados miembros mediante la adopción de medidas comunitarias específicas, según prevé el artículo 127 TCE. Entre los medios con que cuenta la CE para actuar en el ámbito del empleo destaca, sin duda, el Fondo Social Europeo (FSE), previsto originariamente en el TCEE y objeto de sucesivas reformas hasta su configuración actual en la regulación resultante de los artículos 146 a 148 TCE. Creado con la intención de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, siguiendo el artículo 146, el FSE está destinado «a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales». La actuación del FSE está estrechamente vinculada a la Estrategia Europea de Empleo, las Directrices para el Empleo y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo.

⁴⁶ Esta previsión del artículo 129 se justifica, según A. Espina Montero, “porque en el debate previo a la adopción de la estrategia se enfrentaron las posturas de los países con mayor renta per cápita, que pretendían armonizar las condiciones de trabajo, las remuneraciones y la protección social, para prevenir el *dumping* social de los países con menor nivel de desarrollo, frente a éstos últimos, que rechazaban tal pretensión por ser nociva para la convergencia real, aunque pretendían beneficiarse de una armonización limitada al marco legal de funcionamiento del mercado de trabajo –pero no de sus parámetros– para modernizar sus instituciones, lo que era considerado por la otra parte como una amenaza para sus propias modalidades de flexibilidad laboral, ya que se trata de un asunto susceptible de desencadenar debates políticos internos de gran intensidad” (A. ESPINA MONTERO: “¿Existe un modelo europeo de empleo?: el Proceso de Luxemburgo”, *El Modelo económico de la UE. Boletín Económico ICE*, N° 820, enero-febrero 2005, p. 124).

d. El Parlamento Europeo es consultado sobre las orientaciones generales en el marco de la coordinación de políticas y, en cambio, participa, de acuerdo con el procedimiento del artículo 251, en el ejercicio de las competencias complementarias de la CE.

e. El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones son consultados en relación con ambas modalidades de acción; y,

f. El Comité de Empleo, previsto en el artículo 130, es consultado sobre 'las orientaciones generales' y emite su opinión sobre la aplicación de las políticas de empleo por los Estados miembros⁴⁷.

C) En el plano, por último, de los actos realizados en el marco de ejercicio de ambas modalidades de acción, se produce un curioso contraste en la determinación de esos actos y en sus consecuencias jurídicas. El artículo 129, en relación a las competencias complementarias de la CE, se refiere, sin mayores precisiones, a "medidas de fomento". El artículo 128, en cambio, pormenoriza el tipo y la secuencia de los actos previstos en cada de las fases del procedimiento de coordinación de políticas nacionales: las conclusiones del Consejo Europeo sobre la situación del empleo, las orientaciones generales y las recomendaciones del Consejo, los informes anuales del Consejo y la Comisión y los informes de los EEMM.

El entramado competencial, institucional, procedimental y jurídico diseñado en el Título VIII sobre empleo del TCE puede, incluso, complicarse y, de hecho, se complica aún más por efecto de sus propias disposiciones. El artículo 125 TCE establece el objetivo de desarrollar una "estrategia coordinada para el empleo" que justifica la celebración de un Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo, en Luxemburgo, los días 20 y 21 de noviembre de 1997. Ahí surge el Proceso de Luxemburgo al que, poco después, se adicionarán el Proceso de Cardiff y, finalmente, el Proceso de Colonia, para conformar, sobre esos tres pilares, el llamado Pacto Europeo para el Empleo.

3. El proceso de Luxemburgo: la estrategia coordinada de empleo.

El Proceso de Luxemburgo tiene su origen en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo celebrada en Luxemburgo, los días 20 y 21 de noviembre de 1997. Las Conclusiones del Consejo Europeo se adicionan a las disposiciones sobre empleo del TCE, con una doble consecuencia de compleja naturaleza jurídica pero con una clara intencionalidad política: sirven para materializar la estrategia coordinada de empleo prevista en el artículo 125 del TCE y se utilizan, asimismo, para decidir la aplicación anticipada de las disposiciones del Título VIII sobre empleo incluido en la reforma de Ámsterdam. Según su tenor literal, "con objeto de movilizar todos los medios disponibles en la lucha contra el desempleo, el Consejo Europeo ha decidido aplicar inmediatamente, en la práctica y por consenso, el método previsto en el futuro artículo 128 del Tratado, aprobado en Ámsterdam".

⁴⁷ Con este Comité de Empleo, cuya creación por el Consejo, previa consulta al Parlamento, está prevista en el artículo 130, se pretende fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. Las funciones que tiene atribuidas son las siguientes: - supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad; -elaborar dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa; y - contribuir a la preparación de las medidas del Consejo a las que se refiere el artículo 128.

El Consejo Europeo de Luxemburgo, el primero de estas características, introduce un nuevo planteamiento frente al desafío del empleo y un método denominado expresamente “innovador” consistente en una estrategia coordinada para las políticas nacionales de empleo. El *nuevo planteamiento* se sustenta en tres líneas de acción: 1) la aplicación anticipada con efectos inmediatos a partir de 1998 de las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la coordinación de las políticas de empleo de los EEMM; 2) la “continuación y el desarrollo de una política macroeconómica coordinada, sustentada en un mercado interior eficaz que cree las bases de un crecimiento sostenible, un nuevo dinamismo y un clima de confianza favorable a la reactivación del empleo”; y 3) “una movilización más sistemática y voluntaria que en el pasado del conjunto de políticas comunitarias al servicio del empleo, tanto si se trata de políticas marco como de políticas de apoyo”. La movilización de todos los agentes – EEMM, regiones, interlocutores sociales e instituciones comunitarias-, que extiende el ámbito de los actores implicados más allá de lo previsto en el TCE, y algunas iniciativas concretas –el Plan de acción del BEI y la Iniciativa europea para el empleo- completan este nuevo planteamiento construido en torno al principio de la coordinación de políticas nacionales y sobre la base de la experiencia adquirida en el ámbito de las políticas económicas. En efecto, siguiendo las Conclusiones del Consejo Europeo, “la coordinación se realizará basándose en orientaciones comunes que tengan en cuenta los objetivos y los medios -las "directrices para el empleo"- que se inspiran directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas, con el éxito que ya se conoce en lo que respecta a la convergencia. Se trata, sin dejar de respetar las diferencias que existen entre ambos campos y entre las situaciones de cada Estado miembro, de crear, tanto para el empleo como para la política económica, la misma voluntad de convergencia hacia objetivos comunes, verificables y actualizados periódicamente”.

El *método innovador*, utilizando la expresión del Consejo Europeo, es una estrategia coordinada para las políticas nacionales de empleo que, también, “se inspira, *mutatis mutandis*, en el método seguido para la convergencia económica, salvando las diferencias que existen entre los dos ámbitos y entre las situaciones particulares de cada uno de los Estados miembros”. Esa estrategia consiste en “definir, para toda la Unión, unas *directrices para el empleo*, que se basarán en un análisis común de la situación y de los ejes generales de la política que deberá llevarse a cabo para reducir el desempleo de manera duradera. Basándose en este análisis, las "directrices" fijarán unos objetivos concretos, cuya realización será supervisada periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación de los resultados.

La Estrategia Europea para el Empleo (EEE) tiene como principal instrumento la coordinación de las políticas de empleo de los EEMM mediante un mecanismo similar, aunque menos estricto que el aplicado en la vertiente económica de la UEM. La OGPE y la supervisión multilateral de la política económica se convierten ahora, *mutatis mutandis*, en unas “Directrices para el empleo” y en un modelo extremadamente débil de control institucional *a posteriori* que se traduce en el examen de los planes de acción nacional y de los informes de los EEMM y en la posibilidad de realizar recomendaciones carentes de efectos jurídicos e, incluso, sin garantías de publicidad. En efecto, este mecanismo comprende la aprobación anual por el Consejo, a propuesta de la Comisión, de unas “Directrices para el empleo” basadas en cuatro pilares: espíritu empresarial, capacidad de inserción profesional (empleabilidad»), capacidad de

adaptación e igualdad de oportunidades⁴⁸. Los Estados adoptan Planes de Acción Nacionales⁴⁹, para incorporar las orientaciones de las Directrices en sus políticas nacionales de empleo, y presentan informes al respecto para su examen por la Comisión y el Consejo. En el informe anual conjunto sobre el empleo en la CE, las instituciones se pronuncian sobre el cumplimiento de los referidos planes por parte de los EEMM, adoptando, en su caso, una recomendación, pero no disponen de mecanismos de sanción para aquellos supuestos en los que un Estado no cumpla los objetivos trazados en su plan⁵⁰. Es un mecanismo sustancialmente diferente del control ejercido en el marco comunitario y de la supervisión multilateral prevista en materia económica y presupuestaria⁵¹.

El denominado Proceso de Luxemburgo es el cauce elegido para la materialización de la actividad de coordinación de políticas nacionales y de la estrategia coordinada de empleo previstas en el Título VIII del TCE. Esta opción, ensayada en materia de coordinación de políticas económicas y con la que guarda innegables -y expresamente reconocidas- similitudes, se sitúa, sin embargo, en un contexto diferente y responde, también, a una diferente estrategia: la coordinación de políticas económicas constituye el complemento necesario de la Unión monetaria resultante de la atribución a la CE de esa competencia con carácter exclusivo, mientras que la coordinación de políticas nacionales en materia de empleo constituye la modalidad de acción principal en ese ámbito en el que la CE sólo tiene atribuidas competencias complementarias de fomento

⁴⁸ En las Conclusiones, el Consejo Europeo advierte expresamente que las directrices deberán respetar el principio de subsidiariedad y las competencias de los Estados miembros, incluidas las de sus entidades regionales, en materia de empleo, y ser compatibles con las orientaciones generales de política económica. Su aplicación "podrá variar según su naturaleza, sus efectos para los Estados miembros y sus destinatarios" (punto 14 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁴⁹ Siguiendo lo dispuesto en las Conclusiones de Luxemburgo, las directrices "deberán incluirse en planes de acción nacionales para el empleo, elaborados por los Estados miembros con una perspectiva plurianual. Así será como se efectúe su concreción efectiva, en forma de objetivos nacionales cuantificados siempre que sea posible y oportuno, seguida de su plasmación en medidas nacionales reglamentarias, administrativas o de otro tipo. Las diferencias entre las situaciones de los Estados miembros frente a los problemas tratados por las "directrices" se reflejarán en unas soluciones y en unas ponderaciones diferentes, adaptadas a la situación de cada cual. Los Estados miembros fijarán los plazos para lograr el resultado pretendido, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los medios administrativos y financieros de que dispongan. Es, no obstante, crucial, para la coherencia y eficacia del proceso, que todos los Estados miembros utilicen las "directrices" en el análisis de su propia situación, así como en la definición de su política, y que definan su actitud con respecto a cada una de ellas en su plan de acción nacional para el empleo" (punto 15 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁵⁰ En efecto, en las Conclusiones de la Presidencia se reconoce que "por analogía con el principio de la vigilancia multilateral aplicado en el proceso de convergencia económica, los Estados miembros remitirán cada año al Consejo y a la Comisión su plan de acción nacional para el empleo, junto con un informe sobre las condiciones de su desarrollo. Sobre esta base, el Consejo examinará anualmente la manera en que los Estados miembros hayan trasladado las "directrices" a su política nacional, y enviará un informe al Consejo Europeo, que aprobará las orientaciones necesarias para la fijación de unas "directrices" para el año siguiente". Es evidente que, conociendo lo que ocurre en los procedimientos de coordinación macroeconómica, la analogía concierne sólo al procedimiento, pero no a sus consecuencias jurídicas que es donde estriba precisamente su eficacia.

⁵¹ Como advierte Susana Cafaro "sa caractéristique la plus typique est d'être un control *inter pares*, avec une correspondance presque parfaite entre juges et jugés, même si, formellement, le jugement vient d'un collègue qui a sa propre identité institutionnelle. Le contrôle est caractérisé par une grande souplesse et par une évaluation plus politique et plus prudente. Il offre moins de garanties d'impartialité" (S. CAFARO: «La méthode ouverte de coordination, l'action communautaire et le rôle politique du Conseil Européen» en *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Vol. II, Ed. ULB, Bruselas, 2003, p. 206).

y de apoyo de la actuación de los EEMM. Hay, por tanto, entre ambas una apreciable diferencia.

El camino iniciado con el Proceso de Luxemburgo tiene su continuación en el Proceso de Cardiff y en el Proceso de Colonia, que sirven para poner de manifiesto una doble circunstancia: de un lado, las carencias y limitaciones de la estrategia coordinada de empleo del Proceso de Luxemburgo y, de otro lado, y nuevamente, el recurso a la coordinación de políticas nacionales como fórmula para completar y desarrollar ese proceso y para avanzar en los objetivos de crecimiento y empleo.

4. El Proceso de Cardiff: La coordinación de las reformas económicas estructurales.

El Proceso de Cardiff se establece en el Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de junio de 1998, en la ciudad del mismo nombre, considerando que la mayor transparencia y competitividad resultantes de la UEM deben contribuir a un mejor funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales, pero exigen acometer reformas estructurales. Por ello, en las conclusiones, el Consejo Europeo acoge la decisión del Consejo Ecofin y de los ministros reunidos en dicho Consejo, de 1 de mayo de 1998, de “establecer un procedimiento ágil con arreglo al cual los Estados miembros y la Comisión elaborarán breves informes de fin de año dentro de sus ámbitos de competencia sobre los mercados de productos y de capitales”. Se trata de un procedimiento que, en el respeto del principio de subsidiariedad, “ayudará al intercambio de las mejores prácticas y completará la información ya disponible en los planes nacionales para el empleo y otros informes existentes”⁵².

El objetivo de este procedimiento es analizar las reformas económicas introducidas por los Estados en sus mercados de bienes, servicios y capitales, con objeto de mejorar su funcionamiento y su competitividad. El procedimiento consiste en la elaboración anual por cada Estado miembro de un informe sobre las reformas estructurales realizadas en sus mercados. Sobre esa base y sus propios análisis, además de las fichas individuales de cada Estado, la Comisión prepara un informe -el Informe de Cardiff- sobre el funcionamiento de esos mercados dirigido al Consejo Ecofin, que, a su vez, lo remite al Consejo Europeo. Con esos mismos destinatarios, el Comité de Política Económica realiza su propio análisis de cada país y elabora un informe anual. Los informes relativos a las reformas estructurales son un instrumento básico para la elaboración de las GOPE.

Entre las distintas y numerosas iniciativas en este ámbito, el Consejo “Mercado Interior” no tarda en reconocer la estrecha relación existente entre el Proceso de Cardiff y la Estrategia para el Mercado Interior⁵³. Desde febrero de 1999, en esa misma formación, el Consejo acuerda unas conclusiones sobre el proceso de reforma económica de Cardiff en las que identifica los ámbitos prioritarios de acción: un entorno normativo de mayor calidad, un mejor entorno competitivo, la eliminación de

⁵² Siguiendo las Conclusiones de Cardiff, “la política económica debería centrarse en propiciar el crecimiento y el empleo y en garantizar la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento eficaz de los mercados laboral, de productos (bienes y servicios) y de capitales” (punto 11 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁵³ Sesión nº 2210 del Consejo, Mercado Interior, Bruselas, 28 de octubre de 1999.

los obstáculos al comercio que aún persisten y la mejora del rendimiento del sector servicios⁵⁴. En su sesión de 16 de marzo de 2000, el Consejo aprueba unas conclusiones definidas como los “compromisos de actuación fundamentales en el plano comunitario y nacional”, entre los que destacan y se reiteran los siguientes: la mejora del marco jurídico y administrativo, la supresión de las barreras técnicas al comercio, el refuerzo de la política de competencia para conseguir un mejor funcionamiento del mercado, la eliminación de las barreras en el sector servicios y el impulso a la investigación y el desarrollo, la innovación y la sociedad de la información⁵⁵.

Las reformas emprendidas en el Proceso de Cardiff se establecen en los informes nacionales sobre las reformas estructurales y constituyen el objeto de los informes Cardiff I y Cardiff II de la Comisión, basados en las contribuciones de los EEMM y en los trabajos del Comité de Política Económica y del grupo horizontal “Mercado Interior”. En junio de 1999, en el Consejo Europeo celebrado en Colonia, el Proceso de Cardiff se define como uno de los pilares del Pacto Europeo por el Empleo y, después, en la reunión de Lisboa, se convertirá en uno de los instrumentos puestos al servicio del objetivo de modernización económica.

5. El Proceso de Colonia: El Pacto Europeo para el Empleo y la coordinación del diálogo macroeconómico europeo.

El Consejo Europeo se reúne en Colonia, los días 3 y 4 de junio de 1999, en un contexto marcado por la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam –el 1 de mayo- y la introducción del euro –el 1 de enero- en once EEMM. Ello supone, según lo expresado en sus Conclusiones, que se “ha alcanzado el mayor grado de integración económica hasta la fecha” y se “ha constituido el mayor espacio económico y monetario junto con los Estados Unidos de América”. En ese contexto, y estando aún cercano el proceloso camino que, un año antes había llevado a la tercera etapa de la UEM, el Consejo Europeo reitera la necesidad de “aplicar con rigor” las disposiciones del PEC, pero va más allá: “la política económica general de estabilidad y de crecimiento requiere además una política fiscal orientada hacia el crecimiento, en particular, la reducción de la carga fiscal y social sobre el factor trabajo, así como una política salarial orientada hacia el empleo por parte de los interlocutores sociales”⁵⁶. La asunción del papel y de la responsabilidad de los interlocutores sociales justifica la introducción del diálogo macroeconómico con participación de representantes del Consejo, de la Comisión, del BCE y de los interlocutores sociales, que supone el Proceso de Colonia. Pero el Consejo Europeo de Colonia adopta, en realidad, dos iniciativas:

- el llamado Proceso de Colonia basado en la idea de que el diálogo macroeconómico constituye “el fundamento de una colaboración eficaz entre todos los

⁵⁴ Sesión nº 2163 del Consejo, Mercado Interior, Bruselas, 25 de febrero de 1999. En el Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Colonia sobre el Pacto Europeo para el Empleo se reconoce expresamente el valor de esas conclusiones del Consejo.

⁵⁵ Sesión nº 2248 del Consejo, Mercado Interior, Bruselas, 16 de marzo de 2000. El Consejo reconoce que el Proceso de Cardiff y la Estrategia para el mercado interior de la Comisión, en particular sus acciones focalizadas y sus plazos, constituyen los catalizadores de las reformas estructurales destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales.

⁵⁶ Punto 6 de las Conclusiones de la Presidencia.

interesados” y, además “un planteamiento eficaz para la puesta en práctica de la política macroeconómica orientada al crecimiento y la estabilidad”, y

- un Pacto Europeo para el Empleo (en adelante, PEP) considerado como un “amplio plan” donde se reúnen todas las medidas de la política de empleo de la UE y que se vincula, asimismo, a la satisfactoria consecución de los objetivos de la UEM y a la coordinación en materia de política económica en el marco de las OGPE.

El Proceso de Colonia forma parte de la estrategia más amplia que traduce el PEE, que se define como el marco general que canaliza las distintas actividades de coordinación dirigidas al objetivo “primordial” del incremento del empleo en Europa. El PEE se construye, en efecto, sobre esos tres pilares definidos como procesos de largo alcance que han de coordinarse entre sí: el Proceso de Luxemburgo⁵⁷, el Proceso de Cardiff⁵⁸ y el Proceso de Colonia, dirigido a la “Coordinación de la política económica y mejora de las interacciones entre evolución de los salarios y política monetaria, presupuestaria y financiera mediante un diálogo macroeconómico, para desencadenar una dinámica de crecimiento duradera y no inflacionista”⁵⁹. El PEE y el Proceso de Colonia son objeto de una Resolución del Consejo Europeo y de un Informe de la Presidencia, incluidos en el Anexo I de las Conclusiones.

La *Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto Europeo para el Empleo* define como “prioridad absoluta” un elevado nivel de empleo que es la clave para el bienestar económico, la justicia social y la cohesión⁶⁰. El planteamiento sobre el que se basa el PEE parte de una doble constatación: de un lado, el aumento del empleo depende de un conjunto de variables de distinto signo -y no sólo de la política macroeconómica- sobre las que hay que operar para conseguir ese resultado, lo que supone el reconocimiento de la falacia de la ecuación progreso económico-progreso social; y de otro lado, el aumento del nivel de empleo y de crecimiento, en un sistema dominado por el principio de estabilidad de los precios, obliga a desarrollar una estrategia de promoción de la inversión y la innovación. En definitiva, la coordinación macroeconómica y presupuestaria crea una dinámica de crecimiento económico que no se traduce, en términos equivalentes, ni siquiera mínimamente satisfactorios, en progreso social y si se quiere avanzar en este ámbito, manteniendo la estabilidad de los precios, es necesario implicar en ese objetivo al conjunto de los interlocutores sociales.

El plan de acción expuesto en las Conclusiones del Consejo Europeo es tan sencillo en apariencia, como complejo en su articulación práctica: 1) En las OGPE, los EEMM

⁵⁷ Siguiendo las Conclusiones de la Presidencia, el Proceso de Luxemburgo sirve para el “Desarrollo y mejor puesta en práctica de la estrategia coordinada de empleo para la mejora de la eficiencia de los mercados de trabajo mediante la mejora de las aptitudes para el empleo, del espíritu de empresa y de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, así como de la participación con iguales derechos de las mujeres en la actividad laboral”. En el Informe de la Presidencia sobre el PEE, anexo a las Conclusiones, se establecen las mejoras que deben introducirse a la estrategia coordinada de empleo.

⁵⁸ El Proceso de Cardiff se dirige, siguiendo las Conclusiones, a una “Amplia reforma y modernización de las estructuras para la mejora de la capacidad de innovación y de la eficacia de los mercados de bienes, de servicios y de capitales”.

⁵⁹ Punto 7 de las Conclusiones de la Presidencia.

⁶⁰ En ese contexto, el PEE constituye “la base y el marco de un proceso sostenido para un mayor crecimiento y empleo” y “el principal instrumento de coordinación de la política económica en la Comunidad”. Esta afirmación debe entenderse en sus justos términos, pues, aunque parece dar prioridad al PEP, no es así porque este instrumento debe operar “de acuerdo” con las OGPE que asumen la condición de marco general de actuación.

y la Comunidad deciden anualmente los principales elementos de su política económica; 2) En las orientaciones para el empleo –Proceso de Luxemburgo-, los EEMM y la Comunidad deciden anualmente los principales elementos de la estrategia coordinada para el empleo; 3) En los informes de Cardiff, los EEMM y la Comunidad se ocupan de las reformas económicas estructurales de los mercados de bienes, servicios y capitales; y 4) finalmente, sobre ese entramado de actividades de coordinación, se introduce el diálogo macroeconómico del Proceso de Colonia.

El Proceso de Colonia supone un diálogo macroeconómico periódico para el fomento del crecimiento y del empleo “basado en la confianza mutua”, que debe traducirse “en un adecuado intercambio de información y opiniones en lo relativo a cómo concebir la política macroeconómica, de forma que se aproveche al máximo el potencial de crecimiento y empleo”. Ese diálogo se localiza en el marco del Consejo ECOFIN, con la colaboración del Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales y con la participación de los representantes de ambas composiciones del Consejo, la Comisión, el BCE y los interlocutores sociales. La organización técnica y operativa se detalla en el Informe de la Presidencia sobre el Pacto Europeo para el Empleo, mientras que la posición al respecto de los interlocutores sociales se hace constar en una declaración donde expresan su disposición favorable para participar en el diálogo macroeconómico.

El *Informe de la Presidencia sobre el Pacto Europeo para el Empleo*, aprobado por el Consejo Europeo, establece las principales líneas de actuación⁶¹: una política macroeconómica cooperativa combinada⁶², una mejora y un impulso de los procesos de Luxemburgo⁶³ y Cardiff⁶⁴ y la puesta en marcha del diálogo macroeconómico del Proceso de Colonia.

⁶¹ Siguiendo el Informe de la Presidencia, el PEE exige una interacción de las políticas nacionales y europeas en materia de empleo, pero constituye una responsabilidad principal de los EEMM que deben crear las condiciones para la promoción de un “crecimiento no inflacionario y generador de empleo”. Ello supone operar con un triple objetivo: 1) fomentar al máximo la interacción entre la evolución salarial, la política financiera y la política monetaria, de modo que éstas se apoyen mutuamente; 2) seguir desarrollando y aplicar aún mejor la estrategia coordinada de empleo en el marco del Proceso de Luxemburgo; y 3) fortalecer las reformas estructurales con el fin de aumentar la competitividad y mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales, con arreglo al Proceso de Cardiff. Entre cada uno de esos objetivos se establece una relación de complementariedad, no de sustitución, pero en todos ellos se reconoce la necesidad de “trabajar en colaboración con los interlocutores sociales”.

⁶² Según los términos del Informe, la realización de una política macroeconómica cooperativa combinada exige una organización de los distintos instrumentos macroeconómicos que, preservando la independencia de sus modelos de funcionamiento y de adopción de decisiones, permita una influencia recíproca y una interacción fluida entre los mismos. Ello implica una articulación concreta de las políticas fiscal, salarial, monetaria y económica. Para su aplicación satisfactoria, “resulta útil mantener un diálogo macroeconómico fructífero entre los interlocutores sociales, los responsables de la política fiscal y de empleo y los responsables de la política monetaria, dentro de las instituciones existentes”. En este contexto, el PEE no supone, pues, un planteamiento institucional ex novo, sino que, operando sobre los mecanismos existentes, introduce un diálogo macroeconómico en el que “se podrán debatir el punto de partida y las perspectivas de futuro a tenor de datos y análisis estadísticos; asimismo, los agentes interesados podrán cambiar impresiones sobre el modo de formular, manteniendo sus respectivas responsabilidades y su independencia, una política combinada que genere crecimiento y empleo en una situación de estabilidad de precios”.

⁶³ El PEE supone la introducción de nuevas medidas y la precisión de técnicas del Proceso de Luxemburgo. Hay dos tipos de medidas: de un lado, acciones en la línea del llamado método abierto de coordinación pues se establece que “en la aplicación de las Directrices para el Empleo y en la presentación de los planes de acción nacionales, así como en la evaluación de estos últimos en el informe

El diálogo macroeconómico debe centrarse en la forma de conseguir una combinación de políticas que fomente el crecimiento y el empleo, preservando simultáneamente la estabilidad de los precios. Para ello, según los términos del Informe de la Presidencia, hay que abordar una doble tarea: 1) un análisis detallado de la evolución y las perspectivas macroeconómicas con objeto de obtener una información exhaustiva como requisito para que el diálogo resulte lo más eficaz posible; y, 2) la búsqueda de un foro adecuado para el diálogo macroeconómico de manera que, contando con la participación de la Comisión, puedan debatir tanto los interlocutores sociales como los representantes del Consejo y los responsables de la política monetaria, manteniendo sus respectivas responsabilidades y preservando su independencia. A partir de ahí, el diálogo macroeconómico se organiza en dos fases: una técnica y otra política.

- En el plano técnico, el debate se organiza mediante la creación de un *grupo de trabajo* en el marco del Comité de Política Económica, en colaboración con el Comité de Empleo y del Mercado de Trabajo y con la participación de representantes de ambos comités (incluido el BCE), de la Comisión y del Grupo "Macroeconomía" del Diálogo Social. Están previstas dos tipos de reuniones: una previa a la adopción por la Comisión de su recomendación sobre las OGPE y una segunda, después de que esta institución presente su informe económico anual.

- En el plano político, los responsables de la toma de decisiones procederán mediante un "intercambio de ideas generador de confianza y confidencial". El Consejo "Ecofin" en colaboración con el de "Trabajo y Asuntos Sociales" y con la participación de representantes de ambas formaciones del Consejo, de la Comisión, del BCE y de los interlocutores sociales celebrarán, a esos efectos, dos reuniones: una primera reunión antes de que el Consejo "Ecofin" elabore el proyecto de OGPE y una segunda con anterioridad a la adopción de la directrices sobre empleo por parte del Consejo Europeo.

De este modo, en el marco general de las OGPE y, en particular, respetando el principio de estabilidad de los precios, el PEE se sustenta en tres actividades de coordinación de políticas nacionales en tres ámbitos materiales: la estrategia coordinada de empleo, las reformas estructurales de los mercados de bienes, servicios y capitales y el diálogo macroeconómico diseñado en el Proceso de Colonia. A diferencia de la coordinación en materia de política económica y de la estrategia coordinada de empleo, ni el Proceso de Cardiff, ni el Proceso de Colonia, ni el PEE, son objeto de formalización jurídica en el Tratado. Esas actividades de coordinación de políticas

conjunto sobre el empleo, deberá darse aún más importancia a la determinación e intercambio de prácticas más idóneas. Si procede, podrían fijarse en los planes de acción nacionales otros objetivos cuantitativos nacionales que sean comprobables. Para que la evaluación sea válida también deberán definirse los indicadores apropiados"; y de otro lado, se reconoce que "los interlocutores sociales, tanto europeos como nacionales, desempeñan un importante papel en el desarrollo y aplicación permanentes de las Directrices para el Empleo. Para ello, el reformado Comité Permanente de Empleo constituye un foro adecuado de cooperación entre el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales. Juntamente con el Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales, el Comité de Empleo y del Mercado de Trabajo deberá cooperar también estrechamente con los interlocutores sociales".

⁶⁴ En el marco del Proceso de Cardiff, se trata de continuar el desarrollo y la consolidación del mercado único europeo y de hacer que las reformas estructurales contribuyan al empleo y el crecimiento. En este contexto se prevé el impulso a la sociedad de la información, que constituirá, poco después, uno de los ejes principales de la Estrategia de Lisboa.

nacionales suponen un proceso de ampliación de los ámbitos y de las técnicas de coordinación que se consolidará en la Estrategia de Lisboa.

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, atendiendo a la magnitud y a la complejidad de la actividad de coordinación, adopta la decisión de institucionalizar una reunión en primavera para asuntos económicos y sociales y, por el mismo motivo, decide no crear nuevos procedimientos, racionalizar los existentes y establecer el llamado método abierto de coordinación. Es una reacción lógica y necesaria frente a esa proliferación de mecanismos y de procesos que, a pesar de su funcionamiento e importancia desiguales, constituyen una prueba palmaria de la extensión y consolidación progresivas de la actividad de coordinación de políticas nacionales existente antes de Lisboa, que merece, llegados a este punto, una valoración.

6. Valoración de la coordinación de políticas nacionales.

En el período Maastricht-Lisboa, la actividad de coordinación de políticas nacionales se extiende desde el ámbito de las políticas económica y presupuestaria hasta el empleo –Proceso de Luxemburgo-, las reformas estructurales de los mercados de bienes, servicios y capitales –Proceso de Cardiff- y el diálogo macroeconómico –Proceso de Colonia-. Cada uno de esos procesos –por su carácter incompleto o sectorial, por sus propias deficiencias o por sus pobres resultados- lleva hasta el siguiente en una secuencia que culmina con la identificación de cada uno de esos tres procesos como los pilares del PEE adoptado en Colonia, esto es, como un conjunto de instrumentos destinados a garantizar –en el marco de una política macroeconómica cooperativa combinada- un crecimiento generador de empleo en el respeto del principio de estabilidad de los precios y en el marco de las OGPE. La acción europea en materia de empleo, formalizada jurídicamente en el Tratado de Ámsterdam, desemboca en este entramado diverso y complejo de ámbitos, procedimientos y fórmulas de coordinación que ni siquiera consigue clarificar la ambiciosa –y no menos compleja- propuesta globalizadora lanzada en Colonia con la adopción del PEE. Si este Pacto aclara algo, sólo puede ser la localización del empleo en el centro de todas esas actividades de coordinación. Llegados a este punto se imponen algunas conclusiones sobre el período en cuestión:

A) Desde Maastricht hasta Lisboa, *la coordinación de políticas nacionales se extiende, efectivamente, a nuevos ámbitos materiales* situados en la órbita del objetivo de incremento del empleo garantizando la estabilidad de los precios. Este fenómeno pone de manifiesto, simultáneamente, dos hechos: la necesidad de una acción europea y la exclusión a esos efectos del método comunitario. La *necesidad de una acción europea* en los ámbitos cubiertos por los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia encuentra diversas justificaciones: es una consecuencia normal del mantenimiento de las competencias de los EEMM en materia de política macroeconómica; es una reacción necesaria frente a la escasa operatividad de la ecuación progreso económico-progreso social, pues se ha demostrado que el crecimiento económico no se traduce necesariamente en mejoras en el plano social; es una secuencia lógica teniendo en cuenta la imbricación entre lo económico y lo social que traduce la imposibilidad de prescindir de la dimensión político-social de la política económica o, más aún, de soslayar el hecho de que la política económica constituye el instrumento por excelencia de una política social. Sean cuales fueren la razones, hay que actuar a nivel europeo.

La *elección de la coordinación*, en lugar del método de atribución competencial a la CE, no es un fenómeno nuevo y admite, además, diversas lecturas. Parece cierto que supone un desplazamiento del protagonismo del método comunitario hacia la técnica de coordinación de políticas nacionales que, incluso, puede ser interpretado como un proceso lógico y beneficioso para la construcción europea, como una situación provisional o transitoria en el camino hacia una futura comunitarización o, en todo caso, como un mal menor, siempre que se prefiera una acción europea basada en la coordinación que su simple y llana ausencia. Hay, sin embargo, algunos datos que parecen abonar el camino hacia una conclusión diferente. En primer término, la elección de la técnica de coordinación en materia de empleo no deriva de la necesidad de complementar una competencia exclusiva comunitaria –como ocurre con la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias previstas en Maastricht-, sino que es el método principal elegido en este ámbito en el que las competencias atribuidas a la CE son, simplemente, de carácter complementario: el apoyo y el fomento de la cooperación entre sus EEMM. En segundo lugar, a diferencia de lo ocurrido en otros ámbitos, las carencias y las lagunas de la actividad de coordinación no se han traducido en la voluntad de proceder a su mejora o perfeccionamiento –y menos aún, se ha planteado, ni siquiera como hipótesis, la posibilidad de aplicar en su lugar el método comunitario-, sino que han justificado la introducción de nuevos ámbitos de coordinación –al parecer, por la idea de que es mejor tener mucho que tenerlo bueno- y la acumulación, además, de esos procedimientos en ámbitos materiales que han mostrado una especial resistencia a su comunitarización –el empleo y, en general, la política social- o que guardan una inextricable conexión con los fundamentos económicos de la CE –las reformas estructurales de los mercados de bienes, servicios y capitales-. En tercer lugar –y adelantando lo que se verá en el apartado siguiente-, la dinámica expansiva de la coordinación no se ha agotado, ni acotado, en los ámbitos económicos y sociales, pues el paso de una economía de servicios a una economía basada en el conocimiento ha supuesto, como demuestra la Estrategia de Lisboa, que el recurso a la coordinación mantiene un ritmo constante y creciente y puede que, también, tarde o temprano, excluyente del recurso al método comunitario.

B) Desde Maastricht hasta Lisboa, *la coordinación de políticas nacionales conoce una diversificación en los métodos, los procedimientos y los actores*. Ese fenómeno es consecuencia de la diferente naturaleza de los ámbitos materiales sometidos a esta modalidad de acción y de la tendencia a articular la técnica en función de la materia objeto de la coordinación. Nuevos ámbitos, nuevos procedimientos, nuevos instrumentos, nuevos actos y, como consecuencia y por encima de todo ello, un aumento de la complejidad y una falta de transparencia suficientes para justificar un balance negativo. En páginas anteriores se hacía referencia al aparentemente sencillo esquema de funcionamiento de la coordinación de políticas nacionales, según la opinión del Consejo Europeo. En su exposición en las Conclusiones de Colonia, no parecía, en efecto, complicado: primero, en las OGPE, los EEMM y la Comunidad deciden anualmente los principales elementos de su política económica; después, en el Proceso de Luxemburgo, los EEMM y la Comunidad deciden anualmente los principales elementos de la estrategia coordinada para el empleo; a continuación, en los informes de Cardiff, los EEMM y la Comunidad se ocupan de las reformas económicas estructurales de los mercados de bienes, servicios y capitales; y, para terminar, sobre todo ello, se introduce el diálogo macroeconómico. El problema estriba en que –incluso sin entrar en la compleja organización de los procedimientos de coordinación

macroeconómica y de coordinación y control presupuestarios, pero partiendo de la base de que todo el sistema opera sobre el principio de estabilidad de los precios y de respeto de las GOPE- la adopción de las directrices de empleo en el marco del Proceso de Luxemburgo, los informes de Cardiff y la introducción del diálogo macroeconómico suponen un entramado tan extraordinariamente complejo en el plano institucional, orgánico y procedimental, que, por comparación, convierte en transparente, simple y perfectamente comprensible al modelo institucional de la UE. No deja de ser paradójico que mientras se lanzan duras y constantes acusaciones a ese respecto contra la UE, los EEMM mantengan y propicien esa situación que constituye una de las mayores y de las peores deficiencias de la actividad de coordinación de políticas nacionales⁶⁵.

C) Desde Maastricht hasta Lisboa, *la coordinación de políticas nacionales se caracteriza por una tendencia a eludir su formalización jurídica en el Tratado*. Como ya se ha visto, el TUE de Maastricht articula jurídicamente la actividad de coordinación de las políticas nacionales en materia económica y presupuestaria, como complemento necesario del proceso de unión monetaria. Después, el Tratado de Ámsterdam formaliza en el Título VIII del TCE la coordinación de las políticas nacionales en materia de empleo junto con las competencias complementarias atribuidas a la CE en este ámbito. Pero, a partir de ahí, la situación cambia manifestándose una tendencia creciente a la utilización del “pacto”. El PEC de Ámsterdam y el PEE de Colonia forman parte de una secuencia que sigue con la actualización y reforma del primero y con la adopción del Pacto Europeo para la Juventud en la reunión del Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005. Aunque el PEC se materializa en una resolución del Consejo Europeo y en reglamentos del Consejo, sus sucesores son manifestaciones de *soft law* o, en términos más precisos de acuñación reciente, de *top law*⁶⁶. El hecho de que en las disposiciones del Tratado no encuentre reflejo el conjunto de la actividad de coordinación interfiere negativamente en la claridad, coherencia y transparencia del sistema, pero supone, también, algo más grave y preocupante: hay un modelo de acción europea basado en la coordinación de políticas nacionales de los Estados que utiliza la cobertura de la UE pero no se refleja en las disposiciones del Tratado. Es una excelente estrategia, sin duda, para actuar con libertad alejándose de las condiciones y exigencias que impone el ejercicio de esas competencias en el ámbito interno y sin ajustarse a las que derivan del contexto jurídico creado en las disposiciones de los Tratados, pero, eso sí, creando una situación de confusión o, al menos, suficientemente indeterminada para que no resulte difícil atribuirse los posibles éxitos, mientras se derivan hacia la UE las responsabilidades. Más allá de esas consecuencias de innegable calado jurídico-político, hay otros problemas.

Hasta aquí, tras este balance del período Maastricht-Lisboa, tres conclusiones y una preocupación: 1) la coordinación de políticas nacionales se caracteriza, funcionalmente, como la integración comunitaria, por su efecto de *spillover*; 2) la coordinación de

⁶⁵ Como advierte certeramente López Escudero, “La eficacia de los procedimientos y métodos de coordinación creo que suele ser inversamente proporcional a su proliferación, de forma que cuantos menos haya y cuanto más claros sean, sus resultados serán mayores (M. LÓPEZ ESCUDERO: Reformas jurídico- institucionales en el gobierno económico de la UE”, *loc. cit.*). El autor propone mantener los procedimientos de coordinación en materia económica, presupuestaria y empleo y subsumir los Procesos de Cardiff y Colonia en el procedimiento general de coordinación económica.

⁶⁶ Es una expresión utilizada por M. Panebianco y reproducida por Susanna Cafaro (S. CAFARO: « La méthode ouverte de coordination, l’action communautaire et le rôle politique du Conseil Européen », *loc. cit.*, p. 207).

políticas nacionales se extiende materialmente, de modo paulatino y constante, desde la política económica y presupuestaria, hasta las políticas macroeconómicas vinculadas al empleo, generando un entramado de zonas grises en todas aquellas materias en las que, real o potencialmente, actúan o aspiran a operar la técnica de coordinación y el método comunitario; 3) la coordinación de políticas nacionales deja de ser un complemento de una acción principal comunitaria –como ocurría en Maastricht- para convertirse en la modalidad de acción principal elegida por los EEMM; 4) el efecto *spillover* del método de coordinación de políticas nacionales entra en concurrencia, bien potencialmente, bien de un modo real y efectivo, según los casos, con el efecto *spillover* del método de integración, mostrando una tendencia preocupante a utilizar de modo persistente la coordinación incluso cuando resulten evidentes y manifiestas sus carencias como modalidad de acción⁶⁷. No se trata sólo de la posibilidad de contaminación de lo comunitario por la coordinación, algo que ya se planteó con la cooperación, sino de un problema aún más grave: la sustitución progresiva del método comunitario por las técnicas de coordinación que puede tener lugar, respetando incluso el acervo comunitario, si es la técnica de coordinación la que se utiliza para las nuevas políticas o para las políticas que no se han asentado en el marco comunitario. Hay una opción decidida por la coordinación de políticas, en lugar de la comunitarización de dichas políticas.

La coordinación de las políticas nacionales es una modalidad de acción que se ha impuesto en el marco del proceso de construcción europea como un componente, un complemento y, finalmente, una seria alternativa al método original comunitario. La evolución de esta actividad en la última década no sólo muestra su consolidación como método sino que, sobre todo, muestra su capacidad de absorción de nuevos ámbitos materiales, materializando una tendencia en la que las nuevas acciones emprendidas a nivel europeo se encauzan a través de esta nueva modalidad de acción, mientras que, en otras etapas del proceso construcción europea, el cauce natural, a esos efectos, era bien el recurso al artículo 308 TCE (ex artículo 235), bien la reforma del texto del Tratado, ajustándose en ambos casos al método comunitario. Son dos los exponentes principales de esta nueva tendencia: la Estrategia de Lisboa y el propio TCUE.

- La Estrategia de Lisboa consolida la actividad de coordinación de políticas nacionales como alternativa al método original comunitario en una triple dirección: en primer lugar, porque confirma, consolida y pretende racionalizar el conjunto de las actividades de coordinación desarrolladas desde Maastricht; en segundo lugar, porque, a través de una operación de abstracción y generalización de las técnicas existentes, se instaura el método abierto de coordinación como una modalidad diferente de coordinación de políticas nacionales a nivel europeo; y en tercer lugar, porque supone una ampliación material del espacio de coordinación al extender estas técnicas al conjunto de nuevas políticas englobadas en el objetivo de modernización económica y social. En este discurso, la Estrategia de Lisboa supone, sobre todo y por encima de todo, un cambio de dirección en el proceso de construcción europea (apartado III).

- El TCUE sólo procede a la comunitarización del conjunto del espacio de libertad, seguridad y justicia y, en cambio, supone la formalización jurídica, con carácter

⁶⁷ En cambio, han sido precisamente las carencias de la cooperación en asuntos de Interior y de Justicia las que han justificado el proceso de comunitarización progresiva iniciado en Ámsterdam y culminado en el TCUE con la calificación como competencia compartida del conjunto del espacio de libertad, seguridad y justicia.

general, de dos nuevas tipologías competenciales de “coordinación” que se organizan sobre la base del reconocimiento de la competencia principal de los EEMM en esos ámbitos. Se trata, de un lado, de la coordinación de políticas nacionales en materia económica, empleo y política social, prevista en el artículo I-15, y, de otro, de las medidas de apoyo, coordinación y complemento de la acción de los EEMM, recogidas en el artículo I-17. Junto a ello, en algunas de sus disposiciones particulares, el TCUE formaliza el modelo de acción diseñado con el método abierto de coordinación en el marco de la Estrategia de Lisboa.

III. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA.

La Estrategia de Lisboa fue adoptada por el Consejo Europeo, en una sesión especial celebrada los días 23 y 24 de marzo de 2000, para establecer un nuevo objetivo estratégico de la UE consistente en “*convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*”. Siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo, para la consecución de ese objetivo se define una *estrategia global* dirigida a:

“- preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I + D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior;

- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social;

- mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas”.

La Estrategia de Lisboa se plantea como un proyecto que en el plazo de la década que culmina en el año 2010 debe conducir a la modernización económica y social del conjunto de la UE. Ese proyecto se traduce en una serie de iniciativas y propuestas sobre un amplio abanico de ámbitos materiales (1) y la previsión de un conjunto de instrumentos de distinto alcance y naturaleza (2), entre los que destaca el método abierto de coordinación (3). La cuestión principal, por lo que aquí interesa, son sus consecuencias en el marco del proceso de construcción europea: ¿es un impulso o un retroceso? (4).

1. Los ámbitos materiales de la Estrategia de Lisboa.

La Estrategia de Lisboa se articula en dos líneas de acción fundamentales: la modernización económica y la modernización del modelo social europeo.

A) El objetivo de *modernización económica* se concreta en “la preparación del paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento”, como respuesta a los desafíos que plantea la mundialización y el paso obligado hacia esa nueva economía. Por esa razón, las iniciativas incluidas en esta línea de actuación son las

siguientes: a) una sociedad de información para todos⁶⁸; b) la creación de una zona europea de investigación e innovación⁶⁹; c) la creación de un entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, PYME en particular⁷⁰; d) las reformas económicas para el logro de un mercado interior acabado y plenamente operativo⁷¹; e) unos mercados financieros eficaces e integrados⁷²; f) la coordinación de políticas macroeconómicas: saneamiento presupuestario, calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas⁷³. Cada una de estas líneas particulares de acción prevé sus propios instrumentos de actuación: en las tres últimas, el protagonismo corresponde a los Procesos de Colonia y de Cardiff, mientras que en las tres primeras hace su entrada el nuevo método abierto de coordinación, junto con algunas medidas comunitarias.

⁶⁸ El paso a una economía digital basada en el conocimiento se define, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, como un “poderoso motor” para el crecimiento, la competitividad y el empleo, así como la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente. Los ambiciosos objetivos y las exigencias que impone el cambio tecnológico podrían exigir, según el Consejo Europeo, “planteamientos normativos nuevos y más flexibles en el futuro”. Algunos son efectivamente nuevos y también flexibles, pero el conjunto de las propuestas contenidas en este punto configura, en realidad, un entramado plural y complejo de actores, procedimientos y medidas en el que intervienen los EEMM y las instituciones comunitarias, mediante una combinación de acciones nacionales, método comunitario y método abierto de coordinación. Éste es, en todo caso, el instrumento principal porque para la preparación del Plan de Acción global eEurope, el Consejo y la Comisión deben utilizar “un método abierto de coordinación basado en una evaluación comparativa de las iniciativas nacionales, combinada con la reciente iniciativa de la Comisión eEurope y su Comunicación titulada “Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información” (punto 8 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁶⁹ Esta propuesta se enmarca en los objetivos recogidos en la Comunicación de la Comisión “Hacia un espacio europeo de investigación”. Partiendo del presupuesto de que las actividades investigadoras a nivel nacional y de la UE deben integrarse y coordinarse en mayor medida, el Consejo Europeo afirma que “deben aprovecharse plenamente los instrumentos del Tratado y todos los demás medios adecuados, incluidos los acuerdos voluntarios, para alcanzar dicho objetivo de forma flexible, descentralizada y no burocrática”. La creación de un espacio europeo de investigación exige un esfuerzo conjunto del Consejo, la Comisión y los EEMM en un amplio abanico de medidas, entre las que se incluye, expresamente “el desarrollo de un método abierto de coordinación para efectuar una evaluación comparativa de las políticas nacionales de investigación y desarrollo y establecer, a más tardar en junio de 2000, indicadores para medir los resultados en distintos sectores, en especial en lo que se refiere al desarrollo de los recursos humanos; y crear para junio de 2001 un cuadro europeo de indicadores sobre innovación” (punto 13 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁷⁰ En la medida en que “la competitividad y el dinamismo de las empresas dependen directamente de un clima regulador que motive la inversión, la innovación y el espíritu empresarial”, es preciso “reducir los costes de la actividad empresarial y suprimir trámites burocráticos innecesarios”. Las instituciones europeas, los gobiernos de los EEMM y las autoridades regionales y locales, en diálogo con el sector empresarial y los ciudadanos, están llamados a participar en la consecución de este objetivo en el que el Consejo Europeo considera que debe aplicarse, con carácter general, un método abierto de coordinación (puntos 14 y 15 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁷¹ El objetivo es culminar el mercado interior y mejorar sus resultados de cara a las empresas y a los consumidores. La revisión y mejora del marco legal se realizará sobre la base de la Estrategia del Mercado Interior aprobada por el Consejo Europeo de Helsinki, mientras que habrán de proseguirse las reformas estructurales de los mercados en el Proceso de Cardiff (puntos 16 y 18 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁷² Unos mercados financieros eficaces y transparentes “alientan el crecimiento y el empleo”. Por eso, “es fundamental explotar el potencial del euro para aumentar la integración de los mercados financieros de la Unión” (punto 20 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁷³ Las políticas macroeconómicas “deberían facilitar el paso hacia una economía basada en el conocimiento, lo que implica reforzar el papel de las políticas estructurales”. En este caso, el diálogo macroeconómico del Proceso de Colonia debe crear el clima de confianza necesario entre todos los actores implicados para la adopción de las medidas necesarias (punto 22 de las Conclusiones de la Presidencia).

B) El objetivo de *modernización del modelo social* se centra en cuatro prioridades: la adaptación de la educación y la formación a las condiciones y exigencias de una sociedad del conocimiento⁷⁴; el desarrollo de una política activa de empleo⁷⁵; la modernización de la protección social, como parte del Estado activo de bienestar⁷⁶; y la promoción de la integración social⁷⁷. Este conjunto de medidas se construyen sobre la idea de que “la inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico serán esenciales” para la consecución de un doble objetivo: realizar el tránsito hacia una economía basada en el conocimiento y garantizar que ese cambio no se traduzca en un incremento de los problemas sociales de desempleo, pobreza y exclusión social⁷⁸.

Con carácter general, una vez enunciados esos objetivos, se definen los instrumentos principales de la Estrategia de Lisboa que son mecanismos de coordinación de las políticas nacionales.

2. Los instrumentos de la Estrategia de Lisboa.

Siguiendo las Conclusiones del Consejo Europeo, la Estrategia de Lisboa se logrará por una triple vía: “*movilizando los medios necesarios*”, “*mejorando los procesos existentes*” y, además “*introduciendo un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles*”.

A) Movilización de los medios necesarios.

⁷⁴ Son tres los componentes principales de este nuevo planteamiento: la creación de centros de aprendizaje locales, el fomento de la adquisición de nuevas competencias básicas, en particular, sobre las tecnologías de la información, y una mayor transparencia de las cualificaciones. En este punto se hace referencia a los procesos de Luxemburgo y Cardiff, pero también se insta expresamente a los EEMM a que actúen para la consecución de los objetivos previstos “de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales” (punto 26 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁷⁵ Este objetivo exige dos órdenes de medidas: de un lado, impulsar el Proceso de Luxemburgo, basado en la elaboración de directrices de empleo a nivel comunitario y en su plasmación en planes nacionales de acción, enriqueciendo esas directrices y precisando sus objetivos, estableciendo relaciones con otros ámbitos políticos y mejorando los procedimientos; y de otro lado, implicar en mayor medida a los interlocutores sociales en la elaboración, aplicación y seguimiento de esas directrices (punto 28 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁷⁶ El modelo social europeo debe apuntalar el tránsito a una economía basada en el conocimiento. La modernización de este modelo debe afrontarse mediante la cooperación entre EEMM, intercambiando experiencias y buenas prácticas y mejorando las redes de información. Para ello se dispone que el Consejo otorgue un mandato al Grupo de Alto Nivel para la Modernización de la Protección Social para que apoye esa cooperación y comience realizando un estudio sobre la evolución a largo plazo de la protección social (punto 31 de las Conclusiones de la Presidencia). Puede verse, a este respecto, A., MILLÁN GARCÍA: “La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo?”, *El modelo económico de la UE. Boletín Económico ICE*, nº 820, enero-febrero 2005, pp. 195 y ss.

⁷⁷ Según el Consejo Europeo, la sociedad del conocimiento ofrece “un enorme potencial para reducir la exclusión social” mediante la creación de las condiciones económicas para el crecimiento y el empleo y la promoción de nuevas formas de participación social. Los Procesos de Luxemburgo y Cardiff, con el nuevo método abierto de coordinación, son los instrumentos principales en este ámbito (puntos 32 y 33 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁷⁸ En la reunión de Niza, los días 7 a 9 de diciembre de 2000, el Consejo Europeo aprueba la Agenda Social europea que, siguiendo lo establecido en la Estrategia de Lisboa, “constituye una etapa primordial en la consolidación y modernización del modelo social europeo, caracterizado por un vínculo indisoluble entre el rendimiento económico y el progreso social”. La Agenda Social Europea se recoge en el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia.

La movilización de los medios y recursos necesarios para la consecución del nuevo objetivo estratégico de Lisboa se hace depender, en primer lugar, del sector privado, así como de la colaboración entre los sectores público y privado y se realizará en función de los recursos disponibles en los mercados, de los esfuerzos de los Estados miembros y de la contribución del BEI⁷⁹. En ese contexto, la función de la Unión consiste en actuar como *catalizador en este proceso*, en un doble sentido:

- “estableciendo un marco efectivo para la movilización de todos los recursos disponibles para el paso hacia una economía basada en el conocimiento” y
- “aportando su propia contribución a este esfuerzo en el marco de las políticas comunitarias existentes al tiempo que respetando la Agenda 2000”.

B) Mejora de los procesos existentes.

El Consejo Europeo de Lisboa decide una línea de actuación consistente en mantener, simplificar y mejorar la coordinación de los procesos existentes, esto es: las OGPE y los procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia. Las mejoras en estos procesos se reconocen como una responsabilidad principal del Consejo Europeo, que se autoatribuye en este contexto “la función preeminente de guía y coordinación para asegurar la coherencia global y la supervisión efectiva de los avances hacia el nuevo objetivo estratégico”. Con esa intención decide celebrar una sesión anual cada primavera dedicada a las cuestiones económicas y sociales, de manera que los trabajos deben organizarse “como preparación y seguimiento de dicha reunión”. La Comisión se encargará de preparar “un informe anual de síntesis sobre los progresos basado en los indicadores estructurales que deben acordarse sobre el empleo, la innovación, la reforma económica y la cohesión social”.

Aparte de esta clarificación de orden institucional, no se puede decir que en este punto se proceda a una exposición y, menos aún, sistematización de los procesos o de las mejoras que se quieren introducir en ellos. Sólo se cuenta con una referencia expresa a esas mejoras en el caso de las OGPE respecto de las que se incluye una doble advertencia: primero, deberán coordinarse mejor, en particular, a través de contribuciones de otras formaciones del Consejo a su preparación por el Consejo Ecofin; y, además, deberán centrarse cada vez más en las implicaciones a medio y largo plazo de las políticas estructurales y en las reformas dirigidas a promover el potencial de crecimiento económico, el empleo y la cohesión social, así como en la transición hacia una economía basada en el conocimiento. En cuanto a los procesos de Cardiff y Luxemburgo –no se menciona Colonia–, sólo se dice que “posibilitarán que se aborden con mayor detalle sus respectivos asuntos”. Hay que remitirse al apartado dedicado a los objetivos de modernización económica y social, para identificar algunas de esas propuestas de mejora⁸⁰.

⁷⁹ El Consejo Europeo agradece expresamente “la contribución que el BEI está dispuesto a aportar en los ámbitos de la formación de capital humano, PYME y capacidad empresarial, I+D, redes en los sectores de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones e innovación”. Además, en el marco de la “Iniciativa de innovación 2000”, el BEI “debería avanzar en sus planes de proporcionar mil millones más de euros para operaciones de capital de riesgo destinado a las PYME y su programa de destinar préstamos de 12.000 a 15.000 millones de euros a áreas prioritarias durante los tres próximos años” (punto 41 de las Conclusiones de la Presidencia).

⁸⁰ En el apartado relativo a las reformas económicas para el logro de un mercado interior acabado y plenamente competitivo, dentro del objetivo de la modernización económica, se hace referencia al

C) Introducción de un nuevo método abierto de coordinación.

La consecución del nuevo objetivo estratégico exige, asimismo, “la aplicación de un nuevo método abierto de coordinación como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE”. Siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, este nuevo método supone:

- “establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijen a corto, medio y largo plazo;

- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;

- plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;

- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo”.

El método abierto de coordinación es una creación del Consejo Europeo de Lisboa que merece un tratamiento más amplio.

3. El método abierto de coordinación.

El método abierto de coordinación está destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los EEMM definiéndose como una nueva forma de coordinación de las políticas nacionales cuyos componentes esenciales son: la elaboración de líneas directrices europeas, la plasmación de esas directrices en medidas de política nacional y regional y la organización de controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo⁸¹. Este método responde a “un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad” que supone la participación activa de la UE, los EEMM, las entidades regionales y locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil⁸², mediante distintas

reforzamiento del Proceso de Cardiff, mientras que se mencionan este Proceso y el de Luxemburgo en materia de educación y formación.

⁸¹ Sobre este método pueden consultarse, entre otras, las siguientes aportaciones doctrinales: C. DE LA PORTE y P. POCHET (eds.): *A New Approach to Building Social Europe: The Open Method of Coordination*, Peter Lang, Bruselas, 2002; D. HODSON, I. MAHER: “The Open Method as a New Model Governance: The Case of soft Economic Policy Co-ordination”, *Journal of Common Market Studies*, 2001, nº 3, pp. 719-746; S. REGENT: “The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?”, *European Law Journal*, Vol. 9, Nº 2, 2003, pp. 190 y ss.; M. TELÓ: “La gouvernance économique et sociale et la réforme des traits. La méthode ouverte de coordination”, en *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Ed. ULB, Bruselas, 2003, Vol. I, pp. 479 y ss.; S. CAFARO: “La méthode ouverte de coordination, l’action communautaire et le rôle politique du Conseil Européen”, *loc. cit.*, pp. 203 y ss.; D.M. TRUBEK, L.G. TRUBEK: “Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, Vol. 11, Nº 3, 2005, pp. 343 y ss.

⁸² En la sesión del Consejo Europeo de Santa Maria de Feira, los días 19 y 20 de junio de 2000, en las Conclusiones de la Presidencia se hace referencia a la reunión del Foro de Alto Nivel que agrupa a las instituciones de la UE, los interlocutores sociales, el BCE y el BEI celebrada en Bruselas el 15 de junio.

formas de colaboración. En términos generales, se caracteriza de acuerdo con los siguientes parámetros:

1) Desde la perspectiva de los sujetos, el método abierto de coordinación implica la participación de una pluralidad de estructuras: la UE, los EEMM, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, sin que falte una mención especial a la responsabilidad social de las empresas. Cada uno de esos sujetos, salvo la UE que sólo cuenta con competencias de atribución, conserva sus competencias pero se comprometen a su ejercicio estructural y funcionalmente en el marco de la UE, estableciendo un modelo de funcionamiento nuevo que no se ajusta a los parámetros del TCE, ni tampoco se asimila exactamente a los mecanismos de coordinación ya existentes. La referencia a las estructuras regionales y locales, en particular, constituye una novedad respecto de los mecanismos previos de coordinación de políticas nacionales.

2) En el plano institucional, el método abierto de coordinación se articula esencialmente en torno al Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión, pero sólo se precisan las funciones del Consejo Europeo y de la Comisión. Siguiendo las Conclusiones de Lisboa, este método “irá acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de los trabajos. El Consejo Europeo, en una sesión que deberá celebrarse cada primavera, determinará los mandatos correspondientes y garantizará su cumplimiento”⁸³. En cuanto a la Comisión se establece que “en conexión con distintos suministradores y usuarios, como los interlocutores sociales, las empresas y las ONG, elaborará un método de evaluación comparativa de las prácticas idóneas para la gestión del cambio”⁸⁴. En la práctica, esta institución ha visto ampliadas considerablemente sus funciones⁸⁵, al igual que ha ocurrido con el Consejo, circunstancia ésta que contrasta con la ausencia de implicación efectiva del PE. El resultado es que el modelo institucional del método abierto de coordinación se manifiesta como un *tertium genus* en el que tienen cabida componentes institucionales propios del sistema comunitario –la función de impulso e iniciativa de la Comisión- junto con elementos característicos de la coordinación de políticas nacionales –la función de guía y de orientación del Consejo Europeo, la escasa participación del PE⁸⁶ o la participación de los interlocutores sociales- y la novedad que

El Foro de Alto Nivel “confirmó que el consenso en torno a la Estrategia de Lisboa era muy amplio, fijó las posibles contribuciones de los distintos actores, cada uno dentro de su ámbito de actuación, y demostró la importancia de mantener un amplio debate político, de la concertación social y del diálogo social”(punto 20 de las Conclusiones).

⁸³ Conclusiones de la Presidencia, punto 7.

⁸⁴ Conclusiones de la Presidencia, punto 38.

⁸⁵ Puede verse, a este respecto, la amplia actividad de la Comisión en su sitio web, así como las propuestas contenidas al respecto en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (COM (2001) 428 final, de 25.07.01). A partir de aquí, la actividad de la Comisión en el marco de la Estrategia de Lisboa y en relación con el método abierto de coordinación resulta prácticamente inabarcable por la sucesión de informes generales al Consejo Europeo de primavera, informes a las demás instituciones y comunicaciones específicamente dedicadas a cada uno de los ámbitos de esta Estrategia. Todo ello se puede ver en el sitio Europa ahora bajo el epígrafe Crecimiento y Empleo.

⁸⁶ La necesidad de proceder a una clarificación de los actores y sus funciones en el contexto del método abierto de coordinación con objeto de incrementar su transparencia y su carácter democrático y garantizar, al tiempo, que no tiene como consecuencia la sustitución o elusión de los procedimientos y políticas comunitarias es puesta de manifiesto en los Informes finales del Grupo IV “Gobernanza

supone la incorporación de las entidades regionales y locales. El resultado es que se aparta de los esquemas institucionales del sistema comunitario y se asemeja a los modelos previos de coordinación de políticas nacionales, pero sin llegar a identificarse, en concreto, con ninguno de estos últimos.

3) Funcionalmente, se organiza como un método pragmático y flexible⁸⁷ que, por su capacidad de adaptarse a las características particulares de cada ámbito material, ha justificado el recurso al plural para referirse a la existencia de métodos abiertos de coordinación⁸⁸. Los componentes esenciales son, en cualquier caso, la elaboración de líneas directrices europeas, la plasmación de esas directrices en medidas de política nacional y regional y la organización de controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo. La secuencia es tan parecida a la coordinación de políticas nacionales prevista en otros casos, como diferente de las técnicas comunitarias, pero, distanciándose de aquéllas, carece, en particular, de un mecanismo efectivo de supervisión multilateral de la adaptación de las políticas nacionales a las directrices europeas⁸⁹. Incide, en cambio, en la importancia de los indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos, en su cotejo con los mejores, en función de las necesidades de cada Estado y de cada sector y en el método de comparación de prácticas idóneas.

4) Desde el punto de vista material, el método abierto de coordinación es el instrumento previsto con carácter principal o no, según los casos, en los siguientes

económica” (CONV 357/02, p. 6) y del Grupo XI “Europa Social” (CONV 516/1/03 REV 1, pp. 19-20). En el Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Win Kok “*Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*”, publicado en noviembre de 2004, en el marco de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, se reconoce expresamente que el PE no interviene en el método abierto de coordinación, pero, en lugar de proponer alguna modalidad de participación, entre sus recomendaciones se incluye que “haría bien en crear una comisión permanente sobre la Estrategia de Lisboa”. Es una solución insatisfactoria desde cualquier perspectiva, pero en mayor medida, si cabe, si se tiene en cuenta que el Informe Kok también recomienda “reconfigurar el presupuesto de la Unión para que refleje las prioridades de la Estrategia de Lisboa”. Si eso es lo que se pretende, habría que pensar en mejorar la posición del PE que, como componente de la diarquía presupuestaria, tiene mucho que decir y decidir en materia de presupuesto.

⁸⁷ Este método “constituye un mecanismo blando, pragmático y deliberativo para colaborar en la identificación de métodos de análisis generalmente aceptados, para compartir la información, intercambiar experiencias e impulsar la difusión de las prácticas óptimas observadas en cada ámbito de actuación (*best practices*), la emulación y la fijación de cotas de referencia (*benchmarking*) y el aprendizaje de políticas (*policy learning*) sobre las que van alcanzándose acuerdos y posiciones comunes, además de facilitar el contacto entre los agentes sociales y políticos implicados y hacer públicos los resultados de la evaluación de políticas, lo que refuerza el efecto de diseminación” (A. ESPINA MONTERO: “¿Existe un modelo europeo de empleo?: el Proceso de Luxemburgo”, *loc. cit.*, pp. 124-125).

⁸⁸ Precisamente, la existencia de esa pluralidad de métodos es la razón por la cual no se ha utilizado la abreviatura MAC para referirse al método abierto de coordinación aunque en la doctrina anglosajona se conoce como OMC (D.M. TRUBEK, L.G. TRUBEK: “Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination”, *loc. cit.*, pp. 343 y ss.).

⁸⁹ El método abierto de coordinación se considera, por ello, “une procédure informelle” de la UE (S. CAFARO: *loc. cit.*, p. 210), “a new formally non-binding but potentially important normative system” (D.M. TRUBEK, L.G. TRUBEK: *loc. cit.*, p. 343) o, como explica la Comisión, “un método flexible de gobernanza” (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social, *Documento COM (2003) 261 final*, de 27.05.2003, p. 9).

ámbitos, donde coexiste, en mayor o menor medida y con un estatuto diferente⁹⁰, con el método comunitario:

- En el marco de la sociedad de la información, el Plan de Acción Global *eEurope* se realiza utilizando “un método abierto de coordinación basado en una evaluación comparativa de las iniciativas nacionales, combinada con la reciente iniciativa *eEurope* de la Comisión y su Comunicación sobre Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información”. Junto a ello, se prevén una serie de medidas concretas en las que están implicadas las instituciones comunitarias y/o los EEMM. En ese contexto, las instituciones comunitarias tienen reconocidas competencias que, al parecer, deberán ejercerse en el marco de ese Plan Global.

- En el apartado dedicado a la creación de un espacio europeo de investigación e innovación, se prevé “fomentar el desarrollo de un método abierto de coordinación para efectuar una evaluación comparativa de las políticas nacionales de investigación y desarrollo y establecer, a más tardar en junio de 2000, indicadores para medir los resultados en distintos sectores, en especial en lo que se refiere al desarrollo de recursos humanos; y crear para junio de 2001, un cuadro europeo de indicadores sobre innovación”. En este caso, el instrumento de coordinación forma parte –y al parecer, en igualdad de condiciones-, de una relación más amplia de medidas que suponen acciones comunitarias y nacionales.

- En el punto relativo a la creación de un entorno propicio para el inicio y el desarrollo de empresas innovadoras, el método abierto de coordinación es el mecanismo previsto con carácter general para la adopción de las distintas medidas, que implican, fundamentalmente, acciones del Consejo y de la Comisión.

-En el contexto de la promoción de la integración social, el método abierto de coordinación es el instrumento ideado para las políticas de lucha contra la exclusión social⁹¹. Esa acción se suma a la inclusión de la promoción de la integración en las políticas de empleo, educación, formación, sanidad y vivienda de los EEMM que se completará a escala comunitaria con “acciones con cargo a los fondos estructurales, dentro del actual marco presupuestario”.

El método abierto de coordinación se aplica, en efecto, a un conjunto de ámbitos materiales dentro de una lista abierta con vocación de ampliarse, como demuestran las propuestas realizadas a esos efectos por la Comisión y la práctica resultante de las sucesivas reuniones del Consejo Europeo. En cada caso, la posición del método es diferente porque está previsto como instrumento único –política de empresas-, principal –sociedad de información o integración social- o como uno más de los mecanismos a disposición de las instituciones para el ejercicio de esa política –investigación e

⁹⁰ En el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (COM (2001) 428 *final*, de 25.07.01) y en su Comunicación relativa al refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social (COM (2003) 261 *final*, de 27.05.2003), la Comisión se refiere a él como un método complementario. Sin embargo, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, aparece con un estatuto poco claro porque es el instrumento principal de acción en algunos ámbitos, mientras que en otros aparece como un mecanismo más dentro de un elenco más amplio de medidas.

⁹¹ Siguiendo el punto 32 de las Conclusiones de la Presidencia, “las políticas para combatir la exclusión social deberían basarse en un método abierto de coordinación que combine los planes de acción nacionales y una iniciativa de la Comisión para la cooperación en este ámbito que deberá presentarse a más tardar en junio de 2000”.

innovación-. En este tiempo ha sido objeto de tantas críticas como parabienes⁹². En cualquier caso, es un instrumento principal de la Estrategia de Lisboa sobre la que, llegados a este punto, hay que preguntarse si, más allá de sus ambiciosos objetivos, constituye un impulso o un retroceso en el proceso de construcción europea.

4. La Estrategia de Lisboa: impulso o retroceso.

La Estrategia de Lisboa es un proyecto organizado a partir de un diagnóstico realista de las nuevas exigencias que impone la globalización y la progresiva consolidación de una economía basada en el conocimiento, así como de las carencias y límites, frente a esos nuevos retos, del modelo de construcción europea. Los objetivos extraordinariamente ambiciosos de este proyecto de modernización económica y social exigen un conjunto de acciones que superan con mucho el ámbito de competencias de la CE y de la UE. En realidad, el abanico de propuestas de la Estrategia de Lisboa concierne a ámbitos materiales que se mantienen en la esfera competencial de los EEMM, a materias que son objeto de los mecanismos de coordinación de políticas nacionales establecidos en el marco de la UE y a acciones y políticas sometidas, en régimen de competencia exclusiva, compartida o complementaria, al método comunitario. La Estrategia de Lisboa no ha supuesto una alteración del modelo de reparto competencial entre EEMM y UE, ni siquiera ha llegado a plantearse en esos términos, porque opera precisamente desde el reconocimiento de la distinta titularidad y la diferente naturaleza de los ámbitos materiales incluidos en el objetivo de modernización económica y social. A diferencia de iniciativas anteriores de similar envergadura –la consecución del mercado interior o la realización de la UEM- en las que se planteó y se decidió la atribución de nuevas competencias a la CE, salvando las distancias, la Estrategia de Lisboa se construye sobre la base del modelo de distribución de competencias existente y -lo que resulta más significativo-, sin plantearse la posibilidad de nuevas atribuciones competenciales a la CE/UE, a pesar de tratarse de un conjunto de reformas estructurales y a pesar de la necesaria implicación en ese proyecto de los principales ámbitos competenciales comunitarios. La Estrategia de Lisboa constituye, como explica G. Matías Clavero, “el más amplio y coherente conjunto de reformas estructurales adoptado por la Unión Europea tras la creación de las propias Comunidades Europeas y el lanzamiento de la unión monetaria”. Supone, como advierte el mismo autor, “un intento de cambiar las infraestructuras y las instituciones o superestructuras para que mejoren las relaciones. Y no sólo las relaciones de producción, sino el conjunto más amplio posible de relaciones económicas, sociales y

⁹² Tres meses después, en la reunión del Consejo Europeo de Santa Maria de Feira, los días 19 y 20 de junio de 2000, ya se hace referencia al “desarrollo y la mejora, desde el punto de vista metodológico, del método de coordinación abierto” (apartado 38 de las conclusiones de la Presidencia). La Comisión se pronuncia sobre la necesidad de racionalización del método, entre otras, en su Comunicación relativa al refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social, (*Documento COM (2003) 261 final*, de 27.05.2003). En un documento sobre el método abierto de coordinación enviado al Grupo XI “Europa Social” de la Convención Europea por J. Wuermeling se evidencian algunas de las principales deficiencias de fondo y de forma de este método considerado burocrático, opaco y centralizado y “democratically questionable”, que “it undermines the efforts for a clearer separation of the powers of the EU on the one hand and the Member States on the other because it does not respect the limits on the EU’s powers laid down in the Treaties”, además de que “the various decision-making levels are mixed” ((WG XI- WD 24, pp. 4-6).

políticas”⁹³. Surge, con esto, un primer motivo de preocupación: una estrategia de esta envergadura se desarrolla sin otorgar prioridad al método comunitario en su condición original y tradicional de núcleo gravitatorio de la construcción europea y, además, pone a ese método al servicio de un proyecto construido sobre la base del principio de coordinación voluntaria de políticas.

La Estrategia de Lisboa sitúa el centro gravitatorio de la construcción europea –que durante la mayor parte de su historia se ubicaba en las CCEE para desplazarse después a la UE- en un punto indefinido e impreciso entre los propios EEMM y la UE, básicamente, por tres motivos: porque está prevista una acción europea, porque esa acción no se traduce en nuevas atribuciones competenciales a la CE y porque, en consecuencia, esa acción debe organizarse siguiendo técnicas diferentes del método original comunitario e, incluso, de las fórmulas preexistentes de coordinación. En Maastricht, el mantenimiento de las competencias estatales había implicado la opción por una técnica de coordinación de políticas nacionales -que opera sobre la base de la adopción de orientaciones generales o directrices por las instituciones europeas y la supervisión multilateral de su adaptación a las políticas nacionales de los EEMM- que se formaliza jurídicamente en el Tratado en el marco de un objetivo diseñado en ese mismo Tratado y que coexiste, al menos en paridad de condiciones, con el método comunitario. En los Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia, como se ha visto, se inicia una dinámica distinta en la que se manifiesta la tendencia a eludir la formalización jurídica de los compromisos en el Tratado. La Estrategia de Lisboa sitúa el ambicioso objetivo de la modernización económica y social fuera de los Tratados, da prioridad a las técnicas de coordinación voluntaria de políticas y no garantiza una coexistencia pacífica con el método comunitario desde el momento en que pone sus instrumentos y a sus instituciones al servicio de ese objetivo. No es sólo, como pudiera parecer, una cuestión de convivencia de diversas técnicas sino un problema derivado del hecho de que resulta difícil seguir confiando en la inmunidad del método comunitario en este nuevo contexto diseñado por la Estrategia de Lisboa. Esta Estrategia traduce un nuevo objetivo y una voluntad de reforma estructural económica, social y política, global, realizada al margen de los Tratados y dentro de la cual tiene cabida el método comunitario, pero se priorizan las técnicas de coordinación por tratarse de un proyecto que excede el ámbito competencial de la CE, pero respecto del que no se ha planteado la posibilidad de utilizar, como en proyectos anteriores –el mercado interior o la UEM-, la vía de la atribución competencial a la CE, esto es, la utilización del método comunitario. Surge, con ello, un segundo y mayor motivo de preocupación: no sólo se desplaza el método comunitario, sino que, además, se elude la formalización jurídica en el Tratado de este proyecto global de modernización económica y social que va a marcar el nuevo rumbo de la construcción europea.

La localización de la Estrategia de Lisboa en el marco de la UE, a pesar de su exacerbado componente interestatal, es tan lógica –a estas alturas, y a pesar de todo, carecería de sentido una acción europea de los EEMM fuera de la UE-, como potencialmente perniciosa. Sin entrar, por ahora, en otros argumentos, con carácter general, la UE se convierte en la cara visible y, por ello, en la responsable primera y última de una actividad que -en lugar de ser el resultado del ejercicio de sus propias

⁹³ G. MATÍAS CLAVERO: “LA Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía”, *El modelo económico de la Unión Europea*, Boletín Económico ICE, nº 820, enero-febrero 2005, p. 169.

competencias, con sus instituciones, sus procedimientos, sus actos y su control jurisdiccional, de conformidad con el método comunitario-, deriva principalmente de la coordinación de políticas nacionales de sus EEMM y, en consecuencia, va a depender de la voluntad y de la capacidad de los EEMM para coordinar sus políticas nacionales. Reside aquí un tercer motivo de preocupación: la UE está llamada a aparecer como el sujeto autor y responsable del conjunto de objetivos y políticas de Lisboa –y cabe suponer que, sobre todo, de sus carencias, limitaciones y errores- cuando, en realidad, la autoría y la responsabilidad corresponden prioritariamente a los EEMM por tratarse de una Estrategia basada en la coordinación de las políticas nacionales.

El método abierto de coordinación, como instrumento nuevo, característico y principal de la Estrategia de Lisboa y más allá de su valor o de sus méritos, contribuye a aumentar las dudas y la preocupación sobre los efectos de la Estrategia de Lisboa sobre el conjunto del proceso de construcción europea. En primer lugar, este método introduce una mayor complejidad y una menor transparencia en el sistema de delimitación vertical y horizontal de competencias, porque se articula como una actividad de coordinación cuya titularidad corresponde a los EEMM y a la UE, con la participación activa de otros sujetos, pero cuyo ejercicio efectivo se atribuye esencialmente a algunas de las instituciones de la UE. En segundo lugar, se organiza en torno al Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión, sin que se haya previsto la participación del PE y menos aún la posibilidad de un control jurisdiccional del TJCE, creando un modelo de funcionamiento institucional paralelo al previsto en los Tratados y potencialmente capacitado para afectar al equilibrio institucional en ellos establecido. En tercer lugar, este método se aplica a un conjunto de ámbitos materiales con un estatuto diferente, según los casos, pero con una cierta tendencia a identificarlo como el instrumento básico o el instrumento global en materias respecto de las cuales también se establecen medidas comunitarias, de manera que el recurso al método comunitario en el marco de las competencias de la CE se sitúa en un marco de acción más amplio decidido con el método abierto de coordinación, lo que supone, en principio, una subordinación de aquel a éste otro. En definitiva, es un método que contribuye a alimentar la confusión en el plano competencial, institucional e, incluso, normativo si a través de ese método se deciden las acciones a seguir en el marco comunitario⁹⁴.

Hasta aquí y sin entrar en su desarrollo posterior⁹⁵, la valoración que merece la Estrategia de Lisboa se resume en dos puntos: un avance extraordinario en los objetivos y un retroceso alarmante en los medios, en la medida en que la coordinación de políticas nacionales constituye el fundamento principal de esa Estrategia desplazando el protagonismo del método original comunitario. La coordinación de políticas nacionales es, además, formalizada jurídicamente en las disposiciones del TCUE.

⁹⁴ En el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (COM (2001) 428 *final*, de 25.07.01), la Comisión se ha preocupado de explicar las circunstancias que justifican el empleo del método abierto de coordinación con la intención de preservar el ámbito de actuación del método comunitario, pero resulta difícil confiar en la inmunidad del método comunitario. El PE también ha insistido que “el método abierto de coordinación no debe convertirse en un procedimiento legislativo paralelo, pero encubierto que socave los procedimientos establecidos en el Tratado CE” (Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del método abierto de coordinación, *Diario Oficial* n° 068 E de 18.03.2004, p. 605).

⁹⁵ Sobre el desarrollo de la Estrategia de Lisboa me remito al último apartado de este trabajo relativo a su reactivación.

IV. EL TCUE Y LA REACTIVACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Desde el año 2000 hasta 2005, la Estrategia de Lisboa se ha desarrollado con resultados generalmente dispares pero, en cualquier caso, escasamente perceptibles en cuanto sus efectos y poco visibles en el contexto general de las actividades de la UE. En este tiempo, la reforma de Niza, la ampliación de la UE a diez nuevos EEMM y, sobre todo, la elaboración del TCUE han copado el protagonismo, sin que haya faltado tampoco, en este período, un debate político que, con ocasión de la crisis de Irak y con el apoyo inestimable de la Administración de EEUU, consiguió dividir a los países europeos catalogándolos en una “vieja” y en una, supuestamente, “nueva” Europa. No ha sido un debate sin consecuencias porque, si se ha mantenido aletargado durante la elaboración del TCUE, sus efectos se han vuelto a sentir tras los resultados negativos de los *referénda* celebrados en Francia y Holanda. Mi impresión es que entre los componentes de aquella nueva Europa –en particular, claro está, el Reino Unido- hay una intención clara de aprovechar la ocasión para impulsar esa idea de Europa que han defendido desde los orígenes mismos del proceso de construcción europea: una idea de Europa que se encuentra mejor reflejada en la Estrategia de Lisboa que en el TCUE.

1. La coordinación de políticas nacionales en el TCUE.

El TCUE procede a una ordenación general del sistema de competencias de la nueva UE en el Título III de la Parte I, donde se agrupan el conjunto de disposiciones que constituyen la esencia y el núcleo constitucional de este nuevo modelo de organización. Las normas del Título III se completan, siguiendo lo previsto en el artículo I-12.6, con las disposiciones de la Parte III del TCUE donde se determinan el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la UE⁹⁶.

El Título III de la Parte I del TCUE comprende los artículos I-11 a I-18 donde se establecen los componentes estructurales del sistema: el origen de las competencias –el principio de atribución-, los principios rectores de su ejercicio –subsidiariedad y proporcionalidad-, las categorías de competencias y la llamada cláusula de flexibilidad

⁹⁶ Esta construcción dual del régimen jurídico de las competencias en dos partes diferenciadas del Tratado, a pesar de algunas carencias e incongruencias, constituye un acierto por varias razones: 1) porque esa diferenciación formal traduce, en realidad, una diferencia de naturaleza de las disposiciones contenidas en el Título III de la Parte I y en la Parte III, en la medida en que las primeras responden a una lógica constitucional, mientras que las normas de la Parte III siguen mediatizadas, a pesar de su formulación en el texto constitucional, por la lógica funcional característica del proceso de integración; 2) porque las disposiciones de la Parte III tienen un contenido jurídico esencialmente material que no introduce, en términos generales, cambios substanciales respecto de lo previsto en los actuales Tratados, mientras que las disposiciones del Título III de la Parte I son el resultado de una operación de articulación constitucional del sistema de competencias realizada sobre la base de aquellas disposiciones, de su interpretación jurisprudencial y de la práctica institucional con la intención de identificar, desde una perspectiva constitucional, los componentes estructurales del sistema competencial; y, 3) porque con esta reglamentación, que diferencia y cualifica las disposiciones de esencia constitucional respecto de las restantes, se consigue superar una de las disfunciones más acusadas de los actuales Tratados, en particular, del TCE en la medida que, como expresión del derecho originario, es un conjunto normativo en el que cabe identificar normas de naturaleza internacional, constitucional y reglamentaria, contribuyendo por ello en escasa medida a la claridad y coherencia del sistema comunitario como ordenamiento jurídico (M. ROBLES CARRILLO: “La articulación jurídica del sistema de competencias en la Unión Europea: el Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, N° 4, 2004, <http://www.iustel.com>).

que es la sucesora del actual artículo 308. El artículo I-12 se ocupa de establecer las categorías de competencias, procediendo a la identificación y definición de las siguientes: las competencias exclusivas, las competencias compartidas, la competencia de coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros, la competencia en política exterior y de seguridad y las acciones de la Unión “con el fin de apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros”. De este modo, junto a las tradicionales competencias exclusivas y compartidas y junto a la impenitente cooperación en materia de PESC, el TCUE procede a la formalización jurídica expresa de dos categorías de competencias basadas en la coordinación: la coordinación de políticas nacionales del artículo I.15 y las acciones de apoyo, coordinación o complemento del artículo I-17.

A) La coordinación de políticas nacionales del artículo I-15

La coordinación de políticas nacionales es una categoría de competencias definida en el apartado 3 del artículo I-12, en el artículo I-15 y en las disposiciones correspondientes de la Parte III del TCUE⁹⁷. El artículo I-12.3 establece que “Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en la Parte III, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia”. El artículo I-15 identifica, por su parte, tres ámbitos materiales de coordinación: política económica, política de empleo y política social. En el caso de la política económica, según el apartado 1 del artículo I-15, son los EEMM quienes coordinarán sus políticas “en el seno de la Unión” y será el Consejo quien adoptará medidas “en particular las orientaciones generales de dichas políticas”. En cambio, el apartado 2 dispone que la UE “tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones generales de dichas políticas”. En el apartado 3 se establece que “la Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros”.

La lectura de estas disposiciones del Título III permite extraer algunas conclusiones: 1) la coordinación de políticas nacionales adquiere la condición de “categoría” competencial de la UE; 2) la actividad de coordinación está prevista, salvando la incongruencia entre el artículo I.12.3 y el I-15, en política económica, política de empleo y política social, pero conviene tener presente dos datos: de un lado, el empleo, además de ser objeto de coordinación, permite el ejercicio de una competencia complementaria de la UE –en sintonía con lo previsto en el Tratado de Ámsterdam-, que no se incluye, sin embargo, entre las acciones de apoyo, coordinación y complemento del artículo I-17⁹⁸; y, de otro lado, la política social “en los aspectos

⁹⁷ Las disposiciones de la Parte III del TCUE no responden a la sistemática que cabría esperar del tratamiento conjunto de la política económica, social y de empleo en el Título III de su Parte I. El Título III de la Parte III, relativo a las políticas y acciones internas, dedica su Capítulo II a la política económica y monetaria, mientras que la política social y el empleo se sitúan en el Capítulo III titulado “Políticas en otros ámbitos”.

⁹⁸ El empleo es objeto de regulación en los artículos III-203 a III-208. El artículo III-206 establece el procedimiento de coordinación de políticas nacionales en materia de empleo como hace su predecesor el artículo 128 TCE. Por su parte, el artículo III-207 se ocupa de las competencias de apoyo y de fomento de la UE que el artículo 129 TCE atribuye a la CE. Aunque es lógico que se regulen conjuntamente, por tratarse del mismo ámbito material, resulta evidente que no todas las competencias de apoyo, fomento y coordinación de la UE han sido definidas en el artículo I-17 y desarrolladas en el Capítulo V de la Parte

definidos en la Parte III” es una competencia compartida entre la UE y los EEMM según lo dispuesto en el artículo I-14.2⁹⁹; 3) la actividad de coordinación parece operar de modo diferente en cada uno de esos ámbitos porque, según cual sea, coordinan los EEMM en el seno de la UE –política económica (artículo I-15.1)-, o es la UE quien “tomará medidas para garantizar la coordinación” –política de empleo (artículo I-15.2)- o es la UE quien “podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación” –política social (artículo I-15.3)-. Las disposiciones de la Parte III tampoco explican donde estriba, de haberla, la diferencia y la razón de esa atribución de la titularidad de la actividad de coordinación. La cuestión se complica, además, si se tiene en cuenta que, junto a la coordinación prevista en el artículo I-15, el artículo I-17 del TCUE establece las acciones de apoyo, coordinación y complemento de la UE.

B) Las acciones de apoyo, coordinación o complemento del artículo I-17.

El artículo I-12.5 prevé que, en determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en la Constitución, la Unión dispondrá de competencia “para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos”¹⁰⁰. Esta precisión en cuanto a la no sustitución de las competencias estatales abunda en la naturaleza funcional de las competencias atribuidas a la UE que se ejercerán respecto de los ámbitos materiales enumerados en el artículo I-17: la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa.

La lectura de las disposiciones de la Parte III del TCUE relativas a la competencia de apoyo, coordinación y complemento pone de manifiesto la variedad y la diversidad de medidas previstas en cada uno de los ámbitos materiales de acción, que impiden afirmar que esa categoría competencial responda a un régimen jurídico único o uniforme por el alcance efectivo de la competencia, las medidas previstas o el tipo de acción atribuida a la UE. Sólo tienen en común el hecho de que se trata de ámbitos que se mantienen en la esfera competencial de los EEMM y respecto de los cuales no cabe

III donde se contienen las disposiciones relativas a los ámbitos en los que la UE puede realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento.

⁹⁹ La situación de la política social es especialmente confusa. Es un ámbito de coordinación de políticas nacionales según el artículo I-15.3, pero no está reconocido como tal en el artículo I-12.3. Es una competencia compartida en los aspectos definidos en la Parte III, según el artículo I-14.2. Atendiendo a las disposiciones de la Parte III y, en concreto, la sección 2ª del Capítulo III, relativa a la política social, cuenta con una primera disposición de carácter general sobre los objetivos –el artículo III-209- e inmediatamente, a continuación, el artículo III-210 establece que para la consecución de dichos objetivos “la Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos”.

¹⁰⁰ Esta escueta formulación de la competencia de la UE pone de manifiesto la dificultad que encierra su conceptualización jurídica, que ya se hizo patente en los trabajos de la Convención Europea. En el Informe elaborado por el Grupo V “Competencias Complementarias” se avanzan algunos rasgos de caracterización sobre los que existe acuerdo, pero que distan mucho de ser una definición jurídica de esa categoría competencial. Según ese Informe, “- Las medidas de apoyo corresponden a disposiciones del Tratado que otorgan a la Unión la facultad de adoptar determinadas medidas de poca intensidad con respecto a políticas de las que siguen siendo responsables los EEMM y en las que no han transferido sus competencias legislativas a la Unión; - Las medidas de apoyo permiten a la Unión secundar y completar las políticas nacionales cuando existe un interés común de la Unión y de los EEMM de proceder de esta manera; - Las medidas de apoyo pueden adoptar la forma de ayuda económica, cooperación administrativa, proyectos piloto, directrices u otras muchas formas, inclusive el método abierto de coordinación.” (Informe final del Grupo V “Competencias complementarias”, CONV 375/1/02, REV 1, pp. 3-4).

la posibilidad de armonización de las disposiciones legales y reglamentarias nacionales¹⁰¹. En efecto, en términos necesariamente resumidos y en progresión ascendente desde las menores a las mayores atribuciones de la UE, la situación es la siguiente:

- El artículo III-285, relativo a la cooperación administrativa, reconoce que la acción de la UE consistirá en “respaldar los esfuerzos de los Estados” para mejorar su capacidad administrativa, “facilitar el intercambio de información y funcionarios” y “apoyar programas de formación”.

- Apoyar, fomentar y complementar la acción de los Estados es el contenido de la competencia asignada a la UE en materia de protección civil (artículo III-284), formación profesional (artículo III-283), educación, juventud y deportes (artículo III-282), turismo (artículo III-281) y cultura (artículo III-280). A ello se suma la función de propiciar la cooperación con terceros Estados y OI en materia de cultura, educación y formación profesional.

- En materia de industria y de salud pública, la situación es diferente porque se establece, además, una coordinación de políticas que responde a los parámetros del método abierto de coordinación. En industria, el artículo III-279 menciona las competencias de apoyo y prevé, en su apartado 2, que los EEMM se consultarán mutuamente “en colaboración con la Comisión y, siempre que sea necesario, *coordinarán sus acciones*. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos”. Por su parte, en salud pública, el artículo III-278 prevé que la acción de la UE “complementará las políticas nacionales, “fomentará la cooperación entre los Estados” y propiciará la cooperación internacional. Pero, además, como en el caso anterior, aunque con alguna diferencia de redacción, el apartado 2 establece que los EEMM, en colaboración con la Comisión, “*coordinarán entre sí sus políticas y programas respectivos en los ámbitos a que se refiere el apartado 1*. La Comisión, en estrecho contacto con los Estados miembros, podrá tomar cualquier iniciativa adecuada para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar lo elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos”. Las dos disposiciones -el artículo III-278 y el III-279- establecen un método abierto de coordinación con la particularidad de que, a diferencia del original de Lisboa, en los dos casos se prevé informar “cumplidamente” al PE. No son éstas, sin embargo, las únicas disposiciones del TCUE que recuerdan sospechosamente al método abierto de coordinación, ni siquiera las únicas que establecen una coordinación.

C) Valoración de las disposiciones sobre coordinación del TCUE.

Las disposiciones del TCUE en materia de coordinación de políticas nacionales sugieren algunas reflexiones críticas:

¹⁰¹ Siguiendo el párrafo segundo del artículo I-12.5, “los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de la Parte III relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

- La formalización jurídica en el TCUE de competencias de coordinación tiene el valor de reconocer su existencia -como se reconocen mediante su formulación positiva, por vez primera, las competencias exclusivas y compartidas- contribuyendo con ello a la claridad y transparencia del modelo de delimitación de las competencias entre la UE y sus EEMM. Pero supone, al mismo tiempo, consolidar una situación –el mantenimiento de competencias estatales y su articulación en el seno de la UE a través de la técnica de coordinación- en la que ni siquiera se ha planteado, como mera hipótesis de trabajo, la posibilidad de aplicar el método de integración comunitario. De hecho, como es bien sabido, sólo se procede a la comunitarización mediante su definición como competencia compartida del conjunto del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (artículo I-14.2).

- La actividad de coordinación no se formaliza en una única categoría competencial, sino a través de dos modalidades competenciales diferenciadas jurídicamente pero, de facto, difícilmente diferenciables: la coordinación de políticas nacionales del artículo I-15 y las acciones de apoyo, coordinación y complemento del artículo I-17. La repetición de la expresión “coordinación” en ambas disposiciones no ayuda precisamente a la comprensión y diferenciación de ambas categorías. Si se recurre con esa intención a la Parte III, el resultado es que las acciones previstas en el artículo I-17 se traducen en un conjunto multiforme y diverso de medidas en el que cabe distinguir, de un lado, aquellas que se limitan a apoyar, fomentar y complementar la acción de los EEMM y, de otro, dos casos concretos –salud pública e industria- en los que se habla expresamente de coordinación y se diseña un método abierto de coordinación. El régimen en materia de empleo es sintomático de esa situación de confusión: en *Ámsterdam* se definía como un ámbito de coordinación de políticas nacionales y como una competencia complementaria de la CE, pero en el TCUE se mantiene como una competencia de coordinación en el artículo I-15 y no se regula en el artículo I-17, que es donde se ha localizado el grueso de las competencias complementarias que correspondían a la CE. Las disposiciones de la Parte III sobre empleo, los artículos III-203 a III-208, ponen de manifiesto que se mantiene aquella doble condición original como objeto de coordinación –artículo III-206- y como competencia complementaria –artículo III-207- que permite a la UE establecer medidas de fomento siguiendo el esquema de funcionamiento del método abierto de coordinación¹⁰².

- La coordinación de políticas nacionales no se agota, sin embargo, ni se limita a los tres ámbitos materiales del artículo I-15, ni siquiera a los previstos en el artículo I-17. Hay una coordinación de políticas de los EEMM en materia de redes transeuropeas (artículo III-247.3) y en investigación, desarrollo tecnológico y espacio (artículo III-250), en este caso, en la línea del método abierto de coordinación, a pesar de tratarse de competencias compartidas¹⁰³. También es una competencia compartida “la política social, en los aspectos definidos en la Parte III” (artículo I-13.2), pero el artículo I-15.3 incluye una coordinación de las políticas sociales de los EEMM que, si embargo, no

¹⁰² De acuerdo con el artículo III-207, “La ley o la ley marco europea podrá establecer medidas de fomento para propiciar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar su acción en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar el intercambio de información y buenas prácticas, facilitando análisis comparativos y asesoramiento, así como promoviendo planteamientos innovadores y evaluando experiencias, en particular mediante proyectos piloto”.

¹⁰³ En el caso de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, el artículo I-14.3 establece expresamente que el ejercicio de las competencias por la UE no puede tener por efecto impedir a los EEMM ejercer la suya. No hay, sin embargo, una previsión similar en materia de redes transeuropeas.

está prevista en el apartado 3 del artículo I-12 que, al definir las categorías de competencias, sólo se refiere a la coordinación de las políticas económicas y de empleo¹⁰⁴. Con esos ejemplos se pone de manifiesto que la coordinación es un instrumento que no se limita a los ámbitos previstos en el artículo I-15 o, incluso, en el artículo I-17, sino que también interviene respecto de ámbitos de competencia compartida, de manera que el esquema aparentemente sencillo y vocacionalmente transparente diseñado en el Título III de la Parte I del TCUE se materializa, una vez confrontado con las disposiciones de la Parte III, como un sistema considerablemente más complejo.

- El TCUE no ha procedido a la formalización jurídica general del método abierto de coordinación, a pesar de las recomendaciones realizadas al respecto en el marco de la Convención Europea y por el propio PE¹⁰⁵, a pesar de haber positivado ese método en algunos ámbitos materiales concretos y a pesar, también, de constituir el instrumento por excelencia de la Estrategia de Lisboa, respecto de la cual, en el momento de adopción del TCUE, en Roma en octubre de 2004, ya se habían lanzado propuestas para su reactivación.

En la Declaración relativa al artículo III-184 del TCUE, el Consejo Europeo reafirma su adhesión a los objetivos de la Estrategia de Lisboa¹⁰⁶. En el contexto creado por la crisis del TCUE, la reactivación de la Estrategia -iniciada con anterioridad y decidida en marzo en la reunión de primavera del Consejo Europeo- adquiere una nueva dinámica y otro significado. Se convierte en una respuesta al fracaso del TCUE.

2. La reactivación de la Estrategia de Lisboa.

¹⁰⁴ La política social se regula en los artículos III-209 a III-219. El artículo III-210 establece que la UE “apoyará y complementará la acción de los EEMM en una serie de ámbitos en los que podrá utilizar dos instrumentos jurídicos: 1) una ley marco europea con normas mínimas; y 2) una ley o una ley marco europea para establecer medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los EEMM “mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y buenas prácticas, promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias”. El fantasma del MAC y la propia Estrategia de Lisboa se ciernen sobre la política social. Los únicos ámbitos en los que está prevista esta segunda posibilidad pero se excluye la adopción de una ley marco con normas mínimas son, precisamente, la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social, temas prioritarios de la Estrategia de Lisboa. Junto a ello, según la Declaración nº 18 relativa a las disposiciones de la Constitución, “La Conferencia confirma que las políticas descritas en el artículo III-213 son en lo esencial competencia de los Estados miembros. Las medidas de fomento y de coordinación que hayan de tomarse a escala de la Unión de conformidad con lo dispuesto en ese artículo revisten un carácter complementario. Pretenden reforzar la cooperación entre Estados miembros y no armonizar los sistemas nacionales. Las garantías y los usos vigentes en cada Estado miembro en lo referente a la responsabilidad de los interlocutores sociales no se verán afectadas. La presente Declaración se entiende sin perjuicio de las disposiciones de la Constitución que atribuyen competencias a la Unión, incluido el ámbito social”.

¹⁰⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del método abierto de coordinación, *Diario Oficial* nº 068 E de 18.03.2004, pp. 604-605. Sobre la coordinación de las políticas nacionales y el MAC puede verse la nota enviada desde la Secretaría de la Convención Europea al Grupo “Gobernanza económica”, el 17 de septiembre de 2002, titulada “La coordination des politiques nationales: la méthode ouverte de coordination” (WG VI – WD 15).

¹⁰⁶ Dice textualmente que la Conferencia reitera “su adhesión a los objetivos de la estrategia de Lisboa: creación de empleo, reformas estructurales y cohesión social”.

La Estrategia de Lisboa, adoptada en el año 2000, ha sido objeto de una revisión intermedia en 2005. En los cinco años transcurridos desde su adopción se han sucedido, con diferente efectividad y mayor o menor intensidad, las distintas acciones previstas en el marco de la modernización económica, social y medioambiental¹⁰⁷, pero el balance es, fundamentalmente, negativo. Siguiendo los datos ofrecidos por la Comisión, la Estrategia comprende 28 objetivos principales y 120 sub-objetivos con 117 indicadores y supone un sistema de información para los 25 EEMM con un total de 300 informes anuales “qui manifestement ne sont pas consultés”¹⁰⁸.

El Consejo Europeo se ha ocupado de la Estrategia de Lisboa en todas sus sesiones y, de modo particular, por ser su objeto, en las reuniones de primavera consagradas a asuntos económicos y sociales. La Comisión no ha cesado de presentar comunicaciones, propuestas e iniciativas sobre la Estrategia en su conjunto o sobre sus distintos ámbitos materiales. La Estrategia de Lisboa acumula, sin embargo, un déficit negativo. Así se hace constar, en julio de 2003, en el llamado Informe Sapir¹⁰⁹, elaborado para la Comisión por un Grupo de Alto Nivel encargado de realizar un análisis independiente del grado de consecución de los objetivos de Lisboa¹¹⁰. En el mismo sentido se manifiesta, un año después, el Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Win Kok “*Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*”, publicado en noviembre de 2004, que se ocupa de realizar un primer balance a mitad de camino de la Estrategia de Lisboa mediante una evaluación independiente¹¹¹. La situación política y las condiciones económicas adversas, desde su

¹⁰⁷ En su reunión de Gotemburgo, los días 15 y 16 de junio de 2001, el Consejo Europeo “acuerda una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa y adopta una nueva orientación de la definición de políticas”.

¹⁰⁸ Todos los desarrollos de la Estrategia de Lisboa pueden seguirse en la dirección establecida al efecto por la Comisión http://www.europa.eu.int/comm/crecimiento_y_empleo/index_en.html.

¹⁰⁹ El Informe Sapir puede consultarse en <http://www.euroactiv.com/mdbtext/innovation/sapirreport.pdf>.

¹¹⁰ El Informe Sapir no ha estado exento de polémica, entre otras razones, porque sus propuestas suponían una redistribución del presupuesto comunitario que afectaría esencialmente a las políticas comunitarias clásicas, pues se trataría de organizar el presupuesto comunitario en función de los objetivos de Lisboa. Según los términos de este Informe, los principales problemas para la consecución de esos objetivos son la sostenibilidad del modelo social europeo y la ampliación que traerá consigo importantes diferencias económicas. En sus recomendaciones defiende mantener los tres pilares económicos de la UE -la política microeconómica con el mercado interior, la política macroeconómica con la UEM y la política de solidaridad que debe orientarse hacia el ámbito interpersonal, en lugar del interterritorial- y añadir nuevas políticas. Con vistas al objetivo de modernización propone, además, la creación de tres nuevos fondos: 1) un fondo de crecimiento destinado a financiar la investigación, desarrollo e innovación, educación y formación e infraestructuras; 2) un fondo de convergencia dirigido a apoyar a los EEMM con menores ingresos en su esfuerzo de convergencia con los restantes; y 3) un fondo de reestructuración con el objetivo de facilitar el proceso de redistribución de recursos.

¹¹¹ El Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Win Kok “*Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*”, contiene un análisis exhaustivo de los logros, las debilidades y las carencias de la Estrategia de Lisboa, pero, también, supone una defensa acérrima de este proyecto porque se considera “que ha sido y es la mejor respuesta de Europa” a los múltiples retos exteriores e internos de una economía del conocimiento capaz de generar crecimiento y empleo. Por ello, según los términos del Informe Kok, “debe aplicarse colectivamente en toda Europa si se desean obtener los máximos beneficios”. Los EEMM “deben sentir esa Estrategia como propia” y “la Comisión Europea debe estar preparada para citar y criticar a quienes no la apliquen correctamente, y para felicitar a quienes sí lo hagan”. El problema estriba en que el Informe Kok asume una concepción del estadio actual y del futuro de esa Estrategia que ilustra suficientemente acerca de sus consecuencias sobre el conjunto del proceso de construcción europea. Resulta especialmente ilustrativo, en primer lugar, que la Estrategia

puesta en marcha, han dificultado la aplicación de una Estrategia que, como advierte certeramente la Comisión -y no es la única-, adolece de un serio problema de fondo y de forma: es “un programa político que presenta una sobrecarga de actividades, una deficiente coordinación y prioridades en conflicto”¹¹², a lo que se suma la dosis justa de “ausencia de voluntad política” para explicar el fracaso a medio término de la Estrategia y la urgencia con la que se plantea su reactivación. El primer paso en esta dirección se ha dado en la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2005, que se hace eco de las comunicaciones de la Comisión y de los informes independientes que defendían esa opción.

El Consejo Europeo, en su sesión de primavera, celebrada en Bruselas los días 22 y 23 de marzo de 2005, tras constatar los progresos como, también y sobre todo, las lagunas y retrasos en su aplicación, afirma que “es indispensable reactivar sin tardanza la Estrategia de Lisboa y proceder a una reorientación de las prioridades en dirección al crecimiento y el empleo”¹¹³. Para alcanzar sus objetivos, la Unión “debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados -incluida la política de cohesión- en las tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible”. Los gobiernos de los EEMM, junto con todos los demás actores interesados -parlamentos, órganos regionales y locales, interlocutores sociales, sociedad civil- están llamados a “participar activamente” en la realización de esos objetivos.

En primavera, cuando aún se sucedía sin sobresaltos el proceso de ratificación del TCUE, el Consejo Europeo ratifica el informe del Consejo (Ecofin) de 20 de marzo de

de Lisboa se define expresamente como una coordinación voluntaria de políticas, que debe basarse en una combinación del tradicional “método comunitario” de legislación de la UE presentado por la Comisión y del “método de coordinación abierto”. En segundo lugar, según los términos del Informe, la Comisión debe ejercer una función de coordinación del proceso “garantizando que los Estados miembros disponen de plena información acerca de los progresos registrados y las políticas aplicadas”, y una función de vigilancia destinada a estimular y generar “el control mutuo necesario para la realización de los objetivos mediante la publicación de los resultados obtenidos por cada Estado miembro”. Si esas funciones particulares no generasen dudas -que deben generarlas-, en cualquier caso, resulta preocupante que deba ejercerlas, como advierte textualmente el Informe Kok, “sin dejar de velar porque los ámbitos de su competencia, en particular el mercado único y la política de competencia, refuercen los objetivos de Lisboa mediante la aplicación del “método comunitario”. Parece evidente la voluntad de subordinar este método a los objetivos de aquel proceso y la intención de implicar, a esos efectos, a la Comisión. Este aumento de sus atribuciones -en el plano de la coordinación-, no es siempre y necesariamente mejor que el mantenimiento y la consolidación de las prerrogativas con las que cuenta en el marco comunitario. En tercer lugar, la Estrategia de Lisboa no se define como un objetivo puntual que haya que dar por finalizado en 2010, en función de que se hayan cumplido o no los objetivos, sino que constituye “un proceso continuo dirigido a asegurar el futuro de Europa como una economía de gran productividad, alto valor añadido y elevado índice de empleo”. Por ello, “el proceso no terminará en una fecha concreta, sino que estará continuamente sujeto a renovación, reevaluación y replanteamiento de sus compromisos”. Esta idea de continuidad sería valiosa si no resultase preocupante, desde una perspectiva comunitaria, por identificar este proceso como el instrumento para diseñar el futuro económico y social de Europa, por establecerlo con carácter indefinido y porque, a pesar de la propuesta de renovación y replanteamiento, en ningún momento se hace referencia, ni siquiera de modo hipotético, por si fallan las técnicas previstas de coordinación, a un eventual recurso al método comunitario. La opción comunitaria queda, en principio, plenamente descartada.

¹¹² Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa", *Documento COM (2005) 24 final* de 2.2.2005.

¹¹³ Punto 5 de las Conclusiones de la Presidencia.

2005 titulado "Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento" -que actualiza y completa el PEC-, adopta un Pacto Europeo para la Juventud¹¹⁴ y, sobre todo, decide reactivar la Estrategia de Lisboa como asociación para el crecimiento y el empleo. La reactivación de la Estrategia de Lisboa se traduce en tres operaciones principales: 1) la definición de los "los ejes esenciales de la reactivación"¹¹⁵; 2) el fortalecimiento del pilar medioambiental de la Estrategia de Lisboa¹¹⁶; y 3) la introducción de un dispositivo simplificado de coordinación que constituye la principal aportación realizada con la intención de "mejorar la gobernanza". Antes de abordar ese nuevo mecanismo, hay que referirse a la mejora del PEC.

A) Mejorar la aplicación del PEC.

En su sesión de primavera de marzo de 2005, el Consejo Europeo ratifica el informe del Consejo (Ecofin) de 20 de marzo de 2005 titulado "Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento" donde se realizan una serie de propuestas dirigidas a consolidar y clarificar la aplicación del PEC con un doble objetivo: mejorar la coordinación y la supervisión de las políticas económicas con arreglo al artículo 99 del Tratado y evitar déficit excesivos de conformidad con lo previsto en artículo 104.1 TCE¹¹⁷. El Consejo hace referencia expresamente a la Declaración relativa al artículo III-184 del TCUE, donde se reafirmaba la adhesión del Consejo Europeo a los objetivos de la Estrategia de Lisboa (creación de empleo, reformas estructurales y cohesión social), estableciendo, en relación con la política presupuestaria que: "La Unión tiene por objeto lograr un crecimiento económico equilibrado y la estabilidad de precios. Las políticas económicas y presupuestarias deben, por consiguiente, establecer las prioridades adecuadas en materia de reformas económicas, innovación, competitividad y fortalecimiento de la inversión y el consumo privados en las fases de débil crecimiento económico. Esto debería reflejarse en las orientaciones de las decisiones presupuestarias, tanto en el ámbito nacional como en el de la Unión, en particular mediante la reestructuración del ingreso y del gasto públicos, dentro del respeto de la disciplina presupuestaria de conformidad con la Constitución y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento."

¹¹⁴ El Pacto Europeo para la Juventud "tiene por objeto mejorar la educación, la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de los jóvenes europeos facilitando, al mismo tiempo, la conciliación entre actividad profesional y vida familiar. El Pacto debe garantizar la coherencia general de las iniciativas que deben tomarse en estos ámbitos y servir de punto de arranque a una movilización fuerte y continua a favor de los jóvenes" (Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia).

¹¹⁵ Los ejes esenciales de la reactivación son: el conocimiento y la innovación – motores de un crecimiento sostenible; un espacio atractivo para invertir y trabajar; y el crecimiento y el empleo al servicio de la cohesión social.

¹¹⁶ La Estrategia de Lisboa "se inscribe en el contexto más extenso de la exigencia de desarrollo sostenible, según la cual hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas" (punto 42 de las Conclusiones de la Presidencia). Con este objetivo se decide elaborar una declaración que, finalmente, será adoptada en la reunión celebrada en Bruselas, los días 16 y 17 de junio de 2005. En ella, el Consejo Europeo aprueba la Declaración sobre los principios rectores del desarrollo sostenible (Anexo 1 de las Conclusiones de la Presidencia).

¹¹⁷ El Consejo reitera que el PEC constituye un componente fundamental del marco macroeconómico de la UEM. La coordinación de las políticas presupuestarias y la prohibición de déficit excesivos contribuyen al logro de una estabilidad macroeconómica, garantizan una inflación y unos tipos de interés bajos y posibilitan la consecución de niveles sostenibles de crecimiento económico y creación de empleo (Anexo II a las Conclusiones de la Presidencia).

Sobre esa base, la mejora del PEC es una respuesta a la situación de crisis en la que se encuentra inmerso el Pacto por diversos motivos pero, muy especialmente, por el caso de los déficits de Francia y Alemania, que motivó un recurso de la Comisión contra el Consejo ante el TJCE, pero, sobre todo, condujo a una pérdida de credibilidad del mecanismo entre la opinión pública y un buen número de EEMM. Precisamente por ello, en su Informe, después de reiterar la validez de los criterios nominales del PEC¹¹⁸, el Consejo afirma que el PEC tiene que ser aplicado “en todos los países de una manera justa y coherente, y debe ser comprendido por la opinión pública”, reiterando que “un sistema basado en normas es la mejor garantía del respeto de los compromisos y de la igualdad de trato entre todos los Estados miembros”. A pesar de ello, reconoce que, en una UE de 25 Estados, heterogénea y diversa, es preciso tener en cuenta las diferentes situaciones económicas. Hay que garantizar un equilibrio adecuado entre el mayor grado de apreciación económica y de discrecionalidad normativa en la supervisión y la coordinación de las políticas presupuestarias y un marco jurídico simple, transparente y aplicable. Los objetivos son: subsanar las carencias, interrelacionar mejor los instrumentos para la gobernanza económica de la UE con el objeto de fomentar la contribución de la política fiscal al crecimiento económico y apoyar los avances hacia la realización de la Estrategia de Lisboa.

La reforma del PEC exige cambios legislativos en tres ámbitos principales: fortalecer la dimensión preventiva del Pacto¹¹⁹, mejorar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo¹²⁰ y mejorar la gobernanza. En cada uno de estos ámbitos se establecen reglas, compromisos o pautas de conducta de los EEMM y de la Comisión, pero es en el apartado relativo a la mejora de la gobernanza donde se dispone el marco general de acción. En ese punto se advierte expresamente que no se trata de proceder a cambios institucionales, sino de que los EEMM, la Comisión y el Consejo “deben cumplir sus responsabilidades respectivas”. Esto supone que:

1) La Comisión y el Consejo deben respetar la responsabilidad de los EEMM de aplicar las políticas de su elección dentro de los límites establecidos por el Tratado, en especial por los artículos 99 y 104, mientras que los EEMM tienen, por su parte, que cumplir con las recomendaciones del Consejo;

¹¹⁸ Según el Informe del Consejo, “los dos criterios nominales básicos del Pacto –los valores de referencia de 3% para la ratio déficit-PIB y de 60% para la ratio deuda-PIB– han demostrado su valía y siguen constituyendo la piedra angular del sistema de supervisión multilateral” (Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia).

¹¹⁹ El fortalecimiento de la dimensión preventiva del PEC supone la necesidad de operar en tres ámbitos: 1) la definición del objetivo presupuestario a medio plazo; 2) la senda del ajuste para lograr el objetivo a medio plazo; y 3) la toma en consideración de las reformas estructurales. La idea básica es que los períodos de crecimiento superior al nivel tendencial deberían utilizarse para proceder a una consolidación presupuestaria que permita evitar las políticas pro-cíclicas” (Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia).

¹²⁰ Existe acuerdo en que el procedimiento de déficit excesivo debe seguir siendo sencillo, transparente y equitativo y que el principio rector de su aplicación es la temprana corrección de un déficit excesivo. El Consejo subraya que el objetivo de este procedimiento es ayudar antes que castigar y facilitar incentivos para que los EEMM “prosigan con su disciplina presupuestaria, mediante una vigilancia acrecentada, y el apoyo y presión de sus pares”. Según el Consejo, en la verificación de déficit excesivo, habría que distinguir con claridad entre errores de planteamiento y errores de previsión y, en todo caso, aplicar las sanciones correspondientes siempre que un Estado miembro deje de cumplir las recomendaciones que se le han dirigido con arreglo al procedimiento de déficit excesivo.

2) La Comisión tiene que ejercer a tiempo su derecho de iniciativa y aplicar las normas de forma efectiva; por su parte, el Consejo y los EEMM deben respetar la responsabilidad de la Comisión como guardiana del Tratado y de sus procedimientos;

3) El Consejo tiene que hacer uso de modo responsable de su margen de discrecionalidad, al tiempo que los EEMM y la Comisión deben respetar la responsabilidad del Consejo en la coordinación de las políticas económicas de la UE y el papel que desempeña en el funcionamiento adecuado de la UEM;

4) Los EEMM, el Consejo y la Comisión deben reafirmar su compromiso de aplicar el Tratado y el PEC de manera efectiva y oportuna, mediante el apoyo mutuo y la presión mutua, y de actuar en estrecha y constructiva cooperación en el proceso de supervisión económica y fiscal, para garantizar la seguridad y la eficacia de las normas del Pacto.

La “mejora de la gobernanza”¹²¹ es un objetivo del proceso de reforma de la aplicación del PEC y “mejorar la gobernanza” es, también, un objetivo y, sin duda, la aportación principal dentro del proceso de reactivación de la Estrategia de Lisboa decidido en la reunión de marzo de 2005 del Consejo Europeo.

B) Mejorar la gobernanza en el marco de la Estrategia de Lisboa.

Con el objetivo de que las acciones de la UE y de los EEMM contribuyan en mayor medida y de manera más concreta al crecimiento y a la creación de empleo, en el marco de la reactivación de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo decide el establecimiento de un *dispositivo simplificado* al que se asigna un triple objetivo: 1) *facilitar la definición* de las prioridades respetando al mismo tiempo el equilibrio global de la estrategia y la sinergia entre sus diferentes elementos; 2) *mejorar la aplicación* de estas prioridades en el terreno velando por implicar aún más a los EEMM; y 3) *racionalizar* el procedimiento de seguimiento con el fin de comprender mejor la aplicación de la estrategia en cada país. Este dispositivo simplificado constituye un nuevo enfoque, organizado en ciclos de tres años, que consta de las siguientes etapas:

- a) El ciclo trianual se inicia con:
- la presentación de un documento de síntesis de la Comisión denominado "informe estratégico",
 - el examen del informe estratégico en las formaciones competentes del Consejo y
 - el debate en el Consejo Europeo de primavera, que establecerá las orientaciones políticas para las dimensiones económica, social y medioambiental de la Estrategia de Lisboa.
- b) El Consejo, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 99 y 128 del Tratado y basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, adoptará un conjunto de

¹²¹ La mejora de la gobernanza en el marco de aplicación del PEC se traduce en un conjunto amplio y variado de propuestas entre las que destacan las siguientes: una estrecha y constructiva cooperación entre EEMM e instituciones y una comunicación plena y oportuna en aras de la responsabilidad y la transparencia, mejorar el apoyo mutuo y aplicar la presión mutua, garantizar la complementariedad de las normas e instituciones presupuestarias nacionales con los compromisos asumidos en el PEC, la realización de un programa de estabilidad para la legislatura, la implicación de los parlamentos nacionales, la utilización de previsiones macroeconómicas fiables y la gobernanza en materia de estadísticas.

directrices integradas constituidas por dos elementos: las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE) y las directrices para el empleo (DE)¹²².

- c) Las *directrices integradas* constituyen la base para la acción posterior de los EEMM y la Comisión:
- los Estados miembros establecerán, bajo su propia responsabilidad, *programas nacionales de reforma*¹²³ y, además, “reforzarán su coordinación interna, llegado el caso mediante el nombramiento de un “coordinador nacional Lisboa”;
 - la Comisión presentará, “como réplica a los programas nacionales, un *programa comunitario de Lisboa* que cubra el conjunto de las actuaciones que deban emprenderse en el plano comunitario al servicio del crecimiento y del empleo, tomando en consideración la necesidad de que converjan las políticas”.
- d) Los EEMM presentarán a la Comisión los informes anuales sobre el seguimiento de la Estrategia de Lisboa “en un documento único que distinguirá claramente entre los distintos ámbitos de actuación y enumerará las medidas adoptadas durante los últimos doce meses para aplicar los programas nacionales”¹²⁴.
- e) La Comisión informará anualmente sobre la aplicación de la estrategia en sus tres dimensiones. Sobre la base de su informe, el Consejo Europeo examinará cada primavera los progresos realizados y se pronunciará sobre los ajustes de las “directrices integradas” que resulten necesarios.

Una vez terminado el tercer año de cada ciclo, las “directrices integradas”, los “programas nacionales de reforma” y el “programa comunitario de Lisboa” se renovarán siguiendo el mismo procedimiento sobre la base de un informe estratégico de la Comisión con una evaluación global de los progresos realizados durante los tres años de ese ciclo. Está previsto el inicio del primer ciclo en abril de 2005, con la intención de que los EEMM establezcan sus programas nacionales de reforma en otoño y la primera renovación tenga lugar en 2008.

Este *dispositivo simplificado* constituye efectivamente un nuevo enfoque de la coordinación de políticas nacionales y de la Estrategia de Lisboa, en su conjunto, que, sin alterar su régimen jurídico –de hecho, se advierte que las OGPE mantendrán sus propios mecanismos de supervisión multilateral- estructura, racionaliza y simplifica extraordinariamente esa actividad. La confirmación de la voluntad política de aplicar este dispositivo simplificado se encuentra en la siguiente reunión del Consejo Europeo, celebrada en Bruselas, los días 16 y 17 de junio de 2005, donde se aprueban las Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo correspondientes al ciclo 2005-

¹²² Las OGPE, como instrumento general de coordinación de las políticas económicas, “deberían seguir englobando todo el espectro de las políticas macro y microeconómicas, así como las políticas en materia de empleo, siempre que haya interacción con las primeras; las OGPE garantizarán la coherencia económica general de las tres dimensiones de la estrategia”. Por lo que se refiere a las OGPE, se aplicarán los actuales mecanismos de supervisión multilateral.

¹²³ Los programas nacionales de reforma deben responder a las necesidades y a la situación específica de cada EM, tendrán en cuenta los ciclos políticos nacionales y podrán revisarse en caso de cambios de la situación. Los programas serán objeto de consulta con todas las partes involucradas en los niveles regional y nacional, incluidas las instancias parlamentarias, conforme a los procedimientos propios de cada Estado miembro.

¹²⁴ Está previsto que la presentación del primer informe nacional de seguimiento tenga lugar en otoño de 2006, incluyéndose en el mismo la cuestión de la aplicación del método abierto de coordinación.

2008¹²⁵, a partir de las cuales los EEMM deberán establecer los programas nacionales de reforma y la Comisión se ocupará de elaborar el programa comunitario de Lisboa contemplando el conjunto de medidas que se habrán de emprender a nivel comunitario. Teniendo en cuenta que, en esa misma reunión del Consejo Europeo, es donde se trata sobre la crisis del TCUE y donde no se consigue llegar a un acuerdo sobre las Perspectivas Financieras, parece posible concluir que, al menos, por haberse adoptado las directrices integradas, se mantiene el acuerdo en torno al seguimiento de la Estrategia de Lisboa. Esta es, además, una de las prioridades de la Presidencia británica de la UE. Es el momento de hacer una breve valoración de etapa y unas conclusiones finales.

Durante los años 2000 a 2005, la coordinación de políticas nacionales de los EEMM se confirma, con autoridad, como una modalidad de acción principal en el marco de la UE por dos motivos principales: de un lado, la formalización jurídica en el

¹²⁵ En la reunión de Bruselas, celebrada los días 16 y 17 de junio de 2005, el Consejo Europeo “aprueba las directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008, constituidas por las orientaciones generales de las políticas económicas, que garantizan la coherencia económica general de las tres dimensiones de la Estrategia, y las directrices para el empleo” El Consejo europeo “se congratula de este primer resultado surgido del nuevo enfoque que definió en su reunión de marzo de 2005 y que permite articular de forma dinámica y coherente, conforme a los procedimientos previstos en el Tratado, a partir de los trabajos de todas las formaciones del Consejo a las que atañe su aplicación, las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo en torno a veinticuatro directrices integradas”. Advierte, asimismo, a continuación, que “para dar curso al nuevo ciclo de gestión de tres años, las directrices integradas deben ahora plasmarse en el establecimiento por los Estados miembros, teniendo presente el calendario propuesto por la Comisión, de unos programas nacionales de reforma ambiciosos, que respondan a sus necesidades y situaciones específicas y reflejen este enfoque integrado y coherente entre las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo”. Por su parte, la Comisión “presentará un programa comunitario de Lisboa que abarque el conjunto de las medidas que se deberán emprender a nivel comunitario”.

Las directrices integradas 2005-2008 que se hacen constar en el Anexo II de las Conclusiones de la Presidencia son: 1. Garantizar la estabilidad económica para un crecimiento sostenible; 2. Salvaguardar la sostenibilidad económica y presupuestaria, previa a la creación de más empleos; 3. Propiciar una asignación eficiente de los recursos orientada al crecimiento y al empleo; 4. Velar por que la evolución salarial contribuya a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento; 5. Reforzar la coherencia de las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo; 6. Contribuir al dinamismo y al buen funcionamiento de la UEM; 7. Incrementar y mejorar las inversiones en investigación y desarrollo, en particular en el sector privado, para crear un espacio europeo del conocimiento; 8. Facilitar la innovación en todas sus formas; 9. Facilitar la difusión y la utilización eficaz de las TIC y construir una sociedad de la información plenamente integradora; 10. Reforzar las ventajas competitivas de la base industrial; 11. Fomentar la utilización sostenible de los recursos y reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento; 12. Desarrollar y profundizar el mercado interior; 13. Garantizar la apertura y la competitividad de los mercados dentro y fuera de Europa y cosechar los frutos de la globalización; 14. Hacer más competitivo el entorno de las empresas y fomentar la iniciativa privada mediante la mejora de la reglamentación; 15. Fomentar una mayor cultura empresarial y crear un entorno más propicio para las PYME; 16. Ampliar, mejorar y conectar las infraestructuras europeas y terminar los proyectos transfronterizos prioritarios; 17. Aplicar políticas de empleo destinadas a lograr el pleno empleo, a mejorar la calidad y la productividad del trabajo y a reforzar la cohesión social y territorial; 18. Propiciar un enfoque basado en el ciclo de vida con respecto al trabajo; 19. Crear mercados laborales que propicien la inserción, potenciar el atractivo del trabajo, hacer económicamente atractivo el trabajo para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados; 20. Mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral; 21. Propiciar la flexibilidad, conciliándola con la seguridad del empleo, y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales; 22. Garantizar una evolución de los costes laborales y de los mecanismos de fijación salarial que sea favorable al empleo; 23. Acrecentar y mejorar la inversión en capital humano; 24. Adaptar los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

TCUE de dos tipos de competencias de coordinación –las competencias de coordinación del artículo I-15 y las acciones de apoyo, coordinación y complemento del artículo I-17-, y, de otro lado, la aplicación, desarrollo y posterior reactivación de la Estrategia de Lisboa articulada sobre la base de la coordinación de políticas nacionales de los EEMM. En esta última etapa, la reforma del PEC y la mejora de la gobernanza mediante la introducción del dispositivo simplificado, que ha permitido la adopción de las primeras directrices integradas para el crecimiento y el empleo, confirman el estatuto adquirido por la coordinación de políticas nacionales como instrumento de acción en el marco de la UE y la voluntad de los EEMM de mantener, mejorar y racionalizar las técnicas de coordinación¹²⁶.

La coordinación de políticas nacionales se ha convertido en una modalidad de acción europea que entra en abierta competencia con el método comunitario por extenderse progresivamente a nuevos ámbitos y por haberse convertido en el fundamento de la Estrategia de Lisboa. Esta situación obliga, incluso, a cambiar algunos de los parámetros de comprensión del modelo de construcción europea con los que se ha operado desde hace más de tres décadas: la dialéctica integración *versus* cooperación -CCEE frente a CPE/PESC- se ve ahora desplazada como consecuencia del nuevo y mayor protagonismo del método de coordinación de políticas nacionales que exige plantearse el debate en otros términos: método comunitario *versus* método de coordinación de políticas nacionales. No se trata, sin embargo, sólo de un problema de métodos.

En realidad, a lo largo de estas páginas, mi intención no ha sido tanto criticar el método de coordinación, a pesar de que admite serias y fundadas objeciones, como advertir sobre el hecho de que la extensión y consolidación de ese método supone un desplazamiento del método comunitario, originario y característico de la construcción europea, y supone también, en buena medida, un desplazamiento del derecho como su instrumento. El método comunitario, además de implicar una atribución competencial, se materializa en un ordenamiento jurídico con sus propias normas, principios, instituciones, procedimientos y garantías. El método de coordinación de políticas nacionales ha mostrado su tendencia a eludir la formalización jurídica, se articula -no siempre, pero con demasiada frecuencia- en normas de *soft law* y de *top law*, rehuendo obligaciones o, incluso, compromisos y, desde luego, careciendo de las mínimas garantías. La Estrategia de Lisboa constituye el paradigma último de la técnica del *top law*, mediante la cual se organiza un modelo de acción europea, pero un modelo, hasta cierto punto, paralelo a los Tratados, a su marco institucional, a su ordenamiento jurídico y a su sistema de garantías jurídicas y, a pesar de ello, un modelo con mayores posibilidades de supervivencia que aquel que se ha querido organizar con el TCUE. En

¹²⁶ Las directrices integradas para el crecimiento y el empleo constituyen la expresión de la necesidad y de la voluntad de conciliación de los procedimientos de coordinación macroeconómica establecidos en Maastricht y de los procedimientos de coordinación en materia de empleo desarrollados a partir del Proceso de Luxemburgo con la Estrategia coordinada de Empleo, pero manteniendo el régimen jurídico diferenciado pues en el marco de las OGPE se “aplicarán los actuales mecanismos de supervisión multilateral” y no se prevé un fortalecimiento de los mecanismos existentes en materia de empleo. El alcance de la operación de simplificación es limitado, porque no existe la disposición política suficiente por parte de los EEMM para someter la coordinación de las políticas de empleo a un régimen equiparable al previsto en materia de coordinación macroeconómica. El método abierto de coordinación se ve reforzado porque los EEMM deberán incluir las cuestiones relativas a su aplicación en sus informes anuales sobre el seguimiento de la Estrategia de Lisboa.

el contexto creado por la crisis en el proceso de ratificación del TCUE, la reactivación de la Estrategia de Lisboa tiene, sin embargo, consecuencias mayores: no es sólo la opción por la técnica de coordinación de políticas nacionales sino que traduce un modelo y una idea de Europa diferentes de los que pretende el TCUE.

CONCLUSIONES

Durante los años 2000 a 2005, el proceso de construcción europea ha alumbrado dos proyectos extraordinariamente ambiciosos en sus medios y en sus objetivos aunque, en cada caso, con una finalidad, unos instrumentos, una trayectoria y unos resultados ciertamente dispares: el TCUE y la Estrategia de Lisboa.

El TCUE constituye la revelación normativa del consenso entre los EEMM de aplicar en el modelo de organización europea la fórmula constitucional creada y construida en el marco de organización del Estado, aunque, eso sí, adaptándola a los parámetros singulares de la construcción europea¹²⁷. Es, ante todo, un proyecto político que, sin alterar substancialmente el modelo vigente de organización, persigue dotarlo de una cobertura constitucional que contribuya a su legitimación y permita reconstitucionalizar ese conjunto de actividades, funciones y competencias cuyo ejercicio se ha extraído del ámbito interno de los EEMM para aportarlas y ejercerlas conjuntamente en el marco del proceso de construcción europea.

El TCUE garantiza la sucesión y la continuidad jurídica respecto de la CE y de la anterior UE y garantiza, también, a pesar de los cambios, la pervivencia del método comunitario, pero no reposa sólo en él: como su predecesora, la nueva UE hereda el modelo de cooperación diseñado en la PESC y también asume la existencia de una actividad de coordinación de políticas nacionales que, pensada originalmente como un fórmula transitoria, se ha enquistado hasta consolidarse como una nueva modalidad de acción europea, junto con la integración comunitaria y la cooperación en PESC. Distintos métodos para una nueva UE que pretende ser más transparente y eficaz, que asume un compromiso mayor con la incorporación de un catálogo de derechos y libertades y cuya vocación constitucional se ha traducido en una empresa –la elaboración y adopción del TCUE– cuya magnitud ha llegado hasta de punto de justificar su comparación con los procesos de federalización de Estados. Incluso si el contenido del TCUE no permite, a mi juicio, llegar tan lejos, el hecho mismo de que el debate se haya planteado en esos términos da buena cuenta de las expectativas suscitadas –y, como se sabe, pronto defraudadas– en torno al TCUE. El proceso de ratificación se ha encontrado con un resultado inicialmente inesperado, pero perfectamente lógico tratándose de una consulta que admite el sí o el no. Después de que algunos EEMM hubiesen procedido a su ratificación y de que el resultado del referéndum en España fuese favorable, los mayores temores se cifraban en una baja o insuficiente participación, pero la realidad ha sido otra y como tal hay que asumirla: el resultado negativo en Francia y Holanda, con independencia de los motivos de política interna o de cualquier otra naturaleza que se quieran alegar, es un no al Tratado. Es un tratado constitucional que, sometido a la consulta popular, ha sido rechazado en dos EEMM. Ese riesgo no se plantea, en cambio, en el caso de la Estrategia de Lisboa.

¹²⁷ Puede verse, a este respecto, M. ROBLES CARRILLO: “La constitucionalización del proceso de construcción europea: un nuevo desafío científico”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº 6, 2005, <http://www.iustel.com>.

La Estrategia de Lisboa responde al no menos ambicioso objetivo de convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Es un proyecto político si aplicamos el significado trivializado y desvirtuado de lo “político” que lamentablemente se ha impuesto y generalizado en el lenguaje común y en la práctica o si entendemos por tal -por proyecto político- un conjunto amplio y variopinto de medidas de distinto alcance, contenido y naturaleza, sin conexión aparente y sin una mínima organización, dirigidas a conseguir la modernización económica, social y, luego, también, medioambiental. Puede ser, si me apuran, un proyecto político pero, desde luego, no es un ideal político y dista mucho de ser un objetivo político de la magnitud, con todas sus carencias y limitaciones, del proyecto de constitucionalización europea. Desde esa perspectiva, siendo ambos legítimos, resultan absolutamente incomparables.

La Estrategia de Lisboa no se construye sobre la base del método comunitario que, desde sus orígenes, ha sido el núcleo y el motor de la construcción europea, sino que, apoyándose en ese modelo, se organiza en torno al principio de la coordinación de políticas nacionales. Siendo ése su fundamento explícito, los instrumentos de la Estrategia de Lisboa son una sucesión de fórmulas de cooperación ya ensayadas –y no siempre con un resultado exitoso- y una nueva técnica denominada el método abierto de coordinación que mantiene y refuerza aquella dinámica. El método comunitario no está ausente, aunque más le hubiese valido, porque parece el convidado de piedra en el marco de esta Estrategia que lo reconoce fundamentalmente con la intención de ponerlo a su servicio. En ella ocupan un lugar privilegiado las instituciones de representación de los Gobiernos de los EEMM –Consejo Europeo y Consejo- y se otorga un singular protagonismo a la Comisión: digo “singular” porque tiene atribuidas funciones significativas pero, desde luego, no son comparables con las que cuenta en el marco comunitario. Ni tiene los mismos poderes, ni puede ejercerlos de igual modo y en similares condiciones, ni dispone de idénticas garantías. La cuestión es ¿dónde acudiría la Comisión si no se respetan sus funciones o si en el marco de la Estrategia de Lisboa se ven afectadas las atribuciones o prerrogativas que tiene reconocidas y garantizadas normativa y jurisdiccionalmente en el ámbito comunitario? El PE, en cambio, no tiene ese problema porque se encuentra literalmente fuera de la Estrategia de Lisboa, a pesar de que ésta se define como una acción de los EEMM y de la UE y, por el momento, el Parlamento sigue siendo una institución europea.

La Estrategia de Lisboa no es, en realidad, un proyecto de la UE, sino de *un proyecto de sus EEMM en el marco de la UE* desde el momento en que se organiza sobre la base de una coordinación voluntaria de políticas nacionales, se instrumenta eludiendo su formalización en los Tratados, prescinde de algunas de las instituciones fundamentales de la UE, no sigue los procedimientos de adopción de decisiones previstos en el Tratado y sólo parte de sus normas pertenece al ordenamiento jurídico comunitario. La UE es el lugar donde se residencia esa Estrategia que depende, en primera y última instancia de la voluntad de sus EEMM y de su capacidad de coordinación en todos los ámbitos previstos y de acuerdo con las distintas técnicas, lo cual ya es, por sí misma, una empresa difícil. No hay, en realidad, obligaciones, ni siquiera garantías suficientes de los compromisos, salvo en lo que concierne a los ámbitos de acción del método comunitario y a los procedimientos de coordinación previstos en Maastricht. Es, sin embargo, bastante probable que un fracaso, un error o

una carencia de la Estrategia sean imputables a la UE con la misma facilidad con la que los eventuales éxitos podrán atribuirse a sus EEMM.

La Estrategia fue adoptada por el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000 y en el marco de las Conclusiones de la Presidencia, esto es, sin el trabajo previo de una Convención, sin el trámite posterior de una CIG, sin garantías de participación del conjunto de las instituciones europeas, sin materializarse en un texto jurídico, sin pasar el cauce de los procedimientos de control previstos constitucionalmente en cada EM en materia de compromisos internacionales, sin un control de los parlamentos nacionales y, en su caso, de las jurisdicciones constitucionales y sin que, desde luego, se haya sometido a una consulta popular. A pesar de todo ello, siendo menos conocida y menos publicitada y contando con un balance claramente negativo en su cuenta de resultados, la Estrategia está en marcha desde hace cinco años y ha sido reactivada en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en marzo pasado. Mientras, el TCUE ha entrado, posiblemente, en vía muerta, a pesar de que el resultado del referéndum luxemburgués supone que la mayoría de los EEMM y de la población ha aceptado este Tratado. No es éste, en todo caso, el mayor problema.

El TCUE y Estrategia de Lisboa son proyectos distintos que responden a dos concepciones igualmente diferentes de Europa. Ni su existencia misma, ni su trayectoria, ni el estado en el que se encuentran en el momento actual, ni, menos aún, la prevalencia del segundo sobre el primero o, en su caso, la inversa, han sido el resultado de un planteamiento previo, global y de fondo sobre el objetivo preciso y definitivo de Europa y sobre su articulación jurídico-política. No ha habido, ni hay desde hace tiempo, un discurso de esas características y, menos aún, un acuerdo al respecto entre los EEMM. Si en el ánimo de los fundadores se da prioridad a lo instrumentos como forma de conseguir los objetivos y si en las teorías funcionalistas es la función la que determinaba la estructura, en la Europa del siglo XXI, ausentes más que nunca las grandes construcciones políticas, no son los debates sobre las ideas o sobre los proyectos, sino la elección de los instrumentos la que ilustra sobre una determinada concepción de Europa. Si antes el protagonismo se disputaba entre la integración y la cooperación, ahora –reducida la cooperación a la PESC-, hay dos opciones claras y diferenciadas: el método comunitario y la técnica de coordinación de políticas nacionales. Hay una diferencias más: en el TUE de Maastricht, la cooperación intergubernamental se regula preservando y respetando el método comunitario en su ámbito de actuación e, incluso, incluyendo el objetivo de una futura comunitarización, mientras que, en Lisboa, el método, las instituciones comunitarias, en particular la Comisión, y el presupuesto comunitario se ponen al servicio de una Estrategia tan ambiciosa en sus propuestas y objetivos como el mercado interior o la moneda única, pero, tan débil y tan pobre en sus medios y en sus compromisos, que se limita a establecer una coordinación voluntaria de políticas de sus EEMM. El problema no estriba tanto en la debilidad congénita del proyecto sino en su capacidad de afectación y sus consecuencias sobre el modelo de construcción europea elaborado a partir y sobre la base de las CCEE.

A lo largo de estas páginas se ha tratado de mostrar la evolución de la coordinación de políticas nacionales desde su inclusión en el TCEE hasta el momento actual, identificando una serie de etapas en las que ha pasado de ser un complemento de la integración a convertirse en una seria y peligrosa alternativa al método comunitario. El estatuto de la coordinación en el marco de la Estrategia de Lisboa supone la opción por

una concepción de Europa diferente de la que hasta ahora había sustentado sus mayores realizaciones teóricas y prácticas: la Europa comunitaria. El mercado interior, la UEM, la comunitarización progresiva de la cooperación en asuntos de interior y de justicia e, incluso, a pesar de las críticas, el TCUE han sido algunos de los grandes proyectos gestados en torno a esa idea de Europa. La coordinación de políticas nacionales y la Estrategia de Lisboa nos muestran, en cambio, una Europa de los Estados y una Europa esencialmente mercantilista. La paradoja se advierte sin dificultad: fracasa el proyecto constitucional al que se acusaba de ser la cobertura de la Europa neoliberal y permanece y se reactiva la Estrategia encaminada precisamente a la configuración de esa clase de Europa. Quienes se opusieron al TCUE por estar en contra de la Europa de los mercaderes han tenido, al final, una contribución más que significativa a su instauración efectiva en el marco de la Estrategia de Lisboa.

Una curiosa combinación de casualidades ha permitido que a la crisis del TCUE se sume el fracaso en la negociación de las Perspectivas Financieras, justo en el –peor momento en el que le correspondía al Reino Unido acceder a la Presidencia de la UE. La singular concepción de Europa de los británicos, en estas circunstancias, hace temer lo peor de la pérfida Albión, aunque, eso sí, es de justicia reconocer que cuenta ahora con la inestimable ayuda de algunos que otros Estados y responsables políticos. La suspensión precipitada del referéndum británico sobre el TUE –sin haber esperado a la, entonces, inminente reunión del Consejo Europeo- y la aireada reacción del Premier británico tras la Cumbre dedicada a las Perspectivas Financieras –más por las formas que por el fondo, donde todo es discutible y donde, en particular, es cierto que habría que replantearse el gasto agrícola tanto como el cheque británico-, vaticinan tiempos, aún más, difíciles para la construcción europea.

Las prioridades de la Presidencia británica son, como es lógico después de lo ocurrido, las perspectivas financieras y la reforma de la PAC y, junto a ello, la reforma económica y la justicia social, la seguridad y la estabilidad y el papel de Europa en el mundo. En sus primeras declaraciones públicas, el Primer ministro ha anunciado la celebración de una cumbre en otoño para discutir las cuestiones económicas y sociales. A la espera de esa reunión y en un contexto generalizado de crisis –no sólo por el TCUE, sino también por las Perspectivas Financieras, la situación política en Alemania y Francia y un ambiente donde se percibe el enfrentamiento y el desánimo, entre otros-, no es fácil realizar pronósticos sobre el rumbo que seguirá la construcción europea. No faltan motivos para la sospecha¹²⁸, pero, por el momento, habrá que confiar en que –

¹²⁸ Entre las propuestas de la Presidencia británica en materia de reforma económica y justicia social se hace una mención expresa al Informe Sapir y se manifiesta la voluntad de “implementing the Kok Report”. La lectura del último capítulo del Informe Kok, titulado “Para el éxito de la Estrategia de Lisboa” resulta especialmente ilustrativa de la concepción de fondo que traduce su propuesta de reactivación de la Estrategia. Tras afirmar la necesidad de “aceptar el cambio, reorientar los recursos y replantearse los derechos adquiridos, porque los cambios estructurales nunca son fáciles”, propone, entre sus recomendaciones, que el Presidente de la Comisión deberá centrar su mandato en hacer avanzar la Estrategia de Lisboa, que el PE debería tener un papel activo pero, como no interviene en el marco del método abierto de coordinación, “haría bien en crear una comisión permanente sobre la Estrategia de Lisboa”, y que, además, se debería “reconfigurar el presupuesto de la UE para que refleje las prioridades de la Estrategia de Lisboa”. El conjunto de recomendaciones del Informe Kok, entre las que se reconocen las deficiencias del método abierto de coordinación, confirma e impulsa el cambio de rumbo iniciado con la Estrategia de Lisboa a favor de la coordinación voluntaria de políticas en lugar de la integración.

siguiendo la fórmula de una conocida trilogía cinematográfica- el camino de Lisboa se quede en una “Lisboa reloaded” y no llegue a ser una “Lisboa Revolution”.