

Real Academia de Ciencias Económicas y Financievas

VEINTE AÑOS DE ESPAÑA EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA



Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras

Con la colaboración



VEINTE AÑOS DE ESPAÑA EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Edita: REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
© Autores
ISBN: 84-611-2927-X
Depósito legal: B-47.714-2006
Impresión: Gráficas Rey

PRÓLOGO

Una vez más la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras se dirige a la sociedad con la publicación de una obra que recoge un conjunto de estudios en los que se analiza la realidad Europea así como las relaciones de España con la U.E. Sigue así, una relevante línea de interés que ha venido desarrollando desde que en 1957 se firmara el Tratado de Roma.

Son muchos los que, durante los últimos años, han consultado la Colección de los Anales publicados por nuestra Real Corporación desde que en el curso académico 1957-58 tenía lugar el estudio del entonces incipiente proceso de agrupación europea. A partir de entonces, tanto en reuniones internas de nuestras Secciones como en discursos pronunciados en sesiones públicas de incorporación de nuevos académicos, el objetivo de la unidad europea y el seguimiento de los progresos realizados ha ocupado un lugar destacado en nuestras inquietudes.

A lo largo de estos años, la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras se ha ocupado de temas tan importantes como las ampliaciones de la Comunidad, la introducción del Euro, las cuestiones presupuestarias, la Política Agraria Común en el contexto de las discusiones de la Organización Mundial de Comercio y la fiscalidad europea, entre otros. Además, ha dedicado una especial atención a las relaciones entre España y la Unión Europea y, de manera muy particular, a los efectos de los importantes fondos estructurales recibidos del Presupuesto Europeo desde que España entró en el Club en enero de 1986. En febrero de 2005, nuestra Real Corporación organizó una sesión académica sobre el "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", unas pocas fechas antes de que el pueblo español diera un sí rotundo al mencionado texto en el referéndum convocado por el Gobierno.

Siguiendo esta trayectoria, la sección de Ciencias Económicas que preside el Exemo. Sr. Dr. D. Alfonso Rodríguez Rodríguez ha querido reunir, en un volumen coordinado por el académico Exemo. Sr. Dr. D. Francesc Granell Trias, los trabajos que nuestra Real Corporación se ha hecho suyos y que abordan un amplio abanico de aspectos relativos a los veinte últimos años de integración europea y a su incidencia sobre España.

PRÓLOGO

Con su lectura se pueden palpar los importantes avances que se han producido a lo largo de este período. Se desvelan los temores iniciales del empresariado español cuando el ingreso en el Mercado Común iba a suponer el definitivo abandono del viejo proteccionismo practicado por España y los importantes cambios que la integración ha supuesto sobre la normativa española en ámbitos tan dispares como la convergencia financiera y la política fiscal y presupuestaria. Por otra parte, se pone en evidencia el impacto macroeconómico que ha representado la participación en la integración europea o en la zona Euro. Asimismo, se estudian las aportaciones de España a la Unión Europea y el cambio de parámetros internacionales para la economía española como efecto de la desaparición de las barreras intraeuropeas a los movimientos de bienes, servicios, personas y demás factores productivos en un contexto añadido de globalización.

Creemos que existe unanimidad en afirmar que en estos últimos veinte años Europa ha sido muy importante para España y va a seguir siéndolo a pesar del decrecimiento de los fondos estructurales que venimos recibiendo de Europa y aún cuando el parón institucional provocado por la no ratificación del Tratado Constitucional Europeo por Francia y Holanda haya desacelerado una parte del dinamismo integrador de la brillante etapa de los primeros años de presencia española en las instituciones europeas.

España se incorpora en 1986 en una Comunidad Europea compuesta únicamente por diez estados, que no había alcanzado siquiera el calificativo de mercado común perfecto y cuya posible moneda única constituía aún un proyecto ribeteado de utopía. Desde entonces, las estructuras han ido creciendo dando lugar a procesos en constante evolución tanto en cuanto al nivel de integración como al número de países implicados en el proyecto.

Desde una cierta perspectiva y con una discreta posibilidad de acción España estuvo ya presente en las negociaciones del Acta Única -que condujeron a la creación del Mercado Interior Único-, en las negociaciones del Tratado de Maastricht -por el que la Comunidad pasó a ser Unión Europea y por el que se lanzaron el Euro, la Política Exterior y de Seguridad Común y las Cuestiones de Justicia y de Interior- así como en las negociaciones de los Tratados de Ámsterdam y Niza que aportaron nuevos y variados elementos al proceso integrador continental.

Desde un punto de vista operativo y de responsabilidad, España ha estado presente -después de haber entrado en la Comunidad junto con Portugal en 1986- en las negociaciones de ampliación que abrieron la Unión a Austria, Finlandia y Suecia en 1995 y a Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, las repúblicas checa y eslo-

vaca, Eslovenia, Chipre y Malta en 2004, así como en los trabajos y reflexiones actuales referidas a los ingresos de Rumanía, Bulgaria, Croacia y Turquía.

La Unión Europea, sin haber conseguido, aún, un Tratado Constitucional y sin que exista unanimidad sobre su capacidad de absorber a nuevos miembros en eventuales ampliaciones futuras se halla hoy, quizás, en la más importante encrucijada de su breve historia. De este modo queda reflejado en algunos de los interesantes trabajos recogidos en este libro.

Con las aportaciones contenidas en este volumen, la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras quiere cumplir con su deber estatutario de colaborar en el debate sobre los grandes temas que afectan a la economía y a la sociedad española tal como ha venido siendo su trayectoria durante los más de sesenta años de existencia.

Prof. Dr. Jaime Gil Aluja Presidente de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras

ÍNDICE

Veinte años de estabilización macroeconómica	13
La dimensión identitaria en la construcción europea	31
Efectos globales de la integración de España en la Unión Europea JOSÉ M. CODONY VAL	45
Suiza también contribuye a la construcción europea: "La fundación Jean Monnet para Europa" de Lausanne	57
Veinte años en la Unión Europea.Un balance de la economía española en seis claves	77
El posicionamiento del empresario español ante la incorporación a la Comunidad Europea en 1986	93
Las aportaciones de España a Unión Europea. Pasado, presente y futuro Carles A. Gasòliba i Böhm	103
Las relaciones económicas internacionales de la "España europea" FRANCESC GRANELL TRÍAS	111
La bolsa de Barcelona: del ingreso en la UE a la desmutualización JOAN HORTALÀ I ARAU	137
La agricultura española en la Unión Europea: pasado y perspectivas futuras. JAIME LAMO DE ESPINOSA	155
Veinte años en la Unión Europea.Resultados derivados de la integración y limitaciones y oportunidades que llevó consigo	183
El proceso de integración financiera. Veinte años en la Unión Europea ALDO OLCESE SANTONJA	203
Europa, el código y la búsqueda de lo común	243

ÍNDICE

El sector agrícola español en la Unión Europea con especial referencia a los frutos secos	273
El Derecho tributario español tras veinte años de directa influencia europea. JOAN-FRANCESC PONT CLEMENTE	291
Hacia un derecho tributario supranacional europeo	311
La normalización contable en España y su adaptación a la normativa comunitaria. Praxis "versus" doctrina	337
La política fiscal y presupuestaria en la Unión Europea: perspectivas actuales	353

_ ANTONIO ARGANDOÑA RÁMIZ

Académico Numerario

VEINTE AÑOS DE ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA

Introducción¹

La sociedad española acogió con esperanza e ilusión, pero también con cierto temor, la entrada en vigor del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea, UE), el 1 de enero de 1986. La crisis económica que el país venía arrastrando desde principios de los años setenta, había obligado a reajustes dolorosos, que los ciudadanos habían asumido, algo a regañadientes, pero con el convencimiento de que el cambio era necesario y posible, y que, al final del túnel, nos esperaba un futuro más prometedor. La transición económica había comenzado ya, con los Pactos de La Moncloa (1977), la nueva Constitución (1978) y las reformas que los sucesivos gobiernos habían ido introduciendo, no sin reticencias y retrocesos.

En ese proceso, Europa había sido siempre una meta, un modelo y, sobre todo, una exigencia, a la hora de liberalizar, modernizar y reformar nuestra economía. El argumento "nos lo exige Europa" fue ampliamente utilizado por los gobiernos, pero la sociedad no se rebeló, porque entendía que fuera de Europa no había futuro para España. Y fue un argumento particularmente útil para vencer resistencias, concitar acuerdos y despertar ilusiones, cuando el enfrentamiento político o la presión de los grupos de intereses se hacían más fuertes.

El impacto inmediato de la adhesión de España a las Comunidades Europeas se dejó sentir en la apertura comercial, ya el mismo 1 de enero de 1986; pero pronto se extendió a casi todos los ámbitos de la economía, porque entrábamos no en una simple unión aduanera, sino en una amplia unión económica, con compromisos que iban desde la libertad de movimientos de bienes, capitales y personas hasta la aceptación de todo el entramado de regulaciones supranacionales y la consiguiente adaptación de nuestra legislación y de nuestras instituciones.

Un componente importante del compromiso que la sociedad española asumió en 1986 fue la aceptación de las reglas del juego. Estas se definían, primero, como un entorno de democracia y estado de derecho. Segundo, como un conjunto de mercados sometidos a la competencia, abiertos, liberalizados y desregulados, orientados a un Mercado Único, del que entonces ya se hablaba, y que constituía, desde los orígenes, el núcleo de las Comunidades Europeas. Y, tercero, como una exigencia de estabilidad macroeconómica, definida en términos generales, sin la precisión que aportaría el Tratado de Maastricht, como un objetivo de inflación moderada, déficit público reducido, unas cuentas exteriores no demasiado desequilibradas y un tipo de cambio competitivo y relativamente estable. España debía aceptar esta "cultura de la estabilidad" y, consiguientemente, adaptar sus políticas y sus instituciones a su consecución.

No se trataba, por supuesto, de algo nuevo para nosotros, pues ya venía figurando en los programas de los gobiernos más recientes, empezando por el que surgió de las primeras elecciones democráticas, en el verano de 1977. Pero una cosa es manifestar públicamente la devoción por la estabilidad y aun ponerla como objetivo de un programa de gobierno, y otra muy distinta es llevarla a la práctica con coherencia, constancia y efectividad. Un capítulo importante de la historia de la economía española en estos casi treinta años es, pues, el recuento de los avances y retrocesos, éxitos y fracasos, dilaciones, traiciones y promesas incumplidas en las políticas de estabilidad. Lo que la entrada en vigor del Tratado de Adhesión añadió a esa historia fue un nuevo compromiso, metas más concretas y nuevos argumentos en ese programa.

En este trabajo me propongo examinar brevemente cómo fueron evolucionando las políticas dirigidas a la estabilidad macroeconómica en España, desde la entrada en vigor del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas. Me limitaré a la estabilidad nominal, es decir, a la que hace referencia al nivel de precios y a la tasa de inflación, y a las variables conectadas con ellas, principalmente tipos de cambio nominales y reales, tipos de interés, saldo del presupuesto y nivel de deuda pública; y, en cuanto a las políticas, a la monetaria y cambiaria, de un lado, y a la fiscal, de otro. De manera en cierto modo arbitraria, distinguiré cuatro periodos: el que precede a la entrada de España en las Comunidades Europeas, el que va de 1986 a las crisis cambiarias y a la recesión de 1992 y 1993, los años de la recuperación hasta 1999, y el periodo desde la moneda única hasta la actualidad, para acabar con las conclusiones².

Los años anteriores a 1986

A lo largo de los años setenta, en un entorno de pérdida de ritmo de la producción, desempleo creciente, crisis industrial, inflación y costes laborales en rápido crecimiento, y un déficit público que empezaba a despuntar, la política monetaria española fue adquiriendo algunos de los rasgos mínimos que se exigen a una política moderna y eficaz: una política activa, basada en el control de un agregado monetario como objetivo intermedio, mediante el control de la creación de los activos líquidos de las instituciones financieras, y dotándose para ello de instrumentos como el coeficiente de caja y los nuevos medios para la creación y control de la liquidez que el Banco de España proporcionaba regularmente a la banca.

Desde los Pactos de La Moncloa (1977), se avanzó en la progresiva liberalización de los tipos de interés activos y pasivos (que se concluyó en 1987) y de los controles de cambios (completada en 1991), la unificación del coeficiente de caja de las distintas entidades financieras, la eliminación paulatina de los coeficientes obligatorios de inversión y la introducción de subastas periódicas para el control de la liquidez, entre otras medidas. Su objetivo principal era la reducción gradual pero firme de la tasa de inflación, aunque en ocasiones se intentó hacer compatible con otros objetivos, como facilitar la recuperación de la demanda agregada, sobre todo a partir de la segunda mitad de los ochenta³. En esta tarea, se enfrentaba a tres dificultades: la pérdida de ritmo de la demanda y la producción, la naturaleza e intensidad de las presiones inflacionarias y la financiación de los déficit públicos.

La pérdida de ritmo de la actividad económica y la grave crisis industrial que se había producido aconsejaban una reducción gradual de la tasa de inflación. La segunda dificultad se relacionaba con el fuerte crecimiento de los precios de la energía (1973, 1979) y de los costes laborales (sobre todo en los años que precedieron a los Pactos de La Moncloa), así como con la gran inercia (resistencia a la baja) de los precios y los salarios, debida a las rigideces en los mercados de bienes y, sobre todo, de trabajo. Todo ello se vio paliado, al menos en parte, por la incipiente moderación salarial que los sindicatos aceptaron en 1977 y mantuvieron hasta bien entrada la década de los ochenta, y por la reforma laboral de 1984, que introdujo los contratos temporales, un factor de flexibilidad que resultó decisivo para la evolución del empleo cuando España entró en la Comunidad Europea⁴.

El déficit público había crecido fuertemente, como consecuencia, desde el lado de los ingresos, del agotamiento del modelo de recaudación –su reforma se había iniciado ya en 1977- y del menor crecimiento de las rentas y los beneficios en los años setenta; y, desde el lado del gasto, de las nuevas necesidades de un estado moderno en democracia (educación obligatoria y gratuita, sistema nacional de salud, universa-

lización del sistema de pensiones, ampliación de la cobertura del seguro de desempleo, dotación de infraestructuras, etc.) y de la introducción y desarrollo del estado de las autonomías.

Ese déficit se financiaba principalmente mediante el recurso al Banco de España, lo que dificultaba considerablemente el control de la liquidez. Esto explica algunas de las medidas de política monetaria y fiscal que se adoptaron en aquellos años: desde el lado de las autoridades monetarias, se inició la emisión de pasivos propios, como instrumento de control de la liquidez, y se instauró en 1984 un coeficiente obligatorio de Pagarés del Tesoro⁵; y desde el lado de las autoridades fiscales, dieron comienzo las emisiones de deuda pública en condiciones de mercado, una vez que se hubo creado y consolidado un verdadero mercado de deuda líquido, seguro y eficiente, con una demanda genuina a cargo de las instituciones financieras. De este modo, aunque los distintos gobiernos no se distinguieron por sus esfuerzos en la consolidación presupuestaria, se pudo reducir el impacto del déficit público sobre el proceso de creación y control de dinero, en el que descansaba la lucha contra la inflación en el medio plazo.

En cuanto a la política cambiaria, la peseta estaba oficialmente en flotación desde 1974, como corresponde a una política monetaria basada en el control de la cantidad de dinero. Esto no obsta para que, en ocasiones, aquella política se adaptase, transitoria y parcialmente, al mantenimiento de un tipo de cambio, lo que venía facilitado por los controles cambiarios que seguían en vigor.

A partir de estos precedentes, la economía española estaba en 1986 en condiciones de llevar a cabo la profunda renovación que la incorporación a Europa exigía, renunciado, al menos sobre el papel, a los planteamientos erróneos de política del pasado. Pero, en todo caso, la marcha hacia la estabilidad macroeconómica se presentaba difícil y lenta. Los cambios en el diseño de las políticas, en los instrumentos disponibles y en las instituciones que harían posible la estabilidad eran difíciles, sobre todo porque la voluntad política para ponerlos en práctica no siempre era activa y operativa —y esto vale también para algunos de los periodos siguientes, al menos hasta finales de siglo.

De 1986 a 1992

La adhesión a las Comunidades Europeas supuso un impulso al crecimiento económico, en una economía que ya había empezado a dejar atrás los ajustes derivados de las crisis del petróleo, en un contexto internacional de crecimiento y de bajos precios de la energía.

La recuperación económica permitió aumentar la recaudación impositiva (gracias, en parte, a las reformas, iniciadas en 1977, con la del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y concluidas en 1986, con la aplicación del impuesto sobre el valor añadido), y redujo las necesidades de gasto social (desempleo), una vez concluida la reestructuración industrial; ello que permitió moderar los déficit presupuestarios entre 1985 y 1989.

La entrada en vigor del Tratado no alteró inmediatamente ni los objetivos ni la gestión de la política monetaria. La lucha contra la inflación continuó siendo la meta principal, que se debía conseguir gradualmente y a medio plazo.

La introducción en 1987 del Sistema de Anotaciones en cuenta en deuda del Estado fue un paso importante en la consolidación de un mercado de deuda amplio, eficiente y líquido; a partir de 1989 se pudieron reducir los coeficientes de Pagarés del Tesoro –también porque desde 1990 se limitó el acceso del Tesoro al Banco de España. De este modo se pudo reducir, también a partir de 1990, el coeficiente de caja. Los Certificados de Depósito del Banco de España pasaron a desempeñar el papel central en el proceso de control de la liquidez. Al mismo tiempo, se pusieron en marcha los mercados de derivados para la cobertura de riesgo de tipo de interés de la deuda pública, lo que facilitaba la gestión de las instituciones financieras y, consiguientemente, reducía el coste de financiación del Tesoro.

La política monetaria siguió centrada en el control de un agregado monetario, M3 (efectivo en manos del público, más depósitos a la vista, de ahorro y a plazo). Pero los procesos de innovación financiera, la emisión de nuevos pasivos bancarios a tipos de interés de mercado y los cambios en el tratamiento fiscal de algunos de esos pasivos hicieron inestable la demanda de M3, lo que aconsejó trasladar el control a los Activos Líquidos en manos del Público, ALP (M3 más bonos de caja y tesorería, letras y pagarés del Tesoro en manos del público, etc.). Las dificultades de control continuaron, sin embargo, hasta que el Banco de España decidió, ya en los años noventa, abandonar los agregados monetarios como objetivo intermedio, para pasar al control de un tipo de interés.

Hacia 1988 se consumó la ruptura de un sutil acuerdo social, que había venido siendo el telón de fondo de la política económica desde los Pactos de La Moncloa; un acuerdo por el cual los sindicatos moderaban sus reivindicaciones salariales y de prestaciones sociales, a cambio de la recuperación de la inversión empresarial y la creación de empleo. En 1988 los sindicatos intensificaron sus demandas para participar en la bonanza, lo que, junto con nuevas tensiones políticas entre los sindicatos y el gobierno, desembocó en la huelga general del 14 de diciembre de 1988. La política presupuestaria cambió de signo (ya había cambiado en los meses anteriores), y

el déficit público volvió a crecer, impulsado por la política de gasto –estado del bienestar e infraestructuras, principalmente.

De este modo, el peso de la lucha contra la inflación volvió a recaer totalmente en una política monetaria cuya gestión tenía ya dificultades, como hemos visto, las cuales se vieron agravadas por la entrada de capitales, atraídos por los elevados tipos de interés españoles, que venían exigidos por el signo contractivo de la política monetaria antiinflacionista. Esos capitales provocaban la apreciación de la peseta, lo que restaba competitividad a la economía española y agravaba el déficit comercial. Y cuando el Banco de España intervenía para evitar esa apreciación, ponía en marcha un círculo vicioso de aumento de reservas y creación de liquidez, que había que drenar mediante la elevación de los tipos de interés, que incentivaban de nuevo la entrada de capitales.

Ese era el entorno en el que el gobierno español decidió que la peseta entrase en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo (SME), en junio de 1989. Esta decisión supuso volver a un régimen de tipos de cambio fijos (con el marco alemán como moneda de referencia), dentro de una banda (del 6%, en el caso de España), y con la obligación de intervenir cuando la peseta llegase a los extremos de la banda. Esto implicaba abandonar un objetivo independiente de política monetaria, con la esperanza de "comprar" para nuestra moneda la estabilidad de la moneda de referencia, el marco, de modo que se pudiese conseguir, en un plazo razonable, una tasa de inflación similar a la alemana. Una vez más, se intentaba utilizar una institución europea para introducir disciplina y credibilidad en la política económica española.

El mecanismo de cambios del SME funcionaba entonces de tal modo que los mercados parecían admitir que los tipos de cambio establecidos para las distintas monedas se podrían mantener indefinidamente, incluso aunque los fundamentales (diferencial de inflación, credibilidad de los gobiernos, déficit público, volumen de reservas, etc.) sugiriesen otra cosa. Esto confirió una notable confianza y estabilidad a la peseta, pero aceleró la entrada de capitales, agravando el círculo vicioso mencionado antes. La gestión de la política monetaria se hizo, pues más complicada. En todo caso, la combinación de una política fiscal expansiva y una política monetaria contractiva acentuó la elevación de los tipos de interés y la tendencia a la apreciación real de la peseta, de modo que el déficit por cuenta corriente creció fuertemente.

A pesar del compromiso que la entrada en el mecanismo de cambios del SME suponía para la economía española, la evolución de las variables y de las políticas resultaba ser cada vez menos compatible con la estabilidad cambiaria: la inflación y el déficit público seguían aumentando, el tipo de cambio real se apreciaba continuamente y la pérdida de competitividad se traducía en un déficit corriente creciente.

Cuando Alemania elevó los tipos de interés para hacer frente al exceso de gasto y a las presiones inflacionarias resultantes de la unificación, el mecanismo de cambios del SME entró en crisis. La peseta experimentó devaluaciones en septiembre y noviembre de 1992 y en mayo de 1993, y los tipos de interés se mantuvieron muy altos hasta después de ese tercer episodio. La euforia de los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Internacional de Sevilla dio pasa a una fuerte recesión.

En resumen, los años que van de la entrada de España en las Comunidades Europeas a la última grave crisis cambiaria de la peseta fueron años de importantes cambios en la estructura económica, en las políticas y en las instituciones. Desde el punto de vista de la estabilidad, que es el que nos interesa aquí, el elevado crecimiento económico con una política monetaria no siempre efectiva y a veces demasiado acomodaticia, y una política fiscal que acabó siendo innecesariamente expansiva, acabaron provocando un recalentamiento de la economía (inflación elevada, déficit público creciente, pérdida de competitividad exterior, déficit por cuenta corriente), agravado por la falta de reformas estructurales. El intento de introducir disciplina mediante el ingreso de la peseta en el mecanismo de cambios del SME no dio resultado, porque los actores sociales no fueron capaces de moderar sus exigencias salariales y de estado del bienestar, y las autoridades no supieron o no pudieron acomodar su política, sobre todo presupuestaria, a los requisitos de un tipo de cambio fijo. A mediados de 1989 ya eran visibles algunos de los desequilibrios y, sobre todo, los errores de política y las actitudes que harían inviable la continuidad del crecimiento.

Las crisis cambiarias de 1992 y 1993 fueron, pues, la crónica de una muerte anunciada. Pusieron de manifiesto, en definitiva, que un régimen de cambios fijos pero revisables, con una banda, tanto si era estrecha (el 2,25%, que era la norma general en el SME), como ancha (el 6% aplicado a España, o el 15% introducido como solución desesperada en agosto de 1993, cuando todo el SME entró en crisis), no era suficientemente estable, a no ser que las políticas de los distintos países miembros estuviesen mucho más coordinadas.

Ahora bien, con la firma del Tratado de Maastricht en 1991, y su ratificación en 1992, unos meses antes de la primera crisis cambiaria, la Unión Europea había iniciado el proceso de creación de una moneda única, con un banco central de ámbito europeo, que practicaría una política monetaria común para todos los países implicados, con una coordinación estricta de la política fiscal. La crisis de 1993 no hizo sino confirmar la necesidad de abandonar los regímenes intermedios de tipos de cambio, es decir, ni flotantes ni fijos, y confirmó la voluntad de los políticos y el apoyo de los expertos a un nuevo diseño de los procesos de convergencia.

De 1992 a la moneda única

Las tres devaluaciones de 1992 y 1993, más otra en 1995, pusieron a la economía española en condiciones de recuperar su competitividad, con un tipo de cambio efectivo real favorable, que se mantuvo estable durante los años siguientes. El gobierno mostró una decidida voluntad de que España cumpliese las condiciones de Maastricht, no sólo porque así lo requería la moneda única, en la que deseaba integrarnos, sino también por el convencimiento de que la estabilidad macroeconómica era condición imprescindible para un crecimiento sostenido.

Los dos frentes en los que había que centrar la lucha eran el de la inflación y el de las cuentas públicas. La política monetaria, que ya estaba orientada a la reducción de la tasa de inflación, alineó sus objetivos con los que la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea exigía para la moneda única. Para dar credibilidad a esa meta, y empezar a cumplir las condiciones del Tratado de Maastricht, en 1994 se dio plena autonomía al Banco de España, tanto en la fijación de sus objetivos (que desde 1995 quedaron establecidos explícitamente en términos de la tasa de crecimiento del índice de precios de consumo) como en el manejo de sus instrumentos. Esto permitió que las expectativas de inflación y tipos de interés encontrasen un anclaje sólido y creíble.

Se consiguió, de este modo, reducir la tasa de inflación por debajo del 2% anual en 1997, con la ayuda, también, de unos precios del petróleo particularmente bajos, y de la moderación salarial, hecha posible esta última por el elevado desempleo alcanzado en la recesión, pero también por las menores expectativas de inflación, por un cambio en el clima de negociación entre sindicatos y patronal, por las reformas llevadas a cabo en el mercado laboral, principalmente en 1994 y 1997⁶, que permitieron aumentar fuertemente el volumen de empleo, y, más adelante, por los flujos inmigratorios. La menor inflación esperada supuso también una reducción de los tipos de interés, que se acentuó cuando los mercados empezaron a descontar la entrada de España en la UEM, reduciendo fuertemente la prima de riesgo incorporada a los mismos.

El otro frente en que se libró la batalla por la admisión en la UEM fue el fiscal. El gobierno dio mensajes claros de su propósito de llevar a cabo una reforma profunda de la política presupuestaria, en primer lugar con la creación de la Oficina del Presupuesto, en mayo de 1996. Las reformas legales e institucionales llevadas a cabo se orientaron más al capítulo del gasto que al de los ingresos, combinando tanto la elaboración del presupuesto como su ejecución, siempre con el objetivo de reducir al déficit público por debajo del 3% del PIB que el Tratado de Maastricht establecía como límite máximo.

El resultado de todo lo anterior fue muy positivo. La combinación de una política monetaria no expansiva, pero compatible con la rápida reducción de los tipos de interés, la moderación de los costes salariales, una tasa de inflación exterior muy moderada y una política fiscal restrictiva, dieron como resultado que el tipo de cambio efectivo real de la peseta se mantuviese relativamente estable en ese periodo, en términos nominales y reales. De este modo, se rompió el ciclo económico español tradicional, en el que el crecimiento de la demanda agregada acababa provocando tasas de inflación altas, apreciaciones reales de la moneda y déficit por cuenta corriente, que exigía una depreciación y un plan de estabilización que acababa frenando el crecimiento.

En la primavera de 1998 España cumplió los requisitos establecidos para la moneda única, que entró en vigor el 1 de enero de 1999.

España en la Unión Económica y Monetaria europea

Con la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria, Europa tuvo que aprender una nueva manera de hacer política económica. El Eurosistema (Sistema Europeo de Bancos Centrales y Banco Central Europeo) se hizo cargo de la gestión de la política monetaria, estableciendo como objetivo una tasa de inflación inferior al 2% anual a largo plazo, medida con el índice armonizado de precios de consumo para el conjunto de la zona euro, y utilizando instrumentos para el control de la liquidez no muy distintos de los que había empleado el Banco de España hasta 1999. Con la política monetaria totalmente orientada al objetivo de la estabilidad de precios y dirigida desde un organismo supranacional, los países miembros perdieron la gestión de la cantidad de dinero y crédito, de los tipos de interés (al menos de los tipos a corto plazo) y del tipo de cambio. Para suplir esas ausencias, contaban sólo con dos instrumentos: la política fiscal y las políticas de oferta o estructurales.

La política fiscal pasó a ocupar un lugar más relevante en la gestión de la demanda agregada, aunque sujeta a limitaciones en cuanto a la cuantía del déficit máximo y de la proporción de la deuda pública en proporción del PIB que un país podía tener en sus cuentas públicas. España adaptó rápidamente su política presupuestaria a las condiciones del Tratado de Maastricht (el llamado procedimiento de déficit excesivo) y, más tarde, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (que añadía al Tratado los procedimientos de información y supervisión, así como sanciones para los países incumplidores). El éxito de esta estrategia de consolidación fiscal, planteada como un proceso continuado, ambicioso, con clara voluntad política y con el intento de comprometer también a los gobiernos futuros, ha sido patente.

La fase de crecimiento iniciada en 1993 permitió aumentar la recaudación impositiva; pero, sobre todo, la política fiscal siguió centrada en la moderación y control del gasto, estableciendo objetivos en términos de equilibrio presupuestario (de tal manera que resulte un saldo equilibrado en el promedio del ciclo, a ser posible con superávit en las fases de auge, para que los estabilizadores automáticos funcionen con normalidad y para que el déficit sea sostenible en las recesiones), transparencia, reforzamiento del control democrático, plurianualidad del presupuesto y eficiencia del gasto (dando prioridad a áreas como los bienes públicos tradicionales, las infraestructuras, la educación y la investigación y desarrollo)⁷.

Las reformas fiscales emprendidas se incorporaron a las Leyes de Estabilidad Presupuestaria (general y orgánica) (2001), a la Ley General de Subvenciones, a la Ley General Presupuestaria y a la Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2003). Se trata de reglas exigentes, que van incluso más allá de los mínimos establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que se justifica por la menor tradición de disciplina fiscal en España; el incrementalismo y la inercia, prácticas habituales en la elaboración de los presupuestos, y la existencia de problemas estructurales, que pueden provocar presiones futuras para déficit mayores. El sometimiento de la política fiscal a unas reglas objetivas, más o menos flexibles, pero independientes de las preferencias de los políticos en un momento determinado, presenta indudables ventajas para limitar el crecimiento del gasto (y, a la larga, de los impuestos), mejorar la eficiencia económica, facilitar la coordinación presupuestaria entre gobiernos de distintos niveles, así como con la política monetaria, y dar sostenibilidad al stock de deuda pública a medio y largo plazo⁸.

La pérdida de la política monetaria no ha resultado traumática para la economía española, aunque su signo ha resultado ser demasiado expansivo para nosotros en los años recientes. Nuestra tasa de inflación ha seguido siendo más alta que la del promedio de los países de la UEM, de modo que los tipos de interés reales han resultado particularmente bajos para España, ya que la política del Banco Central Europeo se fija en la tasa media de inflación de la zona euro, que se ha visto afectada, a su vez, por el reducido crecimiento de algunas economías grandes (Alemania, Francia, Italia, etc.) y por la fortaleza del euro en algunos de los años considerados. De este modo, el impulso que la reducción de los tipos de interés había ejercido sobre la demanda agregada en los años en que nos preparábamos para la moneda única, se ha continuado. Y a ello hay que añadir que el tipo de cambio de conversión de la peseta con el euro, establecido el 31 de diciembre de 1998 (166,386 pesetas), fue, probablemente, muy favorable para la economía española.

Todo esto ha generado nuevos problemas para la política de estabilización en España: no problemas nuevos, pero sí con nueva significación –entre otras razones,

porque los instrumentos para su solución no siempre están en nuestras manos. Por ejemplo, el largo y profundo proceso de reducción de los tipos de interés y la expectativa de que no volverán a alcanzar las cifras de dos dígitos de los primeros años noventa, han movido a los agentes económicos a revisar sus decisiones financieras, de modo que ha crecido fuertemente el endeudamiento de las familias y de las empresas. Se trata, obviamente, de un cambio de nivel, pero es probable que se haya producido un cierto *overshooting* y, por tanto, el riesgo de un ajuste en sentido contrario, hasta alcanzar un nuevo nivel de equilibrio, que no conocemos. Relacionado con el mayor endeudamiento de las familias está el crecimiento del valor de la riqueza, sobre todo inmobiliaria, con alzas de precios elevadas y sostenidas –también, probablemente, en la transición a un nuevo nivel, y con un fenómeno de desbordamiento. También el consumo ha venido creciendo por encima del producto real en los últimos años, de modo que el ahorro de las familias se ha reducido fuertemente.

Y todo ello ha venido acompañado por unas excelentes condiciones del lado de la oferta, principalmente por el aumento de la población activa (debido a la entrada de inmigrantes), a la moderación salarial, a las reformas en el mercado de trabajo (y a la elevada pero asimétrica flexibilidad que proporcionan los contratos temporales), y a la participación en la revolución tecnológica ligada a la información y a las comunicaciones. El principal factor negativo por el lado de la oferta parece haber sido el aumento de los precios del petróleo y de otras materias primas, que, sin embargo, no ha frenado sustancialmente (hasta ahora) el crecimiento económico; la creciente competencia de las economías emergentes no ha de contemplarse ya como un fenómeno coyuntural, sino duradero.

La economía española ha conocido, gracias a todo esto, un crecimiento elevado, precisamente cuando muchos de nuestros socios europeos experimentaban una gran debilidad económica. El diferencial de inflación ha seguido siendo más alto que el de los países de la UEM, de manera que hemos perdido competitividad, y esa mayor inflación no se puede atribuir al proceso de convergencia de precios, sino al mayor crecimiento de la demanda interna, así como a las rigideces y a la competencia insuficiente en algunos mercados de bienes, servicios y factores.

El déficit corriente se ha ampliado, y esto puede ser objeto de dos lecturas diferentes, pero no contradictorias. La primera se fija en la pérdida de competitividad, tanto de las exportaciones españolas como de la producción interna frente a las importaciones. Su causa hay que buscarla en una tasa de inflación más alta en España, y en unos costes laborales unitarios acumulados que han seguido creciendo más aprisa que en la mayoría de países de la zona euro, pese a la moderación salarial —quizás porque esta no fue suficiente, o probablemente por el reducido crecimiento de la productividad. La recuperación de la competitividad perdida exige que, a medio

plazo, los precios relativos de los productos comercializables españoles se abaraten, y esto no parece factible sino mediante una contracción importante de la demanda interna –o, alternativamente, mediante mejoras de productividad o cambios en la estrategia productiva y comercial de las empresas, cuya concreción resulta difícil de representar ahora.

La segunda lectura del déficit por cuenta corriente presta atención al exceso de la demanda interna sobre la oferta, y tiene que ver con la reducción de la tasa de ahorro de las familias y el fuerte ritmo de inversión: en definitiva, con los mismos fenómenos de bajos tipos de interés, boom inmobiliario, reducción del ahorro, etc., ya mencionados —con el factor positivo de que las Administraciones públicas no son ahora demandantes netas de fondos.

Ahora bien, el elevado y sostenido déficit corriente no ha provocado los viejos problemas que, por ejemplo, desencadenaron las crisis cambiarias de 1992. No hay –no puede haber- especulación contra la moneda española, porque España es ahora una pequeña porción del área euro, y los tipos de interés que nosotros pagamos no incluyen prima de riesgo por esta razón. Por tanto, desde el punto de vista financiero, el déficit corriente no representa un problema para la economía española (al menos mientras el nivel de endeudamiento exterior del país no alcance cotas alarmantes). Pero sí es un problema, y grave, desde el punto de vista real, como ya se ha apuntado, en la medida en que la pérdida de competitividad acumulada no se podrá recuperar si no es mediante una larga etapa de bajo crecimiento y diferencial negativo de inflación.

La pérdida de la política monetaria y cambiaria como instrumento de control de la demanda agregada ha realzado la importancia de las políticas estructurales o de oferta. No se trata de que estas políticas puedan ser usadas directamente en el control de la demanda, de los precios o de la competitividad (aunque pueden tener algunos efectos sobre esas variables), sino de que sirvan para establecer un marco adecuado para el crecimiento económico, la competencia, la eficiencia y la flexibilidad de los mercados de bienes, servicios y factores productivos. Y no cabe duda de que España todavía debe avanzar mucho en la mejora de ese marco estructural e institucional.

La razón más importante para ello es que el correcto funcionamiento de esos mercados debe permitir el crecimiento de la demanda y la producción sin tensiones especiales de costes y precios. Pero hay además otra razón, más relacionada con lo que aquí nos ocupa: los problemas estructurales están presentes, el menos en parte, en algunos de los desequilibrios macroeconómicos señalados, como la tasa de inflación de bienes y servicios (conectada con la falta de competencia en algunos mercados), la rigidez de los salarios nominales (relacionada con las prácticas actuales del

régimen de negociación colectiva) o el crecimiento de precios de los inmuebles (por las políticas de suelo de las corporaciones locales).

En resumen, la entrada en la UEM ha cambiado radicalmente el marco en que se desarrolla la economía española y, por tanto, las condiciones de estabilidad macro-económica. En estos años hemos podido comprobar cómo una política monetaria única no siempre se ajusta a las necesidades de los diversos países (*one size fits all*), resultando, en el caso de España, demasiado expansiva, y generando no sólo una elevada oferta de liquidez, sino unos tipos de interés reales muy bajos, a menudo negativos. Y esto ha generado una larga onda de prosperidad, pero ha provocado también desequilibrios, como el diferencial de inflación, el déficit por cuenta corriente, un nuevo nivel de endeudamiento de las familias, y una elevación de precios de los inmuebles, que ha llevado a pensar si estaremos ante una burbuja especulativa, similar a la que provocó la caída de las bolsas internacionales en 2000.

Pero la naturaleza y significación de esos desequilibrios es también diferente. De un lado, nos afectan ahora acontecimientos y perturbaciones de toda la zona euro: por ejemplo, nuestros tipos de interés se benefician de la credibilidad del Banco Central Europeo. De otro, ahora estamos relativamente protegidos de algunos shocks nacionales: por ejemplo, nuestras políticas ya no afectan directamente a la prima de riesgo de nuestra moneda, y nuestro déficit público no se traduce en tipos de interés más elevados. Y, como ya señalamos, la financiación del déficit corriente ha dejado de ser el problema que era hace sólo unos años.

En esas condiciones, es importante potenciar las políticas que nos puedan proteger de las perturbaciones o que puedan facilitar el ajuste a las mismas. La política presupuestaria, por ejemplo, debe ser ahora más flexible, capaz de generar excedentes en periodos de auge, para permitir déficit en periodos de recesión; debe servir también más claramente para el control de la demanda agregada (un uso que no se ha llevado a cabo suficientemente en los últimos años) y, en el largo plazo, debe estar en condiciones de hacer frente a los mayores compromisos fiscales, derivados, por ejemplo, del envejecimiento de la población. Y las políticas de oferta y estructurales deben poner énfasis en factores como la flexibilidad de los precios a la baja, la adaptación del mercado de trabajo a las condiciones locales y de las empresas, la movilidad en el empleo, la reducción de los costes de despido, la moderación de los márgenes empresariales, y la creación de entornos de competencia en todos los mercados.

Conclusiones

Los veinte años transcurridos desde la entrada en vigor del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas han sido testigos de importantes cambios en la economía y en la sociedad de nuestro país. El saldo es, sin duda, muy positivo, primero en el ámbito de la convergencia real, pero también en el de la estabilidad macroeconómica, que es el que aquí nos ha ocupado. Desde este último punto de vista, 1986 no representó una ruptura, pero sí una confirmación y una aceleración de la "cultura de la estabilidad", primero en la mente de los políticos y de los ciudadanos y luego en la realidad de las instituciones y de las políticas.

En 2006 nos parece claro que la estabilidad no genera crecimiento por sí sola, pero constituye una condición necesaria para un crecimiento elevado y sostenible a largo plazo. Sin estabilidad, un país puede crecer a tasas altas durante un tiempo, pero en algún momento los desequilibrios acumulados acabarán frenándolo o, más probablemente, provocando un descarrilamiento, que obligue a una estabilización costosa en términos de bienestar nacional. Estos veinte años nos han confirmado en esta creencia.

Pero, además, en este periodo ha cambiado la naturaleza y el significado de la estabilidad. Las reglas del juego y las condiciones dentro de la Unión Económica y Monetaria europea son muy distintas de las de los años ochenta y noventa⁹. De alguna manera, la estabilidad es ahora más fácil, porque conocemos mejor sus ventajas, porque dominamos mejor los mecanismos para alcanzarla, y porque el entorno institucional y legal, tanto de España como de la zona euro, está mejor orientado a conseguir ese resultado.

En todo caso, el progreso experimentado en la estabilidad macroeconómica no puede tomarse como una conquista inamovible. De un lado, porque las sociedades y sus dirigentes pueden, en cualquier momento, tomar un camino equivocado y perder lo conseguido con el trabajo de muchos años. Y de otro, porque aparecen ahora problemas nuevos, derivados, de alguna manera, del éxito de las políticas anteriores: la volatilidad del precio de los activos, especialmente de los inmuebles; el ajuste de las familias y empresas al nuevo nivel de endeudamiento óptimo, relacionado con tipos de interés que son más bajos y que cabe esperar razonablemente que seguirán siendo más bajos durante mucho tiempo; la adaptación de la composición de la demanda al nuevo entorno (consumo y construcción frente a inversión empresarial y exportación); las consecuencias (que pueden ser muy duraderas) de la pérdida de competitividad derivada del diferencial de inflación acumulado; la experiencia, todavía no adquirida, de cómo se corrige un déficit corriente demasiado alto (si es que hay que corregirlo, y cuándo) en un régimen de tipos de cambio irrevocablemente

fijos con plena libertad de movimientos de capitales y sin el recurso a la política monetaria; la gestión de la política presupuestaria en un mundo con tipos de cambio irrevocablemente fijos y reglas fiscales estrictas, ante situaciones coyunturales (recesiones graves) o estructurales (envejecimiento de la población), etc. No cabe duda de que los próximos años de España dentro de la UEM van a ser muy interesantes.

Referencias

- Este trabajo forma parte de las actividades de la Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo, del IESE Business School.
- Hay muchos análisis excelentes de la evolución de la economía española desde las crisis de los setenta, desde el punto de vista de la estabilidad; por ejemplo, Argandoña (1998), Malo de Molina (2003, 2005), Rojo (2002, 2005), Servicio de Estudios del Banco de España (1997), Viñals (1996, 2004).
- ³ Cfr. Argandoña (1987, 1990).
- Sobre los problemas del mercado de trabajo y las políticas de esa época, véase Argandoña (1999).
- ⁵ Cfr. Hernández (2005).
- ⁶ Cfr. Argandoña (1999), Segura (2004).
- ⁷ Cfr. Martínez (2005).
- 8 Cfr. González Páramo (2004).
- Y todo hace pensar que el futuro no nos deparará una vuelta a las condiciones del pasado. Cfr. Argandoña (2005).

Bibliografía

ARGANDOÑA, A. (1987), "La política monetaria y los tipos de interés", en *La política monetaria en España*. Madrid: FEDEA.

ARGANDOÑA, A. (1990), "El conflicto entre la política monetaria y la peseta", en *Política monetaria e inestabilidad financiera*. Madrid: FEDEA.

ARGANDOÑA, A. (1998), "La evolución de la cultura de la estabilidad en España", en M. Guitián y J. Muns, dirs., *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*. Barcelona: La Caixa.

ARGANDOÑA, A. (1999), *Una historia del desempleo en España*. Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

ARGANDOÑA, A. (2005), "La Unión Económica y Monetaria en el nuevo contexto constitucional europeo", en *Una Constitución para Europa. Estudios y debates*. Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

González Páramo, J.M. (2004), "Disciplina presupuestaria, estabilidad macroeconómica y eficiencia de las finanzas públicas", *Papeles de Economía Española*, 100 (II).

HERNÁNDEZ, G. (2005), "Evolución histórica de la financiación del déficit público", *Información Comercial Española*, 826, noviembre.

MALO DE MOLINA, J.L. (2003), "Una visión macroeconómica de los veinticinco años de vigencia de la Constitución española", Banco de España, Documento ocasional nº 0307.

MALO DE MOLINA, J.L. (2005), "Una larga fase de expansión de la economía española", Banco de España, Documento ocasional nº 0505.

MARTÍNEZ, R. (2005), "La institución presupuestaria española: del Pacto de Estabilidad a las Reglas de Estabilidad Presupuestaria", *Información Comercial Española*, 826, noviembre.

Rojo, L.A. (2002), *Veinticinco años de la economía española, 1977-2002*. Madrid: Círculo de Empresarios.

ROJO, L.A. (2005), "El largo camino de la política monetaria española hacia el euro", *Información Comercial Española*, 826, noviembre.

SEGURA, J. (2004), "Una guía de las reformas del mercado de trabajo español en la democracia", *Papeles de Economía Española*, 100 (II).

Servicio de Estudios del Banco de España (1997), La política monetaria y la inflación en España. Madrid: Alianza Economía.

Viñals, J. (1996), "La economía española ante el cambio de siglo", en J. Tusell, E. Lamo de Espinosa y R. Prados, eds., *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Madrid: Alianza Editorial.

Viñals, J. (2004), "La economía española en la Unión Europea", *Papeles de Economía Española*, 100 (I).

MANUEL CASTELLS OLIVÁN

Académico Numerario

LA DIMENSIÓN IDENTITARIA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Introducción: Europa en la encrucijada identitaria

La construcción europea ha progresado en medio siglo hasta alcanzar niveles que sus más visionarios progenitores no hubieran osado soñar. Un mercado común de bienes y capitales, junto con una creciente liberalización de servicios, una moneda común en la mayoría de los países miembros, un Banco Central Europeo con capacidad para actuar sobre los tipos de interés y las políticas crediticias y un mercado laboral comunitario en vías de constitución, configuran una economía que, en lo esencial, es una economía europea. Y una economía que trata de establecer políticas comunitarias conjuntas en relación con los países y áreas comerciales externos a la Unión. En el ámbito institucional, la imbricación profunda de las directivas europeas y las legislaciones nacionales hace que la mayoría de las disposiciones legales de los estados miembros estén hoy sometidas, de hecho o de derecho, a la aprobación de la Unión Europea. Más aún, aunque la Comisión Europea es una emanación de los estados miembros bajo la autoridad del Consejo de Ministros, su capacidad de iniciativa le permite un seguimiento ejecutivo de las decisiones políticas, convirtiendo sus programas y acuerdos en un factor determinante de la gestión cotidiana de la vida de los europeos. Un amplio entramado de programas educativos, culturales y de investigación, desde el programa Erasmus a la reciente creación del Consejo Europeo de Investigación, permiten constatar que ya existe en estos momentos una sociedad del conocimiento de ámbito europeo. Y aunque no puede hablarse de una política exterior comunitaria, en parte por la falta de una auténtica capacidad de defensa propiamente europea, la Unión Europea es actor internacional de obligada consulta en la mayoría de situaciones conflictivas que afectan la estabilidad del orden mundial.

Sin embargo, a pesar de la realidad indiscutible de una Unión Europea consolidada que va mucho más allá de los acuerdos comerciales y de política económica, los intentos de construcción de instituciones comunitarias supranacionales han chocado con fuertes reticencias por parte de la ciudadanía. La crisis provocada por el rechazo a la Constitución Europea en Francia y Holanda y la previsible derrota de la propuesta en otros países, en particular en el Reino Unido y en Suecia, ha obligado a ir más despacio en el proceso de integración, para adecuar la voluntad política de las élites dirigentes con el sentimiento de los ciudadanos, que oscila entre la indiferencia y la hostilidad cuando se trata de alcanzar cotas más altas de compartir soberanía entre los estados nacionales y las instituciones comunitarias. Las interpretaciones sobre la crisis constitucional europea, que por el momento se ha congelado en espera de mejores tiempos, son varias y oscilan entre atribuirla a la casuística de los países implicados y achacarla, como no, a la globalización y a la inmigración, pasando por tesis variopintas, generalmente no respaldadas por datos fehacientes de ámbito europeo. Sin embargo, un examen somero de lo que sabemos sobre el tema, indica que hay un hecho fundamental que se suele soslayar en los comentarios al respecto. A saber, que la gran mayoría de los ciudadanos europeos no se identifican con Europa, sino, primordial o exclusivamente, con sus propios países. Si bien hay un amplio sector que acepta una identidad europea de segundo orden, este sentimiento se subordina al de pertenencia a su propio país. Por consiguiente, cualquier intento de construcción de supranacionalidad que se perciba como puesta en cuestión de la primacía de las instituciones políticas nacionales se enfrenta con el rechazo de los ciudadanos. Y como en democracia la construcción de instituciones representativas requiere el consenso de la ciudadanía representada, la dimensión identitaria de la construcción europea se convierte en un factor decisivo sobre el que gravita el futuro de dicha construcción. Sobre todo en el caso, previsible, de se produzcan crisis económicas, sociales o geopolíticas que por su envergadura requieran una decisión conjunta de los países de la Unión.

De hecho, esta misma contradicción entre autoidentificación y pertenencia institucional es la que se observa entre la prevalencia de la identidad nacional en el ámbito planetario y la realidad objetiva de un mundo globalizado en donde se alzan voces reclamando una gobernanza mundial. Por muy razonable que parezca la propuesta de cosmopolitanismo presentada por pensadores como Jurgen Habermas o Ulrich Beck, un gobierno mundial no es viable por la sencilla razón de que la inmensa mayoría de los habitantes del planeta, (el 85% según los datos del World Values

Survey de la Universidad de Michigan) no se consideran ciudadanos del mundo sino sujetos nacionales o, en su mayoría, locales y regionales¹.

Sin identidad común, la construcción de instituciones comunes se hace cada vez más difícil, porque el proyecto se convierte en una decisión de las élites políticas, ahondando progresivamente su distancia, ya de por si considerable, con respecto a sus representados.

Y es que la construcción europea pudo avanzar sin excesivos sobresaltos a partir de una estrategia basada en dos factores. En primer lugar, proporcionar ventajas inmediatas a la mayoría de las personas, en particular mediante un crecimiento económico que mejoró las condiciones de vida. Y, en segundo lugar, porque fue un proyecto defensivo contra las amenazas comunes a la mayoría de los europeos. En efecto, la Comunidad del Carbón y del Acero fue ante todo un intento de imbricar indisolublemente las bases industriales de Francia y Alemania para alejar el fantasma de una nueva guerra intra-europea. La Comunidad Económica Europea fue la vertiente económica de una política de autonomía con relación a Estados Unidos, compensando así la política de defensa con respecto a la Unión Soviética, apoyada en una alianza transatlántica en la OTAN. El relanzamiento tecnológico de los años 80, y en particular el programa Eureka, fue una respuesta al avance tecnológico estadounidense y japonés, una estrategia que se relanzaría más tarde, en el 2000, con la Agenda Lisboa. Y la aceleración de la integración económica, con el Tratado de Maastricht y la ambiciosa marcha hacia el euro, tuvo como motivación esencial el posicionamiento europeo ante una globalización económica en donde el dinamismo de la nueva economía estadounidense por un lado y la competencia de los nuevos países industrializados por otro, amenazaban con rezagar a las economías europeas a menos que estas utilizaran su mayor ventaja competitiva: la dimensión y riqueza de sus mercados unificados. Hasta este nivel de integración, todos los países y la mayoría de sus ciudadanos, ganaban en el proceso, sobre todo con los mecanismos compensatorios para las regiones más atrasadas y el mantenimiento de los subsidios agrícolas. Pero cuando se intentó pasar de una estrategia defensiva de intereses comunes a un proyecto político de soberanía compartida, se manifestaron dos déficits fundamentales: el déficit democrático en las instituciones europeas, escasamente sometidas al control directo de los ciudadanos; y el déficit identitario, es decir la ausencia de un sentimiento de pertenencia común suficientemente fuerte como para justificar la toma de decisiones solidarias con los conciudadanos europeos, aun a costa de los propios intereses inmediatos.

Este capítulo trata de definir la crisis de identidad europea, ilustrándola con algunos datos, para después examinar las consecuencias de dicha crisis sobre la construcción europea y, en último término explorando los procesos de construcción mate-

rial de una identidad compartida sobre la que se pueda asentar un desarrollo institucional de ámbito europeo.

Identidad e instituciones en Europa

La identidad es el sistema de referencia cultural mediante el cual las personas construyen el sentido de su experiencia. En términos más precisos, defino la identidad, en línea con una larga tradición en la teoría social, como el proceso de construcción de sentido por parte del actor social a partir de un atributo cultural o un conjunto de atributos culturales inter-relacionados, al cual el actor otorga prioridad sobre otras fuentes de sentido². Ciertamente, un actor puede asumir distintas identidades, pero una de ellas suele ser dominante. Más aún, en el caso de identidades compuestas, se trata de una forma de identidad específica. También es frecuente que haya identidades débiles, que apenas afectan la práctica cotidiana de los actores. Pero en ese caso, se produce en realidad una construcción de identidad en torno al sujeto personal, es decir una identidad individual que predomina sobre las colectivas. Las identidades son de muy distinto orden: religiosa, nacional, territorial, étnica, ideológica, de género, de orientación sexual, de grupo de edad, si hablamos de identidades colectivas. Si nos referimos a las identidades individuales, pueden privilegiar una dimensión de la persona (por ejemplo, la familia, el trabajo) o bien ser auto-centradas, es decir redefinidas constantemente con respecto a los cambiantes intereses y valores del sujeto individual.

En el ámbito europeo, se observa, para la mayoría de la población, una importancia creciente de la identidad individual sobre la colectiva. A título de ilustración, en la encuesta a una muestra representativa de la población de Catalunya que realizamos Imma Tubella y yo en la primavera del 2002, requerimos que los entrevistados escogieran una autodefinición identitaria dominante, con exclusión de las demás. La mayoría, el 56%, se autoidentificaron en primer lugar con su familia. Y el 23% con ellos mismos. Las identidades nacionales, territoriales, religiosas, de género o de grupo de edad se repartían el restante 21% de la población³. Este resultado es coherente con lo que se observa en otros países europeos: reforzamiento del individuo frente a la colectividad como sistema de referencia cultural. Ahora bien, las identidades colectivas cobran importancia cuando se trata de construir defensas frente a peligros reales o percibidos del entorno social. Así, el proceso de cambio tecnológico, la globalización económica, la desindustrialización, la inmigración, se convierten en factores que desorganizan los parámetros conocidos de la vida cotidiana. En esas condiciones, para que el proyecto de identidad individual pueda desarrollarse, los

actores sociales recurren a sus identidades colectivas para organizar la resistencia contra un cambio incontrolado que los supera como individuos. Es el momento de la resurgencia de las identidades colectivas. Dichas identidades no son arbitrarias. Naturalmente, no son esencias heredadas de la geografía, la historia o la biología. Toda identidad es socialmente construida. Pero es construida con los materiales de la experiencia individual y colectiva. Por tanto, son materiales de la historia compartida, de las creencias religiosas, de la lengua de comunicación, del territorio co-habitado, del género como experiencia biológica-cultural y un largo etcétera. Entre estos materiales se sitúa la identidad nacional o territorial como construcción cultural decisiva en la mediación entre el actor y las instituciones políticas que lo representan y dominan al mismo tiempo. La referencia a la institución política depende pues de la definición de la colectividad subyacente a dicha institución. En el caso de Europa, en los dos últimos siglos la institución del estado nación ha basado su principio constitutivo y sus mecanismos de representación en la nación como forma de referencia y principio cultural constituyente de la ciudadanía. De ahí las tensiones y conflictos, a menudo dramáticos, cuando se produce un desfase entre el estado y la nación, es decir, cuando hay naciones sin estados (como resultado de la dominación de los estados originarios de otras naciones) y estados pluri-nacionales a la búsqueda de un principio de referencia basado en una nación construida a partir del estado.

Por consiguiente, la construcción europea, con el desarrollo de instituciones de ámbito supranacional, implica una referencia a una identidad europea en base a la cual se puede compartir, aun desde la pluralidad de culturas e historias, un sistema de representación y decisión común. Ciertamente, se podría pensar en que las instituciones europeas son exclusivamente la emanación de los poderes de los estados miembros y que sus decisiones constituyen el resultado de la negociación constante entre dichos estados, cada uno defendiendo sus intereses. Y de hecho, ésta ha sido, en general, la práctica dominante de la Unión Europea a lo largo del medio siglo de su existencia. Ocurre sin embargo que con la imbricación de las economías y de los sistemas legislativos, es cada vez más difícil referir las decisiones locales, regionales y nacionales, al proceso de negociación entre los gobiernos. Las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea negocian y deciden las grandes líneas de actuación, pero la implementación de las políticas pasa por la gestión cotidiana de distintas administraciones que, en la práctica, comparten soberanía. De este modo, ha ido surgiendo un nuevo estado, un estado europeo. No es un estado federal. No es previsible la existencia de los Estados Unidos de Europa. Lo que ya existe y se desarrolla día a día es una nueva forma de estado, que en mis análisis he conceptualizado como el estado-red⁴. Se trata de un estado que opera en una red de relaciones entre los gobiernos nacionales, las administraciones regionales y locales y el conjunto de

instituciones europeas. Hay nodos decisivos en esa red, pero el sistema (incluyendo sus conflictos y parálisis ocasionales) esta formado por el conjunto de interacciones. Es un estado, en el sentido clásico de que es depositario del poder legítimo de decisión y ejecución de las decisiones. Pero es un estado de nuevo tipo, que subsume el estado nación en lugar de hacerlo desaparecer. Se puede argumentar que es el tipo de estado adecuado para la gestión de un sistema global interdependiente como el que caracteriza nuestro mundo. Porque si bien no existe, ni tiene visos de existir, un gobierno mundial si se observa la emergencia de una práctica de gobernanza global, que llevan a cabo estados nación, institucionales supranacionales, instituciones internacionales, administraciones locales y regionales y la miríada de organizaciones no gubernamentales que canalizan demandas e intereses de una sociedad civil global cada vez más activa⁵.

Pues bien, la Unión Europea aparece como la expresión más desarrollada de ese nuevo estado red, del estado sujeto de gestión y representación en un mundo globalizado⁶. Pero la existencia de un estado, por nueva que sea su manifestación, obliga a plantearse la delimitación cultural de la colectividad subyacente. En otras palabras, si los componentes del estado red son exclusivamente representantes de los intereses de sus ciudadanos nacionales, la Unión Europea se reduce a una práctica de mercadeo y agravios comparativos. Y como la gestión europea va mucho más allá, la única forma en que se concilia la irreductible nacionalidad de sus estados miembros con el proceso cotidiano de compartir soberanía es hacer opaca esta gestión interdependiente a los ciudadanos de cada país. De ahí surge la desconfianza de los europeos con respecto a las instituciones europeas. Y de ahí surgió también el proyecto de plasmar constitucionalmente la comunidad de intereses y valores europeos en una Constitución que hiciera más transparente la co-gestión europea. Consciente de la reticencia de los ciudadanos a la supra-nacionalidad, la mayoría de los gobiernos optaron por una aprobación parlamentaria, aprovechando la cuasi unanimidad de los partidos sobre el tema. España, con un talante más democrático, consiguió una aprobación referendaria, aunque en medio de la indiferencia de la mayoría del electorado. Pero la tentación de legitimar la nueva Constitución en Francia, Holanda y otros países, una actitud coherentemente democrática, condujo a los resultados conocidos. La crisis resultante indica la contradicción de la construcción europea en su fase más avanzada: cómo alcanzar cotas más altas de co-soberanía, algo necesario en un mundo globalizado e interdependiente, sin que exista un espacio cultural común. En otras palabras: cómo compartir soberanía sin compartir identidad. Para examinar dicha cuestión es necesario recordar algunos datos sobre la autoidentificación político-cultural de los ciudadanos europeos.

Identidad nacional e identidad europea

Que es la identidad europea? El historiador Josep Fontana, en un brillante libro, ha mostrado que la identidad europea a lo largo de la historia, se afirmó siempre contra "los otros". En particular contra los musulmanes, un dato alarmante en una Europa crecientemente multicultural y multireligiosa, con una considerable minoría musulmana⁸. Al definir la cultura europea como civilización cristiana, se crearon las condiciones para una apropiación conflictiva del principio de cristiandad entre las variantes de cristianismo, conduciendo a devastadoras guerras de religión y a la confusión frecuente entre la Iglesia y el Estado. Al fraccionamiento religioso le siguió el fraccionamiento nacional y los enfrentamientos y guerras entre los estadosnación. Puede por tanto si la identidad europea supone una historia compartida en un espacio geográfico-cultural, se trata de una identidad fratricida porque a lo largo de la historia los estados europeos, y los europeos mismos, hemos estados generalmente ocupados en matarnos los unos a los otros, con escasos interregnos de calma tensa. Además, los estados nación se construyeron sobre la dinámica de sojuzgamiento y/o liberación de colectividades nacionales o proto-nacionales, muchas de las cuales vieron destruidos sus atributos culturales específicos (por ejemplo, la destrucción de las culturas regionales y proto-nacionales por el mesianismo cultural de la Revolución Francesa). En época reciente, la identidad europea también se ha afirmado más por diferencia con "los otros" (los estadounidenses, los asiáticos, los árabes, los africanos, los latinoamericanos) que por comunidad de valores propios. Ni la religión cristiana, ni la democracia representativa, ni la economía de mercado son rasgos específicamente europeos. Por tanto, no es de extrañar que las encuestas que intentan medir la autoidentificación político-cultural de los europeos muestren una débil identidad europea en contraste con las identidades nacionales⁹. Así, a finales del 2005, el 49% de los europeos no creían en la existencia de una identidad cultural europea, en contraste con el 38% que si pensaban en dicha identidad. En términos de auto-identificación, el 41% de los europeos se consideraban exclusivamente como perteneciendo a su nación, en contraste con un 7% que se afirmaban primordialmente europeos. Un 48% se sentían a la vez nacionales y europeos. Ahora bien, cuando se afina el análisis, se observa que (con datos de 2003) para la media de la Unión Europea (15 miembros) el 40% se consideran sólo miembros de su nación, y otro 44% primordialmente miembros de su nación, mientras que la opción exclusivamente europea representa tan sólo a un 4% y la de identidad primordialmente europea un 8%. Los europeístas representan tan sólo un 7% en el Reino Unido, un 11% en España, un 15% en Francia, un 5% en Suecia y en Finlandia y un 13% en Italia. Para los nuevos países miembros, la proporción de sólo nacionales o primordialmente nacionales es aún mayor: 87% (siempre con datos del estudio realizado en 2003). Es significativo que la proporción de ciudadanos que se consideran exclusivamente nacionales en los 15 países de la Unión, se incrementó entre 1992 y 2003 en un 5%, si bien es cierto que los que se afirmaron sobre todo europeos aumentó en un 33%, aunque hay que recordar que se partía en este último caso de un nivel muy bajo. De cualquier modo, parece que se ha producido en la década decisiva de la construcción europea tras el Tratado de Maastricht, una polarización entre una mayoría cada vez más anti-europea y una pequeña minoría que se afirma como europea. La minoría europeísta es claramente más joven, mucho más educada y mejor informada sobre la Unión Europea. Casi todas las encuestas muestran que los trabajadores manuales, las personas de más edad y los ciudadanos de menor nivel de educación son los más nacionalistas y los más reacios a afirmarse como europeos. Lo cual confirma el papel de la identidad nacional como forma de resistencia comunitaria contra los peligros percibidos de la globalización y el cambio económico y tecnológico. Quienes tienen la energía vital y la capacidad educativa para aprovechar la oportunidad del cambio, miran a un futuro europeo con mayor decisión. Pero la mayoría de la población, desconfiando de sus posibilidades individuales esperan la defensa de sus intereses de las instituciones nacionales que dependen directamente de su voto. La comunidad nacional es una comunidad defensiva. La construcción europea cuenta con el impulso de los jóvenes y las élites culturales.

En el caso de España, según encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas en el año 1998, el 66% de los entrevistados se sentían sobre todo ciudadanos españoles, en contraste con un 6% que se afirmaban como europeos y un 22% que sentían por igual la identidad europea y española. Este grupo de bi-identitarios creció al 27% en 2004, mientras que los decididamente europeos aumentaron en un punto, hasta el 7%. Es decir, ha habido una leve tendencia a un reforzamiento de la identidad europea, si bien la característica dominante continua siendo la afirmación de identidad nacional de la mayoría. Esta evolución europeísta, también en el caso de España, parece ser el resultado de una opinión pro-europea de los jóvenes. El porcentaje de jóvenes partidarios convencidos de Europa era del 46% en 1997 y del 41% en 2001, según una encuesta de la Fundació "la Caixa".

En una perspectiva analítica diferente, en nuestra propia encuesta a una muestra representativa de la población catalana en el 2002, pedimos la autoidentificación dominante abriendo el abanico de posibilidades, situando la dinámica entre Europa y España en un ámbito más amplio¹⁰. Los resultados son significativos. El 32% afirmó su pertenencia a Catalunya como prioritaria, mientras que el 14% se autoidentificó con España, el 6% con el mundo y tan sólo el 2% con Europa (el 4% declararon que no se identificaban con nada). Pero lo interesante es que el 22% se identificaron con

su lugar de nacimiento y el 19% con su lugar de residencia. Es decir, que la opción local (por nacimiento o por residencia) era la fuente más importante de identificación, seguida de Catalunya. Ello indica, por un lado la presencia de una fuerte autoidentificación catalana, ya recogida en otras encuestas. Pero también que más importante aún es la referencia al lugar de la propia experiencia, más allá de cualquier comunidad nacional. De hecho, esta observación coincide con los datos del World Values Survey de la Universidad de Michigan, según los cuales, para una muestra internacional encuestada en 62 países, sólo el 15% se autodefine como cosmopolita, un 38% se considera sobre todo nacional, y un 47% afirma como primordial su identidad local o regional. Este sentimiento local-regional tiene su punto álgido, según el World Values Survey, en el suroeste de Europa (un 64%) y en el noroeste de Europa (un 62%)¹¹. Así pues, la identidad europea se disuelve aún más cuando se la contrasta no solamente con la nacional sino con otros sistemas de referencia cultural-institucional ligados a la experiencia directa de las personas.

La construcción de una sociedad europea

El dilema básico con el que se enfrenta Europa es la factibilidad de una integración funcional e institucional sin una integración cultural y social. En términos más directos: ¿es posible un estado europeo sin una sociedad europea? Sí, dicen los defensores de la primacía de la nación, una posición casi unánime entre la clase política británica. Difícilmente sostenible, argumentan los federalistas, con buena parte del centro-izquierda alemán liderando esta opción. En realidad, la respuesta a esta cuestión depende de la visión que se tenga de la construcción europea. Los padres de la idea europea, y en particular Jean Monnet, eran federalistas en el armario que diseñaron una cautelosa estrategia de integración gradual a partir de la economía, envuelta en un discurso grandilocuente sobre Europa sin demasiadas consecuencias directas sobre la transferencia de soberanía, esperando que los ciudadanos se fueran europeizando en la práctica. En estos momentos esta ambigüedad no puede mantenerse. Dos fuerzas impulsan a Europa en sentidos contrarios. La interdependencia global, así como la competencia económica y geopolítica requieren, cada vez más, una Europa como actor unido en la escena global. El proceso de cambio tecnológico, la globalización, la crisis de seguridad y la creciente multietnicidad del mundo y de Europa, expresada en las tensiones de la inmigración, refuerzan extraordinariamente el repliegue nacionalista. La gestión de las presiones contradictorias así generadas condiciona el futuro de la construcción europea.

Ahora bien, cualquiera que sea la posición de unos y otros, hay un factor que facilitaría considerablemente dicha gestión: la construcción de una sociedad europea,

superpuesta y entreverada a las sociedades nacionales. En la medida en que nadie piensa en revertir la integración institucional alcanzada, incluso para mantener el nivel actual se hace preciso algún tipo de integración social que permita asentar la codecisión institucional en prácticas compartidas de ámbito europeo. Evidentemente, no se trata de pensar en una sociedad europea homogénea que prescinda de milenios de historia. En ese sentido, el proyecto de estado-red europeo no podrá hacer tabla rasa de la diversidad cultural y social existente, en contraste con lo que fue el proyecto unitario del estado nación de los últimos siglos. De la misma forma que hablar de sociedad española, italiana o británica, no implica la desaparición de las diversas lenguas y culturas insertas en el estado (culturas que, de hecho, están cada vez más vivas como en España), plantearse la construcción de una sociedad europea exige partir de su diversidad como rasgo permanente. Pero diversidad y extranjería no son equivalentes. Vivir en un espacio sin fronteras (en la mayoría de la Unión), con una misma moneda, un mismo banco central, un mercado de trabajo cada vez más unificado y votar en las elecciones instituciones europeas, se convierte en fuente de tensión, probablemente insostenible, si no se disuelve progresivamente la noción de extranjería para los ciudadanos comunitarios. Noción que no es sólo institucional, sino ante todo cultural. En último término, la gestión de una Europa común parece implicar la necesidad de un reforzamiento paulatino de una identidad común, una identidad europea, superpuesta y articulada a las identidades nacionales y locales. Teniendo en cuenta la debilidad de dicha identidad en el momento actual, ¿cómo salir de la contradicción entre la necesidad de un proyecto compartido y el rechazo ciudadano a compartirlo con quienes se consideran "otros"?.

Tal vez los resultados de la investigación sociológica sobre los procesos de construcción de la identidad puedan ser útiles en este punto 12. La identidad no es una esencia proclamada desde el poder religioso o político. Ni tampoco una racionalización de los intereses de los grupos sociales, sean dominantes o en lucha por su liberación. En ese caso, hablamos de ideología, como racionalización de estrategias sociales. Cierto es que algunas identidades, por ejemplo nacionales, tuvieron su origen en las ideologías nacionalistas de los sujetos constituyentes del estado nación. Pero sólo se convierten en identidad en la medida en que se inscriben en la práctica cotidiana compartida por las personas en un determinado ámbito, a veces por la fuerza, como hablar francés o italiano, lenguas minoritarias en el momento de constitución de los modernos estado-nación francés o italiano. Otras veces por la resistencia, como en el caso de Catalunya. Y también por la comunidad de intereses en torno a un proyecto de modernidad, como en Holanda. La identidad es la cristalización cultural de prácticas sociales compartidas. Por consiguiente, la identidad europea se ha ido constituyendo y se irá constituyendo, sin propaganda ni exhortos conforme

se desarrolle una sociedad europea. Entendiendo por sociedad europea una trama compartida de relaciones y prácticas sociales que trasciende las fronteras de los estados nación. La existencia de dichas prácticas no depende tan sólo del comportamiento de los ciudadanos, sino de instituciones de gestión de la vida cotidiana y de expresión de valores compartidos que resultan de la acción de las personas y al formalizarlos, en las instituciones, en la escuela, en los medios de comunicación, las refuerzan. En este sentido en las dos últimas décadas se han ido consolidando ya prácticas institucionalizadas que se pueden considerar específicamente europeas. La más importante es el valor afirmado de la protección social, encarnado en las instituciones del estado del bienestar. Con diferentes énfasis según las políticas de turno, la cobertura sanitaria universal, la educación gratuita o casi gratuita en todos los niveles del sistema educativo público, la jubilación, el seguro del desempleo y los derechos sociales de los trabajadores y los ciudadanos son valores tan arraigados en Europa (a diferencia de Estados Unidos y, también, de Japón, si se considera al conjunto de la población) que los proyectos llamados neoliberales han tenido enormes dificultades para obtener un apoyo social mayoritario, incluso con ideologías tan militantes como la de Margaret Thatcher o Berlusconi y, en la práctica, no fueron capaces de disminuir sustancialmente el estado del bienestar. Por cierto que el actual experimento radical de neoliberalismo en Estonia podría poner en cuestión esta afirmación, pero, aparte de la excepcionalidad que representa una situación post-soviética, esperemos al juicio de la historia inmediata antes de modificar la teoría. Otros valores ampliamente compartidos en Europa, como son la democracia, la libertad de prensa, la defensa de los derechos humanos y la lenta pero continuada tendencia a la igualdad de género, son en realidad compartidos con Estados Unidos y con muchas otras culturas y países, si bien con las excepciones conocidas a la defensa de las libertades en situación de emergencia, excepciones más frecuentes en Estados Unidos que en Europa.

Hay también un rasgo propio a la mayoría de Europa, a saber la secularización. Europa, con las excepciones de Polonia y, en menor medida, Irlanda y Portugal, es la única área del mundo en donde la importancia de la religión en los comportamientos de la gente disminuye rápidamente, aunque la Iglesia como tal mantenga una desproporcionada influencia institucional. Cierto es que Japón y China tampoco son culturas religiosas, pero nunca lo fueron. Europa es el único caso de regresión rápida de la religiosidad en la sociedad, en claro contraste con Estados Unidos y con la mayoría del mundo, en particular en el mundo islámico y en América Latina. No deja pues de ser paradójico que lo que para algunos es el rasgo distintivo de la identidad europea, la cristiandad, sea el elemento cultural que más rápidamente se debilita en nuestro entorno.

En términos de provección, el desarrollo de una sociedad europea esta ligado a las prácticas crecientemente compartidas de sus generaciones jóvenes. Los programas de intercambio educativo, desde los que organizan las propias familias hasta los patrocinados por los gobiernos, como el Programa Erasmus, están constituyendo una red de experiencia común que hace de los jóvenes europeos los portadores de un sentimiento de pertenencia europea claramente más acentuado que el de sus mayores. A ello contribuye el hablar una lengua común, o sea el inglés internacional, que se ha convertido en lingua franca y cuyo conocimiento entre los jóvenes es de 3 a 5 veces más frecuente que entre los mayores de cuarenta años, según los países. Pero hay más: Internet es el espacio común de comunicación de los jóvenes. Y aunque es un espacio global, no específico a Europa, la relación inter-europea es más frecuente en la medida en que está vinculada a otras prácticas compartidas y a valores más próximos. Es interesante observar que la idea de que un espacio televisivo comunitario podría inducir un espacio de comunicación europeo para el conjunto de la población no se ha realizado. Las emisiones de ámbito europeo son absolutamente minoritarias. Lo más relevante es la coproducción de programas para reforzar la competitividad de la industria audiovisual. Pero la televisión tradicional es sobre todo nacional y, cada vez más, regional y local. El desarrollo próximo de la televisión digital terrestre aumentará considerablemente el número de canales accesibles, pero no hay razón para pensar que esto conducirá a la televisión paneuropea, tanto por razones de lengua como porque la tendencia es a la globalización y localización simultánea del consumo televisivo. CNN, BBC y Al Jazzera tienen más opciones de encontrar audiencia en España que la televisión francesa o italiana. En suma: son las redes horizontales de comunicación electrónica las que están generando un espacio europeo de comunicación (integrado en un ciberespacio global), mientras que la televisión y la radio continúan enraizadas en sus culturas y audiencias. Por cierto, audiencias en continuo declive entre los jóvenes. De modo que puede anticiparse un mundo joven, europeísta e internauta frente a un mundo envejecido, nacionalista y confinado a la televisión de su cuarto de estar.

El mundo del espectáculo, en cambio, está integrando rápidamente el imaginario europeo. En primer lugar el fútbol, el baloncesto y otros deportes de masas, cuyas competiciones europeas atraen la atención preferente de las aficiones locales. Pero también la música, en particular para los jóvenes. Los festivales musicales, y sus repercusiones en Internet, relacionan a la juventud de distintos países europeos, aprovechando la facilidad relativa de transporte y la dinámica festiva de la multiculturalidad. La música, aún más que el inglés, es el lenguaje común de los jóvenes europeos.

Y en fin, los movimientos sociales. La historia europea siempre ha sido marcada por la movilización de grupos sociales en defensa de sus intereses, valores e ideales. Nuestro tiempo no es excepción. Y como el sistema de decisión es europeo y global, los movimientos sociales alternativos se han convertido en cosmopolitas, tanto en sus objetivos como en sus manifestaciones. De modo que otra vía de construcción de identidad común (tal vez una nueva paradoja) es la de las movilizaciones sociales contra las políticas europeas, porque quienes luchan unidos van forjando ideas comunes. Y es que Europa no podrá ser una construcción exclusiva de las élites económicas y políticas. Será tan contradictoria y conflictiva como siempre lo ha sido en la historia. Por eso la negociación del conflicto, el desarrollo de espacios participativos de decisión es un componente esencial de dicha construcción. Pero los actores sociales y políticos sólo podrán encontrar puntos de consenso que conduzcan a una Europa democrática si tienen un sistema de referencia cultural común que permita su comunicación. Es decir, si son capaces de construir desde distintas perspectivas una identidad europea.

Referencias

- Inter-university Consortium for Social and Political Research, University of Michigan, "World Values Survey" http://www.esds.ac.uk/International/access/wvs.asp
- Refiero al lector a la discusión bibliográfica y elaboración teórica sobre el concepto de identidad contenida en mi libro "The Power of Identity", Oxford: Blackwell, segunda edición, 2004, capítulo 1.
- MANUEL CASTELLS, IMMA TUBELLA Y OTROS "La societat xarxa a Catalunya", Barcelona: La Rosa dels Vents, Random House/Mondadori 2003
- MANUEL CASTELLS "Global Governance and Global Politics", Political Science, enero 2005.
- DAVID HELD, "Global Covenant", Cambridge: Polity Press, 2004
- MANUEL CASTELLS, "Fin de Milenio", Madrid: Alianza Editorial, segunda edición, 2006, capítulo 5.
- JOSEP FONTANA "Europa ante el espejo", Barcelona: Critica, 1994
- NEZAR AL SAYYAD Y MANUEL CASTELLS (editores) "Europa Musulmana o Euro-Islam?", Madrid: Alianza, 2004.
- Los datos de esta sección han sido obtenidos del Eurobarómetro a menos que se especifique otra fuente.
- 10 CASTELLS, TUBELLA Y OTROS, op. cit., 2003.
- PIPPA NORRIS, "A Virtuous Circle? Political Communication in Postindustrial Societies", Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- 12 CRAIG CALHOUN, "Critical Social Theory: Culture, History, and the Challenge of Difference", Oxford: Blackwell, 1995; Michel Wieviorka, "La Difference", Paris: Balland, 2000; Xavier Rubert de Ventós, "Identidades", Barcelona: Anagrama: 2005; Hans Kohn, "The idea of nationalism", New Brusnwick, New Jersey: Transactions Books, 2005.

JOSÉ M. CODONY VAL

Académico Numerario

EFECTOS GLOBALES DE LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN LA UNION EUROPEA

Introducción

A principos de los años 80, muchos europeos vieron en la incorporación de España y Portugal, sumadas además, a la adhesión de Grecia, una pesada losa que lastraría a la UE en lo económico, en lo político y tambien, en cuanto a su capacidad de acción exterior. España, por ejemplo, se situaba por debajo del 75% de la media de renta comunitaria y presentaba una tasa de desempleo que duplicaba la media europea, todo ello en un marco de inestabilidad política marcado por el intento de golpe de Estado de 1981, una más que difícil situación en lo referido al terrorismo y una tradición aislacionista en política exterior. Pese a la situación expuesta y a algunas reticencias, no sólo admitieron a España, sino que le dieron acceso a unos fondos que se demostraron cruciales, junto con las reformas estructurales emprendidas. Los fondos europeos, que ascienden a más de 211.000 millones de euros de 2004, han supuesto el 0.8% del PIB durante 20 años, 300.000 empleos y alrededor de 5.275 euros por habitante a lo largo del periodo (unos 260 euros por habitante cada año).

Como contrapartida, España ha sido un socio leal y comprometido, desafiando los prejuicios a que nos referíamos al principio de esta introducción.

Veamos ahora algunas implicaciones de la integración.

Implicaciones económicas

España ha experimentado unos formidables cambios económicos y sociales desde que ingresó en la UE el 1 de enero de 1986. Por supuesto, detrás de dichos cambios existen múltiples factores causales superpuestos a la integración comunitaria. En el periodo de referencia han tenido lugar acontecimientos muy importantes para la economía mundial, ha habido un notable avance en la liberalización de las transacciones económicas internacionales (impulsadas por el GATT y su sucesora la OMC) y se ha producido un enorme progreso tecnológico con gran incidencia en las estrategias productivas y las relaciones laborales de las empresas. Con todo, la pertenencia de España a la UE ha sido un factor crucial en su proceso de modernización económica y social.

La integración de España en la UE ha supuesto, entre otras consecuencias de todo tipo, las económicas de una mayor competencia, fruto de la consecución de una unión aduanera, un mercado común, y posteriormente, una unión económica y monetaria. Todo ello ha tenido grandes implicaciones en nuestro sistema económico y social, de las cuales centraremos nuestra atención, a continuación, en los efectos globales sobre los siguientes ámbitos: el comercio y la inversión extranjera, el crecimiento económico y la convergencia real.

Comercio e inversión extranjera directa

Tras la adhesión, los cambios experimentados en el comercio exterior español han sido trascendentales. Desde mediados de los años ochenta se registra un elevado crecimiento de las importanciones y de las exportaciones. La tasa de apertura comercial de nuestra economía fue aumentando de manera acelerada, pasando de representar cerca de un 33% en 1985 a casi un 47% en 2002. El aumento del peso de ambos flujos comerciales en el PIB se ha debido, en gran medida, a los intercambios con la UE, como consecuencia de la integración de España en ella y los efectos de creación de comercio correspondientes.

La integración de España en la UE ha intensificado las relaciones comerciales con nuestros socios comunitarios, concentrándose en los mismos buena parte de los flujos de importación y exportación. Así, las exportaciones españolas dirigidas a la UE pasaron de representar un 52% del total en 1985 a un 69% en 1990 y algo más de un 71% en 2002; por su parte, las importaciones españolas procedentes de la UE pasaron de representar un 37% del total en 1985 a un 59% en 1990 y un 64% en 2002. Entre los países comuntarios, los principales socios comerciales de España son Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y Portugal.

Esta intensificación del comercio de España con la UE ha sido a costa de otras áreas geográficas, que han visto reducir consecuentemente su cuota de intercambios con nuestro país. En el caso de las exportaciones, ha disminuido el peso relativo del resto de los países de la OCDE como mercado de destino de las ventas españolas (a EEUU, por ejemplo, se dirige poco más del 4% de las exportaciones españolas), mientras que ha mejorado un tanto la posición relativa de América Latina, Europa del Este y la cuenca mediterránea. En el caso de las importaciones, el crecimiento de la cuota correspondiente a la UE ha tenido lugar en detrimento de la mayor parte de las otras áreas proveedoras, con la excepción del sudeste asiático, China y, más recientemente, Europa del Este.

Durante los primeros años de la integración de España en la UE crecieron más rápidamente las importaciones que las exportaciones, y se produjo un notable deterioro del saldo de la balanza comercial.

En paralelo a lo anterior, se ha producido un cambio sustancial en la especialización y composición sectorial del comercio exterior español. La estructura de las exportaciones se ha desplazado progresivamente desde sectores más intensivos en recursos primarios y mano de obra, a otros con mayor presencia del factor tecnológico y una demanda más dinámica. Con lo cual, ha habido una aproximación del patrón comercial español al de los países más avanzados de la UE, aunque aún se mantienen diferencias notables al respecto, y se ha incrementado el comercio intraindustrial con ellos. No obstante, persiste, en general, una menor calidad de las exportaciones españolas que denota el esfuerzo pendiente a desarrollar en el campo del progreso tecnológico y la cualificación del capital humano. Como muestra simplificativa de lo expuesto debemos manifestar lo siguiente: en las cuatro últimas décadas, la economía española ha experimentado un espectacular proceso de apertura, multiplicándose por más de seis el peso de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios sobre el PIB. La integración de España en la UE, en sus diferentes fases y modalidades, ha sido el motor de este proceso. Por un lado, los flujos de comercio de España se vieron impulsados tanto por la apertura económica que siguió al Plan de Estabilización en 1959 como con la firma del acuerdo con el Mercado Común en 1970. Posteriormente, en 1986, a raíz de la adhesión de España, estos flujos regsitraron un nuevo aumento, alcanzándose el punto máximo de apertura económica en el año 2000. En 2005, más del 70% del comercio exterior español tenía lugar con países de la UE y se concentraba con un reducido número de países que ya se han mencionado. Aunque las exportaciones han crecido todos los años, su peso sobre el PIB se redujo tras la entrada de España en la UE, puesto que el PIB creció a una tasa aún mayor que las exportaciones. Con las devaluaciones de la peseta entre 1992 y 1994, las exportaciones aumentaron, alcanzando el 30% del PIB en 2000. Sin embargo, la relación exportaciones/PIB todavía continúa siendo diez puntos mayor en la UE que en España, lo que muestra que una de las asignaturas pendientes de la economía española es mejorar la competitividad precio de los bienes y servicios que vende al exterior. El otro gran reto consiste en diversificar geográficamente las exportaciones, aumentando aquellas hacia países extracomunitarios, principalmente Estados Unidos y las economías asiáticas.

A partir de 1996, la inversión española directa pasó a superar a la IED recibida en nuestro país, lo que es una muestra del proceso activo de internacionalización que está experimentando la economía española. El punto de destino más importante de nuestra inversión ha sido la UE (principal escenario donde se proyecta la empresa española), pero ha adquirido también un notable protagonismo como área de destino América Latina (convirtiéndose España en uno de sus más destacados países inversores). En 2002, la IED recibida en nuestro país, un 3,2% del PIB, ha vuelto a superar a la inversión española directa en el exterior, un 2,7% del PIB.

Otra de las características de la apertura económica española ha sido la internacionalización de sus empresas, así como la capacidad de su eeconomía para traer nuevas inverisones exteriores. Hasta 1996, las entradas de inversión extranjera directa en España superaron a las salidas de inversión española en el exterior, especialmente durante el periodo 1986-1992, en que la entrada de España en la UE llevó a que las inversiones directas extranjeras en españa alcanzaran el 1,5% del PIB español y más del 6% de la inversión nacional. Así mismo, entre 1998 y 2002 se produjo una segunda oleada en cuanto a la iversión extranjera en España (fruto de la reducción del riesgo derivado del acceso de España a la Unión Económica y Monetaria), con lo que las inversiones extranjeras alcanzaron en promedio el 4% del PIB español y el 16% de la inversión española total. Pero fué a partir de 1997 cuando la inversión directa española en el exterior superó a la inversión directa exterior en España, es decir, cuando se aceleró el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Tras las privatizaciones de las grandes empresas públicas españolas se produjo un enorme esfuerzo inversor de empresas españolas en el exterior, que alcanzó su máximo en el año 2000, cuando la inversión directa extranjera fue de 59.344 millones de euros (casi el 10% del PIB). La mayoría de estas inversiones ha tenido como destino América Latina (y en menor medida la UE). A lo largo de este periodo España pasó de tener 5 empresas entre las 500 más grandes del mundo (por ingresos) en 1998 a tener 8 en 2005, según Ranking global 500 elaborado por la revista Fortune.

Crecimiento y riqueza

Vamos a fijarnos en unos datos generales, para a continuación formular un estudio más extenso del proceso que ha seguido este crecimiento.

El producto interior bruto (PIB) por habitante (medido en Paridad del Poder de Compra en euros de 2005) se ha incrementado de forma muy considerable durante el periodo 1985-2005. Desde un nivel inferior a los 8000 euros por habitante, antes de la entrada en la UE, se ha pasado a más de 23000 euros por habitante en 2005, un 99% de la renta media de la UE ampliada. Durante sus 20 años de pertenencia a la UE, la economía española ha acumulado un crecimiento total del PIB de 17 puntos porcentuales por encima del crecimiento medio europeo (España ha crecido un 64,6% acumulado y la UE-15 un 47,9%). De hecho, el PIB de la UE-15 sólamente ha crecido a una tasa mayor que el español durante la recesión de 1992-1994, que fue más larga y acusada en España que en la UE. Por otra parte, la importancia de la economía española en el conjunto de la UE (UE-15) se ha incrementado desde el 8% en 1985 hasta el 9,7% en 2005. En definitiva, la economía española, con un PIB de más de 930.000 millones de euros en 2005 se ha consolidado como la octava economía del mundo y una de las más dinámicas de Europa.

El crecimiento económico y la aproximación a los niveles de desarrollo y bienestar de los países más avanzados de la UE era una de las expectativas más destacadas de España tras su proceso de integración comunitaria, una esperanza que podríamos generalizar para todos los países que han accedido y acceden a la Unión y tienen unos niveles de renta per cápita inferiores a la media europea. El análisis económico confirma que ello puede ocurrir no sólo debido a una mejora en la asignación de los recursos, sino también a través de una serie de efectos dinámicos que inciden sobre las potencialidades del crecimiento, provocando un aumento en la productividad de los factores disponibles y estimulando un incremento en la dotación de los mismos.

En el caso de España, sus expectativas de crecimiento y convergencia se han visto confirmadas en el periodo que ha transcurrido tras su adhesión a la UE. Así, en 1985 nuestro país tenía una renta per cápita (medida en términos de paridad de poder de compra) del 70,4% de la media de la UE, y en 2002 había alcanzado el 84,5% de dicha media. Si bien es cierto que a lo largo de los años 80 y primeros 70 (los años del "milagro", con el proceso de apertura económica y de industrialización y urbanización aceleradas) España tuvo una tasa de crecimiento económico mayor que la CEE y su renta per cápita se aproximó notablemente hacia la media comunitaria, alcanzando el 79,4% de la misma en 1975, también lo es que la etapa de crisis que va de 1975 a 1984 fue un periodo de divergencia en cuanto a la evolución de la renta

per cápita española, perdiéndose 9 puntos porcentuales respecto a la media comunitaria (Myro 2003).

En definitiva, pues ha sido tras la integración en la UE cuando España ha avanzado de manera más firme y sostenida en un proceso de convergencia real, superando nuevamente un nivel de renta per cápita del 69,3% de la media comunitaria en 1996 (10 años después de su ingreso en la Unión) y ganando 5 puntos porcentuales más de convergencia respecto a dicha media en los 7 años siguientes.

CUADRO 1
CRECIMIENTO ECONOMICO
(Tasa de crecimiento medio anual del PIB real, en %)

1975-1985 1,6 2,3 3,4 1985-1990 4,5 3,3 3,2 1990-1995 1,5 1,4 2,4 1995-2001 3,6 2,4 3,6	Años	España	UE-15	EE UU
1990-1995 1,5 1,4 2,4	1975-1985	1,6	2,3	3,4
, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	1985-1990	4,5	3,3	3,2
1995-2001 3.6 2.4 3.6	1990-1995	1,5	1,4	2,4
	1995-2001	3,6	2,4	3,6

Fuente: Comisión Europea (2002)

Como refleja el cuadro 1, en la etapa de crisis previa a la integración, entre mediados de los años 70 y mediados de los 80, la economía española creció a una tasa muy baja e inferior a la de la UE; una etapa, por cierto en que la UE creció a su vez a un ritmo menor que los EE UU, que acusaron mucho menos el impacto de la crisis del petróleo que Europa. Tras la integración, sin embargo, y en coincidencia con un periodo de bonanza económica generalizada, durante la segunda mitad de los años 80, la economía española experimentó un nuevo despegue y creció a una tasa mucho mayor que la UE, la cual alcanzó a su vez un ritmo de crecimiento económico similar al de los EE UU.

Esa fase expansiva fue seguida, en los primeros años 90, de otra de carácter recesivo (que tocó fondo en 1993) tanto para España como para la UE en su conjunto (en el caso europeo ello fue consecuencia de diversos factores, como la Guerra del Golfo y la forma en que se realizó la reunificación alemana, y en nuestro caso habría que añadir el papel de los desequilibrios acumulados). Ahora bien, a partir de 1995, en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria, Europa acelera su tasa de crecimiento económico y España supera nuevamente a la misma. La UE, no obstante, ha crecido por debajo de los EE UU a lo largo de la pasada década, de manera que la renta per cápita de la UE en lugar de converger ha divergido respecto a la de EE UU, situándose en 2001 en el 60% de la misma (y la española en el 57%).

El crecimiento económico de España se ha basado tradicionalmente, en gran medida, en el aumento de la productividad del trabajo, y ha sido, en consecuencia, muy poco generador de empleo, aunque ello parece estar cambiando un tanto en los últimos años.

En la fase expansiva de 1985 a 1990, España experimentó una considerable creación de empleo que fué mayor incluso que la europea (la cual a su vez se situó por debajo de la americana) (cuadro 2). En la fase recesiva siguiente, de 1991 a 1994, la Unión Europea como España conocieron una notable destrucción de empleo. Sólo en los últimos años podemos observar una evolución más positiva entre empleo y productividad.

CUADRO 2
EVOLUCION DEL EMPLEO
(Tasa de crecimiento medio anual, en %)

Años	España	UE-15	EE UU
1975-1985	- 1,6	0,1	2,2
1985-1990	3,3	1,4	2,0
1990-1995	- 0,5	- 0,6	0,9
1995-2001	2,7	1,2	1,3

Fuente: Comisión Europea (2002)

Un factor imprtante en la generación de más empleo por parte del crecimiento económico español, a partir de 1995, ha sido la consecución de una mayor flexibilidad en las relaciones laborales.

Sin duda, el crecimiento económco continuado que ha experimentado la UE al cabo de los años, a tasas anuales entre el 2 y el 3%, por modestas que puedan parecer, ha logrado transformar sustancialmente las condiciones de vida de su población, mediante el incremento de las rentas de los factores productivos y la aportación de recursos a las políticas redistributivas del sector público.

En la actualidad, sin embargo, hay una cierta preocupación sobre la reducción paulatina que parecen observar los ritmos de crecimiento económico de la UE, mientras los EE UU mantienen unos ritmos más elevados.

En general, las políticas a las que se reconoce capacidad para impulsar las distintas fuentes del crecimiento económico son fundamentalmente tres: las políticas de infrastructuras; las políticas educativas y de desarrollo científico y tecnológico; y las políticas de estabilidad macroeconómica que crean condiciones financieras y de competencia favorables a la continuidad e intensidad del proceso inversor. No obstante, dicha estrategia aun no se ha podido poner suficientemente en práctica, en el contexto de una situación económica global muy poco favorable en los años recientes.

Convergencia real (en renta)

España ha logrado una importantísima convergencia real en su renta por habitante respecto a la media de la UE. Ha pasado del 71% de la renta media de la UE-15 en 1985 a más del 90% en 2005. Por tanto, en 20 años la distancia con Europa en términos de renta se ha acortado prácticamente en 20 puntos. Los periodos de mayor convergencia corresponden a 1985-1990 (los primeros años de pertenencia a la UE) y a 1997-2005 (coincidiendo con la incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria). La incorporación en 2004 de 10 nuevos miembros a la UE (todos ellos con rentas inferiores a la española) ha significado un nuevo impulso para la convergencia de España con la UE al situar el PIB por habitante de España en el 99,2% de la media de la UE-25 (lo que se conoce como "efecto estadístico" de la ampliación). En el plano regional también se aprecia un fuerte proceso de convergencia en virtud del cual varias Comunidades Autónomas se han situado por encima de la media de la UE-15 en términos de renta. Así mismo, hay que destacar que a lo largo del periodo 1985-2005 se ha producido una significativa reducción de la dispersión de la renta por habitante de las distintas Comunidades Autónomas con respecto a la media española, lo que implica una disminución de las desigualdades entre regiones.

Posibles consecuencias económicas para España de la última ampliación de la UE

Al terminar la ampliación se habrán incorporado a la UE como miembros de pleno derecho, diez países del Este y del Centro de Europa (Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Polonia y Rumania), Chipre y Malta.

Conjuntamente, estos doce países, tienen en la actualidad una extensión que equivale al 33,5% de la extensión de la Unión, una población que supera los 75 millones de habitantes, el 28% de la comunitaria, un PIB que es el 12% del de la UE, y una renta per cápita, que ajustada, es el 34% de la media comunitaria.

Estos países presentan un patrón de especialización sectorial y ventajas competitivas del de la mayoría de los Quince; caminan decididamente hacia la estabilidad macroeconómica y crecen a ritmos elevados.

Teniendo en cuenta estas circunstancias y otras muchas que no mencionamos en aras a la brevedad, podemos intuir que la ampliación que estamos contemplando influirá de la siguiente forma:

- Ajuste de los fondos estructurales y de cohesión, con sus repercusiones regionales.
- Repercusiones del ajuste comercial.
- Impacto por medio de la inversión directa.

• Las características y los efectos de los potenciales flujos migratorios. Además se producirían los siguientes efectos macroeconómicos.

Buena parte de los efectos que la economía española registrará a consecuencia de la ampliación de la UE, se presentan problemáticos: una caída de la producción agregada, especialmente manufacturera, y de la ocupación a causa del ajuste comercial y del desvío parcial de la inversión extranjera. A estas causas se añadiría más adelante la reducción de las ayudas estructurales comunitarias.

Por la importancia de la reducción de las ayudas mencionadas (los fondos comunitarios) estudiemos brevemente su impacto sobre las relaciones financieras entre España y la UE.

Durante 1986, España recibió un total de 78.131 millones de euros a precios corrientes de la UE en términos netos (aportaciones menos recepciones). Esto representa aproximadamente el 0.8% del PIB español cada año (si se mide en euros de 2004, la cifra neta total asciende a 93.350 millones en euros).

Estas transferencias han sido fundamentales para transformar la economía española, ya que han permitido financiar un gran número de infrastructuras y proyectos de cohesión social y regional, que han complementado al importante esfuerzo de modernización y construcción del Estado del Bienestar que han llevado a cabo los distintos gobiernos.

De hecho, España es junto a Irlanda el país que ha utilizado con mayor efectividad las transferencias europeas.

Sin embargo, desde 2007 España deberá hacer frente a una importante reducción de estos fondos, que tendrán como destino principal a los países de la ampliación, que son significativamente más pobres que los Estados miembros de la UE-15. De hecho según las perspectivas financieras acordadas para el periodo 2007-2013, España pasará a ser contribuyente neto al presupuesto comunitario en 2010.

Mantener tan altas tasas de crecimiento sin las transferencias de la UE es por tanto uno de los mayores retos a los que España se enfrentará en el futuro.

Esa ampliación de la UE es, sin duda, como vemos un reto de enorme envergadura para el conjunto de la Unión y, en particular, para la economía española. Es un reto muy difícil y arriesgado, pero que era necesario acometer y que, finalmente puede imprimir un mayor dinamismo a la economía europea.

El impacto positivo que ha tenido para España la política de cohesión económica y social de la UE, debe favorecer ahora, en mayor medida, a los nuevos socios del Este de Europa, aunque sin perder de vista el hecho de que la UE debería acometer también una reforma de su sitema de financiación con el fin de que aumente su presupuesto al nivel requerido por una economía federal, impulsando así su función redistributiva.

El Espacio Financiero Europeo

Terminaremos este trabajo con un breve apunte sobre el Espacio Financiero Europeo.

El Espacio Financiero Europeo representa el proceso de integración y de armonización de la normativa reguladora de la actividad de los mercados e intermediarios financieros europeos.

La transformación financiera en España que ha tenido lugar en estos últimos años ha sido muy importante, pero en aras a la brevedad no podemos extendernos sobre ella. Tiene tras de sí factores de potenciación de la competencia, cambios en actitudes y comportamientos, y alteraciones institucionales sin las cuales sería muy difícil, tal vez impsible, afrontar el reto del mercado financiero único.

En etapas diversas, algunas muy recientes, se han producido avances decisivos en el proceso de creación del "Espacio Financiero Europeo", auspiciados por el Libro Blanco sobre el Mercado Interior, el Acta Unica, el Plan Delors y el propio Tratado de Maastricht. Sin embargo, durante los primeros 30 años de su existencia, la Comunidad Europea apenas progresó en la armonización de la actividad de sus mercados e intermediarios.

El Tratado de Roma, al proponer la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, apuntó hacia una integración completa de las actividades económicas de todo tipo en el ámbito de la CEE. No obstante, en el sector bancario apenas se progresó durante mucho tiempo. Las causas de este retraso se hallan en el alto grado de intervención a que se ve sometida, por regla general, la actividad financiera y las diferencias existentes entre la normativa de los distintos países comunitarios: la supresión de barreras sin una previa armonización de las normativas reguladoras nacionales, habría creado desequilibrios en la competencia e inseguridad en los depositantes.

Resumiendo, podemos afirmar que la consecución del Espacio Financiero Europeo se ha traducido en nuestro país en un aumento aún mayor de la competencia con los resultados siguientes:

- Una mejora de la eficiencia del sistema, al permitir una canalización del ahorro hacia los sectores e inversiones más rentables, con el consiguiente impacto en la tasa de inversión.
- 2. En el desempleo.
- 3. En general, en la eficacia productiva del sistema en su conjunto.
- Un descenso de los costes financieros, especialmente en los márgenes de intermediación.
- Una ampliación de la oferta de productos para utilizadores últimos de los servicios.

Conclusiones

Los cambios experimentados en el comercio exterior español han sido trascendentales, aproximándose nuestro patrón comercial al de los países más avanzados de la UE.

En este contexto, la apertura económica ha causado una mayor internacionalización de nuestras empresas.

Todo ello ha favorecido un mayor crecimiento económico de España. Este crecimiento no ha sido muy generador de empleo, ya que estuvo basado en el incremento de la productividad del trabajo, pero parece estar cambiando este fenómeno en los últimos años.

España ha conseguido una espectacular convergencia real en renta durante el periodo estudiado en el presente trabajo, tal como se esperaba como resultado de nuestra adhesión. Y de este gran éxito podemos felicitarnos todos.

A lo largo del presente estudio se desprende que España ha aportado, desde el principio, un gran entusiasmo en todo el proceso de construcción europea: para realizar el mercado único, para lograr el Euro y la Unión Económica y Monetaria, así como para la creación de un espacio europeo de seguridad y justicia.

La lectura de este trabajo quizás lleve al lector a plantearse una cuestión que engarza con una de las cuestiones tradicionales del debate filosófico y político españoles. Durante los últimos 20 años, ¿se ha españolizado Europa o se ha europeizado España?, como ha citado en un escrito reciente D. José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea.

Bibliografía

Papeles de Economía Española, volumen 41. Confederación Española de Cajas de Ahorros.

La creación del Espacio Financiero Europeo en el proceso de integración de la Unión Europea. Dr. D. Antonio Martín Mesa (2004)

Balance de la integración de España en la Unión Europea. Josep Maria Jordán Galduf. ICE numero 811 (2003)

20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006). Sonia Piedrafita, Federico Steinberg y José Ignacio Torreblanca. Real Instituto Elcano (2006)

JOSÉ DANIEL GUBERT

Académico Correspondiente para Suiza

SUIZA TAMBIÉN CONTRIBUYE A LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA: "LA FUNDACIÓN JEAN MONNET PARA EUROPA" DE LAUSANNE

1. Introducción-Resumen

Es lógico imaginar que, si no se hubiera producido la firma y la entrada en vigor del Tratado de Roma, hoy no estaríamos conmemorando el vigésimo aniversario de la adhesión de España a la Unión Europea. Por lo menos en la forma y con los resultados que hoy en día conocemos y tampoco nos interesaría tanto como ahora la forma en que Suiza ha contribuido y contribuye a la construcción europea.

Pero tampoco el Tratado de Roma, firmado hace cuarenta y nueve años y sus extraordinarias consecuencias se hubieran producido, sin la visión de ciertos precursores entre los que destaca, por encima de todos, el francés Jean Monnet y la determinación entre otros, de Robert Schuman y de Konrad Adenauer.

En mi doble condición de Académico correspondiente para Suiza y, desde 1987, de miembro del Consejo de la Fundación Jean Monnet para Europa con sede en Lausanne, me ha parecido oportuno dedicar este trabajo a evocar algunas de las ideas y acciones determinantes de los que podríamos llamar los fundadores de la Unión Europea. Y, sobre todo, divulgar el hecho de que los archivos históricos de Jean Monnet y de otros que, como él, contribuyeron, con sus ideas y su perseverancia, a preparar y abonar el terreno para que el germen de una Unión de los países de Europa se desarrollase, se encuentran en Suiza. Concretamente en una antigua granja denominada "La Grange de Dorigny" situada en pleno campus de la Universidad de Lausanne, sede de la Fundación Jean Monnet para Europa, creada por el propio Jean

Monnet en 1978. Para recordar perennemente el "por qué" y el "cómo" la Unión Europea se fraguó, a fin de facilitar la consulta de estudiosos e investigadores que deseen comprender mejor dichos "por qué" y "cómo" y, yo añadiría, "por quién".

Además de tratar de dar respuesta a estas preguntas, me referiré al hecho, aparentemente paradójico, de que un país como Suiza, que no es miembro de la Unión Europea, albergue y apoye los archivos que hicieron posible la Unión, sin la más mínima reclamación por parte de Francia, patria de Jean Monnet, ni de Bruselas, sede de la Comisión y del Consejo y co-sede del Parlamente Europeo.

Abordaré hechos que han conducido hasta la Unión Europea tal y como hoy la conocemos, con sus éxitos y sus problemas. Pero con una evidencia cierta: los países europeos se han podido desarrollar en paz durante estos últimos sesenta años, y, gracias a la Unión podemos, en este sentido, contemplar el futuro con total tranquilidad, contrariamente a lo que de manera tan dramática sucedió por dos veces en el siglo pasado.

No debemos olvidar nunca que este solo logro (y hay muchísimos más), ya justifica lo que con una gran visión de futuro fomentaron los precursores de la construcción europea.

Por lo que se refiere a España, y a sus veinte años de participación en la integración Europea, que es el tema central que se aborda en este libro, hay una tendencia generalizada en considerar los veinte años que llevamos de integración como positivos bajo los puntos de vista económico, social y legislativo. Dada la limitación de espacio para este trabajo, me concentraré, sin embargo, en el tema del enunciado, dejando que otros colegas académicos aborden, con mejor conocimiento de causa que yo, aspectos relacionados con España, aunque aprovecharé la ocasión para hacer algunas referencias a algunos elementos que han hecho de Suiza un país muy competitivo con algunas enseñanzas que deberían ser seguidas en España.

2. La génesis de la unión europea

2.1 Las instituciones

Las ideas, iniciativas y esfuerzos para dotar al mundo en general y a Europa en particular de medios e instituciones para evitar la repetición de guerras tan dramáticas como las dos precedentes, han sido muy numerosos. Unos, murieron al nacer, como la proposición, en 1929, del austriaco conde R. Coudenhove-Kalergi de crear Paneuropa, una federación de todos los Estados Europeos o como la de Briand ante la Sociedad de las Naciones, organización que, impulsada por las grandes potencias para gestionar y resolver los problemas insolubles que ellas mismas habían creado (y que siguen creando), funcionó en Ginebra en el periodo entre guerras.

Otras iniciativas, materializadas después de la Segunda Guerra Mundial, como el Consejo de Europa y el Centro Europeo de la Cultura de Ginebra, de tipo más bien moral y propagandístico, sin poderes supranacionales, y la Comunidad Europea de Defensa, que no llegó a nacer, tuvieron una acción limitada tanto en la práctica como en el tiempo.

Pero las Instituciones que más han influido en la evolución posterior han sido las de tipo político-económico, a las que se dotó de un cierto poder de decisión supranacional, como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Plan Schuman) y el Mercado Común (Tratado de Roma). Me referiré a ellas más adelante.

2.2 Los precursores

Muchas han sido las personalidades que, por haber intervenido con notable éxito y en distintos niveles y etapas en la construcción europea, pueden considerarse precursoras de la misma. Además de las citadas en la introducción de este trabajo, Jean Monnet, Robert Schuman y Konrad Adenauer y, en el capítulo precedente, Richard Coudenhove-Kalergi (1894-1972), cabe mencionar, sin ningún ánimo ni posibilidad de ser exhaustivo¹, a Karl Renner (1870-1950), Aristide Briand (1862-1932), Salvador de Madariaga (1886-1978), el suizo Denis de Rougemont (1906-1985), Paul-Henry Spaak (1899-1972), Joseph Bech (1887-1975), Johan Willem Beyen (1897-1976) entre otros muchos, como Alcide de Gasperi, Winston Churchill, Jultz, Saint Simon, etc. No puedo dejar de recordar aquí que Churchill lanzó su primera visión de Europa en la Universidad de Zurich en 1946.

Séame permitido aquí hacer una breve referencia especial a Salvador de Madariaga, gran políglota, nacido en Galicia, secretario general adjunto de la Sociedad de Naciones en Ginebra, profesor de la Universidad de Oxford, embajador de la España Republicana en Washington y París, ministro de Justicia, escritor brillante y profundo, español universal durante sus largos años de exilio. Madariaga ya preconizaba, viviendo en Ginebra, antes de la segunda Guerra Mundial, la necesidad de constituir una federación europea de países. Decía de Madariaga, "Europa debe su gran riqueza de espíritu a la extraordinaria variedad de las naciones que la componen. Europa debe ser una, pero las naciones europeas y sus ciudadanos deben sentirse todavía más libres en esta nueva Europa que en la Europa anárquica y dividida del pasado". Durante la posguerra participó con entusiasmo y gran energía a actividades importantes orientadas a la construcción europea (Congreso de Europa en la Haya, Colegio de Europa en Brujas, Centro Europeo de la Cultura en Ginebra en colaboración con Denis de Rougemont, etc.) Pasó los últimos años de su vida en Locarno (Suiza). Europeo convencido, se considera a de Madariaga como uno de los precursores de la Unión Europea.

2.3 Reflexiones, visión y acción de Jean Monnet

De todas estas y otras personalidades, la que sin duda ha tenido más influencia en el arranque definitivo de la Unión Europea ha sido Jean Monnet (1888-1979) cuyos archivos se encuentran actualmente, como veremos, en Suiza. Desarrolló y puso en práctica un método incomparablemente eficaz para unir los pueblos y los hombres de Europa. Nieto de campesinos e hijo de comerciantes de Cognac (Francia), su vida fue marcada por su relación inicial con la tierra, con un alto sentido pragmático y prudente, cual corresponde a las personas simples que deben ganar su vida con un esfuerzo relacionado con las cadencias de la naturaleza. Sabía esperar a que las circunstancias le permitieran avanzar. Con una gran intuición de cada momento. Además, tenía la virtud de saber analizar cada situación desde un punto de vista global. En la época en que el nacionalismo y la xenofobia invadían los países europeos, Jean Monnet supo comprender que los extranjeros no sólo no eran negativos o seres inferiores, sino que eran útiles para el desarrollo de Francia y que la prosperidad de los franceses dependía de la prosperidad de Europa y del mundo. Viajó mucho en su juventud. Estados Unidos fue el país que dejó en él la impresión más fuerte. Frente a una Europa estática, más interesada en su pasado que en su futuro, dividida por sus fronteras, descubre en el nuevo continente un país inmenso, dinámico, orientado hacia el futuro, en plena expansión. A partir de ahí se afirma su convicción de que es mejor preparar y trabajar para el futuro que hacerlo para conservar el pasado. Y se esfuerza, en cuerpo y alma, en aplicar esta filosofía.

Sus actividades durante la Primera Guerra Mundial en la delegación del servicio de aprovisionamiento francés en Londres, le hacen ganar una experiencia de gran utilidad para el futuro. En 1917 es nombrado jefe de la misión en Londres del ministerio francés del comercio marítimo. En 1918 formula a Clémenceau y a Wilson una propuesta sobre la urgencia en llegar, entre las democracias aliadas, a una unión económica imprescindible para asegurar un futuro más seguro. Sus ideas y su visión hacen que se le nombre secretario general adjunto de la Sociedad de las Naciones. A pesar de una intensa y eficaz actividad, enseguida se da cuenta de los puntos débiles de tipo estructural de la Institución. La deja en 1923.

Después de una brillante etapa como banquero, en la que cumple diversas misiones para el gobierno francés, al declararse la Segunda Guerra Mundial es enviado a Londres para organizar y optimizar las capacidades de producción de ambas potencias. Durante ese periodo difícil y delicado para Francia e Inglaterra en particular y para Europa en general, desarrolla importantes iniciativas y misiones que le van llevando a la convicción sobre la solución que conviene a Europa una vez finalizada la guerra. El 5 de agosto de 1943, encontrándose en misión en Argelia, redacta una nota de reflexión a la intención del Comité de Liberación Nacional. La nota no tiene des-

perdicio. Es un excelente análisis de la situación, todavía en plena guerra, así como un programa objetivo y realista de lo que debería hacerse. He ahí algunos extractos²:

El final de la guerra se acerca. Los aliados la ganarán. Así que llega el momento de pensar también en la paz. En 1918 hemos ganado la guerra. En 1919 hemos perdido la paz. La hemos perdido porque hemos reconstituido una Europa en que las naciones heridas se han replegado sobre mercados compartimentados y cartelizados detrás de proteccionismos nacionales virulentos. La paz no ha establecido una solidaridad en la que vencedores y vencidos hayan sido tratados de la misma manera. Con ello, vencedores y vencidos han vuelto enseguida al juego mortal de sus rivalidades tradicionales, vaciando a la Sociedad de las Naciones de su capacidad y voluntad de pacificar y reconstruir Europa. Tenemos que evitar otro Tratado de Versalles.

Jean Monnet prosigue y precisa:

Los objetivos a alcanzar son:

No habrá paz en Europa si los Estados se reconstituyen sobre la base de su propia soberanía nacional, con lo que ello supone de política de prestigio y de proteccionismo económico. Si los países de Europa se protegen de nuevo, unos contra otros, tarde o temprano será necesario constituir, de nuevo, ejércitos importantes. Algunos países podrán hacerlo en razón del tratado de paz futuro. A otros les será prohibido. Ya hemos hecho la experiencia en 1919 y conocemos las consecuencias. Las necesarias reformas sociales no serán realizadas o, como máximo, serán retrasadas. Europa se desarrollará una vez más, en el temor.

Los países de Europa son, en general, demasiado pequeños para asegurar a sus poblaciones la prosperidad que las condiciones modernas permiten y exigen. Les hacen falta mercados mucho más amplios. Su prosperidad y su indispensable desarrollo social son imposibles a menos que los Estados de Europa se constituyan en una Federación o "entidad europea" con una unidad económica común en el interior de la cual ya no habrá ni vencedores ni vencidos, sólo socios iguales sometidos a una ley común. Pertenece a Francia tomar una tal iniciativa. En efecto, nuestros aliados americanos, británicos y rusos están preocupados con otros problemas y prioridades. Pero para que este sueño sea una realidad tangible hace falta que se materialice en un campo concreto. Hay uno que viene inmediatamente al espíritu: la industria pesada del carbón y del acero. Ha servido y sirve de base a la guerra. Habría que organizarla a escala europea para hacer que lo que quede de la vieja Europa sea una zona de estabilidad y de paz, de desarrollo económico y de progreso social.³

2.4 El Plan Schuman

En estas frases se encuentra el fundamento de la obra que Jean Monnet ha impulsado durante una gran parte de su vida con una constante e infinita tenacidad, con un inmenso poder de imaginación y de persuasión.

Y estas reflexiones de 1943 serán el origen, en 1950, de la concepción del Plan Schuman, primera y efectiva etapa de la que hoy es la Unión Europea⁴. En dicho año, en plena guerra fría, estalla la guerra de Corea, y en Europa, todos los dirigentes políticos, y también los americanos, temen que un día algo similar pueda ocurrir en Alemania. Estos hechos, llenos de peligro, convencen a Jean Monnet de que ha llegado el momento de lanzar una acción de envergadura a favor de la unidad europea. Una Europa unida que pueda situarse entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, a modo de contrapeso, con el fin de evitar una posible tercera guerra mundial. En aquel momento ésta es la máxima prioridad para Jean Monnet y puesto que la rivalidad franco-alemana es una amenaza para la paz, imagina una solución clásica: servirse del obstáculo (la rivalidad) transformándolo en un aliado. Es decir, convertir los arsenales de carbón y de acero, cruciales para declarar y sostener una guerra, en una riqueza industrial común.

Con su equipo de colaboradores, Hirsch, Uri, Reuter y Clapplier, redacta y somete una proposición al Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman, cuyo párrafo esencial dice⁵: Hace falta cambiar el curso de los acontecimientos y para ello es necesario cambiar el espíritu de los hombres. Las grandes declaraciones, por esenciales que sean, son insuficientes. Se precisa una acción profunda, real, inmediata y dramática que cambie radicalmente la situación y devuelva a los ciudadanos de Europa la esperanza en la que empiezan a no creer.

Por la puesta en común de productos de base como el carbón y el acero y la creación de una nueva institución llamada "Alta Autoridad", cuyas decisiones serán vinculantes para Francia, Alemania y los países que se quieran adherir, esta proposición establecerá las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz. La circulación del carbón y del acero entre los países que se adhieran será libre de derechos de aduana y no podrá ser afectada con la aplicación de tarifas de transporte diferenciales. De manera progresiva se tenderá a distribuir la producción en función de criterios de productividad.

Robert Schuman hace suya esta proposición de Monnet y después de haber obtenido el acuerdo del Gobierno francés, la anuncia el día 9 de mayo de 1950. El mismo día Konrad Adenauer, informado por un mensajero secreto de Robert Schuman, también da su acuerdo. Por primera vez después de la guerra, Alemania era tratada en igualdad de condiciones que los otros países europeos. Y se sentaban las bases definitivas para la reconciliación de Francia y Alemania.

La verdadera innovación institucional del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) era la supranacionalidad, en otras palabras, la transfe-

rencia de una parte de la soberanía de Estados nacionales hacia una institución común, a través de la Alta Autoridad.

A Francia y Alemania se unieron Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo e Italia. Se pusieron inmediatamente de acuerdo para nombrar a Jean Monnet primer presidente de la Alta Autoridad de la CECA. Ni que decir tiene que su acción al frente de la Institución (cuyo Tratado entró en vigor el 25 de julio de 1952) hasta que la dejó en 1955 para ocuparse de otras misiones, fue muy eficaz, dotándola de los mecanismos necesarios para actuar con pleno éxito.

2.5 De la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) a los Tratados de Roma (MCE y EURATOM)

En una nota de reflexión del 3 de mayo de 1950, conservada en los Archivos de la Fundación Jean Monnet en Lausanne, Monnet escribe: En realidad, Europa no ha existido nunca. No es con la suma de soberanías reunidas en consejos que se crea una entidad. Hay que crear una verdadera Europa, que hable y actúe con fuerza ella misma y que tenga confianza en su propio futuro frente al mundo.

Los principios aplicados para la creación de la CECA sirvieron de base para la preparación y firma de los Tratados de Roma en 1957 que establecían el entonces denominado Mercado Común Europeo y el EURATOM.

En primer lugar, los países que formaron la CECA fueron los mismos que firmaron en 1957 los Tratados de Roma. En segundo lugar, se creó desde el principio una firme voluntad de abrir las fronteras a la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, lo que delata una clara vocación económica, mientras que las instituciones que crecieron después de las guerras tuvieron más bien un carácter retórico y moral, con poca o nula efectividad en la práctica. En tercer lugar, al ser los objetivos mucho más ambiciosos que los de la CECA, se crearon cuatro instituciones para asegurar las actividades de las tres "Comunidades" (del Carbón y del Acero, del Mercado Común y de la Energía Atómica). Dichas instituciones fueron: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia y de Cuentas.

Pero la actividad y la influencia de Jean Monnet no se limitan a la creación intelectual de la CECA y a la gestión de su Alta Autoridad. En octubre de 1955 crea el "Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa", en el que además de los representantes de los gobiernos participan representantes de los sindicatos y de los partidos políticos⁶.

Entre 1955 y 1975 preside y anima los trabajos de este Comité de Acción, entre los que destacan:

• la concepción y los textos de base de lo que culminaría el 25 de marzo de 1957, con la firma de los Tratados de Roma, instaurando la Comunidad Eco-

nómica Europea (Mercado Común) y la Comunidad europea de la energía atómica (EURATOM)

- la concepción y la aplicación de la política agrícola común (PAC)
- el "desarme aduanero" y la realización progresiva del Mercado Común Europeo
- la adhesión de la Gran Bretaña a la Comunidad
- la concepción de un proyecto para la Unión económica y monetaria
- la concepción y la acción para favorecer una evolución pacífica de las relaciones Este-Oeste y Norte-Sur
- la democratización de la CEE con la instauración del Parlamento elegido por sufragio universal
- la creación de un Consejo europeo de Jefes de Estado y de Gobierno como fuente de impulsión para hacer avanzar la Comunidad

La actividad de Jean Monnet durante estos veinte años al frente del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa ha sido enorme y determinante. Algunas de las iniciativas descritas se han realizado sólo varios años más tarde. Eran realmente visionarias, cual correspondía al talante de Jean Monnet. Es fácil imaginar la cantidad de visitas y reuniones con responsables gubernamentales y sus consejeros para hacer avanzar con éxito tales iniciativas.

En paralelo a esta intensidad de trabajo, a partir de 1955 se inicia lo que podríamos llamar el acercamiento de Jean Monnet a Suiza, que culmina con la cesión de sus archivos históricos a través de la *Fondation Jean Monnet pour l'Europe* que crea en 1978.

Veamos cómo y por qué.

3. Contribución de Suiza a la construcción europea

Alguien podría preguntarse por qué Suiza, que no formó entre los países que crearon la CECA ni el Mercado Común -aunque si fue miembro fundador de la EFTA que se creo por el Tratado de Estocolmo de 1960-, alberga hoy los archivos de los inicios de la Europa comunitaria. En este capítulo analizaré en primer lugar el papel determinante que ha desempeñado el profesor suizo de la Universidad de Lausanne, Henri Rieben, para que los archivos de Jean Monnet y los de muchos otros precursores de la Unión Europea se encuentren ubicados en Suiza bajo la custodia y gestión de la Fundación Jean Monnet para Europa. También mencionaré el contenido de los archivos y las actividades que desarrolla la Fundación. Puesto que la Confederación Helvética, el Cantón de Vaud y el Ayuntamiento de Lausanne apoyan financieramente la Fundación (dispone de un centro de investigaciones europeas) se puede concluir

que ello es una contribución indirecta de Suiza a la construcción europea. Veamos cómo.

3. 1 Las relaciones de Jean Monnet con Henri Rieben

Henri Rieben (1921-2006), profesor de la cátedra de Integración Europea de la Universidad de Lausanne, ha tenido un papel fundamental en la instalación, clasificación y explotación de los archivos personales de Jean Monnet, los cuales han atraído los de otros "fundadores" de Europa, constituyendo en su conjunto una fuente excepcional de información para estudiosos e investigadores de la génesis y de los primeros pasos de las Instituciones que han hecho posible la Europa de hoy. Pero ¿quién fue Henri Rieben?, ¿por qué obtuvo ese rico legado para Suiza?, ¿qué hizo hasta su muerte, en enero de 2006, para que la Fundación Jean Monnet para Europa y sus archivos tengan vida propia?

Hijo de unos modestos campesinos de un pequeño pueblo-barrio, Epalinges, del norte de Lausanne, Henri Rieben simultanea sus estudios en la Escuela de Comercio de Lausanne con la actividad de *caddie* del golf situado en las afueras del pueblo. Ello le da la oportunidad de contactos y de conversaciones con muchos personajes de distinta condición, nacionales pero sobre todo extranjeros. Algunos de ellos, políticos de renombre. Estos contactos y conversaciones le apasionan. Le despiertan la inquietud por conocer más y mejor los problemas de Europa en pleno fin de la Segunda Guerra Mundial y principios de la posguerra. Le preocupa, como a mucha gente en aquella época, que pueda estallar una tercera guerra mundial.

Al final de sus estudios inicia una actividad como simple obrero en una empresa suiza de productos siderúrgicos. Gran observador, se familiariza con los problemas del sector. Unos años más tarde, al final de los cuarenta, utiliza algunas de las relaciones que le proporcionó el golf para efectuar viajes por Suiza y Europa. Contacta con políticos y profesores, de los que obtiene información de primera mano para preparar su tesis doctoral. Seducido por los objetivos de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, de reciente creación, escribe su tesis bajo el título "De los convenios entre empresas siderúrgicas al Plan Schuman". La presenta en 1951 y la defiende en 1952. En 1955 su documento llega a manos de Jean Monnet, quien se declara impresionado por las ideas expuestas por Henri Rieben. Desea conocerle y le invita a pasar un par de semanas con él en Estrasburgo. De ahí nace una extraordinaria relación que culminará con el legado de los archivos de Monnet a Lausanne de la mano de la Fundación creada por él en 1978. Nombra a Henri Rieben presidente de la Fundación, cargo que ha ocupado hasta su reciente fallecimiento, con una acción extraordinariamente fecunda.

3.2 Conjunto de iniciativas desarrolladas en Lausanne por Henri Rieben y Jean Monnet

3.2.1 Creación de una cátedra de "Integración Europea"

¿Cómo se ha llegado a este nivel de total confianza?

En 1956 la Fundación Ford ofrece 25.000 \$ (obviamente de la época) a Jean Monnet para contribuir a financiar su acción a favor de la integración europea.

En 1957 una parte de este dinero es cedida a Henri Rieben, que acaba de ser nombrado profesor extraordinario de la Universidad de Lausanne, quien crea, bajo su responsabilidad, la primera cátedra en una universidad sobre "Integración europea". Se trataba de una apuesta de futuro, apoyada por las autoridades universitarias del cantón de Vaud en Suiza, en el momento de la firma del Tratado de Roma del que, por supuesto, Suiza no forma parte. Desde entonces muchos estudiantes, sobre todo extranjeros, que han tenido posteriormente una actividad pública importante, se han formado en dicha cátedra como también lo han hecho, en el Instituto de Estudios Europeos de Ginebra, que gozó del impulso de otro ciudadano suizo europeísta federalista convencido, que había nacido en Neuchatel: Denis de Rougemont.

3.2.2 El Centro de investigaciones europeas y los "Cahiers rouges"

Otra parte del dinero donado por la Fundación Ford, Jean Monnet la pone a disposición de Henri Rieben para crear, en octubre de 1957, el Centro de Investigaciones europeas que ha constituido desde el principio un lugar de encuentro y de reflexión para todos aquellos, instituciones e individuos, interesados en hacer progresar la unión europea.

Desde el principio se da al Centro una personalidad propia, por lo que se ubica fuera del campus de la Universidad de Lausanne, como entidad independiente.

Una de las actividades más visibles del Centro ha sido, bajo la iniciativa de su presidente Henri Rieben, la publicación de los llamados "Cahiers rouges", libros o cuadernos (con cubiertas de color rojo) en los que se divulgan resultados de investigaciones, biografías e ideas de pensadores, fundadores, precursores y actores que han tenido una influencia marcada en la construcción europea. Estas publicaciones, hasta la actualidad más de doscientas, se agrupan en las siguientes áreas:

- historia, precursores y promotores de la Unión Europea (61 obras)
- fundamentos espirituales y culturales de Europa (13 obras)
- procesos de la unión europea (39 obras)
- políticas nacionales frente al proceso de integración (20 obras)
- Europa, los países externos y el mundo (20 obras)
- Europa frente a la competencia internacional (18 obras)

- estudios sectoriales (24 obras)
- estudios cantonales y regionales (8 obras)
- varios (7 obras).

En 1957 sale de prensa el primer "Cahier rouge", titulado "EURATOM". En él se pone de manifiesto cómo se debe potenciar en Europa, de manera prioritaria, lo que podríamos llamar los "yacimientos de materia gris". El texto entusiasma a Jean Monnet, quien anima a Rieben a proseguir con su iniciativa. Lo que ha hecho desde entonces con gran éxito (todas las citas bibliográficas de este trabajo proceden de los "Cahiers rouges" que, como veremos más adelante, se pueden consultar hoy en los archivos de la Fundación). Constituyen una base documental importante sobre el tema que nos ocupa.

3.2.3 Centros e Institutos creados en Lausanne por Jean Monnet

La relación personal creada entre Jean Monnet y Henri Rieben desemboca en una serie de trabajos, estudios y opiniones que Monnet solicita a Rieben a partir de 1956. Por otra parte, la publicación de los "Cahiers rouges" debida a la iniciativa de Rieben, contribuye a divulgar la causa de la Unión Europea, por no citar el papel que desempeña la universidad de Lausanne, que durante años y junto al Instituto de Estudios Europeos de Ginebra en el que enseñaba Denis de Rougemont, es la única que tiene una cátedra dedicada a la integración europea.

Además, aquellos convulsivos años más delicados de la guerra fría hacen que germine en la mente de Jean Monnet la necesidad de encontrar un país neutral como Suiza donde depositar sus documentos de la construcción europea. En efecto Suiza, además de ser neutral, lo era también en relación con los países de la Comunidad Económica Europea. Monnet debía pensar que si dichos documentos y archivos se depositaban en un país determinado, otros podrían preguntarse ¿y por qué no en el suyo propio?

Así pues, en marzo de 1957 Jean Monnet constituye en Lausanne el Centro de documentación del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa, con el objeto de reunir y mantener al día una documentación sobre la realización y las perspectivas de la Unión Europea. Una vez más recibe apoyo financiero de la Fundación Ford, y un año más tarde también queda inscrita en el Registro de Comercio de Lausanne la Asociación de gestión administrativa del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa. Y después de la firma del Tratado de Roma, en 1958, el Instituto de la Comunidad europea para los estudios universitarios.

En fin, Jean Monnet crea también en Lausanne, en 1963, el Instituto de Investigaciones históricas europeas. En 1965 el profesor Rieben sustituye a Jean Monnet en la presidencia de dicho Instituto.

Trece años más tarde, en 1978, este último Instituto se integrará en la Fundación Jean Monnet para Europa creada por su instigador. Sin duda se observa la constante inquietud de Monnet para que cuanto se haga por construir Europa pueda servir de enseñanza para generaciones futuras y, además, perdure a través de instituciones sólidas. Tal como dejó escrito en sus Memorias, *nada es posible sin los hombres, nada es duradero sin las instituciones*.

Valéry Giscard d'Estaing escribió en un "cuaderno rojo" dedicado a Jean Monnet⁷: La suerte ha querido que los dos personajes encontrados en mi vida pública nacional e internacional que me han causado la mayor impresión han sido dos franceses: el general de Gaulle y Jean Monnet. El primero representa el profesionalismo puro en el ejercicio de sus funciones. Jean Monnet tomaba iniciativas, analizaba minuciosamente el problema durante negociaciones interminables para vencer todas las resistencias y llegar a un objetivo.

Por su parte François Miterrand, en nombre de la República Francesa y de la Unión Europea, rindió un último homenaje de admiración y agradecimiento a Jean Monnet el 9 de noviembre de 1988, el día en que se cumplían los cien años de su nacimiento. Sus cenizas fueron trasladadas al Panteón.⁸

3.3 La Fundación Jean Monnet para Europa

Después de haber cumplido ochenta años, Jean Monnet comprende que la etapa más activa de su vida llega a su fin. Se concentra en la redacción de sus memorias y en reunir y organizar sus archivos para que puedan ser objeto de consulta por todos aquellos que se interesen en comprender mejor los orígenes y primeras grandes etapas de una integración de Europa que no cesará de completarse, a pesar de las dificultades y las crisis que tal compleja empresa ha desencadenado y desencadenará en el futuro.

Ya en 1967 piensa que Lausanne sería el lugar adecuado. Hay una cátedra de integración europea, un centro de investigación europeo, una colección de "cuadernos rojos" que publican el resultado de investigaciones, una universidad y unas autoridades académicas y políticas acogedoras y, sobre todo, un profesor, Henri Rieben, gran europeísta convencido de la necesidad de una Unión Europea fuerte.

Monnet habla al entonces Presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing, de todas estas razones y sobre todo de la conveniencia de instalar sus archivos en un país neutral, que no sea miembro de la Comunidad, para evitar problemas de tipo "nacionalista" con los otros países miembros. Giscard d'Estaing acepta las razones y autoriza a instalar fuera de Francia los archivos de Jean Monnet y, por vía de consecuencia, los de Robert Schuman y de otros fundadores franceses de la Comunidad. De esta manera Monnet crea, en octubre de 1978, delante de un nota-

rio de Lausanne, la Fundación Jean Monnet para Europa. En seguida pide a Henri Rieben que sea el primer presidente. Monnet ha querido que su Fundación sea una institución independiente, dotada de su propia personalidad jurídica y con órganos de consejo y de gestión que le permitan decidir, actuar y cumplir su misión de manera autónoma y responsable. Unos años más tarde, Rieben integra en la Fundación su Centro de investigaciones europeas y el fondo de los "Cahiers rouges".

Es interesante señalar que, por decisión del gobierno del Cantón de Vaud, la Fundación se instala en una auténtica granja *vaudoise*, la "Grange de Dorigny", en pleno campus de la Universidad de Lausanne. Desde el principio, dos tercios del presupuesto de funcionamiento de la Fundación están financiados por las instituciones suizas, a distintos niveles, gobierno, cantón, ciudad y universidad. El último tercio se financia con los intereses de su capital constituido a base de donaciones de empresas y privadas.

Paradójicamente, la Unión Europea no ha participado, hasta ahora, en la financiación de la Fundación. Sin embargo la Comisión de Bruselas le ha concedido el estatus de Centro de documentación europea. A este título recibe regularmente unas ciento sesenta publicaciones periódicas y numerosas monografías que engrosan su fondo documental.

Según los estatutos, el objetivo de la Fundación consiste en aportar una contribución a los esfuerzos consagrados a la construcción de Europa, inspirándose en el pensamiento, el método y la acción de Jean Monnet. Para ello la Fundación:

- clasifica y conserva en Lausanne los archivos de Jean Monnet, Robert Schuman y otros fundadores de la Europa Unida
- ayuda a divulgar el pensamiento de dichos fundadores con la organización de conferencias, coloquios y publicaciones, sobre todo de los "Cahiers rouges"
- realiza un análisis y una reflexión de alto nivel consagrados a la construcción de Europa
- organiza y anima investigaciones basadas en sus archivos
- facilita el acceso a los archivos de estudiosos e investigadores, asegurándoles en todo momento un marco científico adecuado
- mantiene y desarrolla actividades de cooperación académica con universidades e instituciones interesadas en la construcción europea.

Los órganos de la Fundación son:

- a) el Consejo de Fundación, formado por unas 650 personalidades políticas, universitarias, económicas y civiles prácticamente de todos los países de Europa;
- b) el Consejo Ejecutivo compuesto de 10 a 16 miembros, encargado de controlar y animar la gestión del director, y un pequeño equipo de colaboradores, del Centro de investigaciones europeas y de un consejo científico.

Los archivos están clasificados según la personalidad que ha aportado los documentos y agrupados por periodos cronológicos y/o por temas importantes. Así por ejemplo los archivos de <u>Jean Monnet</u> aparecen según la siguiente agrupación:

- juventud de Jean Monnet y Primera Guerra Mundial: 113 documentos
- periodo 1919/1933: 73 documentos
- actividades de Jean Monnet como consultor financiero (1933/1940): 2.430 documentos
- la Segunda Guerra Mundial (1938/1946): 20.230 documentos
- el Plan de modernización y equipamiento de Francia (1946/1952): 5.000 documentos
- el Plan Schuman (1950/1952): 7.050 documentos
- la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952/1955): 12.500 documentos
- el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa (1955/1975): 4.640 documentos
- además de agendas, notas manuscritas, distinciones honoríficas, discursos y una biblioteca de 2.600 volúmenes.

Archivos de Robert Schuman

• periodo cubierto: 1946/1962: 800 documentos.

Además, otras personalidades que desempeñaron un papel notable en las primeras etapas de la construcción europea han donado a la Fundación sus archivos, lo que constituye un fondo documental, junto a los mencionados, de excepcional valor histórico. Entre muchos otros, cabe citar los archivos de:

<u>Robert Marjolin</u>, primer Secretario general de la Organización Europea de Cooperación Económica:

• periodo cubierto: 1934/1985: 7.250 documentos;

<u>Paolo Emilio Taviani</u>, hombre de estado italiano, muy próximo de Alcide de Gasperi (1950/1958): 1.000 documentos;

y otros, como David Strathallan, Earlh of Perth, profesor Robert Triffin, Philippe de Solliers de Moranville, Jacques van Helmont, François Fontaine, Jörg Thalmann, Paul-Henri Spaak, etc.

También existen en la Fundación numerosos documentos obtenidos de archivos norteamericanos relacionados con misiones oficiales de Jean Monnet en los Estados Unidos. Provienen de la Eisenhower Library, la Lyndon B. Johnson Library, la John F. Kennedy Library, la Henry Truman Presidential Library y la Yale University, entre otras instituciones.

3.4 El extraordinario papel del profesor Henri Rieben

Ya he hecho mención en un capítulo precedente de una breve semblanza biográfica del profesor Rieben y de su intensa actividad en estrecho contacto con Jean Monnet, desde que ambos se conocieron en 1955 hasta la creación de la Fundación.

Desde entonces, en 1978, hasta su fallecimiento a principios de 2006, durante más de veintisiete años, Rieben ha sido su Presidente. La Fundación, cuantos colaboran en ella y cuantos la han frecuentado, por uno u otro motivo han quedado impresionados por el contagioso entusiasmo de Henri Rieben para propagar la obra, el pensamiento y el método de trabajo de Jean Monnet en particular y de otros "fundadores" de la Unión Europea en general. Como europeísta convencido, siempre ha guardado en un rincón de su corazón el sueño, no cumplido antes de su fallecimiento, de ver a Suiza avanzar vigorosamente hacia un proceso de integración con la Unión Europea. Personalmente sufrió cuando en 1992 el pueblo suizo votó, por escaso margen, es cierto, contra el proyecto de integración en el llamado Espacio Económico Europeo (EEE) permaneciendo solamente en la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Ello no restó, sin embargo, un ápice su entusiasmo por difundir a través de la Fundación y de su cátedra de Integración europea, la visión y la acción de Jean Monnet y de tantos otros para lograr que Europa se uniera en una Comunidad fuerte lo cual ha permitido, entre muchísimos otros logros, la paz entre sus pueblos durante más de sesenta años.

Además de organizar los archivos de manera que sean fácilmente consultables y de realizar todo tipo de iniciativas y esfuerzos para atraer a los de otros "fundadores", Henri Rieben intensificó sus esfuerzos para promover la investigación sobre aspectos de la construcción europea que se han ido publicando en los más de doscientos "Cahiers rouges" existentes, organizando conferencias y promoviendo la visita a la "Granja de Dorigny" de numerosísimas personalidades políticas, activas o no activas, que han influido de manera más o menos determinante en la construcción europea.

Con la perspectiva de interesar a la juventud estudiosa suiza en la significación del proceso de construcción europea, la Fundación ha tomado la responsabilidad de organizar en Suiza, desde 1988, el concurso "Europa en la escuela" que se convoca anualmente en toda Europa patrocinado por el Consejo de Europa, la Comisión Europea y el Parlamente Europeo. El objetivo del concurso es el de suscitar entre los jóvenes europeos una reflexión sobre la dimensión europea de los valores de civilización, patrimonio cultural y destino común y sobre la aportación de la integración al pasado, al presente y al futuro de Europa. En Suiza, participan cada año entre mil y mil trescientos estudiantes.

En España el concurso está organizado desde 1994 por la Subdirección General de Cooperación Internacional de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia. En los últimos tres años, 2003, 2004 y 2005, se han presentado 1.648, 1.243 y 2.292 trabajos respectivamente.

Otra iniciativa de Henri Rieben fue la atribución por un jurado internacional del premio anual Jean Monnet a una personalidad europea que se haya distinguido por hacer avanzar de manera significativa, directa o indirectamente, la construcción europea. Cabe resaltar que el premio Jean Monnet del año 1996 fue concedido al Rey de España, Juan Carlos I en homenaje de reconocimiento, de admiración y de respeto por haber agrupado y unido al pueblo español, por haber inducido a España a integrarse en la Comunidad y en la familia democrática de los pueblos de Europa, aportándoles el esplendor de una lengua y una cultura universales y reforzando la dimensión mediterránea y latina de la Unión⁹. A la ceremonia del Palais de Beaulieu de Lausanne, el 6 de noviembre de 1996 (diez años después de la adhesión de España a la UE), asistieron las más altas autoridades de la UE, de Suiza y de otros países europeos, un centenar de embajadores y más de tres mil ciudadanos invitados. El acto, al que asistí personalmente, estuvo revestido de gran solemnidad y brillantez. Constituyó sobre todo una multitudinaria manifestación de admiración al Rey y a España.

Henri Rieben falleció en enero de 2006. Su desaparición ha tenido un gran impacto nacional e internacional. Por su personalidad, convicciones y brillantez ha sido, probablemente, un personaje irrepetible. La Fundación, hoy, está fuertemente arraigada. Sus contenidos son tangibles. Sus objetivos, bien trazados. Ahora, bajo una nueva presidencia, se abre una etapa que tendrá sin duda sus aspectos positivos, pero todas las personas que han tratado al profesor Rieben saben que en todo caso será diferente. Es interesante señalar sin embargo que el nuevo presidente, Bronislaw Geremek, había sido propuesto, antes de fallecer, por Henri Rieben. Monsieur Geremek es historiador, diputado al Parlamento europeo y antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia. Todo ello constituye una buena garantía para el futuro de la Fundación.

4. Unión Europea, España, Suiza

El éxito de la CECA y del Mercado Común Europeo se debió en gran parte a la orientación de carácter económico de sus objetivos, tema que interesaba en aquella época a los ciudadanos de los países inicialmente implicados. También el objetivo de consolidar la paz con la reconciliación franco-alemana, creó muchas esperanzas, más tarde justificadas, lo que facilitó una serie de progresos del MCE, de la CEE y de la UE después. Al igual que la Alta Autoridad de la CECA, que ejercía en su respectivo campo de actividad una cierta supranacionalidad, otras grandes iniciativas comunita-

rias, como la introducción de la moneda única y la creación del Banco Central Europeo –acontecidas ya con España dentro de la integración europea- restan parcelas de soberanía política a los estados-miembro, con lo que la orientación inicial, fundamentalmente económica, se encamina hacia una integración de carácter más político.

Como en ocasiones pasadas, una iniciativa más compleja, como el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, al no haber sido ratificado por los ciudadanos de Francia y Holanda ha creado una cierta confusión e invitado a los veinticinco estados de la Unión a concederse un tiempo de reflexión para encontrar soluciones al problema. Existe la voluntad evidente de continuar avanzando, por lo que cabe confiar que se hallará el camino adecuado como después de cada crisis en el pasado. Hombre de visión, Jean Monnet ya había declarado en cierta ocasión: *siempre he pensado que Europa se construirá en convivencia con las crisis y que, en definitiva, la Unión Europea será la suma de las soluciones que se aportarán a estas crisis. Pero hace falta actuar con imaginación ya que, cuando ésta falta, los pueblos perecen.*

La idea determinante que los fundadores propusieron, la consolidación de la paz, fue uno de los motores clave que hizo avanzar el proyecto con éxito. Ahora, como decía Jean Monnet, haría falta encontrar una idea imaginativa que interese a los ciudadanos de Europa como fue, al principio, la de la paz. Para facilitar, un día, la aprobación de una Constitución, que es necesaria, sin duda, para dar otro salto cualitativo. Pero aparece claramente que en ciertos países la simple Constitución es considerada como una serie de reglas de carecer técnico que no resuelve los problemas de los ciudadanos. Probablemente habrá que acompañarla de alguna iniciativa más motivadora. Y en todo caso, no cesar de hacer pedagogía explicando al ciudadano que si no existiera la Unión Europea, habría menos prosperidad económica y más desigualdad entre los países, estaríamos más desorganizados con respecto a la lucha antiterrorista y no habría estabilidad en los Balcanes con el riesgo que, según la historia, ello podría significar para la paz en Europa.

Por lo que respecta a España y sus veinte años de integración, ya he indicado en la Introducción que dejaba este capítulo para otros colegas académicos. Sin embargo deseo señalar:

- que España, en estos primeros veinte años, ha recibido importantes fondos de la Unión Europea que ha empleado en general de manera correcta, sobre todo en una más que necesaria mejora de infraestructuras.
- que en los próximos años contribuirá con más fondos de los que recibirá, para ayudar a la consolidación de la economía de los nuevos países recién integrados y de los que lo hagan en el futuro,
- que por el hecho de ser el quinto país en importancia de la UE, España tendrá cada vez una participación más señalada en la construcción europea, es decir,

- pasará de ser espectador a actor y este aspecto no debería ser olvidado por los agentes políticos y empresariales del país.
- por último me gustaría insistir que para que nuestro país pueda ser más influyente en Europa, debe mejorar su competitividad. Ello pasa por ser menos dependiente de la tecnología exterior. Es decir, hay que invertir mucho más en investigación y desarrollo. No de una manera general —que también— sino en aquellas áreas en las que podamos aportar algo. El país ha demostrado que materia gris no le falta. Simplemente necesitamos invertir más y mejor el capital necesario y tener paciencia en la obtención de resultados. Este es también un debate de actualidad en Suiza a pesar de que es un país ciertamente puntero en materia de i+d. La preocupación viene por el hecho de que otros países como los EEUU, Japón y Alemania invierten más que Suiza en porcentaje del PIB. Y la auténtica competitividad pasa por este camino.

España ha demostrado que, en el futuro, puede y debe ser decididamente más influyente en Europa cosa que por el momento no es de aplicación a Suiza que permanece al margen de la integración institucional europea pese a estar enormemente integrada en Europa desde un punto de vista económico.

Quiero, para acabar, hacer un último comentario sobre Suiza y la UE. Además de la contribución indirecta que supone acoger y financiar, en gran parte, las actividades de la Fundación Jean Monnet para Europa, el modelo político suizo puede servir de ejemplo e inspiración, según muchas opiniones autorizadas, a la construcción europea por las similitudes que presenta Suiza con Europa en cuanto a la multiplicidad de lenguas, de culturas, de situaciones geográficas, de actitudes sociales y políticas, de religiones, diferencias de nivel de vida, etc.

Las diferencias son tan notables entre los países europeos como lo son entre los cantones suizos. El país tardó quinientos cincuenta años en hallar la solución, en 1848, creando la Confederación Helvética que ha permitido vivir en armonía entre todos sus cantones y con los países vecinos y con un nivel de prosperidad difícilmente igualado en el mundo.

Suiza no es miembro de la Unión Europea por la voluntad, expresada libremente, por sus ciudadanos. Entretanto ha firmado dos acuerdos bilaterales con la UE, de carácter económico, social y financiero que interesan a ambas partes. Suiza intenta ahora proponer un acuerdo de libre cambio con la UE para los productos agrícolas. Las dificultades e inconvenientes parecen, por el momento, insalvables por las dos partes. Además la UE ya ha dicho claramente que no aceptará acuerdos que otorguen ventajas a Suiza sin que ésta asuma los deberes y responsabilidades que se derivan de una verdadera adhesión. Como ha declarado Eneko Landaburu, Director general

de relaciones internacionales de la Comisión Europea¹⁰, la UE no aceptará una adhesión "light" de Suiza.

Para mí, la adhesión completa es un problema de tiempo, hasta que un día, probablemente lejano, pero que llegará sin duda, la mayoría de ciudadanos suizos encuentren, al contrario que por ahora, más ventajas que inconvenientes con la adhesión.

Conclusión

No cabe duda de que la aventura de la construcción de la Unión Europea es apasionante contemplada desde una perspectiva histórica (lo que he tratado de resumir en este trabajo), pero también lo es si queremos evocar el tema con prospectiva. Tanto para los ciudadanos de Europa, de España como de Suiza. Como todo en el mundo, estamos ante un proceso dinámico, en el que los acontecimientos diarios inciden en el rumbo fijado. Pero si se tienen las ideas claras, como las tenían los "fundadores" de Europa que hemos evocado, y contamos con políticos del mismo temple de cara al futuro (que, desgraciadamente, no siempre es el caso) hay que confiar en que sabrán corregir el rumbo cuando haga falta para llegar al puerto al que lógicamente aspiramos todos como ciudadanos de Europa.

Entretanto, me parece útil no perder la referencia de lo que hicieron las personalidades de los años cincuenta y siguientes y cuya memoria histórica se guarda en la Fundación Jean Monnet de Lausanne. Desde la perspectiva española no perdamos de vista que España debe y puede aportar mucho - inserta como está, a diferencia de Suiza, en las instituciones de gobierno europeas- a lo que hemos dado en llamar la construcción europea.



La

Granja de Dorigny (Lausanne) Sede de la Fundación Jean Monnet para Europa y del Centro de investigaciones europeas

Referencias

- ¹ LUKASZEWSKI, Jerzy: *Jalons de l'Europe*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe (Cahier rouge), Imprimeries Réunies, Lausanne, 1985.
- RIEBEN, Henri: *Réconcilier et unir les européens*, Fondation Jean Monnet pour L'Europe (Cahier rouge), 1995, págs. 35-38.
- RIEBEN, Henri: *Des guerres européennes à l'Union de l'Europe*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe (Cahier rouge), Lausanne, 1987, págs. 272-285.
- Fondation Jean Monet pour l'Europe (Cahier rouge), Centre des Archives Européennes, Lausanne, pág. 58.
- ⁵ LUKASZEWSKI, Jerzy: *Jalons de l'Europe*, o.c., pág. 130.
- ⁶ RIEBEN, Henri, *Réconcilier et unir les européens*, o.c., págs. 43-47.
- GISCARD d'ESTAING, Valéry, *Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe (Cahier rouge), 1989, pág. 9 (Extracto de su obra *El poder y la vida*).
- MITERRAND, François, Alocución pronunciada en el Panteón. Fondation Jean Monnet pour l'Europe (Cahier rouge), págs. 7-15.
- Homenaje al Rey de España Juan Carlos I, Fondation Jean Monnet pour l'Europe (Cahier rouge), 1997, pág. 52.
- LANDABURU, Eneko: *Interview* diario *Le Temps*, 2002-2006, pág. 6.

ISIDRO FAINÉ CASAS

Académico Numerario

VEINTE AÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA Un balance de la economía española en seis claves

Introducción

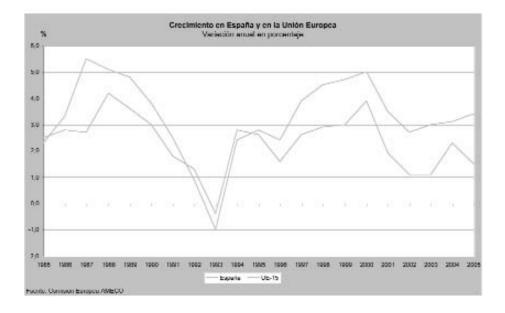
La adhesión de España a la Unión Europea (UE) dos décadas atrás ha representado un incentivo clave para el proceso de modernización de nuestra economía. Difícilmente se puede entender la evolución económica reciente del país sin este paso decisivo hacia la integración económica y monetaria. En su esfuerzo por adaptarse a una zona de libre circulación de personas, mercancías y capitales y de libre prestación de servicios, que comparte una moneda única y que opera bajo los principios de respeto a la competencia y de reducida intervención estatal en la economía, España ha protagonizado un cambio de enorme importancia tanto en los aspectos materiales –entre los cuales se puede destacar la profunda remodelación y renovación del tejido productivo– como en las cuestiones más inmateriales, pero significativamente tangibles, como la cultura de estabilidad económica.

Seguidamente se revisará este proceso centrando la atención en seis hitos clave: el crecimiento económico y la convergencia real; la estabilidad macroeconómica; las relaciones financieras con la UE; el cambio en la agricultura; la reconversión y modernización industrial; y, finalmente, la apertura económica al mundo. Se cerrará el capítulo con un esbozo de los retos de futuro para los próximos veinte años.

1. Crecimiento económico y convergencia real

Si hubiera que seleccionar una variable que refleje el éxito de la adaptación española a un entorno tan competitivo como el de la UE, ésta sería el crecimiento diferencial de nuestra economía. Durante el periodo 1985-2005, mientras que la UE-15 crecía un 2,3% en media anual, España alcanzaba una cifra un punto porcentual superior, el 3,3%. En todo el periodo, sólo en los años 1992, 1993 y 1994 el crecimiento comunitario fue superior al español. Este significativo diferencial ha permitido que el país haya visto como su peso económico ha pasado de ser el 8% de la UE-15 en 1985 al 10% en 2005.

En dicho buen comportamiento económico la importancia de la pertenencia a la UE es indudable. Aún a riesgo de simplificar, cabe relacionar las últimas dos grandes etapas de crecimiento español (1985-1991) y (1996-2005) con la UE. En el primero de estos periodos el efecto de la adhesión se tradujo en una importante entrada de inversión directa extranjera y en cartera y el inicio de la recepción de los fondos comunitarios, a la cual nos referiremos posteriormente con mayor detalle. La segunda etapa de crecimiento, la más reciente, se explica fundamentalmente por el proceso de desinflación y de caída del tipo de interés que se vincula al proceso de transición hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM).



Este mayor dinamismo español, fruto como decíamos del aprovechamiento de las oportunidades que abrió la adhesión a la Unión y otros hitos del proceso de integración europea como el mercado interior y la UEM, ha facilitado un importante avance de la convergencia real: mientras que en 1985 nuestro producto interior bruto (PIB) per cápita equivalía al 78% del promedio de la UE-15, en 2005 la distancia se había recortado en más de diez puntos, hasta alcanzar el 91%.

Tras este resultado se encuentran una multitud de factores, pero cabe destacar específicamente dos que han tenido una importancia indudable: la inversión en educación y el esfuerzo inversor en materia de infraestructuras públicas. Así, medido en términos per cápita, el stock del capital humano del país (esto es, el resultado del esfuerzo acumulado de educación de la ciudadanía) se ha situado como resultado del progreso en la última década apenas un 10% por debajo de los niveles promedio de la UE-15.

Una distancia similar nos separa en materia de stock de capital público (infraestructuras), aunque aquí el camino ha sido aún más espectacular dado que en el momento de la adhesión nuestro país estaba nada menos que a 60 puntos de distancia respecto al nivel de infraestructuras promedio de la UE.

2. Estabilidad macroeconómica

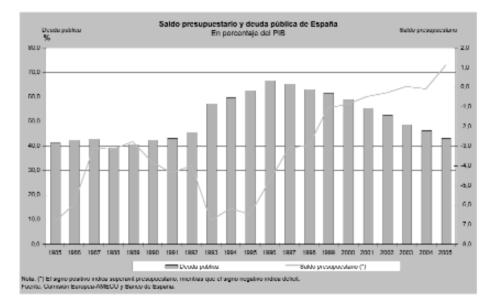
Uno de los elementos fundamentales que la UE ha proporcionado a España es un marco macroeconómico estable. Por vez primera en su historia, los agentes económicos del país pueden tomar sus decisiones de inversión, gasto, ahorro, etc., en un entorno de estabilidad que impregna a todo el conjunto de instituciones de la economía.

La política monetaria persigue con plena autonomía del gobierno el control de la inflación, una tesitura interiorizada en las expectativas de formación de precios de los agentes económicos. Las devaluaciones competitivas en el seno de la Unión son cosa del pasado merced de la moneda única. La convicción de que el equilibrio de las finanzas públicas es un requisito irrenunciable a medio y largo plazo evita peligrosas distorsiones en los procesos de inversión. Tres elementos que difícilmente se podían asociar a nuestra economía apenas dos décadas atrás.

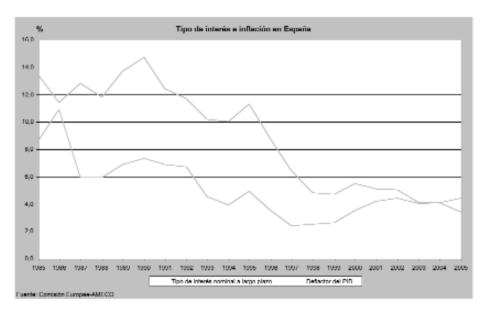
De dichos elementos, el que quizás de forma más inequívoca resalta el giro copernicano de la cultura de la estabilidad es el que se ha mencionado en tercer lugar, el esfuerzo de consolidación fiscal realizado por el sector público. A principios de los años noventa, el déficit público rondaba el 7% del PIB, desperdiciando un primer intento de equilibrio de las finanzas públicas realizado en la década anterior. El año pasado, 2005, sólo seis países de la UE-15 consiguieron anotarse un superávit presu-

VEINTE AÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA

puestario. España era uno de ellos. Para recorrer el camino del ajuste fiscal que transcurre entre esos dos momentos se suman muchos años de esfuerzo de contención del gasto público, que se reduce entre 1993 y 2005 en el equivalente a un 6% del PIB. Para valorar en justa medida este recorte, cabe recordar que en el mismo período la UE-15 sólo disminuye su gasto público en la mitad, un 3% del PIB. Ciertamente, el mayor crecimiento español respecto a la UE ha facilitado el ajuste, pero aun así la voluntad política ha sido indudable.



Todo ello contribuyó, en su día, a seguir una trayectoria de convergencia nominal extraordinaria, cuyo principal exponente fue el notable proceso de reconducción de la inflación y cuya ratificación más visible fue la adopción del euro desde un primer momento, en 1999. Aunque queda lejos en el tiempo, apenas unos pocos apostaban por ello sólo un año antes. Otra señal del camino recorrido por nuestro país.



El proceso de desinflación, de consolidación fiscal y de disminución del tipo de interés, junto con la participación en un marco integrado monetariamente, ha tenido importantes consecuencias en el modelo de crecimiento de la economía española. En particular, ha dado lugar, como fruto destacado, a un largo proceso de crecimiento que, aunque tuvo su etapa más expansiva entre 1996 y 2001 (años en los que se alcanzó o superó el crecimiento del 3,5% en cada ejercicio), todavía nos beneficia.

Esta prolongada fase de crecimiento comparte ciertos elementos con etapas anteriores, pero también se diferencia de ellas significativamente, tesitura que a nuestro juicio se debe fundamentalmente al marco de estabilidad macroeconómica bajo el que viene funcionando la economía desde mediados de los noventa. Estas diferencias se pueden concretar en la mayor estabilidad del crecimiento, los efectos de la dependencia de la demanda interna y la dinámica del empleo.

Así, el ciclo español tendía a caracterizarse por una elevada volatilidad, de manera que a una serie de ejercicios de claro crecimiento le seguían otros en sensible desaceleración o, incluso, en retroceso. Este comportamiento era especialmente visible cuando se comparaba el crecimiento español con el europeo: en épocas de expansión la economía española crecía más que el conjunto de la Unión, para después avanzar por debajo de la misma en las etapas recesivas. Dicha volatilidad ha quedado claramente limitada en el periodo que se abre a mediados de los años noven-

ta como demuestra el hecho de que ya se suman 12 ejercicios consecutivos de crecimiento económico.

Otra novedad significativa en nuestro modelo de crecimiento es el cambio de patrón respecto al papel de la demanda interna y al desequilibrio inflacionista que se acostumbraba a asociar a ésta. Tradicionalmente, la economía española fundamentaba su crecimiento en la aportación de la demanda interna, lo que acostumbraba a conducir, a medida que la economía aceleraba y se situaba en etapas de maduración cíclica, a una mayor tendencia al recurso de la importación y a un crecimiento de los precios internos sensiblemente superiores a los de los países de su entorno. La forma habitual de igualar los precios internos y los internacionales —esto es, de volver a restaurar la competitividad perdida vía precios— era mediante una devaluación competitiva, que a su vez servía para reducir el desequilibrio exterior. Asimismo, el Banco de España, en el ejercicio de sus competencias, acostumbraba a realizar un fuerte tensionamiento de la política monetaria con la finalidad de reconducir los desequilibrios inflacionistas.

Desde 1998 en adelante, el crecimiento de la demanda interna ha continuado siendo el motor principal de la economía española, tanto vía mayor consumo privado como vía mayor dinamismo inversor. No obstante, las consecuencias de esta basculación sobre la demanda interna no han sido las tradicionales. En primer lugar, el desequilibrio exterior ha tardado mucho más tiempo en dispararse, no situándose en cotas alarmantes hasta hace un par de ejercicios.

Una segunda novedad es que la transmisión del dinamismo de la demanda interna al crecimiento de los precios ha sido mucho más contenida que en expansiones anteriores. Dos factores distintos vinculados con la entrada en la UEM se pueden mencionar como determinantes de este mejor comportamiento de la economía española en materia de inflación: el cambio en la formación de expectativas de precios y la flexibilización del mercado de trabajo. Así, en primer lugar, la credibilidad antiinflacionista del Banco de España, a partir de los primeros años noventa y hasta 1999, y del Banco Central Europeo desde esa fecha, ha modificado decisivamente las expectativas de inflación de consumidores y empresas. Sólo de esa manera se puede entender que procesos, que en otras ocasiones hubiesen podido desembocar en espirales inflacionistas, como las repetidas crisis del precio del petróleo acaecidas desde 1999, hayan tenido un impacto sensiblemente menor de lo esperado.

Y aunque se podría matizar la especificidad española en materia de tendencia desinflacionista, dado que otras economías han seguido una pauta similar, lo cierto es que la novedad radica precisamente en el hecho de que nuestra economía, a diferencia de en épocas pretéritas, no se ha diferenciado excesivamente de los referentes

internacionales. En definitiva, se trata de otro ejemplo de equiparación de la economía española a los estándares de los países avanzados.

El segundo elemento que ha jugado a favor de la contención antiinflacionista ha sido el cambio hacia una cierta mayor flexibilización del mercado de trabajo, a partir de los primeros años noventa, y la modificación de las pautas de fijación de los salarios (con la menor extensión de la práctica de la indiciación salarial). Ambos cambios cabe entenderlos como respuestas necesarias para una economía que necesita ganar grados de flexibilidad al situarse en un marco económico donde pierde la posibilidad de recuperar competitividad vía devaluaciones y donde la política monetaria queda en manos de una autoridad supranacional.

Vistas las cuestiones de la estabilización del ciclo y de las consecuencias de la dependencia de la demanda interna, queda por revisar el tercero de los elementos que caracteriza la larga fase de expansión económica española de los últimos años, la fuerte creación de empleo. Entre 1998 y 2005 España ha creado, aproximadamente, más de una cuarta parte del empleo total generado en la UE-15. De nuevo, como en el caso de la inflación, las reformas estructurales del mercado laboral realizadas con la vista puesta en la UEM y la moderación salarial explican en buena medida esta capacidad notable para crear ocupación.

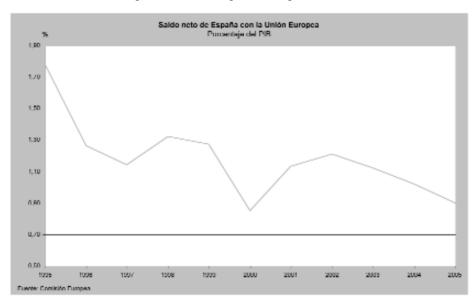
El dinamismo del mercado laboral no se puede entender sin hacer referencia a otro de los hechos diferenciales del último ciclo de la economía española, la inmigración. Cabe recordar que el nuestro es un país que tradicionalmente ha exportado trabajadores: entre 1961 y 1973 casi un millón y medio de personas abandonaron España. Ahora, en un cambio radical, en sólo tres años, de 2002 a 2005, se ha doblado el número de extranjeros empadronados en España, alcanzando el 8,5% de la población (unos 3.700.000 inmigrantes regularizados). Se trata de un contingente atraído por el notable crecimiento español y que, al mismo tiempo, lo alimenta (el 80% de los extranjeros trabajan en construcción y servicios, los dos sectores más dinámicos en la parte última del ciclo expansivo español).

La dinámica inmigratoria no queda circunscrita al colectivo de extranjeros extracomunitarios. En un fenómeno directamente vinculado a la pertenencia de España a la Unión, nuestro país se ha erigido en lugar elegido para vivir para un número significativo de ciudadanos de otros países de la UE, con los británicos a la cabeza.

Relaciones financieras con la UE

En el esfuerzo de convergencia real que antes mencionábamos ha tenido un papel relevante la propia UE al proporcionar, mediante los fondos estructurales y otros instrumentos financieros, un flujo de recursos significativo.

Entre 1995 y 2005 España ha recibido en términos de saldo neto (es decir, la diferencia entre lo que ha ingresado de las arcas comunitarias y lo que ha pagado a las mismas) una cifra que anualmente equivale, en promedio, al 1,2% del PIB.



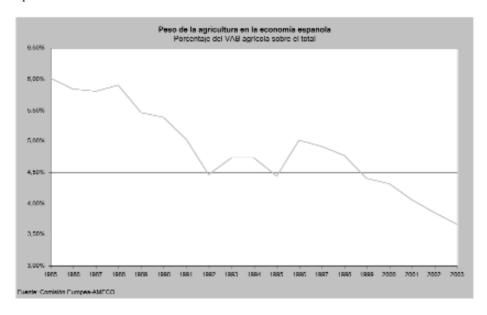
Este flujo monetario, de cuantía significativa por sí misma, reviste aún mayor importancia cuando se considera que aproximadamente la mitad de lo recibido tiene finalidad estructural, es decir, se destina a infraestructuras de transporte y de medio ambiente y a la dotación de capital humano de las regiones menos desarrolladas del país.

Aunque la determinación cuantitativa del impacto de las acciones estructurales queda fuera del objetivo de este texto, parece indiscutible que los fondos europeos han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento económico, el empleo y la inversión.

En el marco de la UE ampliada, en el cual nuestro país deja de estar entre los menos prósperos, el volumen de las ayudas comunitarias tenderá a reducirse, al tiempo que la contribución española al presupuesto común aumentará. Todo ello comportará la necesidad de un importante debate sobre la mejor fórmula para compensar la desaparición de un saldo financiero positivo que ha incidido favorablemente en la economía española.

4. El cambio en la agricultura

Y si la mitad de los fondos comunitarios recibidos por España se destinaba a acciones estructurales, la otra mitad se dirigía a la agricultura, una actividad secularmente central en España y que ha sufrido un cambio de amplio calado. La adhesión de España comportó, en su momento, la implantación de la principal de las políticas comunitarias, la política agrícola común (PAC). Como resultado, el sector agrario quedó definitivamente transformado.



Los principales cambios fueron la importante reducción del tamaño del sector como contrapartida de hacer viable y competitiva una parte importante de las actividades que permanecen. Así, entre 1985 y 2003 el peso de la agricultura sobre el valor añadido bruto (VAB) total de la economía pasa de ser el 6% al 3,7%, al tiempo que el empleo agrario se redujo del 10% de la ocupación total a la mitad, un 5%, en un periodo similar (1990-2004). A cambio, el fuerte apoyo recibido por el sector facilitó que en ese mismo periodo 1990-2003 la renta agraria por ocupado experimentase un incremento del 35% en términos reales y que las exportaciones se hayan doblado en la última década, canalizando más de la mitad de la producción del sector.

La revolución que la PAC introdujo en nuestro campo no se redujo a reducir el tamaño del sector y a hacerlo más viable, tanto a nivel de ingreso por persona como

de competitividad internacional. También modificó notablemente la orientación productiva del mismo. Entre 1990 y 2003 las hortalizas y la fruta toman decisivamente la delantera frente al más tradicional cultivo de cereales. Y de forma similar, la producción porcina, históricamente la segunda tras el sector lácteo, ha duplicado su tamaño desde 1990 y se sitúa como el primer producto ganadero del país.

5. Reconversión y modernización industrial

La integración en la UE comportó para la industria española la posibilidad de acceder a un mercado de una escala significativamente mayor, pero al mismo tiempo representó hacer frente a un incremento de la competencia exterior sin precedentes. Esta combinación era un reto importante para una industria relativamente protegida de la competencia internacional y que se encontraba, a priori, falta de dimensión y de capacidad innovadora para aprovechar la apertura del mercado.



Todo ello exigió un esfuerzo de ajuste y modernización importante. En un proceso que guarda cierto paralelismo con el anteriormente comentado para el sector agrario, la industria tiene, tras dos décadas en la UE, un peso menor en la economía española. Asimismo, además de reducir su dimensión en términos relativos, la industria española ha modificado su especialización y ha protagonizado un mayor acceso a los mercados internacionales.

Así, la industria española ha pasado de representar un 33% del VAB total de la economía en 1985 a situarse en el 29% en 2005. Por lo que se refiere a la especialización, los 12 grandes sectores industriales se podían agrupar en 1985 en dos grupos. El primero, compuesto por los productos agroalimentarios, la maquinaria y bienes de equipo, el textil y los productos químicos representaba, aproximadamente un 40% de la producción industrial española. Los restantes ocho sectores (equipo de transporte, madera y papel, energía, otros productos metálicos, productos minerales, madera, caucho y plásticos y minerales metálicos), con pesos individuales del orden del 6%, sumaban el restante 60% de la producción de la industria.

Veinte años después, el grupo de los "cuatro grandes" ha perdido uno de sus componentes, el textil, que se ve sustituido por la industria de los vehículos de transporte. Además los otros tres sectores –alimentación, maquinaria y química– pierden peso relativo en el conjunto de la industria. Al margen de estos movimientos principales, industrias como la del papel, los productos energéticos, los productos de la minería y los productos metálicos experimentan un crecimiento positivo de importancia.

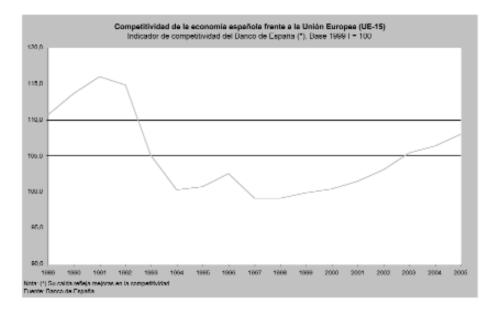
La industria española, además de reenfocar su especialización ha modificado sensiblemente su orientación internacional. En este sentido, las ganancias de cuota de mercado global es indicativo de que la capacidad competitiva de la industria restante es significativamente superior a la existente en 1985. Una trayectoria que se hizo especialmente patente una vez se superaron ciertas restricciones artificiales (en particular la política de "peseta fuerte" de los años ochenta que finalizó tras las tres devaluaciones realizadas entre 1992-1995).

Aunque desde 1985 la cuota mundial de las exportaciones españolas industriales ha tendido a ampliarse en la mayoría de industrias, especialmente destacada es la ganancia de cuota del sector de vehículos, que se ha más que doblado en los últimos 15 años. Asimismo, también son importantes los aumentos de cuota de los productos químicos y de los productos eléctricos.

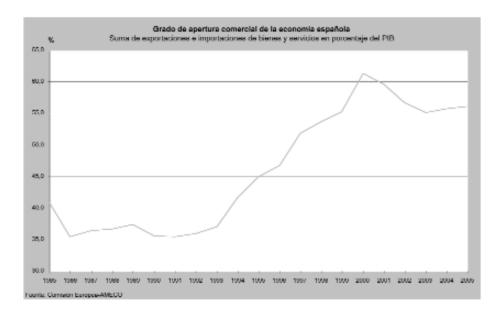
Ciertamente, las empresas industriales españolas todavía concentran su presencia excesivamente en los segmentos de valor añadido o de intensidad tecnológica medio-bajo, pero frente a esta realidad se le debe contraponer el hecho de que entre el grupo de sectores con mayor dinamismo exportador se cuentan algunos de los segmentos de intensidad tecnológica alta y media-alta. Así, por ejemplo, mientras que la exportación española en su conjunto crecía, en tasa anual acumulativa, un 10,5% entre 1988 y 2005, los productos electrónicos aumentaban un 18%, los productos farmacéuticos un 16% y el material médico-quirúrgico un 13%.

6. Apertura económica al mundo

En términos generales, nuestro país mejora en competitividad internacional desde los años 1991-1992, cuando el tipo de cambio de la peseta vuelve a situarse en niveles más compatibles con los fundamentos económicos. Esta mejora se prolonga hasta 1999, etapa en la cual la ampliación de la cuota española en el comercio mundial de bienes pasa del 1,7% del total al 2%. Desde ese momento se produce una cierta erosión de la competitividad internacional de la economía que se traduce en oscilaciones de la cuota española en un rango de entre el 1,7% y poco más del 2%. En definitiva, y a pesar de esta cierta irregularidad reciente, el historial competitivo de la industria española en la última década hubiese sorprendido a cualquier observador sólo unos pocos años atrás. El comportamiento exportador de la industria que se repasaba en el apartado anterior y que se puede resumir en la ganancia de cuota en el comercio global deriva directamente de dicha trayectoria en materia de competitividad.



Este no es, no obstante, el único resultado positivo en materia de apertura al exterior, ya que la economía española ha protagonizado un giro inesperado en un corto periodo de tiempo: la mayor actividad internacional en materia de inversión.



Así, incluso superando la mejora exportadora industrial ya citada, se antoja especialmente remarcable la plena integración del país en los flujos inversores internacionales. Ciertamente, la economía española se había beneficiado en distintos momentos de su historia de la llegada de inversión extranjera en niveles importantes. No obstante, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa y, aún con mayor intensidad desde 2000, se experimenta un salto adelante de una magnitud notable. Frente a montantes de inversión directa extranjera en España del orden de los 7.000 millones de euros en los noventa, en el promedio del periodo 2000-2005 la cifra se sitúa en 30.000 millones de euros. Aunque en los últimos años la inversión extranjera en España ha tendido a descender, en una perspectiva temporal amplia queda contrastada la capacidad de atraer capitales de la economía.



Siendo esta tendencia importante, aún es más destacable el esfuerzo inversor español en el exterior. Tradicionalmente, nuestra economía se había caracterizado por un predominio de la inversión directa extranjera en España en relación con la inversión española en el exterior. En 1997 esta tendencia se rompe, de manera que los flujos inversores en el extranjero superan a los que se dirigen a España, con la salvedad puntual del año 2002. Se trata de un cambio radical que certifica, como pocos, el paso delante de una economía que se homologa con las más avanzadas del planeta.

La cuantía de la inversión directa española en el exterior alcanza una magnitud de inusitada importancia en pocos años, multiplicándose por quince en apenas una década: en los años 1990-1995 el promedio anual se situaba en 2.500 millones de euros, a comparar con los 40.000 millones de euros del periodo 2000-2005.

Una agenda para los próximos veinte años

El balance anterior es globalmente positivo. España ha dejado de ser un país con una economía cerrada, escasamente competitiva, inmersa en una cultura de escaso rigor macroeconómico, poco moderna, en definitiva. Ahora la orientación a la internacionalización de nuestras empresas es indudable, la cultura del rigor macroeconómico está sólidamente implantada y se ha realizado un importante ajuste y saneamiento del tejido productivo industrial y agrario.

No obstante, este diagnóstico no hace sino resaltar el reto de estar a la altura de las nuevas circunstancias, como dos décadas atrás se respondió positivamente al cambio estructural que significó la adhesión a la UE. Sin más ánimo que apuntar alguna de las líneas claves en las cuales se va a jugar el futuro económico de España, desearíamos cerrar este artículo haciendo referencia a tres retos pendientes: la exigencia de entrada de la calidad y la innovación; la agenda pendiente de retos estructurales; y el pleno aprovechamiento de la "nueva globalización".

Aun a riesgo de utilizar una expresión muy manida, parece incontestable que la calidad y la innovación son condiciones necesarias pero no suficientes para cualquier proyecto económico de futuro, desde el nivel empresarial hasta el del país en su conjunto. Antes se comentaba que aún existe una excesiva especialización relativa en los segmentos de valor añadido medio-bajo en el caso de la industria. Esta valoración se puede extender sin excesivo riesgo de imprecisión a gran parte del sector servicios, donde todavía los servicios avanzados no tienen el protagonismo que deberían. Cualquier mejora a largo plazo debe pasar por un proceso de mejora, de "upgrading" como dicen los anglosajones, de la economía, y ello exige una mayor tendencia a la innovación en las empresas y en el sector público, que facilite saltar en la cadena de valor empresarial. Sólo una apuesta decidida por la innovación podrá, a medio plazo, revertir la preocupante tendencia reciente a la desaceleración de la productividad española. Una tendencia ésta que, de no corregirse, amenaza con hacer volver atrás en la senda de la convergencia real que tan trabajosamente se ha recorrido.

Otra expresión habitual, las reformas estructurales, no dejan de estar absolutamente vigentes a pesar de cierto abuso en su utilización. La confluencia de diferentes tendencias –el envejecimiento de la población, la competencia global, la inmigración, etc.— ha generado mayor presión, si cabe, sobre la necesidad de equilibrar ciertas demandas sobre el estado del bienestar y las posibilidades reales de mantenerlo sin someter a una tensión excesiva la calidad de nuestro entorno competitivo. La reforma del sistema público de pensiones, los flecos pendientes de la reforma laboral, la simplificación del entorno regulatorio empresarial, la mejora de la calidad del sistema nacional de educación y ciencia, son, por citar los más esenciales, algunos de los frentes abiertos que tiene planteados España. De nuevo, un éxito en materia de reforma estructural podrá actuar favorablemente en la recuperación de la productividad perdida y relanzar el potencial económico español a largo plazo.

Finalmente, parece apropiado acabar mencionando lo que denomino "la nueva globalización". Si la adhesión a la UE fue la primera experiencia de integración de la economía española en un marco globalizado moderno, ahora, veinte años después, la ambición es aprovechar la actual emergencia de un numeroso colectivo de países que al tiempo que compiten con España también ofrecen importantes posibilidades eco-

VEINTE AÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA

nómicas para nuestro país. Este mundo en emergencia empieza ya en la propia UE, en los nuevos estados miembros de Europa central y oriental, para extenderse por el continente asiático y americano. En definitiva, en la medida en que entendamos que nuestro futuro va a venir, en un grado significativo, de los resultados en este nuevo terreno de juego global, seremos capaces de renovar el éxito indudable con que la adhesión a la UE se cerró dos décadas atrás.

LORENZO GASCÓN

Académico Numerario

EL POSICIONAMIENTO DEL EMPRESARIO ESPAÑOL ANTE LA INCORPORACIÓN EN LA COMUNIDAD EUROPEA EN 1986

El vigésimo aniversario de nuestra incorporación en la C.E.E. es una buena ocasión para recordar el posicionamiento que tenía el empresariado ante un hecho que ha cambiado nuestra historia.

Ha sido una mudanza de tal profundidad, que sólo la perspectiva de muchos años permitirá apreciar que desde entonces casi nada es como antes. Ni desde el punto de vista económico, ni del político, el social, o el cultural.

La efemérides lleva a la evocación de muchas vivencias. De circunstancias, personajes y de hechos vividos en primera persona.

La limitación que lleva una comunicación como la presente impide toda la extensión de lo que se podría escribir sobre la materia.

Por lo tanto deberá quedar para mejor ocasión. Habrá que sintetizar las evocaciones y los recuerdos más allá de lo que uno quisiera.

La génesis de la incorporación plena de España en la C.E.E. hay que buscarla en el "Acuerdo preferencial entre España y las Comunidades Europeas".

Fue la obra, casi personal, de Alberto Ullastres, cuya biografía es una de las asignaturas pendientes de nuestro país.

No regateamos los elogios para aquellos ministros ilustrados de que supo rodearse Carlos III. El más paradigmático fue seguramente el Marqués de Floridablanca que promovió una gran reforma del país, anquilosado y frustrado, para hacerlo entrar en el mundo moderno de aquella época. Sus esfuerzos y aciertos quedaron a medio camino debido a las guerras napoleónicas y a sus secuelas. Así, la impronta de Alberto Ullastres, en circunstancias muy diferentes, está en las raíces del desarrollo español desde hace más de cuarenta años.

El fue el inspirador y ejecutor del Plan de Estabilización de junio de 1959. Quizás los dos B.O.E. más considerables desde su creación fueron los de los días 19 y 20 de aquel mes.

Enterró los sueños de la autarquía y el intervencionismo a ultranza haciendo entrar a España en la vía de la liberalización y el desarrollo económico.

Relevado de sus funciones ministeriales, fue nuestro hombre en Bruselas.

Durante años trabajó incansablemente y pacientemente para acercar a nuestro país a la nueva Europa que se estaba gestando.

Sin posibilidad de que pudiéramos ingresar en el entonces denominado Mercado Común debido al régimen político entonces imperante.

Su triunfo, su gran victoria, fue el tratado del setenta como popularmente conocemos al Acuerdo Preferencial.

Y es precisamente en este tratado donde hay que encontrar el posicionamiento de buena parte de nuestro empresariado cuando en los años ochenta, bajo la égida del Gobierno de Felipe González, se impulsó con energía la negociación para el ingreso de España en la C.E.E.

El tratado de 1970 fue un vestido a la medida del empresariado. Teníamos muchas oportunidades y privilegios y pocas obligaciones.

Se nos abrió el mercado europeo y pudimos mantener el nuestro ampliamente protegido.

Ideal. No se podía pedir más. El nuevo escenario se aprovechó a fondo. Crecieron las exportaciones de forma notoria. Se invirtió renovando el parque industrial de maquinaria obsoleta. La formación de técnicos y dirigentes llegó a cotas antes impensables.

La inversión extranjera creció extraordinariamente. España era un polo de atracción. Estábamos en Europa atípicamente. Pero estábamos. Sólo con ventajas. Salarios más bajos, ansias para tener de todo; por lo tanto tasas de consumo interior muy altas. La gente dispuesta a trabajar y a mejorar su condición.

Las consecuencias del tratado del setenta ayudaron decisivamente en la transición política. La situación económica, con todos los altibajos que experimentaban los demás, era un frente relativamente sólido.

Pero, claro está, era una situación que no podía eternizarse. Para los países de la C.E.E. el crecimiento de la economía española, con su peculiar statu quo, la hacía un competidor cada vez más incómodo.

Y así fue como apareció la amenaza cierta de la denuncia del Acuerdo Preferencial. La situación idílica había terminado. O entrábamos en la C.E.E. negociando

plazos de adaptación y bajo qué condiciones se iría integrando cada sector y, naturalmente, eliminando totalmente las barreras arancelarias y las contingentaciones o nos quedábamos fuera sin privilegios sustanciales.

Las grandes empresas, y desde luego las multinacionales establecidas aquí, lo entendieron. Ello no quiere decir que les gustara la perspectiva ni que no manifestaran reticencias.

Otra cosa fue el mundo de las pequeñas y medianas empresas. Históricamente habían vivido bajo el paraguas del proteccionismo. El Acuerdo Preferencial no modificó esta situación. Al contrario. La mejoró abriéndoles nuevos mercados.

El problema era más grave por el desconocimiento para muchas de ellas de los rudimentos más elementales de cómo funcionaba un mercado común.

No sabían ni se habían planteado lo que significaba eliminar totalmente la protección arancelaria y la contingentación de las importaciones.

La C.E.O.E. fue muy pronto consciente de que había que desarrollar un gran esfuerzo para informar, educar y convencer al empresariado de lo que se avecinaba y era insoslayable.

En primer lugar, la Confederación estableció en Bruselas una oficina de representación con técnicos de primera clase.

Cobijaba al mismo tiempo a especialistas enviados por las sectoriales para seguir la tarea cotidiana de lo que ocurría en la negociación. La C.E.O.E. estimuló a que las gremiales se involucraran en esta labor.

Simultáneamente creó la "Comisión C.E.O.E.-C.E.E.", de la que fui nombrado Presidente, y cuya responsabilidad no sólo era el seguimiento de las negociaciones y tratar de influir en ellas sino la información y, si se me permite, la educación de buena parte del empresariado.

La C.E.O.E. es una patronal distinta a la mayoría de las agrupadas en la U.N.I.C.E., que en general solo representan a la industria y a veces al comercio.

La C.E.O.E. integra además a la Banca y a la Agricultura, lo que la hace diferente y más representativa.

Como es sabido, la C.E.O.E. cuenta en su Junta Directiva con tres estamentos : las sectoriales, las territoriales y los socios individuales, que casi siempre son grandes empresas que además, con frecuencia, forman parte de sus respectivas gremiales y territoriales.

Fomento del Trabajo es el ejemplo de una territorial. Es la más antigua de Europa. Sus orígenes vienen del 1771. Abarca todo el empresariado de Cataluña.

Pues bien, la "Comisión C.E.O.E.-C.E.E." estimuló y promovió que las sectoriales y territoriales multiplicaran sus esfuerzos para informar a sus asociados con

conferencias, seminarios, publicaciones y departamentos de consulta de lo que iba a implicar la nueva situación.

La labor desarrollada fue ingente. A título personal, y como ejemplo, el autor de esta comunicación dio treinta y seis conferencias en dos años. De Béjar a Manresa, de Zaragoza a Badajoz; de Valencia al Colegio Mayor Mendel... Y desde luego no era el único en el empeño.

Muy a menudo causaba estupor a los conferenciantes de la C.E.O.E. o de las entidades asociadas, y lo reitero, el desconocimiento de muchos empresarios de lo que se les avecinaba.

La actitud de la C.E.O.E. en el ámbito europeo fue incesante y llevada a término con rigor y eficacia.

Los viajes eran preparados con todo detalle por el departamento de relaciones exteriores de la Confederación.

Formaban parte de cada misión las personas más idóneas o disponibles y siempre encabezadas por el Presidente José Mª Cuevas.

Sería reiterativo e inacabable hacer referencia de todos y cada uno de los desplazamientos y reuniones habidas con las personas y estamentos que podían influir de una u otra forma en el curso de las negociaciones.

Había que informarles de nuestras posiciones, intentar convencerles y recabar su ayuda y cooperación.

Sólo para dar idea del alcance de esta labor, y tomados absolutamente al azar, voy a describir unos pocos ejemplos de estas actuaciones.

En un viaje a Londres fuimos el Presidente, Carlos Pérez de Bricio, ex Ministro de Industria que a la sazón era Vicepresidente de la C.E.O.E. y Presidente de la Confederación del Metal, y yo mismo.

Celebramos reuniones con Sir Geoffrey Howe, Secretario de Estado del Foreign Office; la Baronesa Young of Graffham, Ministra de Trabajo; Paul Channon, Ministro de Industria y Comercio; Anthony Platt, Director de la London Chamber of Commerce and Industry; Sir George Plunden, Gobernador del Banco de Inglaterra; Sir Frederick Warner, Presidente de la Confederation of British Industry; The Earl Jellicoe, Presidente de la B.O.I.B; Sir Jeremy Morse, Presidente del Lloyd's Bank; Sir Tristan Garel-Jones, diputado del Parlamento y responsable del Partido Conservador para España y Portugal... y Mike Walsh, Jefe del Departamento Internacional de las Trade Union....

En un viaje a Bruselas, fuimos el Presidente; el Vicepresidente Carlos Pérez de Bricio –hoy, Presidente de C.E.P.S.A.-; Rafael Termes, Presidente de la Asociación Española de Banca; el Presidente de la Confederación Española de las Pequeñas y

Medianas Empresas; Arturo Gil, Presidente de la Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas, y el autor de esta colaboración.

Nos entrevistamos con M. Leysen, Presidente de la Federación de Empresas Belgas; con Jacques Delors, Presidente de la Comisión de la C.E.E.; con el Comisario Lord Cockfield; con M. Tyszkiewicz, Secretario General de la U.N.I.C.E. –la Unión Europea de Confederaciones Empresariales-, y con el Secretario General, M. Louet, del Comité Económico y Social.

Cabe recordar que el Académico de nuestra Real Corporación, Excmo. Sr. D. Carlos Ferrer-Salat (q.e.p.d.), con el tiempo fue elegido Presidente de la U.N.I.C.E. y más tarde del C.E.S.

Para cerrar esta muestra, en una reunión con la patronal francesa C.N.P.F. celebrada en París, se trasladó a aquella capital el pleno de la Junta Directiva de la C.E.O.E.

El encuentro transcurrió durante toda una jornada en el curso de la cual intervinieron con sendas conferencias y presentaciones la mayor parte de los presidentes de las sectoriales.

Deseo hacer mención, también, de las actuaciones desarrolladas por la Liga Europea de Cooperación Económica en apoyo, no sólo de la entrada de España, sino para que en la negociación no se le pusieran las cosas demasiado complicadas.

El Consejo Central de la L.E.C.E., en el curso de los primeros años de los ochenta, aprobó, por unanimidad, varias resoluciones de soporte a la adhesión de España.

Dichas resoluciones se enviaban al Colegio de Comisarios de la C.E.E., a los Presidentes de los Gobiernos de los socios de las Comunidades y a sus ministros económicos.

Paralelamente se celebraba una rueda de prensa para que lo acordado tuviera la mayor difusión posible en los medios de comunicación.

En febrero de 1985, el Conde Snoy-et d'Oppuers, Presidente de la L.E.C.E., Internacional, organizó en su castillo en las afueras de Bruselas una larga reunión seguida de almuerzo con Jacques Delors. Asistimos la mayor parte de los Presidentes de los Comités Nacionales.

Jacques Delors dedicó casi toda la jornada a este encuentro.

El Conde Snoy-et d'Oppuers había sido Ministro de Economía de Bélgica, y en aquellos momentos era el único signatario en vida del Tratado de Roma.

Ahí estaban el Conde Boël, Presidente de Solvay y uno de los pioneros de la L.E.C.E.; el Barón Daniel Cardon de Lichtbuer, Presidente de la Banque Bruxelles Lambert; Olivier Giscard d'Estaign; Lord Geoffrey Rippon of Hexham, ex Ministro del Reino Unido, etc.

La mayoría de los presentes representaban, además, considerables intereses e inversiones en nuestro país y eran conscientes de que en la etapa final de la negociación, la presión de los "lobbies" de los Doce estaba dificultando, seriamente, llegar a un buen fin.

Jacques Delors fue muy receptivo a todo lo que se expuso, pero insistió en que para llegar al acuerdo el Gobierno y el empresariado español tendrían que asumir sustanciales concesiones.

Una recompensa, inmediata, era la estabilidad política que implicaba la entrada del país en un club con reglas democráticas y un marco de libertades muy precisas unido a las sustanciales ayudas estructurales que recibiría.

El día a día de la negociación la llevó a cabo la "Misión de España ante las Comunidades Europeas".

Decimos Comunidades, ya que en aquel entonces eran tres: la C.E.C.A., la C.E.E. y el Euroatom.

La Misión tenía rango de Embajada.

Raimundo Bassols Jaques, suburense de pro, fue el Embajador hasta 1981. Posteriormente fue Embajador en la Argentina, en Marruecos y Secretario de Estado de Asuntos Exteriores.

Le sucedió Gabriel Ferran de Alfaro. Buen diplomático y excelente negociador. Procedía del equipo de Alberto Ullastres. Tenía, pues, una experiencia acumulada desde la firma del Tratado de 1970. Era un hombre que sabía dirigir y trabajar en equipo.

De hecho fue él quien desempeñó la difícil tarea de la labor cotidiana hasta la firma del tratado de adhesión en 1985.

Entre sus colaboradores inmediatos hay que citar a Camilo Barcia. Después de la firma fue nombrado Embajador en Tokio.

Y cabe destacar a José Ramón Borrell Nivera, tortosino de los que ejercen. Anteriormente, y entre otros destinos, había sido Consejero Comercial en la Embajada de España en París.

Borrell era un experto insustituible en los asuntos relacionados con el sector textil, uno de los capítulos más difíciles de la negociación. En aquella época dicho sector contaba con seiscientos mil puestos de trabajo.

Una vez España ingresó en la Comunidad, José Ramón Borrell se integró en la Dirección General de Relaciones Exteriores de la C.E.E.

La estrategia de la negociación, en los años de la recta final del proceso, la llevó la "Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas". Coloquialmente la llamábamos "La Trinidad", por estar ubicada en el Palacio de la Trinidad, en Madrid.

En 1982 Manuel Marín fue nombrado Secretario de Estado, cargo que desempeñó hasta la firma del Tratado de Adhesión en 1985. A continuación se integró en la Comisión Europea como Comisario y más tarde como Vicepresidente, cargos que desempeñó durante años. Su energía, visión y tenacidad marcaron el curso de la negociación desde el lado español. Hoy es el Presidente del Congreso de Diputados.

A Manuel Marín le sucedió en la Secretaría de Estado el actual Ministro de Economía Pedro Solbes, quien como bien se sabe, ha sido sucesivamente Ministro de Agricultura, Ministro de Economía en los últimos años del Gobierno de Felipe González y Comisario de Economía de la Unión Europea.

El fue quien dirigió los primeros pasos de nuestro país, como miembro de pleno derecho, en la C.E.E. a partir de 1986.

Después del ingreso de España, la Misión cambió su nombre por el de "Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas".

Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, nombró a la danesa señora Nielsen como jefe del equipo de negociación de la Comisión.

Permítaseme decir que el Excmo. Sr. Dr. Francisco Granell, miembro de esta Real Corporación, desempeñó, a continuación, el mismo cargo para las negociaciones que llevaron al ingreso de Finlandia.

Quiero manifestar que las relaciones de la C.E.O.E. con todas las personas aquí mencionadas fueron siempre extraordinariamente fluidas y cordiales.

Los Embajadores Bassols y Ferran, el Secretario de Estado Manuel Marín, el entonces Director General de Comercio Exterior Pedro Solbes y luego Secretario de Estado, Jacques Delors y la Sra. Nielsen y sus colegas veían en el empresariado agrupado en la C.E.O.E. un estamento presto siempre a la colaboración en su declarada vocación y voluntad de que llegase a buen fin el ingreso de España.

La negociación fue dura, intensa y a veces frustrante. Los intereses –los egoísmos- de los Estados miembros estaban a flor de piel.

La influencia y la presión de los "lobbies" eran a menudo asfixiantes.

Hubo que ceder en muchos casos. Había que ingresar. Una vez dentro ya se trataría de corregir situaciones, a veces aparentemente inaceptables. No siempre se consiguió.

Así se dio el caso, a título de ejemplo, de que se puso sobre la mesa que los cítricos tuvieran que esperar siete años como período de transición para su libre circulación. Mientras tanto Israel, país no miembro, gozaba de total libertad para su producción.

Los negociadores hicieron una gran labor. Eran pocos, pero muy buenos.

En la recta final "la Trinidad" constituyó una "task force" encabezada por Manuel Marín y Pedro Solbes en la que se integró la Misión.

Y se llegó a los tres días y noches cruciales del miércoles 27, jueves 28 y viernes 29 de marzo de 1985, en que se negoció sin respiro bajo la Presidencia de Giulio Andreotti, que aquel semestre presidió el Consejo de la C.E.E.

Los comisarios y altos cargos de la Comisión se relevaban. Eran muchos. Los nuestros no podían ; eran pocos los que se conocían todos los entresijos.

Al final de estas tres jornadas se llegó al texto definitivo, listo para la firma y presto para entrar en vigor el 1º de enero de 1986.

Y finalmente llegó el gran día. El doce de junio de 1985, en que tuvo lugar el acto solemne de la firma del Tratado de Adhesión.

El evento se realizó en el Salón de Alabarderos del Palacio de Oriente con el protocolo del Estado reservado para grandes acontecimientos.

Allí estaban S.M. el Rey Don Juan Carlos I; Felipe González, Presidente del Gobierno Español; Jacques Delors, Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Ministros y noventa invitados. El salón no daba para más.

Entre los invitados figuraban los presidentes de las más altas instituciones del estado, de los grandes bancos, de corporaciones relevantes en el ámbito europeísta y de la sociedad civil, así como los secretarios generales de los dos sindicatos mayoritarios.

José Mª Cuevas tuvo la gentileza de hacer lo necesario para que yo fuera invitado en su lugar, representando, a la C.E.O.E.

Fue un privilegio estar presente en un acto realmente histórico para nuestro país.

No puedo menos que mencionar que en la muy exclusiva lista de invitados de la sociedad civil estuvieron un tenista y una conocida actriz.

No asistió al acto Don Alberto Ullastres el artífice del tratado de 1970. No fue invitado.

Con la firma del Tratado quedaban atrás cuatro siglos, a veces de autoaislamiento y en otras ocasiones de marginación.

Habíamos entrado de lleno en el concierto de la política y de la economía europeas.

Es cierto, y lamentable, que muchas empresas desaparecieron por no haberse percatado de lo que significaba salir de un mercado nacional protegido a ultranza para entrar en un espacio de libre cambio

En unos casos, por no haberse adaptado a las nuevas circunstancias y en otros por las consecuencias de una negociación en que a veces se tuvieron que hacer concesiones que implicaban dolorosos perjuicios sectoriales.

Pero, globalmente, el éxito está a la vista de todos.

Con la ayuda de los fondos estructurales y de los de cohesión, el país ha dado un avance económico sin precedentes.

Y lo que es todavía más importante, la mayor parte del empresariado se adaptó rápidamente al nuevo marco, aprendió a producir, distribuir y exportar como nunca lo había hecho.

El resultado ha sido situar a España como novena potencia económica mundial.

Y en un ámbito de estabilidad política y de libertades como nunca habíamos tenido.

CARLES A. GASÒLIBA I BÖHM

Académico Numerario

LAS APORTACIONES DE ESPAÑA A UNION EUROPEA. PASADO, PRESENTE Y FUTURO

La actual Unión Europea es fruto de un proyecto político, nacido entre las dos guerras mundiales, consolidado después de la Segunda. El objetivo último es una Europa Unida. Este objetivo ha sido y es para algunos unos "Estados Unidos de Europa", para otros un conjunto de políticas y actuaciones comunes que pueden ir realizándose en diversas etapas, siguiendo la metodología descrita por Jean Monnet como de los "pequeños pasos", que pueden llegar evidentemente a alcanzar una auténtica Federación o Confederación Europea.

En todo caso, si partimos del primer núcleo fundador – Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo- y de las primeras políticas acordadas en el Tratado de París del 1951 con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y lo comparamos con el Tratado de Niza vigente y la Unión de los Veinticinco, nadie puede negar el extraordinario avance y el éxito del proyecto, especialmente si tenemos en cuenta que ya hay un nuevo y más ambicioso objetivo, el que contiene el *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*.

Las guerras mundiales que asolaron la humanidad en la primera mitad del pasado siglo, se han denominado también guerras civiles europeas que acabaron arrastrando al resto del mundo. El objetivo de una Europa Unida nace del deseo de evitar una nueva guerra civil europea y mediante la Unión, asegurar para el Viejo Continente paz y estabilidad duraderas en democracia, con sus valores de justicia, libertad, respeto de los derechos individuales y colectivos con progreso económico y social. A lo largo de más de cinco décadas se han ido cumpliendo estos propósitos de forma gradual y a medida que las sociedades europeas estaban en condiciones para integrarse en el proyecto europeo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa quedó dividida, una parte se desarrolló en libertad y democracia, otra quedo sometida al dictado de la Unión Soviética bajo las correspondientes dictaduras comunistas. Los diversos intentos para recuperar la libertad en las sociedades del otro lado del Telón de Acero fueron aplastados. Pero en la Europa Occidental también habían dictaduras, en España, en Portugal, en Grecia. No podían formar parte del proyecto para una Europa Unida. Desde finales de la década de los setenta a finales de la de los noventa se fue recuperando la democracia en estas sociedades sometidas a dictaduras de distinto signo. Aquí celebramos los veinte primeros años de integración de España en la Unión Europea. En 1986, con la integración de España y Portugal, la Unión integraba su parte más occidental, como se dijo en su momento, se completaba para el proyecto de una Europa Unida el Sur europeo y la Europa democrática encontraba una extraordinaria proyección en el Mediterráneo e Ibero América.

Con motivo de la celebración de los veinte años de nuestra adhesión a la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, se han hecho aportaciones muy destacadas y brillantes sobre la muy importante y decisiva aportación de la Unión al progreso político, económico y social español, creo que también resulta conveniente examinar este proceso desde otra perspectiva, la de la aportación española a la Unión Europea, en estas dos décadas de plena integración. En la publicación "20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006)" realizada por el Real Instituto Elcano, que hace precisamente un excelente análisis de la contribución europea a España en estas dos décadas, se señala en su introducción que "Sin España no se entiende hoy (en la Unión Europea) la cohesión económica y social, la ciudadanía europea, como tampoco la importancia que ha cobrado el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. España (...) ha enriquecido a la Unión, profundizando su dimensión mediterránea, y también otorgando a esta Unión dimensión latinoamericana de la que ésta carecía". Es este aspecto de nuestra integración sobre el que reflexionaremos en estas páginas.

Recordemos que para la Europa Occidental de los ochenta del pasado siglo, España junto con Portugal completan el oeste y el sur de Europa. Eran incorporaciones geoestratégicas de la máxima importancia en la confrontación de Occidente con la Unión Soviética. La democracia española se alinea plenamente con las democracias occidentales integrándose, primero en la Alianza Atlántica y después en la Comunidad Económica Europea. Con tales incorporaciones, desaparecen en España los viejos fantasmas que habían predominado tanto desde la derecha como desde la izquierda en posiciones netamente contrarias a lo que significaba la integración euro-

pea y las Cortes Españolas aprobaron por unanimidad la adhesión del Reino de España en la Comunidad Económica Europea.

El camino para llegar a la firma del Tratado de Adhesión en el Palacio de Oriente de Madrid el 12 de junio de 1985 no había sido fácil. Desde los sesenta hubo una aproximación que a causa de la dictadura franquista, solo podía ser económica, culminando en el muy favorable Tratado Comercial Preferencial de 1970, resultado de las brillantes negociaciones del Embajador Alberto Ullastres, que no solo consiguió un avance importantísimo en la preparación de la economía española para su integración en la de la Comunidad, sino que contribuyó a formar un excelente equipo de expertos en temas comunitarios cuyas contribuciones han sido destacadísimas hasta la actualidad.

La Comunidad Europea entendía que las jóvenes democracias española y portuguesa habían de integrarse en la misma. Estaba en la lógica de la construcción europea, en los objetivos fijados por los padres fundadores. Pero la distancia entre el ideal y su concreción era muy grande, lo mismo que hemos vivido con la última ampliación, les pasó a España y Portugal. La Europa rica y muy desarrollada protegía sectores y defendía privilegios, sensible a las presiones de sectores políticamente muy influyentes, como el de los agricultores franceses. Como destacó en su momento el Ministro Español de Asuntos Exteriores, Fernando Morán "el gran obstáculo para la adhesión del Estado Español a la Comunidad fue Francia". El Presidente de la República Francesa, François Miterrand dijo en Madrid, en junio de 1982 y en referencia a la incorporación de España a la CEE "yo no me arriesgaré a añadir a las miserias actuales de Europa, una miseria más". Felizmente, con la actitud decididamente favorable a la Adhesión de España por parte de Alemania y del trabajo de la Comisión, entonces presidida por el luxemburgués Gaston Thorn, se fueron superando los obstáculos para poder llegar a la firma del Tratado de Adhesión el mes de junio de 1985, ocho años mas tarde de la solicitud de España, de acuerdo con la decisión tomada por el primer gobierno democrático presidio por Adolfo Suárez y con Marcelino Oreja como Ministro de Asuntos Exteriores.

Con la integración de España y Portugal, la Unión Europea se enriqueció económicamente al incorporar un mercado de cincuenta millones de ciudadanos europeos, ávidos de consumo e inversión; políticamente al ir ampliándose conforme a sus objetivos fundacionales, socialmente al incorporar nuevas culturas y sociedades que hacen realidad el lema hoy incorporado en el proyecto de Constitución Europea "Unidad en la Diversidad" y asegurando una proyección mediterránea e iberoamericana de la que carecía. En la situación actual seria inconcebible para la Unión Europea carecer de la política mediterránea e iberoamericana que tiene gracias a contar con España y Portugal como estados miembros.

La integración de España y Portugal hace 20 años confirmó lo que hasta ahora ha sido una constante en las demás ampliaciones. Tanto los nuevos miembros como el conjunto de la Unión han salido ganado. El extraordinario crecimiento de los dos estados ibéricos proporcionaron un excelente mercado a los miembros de la Unión como puede observarse viendo la evolución de los intercambios comerciales, las ganancias crecientes de las empresas de la Unión ubicadas en España y las inversiones de las mismas que les proporcionaban excelentes beneficios.

Desde el primer momento España ha jugado decididamente y sin reservas un papel protagonista en las sucesivas etapas que a lo largo de estos últimos veinte años ha ido desarrollando la Unión Europea. Creo que es conveniente recordar que una vez España firmó el Tratado de Adhesión, la CEE de entonces decidió la reforma en profundidad de las normas y condiciones de lo que se conocía como el Mercado Común Europeo, un cambio que implicaría la primera reforma de los Tratados Fundacionales y la implantación de más de 270 directivas para conseguir un auténtico Mercado Interior Europeo. Después de ocho años de negociaciones, aspectos fundamentales de los Tratados, cambiaban substancialmente, perjudicando en principio a España, con una economía más débil y expuesta a la competencia europea. España no reclamó entonces la renegociación ni denunció la nueva situación que en principio le resultaba perjudicial. Aceptó los cambios, participó en la elaboración de las directivas, negoció el acceso a los fondos comunitarios, jugando decididamente la carta comunitaria y aceptando los retos de la competencia en un mercado cada vez mas abierto, sin posibilidad de mantener una protección extra arancelaria, demostró su positiva capacidad de respuesta. España aportó una decidida - y para algunos agoreros instalados en tópicos caducos, inesperada -, posición abierta y liberal, comparativamente mas comprometida con el avance y consecución de los objetivos de la Unión Europea que alguno de los antiguos miembros de la Unión.

Ciertamente desde el inicio, España ha marcado su posición de estado miembro fiable, situado en la vanguardia de las propuestas europeas, tanto para la ampliación como para la profundización de sus estructuras, competencias, alcance político y desarrollo institucional. Si al inicio de su incorporación a la Unión su posición ya marcó decididamente su voluntad de plena participación aceptando en principio retos nada fáciles de asumir, casi veinte años después volvió a situarse en la vanguardia europeísta aprobando en referéndum el proyecto de "Tratado por el que instituye una Constitución para Europa".

La superación de la crisis económica de mediados de los ochenta, la determinación de hacer realidad el Mercado Interior Europeo y demás objetivos establecidos en la primera revisión de los Tratados Constitutivos, incorporados en el Acta Única Europea y el liderazgo ejercido por el nuevo Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, que contaba con el decisivo apoyo de un eje franco-alemán, decididamente europeísta con François Miterrand y Helmuth Kohl, abrieron una nueva etapa en la Unión. En 1989, España ejerce su primera presidencia y en el Consejo Europeo de Madrid, se defiende e incorpora el concepto de "ciudadanía europea", que daría pie a lo que años más tarde seria la *Declaración de los Derechos Fundamentales de la Unión*, también se aprueba el *Plan Delors* para una moneda única europea, aspectos que serian claves para la nueva etapa que se iría desarrollando a lo largo de la década de los noventa.

El 9 de noviembre de 1989, es la fecha emblemática que representa el fin de la Unión Soviética, la recuperación de la libertad y las libertades de las sociedades europeas sometidas a su dominio desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. La democracia y la libertad se impusieron al totalitarismo en una Europa dividida y enfrentada a lo largo de cuatro décadas, viviendo bajo la permanente amenaza de una nueva confrontación. Recordemos que pocos años antes se había producido la implantación de los mísiles que pudieran contrarrestar los que desde la Unión Soviética amenazaban el territorio de la Europa Occidental.

En esta nueva situación se produce la Unificación alemana. Desaparece la Alemania comunista, la antigua República Democrática Alemana y formalmente la República Federal de Alemania integra los lander de aquella. Hay una ampliación ciertamente no negociada que integra diecisiete millones de nuevos ciudadanos europeos y una nueva dimensión de Alemania en la Unión Europea. El canciller Kohl, al tiempo que se realiza la unificación alemana, proclama que quiere una "Alemania Europea", no una "Europa Alemana" y se convierte en uno de los principales impulsores para una Unión Europea con mayor contenido y competencias políticas y económicas. El presidente del Gobierno Español, Felipe González, apoyó decididamente la unificación alemana y los proyectos para esta nueva dimensión europea que ya tiene en el horizonte la ampliación a las sociedades del centro y este de Europea, que recuperada la democracia van manifestando como uno de los principales objetivos, el integrarse en la Unión. Si un estado miembro podía entender tal propuesta era España, que al terminar la dictadura franquista y recuperada la democracia, había visto en la adhesión una garantía de estabilidad y consolidación democrática y mostraba un indudable progreso económico y social, en el marco de una Unión cuyas aportaciones eran fundamentales para el mismo. España muestra una vez más, su implicación directa y decisiva a favor del fortalecimiento de la Unión Europea en un nuevo momento clave para la misma.

En la década de los noventa, la Unión conoce la ampliación a sociedades neutrales y neutralizadas por la situación heredada de la Segunda Guerra Mundial y se incorporan en 1995, Austria, Finlandia y Suecia. En la Europa de los 15, que ya se

aplica el *Tratado de Maastrich*, que había entrado en vigor en 1993, con una nueva dimensión política que da mas poder al Parlamento Europeo, pone las bases a la Política Exterior y de Defensa y de Interior y Justicia y establece las condiciones y calendario para tener una moneda única europea, algunos contenidos especialmente relevante para futuras ampliaciones serán desarrollados en los *Tratados de Ámsterdam* de 1997 y el actualmente en vigor, el *Tratado de Niza* del 2000.

A lo largo de este intenso y apasionante proceso de profundización y ampliación de la Unión Europea, España fue un socio fiable, con aportaciones decisivas en los diversos ámbitos del mismo, introduciendo nuevas propuestas para asegurar las políticas favorables a mejorar el equilibrio territorial y social en la Unión. Además de la aplicación de los fondos estructurales tradicionales, se crean a iniciativa española, los fondos de cohesión aplicables a los cuatro estados miembros mas retrasados económicamente para acercarlos a la media europea y favorecer su integración en la *eurozona* que se estaba preparando de acuerdo con lo establecido en el *Tratado de Maastrich*. Los fondos de cohesión se han aplicado en España, Portugal, Grecia e Irlanda en dos ámbitos principales, los correspondientes al desarrollo de las políticas medioambientales y de los que favorecen y promueven los transportes y comunicaciones, incluyendo las infraestructuras para fomentar la plena integración europea. No hay duda del balance positivo de la aplicación de tales fondos a la vista de los resultados que se observan en la actualidad, especialmente en Irlanda y España.

La influencia española también se constata en el Tratado de Maastrich, al reconocerse la realidad regional en la Unión. Aunque la Unión tenia una política regional, esta se limitaba a la aplicación de los correspondientes fondos para luchar contra los desequilibrios territoriales, pero la realidad regional europea va mucho más allá. La democracia española, basada en la Constitución de 1978, que establece el Estado de las Autonomías, en su título VIII, y con unos niveles de autogobierno reconocidos en los respectivos Estatutos de Autonomía, especialmente elevados en las autonomías cuyo desarrollo se basa en el artículo 151 de la Constitución Española, País Vasco, Catalunya, Galicia y Andalucía. El Gobierno de la Generalitat de Catalunya presidido por Jordi Pujol, fue especialmente activo en el desarrollo para el reconocimiento y presencia en Europa de una realidad que iba tomando cuerpo y conciencia en la Unión, creándose la Asamblea de las Regiones, cuya actividad, proyección e influencia llevo al reconocimiento de esta realidad en el Tratado de Maastrich, creándose el Comité de las Regiones, con unas atribuciones más limitadas que las propuestas por la asamblea de las Regiones, pero siendo significativo su reconocimiento a nivel del Tratado. Reconocimiento para el que fueron especialmente determinantes en la negociación del mismo, su defensa por parte de España y Alemania.

En el segundo semestre de 1995, le correspondió a España ejercer la segunda presidencia de turno de la Unión. A lo largo del mismo se celebró en Barcelona en noviembre de ese año, la Conferencia Euromediterránea, a nivel de Consejo de Europeo y con la presencia de los máximos representantes de todos los estados mediterráneos, permitiendo establecer y consolidar la política mediterránea de la Unión Europea, basada inicialmente en los Programas MEDA. Algunos aspectos del ambicioso Proceso de Barcelona aún no se han podido llevar a cabo, pero la reunión de Valencia sobre el desarrollo de la política euromediterránea, auspiciada por la última presidencia española de la Unión el primer semestre del 2002 y la reunión extraordinaria de noviembre del 2005 celebrada en Barcelona bajo presidencia británica, han consolidado plenamente las prioridades establecidas por la Unión en el Mediterráneo, reconociendo el protagonismo español en la misma, protagonismo que también ha ejercido España en las relaciones de la Unión en Iberoamérica, en el que la Unión ha jugado un papel determinante para la estabilidad y el desarrollo de Centroamérica, superando los conflictos armados que había padecido, promoviendo el crecimiento económico y sirviendo de ejemplo y referencia en la constitución de organizaciones supraestatales. La última reunión de la Conferencia Iberoamericana con la Unión Europea durante la pasada presidencia austriaca de la Unión, es la mejor referencia para confirmar el papel protagonista que desempeña España en este ámbito por parte de la Unión Europea.

La Unión Europea se enfrenta a nuevos retos, alguno de ellos exigen respuestas y soluciones que no se pueden aplazar por mucho tiempo. La Europa de los veinticinco, que muy pronto será de veintisiete, exige la reforma político-institucional contenida en el *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. España ha vuelto a estar en el núcleo duro de los promotores de una nueva y más ambiciosa etapa para la Unión Europea, como fue partícipe del núcleo fundador de la Unión Monetaria Europea con el euro como moneda única europea, y también jugó un papel decidido en apoyo de los compromisos y objetivos de la Agenda de Lisboa para una Unión mas competitiva, basada en el conocimiento, sin abandonar los factores definidores del estado de bienestar, apoyando una mayor liberalización y competencia que lamentablemente algunos estados miembros entorpecieron impidiendo por ejemplo, la realización de una política europea de la energía que ahora todos lamentan no haber conseguido.

Si España ha sido protagonista destacada en la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión, también lo ha sido aceptando una participación diferente en la distribución de los recursos financieros para el periodo 2007-2013, con una media de renta por habitante cercana a la media europea y con muchas comunidades superándola, gracias al progreso experimentado en estos veinte años de integración europea.

La posición española ha sido determinante y constructiva en el acuerdo para las perspectivas financieras del periodo citado, un acuerdo positivo para España y para el conjunto de la Unión, con lo que es posible abordar con tranquilidad el tema de los recursos financieros de la Unión, solventándose uno de los problemas que amenazaban mas directamente el funcionamiento de la Unión en el futuro inmediato.

El año 2007 será el año de la celebración del 50 aniversario de los Tratados de Roma. España habrá participado en menos de la mitad de la vida de la Unión, pero su desarrollo, participación y logros en la misma, le permiten ser considerada al mismo nivel e incluso superior al de algunos países fundadores y también de otros incorporados a la Unión con anterioridad.

La Unión Europea permite hacer un balance objetivamente muy positivo de su existencia, habiendo asegurado el mayor periodo de paz y progreso en la historia europea siendo una "historia de éxito". Pero en la actualidad debe superar los obstáculos y retrasos que se han presentado para el proceso de ratificación del Tratado Constitucional, para poder llevar a cabo las reformas político-institucionales que contiene y conseguir la dimensión política interior y exterior que le permita ejercer el papel destacado que le corresponde en la escena política internacional, apoyada en su economía que tiene que alcanzar los objetivos de la *Agenda de Lisboa*. Los próximos años son clave y España afortunadamente, está en condiciones de continuar participando como lo ha hecho estos veinte años, en la vanguardia del proceso de construcción europea para fortalecer la Unión, haciendo realidad las más altas ambiciones que ya están proyectadas para la Europa del siglo XXI.

FRANCESC GRANELL TRÍAS

Académico Numerario

LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE LA "ESPAÑA EUROPEA"

Introducción

En estas páginas de este volumen de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras dedicado a los "Veinte años en la Unión Europea" hago un análisis de la evolución que han experimentado las relaciones económicas internacionales de España en los veinte años desde que España y Portugal ingresaron en la entonces Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, en lo que fue la tercera ampliación de la CE después de las anteriores de 1973 con la incorporación a los "Seis" de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda y de 1981 con la de Grecia. Me permito la licencia terminológica, para simplificar, de hablar para este periodo desde 1986 hasta la actualidad de la "España europea" aún a sabiendas de que España ha sido Europa —por más que en muchos periodos de su historia haya practicado un cierto aislacionismo- siempre.

Veré para ello, en primer lugar, el pasado autárquico en que se había movido la economía española hasta su ingreso en la Comunidad Europea, veré el "acervo comunitario" en materia de relaciones internacionales que España debió asumir al ingresar en la Comunidad y veré, luego, cómo se han modificado los equilibrios de la balanza de pagos española y sus principales componentes a lo largo de estos años dejando claro, en todo momento que los cambios que se han producido no son consecuencia solamente de entrar en la CE y ser fundadora de la UE, sino –además de ello- de las condiciones y circunstancias en que se está moviendo la economía española en relación al cambio del panorama mundial que se ha producido como consecuencia de la globalización

La larga marcha hacia el ingreso en la integración europea

No descubro nada nuevo al decir que la economía española vivió de espaldas al mundo, a lo largo de una gran parte del siglo XX, tras la dura lucha mantenida entre librecambistas y proteccionistas a lo largo de la segunda parte del siglo XIX (Granell 1986,a). Es cierto que a España fueron llegando inversiones extranjeras en varios sectores estratégicos a lo largo del siglo XIX y todo el siglo XX (Granell, 1974) pero los gobiernos nacionalistas que se sucedieron hasta la Constitución Española de 1978 no ayudaron a facilitar la apertura exterior. Fue, éste, un proceso que encontró reflejo en los trabajos de la Real Academia de Ciencias Económicas desde que ésta iniciara andadura antes de la Guerra Civil Española (Granell, 2003,a).

Como la España de Franco no fue invitada ni a ser fundadora de las Naciones Unidas ni a ser beneficiaria del Plan Marshall con el que los EEUU ayudaron a abrirse y a colaborar entre sí a los países europeos -que a tal efecto se agruparon en la OECE-, la apertura española hacia el exterior tuvo que esperar que las circunstancias de la Guerra Fría hicieran posibles los Pactos con los Estados Unidos de 1953, el ingreso a las Naciones Unidas en 1955, el ingreso al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial, a la OECE-acto seguido transformada en OCDE- en 1958 y el acceso al GATT en 1963, después, ya, de que el Plan de Estabilización de 1959 hubiera marcado el primer pilar del cambio de orientación en la política de relaciones económicas internacionales hacia conceptos de apertura externa. En vísperas del Plan de Estabilización España, en 1958, las importaciones españoles se situaban en 872 millones de dólares y las exportaciones 485 millones (que solamente representaban, respectivamente el 0,76% y el 0,44% de las importaciones y exportaciones mundiales).

Estas incorporaciones a la escena internacional se acompañaron de flexibilizaciones a la política proteccionista hasta entonces practicada por España, lo cual hizo que las importaciones fueran entrando con mayor facilidad, aunque, en el reverso de la medalla, las exportaciones no salían fluidamente hacia el exterior por la falta de tradición y de redes comerciales y por la falta de competitividad exportadora a pesar de la gama de incentivos y medidas de promoción que se fueron creando (Granell, 1971, a). A esta flexibilización respecto al proteccionismo comercial hay que juntar, como elemento de apertura hacia las relaciones internacionales, la convertibilidad externa de la peseta, el progresivo aumento –tras el Plan de Estabilización de 1959-de las migraciones exteriores hacia Europa, el desarrollo del turismo y el gran impulso de las inversiones extranjeras.

El Acuerdo entre España y la Comunidad Europea de 29 de junio de 1970, con las ventajas asimétricas logradas por el Embajador Ullastres a favor de España (Gra-

nell, 1973) y el Acuerdo con los países de la EFTA de 1980 consiguieron ir abriendo ciertas vías para la exportación, pero la balanza comercial siguió siendo casi siempre negativa y la balanza de pagos solamente se salvaba por el fuerte excedente de las balanzas de servicios, de transferencias y por las entradas de capitales por inversiones internacionales directas.

Pese a esta realidad de mayor apertura, ésta se producía en un marco legal muy intervenido y, además, el sentimiento de los operadores siguió siendo proteccionista hasta después de que la Unión de Centro Democrático solicitara el ingreso de España a la Comunidad Europea el 27 de julio de 1977 y de que se viera, con ello, que el proceso de apertura era ya irreversible por la magnitud de los cambios normativos a que iba a obligar la asunción del "acervo comunitario" consecuencia del ingreso en la Comunidad y por las medidas que el Gobierno debería adoptar como acompañamiento al proceso de adopción del acervo (Granell, 1982).

Las dificultades encontradas en las negociaciones de adhesión no ayudaron a que la mentalidad cambiara. Las negociaciones duraron mas de lo previsto y solamente pudieron culminar cuando el nuevo gobierno del PSOE, -con el apoyo de la Francia de Mitterrand- pudo concluirlas con la firma del Tratado de Adhesión de 12 junio de 1985 (Granell, 1985) que, una vez ratificado por la propia España, por Portugal -también nuevo miembro- y por los entonces 10 miembros de la Comunidad Europea, permitió la incorporación el 1 de enero de 1986 a la CEE, a la CECA y al EURATOM de los dos países ibéricos.

Cuando España ingresó en la Comunidad Europea, la CECA(cuyo Tratado expiró en 2002, Granell, 2002,a) y el EURATOM, —que es lo que aquí llamamos la etapa de la "España europea"— no se hablaba aún de globalización ni de altermundismo aunque si se hablaba, ya, de la intensificación de las relaciones económicas internacionales, de las necesidades de perfilar un orden internacional mas justo y equitativo y de la necesidad de impulsar las exportaciones de las empresas españolas, así como de favorecer el desarrollo de las inversiones españolas en el exterior sin que fuera aún posible hablar de la existencia de empresas transnacionales españolas como hoy.

En 1986 la Organización Mundial de Comercio todavía no existía y China y la India no habían irrumpido, aún, en la economía mundial como actores económicos verdaderamente internacionales. Ni el comercio electrónico ni Internet eran conocidos por el gran público y el Telón de Acero dividía el mundo entre Este y Oeste en una diferenciación tan caduca que mas de la mitad de los países miembros de los hoy extintos COMECON y Pacto de Varsovia son ya miembros de la Unión Europea y de la OTAN y han atravesado el Rubicón de la democracia y la economía de mercado.

En estos años ha crecido el volumen de intercambios entre la economía española y el exterior a un ritmo ligeramente más rápido que el comercio mundial en general, aunque a un ritmo menos rápido que el comercio de las regiones del mundo que han mostrado un mayor dinamismo por la muy sencilla razón de que la orientación mayoritaria de los intercambios españoles con Europa y con América Latina priva a España de los efectos expansivos que se tendrían si la economía hispana se relacionara en mayor medida relativa con los países mas dinámicos del contexto mundial.

En el mundo globalizado de hoy no basta con hacer constataciones sobre el comportamiento de un país en el conjunto de la economía mundial y su adaptación a la normativa aperturista de los Organismos Económicos Internacionales mundiales y regionales sino que es preciso hacer, también, analizar el comportamiento de los actores internos que impulsan o frenan que un país se adapte mejor o peor a la globalización en marcha.

La asunción del acervo comunitario

Cuando un país llama a las puertas de la Unión Europea debe estar dispuesto a alinearse con la totalidad de la normativa comunitaria o Acervo Comunitario aunque en el Tratado y Actas de Adhesión pueden pactarse periodos de adaptación y carencia para que el nuevo estado miembro no sufra demasiado como consecuencia de un cambio legal demasiado rápido hacia la normativa comunitaria y para que la Comunidad no sufra demasiado por la llegada del nuevo miembro.

En el caso de España toda la apertura externa ha venido fuertemente condicionada por la asunción del acervo comunitario que existía a principios de los años ochenta y por los avances integradores que se derivaron de los tratados y normas aprobados –con la presencia, ya, de España en las instituciones europeas- a partir de la adhesión.

Cuando España entró en la Comunidad Europea en 1986 ésta era una unión aduanera imperfecta. España eliminó sus aranceles y medidas de efecto equivalente respecto al resto de la Comunidad y alineó su hasta entonces elevado arancel a los niveles —casi tres veces menores—del Arancel Exterior Común, pero hubo que esperar al 1 de enero de 1993 a que la plena aplicación del "Acta Única Europea" convirtiera la anterior imperfecta unión en un "real" Mercado Interior Unico con la supresión de los obstáculos no arancelarios y las barreras físicas y administrativas que en 1986 aún existían.

La libre circulación de capitales solamente culminó cuando la unión monetaria y la adopción del Euro de acuerdo con el Tratado de Maastricht (con fuerte colaboración de España: Granell, 2004) lo hicieron posible.

La entrada en la Unión obligó también a seguir los acuerdos comerciales que la Comunidad tenía suscritos y los que iría estableciendo a partir de entonces pues la política comercial es, también, común, España debió empezar a plantearse también en serio seguir con las líneas básicas marcadas por la UE respecto a la cooperación al desarrollo, una cooperación que España tenía en sus primeros balbuceos a principios de los 1980s (Granell, 1980)

España contribuyó, una vez dentro de la Comunidad a la transformación de ésta en Unión Europea, en noviembre de 1993, a través del Tratado de Maastricht y a los retoques en el Acervo consecuencia de las ampliaciones de la Comunidad cuando ya España era miembro pleno de ella: la "sui generis" ampliación derivada de la incorporación de los länder de la antigua Republica Democrática Alemana a partir de junio de 1990 (Granell,1990,a), la de 1995 con ingreso de Austria, Finlandia y Suecia (Granell, 1995,a) y la de 2004 con la entrada de dos países mediterráneos (Chipre y Malta), tres antiguos estados segregado de la ex Unión Soviética (Estonia, Letonia y Lituania), 4 países exsocialistas centroeuropeos (Polonia, Hungria, Republica Checa, Eslovaquia) y 1 estado de la exYugoslavia (Eslovenia) y que debe culminar con el ingreso en enero de 2007 de dos estados del Mar Negro (Rumania y Bulgaria) (Granell, 2003).

Como consecuencia de la adopción del Acervo Comunitario España abrió totalmente sus fronteras a los bienes, servicios, capitales y trabajadores del resto de los países de la UE y se alineó a las políticas aperturistas practicadas por la UE respecto al resto del mundo.

Estar en la Comunidad ha servido para desactivar el viejo proteccionismo español pues una vez abiertas las fronteras al resto de los países de la UE tiene poco sentido pedir proteccionismo respecto al resto del mundo excepto respecto a países que practican dumping social o medioambiental o que no respetan las reglas del comercio leal establecidas por la Organización Mundial de Comercio (Granell, 1995, b)

Estar en la Comunidad le ha servido, además, a España para influir en la política internacional practicada por ésta, aunque sea evidente -después sobre todo del fracaso de la Constitución Europea por los "noes" francés y holandés- que la Comunidad actual es un actor económico fundamental pero un mero "Soft Power" en el plano de las relaciones políticas internacionales. España participa también en la Política Exterior y de Seguridad Común, en la Politica Europea de Seguridad y Defensa, y en las iniciativas en Justicia e interior contempladas en los segundo y tercer pilar del Tratado de Maastricht, así como en las intervenciones humanitarias.

El reposicionamiento internacional de España

Desde el punto de vista de su posicionamiento internacional, el ingreso en la entonces Comunidad Europea hizo que la "España europea" debiera alinearse definitivamente con las grandes potencias del primer mundo abandonando las veleidades tercermundistas que se habían exhibido participando, por ejemplo –aún en la época del gobierno de la UCD- en las Conferencias de Países no alineados, y reivindicando de los países donantes –con desigual fortuna- estar en su lista de beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas. España perdía, por otra parte, su condición de país en vías de desarrollo para las instituciones financieras internacionales. Las patronales, los sindicatos, las Cámaras de Comercio y hasta la ONG que hasta entonces habían tenido unos vínculos muy tenues con sus organizaciones homólogas europeas pudieron asumir pleno protagonismo en ellas.

En el momento del ingreso en la Comunidad y a pesar de que la coyuntura internacional iba mejorando por la caída de los precios del petróleo de los casi 30 dólares a principios de 1985 a los 15 dólares a principios de 1986, la economía española no iba bien lo cual no ayudaba a que los operadores económicos desearan la apertura. El desempleo era alto, el déficit público se situaba a más del 6% del PIB y la inflación se situaba en el 9% con el agravante, además, de que se temía que la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido como consecuencia del ingreso en la Comunidad Europea desencadenara efectos inflacionistas adicionales.

En los veinte años de "España europea" hasta ahora transcurridos, la economía ha evolucionado relativamente bien a pesar del brutal ajuste industrial derivado del controvertido ingreso de España —durante su primera presidencia rotatoria del Consejo en el primer semestre de 1989 (Granell,1989)- en el entonces existente Sistema Monetario Europeo que ató el valor de la peseta al ECU mientras la inflación hacía incompetitivas muchas exportaciones industriales en un momento, además, en que el proteccionismo arancelario se iba desmantelando como consecuencia de lo pactado en las Actas de Adhesión de junio de 1985.

Pasado aquel momento difícil y tras la relajación del Sistema Monetario Europeo en 1992, la participación en el marco comunitario ha serenado la política económica española de sus déficit y niveles inflacionarios anteriores y le ha dado nuevas perspectivas respecto a intensificar sus relaciones económicas externas como consecuencia de varios factores entre los que cabe señalar:

a) la apertura exterior inherente al ingreso en la unión aduanera comunitaria con los efectos dinámicos que hasta el presente ello ha comportado cara a una fluidez de abastecimientos, a una mayor competencia en el mercado nacional y a un cambio en la orientación de las inversiones extranjeras que si antes se

- instalaban en España atraídas por las políticas de substitución de importaciones que se practicaron tienen, ahora, en cambio, la preocupación de insertarse, desde España en la división internacional del trabajo
- b) la habilidad de Felipe González en tejer alianzas para conseguir que España recibiera fondos europeos de hasta un 1% de su PIB aprovechando la línea socialdemócrata seguida para la Comunidad por Delors, Mitterrand y Kohl y que luego pudo mantener José Maria Aznar, cara a las Perspectivas Financieras 2002-2006 aprobadas con la Agenda 2000. (Granell, Kosovo) pero que poco a poco se irán perdiendo en el contexto de las Perspectiva Financieras 2007-2013- pese a los esfuerzos diplomáticos realizados por el Gobierno de J.M. Aznar y de J.L. Rodríguez Zapatero para impedirlo-, por el efecto estadístico de la ampliación de la UE hacia el Este y como consecuencia de la convergencia hacia las rentas medias comunitarias que la economía española ha mostrado en los últimos años.
- c) la entrada en el Euro que ha permitido que la economía española funcionara con los bajos tipos de interés fijados por el Banco Central Europeo desde Frankfurt, lo cual ha generado crecimiento, importaciones y llegada de inmigrantes al impulsar un efecto "llamada", un aumento en la "riqueza" y una revolución en las posibilidades de inversión y de endeudamiento par parte de empresas y familias.
- d) La mayor fluidez de las transacciones económicas exteriores consecuencia de la adopción de la normativa comunitaria y de poder presentarse ante el mundo como un interlocutor europeo capaz de influir en las políticas europeas. Esto ha tenido su manifestación mas real en relación con América latina (con la puesta en marcha desde 1991 de las Conferencias Iberoamericanas) y con los países mediterráneos (proceso de Barcelona a partir de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995) (Granell,2005,c)
- e) Un claro reposicionamiento en la economía española que tras el ingreso en la UE ha ingresado en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y ha reorganizado sus mecanismos de ayuda al desarrollo (creación, por ejemplo, de la Agencia Española de Cooperación Internacional) contribuyendo, además, a fenómenos de codesarrollo por las remesas que la avalancha de emigrantes llegados a España hacen llegar a sus países de origen

En estas páginas no analizaré todas estas cuestiones en su realidad intrínseca sino que me limitaré a echar un vistazo sobre la manera en la que se ha producido la evolución de las relaciones económicas internacionales de España a partir del ingreso en la Comunidad Europea tratando de hacer, además, las oportunas reflexiones.

Un aspecto fundamental del "reposicionamiento" de la España europea que desde 1999 está integrada en el Euro es que las relaciones exteriores ya no están sometidas a las restricciones de balanza de pagos de las épocas en que la peseta tenía que asegurar su solvencia externa aunque sí haya que decir, al respecto, que el desequilibrio exterior cercena la generación de rentas y a su través las posibilidades de mantener el nivel de empleo y el modelo social europeo de aplicación ahora, también, a la importante inmigración hoy residente en España.

Por ello la batalla actual no es simplemente conseguir el equilibrio externo porque así lo dictan las reservas de divisas —como en el pasado- sino mejorar los niveles de productividad — en base a iniciativas empresariales y a unas políticas públicas que permitan ajustes estructurales en pro de la competitividad— para que el sector exterior no frene el crecimiento.

El creciente número de actores en la internacionalización de la España europea

La situación de las relaciones exteriores de la "España europea" es, hoy, mucho mas compleja de lo que lo fue en el pasado por la pluralidad de actores que influyen en ellas.

Cuando Francesc Cambó impulsó el proteccionista arancel de 1922, la gestión de la política económica exterior pasaba por simplemente tranquilizar a los grupos librecambistas y proteccionistas. Cualquier medida en este campo que hoy quiera dictarse debe contar con el "acervo comunitario" y debe contar con un amplio abánico de actores de diferente tipo que hay que contentar.

El antiguo Ministerio de Asuntos Exteriores ha pasado ahora a ser de Asuntos Exteriores y de Cooperación para poner de relieve que la "España europea" es solidaria con los países en desarrollo. El antiguo Ministerio de Comercio es hoy de Industria, Turismo y Comercio en un cambio de nomenclatura que evidencia que el comercio exterior ya no está al albur de las licencias de importación que en otras épocas concediera la Administración sino de todo el conjunto de las relaciones externas. La "España europea" tiene un Instituto Español de Comercio Exterior, una Agencia Española de Cooperación Internacional y son numerosas las Secretarías de Estado y las Direcciones Generales que en los mas diversos ministerios asumen cuestiones de proyección exterior tomando en este campo su razón misma de existencia al haberse transferido a las Comunidades Autónomas muchas de sus competencias de fronteras hacia dentro.

Por otra parte y a pesar de las limitaciones impuestas por la Constitución de 1978 en relación a las competencias de las Comunidades Autónomas en el área de las relaciones exteriores (Art 149 de competencias exclusivas del Estado), es un hecho innegable que todas ellas llevan a cabo actualmente acciones de carácter externo muy alejadas del modelo inicialmente previsto en la Constitución (Granell, 1986)

Además, han surgido nuevos actores públicos y privados que se relacionan fluidamente con el exterior con relaciones transnacionales de todo tipo. Las grandes ciudades españolas están hoy presentes en la esfera internacional y lo mismo podemos decir respecto a otras corporaciones de derecho público como las Cámaras Oficiales de Comercio. En el sector privado hay fenómenos de internacionalización tan significativos como el Fútbol o el Olimpismo y es notable, también, el auge que ha tomado el movimiento ONG después, sobre todo, del 1986 en que, con la entrada en Europa se creó el "Comité de Enlace de las Organizaciones No Gubernamentales Españoles de Desarrollo" que es, hoy, no sólo un grupo que engarza las ONG de todos los credos sino un grupo de opinión y un lobby en relación a las políticas defendidas en los organismos internacionales o en las instituciones de la UE por el gobierno español y las administraciones descentralizadas.

Esto quiere decir que las relaciones económicas externas de la "España europea" no son solamente mas importantes desde el punto de vista cuantitativo que se plasma en un mayor "giro" en las partidas de la Balanza de Pagos, sino desde un punto de vista cualitativo por el mayor número de actores protagonistas de tales relaciones económicas, por el "mayor interés" que las cuestiones mundiales suscitan entre el electorado (piénsese en la importancia de la intervención en Irak para movilizar al electorado de izquierdas contra una eventual renovación del mandato del PP en las elecciones generales del 2004) y por la capacidad de España de influir en la política mundial a través de participar en los organismos comunitarios de coordinación o gobierno. Un ejemplo de ello es que la única vez que un presidente del gobierno español ha participado en una reunión del G-8 ha sido en junio de 2002, en la canadiense localidad de Kananaskis, en un momento en que a España le correspondía la presidencia del Consejo de la UE (primer semestre de 2002).

Una balanza de pagos titubeante

La Balanza de Pagos de España por la que se miden las transacciones internacionales que se realizan entre los residentes y los no residentes, no ha dejado de registrar incrementos en el "giro de transacciones exteriores" desde que España entró en la Comunidad Europea, lo cual muestra a las claras que la economía española ha ido incrementando sus relaciones económicas internacionales, aunque esto no ha tenido lugar de forma homogénea en todas sus manifestaciones y aunque esto no deba ni pueda atribuirse exclusivamente al ingreso en la Comunidad Europea puesto que debe también asociarse, a que el mundo, como dice el periodista Friedman, en su "The World is Flat" es cada vez mas plano y la globalización es mas intensa.

La "España europea" ha visto una gran transformación de su Balanza de Pagos en cuanto a realidad y saldo de sus diferentes componente. Históricamente la balanza comercial ha sido casi siempre deficitaria, pero el défict comercial, desde el Plan de Estabilización de 1959, se cubría con otros ingresos por cuenta corriente: los ingresos por servicios (turismo sobre todo) y por transferencias (remesas de los emigrantes españoles trabajando en el exterior). Si estas partidas compensadoras no equilibraban la balanza por cuenta corriente, los ingresos por cuenta de capitales derivados de la entrada en inversiones extranjeras hacían que el Banco de España no tuviera dificultades respecto a las reservas de divisas.

En los últimos veinte años de "España europea" las cosas han cambiado. Salvo en 1986, 1996 y 1997 en que el saldo de la balanza corriente ha sido positivo, en todos los demás ha resultado negativo y el problema subyacente es que las partidas compensatorias corrientes son hoy insuficientes para compensar el desequilibrio comercial derivado del ingreso a la Comunidad y de la Globalización.

El déficit comercial ha crecido hasta magnitudes antes no conocidas y que en la actualidad supera el 8% del PIB. Tal magnitud de défict comercial no puede ahora, ya, ser compensada por las partidas compensatorias antes señaladas. El superávit en la cuenta de servicios apenas cubre el 2,5% del PIB y las transferencias pesentan un saldo equilibrado que se tornará negativo cuando España pierda los fondos comunitarios que había venido recibiendo hasta las Perspectivas Financieras Europeas 2007-13 y cuando los trabajadores inmigrantes legalizados en 2005 tengan mas capacidad de enviar remesas a sus países de origen.

Tomando la balanza de servicios en su conjunto vemos el papel importante que sigue jugando la entrada de divisas que aportan los 55 millones de turistas que visitan anualmente España y que no analizaré en detalle como sí haré con otros tipos de transacciones exteriores por la sencilla razón de que no hay todavía acervo comunitario en materia turística lo cual no significa que las libertades intracomunitarias y el uso del Euro no hayan facilitado la expansión del turismo intraeuropeo. Por otra parte y como consecuencia del aumento de su nivel de vida, los españoles han empezado a poder viajar al extranjero —en ocasiones a destinos turísticos que compiten con España- como antes no lo hicieran, con lo que el saldo positivo de la balanza turistica ve relativamente mermada su entidad.

También dentro de la subbalanza de servicios hay que considerar que las rentas de las inversiones extranjeras en España son crecientes y que el stock de capital espa-

ñol en el extranjero no genera aún tantas rentas como para equilibrar las salidas por este concepto.

También por el mismo motivo del aumento del nivel de vida español, la Cuenta de trasferencias de la "España europea" ha sufrido una fuerte transformación. España se ha convertido en un país de acogida de inmigrantes y las remesas de los trabajadores foráneos en España -que no superan aún a los ingresos derivados de las remesas de los trabajadores españoles en el extranjero- muestran una tendencia creciente consecuente al hecho de que en los últimos años España ha sido el tercer país que mas inmigrantes ha acogido últimamente justo detras de Estados Unidos y de Alemania (Estados Unidos con 12 millones y mas de cuatro para Alemania y España). Los fondos comunitarios estructurales y de cohesión han permitido, sin embargo, hasta ahora, que la balanza de transferencias no sea negativa aunque estos fondos estructurales y de cohesión que la UE ha movilizado en favor de España hasta ahora se irán reduciendo paulatinamente ,en los próximos años, como consecuencia del impacto de las ampliaciones comunitarias hacia la Europa Central y Oriental.

Con todo ello y desde el año antes de la puesta en marcha del Euro, la Balanza de Pagos por cuenta corriente española muestra una situación de déficit que va siendo cada vez mas significativa y, sobre todo, va siendo cada vez mas significativa en términos de porcentaje en relación al Producto Interior Bruto.

Pasando a la balanza de capitales de la "España europea" vemos también que ha habido una transformación fundamental. España ha pasado de país receptor a país emisor de inversiones internacionales directas habiéndose producido una serie de cambios que es interesante destacar. Las entradas de Inversión Extranjera Directa han bajado porque las multinacionales -que han frenado sus inversiones desde los atentados de las Torres Gemelas en septiembre de 2000- no encuentran motivos para invertir en la industria española por la falta de proyectos tecnológicamente avanzados y suficientemente movilizadores en una economía con niveles salariales que no pueden competir con los de las economías emergentes .En el otro platillo de la balanza, las inversiones españolas en el extranjero han pasado a superar a las importaciones de capitales desde 1997. En el 2005 las inversiones españolas en el extranjero se situaron en los 40.000 millones de euros mientras que las inversiones extranjeras en España sólo alcanzaron los 13.500 millones. España figura actualmente entre los diez mayores receptores mundiales de capitales exteriores. Varias Comunidades Autónomas y la sociedad Estatal para la Atracción y Promoción de Inversiones Extranjeras tratan de atraer nuevas inversiones. España figura hoy entre los principales países que invierten en el exterior.

Cuando España era receptora neta de inversiones exteriores, los años en que entraban muchas inversiones extranjeras, se iban acumulando reservas exteriores y

surgía la duda de si la peseta no estaba excesivamente devaluada en relación a lo que hubiera podido ser un tipo de cambio de equilibrio más favorable al aprovisionamiento de mercancías extranjeras (Granell, 1971,b).

En este contexto, la Balanza de Pagos española actual basa su necesario equilibrio contable en partidas de carácter financiero y mucho menos estables que las inversiones extranjeras directas: las inversiones de cartera que suponen un saldo positivo de aproximadamente el 6% del PIB. La transformación de los equilibrios de Balanza de Pagos de la "España europea" ha sido, pues, substancial tal como se resume, en el cuadro adjunto,con algunos datos seleccionados del Anuario de las Balanzas de Pagos que publica el Fondo Monetario Internacional (Cuadro 1).

LA BALANZA DE PAGOS DE LA ESPAÑA EUROPEA (Millones US Dolares)

Cuadro 1

	1986		2004	
	Ingresos	Pagos	Ingresos	Pagos
Balanza comercial	26.754	33.278	184.154	249.984
Servicios	17.925	6.472	84.877	57.382
(Turismo)	12.051	1.514	45.067	12.153
(Rentas invers.)	1.698	3.795	30.749	47.735
Transferencias	2.854	1.722	19.218	19.278
(Remesas emigrant)	1.033	114	5.189	4.332
Inversiones extr.directas	1.968	250	16.594	50.211
BALANZA BASICA	+2.331	- 44.78	30	

Elaboración propia con datos del Balance of Payments Statistics del FMI

Veamos, a continuación, la evolución que han experimentado las principales relaciones económicas internacionales reflejadas en la Balanza de Pagos a lo largo de estos últimos veinte años.

Déficit comercial y problemas de exportación

La "España europea" tiene mas peso en el comercio mundial que la que tenía la "España pre-europea" y, por otra parte, y como se ha dicho, el ritmo de crecimiento de las importaciones es superior al de las exportaciones.

De acuerdos con las cifras del "Direction of Trade" del FMI las exportaciones españolas cubrían, en 1985, el 1,31% de las necesidaes mundiales de importación mientras que en 2004-2005 cubren el 1,85% de las mismas. Como mercado importador España absorbía en 1985, el 1,52% de las exportaciones mundiales mientras que ahora está absorbiendo el 2,81% de este total. El salto ha sido, pues, cuantitativamente significativo.

Para ver lo que ha sucedido con los intercambios entre España y los países de la CEE y verificar si se han cumplido las hipótesis de creación y desviación de comercio que el ingreso en una unión aduanera debe suponer, he sumado las transaciones que en 1985 se hacían con la UE a las que se hicieron con Austria, Finlandia y Suecia que sólo llegaron a integrarse en la ya UE en 1995.

Efectuados los correspondientes cálculos y ajustes nos encontramos con que la CE-15 absorbía en 1985 el 53,9% de las exportaciones españolas y le suministraba el 39,1% de las importaciones que en aquel entonces España realizaba. Veinte años despues el ratio ha crecido sensiblemente puesto que en 2004 la UE-15 absorbió el 72,8% del total de las exportaciones españolas mientrars que las entregas comunitarias suponían el 66,5% del total de las compras verificadas por España en el exterior. Toda esta creación y desviación de comercio se ha producido fundamentalmente con los grandes países que ya formaban parte de la Comunidad Europea cuando España se incorporó a ella y no se ha visto cuantitativamente demasiado afectada por la última ampliación de la UE en razón de que con los diez miembros ingresados en la UE en 2004 no existían los intensos intercambios intraindustriales existentes con los grandes países europeos mas inversores en España.

Como ha quedado dicho, no es nuevo que la balanza comercial española arroje un saldo negativo aunque si es nuevo que lo sea de la magnitud que se está produciendo a pesar del Pacto de Competitividad lanzado por el Ministro Montilla en 2005 y pese a los denodados esfuerzos del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), de otras instituciones autonómicas de índole similar (por ejemplo el Consorcio de Promoción Comercial de Catalunya) y de las Cámaras de Comercio y de la CEOE para impulsar las exportaciones.

Antes de la devaluación de 1992, cuando aún se podía llevar a cabo la terapia devaluatoria por no haberse entrado en la era del "euro", se había llegado a tener un saldo negativo por cuenta corriente del 3,7% del PIB.

La devaluación del 1992 corrigió el desfase hasta llegar a situaciones de saldo positivo en 1996/98 pero la balanza corriente empezó a mostrar signos negativos bastante abultados tras la adopción del euro debido a que los bajos tipos de interés que ello ha comportado como consecuencia de la política monetaria del Banco Central Europeo, la demanda generada por los inmigrantes y el "boom" de la construcción han hecho crecer la economía española a unos ritmos superiores a la generación de recursos internos. El déficit comercial español supera hoy el 8% del PIB, nivel superior, incluso al que tienen los Estados Unidos.

No pudiendo recurrirse ahora a la terapia devaluatoria, las terapias a aplicar para salir de esta situación deben pasar pasar por la contención del gasto interno en base a políticas públicas adecuadas y a la promoción de exportaciones de bienes y servicios.

¿Es posible importar menos y exportar mas bienes y servicios para corregir el déficit creciente de la balanza comercial?

En el terreno de las importaciones nos encontramos fuertemente limitados por la necesidad creciente de importaciones de bienes y servicios con la que actualmente está funcionando la economía española cada vez mas abierta al exterior y mas integrada al mercado único Europeo.

Las importaciones solamente decaen cuando los ritmos de desarrollo se reducen y nadie podría estar contento si se redujeran las compras de bienes y servicios extranjeros por parte de los consumidores y los inversores españoles, pues esto sería una clara señal de que la demanda interna no tira.

La cuestión estriba en ver de qué manera en podemos estimular las exportaciones españolas de bienes y servicios.

Entre 1985 y 2000, de acuerdo con estudios de la UNCTAD, España se situó entre los países ganadores respecto a exportaciones de empresas manufactureras de tecnología alta y media como consecuencia en gran parte de las ventas exteriores efectuadas por empresas transnacionales. En el contexto europeo solamente Irlanda y Finlandia tuvieron un comportamiento mejor que España en sectores de alta tecnología y en sectores de tecnología media. España fue el país que mas avanzó, por delante de Austria, Finlandia, Irlanda y Portugal. España, además, no figuró entre los países ganadores en exportaciones de manufacturas de bajo nivel tecnológico en donde si figuraban Turquía, Polonia, la República Checa, Hungría, Rumania, o Rusia.

A nivel mundial los grandes ganadores en exportaciones de alta tecnología fueron China, Taiwan, Corea, México, Singapur, Malasia e Indonesia, mientras que en tecnologías medias el ranking lo encabezaban Estados Unidos, China, México, Corea y España. En bajas tecnologías China, Tailandia, México, Cambodia, India, Indonesia, algunos países europeos del este, Turquía, y hasta Túnez, Marruecos, Bangladesh

o Vietnam se unieron a las posiciones tradicionales curiosamente encabezadas por Estados Unidos y Canadá.

Esto significa que de 1985 a 2000 España mejoró posiciones en sectores de media y alta tecnología mas adelantados y no avanzó, en cambio, en sectores de baja tecnología con menos futuro.

En este terreno hay que hacer los mayores esfuerzos pero en esta época de globalización y de deslocalizaciones hacia China o hacia los países emergentes no basta con llevar a cabo acciones de promoción comercial para mejorar las cosas. Lo que cuenta es "la calidad" de las exportaciones y en este terreno España, a estas alturas, figura entre los países europeos peor situados.

Cuando Irlanda, el país europeo milagro, ha conseguido en pocos años que mas del 30% del total de sus exportaciones de mercancías venga constituido por exportaciones de alta tecnología, en España nos movemos en, mas o menos, el 6% sin que se aprecien tendencias hacia el crecimiento como sí se aprecian en Francia (que ha pasado del 15% a mas del 20%), Alemania (del 10% al 15%), Bélgica (del 4% al 7%) o, hasta, Portugal (del 3,5% al 7,5%) y Grecia(del 1,5% al 7,1%).

Aquí hay que mencionar que Bélgica, Portugal y Grecia que en 1990 estaban por detrás de los porcentajes españoles en exportaciones tecnológicas nos han adelantado en los últimos años.

De acuerdo con los datos publicados por la Revista Fomento de la producción referidos a 2004 los "campeones de la exportación española fueron REPSOL YPF, Grupo Telefonica, ENDESA, Altadis, Renault, General Motors, Ford, SEAT, Acerinox, CEPSA, Inditex, Mondragón, Ferrovial e Iberia.

Muchas empresas españolas de servicios -desde las autopistas hasta los bancosestán consiguiendo éxitos exportadores notables, pero hay que dar batalla, también, en el terreno de la exportación de mercancías para que la industria que va quedando se vaya pudiendo posicionar en el mercado mundial cada vez mas " plano, globalizado y competitivo".

Cualquier política de fomento de las exportaciones debe, por otra parte, partir de la realidad de que mas del 50% de la exportación española actual (incluyendo en este concepto amplio las entregas a otros países del Mercado Unico Europeo) es realizada por empresas transnacionales instaladas en España según las estrategias de distribución de producciones entre las diferentes plantas de que disponga la empresa madre y muy de acuerdo con la rentabilidad que pueda obtener en cada una de ellas.

Esto quiere decir que cuando hablamos de exportación o importación española no estamos hablando hoy, ya, de un fenómeno homogéneo en donde una empresa aquí ubicada decide de forma independiente si puede o si le conviene exportar en función de su propia cuenta de explotación y de si ha encontrado un cliente independiente en otro país que esté dispuesto a adquirirle su producto a su precio competitivo.

Una gran parte de la exportación de la "España europea" viene predeterminada por los factores de competitividad que las filiales de las empresas multinacionales puedan encontrar en España y por la confianza que las multinacionales tengan en sus subcontratantes españoles a la hora de decidir dónde adquieren sus suministros para su grupo industrial.

Todo esto quiere decir que la inserción positiva de las empresas españolas en la globalización ya no es consecuencia de las devaluaciones hoy imposibles o de simples políticas de fomento y promoción de exportaciones características de hace una veintena de año cuando el derecho aduanero internacional se basaba en las transacciones entre empresas independientes en régimen de competencia leal, sino de los esfuerzos modernizadores y de organización de las empresas y de las políticas públicas que permitan que los operadores puedan acceder a las infraestructuras precisas para mejorar su competitividad y poder, así, exportar haciendo beneficios.

Las nuevas multinacionales españolas

España ha recibido muchas inversiones extranjeras a lo largo de los últimos siglos. De hecho, la España contemporánea no sería la que hoy conocemos sin las inversiones inglesas y francesas del siglo XIX en bancos, seguros ferrocarriles y minería o las inversiones industriales italianas, alemanas, belgas, suizas, holandesas, norteamericanas o japonesas del siglo XX.

En cambio las inversiones españolas en el extranjero habían brillado por su ausencia hasta etapas bien recientes si exceptuamos el establecimiento de algunas sucursales de unas pocas editoriales y compañías marítimas en Latinoamérica ya antes de la crisis mundial de 1929 y si exceptuamos, también, algunas iniciativas aisladas efectuadas por algunos empresarios individuales con ejemplos tan curiosos como el del empresario tarrasense Francesc Oller que creó un sistema de apuestas mutuas y toda una serie de actividades lúdicas en el Paris de finales del siglo XIX.

Cuando la economía española estaba cerrada a cal y canto antes del Plan de Estabilización de 1959, la opción de proyectarse al exterior a través de la exportación o de la inversión en el extranjero resultaba muy complicada para todas las empresas por la sencilla razón de que era muy difícil llegar a situarse a niveles de competitividad internacional cuando las materias primas resultaban caras por los elevados aranceles aduaneros o las restricciones cuantitativas que existían y cuando los bienes de equipo exteriores apenas llegaban a España..

Pero si exportar era de por si difícil, mucho más difícil era, todavía, la posibilidad de proyectarse al exterior a través de la inversión en otros países. Cuando una empresa española quería invertir en el extranjero recibía inmediatamente la acusación de que estaban destruyendo posibilidades de empleo en España. En los años sesentas y principios de los setentas se produjeron enfrentamientos grotescos entre falangistas y opus-deistas respecto a todas estas cuestiones y el presidente Vila Reyes de una empresa como MATESA -que fue avanzada en la fabricación y exportación de telares sin lanzadera tipo Iwer- acabó con sus huesos en la cárcel como consecuencia de una gestión empresarial que en términos actuales sería valorada como valiente y adaptada a la globalización.

Ha sido necesario esperar la etapa de la "España Europea" para que se produjera lo que el profesor de la Wharton School Mauro F. Guillén ha denominado " El auge de la empresa multinacional española" (edit. Marcial Pons) con ejemplos tan relevantes como algunas empresas industriales como las alimentarias Nutrexpa, Campofrío, Agrolimen, Ebro-Puleva, Pescanova, Vinos Torres y Freixenet; las textiles Inditex-Zara, Pronovias, Mango; las editoriales Planeta y Prisa; las metalúrgicas Roca, Grupo Antolín-Irausa, Corporación Mondragón o FICOSA y laboratorios como Puig-Myrurgia, Ferrer, Almirall y Esteve . Por otras parte y coincidiendo con la terciarización creciente de la "España europea" se están creando multinacionales españolas de servicios. Ejemplo bien significativo a este respecto es la notable expansión internacional de los dos primeros grupos bancarios españoles (Banco Bilbao-Vizcaya-Argentaria, Santander-Central-Hispano) y de algunas antiguas grandes empresas públicas recientemente privatizadas (Telefónica, Iberia, Endesa, Repsol-YPF) que están poniendo su experiencia al servicio de ciertos países en desarrollo o absorben cuotas de mercado de países desarrollados aprovechando nuevas iniciativas empresariales o nuevas privatizaciones. Otros sectores de servicios van también internacionalizándose: hoteles y turismo (Barceló, Sol-Meliá, Matutes, SERHS, HUSA); juego y apuestas (CIRSA); servicios publicos de agua y saneamiento (AGBAR), suministro energético (Gas Natural, Iberdrola, Unión FENOSA) y hasta empresas en sectores como la construcción, las autopistas, el control del transporte aéreo y los aparcamientos en grandes ciudades (Abertis, Metrovacesa, Ferrovial, ACS-Dragados, Acciona, FCC, OHL) o la seguridad personal (Prosegur), el transporte interurbano (ALSA) y los seguros (MAPFRE).

En un momento de escasa afluencia de inversiones extranjeras hacia España como consecuencia de la mayor atractividad de los países de la Europa ampliada y de los países industriales emergentes y en que España no atrae las inversiones internacionales en sectores punta por los bajos niveles tecnológicos y de productividad total de los factores hoy existente, estas inversiones españolas en el extranjero han

cambiado el signo de la balanza de capitales al tiempo que contribuyen positivamente a la expansión de las relaciones internacionales de la "España europea".

La expansión internacional de las empresas españolas de servicios es, por otras parte, un buen signo si consideramos que el futuro de la economía española debe cimentarse en una profunda adaptación de la base exportadora hacia sectores mas en consonancia con la sociedad post-industrial hacia la que debemos necesariamente marchar si no queremos que las pérdidas de renta derivadas del déficit externo que padecemos vaya menoscabando las posibilidades de crecimiento actual y futuro de nuestra economía.

Pese a esta realidad reciente y pese a la existencia de interesantes ejemplos de empresas multinacionales españolas, hay que ser conscientes de que la presencia de empresas españolas en el exterior es muy inferior, en stock, a la presencia de empresas extranjeras en España, aunque tanto las empresas españolas en el extranjero como las empresas extranjeras en España contribuyen activamente a la internacionalización activa de la economía de la "España europea" al tiempo que que crean empleo en España y que figuran entre las mas activas cara al crecimiento español en un entorno de economía abierta e inserta en los postulados de la globalización.

La ayuda española al desarrollo

Otra de las áreas de relaciones exteriores en las que la "España Europea" ha cambiado de cara es la de la cooperación al desarrollo en todas sus diferentes manifestaciones tanto como consecuencia de la asunción del acervo comunitario en este terreno (Granell, 2005,b) como por la mayor sensibilidad que una España ahora mas desarrollada puede mostrar respecto al Tercer Mundo.

Respecto al plano comercial España se alinea ahora con la ayuda comercial prestada por la UE a los países pobres a través del Sistema de Preferencias Generalizadas y de las Preferencias del Acuerdo de Asociación de Cotonou con su especial modalidad, además, de "Todo salvo las armas" puesta en vigor a favor de los Países Menos adelantados.

En cuanto a ayuda financiera la "España europea" ha pasado de la condición de receptor de ayuda externa (hoy circunscrita a los fondos que se reciben de la UE en concepto de ayudas estructurales y de cohesión) a donante que se ha legitimado como tal a partir de haber ingresado en las mecanismos de ayuda de la Comunidad Europea, de haber entrado en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) en 1991 y de haberse vertebrado la ayuda externa por la Ley de Cooperación de 7 de julio de 1998.(Granell,1997). Hay que recordar que la Constitución Española de 1978 no recogía la cooperación al desarrollo en su articulado, que la Agencia Española de

Cooperación Internacional (AECI) sólo se creó en 1988, que la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) sólo existe desde 1990 y que España sólo se ha dotado de una Ley de gestión de la deuda externa en 2006.

En 1987, antes pues de que España debiera hacer sus primeras aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo (al que deben aportar todos los estados miembros de la UE para financiar la cooperación con los países en desarrollo de Africa, Caribe y el Pacífico), la ayuda española al desarrollo alcanzaba los 205 millones de euros y se situaba a solamente el 0,07% del PIB español de aquel entonces cuando la media de los países donantes que participaban en el CAD se situaba en el 0,33%. En el 2004 España alcanzaba el 0,25% que en este año era, precisamente, el promedio de ayuda respecto al PIB de todos los países del CAD muy alejado, pues, de la vieja esperanza de alcanzar el 0,7%, por un monto total de 1947 millones de euros.

España ha sido criticada por el CAD por mantener un porcentaje demasiado alto de ayuda financiera bilateral (un 59% del total de la ayuda española contra solamente un 15% que se canaliza a través de Organismos Multilaterales y 26% a traves de la ayuda de la UE). Las empresas (Granell, 1991,a) y las ONG (Granell,1992) se han beneficiado relativamente poco de las ayudas comunitaria al desarrollo aunque han podido proyectarse exteriormente gracias a ello . Buena parte de la ayuda bilateral no responde a los Objetivos del Milenio para luchar contra la pobreza en los países mas pobres sino a las necesidades de promoción de exportaciones españoles por financiaciones apoyadas por el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Esto va a corregirse parcialmente con el sustancial incremento que España aportará al nuevo FED a partir de 2008 con la mirada puesta en cumplir con el objetivo de llegar a una ayuda financiera equivalente al 0,5% del PIB cuando acabe el periodo de aplicación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 en cumplimiento de los compromisos asumidos en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 en preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo.

En función de estos compromisos y en la dificil coyuntura de los retos a la cooperación europea al desarrollo que plantea el ingreso en la UE de países relativamente menos ricos (Granell 2005 y 2006) la participación de España en el décimo Fondo Europeo de Desarrollo pasará al 7,85% del total mientras que en el noveno había sido del 5,84 lo que implicaba que la aportación por ayuda española a través de las acciones financiadas por el presupuesto general de la UE fuera del área ACP y para acciones específicas representaba 2,6 veces el esfuerzo realizado a través de la aportación al FED. El adjunto cuadro de aportaciones al FED permite ver la posición relativa de España como donante en relación a los países de África, el Caribe y el Pacifico (cuadro 2)

Cuadro 2

COOPERACION DE LA CEE "27" CON LOS PAISES ACP Y LOS PTOM

(clave de contribuciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED)

	<u>9° FED</u>	<u>10° FED</u>
Alemania	23,26	20,50
Austria	2,65	2,41
Bélgica	3,92	3,53
Bulgaria		0,14
Chipre		0,09
Dinamarca	2,14	2,00
Eslovenia	_	0,18
Eslovaquia	_	0,21
Estonia	_	0,05
España	5,84	7,85
Finlandia	2,73	1,47
Francia	24,30	19,55
Gran Bretaña	12,69	14,82
Grecia	1,25	1,47
Holanda	5,22	4,85
Hungria	_	0,55
Irlanda	0,62	0,91
Italia	12,54	12,86
Letonia	_	0,07
Lituania	_	0,12
Luxemburgo	0,29	0,27
Malta	_	0,03
Polonia	_	1,30
Portugal	0,97	1,15
Rumania	_	0,37
Suecia	2,73	2,74

Elaboración propia sobre la base del Acuerdo interno anexo a los Acuerdos ACP-UE de Lomé IV bis y de Cotonou (para 9º FED) y a las Perspectivas financieras 2007-2013 aprobadas en el 2006 (para 10ºFED)

La Unión Europea es hoy el primer donante internacional y las orientaciones impulsadas por la Comisión Europea y pactadas en el seno del Consejo están ayudando a los países pobres y están, al mismo tiempo, influyendo de forma decisiva en la marcha de la mayoría de grandes organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo y en las políticas bilaterales de los estados miembros de la UE. La "España europea" se ha beneficiado de esta dinámica (Granell, 1991,b)

Los Organismos Internacionales, las orientaciones del CAD y la pertenencia a la UE condicionan, pues, la totalidad de la acción española en favor de los PVD, aunque ésta no puede ni debe limitarse a estar simplemente presentes en las Organizaciones Internacionales que juegan algún papel a favor del desarrollo o a, simplemente, aumentar las contribuciones financieras o a lograr una mayor presencia de funcionarios españoles o mayores retornos en las licitaciones sino que se debe luchar por crear una comunidad científica capaz de hacer avanzar un liderazgo intelectual cara a los debates que se producen a nivel internacional y comunitario sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras acciones de envergadura a favor de los países pobres.

El cambio en el signo migratorio

Hablar de las relaciones económicas internacionales de la "España europea" obliga a referirse a otro cambio muy importante que se ha producido y que no es otro que el referido a los movimientos migratorios. En este ámbito el acervo comunitario permite la libre circulación de trabajadores europeos pero la realidad es que los europeos constituyen una parte reducida y decreciente de los extranjeros empadronados en España mientras que los grandes crecimientos se producen en el número de los inmigrantes extracomunitarios.

Cuando España entró en la Comunidad en 1886 algunos países centro-europeos que desde 1960 habían recibido centenares de miles de emigrantes españoles temían que con la libre circulación de trabajadores se produciría una avalancha de españoles hacia sus países en busca de puestos de trabajo.

Estos veinte años han mostrado lo equivocadas que estaban aquellas previsiones y el componente migratorio de la balanza de transferencias ha cambiado profundamente.

La cifra de españoles trabajando en el extranjero ha caído por la gran magnitud de los retornos, mientras que el número de extranjeros residentes en España no ha cesado de crecer en estos últimos años. Unos extranjeros se instalan aquí para jubilarse y sacar mejor rendimiento a sus menguadas rentas constituyéndose en una especie de "turismo" permanente o semipermanente alternativo al turismo de temporada

o de paso por ferias, congresos o vacaciones. Otros extranjeros vienen a España de forma legal o clandestina huyendo de las adversas condiciones laborales y de vida existentes en sus países de origen y contribuyendo a compensar en determinados sectores la baja oferta de trabajo autóctono derivada de la baja natalidad española.

Hasta mediados de los 1990s en España hubo unos 500.000 extranjeros empadronados de los que unos 300.000 era ciudadanos de la UE. En el 2005, después de las llegadas masivas de inmigrantes marroquíes, ecuatorianos, filipinos y de otros orígenes y de las legalizaciones que el gobierno del PSOE ha llevado a cabo, los inmigrantes empadronados son ya mas de 4 millones de los que unos 800.000 son ciudadanos europeos, siendo, como se ha dicho, España el tercer país quie mas inmigrantes esta recibiendo tras Estados Unidos y Alemania.

El impacto externo e interno de esta avalancha inmigratoria es hoy objeto de estudio por economistas, sociólogos, politicólogos y otros analistas por la enjundia de las funciones económicas de los inmigrantes y por los los impactos económicos, sociales culturales y, hasta, religiosos, que los movimientos migratorios están desencadenando en la sociedad española así como por las incógnitas de futuro que la atención a las necesidades de los inmigrantes y de sus familias plantea.

Modelando la UE y adaptándose a la Globalización

Desde la firma de los Tratados de adhesión de 1985, España ha aprendido a "hacer Europa" en el día a día de la integración tratando de compaginar un sano europeismo con la defensa de sus intereses nacionales internos y externos (Granell, 1988)

Bajo sus presidencias, en el primer semestre de 1989, el segundo semestre de 1995 y el primer semestre de 2002, España ha impulsado, además, cientos de temas, algunos de ellos de gran relevancia para las relaciones económicas exteriores de la UE: el dificultoso proceso euromediterráneo de Barcelona, la cooperación con Latinoamérica, la creación de la Oficina Europea de Acción Humanitaria, la ciudadanía europea, numerosos arreglos agrícolas y pesqueros, la preocupación por las migraciones ilegales los fondos estructurales y de cohesión -de los que por cierto España se ha beneficiado largamente hasta ahora-, y otras muchas cuestiones (Granell.2000) demlostrando que profundización y ampliación no eran, al menos hasta la ultima ampliación de la UE, incompatibles (Granell,2003 c).

Por otra parte España fue quien primero aprobó en referéndum -el 20 de febrero de 2005- la ahora bloqueada Constitución Europea firmada en Roma el 29 de octubre de 2004, pensada para hacer la UE mas fácil, legible y transparente y pensada, también, para dotar a la UE de una personalidad jurídica única capaz de llevar a cabo

una acción internacional coordinada por un Ministro de Asuntos exteriores con, además, una diplomacia mucho mas fuerte que la de la actual UE (Granell,2005,a).

Esto quiere decir que la "España europea" no ha sido solamente un actor pasivo de la integración europea y no solo ha visto crecer el "giro de las cifras registradas en su balanza de pagos" sino que ha contribuido, en estos últimos veinte años, a que Europa se proyectara mas y mejor en el Mundo, constituyéndose en un "Softpower" que trata de hacer valer sus principios de multilateralismo, solidaridad y respeto e impulso a la democracia y al estado de derecho en la esfera de la organización internacional.

Todos estos avances en la internacionalización de la economía española y en su política europea no deben hacernos pensar, sin embargo, que España se esté adaptando de forma totalmente satisfactoria a la Globalización en la que están insertos todos los países y por la que lucha, también, la Unión Europea a través de la Estrategia de Lisbos adoptada en el año 2000 y ahora más conocida como "Estrategia de Crecimiento y Ocupación"

España figura actualmente en el puesto 25 de un ranking que anualmente elebora la Consultora de gestión ATKearney para la Revista Foreign Policy y que comprende indicadores económicos, de contactos personales internacionales, de conectividad tecnológica y de compromiso político respecto a las organizaciones internacionales y a la ayuda al desarrollo referidos a 62 países que suponen el 96% del PIB mundial y el 85% de la población mundial.

Esto quiere decir, estando como España está por detrás de otros países de la UE como Irlanda, Holanda, Suecia, Austria, Finlandia, Reino Unido, la república Checa, Francia, Eslovenia y Portugal, que la España Europea que se ha abierto a Europa y al Mundo en estos últimos veinte años, tiene aún bastante por recorrer para adaptarse mas y mejor a la globalización que va determinando, cada vez más, las posibilidades de desarrollo de los pueblos

Bibliografía

Granell, F. (1971,a): La Exportación y los Mercados Internacionales, Barcelona, Ed. Hispano Europea. Hay sucesivas ediciones.

Granell, F (1971,b):El déficit de la balanza de comercio y el subdesarrollo estructural relativo de la economía española, MONEDA Y CREDITO, marzo, pp 19-33

Granell, F. (1973): L'Espagne et la Communauté Economique Européenne, REVUE DE LA SOCIETE D'ETUDES ET D'EXPANSION, nov-déc, pp 1-8

GRANELL, F. (1974): Empresas multinacionales, inversiones extranjeras y economía española, apéndice a mi libro "Las Empresas multinacionales y el desarrollo", Barcelona, Ed. Ariel, pp 237-259

Granell, F. (1978): Long Road to the EEC, THE BANKER, April, pp 65-70

GRANELL, F. (1979): El proteccionismo industrial y el ingreso en la CE, COYUNTU-RA ECONOMICA FUNCAS, núm 21, pp 32-41

Granell,F. (1980):La ayuda española a los países en desarrollo, REVISTA DE ESTU-DIOS INTERNACIONALES,vol 1,núm 3, julio-sep, pp 673-701

GRANELL,F. (1982): La integración en la Comundad Euiropea y sus efectos sobre la Exportación española, INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA, num 588, julio-agosto, pp 135-141

Granell, F. (1985): Les periodes transitoires des différents élargissements de la Communauté Européenne, REVUE DU MARCHE COMMUN, num 294, pp 95-100.

Granell, F (1986,a): Política Comercial y comercio exterior de España, Barcelona, Ed. Orbis

GRANELL, F. (1986,b): Catalunya, sus relaciones económicas transnacionales y la CEE, Barcelona, Ed.Vicens Vives.

GRANELL, F. (1988): Spain and the enlargement of the EEC, en I. Greilsammer y J.H.H. Weiler (edts): Europe and Israel: Troubled Neighbours, Berlin, Walter de Gruyter

Granell, F (1990,a): La cuarta ampliación de la Comunidad Europea, POLITICA EXTERIOR, num 17, otoño, pp 176-186

GRANELL,F. (1990,b): Aims and Outcome of the First Spanish Presidency of the Council of the European Communities, REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNA-CIONALS, num 18, pp 105-112.

GRANELL (1991,a): El aprovechamiento de la ayuda comunitaria al desarrollo por las empresas españolas, INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA, num 690, febrero, pp 153-160

GRANELL, F (1991,b): La España Comunitaria y la Cooperación al Desarrollo, REVISTA VALENCIANA DE HACIENDA PUBLICA, num 14, mayo-agosto, pp 88-104

GRANELL, F.(1992): Las Organizaciones no gubernamentales y el desarrollo: la experiencia de la CE, INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA, num 702, febrero, pp 121-128

GRANELL, F (1995,a): THe European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden, JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, vol 33, num 1, March, pp 117-141, reproducido en Redmond, J.

Granell, F (1995,b): El debate Librecambio-Protección a finales del s.XX, Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Econ´nomicas y Financieras, Barcelona.

GRANELL, F.(1997): España y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, REVISTA ESPAÑOLA DE COOPERACION Y DESARROLLO, num 0, primavera-verano, pp 85-95

GRANELL, F. (2000): Europe's Evolving Identity: Spain's Role, MEDITERRANEAN POLITICS, vol 5, num 23, pp 64-75, reproducido en en Gillespie,R. y Youngs,R.(edts): Spain: The European and International Challenges, London, Frank Cass.

GRANELL, F. (2002,a): La Expiración del Tratado CECA y el futuro de la UE, CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA FUNCAS, num 170, sept-oct, pp. 59-65

- Granell, F. Et al. (2002,b): Catalunya dins la Unió Europea, Barcelona, Edicions 62. Llibres a l'Abast, núm 371.
- Granell, F. (2003,a): Globalización y Antiglobalización en la RACEF en Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras: De Computis et Scripturis, pp 225-240.
- Granell, F (2003,b): El Tratado de Atenas y la quinta Ampliación de la Unión Europea", Revista General de Derecho Europeo, núm. 1. Mayo
- Granell, F.(2003c): "¿Ampliación versus profundizacion?", en POLITICA EXTERIOR, vol. XVII, núm. 93, pp. 65-74.
- Granell, F. (2004): La contribución española al nacimiento del Euro, Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, ANALES, vol XXVI, pp 57-64.
- GRANELL,F. (2005,a): Continuidad e innovación en la Constitución Europea, en Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras: Una Constitución para Europa: Estudios y Debates, pp 55-64
- Granell, F. (2005,b): La Coopération au Développement de la Communauté Européenne, Collection J. Megret num 13, deuxième édition, Editions de l'Intitut d'Etudes Européennes de l'Université de Bruxelles,
- Granell, F (2005,c): El proceso Euromediterráneo de Barcelona 1995-2005, Ponencia presentada a la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, ANALES.
- Granell, F (2005,d): Can the Fifth Enlargement weaken the EU's Development Cooperation?, Jean Monnet/Robert Schuman Paper serier, vol 5, No 24, August.
- Granell, F (2006): La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea, INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA, núm 831, julio-agosto.

JOAN HORTALÀ I ARAU

Académico Numerario

LA BOLSA DE BARCELONA: DEL INGRESO EN LA UE A LA DESMUTUALIZACIÓN

A principios de 1986, cuando España ingresa en la Unión Europea, la Bolsa de Barcelona reflejaba las vicisitudes propias de un ciclo que había comenzado en enero de 1983. En buena medida, el mercado había consolidado los grandes cambios experimentados en la época anterior, tanto en lo relativo a los aspectos económicos iniciados con el Plan de Estabilización de 1959, como en relación al proceso de transición política. A nivel contractual, además, la Renta Variable empezaba ya a ser la gran protagonista, en contraste con los episodios previos de predominio del negocio de Renta Fija.

En este marco, la "europeización" del mercado de capitales fue un proceso lento pero ininterrumpido, que a medida que avanzaba la globalización financiera, culminaría con la salida de la Bolsa a la bolsa después del cambio trascendental que supuso la Ley de Reforma del Mercado de Valores y del igualmente importante cambio organizativo que originó la creación del Holding, Bolsas y Mercados Españoles.

En 1986 la bolsa española era Corporación de Derecho Público, con cuatro establecimientos independientes (Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia) y organizada como Mercado Oficial. Cada mercado estaba regido por el Colegio de Agentes de Cambio y Bolsa que atendían las funciones de contratación, liquidación y supervisión. Sin embargo, ya por aquellas fechas estaban presentes ciertos planteamientos de reforma al modo de cómo se habían ido reestructurando las bolsas de los principales países europeos. Con estos referentes y con particularidades propias del gobierno de aquel período se decretó un cambio drástico con la Ley 24/1988, de 28 de julio.

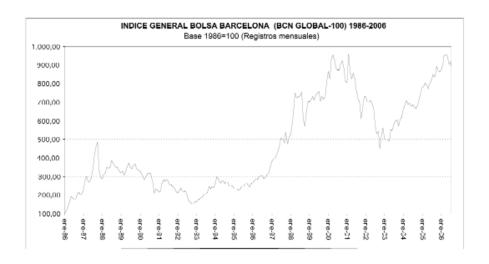
Con esta Ley de la Reforma del Mercado de Valores, la Bolsa de Barcelona pierde ámbitos funcionales y ciertas prerrogativas de identidad. Se establece un *Mercado Interconectado*, es decir, un sistema unificado de contratación con cuatro puertas de entrada. El horario de contratación se alarga y se abandona el régimen de corros como sistema único por el mercado informatizado y continuo. La Bolsa de Barcelona pierde el sistema de compensación y liquidación de los valores interconectados a favor de una sociedad única para estos menesteres localizada en Madrid. También la Bolsa de Barcelona debe abandonar su potestad reguladora, sometiéndose a la supervisión de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y en aspectos menores a competencias estatutarias otorgadas a la Generalitat. Igualmente desaparecen los Agentes de Cambio y Bolsa y en su lugar surgen la Sociedades y Agencias de Valores, con lo cual se inicia un proceso de bancarización del mercado. La Bolsa deja de ser Corporación de Derecho Público y pasa a ser Sociedad Anónima, que como tal se rige por una Sociedad Rectora que actúa como Consejo de Administración.

Como sociedad anónima, la Bolsa pasa a ser propiedad de sus accionistas que en primera instancia son los propios miembros del mercado, con claro predominio de entidades bancarias. Precisamente al ser comunes en proporción significativa los accionistas de cada mercado, se planteó la conveniencia de constituir un holding para aprovechar ventajas de generación de valor, incremento de la eficiencia, disminución de costes y representación unificada frente al exterior. En 2002 se crea así la Sociedad Holding, Bolsas y Mercados Españoles con la finalidad explícita de conseguir la plena desmutualización y, al igual que otras bolsas europeas, poder entrar a cotizar, como así sucedió en julio de 2006.

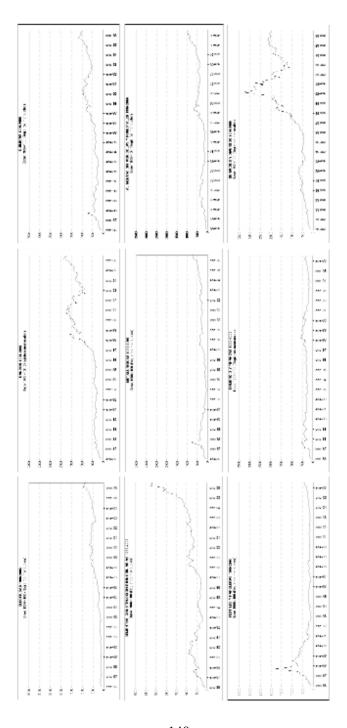
Este recorrido, desde el primero de enero de 1986 hasta el 14 de julio de 2006, estuvo jalonado por las implicaciones de la presencia de España en la UE. Ya en aquel año, ante la importancia del acontecimiento, la Bolsa de Barcelona decidió cambiar los referentes estadísticos, adoptándose el año base al de primero de enero de 1986. Más adelante los horarios de contratación y el calendario lectivo fueron ajustándose gradualmente a los vigentes en el ámbito de la UE. En todo momento la trasposición de normas comunitarias condicionó los desarrollos legislativos domésticos en los aspectos concernientes al negocio bursátil. Finalmente, tres años antes de la entrada en vigor del euro, se acordó expresar las cotizaciones en la moneda europea.

El cuadro siguiente muestra la evolución gráfica y numérica del Índice General de Renta Variable de la Bolsa de Barcelona (BCN Global-100) para el periodo mencionado anteriormente. La fecha de partida del Índice (1-1-1986 = 100), como se ha señalado, coincide con la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (CEE). El Índice BCN Global-100 es un índice de precios, ponderado, ajustado por ampliaciones de capital y que integra anualmente a los valores más negociados en la Bolsa de Barce-

lona. Diariamente se calculan, en tiempo real, el Índice General y los nueve índices sectoriales que lo componen. En los cuadros siguientes se muestra, asimismo, la evolución gráfica de cada uno de estos sectores en dicho periodo (Eléctricas, Cementos, construcción e inmobiliarias, Textiles y papeleras, Bancos, Metalúrgicas, Comercio y finanzas, Químicas, Alimentación, agrícolas y forestales y Servicios y diversos).

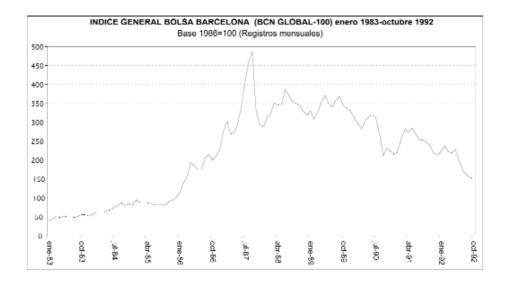


Fecha	Indice
01/01/1986	100,00
31/12/1986	225,59
31/12/1987	287,15
31/12/1988	319,37
31/12/1989	329,27
31/12/1990	216,06
31/12/1991	213,50
31/12/1992	162,32
31/12/1993	263,01
31/12/1994	234,55
31/12/1995	265,44
31/12/1996	378,95
31/12/1997	530,36
31/12/1998	703,02
31/12/1999	865,85
31/12/2000	806,73
31/12/2001	729,57
31/12/2002	502,06
31/12/2003	662,70
30/12/2004	779,07
30/12/2005	877,63
14/07/2006	889,70



*

En 1986, antesala de todos aquellos acontecimientos, el mercado se movía con agilidad desde el comienzo del ciclo que había empezado en enero de 1983. De hecho, al finalizar aquel año, la rentabilidad se situaba alrededor de 125,59%, alcanzando este ciclo su máximo en septiembre de 1987 con un registro del Índice General de 487,13 puntos. Luego empieza una tendencia bajista, igualmente espectacular, que concluye en octubre de 1992 al nivel de los 152,55 puntos. Del máximo al mínimo, el descenso fue de un 68,68%. El gráfico siguiente muestra esta evolución.



En concreto, condicionan este proceso, en uno u otro sentido, diferentes circunstancias: nacionalización de *Rumasa* (1983), suspensión de pagos del *Grupo Torras-KIO* (1992), importantes bajadas de tipos de interés (1986 y 1991) así como subidas ocasionales (1992), el "programa" de devaluaciones (septiembre y noviembre de 1992 y mayo de 1993)... También, caídas significativas (1987 y 1989) y máximos históricos (1992) en Wall Street. El crash de la Bolsa de Tokio (1992). Conflictos geopolíticos (guerra del Golfo, sucesivas crisis en la Unión Soviética)... sin olvidar la Expo de Sevilla y las Olimpiadas en Barcelona de 1992. En el interín se había creado MEFF (Mercado Español de Futuros Financieros, 1992).

El recorrido de subida del ciclo es del 1.051% y, desde este punto, el de la bajada del 58%, siendo la rentabilidad promedio anual del periodo del 21,37%. Los inversores obtienen buenas rentabilidades por la propia trayectoria del mercado así como por las ampliaciones de capital y pago de dividendos. En agosto de 1986 el índice alcanza

la cota de los 200 puntos, para escalar por encima de los 300 en febrero de 1987 y de los 400 en julio de ese mismo año, dos meses antes del máximo del periodo. Luego la caída es rápida. En el mes siguiente desciende a los 300 e inmediatamente a los 200. El año 1988 deviene oscilante con un nivel promedio del índice alrededor de los 300 puntos, que se mantendría durante el año siguiente. Sin embargo, 1990 y 1991 dan el aviso, que se concretaría ya en 1992 con el mínimo del mes de octubre.

También este ciclo muestra gran dinamismo de entradas y salidas de empresas en el Índice, como indican los cuadros adjuntos. A nivel sectorial, de todas formas, los rasgos más característicos son los siguientes. En el sector cementos, constructoras e inmobiliarias, Fiesa y Cubiertas y Tejados salen; Cevasa e Icsa están ocasionalmente y Filo se incorpora desde el de comercio y finanzas. Los nuevos valores que aparecen en este renglón son: Uralita, Huarte, Uniland, Prima Inmobiliaria, Cristalería Española y Bami.

En el sector bancario, entra Banca Catalana, como hito importante en la Bolsa de Barcelona. También intermitentemente Banco Zaragozano, Banco de Valencia y Banca Nacional de Paris. Lo dejan Banco de Alicante, Bancotrans, Banco Industrial de Cataluña, Banco de Progreso, Banco Urquijo, Bankunión y Banco de Fomento. Los Bancos de Bilbao y Vizcaya constituyen el BBV, y el Central y el Hispano, el BCH. Tienen registros intermitentes el Banco Exterior, el Banco Atlántico y el Banco Pastor. En el sector relacionado de Inversión Mobiliaria, el listado se modificó con gran rapidez. Pocas compañías de las que tenían relevancia en la confección del Índice del ciclo anterior se mantienen en este intervalo temporal, a excepción de Gene-

ALIMENTACIÓN	ICSA	MONOPOLIOS
AGRICOLAS	SANSON	TOLOTONICA
DAMM	URDIS	
DENERN AZUDARENA	LIMMON	CHÉMICAN
MHKKI.	VALLEMENT DES	CHEST
		UNKNIEDEKRINDE
DANCOS	COMERCIO Y FINANZAS	CHEK
ATLANTICO	DEVICE GRUPO DE EMPRESAS	ARACONESAS
DANCOTRANS	DON	CARBUROS METÁLICOS
DANESTO	FILIPINAS	
HII HAKT	HIMPS/AUTO	SELECTIVE IN TRACEOUS
нем новежба.		ALTER HERROR
CHMIRAL	HIFCHICAN	REMOREHUNG.
EXTERIOR	HUNHAK	CHROM
HISTAND	FECSA	DURO FELCUERA
PASTOR:	HIDRO CANTADRICO	FASA RENAULT
POPULAR	HIDROLA	FORUAS ALAVESAS
SONIUS NO PE	HUNUÑA	MATERIAL VICTORIES DE SENEC
WY HISTOR	INFROMERO	MULTIPLE HERRICA
WATERWA	REININGS	CEANINA ILINASEX
/78A70K1/YWO	SEVELAMA	LACON
	UNION ELECTRICA FENDSA	
DANCOS		TEXTILES
MOTOR HONTRO	INVERSION MUNICIPALIA	T PAPELERAN
HOWEINTER	FORMALIA INVESOR INFO	LU KANHENA HANARI U
HOMENIO:	INPOSTICE	LU SHIN
PROBRESO:	INPRCDAT.	SURVEY.
	INV PATRIMENSON	MMMC3-
CEMENTOS.	INVERSIONES BALBOA.	топляс ностахан
CONSTRUCCIONES	INVERSIONES TEIDE	
E INDICEILIAKAS	POPULARINEA	SERVICIOS Y VARIOS
NAL NALL	HMSA.	ARMERITATION OF THE PROPERTY O
CHOMMER WHEN INTERNO		TUNDUETRO HERRET
CURR-KINA		Chinings 959
INOVENIESS		3896

COMPOSITION IN	DICE GENERAL DE RENTA	VARIABLE - AND 1992
ALIMENTACIÓN	URBAS	CETSA
AZUCAHERA	UHBIS	EHCHOS
DOMM	WUTERHERMORO	REPRO
EBRO AGRICOLAS		
EL ACUILA	COMERCIO Y FINANZAS	SIDERÚRCICAS
KOIPE	FILIPINAS	YMINEKAR
PEDSA	HINANZALI D	ACHIMIX
UNIASA	INVESTIFASING	ALTOS HORMOS
	MAPFILE	AMPER
HAMESTR	UNLINE EENS	INDICINITERMACIONAL
BANCA CATALANA		JUMBERGA
BANESTO	ELÉCTRICAS	NISAN MOTOR IDERICA
HANKINIEK	DNDCSA	NUEVA MONTAÑA QUUANI
BILBAO W/CAYA	FECSA.	TURNOEX
CENTRAL HISPANO	HIDROCANTARRICO	
POPULAR	IBERDROLA	TEXTILES Y PAPELERAS
SAMIAMORE	SEVILLANA	HNO
WILLENGIA	UNION FENORA	BH108A
ZAKOROZANIJ		EVERT ERO EXPONOTO
	INVERSIÓN MODILIARIA	SARRIO
сементов.	CENTRIKA	8NI/ICE
DESCRIPTION OF STREET	RENEWAL INVESTIGATION	
E INMODILIARIAS	GESAMO	VARIOS
ASI AND	PESIDER	ACESA
DAMI	SOCARVE	AGUAS BARGELONA
DRINGALERIA		ALMAK
DRAGADOS	MONOPOLIOS	C.ARCO
TILO	TABACALERA	CATALANA GAS
HUNBIE	TELECONICA.	COMM
PHIMA IMPORTANTA		CORP FINAN ALBA
SAMBON	quimicas	я наянажних
UNILAND	ARACONESAS	PROSESUR
UMATILA	CAMBUROS	TIBITORO

ral de Inversiones. En cambio, aparecen Socarve (Sociedad de Cartera del Vallés), Pesiver, Gesamo (Gestión de Administración de Valores) y Centrisa.

Por su parte, en eléctricas, *Iberdrola* subsume *Hidrola* e *Iberduero*; *Unión Fenosa*, *Fenosa* y *Unión Eléctrica*. Aparece *Endesa* y también *Hidrocantábrico*. En químicas, *Ercros* es la fusión de *Explosivos-Riotinto* y *Cros*; *Hidro-Nitro* sale y hace acto de presencia *Repsol*. En el sector alimentación, agrícolas y forestales, *Alena* lo deja; *Ebro*, *Azúcares* y *Alcoholes* e *Industrias Agrícolas* constituyen *Ebro-Agrícolas* y entra *Koipe*. En textiles y papeleras, *La Seda* se aparca, *Eppicsa* (*European Paper and Packaging*) deriva de *Inpacsa*. Son novedad *Ence* (*Empresa Nacional de la Celulosa*) y *Papelera Española*. En monopolios, desaparecida *CAMPSA*, son *Telefónica* y *Tabacalera* las empresas representativas. En siderúrgicas y mineras también se observan muchos cambios. *Nissan-Motor Ibérica* es el resultado *de Motor Ibérica* que a su vez lo fue de *Ford-Motor Ibérica*. Entran *Nueva Montaña Quijano*, *Acerinox*, *Amper, Jumberca* e *Indo Internacional*. En cambio, dejan de anotarse *Bendibérica*, *Citroen*, *SEAT*, *Fasa-Renault* y *Duro Felguera*. *Tycsa* (*Trenzas y Cables de Acero*, *S.A.*) sale ocasionalmente.

En comercio y finanzas, entran Mapfre (Mutualidad Agrícola de Propietarios de Fincas Rústicas Españolas), Unión y El Fénix e Inves-Leasing. Por contra, salen Finanzauto y Servicios, BGN, Bancobao, Galerías Preciados, Rumasina y Corporación Industrial Catalana. En fin, en servicios y varios, desaparecen Española de Gas, SABA y Baqueira Beret y aparecen Tibidabo, Acesa (Autopistas, Concesionaria Española, S.A.), Aumar (Autopistas del Mare Nostrum), Cofir, General Fosforera, Corporación Financiera Alba y Prosegur.

Sectorialmente, en resumidas cuentas, este ciclo registra un despegue espectacular del sector de la construcción, que lo sitúa como el más rentable desde finales
de la Guerra Civil. Al alimón, las acciones bancarias denotan el crecimiento más
estable y sostenido en el mismo periodo. Los sectores químico y de alimentación
experimentan una franca mejoría, si bien tan sólo por aquellas empresas relacionadas, en un caso, con el petróleo y, en el otro, con el tabaco. Los sectores de comunicaciones y electricidad se correlacionan con el índice general. En cambio, en el sector metalúrgico persiste el desgaste.

*

La interconexión de los cuatros mercados bursátiles en una plataforma unificada, en contraste con la situación anterior de mercados estancos y sólo conexionados por el mecanismo de arbitraje, inicia su andadura el 24 de abril de 1989 al crearse un "mercado continuo" organizado por la sociedad Merconsa (Mercado Continuo, S.A.) a cargo de los pronto a extinguir Agentes de Cambio y Bolsa. Posteriormente, ya en el marco del desarrollo legislativo de la Ley de Reforma del Mercado de Valores, se

crea, el 2 de febrero de 1990, la Sociedad de Bolsas, mediante aportaciones de capital a partes iguales por cada una de las cuatro Bolsas, que gestiona el sistema informático sobre el cual se soporta el Mercado Continuo (CATS, Computer Assisted Trading System, adquirido a la Bolsa de Toronto), hasta aquel entonces en poder de Merconsa. Posteriormente, se desarrollaría una tecnología propia, el SIBE (Sistema de Interconexión Bursátil Español), que empezaría a funcionar en noviembre de 1995.

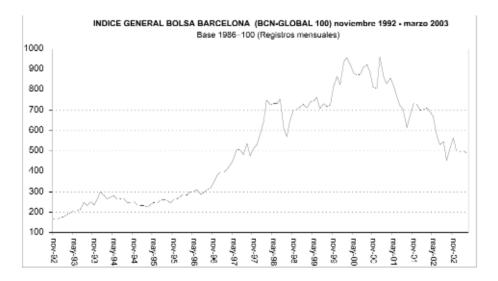
A partir del 24 de abril aquel incipiente mercado interconectado experimental, ya en horario ampliado y con cinco valores en negociación (*Altos Hornos de Vizca-ya* –AHV, *Nissan Motor Ibérica* –MOT, *Nueva Montaña Quijano* –NMQ, *Papelera Española* -PAP y *Tubacex* -TUB), irá incorporando gradualmente el resto de sociedades relevantes que estén admitidas a cotización en dos Bolsas. Más adelante y también en el seno del correspondiente desarrollo legislativo, se crea en 1992 el Servicio de Compensación y Liquidación de Valores (SCLV). Posteriormente, en 1999, este Servicio integrará la Central de Anotaciones en Cuenta del Banco de España (CADE), que ejercía como mecanismo liquidador para el mercado de dinero, dando lugar a la sociedad Iberclear (Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores, S.A.U.).

En este marco, desde la entrada en vigor de la Ley de Reforma, el organismo supervisor único es la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). Y el indicador común de referencia, el IBEX 35®, que es un índice selectivo que considera los 35 valores más líquidos del mercado, revisándose semestralmente. En este orden de consideraciones, el día 4 de mayo de 1994, la Bolsa de Barcelona inaugura el Parquet Electrónico situado en el Paseo de Gracia. De esta manera, deja de desarrollar la contratación en el enclave secular de la Lonja de Mar. El Parquet Electrónico es una iniciativa que ensambla en el mismo espacio la presencia física de inversores e intermediarios en el sentido tradicional y la plataforma operativa propia de un mercado informatizado y deslocalizado.

Pues bien, en todo este nuevo entorno, al finalizar noviembre de 1992 el Índice está en 167,75 puntos. Sube con fuerza en 1993 (un 62,03%), para enmarcar una trayectoria lateral a partir de enero de 1994 hasta septiembre de 1996. En este mes se
inicia una fase persistentemente al alza hasta julio de 1998, en que el Índice sube
hasta 754,55 puntos. Los meses siguientes son de corrección relativa hasta aproximadamente octubre de 1999 en que de nuevo continúa con fuerza la presión alcista para
alcanzar el máximo del ciclo en marzo de 2000. Este máximo, por lo que se refiere
al Índice General, en cierre de sesión, alcanza los 972,50 puntos el día 6 de marzo de
2000. En relación con el Índice Selectivo IBEX 35®, este hito se observa, en sesión
de cierre, igualmente el día 6 de marzo de 2000 (12.816,80) e intradía el 7 de marzo
(12.968,50, el máximo absoluto histórico). La subida del Índice desde el inicio de

este ciclo al punto máximo es del 543,75%, lo que supone una rentabilidad anual del 30,22% en promedio.

A partir de esta situación eufórica, se origina un movimiento descendente que en zigzag y con una cima relativa en enero de 2001 marca un Índice a cierre mensual de 959,75 puntos que incluso supera ligeramente el registro mensual de marzo de 2000, aunque no, por supuesto, el máximo absoluto de dicho mes. Luego, las cotizaciones caen drásticamente hasta septiembre de 2002 (451,50 puntos de Índice) que, en zona de soporte, se llega a marzo de 2003. La amplitud de la caída desde el punto máximo al mínimo es del 54%, lo que supone un decremento del 25,38%. El promedio de rentabilidad anual de todo este ciclo fue del 13,80%. El gráfico siguiente muestra esta evolución.



Este movimiento bursátil está asociado a la irrupción masiva de empresas de nuevas tecnologías e internet, en un marco en donde la globalización es un hecho y sus efectos se hacen sentir en especial en el ámbito de las finanzas internacionales. Destaca, en todo caso, la bonanza de la economía americana que experimenta la fase cíclica expansiva más larga de todo el siglo XX y que repercute sobre el resto de las economías, justamente en aquello relativo a las expectativas, luego frustradas, de lo que supuso esta revolución en las TIC. En perspectiva internacional, las Bolsas acusan también, como no podía ser de otra manera, las consecuencias de determinados episodios políticos, económicos y bélicos. Políticamente, procesos electorales que

dan entrada a gobiernos conservadores (Francia, 1995; España, 1996, EUA, 2000). Económicamente, crisis en México (1995), en el sudeste asiático (1997) y en Rusia (1998). Asimismo, el crash monetario de Brasil (1999) y la bancarrota en Argentina (2001). Bélicamente, la guerra del Golfo (1998), la invasión de Irak (2003) y los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001.

El euro deviene moneda de curso legal en enero de 2002, después de los importantes despliegues que derivaron del Tratado de Maastricht (1993), aunque las Bolsas ya habían nominado las cotizaciones en la moneda comunitaria desde enero de 1999. Ahora bien, en sentido estricto, el impulso más contundente que recibe el mercado bursátil es la nueva etapa de bajos tipos de interés (EUA, 1% y UE, 2%), así como su popularización como consecuencia de un mayor nivel de cultura financiera de la gente. En este segundo aspecto, la Bolsa de Barcelona realiza una labor técnica, divulgadora y pedagógica de cierta consideración. En primer lugar, diseña una batería de "cestas sectoriales" y, en concreto, el índice BCN MID-50 que cubre las 50 empresas que seguían a las 35 del IBEX. Posteriormente, sigue la publicación de otros indicadores basados en los resultados empresariales. En segundo lugar, presenta en todo el territorio catalán cursos, seminarios y conferencias de iniciación a la Bolsa. Y en tercer lugar, ante la entrada masiva de nuevos inversores como consecuencia de la pérdida de aprecio de las cuentas de depósito, advierte de los riesgos de la inversión bursátil a través de lo que denominé Regla de las 3 D's. Es decir, más que maximizar el beneficio lo que procede es minimizar el riesgo con lo cual hay que tener en cuenta la diversificación de la cartera, la duración de la inversión y la disponibilidad de los recursos.

Como en cada ciclo, la relevancia de los valores de mayor aceptación (frecuencia y volumen de contratación) determinan la composición del Índice. En eléctricas, Endesa subsume Fecsa y Sevillana, se incorpora Red Eléctrica y sale Hidrocantábrico. En bancos, sale Banca Catalana y se incorpora Banco de Sabadell. Se registra el proceso de fusión que da lugar, por un lado, al Banco Santander Central Hispano (BSCH) y, por otro lado al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). En químicas, desaparece Carburos Metálicos, entra Faes y de nuevo La Seda. En cementos, construcciones e inmobiliarias, hay más movimiento. Entran Ferrovial, ACS, Metrovacesa y Cementos Portland. OHL es el resultado del correspondiente proceso de fusión entre Obrascón, Huarte y Laín. Los abandonos afectan a Asland, Uniland, Prima Inmobiliaria, Cristalería Española, Sanson y Filo. En metalurgia, aparecen Arcelor, Zardoya Otis, EADS y CAF. Global Steel Wire es la transformación de Tycsa, dejando de anotarse Motor Ibérica, Altos Hornos, Nueva Montaña Quijano y Jumberca. En alimentación Natra, Pescanova, Barón de Ley y Sos Cuétara son los nuevos registro y dejan de serlo El Aguila, Uniasa, Pebsa, Azucarera y Koipe. En textiles y pape-

leras, aparece Miguel y Costas, Dogi, Tavex Algodonera y Europac, y causan Sarrió, Papelera Española y Eppicsa. En comercio y finanzas, las que abandonan son Finanzauto, Tabacos de Filipinas, Unión v El Fénix e Invest Leasing, y hacen acto de presencia Inditex, Telepizza, Cortefiel y Aldeasa. Finalmente, en el sector servicios se da un gran revuelo. Altadis deriva de Tabacalera y Avanzit de Radiotrónica. Los nuevos registros son: Amadeus. Sogecable, Telefónica Móviles, Zeltia, NH Hoteles, Iberia, Gamesa, Indra, TPI (Tele-Publicidad fónica, Información), Jazztel, Prisa, Enagás, Sol Meliá, Puleva Biotech, Service Point Solu-Logista, tions, Viscofán, Abengoa, Europistas, Mecalux, Tecnocom, Reco-letos,

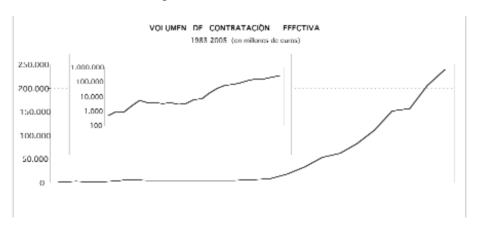
COMPOSICIÓN ÍNDICE GENERAL DE RENTA VARIARI E - AÑO 2003					
ALIMENTALISM	DATADANA OCCUPATE	WANTER			
BARON DE LEY	CORTENEL	ADDNOOA			
COMPLIENC)	INDIDEX.	002-80			
ERRÓ PILLEWA	MARKE	ления вижон оми стияны			
NATISA	TOUG PYZZA	ALISA			
PERCANOM	LINIPAPEL	ALTADAR			
605 CUETARA		AMADEUS CLOBAL SIA			
	BLÉCTRICAS	AMPER.			
BANCOS	ENDESA	AWANZIT			
BANESTO	RENDHOLA	AZKAH.			
BUNKINTER	HED ELECTRICA.	DINAMA CAPITAL			
BILBAD VIZCAYA ARGENTARIA	UNION FENOSA	DISTRIBUNTEGRAL LOGISTA			
PASION		HMACAS			
POPULAR	METATICAN	DUROPISTAS			
SADADELL	ACERINGK	TELGUETA .			
SANTANDER CENTRAL RISPANO	MEHICK	н женелби.			
VALENCIA	AZKOYEN	CAMESA			
ZATIACOZANO	CAF	CAS NATURAL			
	HAUR	IHI-HO.F.			
CEMENTOS,	CLODAL STEEL WIRE	INDITA CLASE A			
CONSTRUCCIONES	TURACEX	JA271FI			
E INMOBILIARIAS	ZVRDOVA OTIS	MEGNIIK			
ACCIONA		NATHACEUTICAL			
ACS	QUÍMICAS	NILLIOTELES			
DAMI	ARAGONESAS	PAROUES REUNIDOS			
CEMENTOS PORTLAND	CERSA	PHISA			
DRAGADOS	DRCROS	PROSEGUR			
FOMENTO CONSTRUCCIONES	FAE8	PULEW SIDTECH			
DRIPTIFFREDWA	LV NHIW	HECCI FICIS			
INMODILIARIA COLONIAL	REPSOL	SERVICE POINT			
METHOWADERA		SCHOOL SALE			
LIBRARIZANIEUNKIEUNN	TEXTILES.	SOLMETTO			
URALITA	Y PAPELERAS	TEDNOCOM			
UNHAR	10091	THE MOVIDES			
unais	ENCE	TELEFONICA			
VALLEHEIMIOSO	BURDING	TERRA NETWORKS			
	MIGHEL COSTAS	TPI			
COMERCIO Y FINANZAS	EMAGE	VIDRALA.			
ADODEO DOMINICUEZ	IAVEX ALCODONERA	VIBCOHAN			
ALDEASA		ZCITIA.			

Natracéutical, Parques Reunidos, Vidrala, Dinamia, Azkar y Funespaña. Complementando estos movimientos, el cuadro adjunto detalla las acciones que componen el Índice General.

*

Los volúmenes de contratación, que históricamente han ido en aumento, experimentan a partir de la segunda mitad de los años noventa un incremento espectacular. En Renta Variable, por ejemplo, lo que hoy escasamente se contrata en una hora corresponde al volumen negociado en todo un año a finales de los setenta. Pero este incremento espectacular afecta también al mercado de Renta Fija, tanto en Efectos Públicos como en Obligaciones, en cada caso por la incidencia de la admisión a cotización de la Deuda de la Generalitat y de la contratación de los Fondos de Titulización, respectivamente.

En 1983, con 427,8 millones de euros de negocio, empieza un periodo de mayor actividad hasta 1995, año éste que registra un volumen de 6.596,1 millones. A partir de este momento la contratación se dispara. En el año 2000 el volumen de contratación efectiva alcanza los 80.341,3 millones, que en 2005 remontan a los 238.671,5. El gráfico adjunto muestra la evolución desde 1940 hasta la actualidad (en el recuadro interior, a escala semilogarítmica).



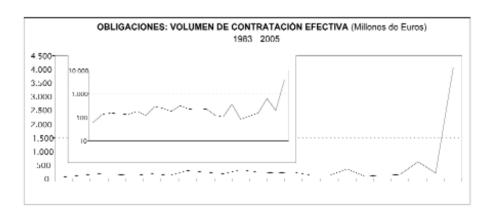
A este nivel de actividad contribuye la negociación de acciones con 152.272,4 millones de euros; la de Efectos Públicos con 82.341,7 y las Obligaciones con 4.057,4. Debe tenerse en cuenta, de todas formas, que los mercados de Renta Fija tan sólo ganan posiciones a partir de 1995 el de Efectos Públicos y desde 2005 el de Obligaciones. El grueso, por tanto, del impulso alcista corresponde a la Renta Variable, en particular, como se ha indicado, a partir de la mitad de los años noventa.

Los gráficos que siguen muestran el detalle para cada uno de los mercados de la respectiva evolución (también en los recuadros la escala es semilogarítmica). Se observa, en general, un grado elevado de equivalencia en los mercados de Efectos Públicos y Obligaciones y menor en el de acciones. Las características relevantes de cada evolución, en volúmenes efectivos, se ajustan genéricamente a las particularidades siguientes.

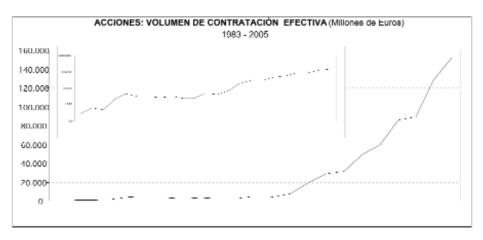
Por lo que respecta a Efectos Públicos, los primeros años de la década de los ochenta son de mayor animación, estancándose luego a niveles promedio de unos 60,1 millones de euros. A partir de 1995 se produce el disparo alcista por cotizar, como ya se ha señalado, los títulos de Deuda de la Generalitat, cuya contratación en 2005 supera los 80.000 millones.



Por su parte, en el mercado de Obligaciones el negocio se estanca a partir de 1985 con cuotas de participación relativas cada vez menores hasta 2005, en que recibe el impulso de los Fondos de Titulización.



La Renta Variable, a grandes rasgos, se mueve ascendentemente desde el inicio. A los 600 millones de euros se llega por primera vez en 1984 y a partir de entonces el volumen de contratación irá remontando gradualmente para situarse cerca de los 3.300 millones en la antesala del espectacular incremento de la segunda mitad de los años noventa, superándose los 150.000 millones de euros.



El salto es, pues, espectacular. En doce años el volumen total efectivo de contratación se ha multiplicado casi cien veces: los 2.992,2 millones de euros de 1993 son los 238.671,5 de 2005. En un contexto en el cual históricamente las participaciones relativas de cada mercado han tenido diferente peso específico, como se observa en el cuadro adjunto.



En ese escenario, la Bolsa de Barcelona se anota más del 30% de la contratación bursátil española, en el seno de un proceso no exento de vicisitudes. La creación

del Parquet Electrónico del Paseo de Gracia ha contribuido a ese resultado. También el Servicio propio de Liquidación y Compensación con un eficiente departamento de Custodia, que en la actualidad (2005) registra 17.378 millones de euros de importe efectivo depositado. Y por supuesto, la consolidación en la Ciudad Condal de un buen número de Sociedades de Bolsa independientes (no bancarias) que hacen del mercado barcelonés el de mayor participación relativa en número de operaciones así como el primer espacio de negocio minorista.

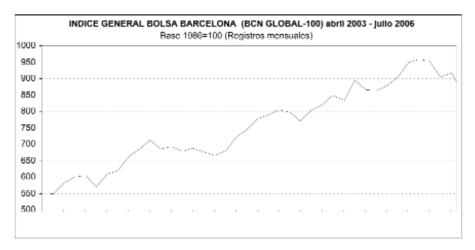
El marco operativo de todo ese negocio descansa sobre el Sistema Electrónico de Contratación (SIBE) en el cual se transaccionan acciones, obligaciones, efectos públicos, warrants y ETF's. También los nuevos registros de SICAV's a través del Mercado Alternativo Bursátil (MAB), así como la negociación de los títulos admitidos en el Mercado Internacional para Valores Latinoamericanos (Latibex). Por su parte, en los corros tradicionales se contratan valores de empresas significativas de ámbito local así como los títulos de las empresas del Segundo Mercado, tanto el propio de la Bolsa de Barcelona establecido por primera vez en España el día 21 de abril de 1982, como los acogidos al R.D. 710/1986. En corros se contrata, asimismo, Renta Fija. A todo lo anterior se suman dos mercados específicos, el relativo a Deuda de la Generalitat y el creado recientemente para la negociación de Fondos de Titulización.

El actual ciclo que vive el parquet barcelonés, o sea, el último e inacabado de la presente crónica, muestra hasta el momento, el 14 de julio de 2006, una rentabilidad anual promedio del 19,64%, en un contexto en que la relevancia de los valores que componen el índice ha mostrado poca variación respecto de la registrada al acabar el ciclo anterior, como puede observarse en la relación del cuadro adjunto.

Ello no obstante, se han producido entradas de cotización con repercusión en el Índice como es el caso de *Fadesa* en el sector cementos, constructoras e inmobiliarias y salidas como *Cortefiel* o *Aldeasa* en el sector comercio y finanzas. En varios, la aparición de *Abertis*, transfor-

COMPOSICION INDICE GENERAL DE RENTA VARIABLE - ANO 2008 ALIMENTACIÓN COMPROD V PRANCES TEXTTLES V PARELENAS DARON DE LEY CATALANA OCCIDENTE ADDLED DOMINGUEZ симетения CORP HINANCIAL BA 10.04 DAME DINAMIA CAPITAL ENCE ЕЦНОРУ ERROTPULEVA MOVERE NATEA SERVICE POINT INDITICK PER SWIDWA MILLER Y CORNAR SOS CUETARA VISCO+NN **ELÉCTRICAS** LAWES ALCOHOMERA ENDESA BANCOS IDERDIDOLA VARIOS DANESTO BED DIFFCTRICA ADENGOA BANKINITER UNION FENCISA двенти DILDAO VIZICAYA ARGENTARIA AGUAS DARCELONA CLASE A CUIPUZCOANO ALTADIS PASTOR METÁLICAS AMPER POPULAR ACERINOX. ANTENAS LA SANTANDER CENTRAL HISPAND AUXILIAR FF.CC. CINTRA AZWOYEN CORP DERMOESTETICA DURO RELCUERA DISTRIBUNTECHAL LOCISTA CHMHNICOS COMBUNICOCOMES HALLS HINDSON CINNOCILIARIAS CAMESA EUROPISTAS ACS TUDACEX GAS NATURAL CHMENTOR MOTING THROSE MELINIDOR INFH IO FADOSA INDRA CLASE A ZARDOYA OTIS FOMENTO CONSTITUTION I AS NULLIOTELES GRUPO FERROVIAI своествикостью CHIMICAN PHINA NECSOS DAYER PROSECUR INMOBILIARIA COLONIAL CEPSA SOCECABLE METROWACESA FRORGS SOLMELIA ORBY/SCON HUMBLE LAIN IECNOCON PORTLAND VALDERRIVAS NATRACOUTICAL TELE PIZZA SACYR VALLEHERMOSO PERM TELECINGO TATISA PULEVA-DIOTECH TELEFONICA URALLIA TELEFONICS MOVIES SHIP OF BURGHISMA urass VIDRALA ZELTIA

mación de *Acesa*, conjuntamente con la entrada de empresas relacionadas con el sector audiovisual como *Telecinco* y *Antena 3*. Y todo ello en medio de importantes movimientos corporativos. Tiene carácter propio, precisamente por la relación con el boom de las tecnológicas del ciclo anterior, la desaparición de *Terra Networks* que empezó a cotizar el 17 de noviembre de 1999 a 11,18 euros, alcanzó el máximo de 157,6 en febrero de 2000 para llegar luego al mínimo de 2,77.



El ciclo, en concreto, se inicia con una recuperación después de tres años con cierre negativo (2000, 01 y 02). Su evolución se indica en el gráfico adjunto, observándose que al comenzar el mes de abril de 2003 el Índice arranca en 488,75 puntos, con ciertos titubeos hasta octubre de 2003, cuando de nuevo empieza una recuperación hasta febrero de 2004, que sitúa el Índice en 711,37. En esta coyuntura, tienen lugar los gravísimos atentados de Madrid y las elecciones que dan el Gobierno a las fuerzas progresistas. La Bolsa llega a un mínimo en agosto de 2004, para repuntar de nuevo, con cierta volatilidad, hasta el máximo del momento que ocurre en marzo de 2006 con la cota de 958,26. Cota ésta que, si bien cercana, no supera el máximo histórico del ciclo anterior. En el interín, se registró, con profundidad pero fugazmente, el impacto bajista de los atentados de Londres del mes de julio de 2005. Alcanzado el máximo, la actividad se estanca a esos niveles por un breve periodo de tiempo. A continuación, sucede un descenso de cotizaciones que reducen el Índice hasta los 904,61 puntos a finales del mes de mayo. Luego, el mercado pierde dirección en un contexto de altísima volatilidad. El 14 de julio, el Índice registra 889,70 puntos, justamente en la jornada histórica en que la Bolsa sale a bolsa.

Referencias

* Agradezco la colaboración de Antonio Giralt, Jaume Carbonell, Alicia Górriz y Olga Fernández, miembros todos ellos de la Bolsa de Barcelona.

JAIME LAMO DE ESPINOSA

Académico Numerario

LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN LA UNIÓN EUROPEA: PASADO Y PERSPECTIVAS FUTURAS

1. Introducción: desde el ingreso en la CEE a la nueva la PAC

Hace siete años publiqué un librito titulado "La nueva Política Agraria de la Unión Europea" en el que traté de explicar de un modo sencillo y nada dificultoso las interioridades y el proceloso lenguaje de la PAC, esa política que nació con el Tratado de Roma y que fue –y sigue siendo- la única gran política comunitarizada de todas las construidas por la CEE primero y la UE después. Se me podrá decir que hay otras, pero ninguna tiene una historia tan dilatada como ésta, ninguna ha consumido un tan gran número de páginas y debates y ninguna ha exigido del propio presupuesto comunitario un volumen tan grande de recursos como ésta.

Por otra parte ninguna política comunitaria gozó desde el inicio el honor de estar situada en el frontispicio del Tratado, nada menos que en el Título II (arts. 38 a 47) de la Segunda Parte "Fundamentos de la Comunidad". Sí, ahí, entre los Fundamentos, en ese cuerpo central del Tratado, nace la PAC.

Las singularidades económicas de la actividad económica agraria (Ley de Turgot, ley de Engel o ley de King) hicieron siempre de este sector algo diferente. También el hecho de que tras la II GM la agricultura y con ella la alimentación, el vestido, la madera, el calzado, todas las necesidades vitales tan dañadas en el esfuerzo bélico, estaban unidas al resurgimiento de este sector. No olvidemos que todos aquellos que explican el comportamiento del consumidor, bajo cualquier modelo, empie-

zan situando entre las primeras necesidades a cubrir aquellas que, precisamente, derivan de la agricultura como sector de actividad.

Es cierto que todo pudo haber sido bien distinto si la teoría de Henry Morghentau, Secretario de Estado de EEUU, de desmantelar la industria alemana y convertir Alemania en un país exclusivamente agropastoril hubiera triunfado. Pero aquella propuesta presentada al Presidente Roosevelt en plena guerra, fue rechazada con fuerza por Churchill, pese a una inicial aceptación en la cumbre de Québec de 1944 y así nunca llegó a prosperar.

Pero tras la conferencia de Stressa, prevista en el Tratado de Roma, aunque no el lugar, nacen los principios inspiradores de la PAC y poco después se construye sobre ellos las diferentes Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) que acaban abarcando casi el 90% de todos los productos agropecuarios de la CEE, con un especial cuidado en la reglamentación de los productos más propios de Francia y Alemania que los de Italia, es decir los de carácter más acentuadamente "continentales" que los más "mediterráneos", como lo confirma que desde el primer presupuesto destinado a la PAC la mayor parte era consumida por el primer grupo. Allí debutaron los famosos principios de Stressa: preferencia comunitaria, solidaridad financiera y unidad de mercado hoy tan debilitados. Y allí comenzaron las famosas OMC con sus variantes en precios: de garantía, indicativo, de intervención superior o inferior, umbral, etc.

Tuve el honor de negociar un cierto tiempo con las autoridades de la Comisión el encaje de la agricultura española en la PAC. Incluso planteé ante el Congreso de los Diputados (debate ante el Pleno los días 6 y 7 de junio 1979) una Política de Cambio para lograr entrar en la CEE con las mayores ventajas posibles para nuestra agricultura. Y años más tarde, en 1985, se firmaba el Tratado de Adhesión cuya parte agraria mereció por mi parte un artículo titulado "A Europa sí, pero no así". Pero aquello es ya hoy tiempo pasado. Desde entonces a hoy casi todo ha cambiado. Y entre ese todo, de modo muy particular, la PAC.

En otro lugar de esta publicación el lector hallará un interesante trabajo elaborado por nuestro compañero de Academia, *Antonio Pont Amenos*, que disecciona con especial habilidad la historia de la PAC en el seno de la UE y su particular incidencia en un sector muy mediterráneo y para él muy próximo, el de los frutos secos. Es por ello que me ha parecido oportuno alejarme del panorama histórico ya por él tratado - salvo en estas iniciales pinceladas- para discurrir y reflexionar sobre el futuro, es decir el de las amenazas y oportunidades que le esperan a la PAC y dentro de ella a la agricultura española en un mundo cambiante como el actual, si bien con una previa reflexión sobre los 20 años en que nuestra economía está inmersa en la CEE-UE y nuestra realidad agraria colosalmente influenciada por la PAC.

Si tuviera que resumir la idea de partida, diría que nada de lo que estaba vigente en el plano de las ideas económicas o en el plano de la realidad geo-política en los años 60 cuando se construye la PAC inicial, o en los años 81- 86 cuando España negocia e ingresa en la CEE, o más recientemente cuando se aprueba la Agenda 2000, es hoy una realidad consistente.

Desde que entramos en la CEE muchas cosas cambiaron en nuestra agricultura. Aparentemente a mejor. Pero esto no es tan claro. Lo que es cierto es que la PAC en la que entramos no es la de hoy. Aún más, aquella PAC comenzó a sufrir cambios desde el mismo momento de nuestra adhesión, casi como si aquella CEE no pudiera asimilar dentro de su PAC de entonces a un país tan agrario como el nuestro y como si todos los *relés* socio-económicos hubieran saltado con nuestra incorporación.

Al poco de nuestra entrada se empiezan a producir hechos cruciales en la vida de la CEE que, al cabo, la conducirán hasta el nuevo marco que supone la definición de la Unión Europea, que pierde así aquella componente "económica" en favor de un perfil más político. Así en 1986 se aprueba el Acta Única Europea, en 1991 el Tratado de Maastricht o de la Unión Europea (un Tratado de Tratados o Tratado holding, como se ha denominado con frecuencia), ese mismo año el Memorando de la Comisión sobre la reforma de la PAC, en 1992 se reforma la PAC y se aprueban las primeras OCM derivadas del nuevo esquema, en 1993 finaliza la Ronda Uruguay del GATT cuyos acuerdos se firman en 1994, en 1995 se amplía con la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria (y el rechazo en referéndum de Noruega), en 1996 se produce la Declaración de Cork, importante para el desarrollo rural, más tarde se aprueba la revisión de la llamada Agenda 2000, luego nos llega la introducción del Euro (hasta ese momento usamos las famosas "unidades de cuenta" hasta 1979, después la creación del Sistema Monetario Europeo, con el ECU, etc.), luego el Tratado de Niza (2001), más tarde la entrada de Diez nuevos EEMM en 2002, posteriormente la negociación de los acuerdos de Doha en el marco de la OMC y, cómo no, la globalización económica mundial. Entretanto se ha construido un gran texto legal -la llamada Constitución Europea- llena de pretensiones, pero tan mal diseñada y tan peor explicada que naufraga en las primeras referenda a que es sometida, excepción hecha de la española donde es aprobada, eso sí, con muy escaso entusiasmo. Y por cierto con un articulado agrario altamente censurable, entre otras razones, por ser exactamente igual al del Tratado de Roma como si nada hubiera ocurrido en el tiempo transcurrido.

En términos agrarios ingresamos en un mercado agrario altamente protegido frente al exterior mediante fuertes aranceles y exacciones variables en frontera que aseguraban el logro de unos precios altamente remuneradores para los agricultores y ganaderos y constituían un *techo* para los consumidores y, al tiempo, unos precios

mínimos o de garantía que aseguraban un *suelo* a los productores. Pero ese sistema pronto comenzó a mostrar algún efecto secundario no deseado. Entre los principales estaba, sin duda, la generación de altos excedentes de producto, especialmente de leche en polvo, mantequilla, carnes congeladas, azúcar y alcohol vínico. Ante ello y, además, fruto de las presiones de EEUU y el GATT se impuso un cambio radical en la PAC.

Es así como pasamos a otro sistema basado en ayudas directas a los productores, basadas en sus superficies productivas o en sus unidades ganaderas que comenzaron a configurar un sistema de subvenciones directas de gran volumen. Esas subvenciones están en el corazón de la evolución agraria de nuestras regiones, pues no todas reciben ayudas por igual sino en razón de los tipos de aprovechamientos típicos de cada región, y en función si estos aprovechamientos son objeto de subvención o no. Siendo así que los llamados "productos continentales" gozaron siempre en la CEE y ahora en la UE de mayor protección en precios y por consiguiente, ahora, en la nueva etapa de mayores ayudas directas que los llamados "productos mediterráneos" es obvio que aquellas regiones donde dominan las producciones primeras han venido gozando de una cuantía de ayudas procedentes del FEOGA- Garantía de mucho mayor volumen que las otras.

2. España: una agricultura dualizada por la PAC

Y así llegamos a la agricultura española y europea de hoy. Respecto a nuestra agricultura hay que decir que las cifras de lo que era en 1986, año de nuestro ingreso, y hoy -30 años más tarde- nada tienen que ver. Podría ser una divertimento reseñar unas y otras pero creo que todos saben ya de las enormes diferencias que separan ambas fechas y que definen bien la sustantividad del cambio operado.

Este cambio ha generado una serie de alteraciones profundas en nuestra agricultura que la ha *dualizado* en múltiples sentidos. No creo que sea ocioso detenernos un punto en tales orientaciones bipolares del sector agrario en la hora actual y que son fruto de tales condicionamientos provenientes de la PAC.

He escrito ya muchas veces que la agricultura española es tan dispar que no cabe hablar de un modelo sino de muchos según los cortes –horizontales, verticales, etc. – que queramos practicar. En nada se parece la agricultura extremeña a la valenciana, por ej. Pero además en una única Comunidad Autónoma (Valencia, por ej.) en nada se parecen las zonas de interior caracterizadas por los viñedos, almendros, secanos casi todos y extensiones superficiales amplias, con numerosas bodegas de no gran dimensión, alta calidad en expansión, producción de cava altamente competitiva, etc. con las zonas de litoral más adaptadas al arroz y al naranjo, con dimensiones

reducidas, de riego altamente eficientes en naranjos, redes de comercialización muy basadas en la exportación, escasa presencia de la industria transformadora, etc. Por eso en España coexisten hoy agriculturas muy diferentes según el tipo de caracterización empleado, que acaban conduciendo a un modelo "dual múltiple":

2. 1. Secanos vs. Regadíos.

La mayor parte de la SAU nacional es de secano, nada menos que un 87%, pero sólo produce una mitad de la PFA. La otra mitad es producida por el regadío que tan sólo ocupa un 13% de la SAU. Pero además es en el riego donde se obtienen las producciones de mayor valor añadido y con mejores oportunidades en los mercados de exportación. La contrapartida a tal situación es que esas producciones consumen el 68% del agua total, situación esta que cuando la sequía agrava las reservas acuíferas hace altamente incomprensible para la población urbana tales consumos y necesidades. Hace años dije que "la agricultura española será de riego o no será". Y tal aserto continúa vivo. Es la agricultura de riego la principal fuente de nuestra PFA, de la actividad agraria, y de nuestras exportaciones, especialmente porque los productos del regadío gozan de una consideración en términos de salud que los demás no comparten. Tal es el caso de los limones, pomelos, naranjas, frutas dulces, frutos secos, verduras, ...y a tales productos se asocia la marca España de modo indubitable.

Sin embargo el riego está hoy más amenazada que nunca por varios flancos: la escasez del recurso agua tanto en de origen continental como freáticas; la competencia en mercados exteriores de productos de riego provenientes de otros países más competitivos en mano de obra; la dificultad de encontrar en España mano de obra nacional no envejecida o extranjera no ilegal; la propia competencia por el agua entre usos urbanos y agrícolas, en una España cuyo modelo de crecimiento se basa predominantemente en la edificación con cifras que superan cualquier índice normal comparable con otros países europeos.

2. 2. Predominio de lo Vegetal sobre lo Animal

Ya hace años destaqué que nuestra PFA se estaba transformando, evolucionando desde una PFA más o menos equilibrada entre lo vegetal y lo pecuario y otra con predominio de lo vegetal. La producción vegetal duplica la animal, en la última campaña representando el 64,8% de la PFA. Tal porcentaje era del 56% en 1980, 57% en 1985, 61% en 1990, 56% en 1995, y 61,9% en 2000. Como se ve la evolución que ya apuntaba en 1986 se ha ido confirmando y aún acentuando.

En el ámbito ganadero se reducen los censos de vacuno de ordeño (al amparo de las cuotas lácteas), menor número de explotaciones, crecen los censos de vacuno

de carne y de ovino, y fuertemente el porcino (+38%), al tiempo que se reducen las aves (-6%). Es más, el valor de todos los productos animales (leche, huevos y otros, excluidos carne) es superado por las producciones de cereales, hortalizas, frutas, y aceite de oliva. Y el valor de la carne y ganado (10349 M€) es ampliamente superado sólo por las frutas y hortalizas. Los tres primeros subsectores son agrícolas: Hortalizas, Frutas, Cereales, el 4° es el porcino y el 5° el aceite de oliva.

Ello nos da una idea muy clara de hasta qué punto el componente ganadero va reduciéndose desde hace años y muy singularmente desde nuestra entrada en la CEE a favor de una clara expansión de lo vegetal. Lo que confirma una política ya tradicional de desplazamiento por especilización en lo ganadero hacia los países "continentales" y en lo agrícola o vegetal hacia los "mediterráneos".

2. 3. Agricultura subvencionada vs. Orientada al mercado

Cuando España entra en la CEE la agricultura de ambos territorios no estaba subvencionada, al menos no de forma directa. Es cierto que determinados mecanismos de protección de precios en frontera, prélèvements, etc. permitían subvencionar vía precios los productos que gozaban de protección. Pero a partir de la reforma de la PAC las ayudas lo son en compensación de precios y así muchas regiones de España reciben ayudas compensatorias cada vez en mayor proporción. De este modo las ayudas que en el año de ingreso en la CEE eran apenas inexistentes, son ya en 1990 de 292 M€, para crecer a 1125 M€ en 1996, 1300 M€ en 2000 y 2600 M€ en 2005 (estimación).

De este modo las CCAA con agriculturas más subvencionadas se encuentran pronto con que una buena parte de su Renta Agraria procede de las ayudas y no del mercado. Así se hallan en estos momentos las CCAA de Aragón, Castilla-Mancha, Castilla-León, Extremadura y Andalucía, todas ellas con porcentajes de ayuda sobre su Renta Agraria que son cifras superiores a la media nacional, dado que son altamente productores de cereales, leguminosas, aceite de oliva, ovino, tabaco, vacuno, etc. que son los más subvencionados. Y en el resto de CCAA sus rentas agrarias provienen casi en su totalidad de sus ventas al mercado. He aquí otra dualización de nuestra economía agraria y no pequeña.

Estas ayudas, en todo caso, cualquiera que sean las razones de su creación y existencia presente son tanto más necesarias cuanto que las curvas de crecimiento de la renta agraria en términos reales, con exclusión de las ayudas, no ha dejado de ofrecer una pendiente negativa. Es decir las rentas agrarias sin subvenciones están decreciendo. Por eso la estadística la ofrece cada vez más unida a los activos agrarios o Renta Agraria/UTA, y dada la espectacular reducción de las UTA la RA/UTA crece de modo singular.

Y en todo caso hay que resaltar, una vez más, que las subvenciones agrarias de la UE no son inferiores –según los estudios recurrentes de la OCDE- que las otorgadas por EEUU, Suiza, Japón o Noruega. Las aplicadas por estos últimos países mencionados superan siempre las de la UE tanto si se refieren por ha. Agrícola o por activo agrario.

2. 4. Empleo de Consumos Intermedios

Es de todos conocido que a una agricultura desarrollada le corresponde una cifra de Consumos Intermedios creciente. Pero esta tendencia global puede no aparecer si cada agricultura opera respecto a estos niveles de modernización de modo diferente. Si algo caracterizó el paso de la *agricultura tradicional* a la *agricultura moderna* fue el menor uso de mano de obra agrícola que fue sustituida por las máquinas, los abonos, las semillas y el agua. Por eso el consumo de *inputs* pasó de representar el 9,5% en 1950, a 14,3% en 1960, 30% en 1970, 36,2% en 1980, 41,3 % en 1990, 35,6 % en 2000 y 34,6% en 2004. Con arreglo a este patrón podría afirmarse que el cúlmen de nuestra agricultura tecnológica es 1990. Pero es precisamente ese año cuando las subvenciones de explotación son inferiores (no más de 292M€). A partir de esta fecha la PAC va generando ayudas crecientes y así en 1996 ya computamos 1125 M€. Es decir las ayudas son parte significativa de la Renta Agraria y en algunas CCAA, como ya indiqué antes, son la base de su economía agraria.

Es lógico pensar que en estas CCAA, en muchas de sus regiones de secano, el agricultor trate de optimizar su comportamiento de *homo oeconomicus*, reduciendo sus compras de CI al mínimo, y aprovechando sus ayudas al máximo, con el menor coste posible. Y es ese comportamiento el que altera estos índices medios nacionales de CI/PFA, pues mientras tanto, en aquellas otras comarcas más orientadas al mercado el fenómeno es exactamente el inverso.

Y tal es lo que ocurre entre las agriculturas que trabajan para el mercado y aquellas que lo hacen para el "pago único". Mientras que las agriculturas más intensivas en riego y más orientadas al mercado son altamente consumidoras de CI (semillas, energía, tecnología de riego, abonos líquidos, maquinas, etc.) que les lleva a un ahorro constante de mano de obra, a una mayor eficiencia productiva y a la máxima calidad pues se orientan al mercado, muchos de nuestros secanos llevan una vida lánguida y tradicional basada en escaso uso de CI y aprovechamiento "a tope" de las subvenciones de explotación, pues a tal fin orientan sus actividades agrícolas.

A ello hay tendría que añadir dos precisiones: a) que la densidad de población del territorio nacional está perdiendo "calidad" en la medida que se desertiza nuestra geografía y b) que de nuestras 50 millones de has. totales nada menos que 16 M. has. son de monte maderable, abierto o leñoso y otros 8,5 M. has. lo son de eriales,

improductivos, lagos, ríos o superficies no productivas. Sobre ambas cuestiones conviene pararse un poco para formular ciertas consideraciones.

Uno) Sobre la desertización demográfica. Hay que decir que existe otra dualidad de nuestra economía "rural", no "agraria", y en absoluto fruto de la PAC sino de nuestro desarrollo económico, cual es la irregular distribución de nuestra población en el territorio. De cada cuatro personas tres viven en el 3% de nuestro territorio y 1 en el 97%. Es decir tenemos un 97% de nuestra geografía despoblada. En España los municipios de menos de 10.000 habitantes han pasado entre el año 1990 y el actual de 3.633 a 73.142, es decir se han multiplicado por 20 (INE). *Dasicoras* en la periferia territorial y *aerocoras* en las zonas del interior (según la vieja terminología de Perpiñá Grau), donde cada vez más pueblos y aldeas son progresivamente abandonados quedando vacíos. Así se hallan hoy unos 7.500 pueblos. Es el reto de una nueva "España vacía", algo que enlaza con los "despoblamientos" tan propios de la reflexión de nuestros pensadores del siglo XVIII e inicios del XIX.

Dos) Sobre nuestros bosques. Desde hace años la superficie quemada año tras año crece. Pese a que parecía que el traspaso de competencias a las CC.AA podía ser positivo, los resultados no confirman tal previsión. Lo ocurrido en Galicia este verano tan vinculado a una cierta "cesantía obligatoria" de aquellos equipos entrenados que fueron eliminados por no "falar galego" correctamente, demuestran que algo muy perturbador se está adueñando de la organización administrativa de estos nuevos virreinatos, perturbando en exceso la objetividad y los principios constitucionales de capacidad y competencia. Pero hay algo más: el fuego ha estado siempre ligado en el campo a la venganza entre vecinos. Esto en Galicia todavía es más notorio (véase la literatura de autores gallegos de finales del XIX y principios del XX). Por ello la disposición de prohibir por 30 años la urbanización de aquellos terrenos que sean pasto del fuego, así sin matizaciones, puede que se esté convirtiendo en un poderoso acicate del fuego. Si antes podía ser el propietario quien quemara para urbanizar ahora puede que sea el vecino quien queme para que el otro no urbanice. La ley deber ser corregida dejando claro que sólo se aplicará en el supuesto de que quede acreditado sin la menor sombra de duda que es el propietario -y sólo él- el autor del incendio. De no hacerse así a los posibles perjudicados por un proyecto urbanístico les resulta más fácil la cerilla que alegar en el expediente administrativo de recalificación del monte en urbano.

Pero no sólo la dualización es el fenómeno paradigmático del periodo. Otros hechos de naturaleza interna – no derivados de la PAC ni de cuestiones exteriores-están marcando una evolución singular de nuestro sector. Sucintamente – sin volver a repetir algunos de los comentarios hechos con anterioridad- cabe enumerar los siguientes:

- a) Aparición de una demografía de la escasez omnipresente en todos los países desarrollados europeos con una especial repercusión en España y muy particularmente en su agricultura, que lleva a una reducción progresiva y acelerada de la población activa agraria, que la población ocupada que era casi 2 millones de personas en 1984 sea hoy mucho menor de uno, que la "ayuda familiar" tenga cada vez una menor participación relativa y que el grado de envejecimiento de la población activa crezca de modo alarmante. En paralelo desaparecen los "jornaleros" nacionales que pasan a ser sustituidos por inmigrantes, lo que crea no pocos problemas en momentos puntuales de recolección de ciertas cosechas, ya que estos sólo permanecen en el campo mientras legalizan sus situación, una vez logrado su destino inmediato es la construcción. Mientras que no se establezcan periodos obligatorios de permanencia el campo será sólo un lugar de paso hacia otra actividad mejor remunerada....y urbana.
- b) Crecimiento de la Renta Agraria/UTA en términos reales, pero, al tiempo, reducción de la PFA y la RA en términos reales si excluimos de la última la parte de subvenciones de explotación procedentes de la UE. Incluso en los últimos tiempos se observa una cierta desaceleración de la PFA a precios corrientes debido al fenómeno anterior y a una caída de los precios relativos agrarios.
- c) Disminución de la SAU por ocupación de tierras en proporciones nunca conocidas, por infraestructuras terrestres (autovías, autopistas, vías de trenes convencionales o alta velocidad, urbanizaciones, campos de golf, etc. etc.).
- d) Escasa o nula valoración del trabajo y la actividad agraria que, cada vez son menos objeto de deseo por los jóvenes. Sólo en algunos lugares de excepcional belleza comienza a apuntar un deseo de recuperar viejos pueblos o aldeas abandonadas para el ecoturismo, el trabajo en soledad, etc. Así lo muestra que la población ocupada que era casi 2 millones de personas en 1984 sea hoy mucho menor de uno, que la "ayuda familiar" tenga cada vez una menor participación relativa y que el grado de envejecimiento de la población activa crezca de modo alarmante.
- e) Problemas de competencia por el recurso agua entre la agricultura y las actividades urbanísticas, consumo industrial, ocio (golf, etc.).

f) Y algo que no habría ni que escribir por conocido, pero que conviene repetir una y otra vez: tenemos una agricultura condicionada por una geografía cuya altitud media es la segunda de Europa (tras Suiza) lo que hace que en algunas CC.AA como las dos Castillas las tierras situadas por encima de los 600 m. (la Meseta) representen el 90% de su superficie y por una climatología cuya pluviometría es la más irregular de la UE.

Pues bien aquella CEE es hoy la UE, con lo que ello significa. Tras haber quedado descritos los efectos internos producidos y algunos rasgos estructurales estimo conveniente poner el acento en los cambios externos que están alterando profundamente las bases que definían el "orden" geo-agrícola- económico que quedó definido en la PAC de los años 60-90. Me refiero concretamente a las siguientes:

- 1°.- Las ampliaciones de la UE
- 2º.- La liberalización del comercio mundial agrario: de Doha a Ginebra
- 3º.- Los nuevos problemas *medioambientales* derivados del cambio climático y de los abastecimientos de agua y energéticos y ello en relación a la búsqueda de una *nueva legitimidad de la PAC*, una legitimidad que comience por ser comprendida y asumida por los ciudadanos no rurales, sobre todo en cuanto a su coste y su financiación

Tales serán pues las reflexiones sobre las que trataré de discurrir en los epígrafes posteriores de esta modesta aportación al conocimiento de la agricultura en este comienzo del siglo XXI y su evolución posible. Una evolución que afectará a los diversos modelos de agricultura hoy presentes en nuestra geografía.

3.- Las ampliaciones de la UE.

La Comunidad Económica Europea se constituyó en Roma con Seis miembros. A aquellos miembros iniciales se añadieron en ampliaciones sucesivas Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973, luego Portugal, Grecia y España en 1986, en 1995 Europa crece hacia el norte y hacia el centro con Suecia, Finlandia y Austria. Un referéndum de resultado negativo en Noruega deja fuera a este país. Mientras tanto se lleva a cabo una ampliación crucial pero que nunca figura entre las cuatro ampliaciones anteriores: me refiero a Alemania del Este, "la ampliación silenciosa", ampliación no menor y causa de muchos de los problemas de la Alemania y Europa actual. Y finalmente llegamos a la entrada de los "10", la mayor ampliación nunca realizada, puesto que incrementa la población en un 28% y el territorio en una tercera parte. En puertas quedan Bulgaria y Rumania, cuya admisión está prevista para 2007 y Tur-

quía cuya fecha para la apertura de negociaciones ya está prefijada. A esta próxima ampliación consagraremos unas líneas más adelante.

Todo ello se produce en un contexto en el que la globalización de los mercados avanza sin freno, los países emergentes de Asia crecen con tasas desconocidas en la vieja Europa o en EEUU y sobre todo crecen en sectores tradicionales, sí, pero también en sectores de muy avanzada tecnología. Ello está conllevando fenómenos de deslocalización industrial muy severos.

Los Diez adheridos son una parte pequeña en el PIB de la UE y en el sector agrario de la UE-15. Pero sus ramas agrarias pesan bastante en sus economías en términos de empleo: desde 4,9% en Chequia a 19,6% en Polonia. Más aún en los nuevos pretendientes, así 37,7% en Rumanía. Su peso económico en términos de agricultura sobre PIB es también muy superior a los países de la UE-15: Polonia, 3,6%, Eslovaquia 4,7%, Estonia 6,1%, Bulgaria y Rumanía, ambos en el entorno del 12,5% y Turquía en el 13,5%. La SAU es pequeña en todos excepto en Turquía que tiene 42 M has, le sigue Polonia con 18 M. has. Con todo, la superficie de los "10" más los "3" representa un total de 85 M. has SAU que es algo más de la mitad de la UE-15. Así pues en términos agrarios no es una ampliación pequeña y por ello debe ser seguida con interés y cuidado. En general son todos ellos productores de *productos continentales* con altos rendimientos lo cual unido a sus bajos costes de mano de obra les hace ser particularmente competitivos.

Sin embargo mantienen un gran número de pequeñas explotaciones, con escasa tecnología y altamente descapitalizadas. Pero no es menos cierto que ofrecen un potencial de crecimiento para una agricultura comercial muy activo y que Alemania está ya vendiendo alta tecnología agraria a tales países. Les falta comercio minorista moderno, pero Francia está invirtiendo ya en redes de alimentación moderna. Y la carencia de infraestructuras rurales para dar salida a sus mercancías será pronto corregida en razón de la aportación de Fondos europeos a su desarrollo (tal y como ha ocurrido en España en las últimas dos décadas).

Por otra parte su ingreso en la PAC está acelerando la liberalización del comercio agrario intracomunitario (UE-25). La demanda Agro-Alimentaria de los Diez cambiarán a medida que su rentas se acrecienten, orientándose hacia una alimentación más variada, con mayor demanda de productos transformados y allí surgirán oportunidades para nuestras exportaciones de productos mediterráneos: aceites de oliva, flores, tabaco, etc. al igual que ellos encontrarán en nuestro mercado oportunidades nuevas para su azúcar, leche, porcino, cereales, etc. Desde este punto de vista nuestro principal afectado puede ser la ganadería.

Respecto a su comercio exterior agrario hay que decir que mantienen derechos de aduana crecientes según el grado de transformación de los productos pero es obvio

que desparecerán, y sin la fuerte protección aduanera la penetración desde mercados de la UE será potente.

Por lo que atañe a Turquía conviene una observación detenida sobre este país, que con sus 780.000 km2 y sus 69 M. habitantes con una renta per capita de 6700 \$ aparece como una potencia media de singular importancia. Pero además lo es ya en el sector agrario como lo demuestra que tiene una SAU de 24 M. has. de las cuales 4,5 M. has en regadío, presenta una balanza comercial agraria extraordinariamente positiva (15.555M? con la UE-15), muy potente en cereales, tomates frescos, cítricos y aceite de oliva. A lo que hay que añadir que tiene un potencial de aumento de sus superficies regadas de hasta 9,5 M. has. Y es el primer productor de la UE-25 en algodón, tabaco, tomate fresco, cebollas, nueces y avellanas, así como en caprino, y miel. No es pues un "jugador" menor.

Pero el ingreso de los nuevos EEMM puede verse desde otra óptica: la competencia de todos los EEMM sobre el reparto de los Fondos europeos. Desde esta perspectiva y dado que el simple ingreso ha producido un "efecto estadístico" sobre nuestra posición que nos excluye de los países objeto de reparto veremos cómo disminuye el volumen de Fondos que recibimos año a año.

Así cuando a finales del año 2005 se discutieron las Perspectivas Financieras 2007-2013 en Bruselas, las cosas no pintaron bien para España. Por resumir: España sufrió un considerable recorte en los recursos que recibe de la UE mientras que, al tiempo, experimentaba un fuerte incremento de sus aportaciones al presupuesto. El propio Tony Blair dejó claro que España fue, de los 25 miembros, el que más perdió en el reparto. Los saldos logrados en años anteriores por gobiernos de signos diferentes (PSOE o PP) para el periodo 2000/06, son unas ocho veces mayores que los obtenidos ahora -5000/7000 Meuros- para este nuevo periodo. A su término (2007) comenzaremos a ser contribuyentes netos y, además, con una fuerte reducción de los Fondos estructurales cuyo mayor perceptor pasa a ser Polonia. Así se ha podido afirmar que España, siendo el más pobre de los países ricos y el más rico de entre los pobres, pagará más del doble que Francia y Alemania por la ampliación. Dicho de otro modo y simplificando un tanto la ampliación la pagamos nosotros. Eso sí, parece que España mantendrá prácticamente intactas sus ayudas agrícolas, unos 40.000 Meuros gracias, entre otras a la fuerte posición sustentada por Francia frente a las intenciones británicas contra la PAC.

4. La liberalización del comercio mundial agrario: Doha-Hong Kong-Ginebra.

Por si ello fuera poco las negociaciones de Doha que debieran conducir a unos mercados más liberalizados se hallan en punto muerto. Ya en la reunión de Hong Kong de diciembre 2005 no se pudo avanzar. Aquella Ronda fue llamada pretenciosamente la Ronda del Desarrollo. En ella los países emergentes exigían a los desarrollados una clara liberalización de sus mercados agrarios a cambio de otra paralela para industria y servicios de sus propios países. Dicha liberalización debería afectara los tres aspectos siguientes: primas o restituciones a la exportación, ayudas internas y acceso a los mercados, es decir protección arancelaria -o de otro tipo- en frontera. Los productos más concernidos por estos aspectos y donde la lucha fue más significativa eran:

1º) El algodón, sector estratégico para EEUU, primer productor mundial, pero escasamente para la UE donde sólo dos países, Grecia y España mantienen producciones pequeñas pero cuyas subvenciones por parte de la PAC son de las más altas del mundo y

2º) El azúcar, si bien este sector llegó a la Ronda con los deberes hechos ya que poco tiempo antes la UE modificó, como se sabe, la OCM del sector y por tanto sus precios y sistemas de ayudas, con fuerte daño para España.

Para no extendernos demasiado haré sólo una consideración sobre el algodón. La UE modificó su OCM mucho antes de la cumbre de Ginebra y de la de Hong-Kong, precisamente para ir a tales cumbres con los "deberes hechos". España es el segundo productor de la UE, con una superficie de 95.000 has, y una producción de 320.000 tm. Recibimos una ayuda de la UE de 207 Meuros y el sector soporta unos 2.000 empleos directos. Pero detrás del sector hay 200 cosechadoras de algodón cuya vida queda comprometida dado que en muchas de ellas están pendientes de pagar los préstamos con los que fueron adquiridas, y unas 20 industrias desmotadoras, cuyo futuro se jugaba en este envite y se ha perdido. España pedía que sólo un 20% de la ayuda fuera desacoplada para preservar así la producción y el tejido industrial, Fischler desacopló al final, nada menos que, el 65%. Se sabía que este porcentaje era letal, supone acabar con el algodón y su industria. Todo se resolvió tratando de favorecer a los países subdesarrollados que otrora fueron colonias francesas a costa de España. Y al tiempo, hacer un gesto a favor de la OMC. En la cumbre de Cancún hubo un profundo debate en favor del desmantelamiento de las ayudas de la UE al algodón, lo que era solicitado por unos pocos países productores de fibra, francófonos básicamente, y que hubiera perjudicado en gran medida a España dada su condición de mayor productor de algodón en la UE. Modificando la OCM Francia y Fischler lo consiguieron pero a costa de Andalucía y Extremadura. Recordar este caso es bueno para comprender cómo nuestros intereses agrarios se juegan día a día en el tablero internacional.

Estos temas debían ser estudiados en Hong- Kong, donde 148 estados miembros trataron de alcanzar algún tipo de acuerdo para avanzar en la liberalización del comercio mundial. Tres cuestiones se entrelazaban en estas negociaciones de amplia repercusión sobre la agricultura europea y mundial, por lo que no es de extrañar las grandes dificultades que este acuerdo encerraba. Tales cuestiones se refieren a una triple reducción: las subvenciones a las exportaciones, las ayudas directas que distorsionen el comercio mundial y los aranceles.

Parecía bastante probable que pudiera aceptarse por la UE una reducción paulatina, incluso acelerada, de las ayudas a la exportación siempre que otros países que lo practican procedieran de la misma forma. Pero no era fácil que todos aceptaran. De hecho tampoco esta solución suponía consecuencias tan favorables sobre los países pobres, muchos de cuyos productos no son exportables aún en ausencia de tales ayudas, por razones sanitarias, técnicas e incluso de regularidad en los suministros. Y al tiempo ¿Qué decir de las subvenciones encubiertas a través de Organismos públicos o para-públicos de exportación de ciertos países? ¿Acaso quienes piden la desaparición de las ayudas que practica la UE ofrecen reducir las suyas que se canalizan a través de este tipo de organismos?

En lo que atañe a las subvenciones a los agricultores hay que afirmar que el 90% de las ayudas a la agricultura europea hoy están desvinculadas de la producción, por lo que difícilmente puede aplicarse a éstas la calificación de distorsionantes del mercado mundial, que quizás lo eran cuando se inició la Ronda Doha hace cinco años, pero no hoy tras los cambios introducidos en la PAC.

Y respecto a los aranceles hay que comprender que si invocamos la pobreza para pedir la apertura total del mercado europeo al mundo más infradesarrollado, la propia UE ha señalado que los 48 países más pobres del planeta –incluidos 34 subsaharianos- exportan ya a la UE sin aranceles y sin cuotas. De hecho prácticamente las importaciones agrícolas procedentes de los países ACP no están sometidas a arancel alguno a su entrada en la UE o sometidas a un arancel prácticamente nulo.

La UE proponía allí una reducción del 60% en los aranceles más elevados y un tope del 100% en su arancel máximo. Se trataba de una oferta plausible y que bien modulada en el tiempo produciría efectos no demasiado perniciosos sobre la agricultura europea, abriendo más, sin embargo, sus mercados a países terceros. Y no hay que olvidar nunca que la UE es hoy un importador neto de productos agrarios, al contrario de EEUU.

Y, cuando estábamos en esto, aparecieron las multinacionales, las más grandes corporaciones del mundo, escribiendo a la OMC y pidiendo que hagan cuanto esté en sus manos para lograr un acuerdo pues sólo eso permitirá erradicar la pobreza. No deja de resultar sorprendente – o irritante- que tales multinacionales pretendan ahora que la agricultura europea se abra a los más pobres para que "los más ricos entre los ricos" -es decir las grandes corporaciones- encuentren así nuevos mercados donde instalarse y vender sus productos... para años más tarde deslocalizar sus instalaciones e implantarse allí donde la mando de obra es nuevamente más barata para repetir tal evolución una vez tras otra.

Pues bien la Ronda se dio una prórroga en Hong- Kong. Las discusiones no fueron fáciles. La gran acusada fue la UE, pese a que sus sistema de ayudas sea menos agresivo que el de EEUU, su agricultura esté menos protegida que la de este país, Noruega, Suiza o Japón y sea, además, un importador neto. La reunión se cerró con el acuerdo de eliminar antes de 2013 los subsidios a la exportación, cuestión que afecta más a la UE que a EEUU u otros pues es Europa la que aplica mayores subsidios a la exportación, concretamente, unos 5.000 Meuros que son recibidos, básicamente, por cereales, azúcar, lácteos y carnes de vacuno y porcino y fundamentalmente por Francia. Este simple acuerdo es el que permitió que la Ronda no fracasara, aunque no alcanzó los demás éxitos buscados.

Pero – no nos engañemos- un éxito notable en esta reunión hubiera significado que las cesiones agrarias habían ido tanto más lejos. Reducción o supresión paulatina de las ayudas a las exportaciones agrarias, rebaja de aranceles hasta el punto de que apenas sirvan más que como elemento estadístico de control aduanero, etc. no servirán para mejorar las rentas agrarias de la UE sino para lo contrario. Y no olvidemos que el sostén (ESP) a los productores agrarios de los diferentes países de la OCDE no pertenecientes a la UE es, en muchos de ellos, muy superior al del conjunto de la UE (33%). Así Islandia (69%), Japón (56%), Corea (63%), Noruega (68%) y Suiza (68%), aunque, ciertamente, cada país aplica sus ayudas en porcentajes diferentes según la modalidad de ayuda.

Dicha Ronda prosiguió en Ginebra en el pasado julio y fue cerrada nuevamente sin éxito pero, además, con un acentuado clima de derrota. ¿Razones? Han sido explicadas recientemente y las resumo seguidamente: China no necesita más liberalización comercial, está creciendo al 10%, con una participación decisiva en el comercio mundial y aparentemente no es una potencia agraria y en nada le afectaba el acuerdo. Lo mismo le sucede a India cuya economía crece satisfactoriamente, donde un acuerdo con liberalización industrial y de servicios podría restarle capacidad política para encauzar su desarrollo y no es un gran exportador agrícola, aunque tiene posibilidades en cultivos intensivos en mano de obra. Brasil que sí estaba muy

interesada en un acuerdo agrícola, no era algo muy apremiante pues sus exportaciones evolucionan correctamente y cada vez aumenta más su cuota en el comercio agroalimentario mundial. Además su potencial agrícola está desarrollándose ahora mismo a un buen ritmo.

EE.UU siempre mantuvo un interés limitado por la liberalización comercial y la gran presión de los *lobbies* agrícolas ha sido muy determinante para no ir más lejos. Quizás era la UE el más interesado en alcanzar un acuerdo, sobre todo los países del Norte, siempre dispuestos a sacrificar la agricultura de los países del Sur. Su oferta final era increíble, implicaba desmantelar sectores enteros y una pérdida de renta y puestos de trabajo en el sector agroalimentario realmente difícil de asumir.

¿Quiénes estaban, entonces, verdaderamente a favor? Sin duda los PMA, pero en realidad muy pocos de ellos tienen capacidad para competir en los mercados mundiales agroalimentarios más allá de lo que ya hacen, por el contrario, sus campesinos podrían sufrir las consecuencias de una liberalización total, sin obtener ventajas adicionales. Tan sólo los algodoneros de Mali, los ganaderos de Brasil o los arroceros de Tailandia verán con melancolía este resultado.

¿Beneficia este fracaso a los agricultores de la UE? Pues digámoslo sin ambages: sí. El éxito hubiera sido un comienzo del desmantelamiento de una serie de instrumentos propios de la PAC que ayudan a mantener las rentas agrarias y a conservar, por consiguiente, una cierta tasa de actividad agraria en los territorios y regiones de la UE y por consiguiente una vida rural activa. En suma, no creo que el conjunto de la sociedad europea quiera realmente desmantelar un sector estratégico... salvo que muchos consideren que la agricultura es algo ya del pasado y por tanto no debe ser considerada como estratégica.

5. Los nuevos problemas medioambientales derivados del cambio climático y de los recursos hidráulicos y energéticos

Otro factor mencionado antes como nuevo y condicionante de la evolución agraria de la vieja Europa y –no digamos- de España es el cambio climático. Desde hace unos años asistimos acongojados al azote de grandes huracanes cuya fuerza y frecuencia desborda lo hasta ahora conocido. También sufrimos aquí, en este año, en nuestra vieja España, la sequía más grave desde que disponemos registros estadísticos fiables. "Esto no pasaba antes" se dice, con razón. Pero lo peor es que la causa también está en la mente de todos: no es el azar, es el cambio climático. También asistimos a un debate agrario que se debilita día a día, con escasa razones, sin pensar en las nuevas funciones agrarias. Ambos debates –creo- se yuxtaponen.

Desde el punto de vista medioambiental es obvio que las dudas políticas –si las hubo- sobre el cambio climático, hoy han desaparecido. La realidad es demasiado testaruda como para ignorar las sequías y calores que todos sufrimos y cuya visión más realista ha quedado inmortalizada en la famosa foto de unas cataratas de Iguazú convertidas en modestos chorros de agua que dio la vuelta al mundo a fines de julio de este año o en el ritmo del deshielo de Groenlandia. La agricultura europea y entre ellas, con mayor crudeza si cabe, la española se enfrenta a temperaturas sin precedentes en los años de los cuales se guardan informaciones estadísticas veraces y a una falta de recursos hídricos por falta de lluvia o progresivo agotamiento de acuíferos no menos notable. Recientemente se ha reconocido (CEH del Reino Unido y Universidad Técnica de Munich) que España sufre ahora 23 días más de calor que hace tres décadas: la primavera se adelanta 2 semanas y el otoño tarda en llegar 9 nueve días mas.

La causa última de tal cambio es, sin duda, el modelo energético del planeta y las emisiones de efecto invernadero que parten del consumo de gas, petróleo, carbón, etc. en volúmenes nunca conocidos en el planeta. Un modelo que en España -dado el gran peso del petróleo y el gas, algo de hidráulica, eólica poca, fotovoltaica comenzando y biomasas y biocombustibles iniciando su proceso, aunque las tres últimas fuentes pulsando con fuerza- se ha hecho aún más emisor. Y un modelo que pone en cuestión, a la postre, los límites del crecimiento del planeta y la compatibilidad de ciertas tasas de crecimiento con el desarrollo sostenible de ciertas comunidades y del mundo entero.

Tres cuestiones me parecen cruciales a la hora de analizar, pues, la futura situación de nuestra agricultura: el agua, la contaminación por CO2 y sus sumideros debido a su encaje en el modelo energético español. Estas cuestiones, como se verá, son de gran relevancia para definir el nuevo rol de la agricultura en el futuro.

5. 1.- El agua

El agua dice Pindaro "es el más excelente de los bienes" a lo que Sócrates añade "es el bien de precio más vil". Ejemplo constante en los economistas clásicos de la diferencia entre valor y precio, hoy se ha convertido en virtud de su acentuada escasez en un bien de extraordinaria apreciación subjetiva y con precio de mercado creciente. 1/5 de la población mundial carece de agua potable y 2025 habrá 2000 millones que carecerán de agua para beber. La destrucción de los bosques es otro fenómeno de la misma naturaleza, cada año se tala una superficie forestal equivalente a dos veces Australia. Tanto más cuanto que la sequía se acentúa en todo el mundo y singularmente en España.

La acentuación de los rasgos de sequía es tan consustancial en España que nuestra población ha ido aceptando con más facilidad la realidad del cambio climático, pues es en el agua y su carencia donde los ciudadanos visualizan mejor dicho cambio. La RAE define sequía como "tiempo seco de larga duración" aunque nada dice del calor. Y es lo cierto que la sequía de este año, comparable sólo con las peores del siglo, está siendo muy larga y muy intensa, no llueve casi en ninguna parte de España y, además, viene acompañada por un calor infernal. Pues bien lo que el campo español está padeciendo este año no es sólo una pavorosa sequía, es un calor sofocante, agotador, que está agostando cosechas, todas, reduciendo las reservas de los pantanos al mínimo y amenazando así el riego de plantaciones permanentes y el abastecimiento normal de poblaciones.

Y cuando se viaja por España se observan las consecuencias en las tierras que se abren, se cuartean, en los remolinos de polvo que aparecen ya por todas partes, en el color del arbolado que día a día se tuesta más y más, en el marrón que comienza a dominar en ciertos parajes otros años verdes, aquí y allá las tierras aparecen calcinadas, las cosechas casi no se ven, y hasta en las plantas más resistentes a la falta de agua como el olivar, la viña o el almendro se aprecian los signos de la decrepitud anticipada.

Esto pone de manifiesto al menos dos cosas:

1°) Que nuestros secanos – superficie dominante en nuestra geografía agrariason extraordinariamente sensibles al cambio climático y que cualquier alteración del
equilibrio "agua-suelo- temperaturas" provoca una reducción de cosechas que puede
acabar con la existente y condicionar muy negativamente la de años próximos. Porque el problema no es solo que a la planta le falte agua este año. El problema es que
el año pasado ya recibieron las tierras españolas menos agua y con la sequía de este
se hace necesario lluvias en proporciones cada vez mayores para que el suelo recupere el nivel de humedad que tenía hace años. Lluvias que el cambio climático hace
menos probables, pues antes la sequía era interpretada como una fase negativa en un
ciclo constante y ahora se ve más bien como una alteración estructural del comportamiento del clima.

2°). Que nuestros regadíos, que saldrán mejor parados que el secano, obviamente, también están sufriendo por el descenso de los caudales de los ríos, que amenazan el llenado de embalses cuyos niveles están en cifras altamente peligrosas, sobre todo en las cuencas del Júcar (al 13,9% a 1.8.2006) y Segura (en 16 % en igual fecha, lo que significa "estar en lodos"), y las cuencas han pasado de unas reservas hidráulicas conjuntas de 66,1% en 2004 a 46,8% en 2006. E igual ocurre con las aguas subterráneas que, al tiempo que se provoca una oleada de perforaciones para poder hacer frente a la sequía, determina una sobreexplotación de límites insospechados.

Ya ha quedado enunciado antes que la competencia por el recurso agua por parte de las urbanizaciones, los campos de golf unidos a aquellas a través de los nuevos *resorts*, y los cultivos de riego constituyen el nuevo reto de la España actual. En ella parece como si la agricultura debiera ser postergada en parte por no ser signo de modernidad –como sí lo fueran los famosos *resorts*, por ejemplo- y en parte por la frecuencia con que se afirma infundadamente que las perdidas de agua en las canalizaciones son tremendas, cuando son aún mayores las de naturaleza urbana.

Ante estos hechos conviene reconocer ciertas realidades:

En primer lugar, que no hay país en el mundo que quiera mantener una sólida base de independencia que no cuente con una potente agricultura. Si en España no puede ser la de secano –y el cambio climático la está marginando aún más- deberá serlo la de riego. Y no olvidemos que las técnicas de riego por goteo son en términos de eficiencia más ventajosas que las lluvias. Por ello conservar la agricultura de riego no es signo de retraso cultural, sino al contrario de mantenimiento de una herencia cultural sin parangón que ha llegado hasta nuestros días.

En segundo lugar, el mercado reconoce vía precios al regadío unos valores que no aprecia en el secano. Hoy existen en España unos 3,5 M. has. de riego, de los cuales se aplican a herbáceos unos 2,2 M. has y a leñosos 1,2 M. has. Pues bien las tierras de labor de riego valen tres veces las de secano, los cítricos que sólo prosperan en riego valen cuatro veces lo que una ha. de labor de riego; una ha. de viñedo de riego casi duplica el valor de una de secano y lo mismo ocurre con las de olivar. Y lo que es más: desde hace unos años la tendencia en olivar y viñedo de transformación es orientar las plantaciones hacia sistemas de emparrado en riego no sólo por los mejores rendimientos, sino también por la seguridad en las cosechas, la reducción en mano de obra, la facilidad de manejo tecnológico y laboral del cultivo, la precisión en las aplicaciones a realizar, amen de la recolección mecanizada cuyos ahorros en costes no son menores y el alto nivel de control sobre la maduración, la aportación de fertilizantes y el control de la calidad de los caldos. El riego va ganando camino, pues, al secano. Y además estos sistemas de riego que hoy se imponen son altamente eficientes en el uso del agua de riego, por lo que sólo elogios pueden merecer.

Y en tercero: es tendencioso e injusto afirmar generalizando que la agricultura —así, como sector, toda- despilfarra el agua por ineficiencia en el uso, perdidas generalizadas, sistemas de riego anticuados, etc. Afirmar tal cosa cuando desde hace años los riegos se han ido profesionalizando y abandonando progresivamen-

te el riego a manta, para ser sustituidos por aspersión, goteros y otras formas más modernas, es cuanto menos injusto y no se corresponde con la realidad.

Si vivimos en un mundo global es porque basamos nuestra vida en el transporte de todo. Llevamos productos agrarios allí donde faltan, también las manufacturas, igualmente la energía eléctrica, el petróleo, las gasolinas o los gasóleos, no digamos el gas ... transportamos todo. Y probablemente tendremos que transportar agua de unos lugares a otros mediante trasvases y aprovechar, al tiempo, la que nos brinda el mar mediante desaladoras. Los trasvases van a ser "urgentemente necesarios" en muy poco tiempo y ,también, las desaladoras, sin olvidar el alto coste energético, medioambiental y económico de un m3 producido en desaladora o los problemas derivados de la salmuera.

Porque si se quiere que haya riego el coste del m3 para riego deberá ser posible en una agricultura competitiva, no estimado para excluir a la agricultura de riego del mercado. E igualmente la gestión del uso del agua en ciudades y agricultura. Todas las soluciones van a ser necesarias, pues cuanto mayor es el problema más intensas y diversas deben ser las soluciones. Canalizaciones que pierden agua en volúmenes hoy intolerables se dan en núcleos urbanos y en el campo. No hay excepción. Y los ciudadanos deber también ser educados en el uso urbano del agua.

Los arquitectos deben comenzar a diseñar las conducciones de agua de los pisos o chalets de otro modo, basados en el principio del ahorro de agua. No es lógico que cada vez que se acciona el mando de un inodoro se evacuen varios litros de agua pura, de agua apta para beber, para limpiar lo que no representa sino algo menos de uno. No es lógico que al tiempo se lancen al desagüe los litros de un lavabo tan sólo manchados de jabón, y no es lógico que lo mismo ocurra en un baño o una ducha. Tales litros (las "aguas grises") deberían ser los que —previamente almacenados y tratados- fueran usados para la limpieza de dichos inodoros. Y las lavadoras o friegaplatos no pueden ser máquinas altamente consumidoras de agua, pues en cada prelavado, lavado, aclarado, etc. lanzan litros y litros semilimpios al desagüe, cargados con un detergente que no vendría mal que fuera usado previamente en la limpieza de los inodoros. En suma todos — no sólo la agricultura- tenemos algo que hacer y en que contribuir a este ahorro necesario en los consumos de agua, que en nuestro país, se ha convertido en un recurso netamente limitativo de la actividad humana, como pronto veremos.

El agua es y será en España un bien escaso, incluso en años de lluvias. Aún más cuando, como ahora, los pantanos están muy por debajo del 45 % de su capacidad. Por eso su reparto, su distribución, debe basarse en criterios de eficiencia, solidaridad y racionalidad. Frente a ello sólo cabe un gran pacto de Estado sobre el agua. Tanto más cuanto que las decisiones que se adopten tienen un reflejo inversor muy superior a la duración legislativa de cualquier partido por muchos años que se supon-

ga pueda mantenerse en el poder. No puede continuar esta lucha que a nadie beneficia sobre el uso del agua, su reparto, la forma de obtenerla y la cuantía y forma de distribuirla. Cada día que pasa sin acuerdo prorrogamos todos un problema en lugar de acelerar una solución.

Cualquier reforma sobre el régimen del recurso deberá ser ejecutada a lo largo de varias legislaturas, con varios gobiernos que, normalmente, pueden ser de signo político distinto. De ahí la necesidad de un pacto, de una solución pacífica, urgente y duradera en el largo plazo sobre el tema, dirigido a combatir las causas estructurales, perfeccionando los sistemas de captación, embalse, riego, etc. reduciendo la evaporación (los israelíes lo hacen), aprovechando mejor las aguas sobrantes, y, sin ánimo de polémica, administrando con visión estatal e integradora el equilibrio interterritorial hidráulico de nuestra geografía.

Es una pena que lo que tantas veces se ha destacado a nivel internacional, que en el futuro las guerras por el agua, serán cada vez más frecuentes dado que el 90% de los ríos discurren por fronteras internacionales –suelen ser las fronteras naturales-y que la seguridad en el abastecimiento del agua es mas trascendente que la energética –no hay además sustitutivos del agua- lo comencemos a ver repetido a pequeña escala y con "guerras" administrativas entre CC.AA, guerras que parecían olvidadas desde el feliz hallazgo de las Confederaciones Hidrográficas debidas al genial Conde de Guadalhorce.

Cuando la Constitución proclamó el principio de solidaridad entre CC.AA en su artº 2 y atribuyó en su artº 140 competencias exclusivas al Estado sobre la "legislación, ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma..." (párrafo 22) sabíamos bien todos lo que estábamos escribiendo, la trascendencia de esas líneas y las razones por las que tales competencias se situaban a nivel central, en el corazón del Estado, no en otra parte. Y ahí deben seguir, dada la trascendencia del problema.

5. 2.- Los sumideros de CO2: el papel del bosque y los cultivos leñosos

Sin duda - ya ha sido comentado antes- el planeta está sufriendo un calentamiento acentuado cuyos efectos más inmediatos son la serie de huracanes inmensos y de gran violencia que el área del Caribe viene sufriendo pero cuya frecuencia e intensidad eran hasta ahora desconocidos y cuya causa está en la contaminación de diversa emisiones industriales, especialmente CO2. Ello ocasiona adversos efectos bien conocidos: aumenta la concentración atmosférica de dióxido de carbono y metano, también la temperatura media mundial especialmente en el hemisferio Norte; crecen los días de calor; son más frecuentes las sequías; se eleva la media mundial del nivel del mar; se reduce el espesor del hielo en los polos y la superficie de los glacia-

res alpinos; aves, animales marinos e insectos propios del Sur se desplazan y rehacen sus habitats en el Norte; se decoloran los arrecifes de coral más profundos,... Son resultados constatados por el "Tercer Informe de Evaluación del Cambio Climático" (PNUMA y OMM).

A ello no es ajeno, sin duda, el modelo energético mundial ni el nuestro en particular. Por lo que atañe al de España hay que considerar que –tomando 2004 como año medio- las energías renovables, todas, sólo contribuyen a la oferta de energía primaria con un modesto 6,88% y de cumplirse las previsiones del gobierno se duplicarían hasta la cifra de 12,10% para 2010 (Plan Energías Renovables y situación 2004-MIMA). Mientras que las fuentes de gas, petróleo no se reduzcan como principales fuentes energéticas nada podremos hacer. Y eso nos lleva al gran debate nuclear que desde siempre se quiere ocultar mientras en Francia (el gran país nuclear de Europa), Finlandia (desde hace poco) o China ya está en plena expansión. Pero lo que es evidente que los sucesivos *schoks* petroleros y nuestra alta dependencia en gas de zonas geoestratégicas altamente inestables nos obliga y con urgencia a definir un nuevo *mix* energético y caminar rápidamente hacia él.

Por otra parte los niveles de concentración atmosférica del CO2 vienen creciendo a lo largo de las últimas décadas de modo alarmante. Pero está demostrado que durante la estación de crecimiento vegetativo –primavera y verano- las plantas absorben más CO2 y la concentración atmosférica se reduce. Cuando hay incendios forestales las emisiones de CO2 crecen súbitamente. Y el aumento del CO2, incrementa la radiación y eleva la temperatura media global.

Hoy se estima que cada año se emiten a la atmósfera algo más de unos 7 Pg (petagramo, equivalente a mil millones de tm. de CO2) de carbono fruto del carbono fósil quemado (6 Pg) y de la deforestación (1,6 Pg), básicamente. Ese combustible fósil es, a su vez, aportado en un 44% por petróleo, un 25% por carbón y un 26% por gas natural. El 5% restante son energías eólicas, fotovoltaicas, biocombustibles, etc. Por quema de aquellos combustibles la emisión media de carbono a la atmósfera es de 1 tm. por persona y año. Es decir un 86% del carbono emitido cada año a la atmósfera es fruto del combustible fósil quemado y el resto consecuencia, básicamente, de la deforestación. Por la quema de petróleo, carbón y gas la emisión media de carbono a la atmósfera es, aproximadamente, una tm. por persona y año. Tal es el coste de nuestro alto nivel de desarrollo y consumo. Por eso la solución no es sólo emitir menos, es también absorber más emisiones.

De ahí la importancia de las buenas prácticas agrícolas y conservar la biomasa terrestre. Respecto a las primeras hay que consignar el creciente fomento de la agricultura extensiva (pero que sin ayudas ecológicas no podrá sobrevivir pues sólo los rendimientos económicos no la hacen rentable), el fomento de la forestación de tie-

rras (con un bajísimo presupuesto de las CCAA para cofinanciar con la UE los programas), la reducción de los abonos nitrogenados (en camino), la prohibición total de quemas de rastrojos y la necesidad de que las tierras agrícolas aunque no se destinen a la producción deban mantener unos criterios de ecocondicionalidad para percibir el pago único. Respecto a la conservación de la biomasa esta es esencial dado su alto contenido en carbono orgánico y del cuidado de la vegetación y los océanos que son los absorben parte de las emisiones de CO2. Sabemos que el hemisferio Norte absorbe más CO2 que el Sur. Se afirma que en Europa la biomasa absorbe entre el 7 y el 12% de las emisiones. El sumidero vegetal es, pues, de enorme consideración.

Todos estudiamos en el colegio qué era la fotosíntesis. Se trata de un proceso que realizan de modo natural las plantas por el cual transforman la energía solar que reciben en energía bioquímica, gracias a la clorofila, absorbiendo el dióxido de carbono y emitiendo oxigeno a la atmósfera. Así ha sido siempre desde el inicio de los tiempos. Pero esa función que realizan los campos cultivados o los bosques, privados o públicos, es espontánea pero no es gratuita, como lo fue durante siglos el agua, pese a su gran valor.

Hoy, el que la agricultura y los bosques sean un gran sumidero de dióxido de carbono no está compensado. Y sin embargo, si los agricultores no cultivaran olivos, viñas, naranjos, manzanos, etc. o no cuidaran y protegieran los bosques de su propiedad, tales sumideros desaparecerían de inmediato, agravando la situación actual. Sabemos que en Europa la biomasa absorbe entre el 7 y el 12% de las emisiones. El sumidero vegetal es, pues, de enorme consideración. Y no menciono la agricultura herbácea por considerarla prácticamente neutra en cuanto a su balance de emisiones, aunque altamente positiva como productora de remolacha, girasol, cártamo, etc. que son la base de los nuevos biocombustibles. Suecia y España son pioneros y el Plan francés de biocombustibles ahorrará el 5% de la contaminación causada por el transporte por carretera.

El Protocolo de Kyoto, nacido para combatir las emisiones de gases con efecto invernadero, fijó unos límites por países a sus propias emisiones y un mercado de compra- venta de derechos de emisión para que aquellas naciones que estuvieran sobrepasadas pudieran comprar a otras sus sobrantes de emisiones. Al mismo tiempo estableció la conveniencia de fomentar las actividades o fórmulas denominadas "sumideros" de CO2 que vendrían a aliviar, a eliminar u absorber parte del CO2 emitido a la atmósfera. Se habla de usar las viejas minas de carbón como sumideros. Pero el mejor sumidero hoy es la vegetación natural.

De hecho cuando el Plan Nacional de Asignación 2008-20012, en su epígrafe 3.F.c. "Potencial de absorción de los sumideros españoles en el periodo 2008-2012" sólo contabilizó "las actividades de forestación, y reforestación y absorción debida

a la gestión de tierras agrícolas y la gestión de bosques". Y ese potencial de absorción fue estimado en el 2% de las emisiones del año base. Es por ello que menciona como objetivo deseable: el "aumento de la superficie de bosque de nuestro país y el de las hectáreas sometidas a actividades agrícolas que aumente el carbono absorbido". Y concluye el epígrafe: "para potenciar la implicación de los diferentes titulares de las superficies potencialmente susceptibles de ser incluidas en este tipo de actividad es necesaria la existencia de incentivos para la realización de acciones que aumenten la capacidad de captación de carbono en los sumideros españoles".

Totalmente de acuerdo. Porque, si esto es así, que lo es: ¿Debe el agricultor /propietario forestal seguir manteniendo esta función regeneradora sin remuneración alguna? ¿Es lógico que lo que tanto vale en términos de supervivencia de la humanidad no sea correspondido con un precio remunerador? ¿Es racional que el que contamine pague y compre derechos de emisión pero el que "limpia", el que ayuda a eliminar el problema no sea debidamente compensado? ¿Acaso no deberían los agricultores-forestales percibir, de aquellos que emiten, la cantidad equivalente por lo que "su" sumidero vegetal absorbe? ¿O es que alguien cree que esos cultivos (almendros, nogales, avellanos, naranjos, olivos, viñedos, etc. etc.), esos bosques, están ahí, en el campo, al borde de nuestras carreteras por generación espontánea y su mantenimiento no tiene coste alguno?

Está abierto ahora un gran debate agrario – cumbre de la OMC - ya comentado en epígrafe anterior- que enfrenta, además de EEUU y la UE a países en vías de desarrollo, sobre la eliminación de ciertas ayudas a la exportación e incluso sobre la propia supervivencia de la PAC y sus fundamentos, pese a que tales ayudas representan menos del 0,5 % del PIB comunitario. Antes o después la presión de numeroso países hará que las ayudas actuales desparezcan y en ese momento el número de agricultores de una mitad de nuestro territorio, que hoy sólo sobreviven gracias a la ayuda, se reducirá vaciando así grandes zonas de nuestra geografía.

Por ello éste es el momento de abrir una gran reflexión sobre esta cuestión y replantearse el debate del futuro agrario sobre dos nuevos objetivos: la remuneración de las plantaciones leñosas o permanentes y bosques por su trascendente papel como sumidero de CO2 y la compensación de la agricultura herbácea como productora de materias primas (cebada, girasoles, colza, etc.) para la fabricación de biocombustibles, es decir como fuente de energías limpias y renovables, sustitutivas de las fósiles que son finitas. Estas serán unas nuevas funciones –no las únicas- de la agricultura europea del siglo XXI, que deben añadirse a sus funciones clásicas de productora de alimentos y materias primas, garante del paisaje rural y guardián de un patrimonio cultural que gozan todos pero que sólo cuidan y protegen menos de un millón de personas en toda España. Los agricultores que piden ayudas PAC por hacer

 o no hacer- lo de siempre, tendrían que demandar nuevas y más cuantiosas compensaciones por estas nuevas funciones fundamentales para el futuro de la humanidad. Es otro enfoque sobre el que meditar.

6. Del "intervencionismo de la agricultura" al "agricultor intervenido"

Y me gustaría acabar estas líneas, a modo de apostilla, mostrando otro profundo cambio acaecido de la mano de la PAC y que era desconocido hace veinte años. Cuando allá por los 90°, la nueva PAC comenzó a abandonar sus viejos esquemas para iniciar lo que, entonces, llamé PAC-II, hice notar que con los nuevos sistemas y dado que ya no era el mercado quien asignaba precios o rentas sino la Comisión merced a sus documentos, informes y estadísticas, aquellos que ella misma encargaba a las Administraciones nacionales y éstas a las autonómicas, el agricultor iba a devenir un *hommo burocraticus*, lleno de expedientes, folios, escritos, alegaciones, etc. Y ello le iba a privar de su función primaria: producir bien, el mejor, y con los mejores precios y calidades.

Desgraciadamente no erré. Poco a poco la nueva PAC ha ido estableciendo mecanismos de control: cuotas de leche, derechos de plantación en vid y olivar, ayudas a la ha. o a la UG primero, hoy el sistema de "pago único", demostración del cumplimiento de la ecocondicionalidad, acreditación de las variedades de trigo duro sembradas o de si el barbecho es tradicional o ecológico, examen sistemático de la base de datos SIGPAC y estudio de su coincidencia o no con la base de Catastro, discusión sobre si en la explotación existen zonas LIC o ZEPA, humedales, Red Natura 2000, inclusión o no y en tal caso qué derechos u obligaciones adicionales , que favorecen o perjudican –normalmente lo último- de las fincas o parcelas en Parques Naturales, coincidencia o no de las fichas existentes en las Consejerías de Agricultura con las dependientes de, por ejemplo, las Denominaciones de Origen, etc. Y no digamos si la maraña legislativa le afecta a una propiedad cinegética vallable con 500 has. en tal Comunidad Autónoma y prohibida con 999 has. en otras. Y ello sin entrar en los temas laborales –que dependen de otro ramo- pero que le pueden hacer enloquecer en una situación de ausencia de mano de obra fija o eventual con "papeles".

Cuando ingresamos en la CEE un agricultor o ganadero sólo debía preocuparse de producir bien, eficientemente y con arreglo a las normas sanitarias vigentes. Hoy debe seguir haciendo tal cosa, aunque con un sinnúmero mucho mayor de normas, pero además debe cuidar de mantener u archivo de su correspondencia con la Administración pues todos sus derechos se han complicado al límite. Si uno compara lo

que cualquier Administración exige respecto a un piso, apartamento o local con lo que la terrible administración agraria comunitaria/nacional/europea le demanda verá que aquella es de una enorme simplicidad respecto a ésta.

Las trabas para producir en cualquiera de los países que no mantienen un sistema de subvenciones – Australia, Nueva Zelanda, Chile, etc. - y que son altamente eficientes o en otros con una protección altísima y tan eficientes como los primeros, como EEUU, y las derivadas de la PAC y aplicadas en España son incomparablemente mínimas, reducidas, ... en perjuicio del agricultor/ganadero español.

Y así es cómo tratando de no ser intervencionistas en los mercados, no ser intervencionistas en la agricultura, en la actividad, hemos llegado a ser los más intervencionistas sobre los agricultores, sobre las personas que ejercen la actividad. ¿Es otro efecto secundario no deseado?...¿O sí?...

Bibliografía

ADAM, VALÉRIE. La reforme de la PAC de l'UE, ou l'evolutionnisme permanent du droit communitaire. L'Harmattan. Paris. 2001.

Comisión Europea. La situación de la agricultura en la UE. Informes de varios años hasta 2004.

El Estado del mundo. Ed. AKAL. 2005

Foro Agrario. Medios de producción agrícola. Mundi-Prensa. 2005

Foro Agrario. La política agraria en una España autonómica. Mundi Prensa. 2001.

FOUILLEUX, EVE. La politique agricole commune et ses reformes. L'Harmattan. 2003.

GARCÍA SANZ, BENJAMÍN. La sociedad rural ante el siglo XXI. Ed. MAPA. 1996

GEGOT, JC Y ROUSSET, G. L'UE à l'heure de l'élargissement. SCEREN. 2003.

LAMO DE ESPINOSA, J. La nueva política agraria de la UE. Ed. Encuentro. 1998

LAMO DE ESPINOSA, J. "Política de cambio para la agricultura". Debate Congreso de los Diputados. 6-7junio 1979. Ed. MAPA. 1979.

LAMO DE ESPINOSA, J. El regadío español en un mundo globalizado. Ed. Agrícola Española. 2001.

LAMO DE ESPINOSA, J. La Década perdida. Ed. Mundi-Prensa. 1997

Lamo de Espinosa, J. Contestación al discurso de ingreso de D. José Luis Díaz Fernández en la Real Academia de Doctores (Madrid. 2004).

LAMO DE ESPINOSA, J. La PAC en la Constitución Europea. ETEA. 2005.

LAMO DE ESPINOSA, J. El Estado de España (colectivo). Real Academia de Doctores. Capítulo titulado "La agricultura".. Ed. BOREALIA. 2005.

LAMO DE ESPINOSA, J. "La Reforma de la Política Agraria Común" (colectivo). Ed. Eumedia, 2006. Prólogo en colaboración con Carlos Buxadé.

LAMO DE ESPINOSA, J. "La agricultura española entre las subvenciones y la competitividad". Capítulo 11 del libro titulado "Las subvenciones agrarias a debate", editado por la Universidad Internacional de Andalucía (Baena), coordinado por Carlos Tió Saralegui. Ed. Akal. 2003.

LAMO DE ESPINOSA, J. "Transformación y modernización de la agricultura españolas: 1978-2003.)". Revista del Instituto de Estudios Económicos. Nº 2 y 3. 2004.

Lamo de Espinosa, J.- Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras sobre "España y la ampliación europea en una economía global". Barcelona 30.3.2005.

MAJONE, GIANDOMENICO. La Communauté europèenne: un Etat regulateur. Montchrestien. 1996.

MAPA. Anuarios de Estadísticas Agrarias de varios años (1980-2004).

NOEL, GILBERT. France, Allemagne et "Europe verte". Euroclio. 1995.

PMI.En una UE ampliada ¿puede haber igualdad entre los Estados miembros?. PMI.1996.

ROMERO, J.J., Los efectos de la política agraria europea. Intermon-Oxfam. 2002

Sanz Magallón, G. Agua-ocio-deporte. Ed. COEPA. Generalitat Valencia. 2004.

SANZ NOGUES, ANGEL B. Agua, sangre de la tierra. Ed. Col. Ing. Industriales. Madrid. 1963

SARTORI, G Y MAZZOLENI, G. La tierrra explota. Taurus. 2003.

TAMAMES, RAMÓN. Ecología y desarrollo sostenible: la polémica de los límites del crecimiento. Alianza Editorial. 1995.

TRIANTAFYLLOU, DIMITRIS. Le projet constitutionnel de la Convention europèen. Bruylant. 2003.

RAFAEL MUÑOZ RAMIREZ

Académico Correspondiente para Madrid

VEINTE AÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA

"Resultados derivados de la integración y limitaciones y oportunidades que llevó consigo"

Génesis y desarrollo del proyecto comunitario

Los antecedentes de la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea (U.E.), surgen, en la década de los 50, en torno al pensamiento de algunos políticos que propugnaban el diálogo y el entendimiento entre los países mediante la firma de tratados y acuerdos, a pesar de las posibles y naturales diferencias existentes entre ellos.

Pretendieron evitar nuevos enfrentamientos por motivos políticos, económicos, sociales e incluso históricos. No en vano debieron tener presente que entre 1870 y 1945 existieron tres confrontaciones bélicas. Todas ellas afectaron a Europa y las dos últimas al ámbito mundial.

Después de concluida la última contienda, aún continuaban en Europa los contenciosos territoriales de las cuencas del Rhür y Sarre que contienen importantes yacimientos carboníferos, y son sede de las grandes industrias siderúrgicas y de transformación del Benelux, Francia y Alemania.

En este tenso clima, el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schumann, propuso, el 9 de mayo de 1950, en un discurso memorable, la creación de una nueva Europa, invitando a Alemania y demás países que deseasen adherirse a compartir parte de su soberanía, a través de políticas sectoriales comunes, como gesto de conciliación y de encuentro en un ámbito de paz permanente.

Atendiendo a la propuesta de Schumann, otros dos políticos providenciales, Adenauer y De Gasperi, de nacionalidad alemana e italiana respectivamente, que compartían el conocimiento de la lengua alemana y las creencias cristianas, convinieron con él, la institución del Tratado del Carbón y del Acero que se conoce por su acrónimo CECA, con una duración pactada de 50 años que concluiría en 2002. A ese Tratado se incorporaron con carácter permanente los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo).

En el Tratado se declara que los seis países firmantes, sin renuncia a su soberanía, acuerdan ejercerla de forma conjunta. El documento introduce el propósito precursor de desarrollos posteriores de una mayor integración. Y así afirman que: "Esta propuesta establecerá los cimientos concretos de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz". El tratado, que se denominó de París, se firmó el 18 de abril de 1951.

En torno a la experiencia originada por la CECA se va fraguando una mentalidad supranacional de estrategias y defensa común de la que surgen otras organizaciones. Cabe citar: en 1952, el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, CED, por el que se creaba un ejército europeo, si bien no llegó nunca a su plena realización. En 1957 se firmaron los Tratados de Roma por los que se constituía la Comunidad Económica Europea (CEE) con el objetivo de formar una nueva unión aduanera y desarrollar un mercado común en el que se garantizara la libre circulación de personas, servicios, capitales y mercancías, especialmente agrícolas. Incluía la creación de una Política Agraria Común (PAC) destinada a incrementar el nivel de vida de los agricultores apoyando los precios agrícolas, la compra de excedentes y la protección de los productos comunitarios frente a importaciones a precios inferiores procedentes de otros países y que ha tenido gran importancia en el desarrollo de la Unión. Más tarde se constituyó también el EURATON para impulsar la investigación de la energía atómica y divulgar sus usos pacíficos. El Tratado de Roma fue ratificado por los países signatarios y entró en vigor el 1 de enero de 1952.

Posteriormente, para garantizar la libre competencia y evitar que los presupuestos nacionales alteraran este principio mediante la concesión de ayudas a sus empresas, se instituye el sistema de defensa de la competencia que llega a constituir un objetivo político fundamental después del agrícola.

Por los resultados y los logros conseguidos, y siguiendo las pautas señaladas por la unión de los seis, se incorporaron más tarde el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda que formalizaron su unión en 1973, formando la Europa de los nueve.

En diciembre de 1978, por iniciativa de los gobiernos de Francia y Alemania, se crea el Sistema Monetario Europeo con el propósito de regular la política de cambios de moneda, facilitar la reducción de la inflación e iniciar el camino para la integración monetaria. Entró en vigor el 13 de marzo de 1979 y su acuerdo más sobresaliente fue la creación del ECU (European Correncyo Unit), primera moneda simbólica, formada por la integración de las monedas de los paises miembros que serviria de moneda de cuenta en las transacciones financieras entre ellas.

Las tensiones derivadas de los enfrentamientos producidos por la crisis del petróleo promovieron nuevos impulsos al europeísmo naciente, ampliando el ámbito de sus competencias a la vez que se flexibilizaba el contenido de dichos acuerdos. También empezó a plantearse la conveniente ampliación a países del flanco sur de la Comunidad.

La ampliación hacia el sur se concretó en las adhesiones de Grecia, en 1981, y de Portugal y España, en 1986, con los que se alcanzó la Europa de los doce. La disparidad entre los niveles de renta de estos nuevos miembros y de algunos incorporados previamente como Irlanda, ya integrado, dieron origen al establecimiento y desarrollo de una de las políticas más importantes de la Comunidad: los llamados Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión que tanto han beneficiado a nuestro país.

En enero de 1987 entra en vigor el Acta Única que representa la primera modificación de los Tratados fundamentales: el de Paris de 1951(CECA) y los de Roma (CEE y EURATON). Este Acta fue incorporada como un tratado más a los acuerdos iniciales.

Estos nuevos planteamientos llevan a recuperar la idea de formar una Unión Económica y Monetaria. Esta fue creada finalmente en junio de 1988 con el objetivo de alcanzar la integración financiera de los países miembros mediante el establecimiento de una moneda común, el euro. Esta Unión también perseguía liberar las transferencias de capital, suprimir los bancos centrales y la concesión de créditos al sector público, y establecer cambios irrevocables de las unidades monetarias de los Estados miembros. El proceso se vio favorecido por el nuevo clima de colaboración surgido después de la caída del muro de Berlín y la consiguiente reunificación de Alemania. Todo ello llevó a plantearse la conveniencia de una Comunidad Económica Europea de mayor consistencia política.

En 1991 España, se incorpora al Acuerdo Schengen que crea un espacio común europeo que permite la supresión de fronteras, la seguridad compartida, la integración y la libre circulación de personas.

En 1992 el Consejo celebrado en la ciudad holandesa de Maastricht aprueba el nuevo Tratado de la Unión Europea, que modifica los anteriores y establece ambiciosos programas económicos y políticos. Como objetivo a medio y largo plazo, se establece para entrar en vigor el 1 de enero de 1999, una Unión Monetaria, nuevas políticas comunes: una ciudadanía europea, una política exterior y de seguridad común, así como la cooperación en el ámbito de la justicia y política interior. Establece criterios de convergencia en materias de estabilidad económica y monetaria y el estricto control de la inflación y el gasto público que los países habrían de cumplir con anterioridad a la fecha de su entrada en vigor. La voluntad de España de integrarse en esta Unión desde su comienzo, la llevó a adoptar una firme política económica para transformar sus indicadores principales hasta convertir nuestra economía en una de las más competitivas de la U.E.

El Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, completó importantes avances en el ámbito de los derechos de los ciudadanos, medio ambiente, sanidad, y cooperación en Política Exterior y de Seguridad y consolidó el proyecto de creación de la moneda única europea. En diciembre de 1992 se fijó el cambio de conversión de las monedas nacionales con el euro, que entró en vigor el 1 de enero de 1993, como moneda única de curso legal. Para los españoles 1 euro pasó a representar 166,386 de las antiguas pesetas.

En el marco de dicho tratado en 1993 también se crea el Fondo de Cohesión, para ayudar a los socios menos desarrollados de la Unión Europea a equipararse a los miembros con mayor nivel económico. En mayo de 1994 se reglamentó la aplicación de este Fondo, destinado a coofinanciar actuaciones relacionadas con el medio ambiente e infraestructuras de interés común que fomentaran la cohesión económica y la solidaridad.

La cuarta ampliación se produce en 1995 con la admisión de Austria, Finlandia y Suecia lo que eleva a quince el número de Estados Miembros. Sin embargo la nueva situación política de Europa tras la reunificación de Alemania y la desmembración de la URSS, motiva al inicio de los años 90 nuevas demandas de adhesión por parte de los países de Europa Central y Oriental, lo que aconseja convocar una Conferencia Intergubernamental para hacer frente a estos desafíos.

En 1997 el Tratado de Ámsterdam cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999, completó sus avances en los derechos ciudadanos y consumidores, medidas para la protección del medio ambiente, la sanidad, así como la cooperación en la seguridad, en la justicia y en la política exterior. Un sistema político-jurídico que ha de servir de referencia para la incorporación de nuevos miembros y aspirantes a su ingreso en la U.E.

En dichas normas se establece que los Estados miembros han de cumplir con los principios de democracia, libertad y respeto de los derechos humanos; un sistema básicamente de economía de mercado y la aceptación del conjunto de tratados y acuerdos vigentes.

La quinta, y última ampliación, por ahora, con diez nuevos miembros se decide en 1997 con el inicio de negociaciones para la adhesión de Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia, Malta y República Checa, como candidatos que reúnen mejor preparación. Posteriormente, en 1999, se autorizó el inicio de la negociación con Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumania. Así mismo se le concedió a Turquía el estatuto de candidato en el Tratado de Adhesión que fue firmado en Atenas en abril de 2003. Por su parte, Bulgaria y Rumania al haber acreditado reunir las condiciones para aplicar en su totalidad los compromisos adquiridos, ingresaran como miembros de pleno derecho el 1 de Enero de 2007, con lo que se llegará a los veintisiete estados miembros.

Para dar respuesta a la reforma institucional no abordada en el Tratado de Ámsterdam, se convocó una nueva reforma de los Tratados entonces vigentes, que se recogieron en el Consejo Europeo de Niza. Los nuevos acuerdos se plasmaron en el denominado Tratado de Niza que entró en vigor el 1 de febrero de 2003. En él se determinaban las reformas institucionales necesarias para acoger a los nuevos estados miembros. Con el fin de evitar el bloqueo de la decisiones que requerian la mayoria de los estados miembros, se acordo también un sistema de mayorias y minorias de bloqueo y la verificación demográfica.

El 1 de enero de 2002 se inicia la plena vigencia del euro como moneda única europea. Doce países se integraron totalmente en el sistema, entre ellos España. Se autoexcluyeron Dinamarca, Reino Unido y Suecia. Otros tres estados soberanos no pertenecientes a la U.E., Vaticano, Mónaco y San Marino utilizaron el euro. Caso curioso es el de Corea del Norte que desde 2002 ha sustituido en su comercio internacional el dólar USA por el euro.

El tratado de adhesión, una vez ratificado por los quince estados miembros y los diez nuevos adherentes, entró en vigor el 1 de mayo de 2004, con lo que se hizo efectiva la ampliación a veinticinco miembros de la U.E.

La integración política de la Unión culminó en el proyecto de la llamada Constitución Europea, iniciado en el año 2000 por la Conferencia Intergubernamental presidida por Giscard d'Estaing, con la participación de representaciones de todos los Estados miembros y de la Comisión. Se llegó, finalmente a, un polémico texto tras largas y difíciles negociaciones, que se aprobó por los jefes de Estado y Gobierno el 16 de abril de 2004. Se concedió un plazo hasta el 31 de diciembre de 2006 para la ratificación de los respectivos Parlamentos o bien, la

realización del referéndum popular para los Estados miembros que así lo eligieran.

La consulta popular fue la opción de España, Francia, Luxemburgo y Holanda. Fue positiva en España y Luxemburgo y rechazada por Francia y Holanda, lo que creó una grave crisis institucional aún no resuelta, a pesar de que en junio de 2006 el resultado global es de su ratificación por quince países, el rechazo de los dos citados y en situación de espera los ocho restantes.

El posicionamiento de Francia y Holanda supone, por su trascendencia, un freno al proceso de integración de nuevos países y la necesidad de negociar aquellos aspectos más controvertidos que, tanto los expertos, como la opinión pública, coinciden en considerar como el origen de este rechazo.

En cualquier caso la llamada Constitución Europea tardará un tiempo no previsible en llegar a establecer los acuerdos necesarios y entrar en vigor, aunque lo más probable sea que el documento final difiera del original promovido bajo el signo de la disconformidad.

Dificultades superadas para la incorporación de España.

La incorporación a la Comunidad Europea (CEE), hoy Unión Europea, constituye para nuestra patria el acontecimiento más importante de la segunda mitad del siglo XX, por lo que supuso formar parte de pleno derecho, de la organización supranacional de los países más importantes de un continente del que, por la historia y la geografía, nunca estuvo excluida.

Para ello, sin embargo, hubo que superar determinadas circunstancias y dificultades a los que es ineludible aludir.

En 1939, finalizada la contienda bélica que enfrentó a los españoles, la situación por la que se atravesaba requería afrontar con toda urgencia una serie de medidas de todo orden que hicieran frente a los muchos problemas existentes, agravados por la guerra mundial que privaba a España de un comercio internacional fluido e incluso amenazaba sus propias fronteras. Por añadidura se partía del hecho de que la situación económica de España con anterioridad a la contienda era la de un país eminentemente agrícola y con un sector industrial de escasa relevancia.

No obstante, a pesar de las escasas posibilidades disponibles para un país aislado internacionalmente, con medios de producción en su mayor parte destruidos u obsoletos, se pudo iniciar con gran voluntad y modestos éxitos un proce-

so para ir superando lentamente aquella situación con la esperanza de un futuro más halagüeño.

A la desfavorable situación descrita vino a añadirse en 1945, al finalizar la Guerra Mundial, que el régimen político instaurado fuera descalificado y que España quedara política y económicamente aislada, durante bastantes años, por las resoluciones condenatorias adoptadas por distintos organismos internacionales.

Así por el Tratado de Potsdam de 1945 quedamos excluidos de entrar en Naciones Unidas y en 1947 no pudimos beneficiarnos del plan Marshall. En 1948 y 1949 no fue posible entrar en la OECE, hoy OCDE, ni en el Consejo de Europa, y por supuesto acceder en 1951 a la primera de las tres Comunidades Europeas, CECA. En 1956 y 1957, tampoco en la Unión Europea Occidental UEO, ni por supuesto en el Tratado de Roma ni en EURATON, y por último en 1960 no pudimos participar en la EFTA, la Asociación Europea de Libre Comercio.

Para hacer frente a la situación se adoptó una estricta política autárquica, seguida también, por entonces, por algunos países europeos que permitió subsistir, crear empleo y lograr algunas mejoras en los sectores agrícolas, industriales, forestales y de obras hidráulicas.

Hasta la década de los años 50 no comienza una cierta evolución a favor del cese del aislamiento internacional al que estaba España sometida. El primer paso lo dio la ONU con su resolución de 1950 que revocaba la anteriormente adoptada en 1946 que excluyó a España del ingreso en la institución, al considerar que el modelo político entonces vigente no cumplía con los requisitos exigidos por los Estados fundadores.

Aquella resolución de 1.950 permitió la homologación de la política económica española en sus relaciones internacionales al conceder a los organismos de carácter técnico de cada país la autonomía necesaria para determinar las condiciones de admisión de nuevos miembros. El proceso de negociaciones no finalizó hasta el 14 de diciembre de 1955, con el acuerdo de la Asamblea General de incorporar a España como miembro de las Naciones Unidas.

Otro significativo paso se dio en noviembre de 1953, con los Pactos de Madrid, suscritos por el Gobierno Español y el de los Estados Unidos, que representaron un avance en política exterior y la aproximación a organismos internacionales al romper nuestro aislamiento.

El cambio del ambiente exterior se correspondía con la notoria transformación interior de una España subdesarrollada en un país con un nivel de desarrollo económico cada vez más cercano al de las otras naciones europeas. Este cambio, sin duda, favoreció su evolución política hacía unas instituciones democráticas y modernas. En este proceso tuvieron también fundamental incidencia tres importantes decisiones políticas:

- El Plan de Estabilización de 1959, cuyo objetivo fue sanear la economía y sustituir el intervencionismo estatal de la política autárquica mediante el ajuste de los precios y del cambio de la moneda (1 \$ = 60 pesetas), la liberalización de los intercambios y la apertura exterior de la economía. El inicio del Plan en 1960 coincidió con el acuerdo de la OCDE por el que España entró a formar parte de dicha organización y, con la publicación del informe del Banco Mundial sobre la situación de la economía española y las perspectivas favorables para su desarrollo. Ambos hechos, en unión de las ayudas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que empezaron a llegar, contribuyeron a la aceleración del desarrollo y mejoras registradas, en la década de los años 60.

Alcanzados los objetivos de las medidas de estabilización, surgieron los tres Planes de Desarrollo de los años 1964 a 1967, 1968 a 1971 y de 1972 a 1975, encaminados a orientar y planificar las actuaciones económicas, tanto sectoriales como territoriales.

- El "Ajuste de la crisis económica internacional", iniciada en 1973, que incidió acusadamente en la economía española a partir de 1975, coincidiendo con la transición democrática. La compleja situación que la crisis económica añadía a la situación política demandó la búsqueda del necesario consenso entre los partidos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones de 1977. Este se concretó en los denominados Pactos de la Moncloa, lo que permitió también el segundo ajuste posteriormente llevado a cabo, cuyas bases se recogieron en el "Programa Económico a Medio Plazo 1983-1986".
- La incorporación de España a Europa, deseada por la sociedad española y sus representantes políticos, se plasmó en el marco de los tres proyectos orientados a culminar el proceso de integración en el Mercado Común Europeo, el Mercado Único y la Unión Monetaria, anteriormente mencionados.

Una idea de las dificultadas existentes y de los progresos que se fueron produciendo, se deduce de comparar el Producto Interior Bruto por habitante, que en 1947 se fijaba en 343.613 pesetas y alcanzaba en el año 2000 a 2.376.936 pesetas, ambas cifras en pesetas constantes de 1995.

Con ello empezaba a realizarse el sueño de la europeización anhelada por tantos egregios españoles y que expresa bien la conocida cita de Ortega y Gasset "Si España es el problema, Europa es la solución".

El favorable cambio fue permitiendo la paulatina transformación de una España que consolidaba sus instituciones democráticas y que alcanzaba un nivel de desarrollo económico cada vez más firme y acorde con el logrado por las naciones europeas.

Con anterioridad a la Transición Política, hubo tres momentos cruciales en el proceso hacía la plena integración:

- La solicitud, el 9 de febrero de 1962, del Gobierno al Consejo de Ministros de la CEE manifestando la voluntad de España de formar parte del proyecto europeo del que anteriormente había sido excluido.
- La firma, el 26 de junio de 1970, del Acuerdo Comercial con el Mercado Común, hábilmente negociado por el embajador Ullastres. El acuerdo permitió superar el retraso de nuestros intercambios comerciales que registraban un elevado coste y que fueron significativamente atenuados a partir de su aplicación. Su firma confirmó a las autoridades comunitarias, la voluntad de España de integrarse en el Mercado Común.
- Petición del Gobierno Español al Consejo de Ministros de la Comunidad el 28 de julio de 1977, por la que se inicia formalmente el proceso de integración. Era la consecuencia de cumplir con uno de los requisitos imprescindibles para la adhesión: la existencia de un sistema democrático. El Gobierno dio gran impulso a los ajustes sectoriales, iniciándose las negociaciones el 5 de febrero de 1979 que se prolongaron durante siete años, para culminar, el 12 de junio de 1980, con la firma del Tratado de Adhesión.

Siete años de negociaciones que transcurrieron con un diálogo abierto y decidido sustentado en la adaptación de nuestra economía a la comunitaria y en las demandas de la Comunidad para establecer periodos transitorios en el ámbito de la producción agraria y pesquera. España, por su parte, solicitaba también periodos transitorios en áreas de la Unión Aduanera, monopolios y servicios, para alcanzar la integración progresiva de todos estos sectores.

Las negociaciones representaron un notorio sacrificio, pues las llamadas 'reconversiones' se hicieron mediante la reducción de la capacidad productiva de la siderurgia, minería y construcción naval; flota pesquera e imposición de cuotas a los productos agrícolas y ganaderos. Todo ello supuso la destrucción de empleo de un elevado número de trabajadores que fueron jubilados anticipadamente o quedaron en paro. De 1980 a 1985 el paro registrado pasó del 8,5 % al 17,7 % según la serie estadística elaborada por el Banco de España.

Por fin el 12 de junio de 1985, Portugal y España suscriben el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas, firmado simultáneamente en Lisboa y en Madrid. En la capital del reino se llevó a cabo con un acto solemne en el Salón

de Columnas del Palacio Real, con las intervenciones del Presidente del Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Secretario de Estado de Relaciones con la Comunidad, y en presencia de S.M. el Rey. Posteriormente se ratificó por unanimidad en el Congreso de los Diputados, y entró plenamente en vigor el 1 de enero de 1986.

Resultados de los veinte años de integración

La incorporación a la U.E. significó un hito en nuestra historia, tanto económico como político, y ha producido una serie de cambios en el modo de actuar de los españoles y en su manera de pensar que inducen a superar el viejo eslogan turístico 'Spain is different'. En cierto sentido podemos afirmar que también lo es respecto de sí misma para reflejar el cambio registrado entre la España de antes y la de después de dos décadas de permanencia en la U.E.

Diferente por las muchas modificaciones introducidas en el sentir de los ciudadanos y en los ámbitos sociológicos, políticos y económicos que intentaremos resumir en algunos aspectos.

Por lo que respecta a los dos primeros:

- La satisfacción de los ciudadanos de sentirse incorporados a una entidad supranacional en igualdad a los otros países soberanos de la Unión que facilitarán su unidad.
- La atmósfera de paz creada que imposibilita las contiendas bélicas entre los europeos.
- El fortalecimiento de sus instituciones, homologándolas en el ejercicio de las libertades ciudadanas y de la democracia interna.
- La aceptación de la reconversión de las estructuras productivas del sector industrial, agrícola y pesquero.
- La supresión de pasaportes y visados para las entradas y salidas entre fronteras comunitarias y el mayor grado de conocimiento intracomunitario.
- La mayor movilidad de los trabajadores para trasladarse a otros países de la Unión y emplearse con los mismos derechos que los ciudadanos residentes, sin la previa obtención de permisos de trabajo.
- La utilización del euro como moneda única ha reforzado nuestro sentido comunitario, eliminando los onerosos cambios de divisas anteriores.
- La europeización como dinamizadora de la consolidación de las instituciones democráticas y la superación así de un pasado caracterizado por inacabables conflictos internos. Muestra de la asimilación de Europa en nuestro

país, en el transcurso del tiempo, es el paso de su aceptación por la opinión pública de un 69 % en 1984 al 84 % en 2004.

En el ámbito económico:

- Se partía de una situación comprometida, ya que en 1975 la renta per cápita expresada en E.P.A. (estándar de poder adquisitivo) representaba el 79,4 % de la media de los países de la U.E. y en 1985, un año anterior a la adhesión, había descendido al 70,4 %. Diez años más tarde, en 1995 se recupera el nivel del 79,4 %.
- Entre las medidas que más impactaron en nuestra economía destaca, la implantación, desde el 1 de enero de 1986, del Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA, una figura impositiva típica de la U.E. a quien corresponde toda la normativa que establece las bases para la contribución de los países al presupuesto comunitario. Su entrada en vigor representó un gran esfuerzo por parte de todos sus gestores tanto públicos como privados.
- La adaptación de nuestra legislación a las "directivas" de la U.E., que significó en algunos casos la modificación, en gran medida, de las disposiciones en vigor. Entre otras, la supresión de los monopolios y de las autorizaciones previas para la instalación de industrias, la normalización del índice de precios al consumo, las encuestas de población activa, el nuevo arancel comunitario, la contabilidad nacional, etc.
- La cesión de soberanía propia a favor de la U.E., en determinadas negociaciones comerciales al servicio de una mayor capacidad de negociación con países ajenos a la Comunidad, como ejemplifican los tratados de pesca con Marruecos.
- El aumento de la participación española en empresas multinacionales de la U.E. para determinados proyectos: aeroespaciales, aeronáuticos, de investigación, etc.
- La supresión de las aduanas interiores y la adopción del euro como medio de pago que permitió la reducción de riesgos comerciales y de costes, la racionalización de la producción y la adaptación de sus economías de escala en un mercado potencial de 400 millones de europeos.
- La incorporación a la zona del euro, mediante el mantenimiento de una estricta disciplina monetaria y financiera, impuesta por la aplicación de los principios de estabilidad que elimina la posibilidad de recurrir a la devaluación de la moneda para corregir el rumbo de la política económica.
- La liberación financiera que permite un incremento en la inversión directa en el extranjero (IED) y pasa del 4 % en el periodo 1981-1985, al 24 % en

1986-1990, dando lugar a que la inversión exterior española supere al montante percibido desde 1986.

- Los intercambios comerciales con la U.E. experimentaron una notable variación. Las importaciones en 1985 representaron el 52 % y las exportaciones el 37 %. Cuatro años después se elevaron al 69 y 59 %, respectivamente. Y en el 2000 han llegado a representar, en su caso, el 71 y 64 %.
- La agricultura fue especialmente protegida mediante el PAC que tenía como fin mejorar el nivel de vida del medio rural, obtener alimentos de calidad a precios justos y preservar el medio rural. A esta finalidad se destinaron el Fondo de Garantía Agraria (FEOGA), y los otros tres Fondos, el FEDER de Desarrollo Regional y el FSE, Fondo Social Europeo, y el IFOP de Fomento de Orientación Pesquera. España ha recibido del PAC hasta 2003 unos 40.000 millones de euros.
- Por último, la acertada política económica mantenida por los gobiernos, desde nuestra integración en 1986, dio lugar a que España consiguiera un crecimiento del PIB hasta el año 2005 de 17 puntos porcentuales por encima del crecimiento medio del resto de los países integrantes de la Comunidad Europea, al pasar de 8.000 euros a 23.000 euros por habitante.

Con nuestra entrada, el 1 de enero de 1986 en la U.E., se inicia el periodo más sobresaliente de nuestro desarrollo. Destaca la percepción de fondos procedentes de la Comisión Europea, cuyo fin era contribuir a la financiación del desarrollo regional y ayudar con ello a conseguir una mayor cohesión económica y social.

Antes de cifrar las ayudas, parece de obligado cumplimiento formular un reconocimiento a la U.E. por la concesión a España de un total de 78.131 millones de euros a precios corrientes en términos netos, que según estimaciones autorizadas representan un valor del 0,8 % de nuestro producto interior bruto en cada uno de los años transcurridos desde 1987. (Si se valora en euros del 2004 la aportación neta sería de 93.350 millones de euros, unos 1,5 billones de las antiguas pesetas). Así mismo recordar el apoyo a estas políticas del entonces Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, y el esfuerzo asumido por el Canciller alemán Helmut Kohl, en febrero de 1988, cuando fue aprobado un importante aumento de los recursos comunitarios para financiar estas políticas con un necesario incremento de la contribución germana.

Por su parte los quince países de la Unión tuvieron también su favorable contrapartida al registrar un saldo a su favor en los intercambios de 205.000 millones de euros, en su mayor parte de Alemania y Francia.

El impacto producido en nuestro desarrollo económico, medido por el nivel de renta per cápita, según algunos analistas, puede verse en la evolución experimentada por este índice que, en 1986 era del 68 % de la media de los países comunitarios y actualmente se estima en el 89,6 % de la Europa de los quince (U.E. 15) y el 97,2 % de la de los veinticinco (U.E. 25), computando los últimamente admitidos.

El Banco de España ha informado que el incremento del PIB per cápita en el periodo 1990-2005 presentó el siguiente orden de mayor a menor: 1º Irlanda 177,8 %; 2º Luxemburgo 122,0 %; 3º Polonia 117,4 %; 4º Grecia 94,2 %; 5º España 93,6 % ... y la UE (15) el 51,8 %.

Con un PIB de 930.000 millones de euros en 2005, España se ha situado como la octava economía del mundo y una de las más dinámicas de Europa. No es sorprendente que las inversiones que, en su conjunto, se han recibido del exterior, en el periodo que estamos considerando, provengan en su 90 % de países de la U.E.

Para el periodo 2000 – 2006 se asignaron a España inicialmente 56.211 millones de euros de 1999. El 87 % de esta cifra, (48.304 millones de euros) se distribuyó de la siguiente manera: 11.160 millones de euros a los Fondos de Cohesión y 37.144 millones de euros a los Fondos Estructurales destinados a la promoción y desarrollo de regiones con retrasos estructurales. El montante de ambos Fondos equivalen a 8,1 billones de las antiguas pesetas.

Los Fondos permitieron la realización de nuevas estructuras, modernizar y mejorar las existentes y la creación de puestos de trabajo, con el consiguiente acercamiento a los estándares europeos.

La red de autopistas y autovías se han multiplicado al pasar de 2.000 kilómetros en 1985 hasta 10.000 en 2.002, lo que representa pasar del 1 % en 1985 al 6 % en el 2003 sobre el total de carreteras. El AVE, los aeropuertos de Madrid y Barcelona, el Metro de Sevilla, la Ciudad de las Artes de Valencia, la expansión del puerto de Las Palmas y otras obras públicas han sido financiadas con fondos procedentes de la U.E y el apoyo del Banco Europeo de Inversiones.

La aportación total de estos fondos a España se eleva a 55.400 millones de euros.

De ellos, los proyectos españoles a cargo del fondo de cohesión alcanzarán 12.147 millones de euros en el periodo 2000-2006, según previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda. La inversión total financiada con estos fondos ascenderá a 16.186 millones de euros dado que el importe máximo de la inversión que puede financiarse con esas ayudas europeas es del 85 %.

En el ámbito comercial, la apertura de los mercados entre los países de la Unión sin trabas ni aranceles, representó que para España la U.E. fuera el desti-

no del 75 % de sus exportaciones y a su vez el origen del 65 % de las importaciones.

En el ámbito social, los Fondos Sociales recibidos entre los años 2000 y 2002 permitieron ayudar a unos 16 millones de personas, siendo los principales beneficiarios los desempleados. Estas ayudas permitieron crear además unos 280.000 empleos anuales.

En el ámbito cultural se establecieron programas educativos LINGUA y ERASMUS, con intercambios y estancias entre los países miembros, que han beneficiado a alrededor de 180.000 alumnos. También en este ámbito se ha de incluir la financiación de varios proyectos de restauración del Patrimonio Artístico y Cultural, como el Patio de los Leones de la Alhambra de Granada, el Monasterio de Guadalupe y el Teatro Liceo de Barcelona, entre otros.

En el aspecto sanitario, el ciudadano español tiene la posibilidad de viajar a los demás países de la Unión Europea con la Tarjeta Sanitaria Europea, que asegura tratamiento médico y quirúrgico en cualquiera de ellos.

Cumplimiento de los grados de convergencia

Enumerado el destino de la mayoría de los Fondos Estructurales y de Cohesión recibidos, hemos de analizar la convergencia y los grados de cumplimiento requeridos para ser beneficiarios del Fondo de Cohesión desde su creación en 1993.

Se entiende por convergencia la aproximación del nivel de vida de cada uno de los cuatro países perceptores del Fondo de Cohesión al nivel de vida media de los quince países que formaban, entonces, la Unión Europea.

De los cuatro países nominados como beneficiarios de los Fondos de Cohesión, el grado de cumplimiento del proceso de convergencia difiere significativamente entre ellos. Irlanda ocupa el primer lugar, España y Portugal a continuación y Grecia en el último.

A estos efectos y para su determinación fue escogido como indicador el Producto Interior Bruto a precios de mercado (PIB pm) dividido por la población total de cada país, lo que empezó a utilizarse como PIB per cápita.

Desde 1987 España empezó a reducir su diferencial de renta per cápita con respecto al promedio de la U.E. expresado en PIB pm per cápita y, por tanto, el grado de convergencia, en más de 12,2 puntos porcentuales al pasar del 73 % al 85,2 % en el año 2003.

El favorable grado de cumplimiento por nuestra parte de los criterios de convergencia, es el resultado de la aplicación de una política económica, que originó los consiguientes efectos positivos:

- Control de la inflación y del equilibrio presupuestario.
- Ajuste de la productividad en horas de trabajo.
- Esfuerzo inversor del sector público en infraestructuras viarias y en transportes.
- Inversiones significativas en la modernización de las estructuras productivas.
- Inversiones selectivas en Investigación, Desarrollo y Educación.
- Crecimiento de los intercambios exteriores, con preferencia de los europeos, tanto en exportaciones como en importaciones.

El ingreso en la U.E. de los diez nuevos países no ha tenido ninguna repercusión, por ahora, sobre el montante de los Fondos Estructurales y de Cohesión asignados a España para el periodo 2000 al 2006.

Limitaciones y oportunidades que llevó consigo la integración

La comparación entre los resultados favorables que para España ha representado la incorporación a la U.E., a que hemos aludido anteriormente, con las limitaciones, por no decir inconvenientes, que también se han originado, que se enumeran a continuación, presenta un balance positivo en diversos ordenes, según opinión generalizada.

Cada uno de ellos supone un obstáculo para la autonomía de la anterior política económica, pero también abre nuevas oportunidades que pueden y deben ser aprovechadas.

- Las difíciles condiciones que hubo que aceptar en el proceso negociador de los sectores industrial, agrícola y pesquero.
- La pérdida, en alguna medida, de la capacidad de decisión en política exterior y de la soberanía casi total en políticas monetarias y cambiarias, así como las limitaciones derivadas de la obligación contraída de armonizar la política fiscal. Puede ser inconveniente pero también nos sitúa en línea con los demás países competitivos.
- La apertura de nuestros mercados a todos los productos procedentes de la U.E. sin trabas de ninguna clase ni pago de aranceles, motivó la concentración de las importaciones y exportaciones entre los países de la U.E. y la disminución del comercio con América, pero también proporcionó nuevos mercados.

- La obligación que tuvo el Estado español de privatizar su participación en empresas industriales y de servicios motivó la pérdida de dominios estructurales, si bien contribuyó a sanear su posición financiera.
- La concentración regional, que tiende a atraer inversiones y trabajo a los centros geográficos donde se localizan las regiones más pobladas, mercados tradicionales y fuentes de aprovisionamiento que cuentan con mayores medios, ha supuesto un desequilibrio inicial, pero ha dinamizado la instalación de empresas en el exterior.
- La libre circulación de capitales, que genera grandes negocios con posibilidad de elevar los precios y la creación de oligopolios, ha dado también a nuestras empresas una dimensión internacional que antes no tenían.
- La menor competencia de los españoles en el mercado de trabajo en relación con el resto de los países de la U.E. por su inferior preparación en el dominio de idiomas ha sido efectiva, pero ha proporcionado en las últimas generaciones un gran impulso en el aprendizaje de otras lenguas y la expansión del español.
- La desaparición de las monedas oficiales de los países de la UE, representó la eliminación de la peseta el 1 de enero de 2002, después de 134 años de vigencia. Hubo, desde luego, dificultades iniciales de adaptación, al tener que convertir euros a pesetas, con la percepción generalizada de un encarecimiento de la vida, pero simplificó e intensificó el turismo de y hacia España.
- La inadecuada decisión de que el billete de menor cuantía sea de 5 euros y la moneda metálica hasta de 2 euros, cuando en los EEUU mantienen los billetes de 1 dólar. Este hecho ha desorientado a las economías familiares al estar en circulación la moneda metálica de 2 euros, con un contravalor de más de 333 de las antiguas pesetas. Su contrapartida es la exigencia, cada día mayor, a la Comisión Económica Europea para que se emitan billetes de 1 y 2 euros, sin que hasta el momento se haya determinado nada al respecto.

Aportaciones de España a Europa

En los veinte años de permanencia en la U.E. España ha sido uno de los países miembros más activos para promover nuevas iniciativas, tales como:

- Impulsar el proyecto de establecimiento de medidas con la Euro Orden y la lista europea de organizaciones terroristas, aprobada a finales del 2001.

- Creación de un espíritu acorde con la ciudadanía europea.
- Propugnar una Europa más social compatible con su desarrollo económico y la estabilidad social.
- Liderar iniciativas en el marco del "Proceso de Lisboa" para impulsar las reformas económicas y de cohesión de Europa y el esfuerzo en I+D.
- Apoyar iniciativas en un "Espacio de libertad, seguridad y justicia" con el objetivo de llegar a la estabilidad en la cuenca mediterránea e intensificar la cooperación con países del norte de África.
- Participar en la mediación activa en el proceso de paz de Oriente Medio y en el denominado "Proceso de Barcelona".
- Impulsar con el desempeño de un papel comprometido el proceso de ampliación y profundización del proyecto europeo apostando por una Europa más fuerte, más unida y más solidaria.
- Contribuir, con la respuesta positiva del 76% del voto emitido, al referéndum de consulta sobre la aprobación del Tratado Europeo del 20 de febrero 2005. Encuestas posteriores al voto negativo de Francia y Holanda disminuyen, sin embargo, estas apreciaciones hasta un 60 %.

La U.E. 25 y España

España seguirá siendo perceptora neta de Fondos de la U.E. en el periodo del 2007 al 2013 pero una vez consumada la integración de los países que forman la U.E. 25, y finalizada en 2006 la percepción de las aportaciones ya acordadas de Fondos a España, las asignaciones futuras disminuirán significativamente.

Los diez nuevos países cuentan con un PIB pm per cápita, inferior a los que formaban la U.E 15, con excepción de Eslovaquia y Chipre, que a su vez lo tenían superior a los de Portugal y Grecia.

A consecuencia del menor PIB pm per cápita de los nuevos países, el PIB pm per capita de los 25, según estimaciones del año 2003, disminuye de 23.935 unidades a 21.848 unidades PPC. Con ello el PIB pm per cápita español presenta un virtual aumento del 84,5 % al 92,6 % de la media de la U.E. 25, sin que en realidad su cuantía haya variado. Según recientes informaciones de la CEOE este último porcentaje se estima ya en el 99,2 %.

La mejora es más aparente que real, pero también sitúa a España por encima del umbral de los índices de convergencia que establecen el derecho a percibir los fondos de convergencia en la U.E. 25 con la consiguiente menor percepción de los mismos.

Para conocer con mayor rigor la variación real de nuestro PIB pm per cápita debemos seguir contemplando como referente la comparación con los países que formaron la U.E. 15. De no hacerlo así, la información que se obtuviera estaría distorsionada.

Por la información disponible, España percibirá en el periodo 2007-2013 un saldo neto de 9.000 millones de euros, cifra que comparada con la percibida en los seis años anteriores representa una sensible reducción.

El reconocimiento de que las ayudas percibidas en lo años 2000 a 2006 han constituido un elemento dinamizador del desarrollo de nuestro país constituye un antecedente obligado, por otra parte, a tener en cuenta para la adopción de medidas adecuadas que permitan paliar el efecto negativo de su reducción a partir del 2007, coincidiendo con una coyuntura y una situación internacional menos favorable.

Ello no debe impedir la consideración de que tales medidas constituyen una solidaria aportación de fondos a los nuevos países del Este que parten con un menor nivel de renta.

Balance Financiero

El balance financiero entre la UE y España, es decir la diferencia entre su contribución y lo que la UE le ha proporcionado a través de los diferentes fondos ha sido ampliamente favorable a España. Así, desde el año 1986, cuando se incorpora como miembro de pleno derecho hasta el 2005 inclusive, contribuye al sostenimiento de la UE con 117.657 millones de euros, en tanto que recibió asignaciones de fondos para el cumplimiento de diversos programas y objetivos por un montante de 211.007 millones de euros. La diferencia entre ambas cifras representa un saldo favorable a España de 93.350 millones de euros, equivalente a algo más de billón y medio de pesetas.

La contribución de España ha ido creciento paulatinamente de forma que ha pasado de 1.451 millones de euros en 1986 a 9.854 millones de euros en 2005, lo que significa que nuestra aportación se multiplicó por 6,7, en tanto que los programas financiados por la UE que en 1986 fueron de 1.341 millones de euros pasaron a ser 15.330 millones de euros en 2005, es decir que en igual periodo se multiplicaron por 11. Pese a ello, a partir del año 2003 se observa como la diferencia entre contribuciones a la UE y aportaciones a programas se viene redu-

ciendo. En el año 2003 el saldo favorable a España fue de 8.596 millones de euros y se redujo a 6.904 millones en 2004 y 5.476 en 2005. En el año 2006 la previsión es de un saldo favorable de 5.540 millones de euros.

Diversos argumentos permiten deducir que el saldo favorable a España irá disminuyendo paulatinamente de manera que, al término del nuevo periodopre-supuestario que comienza en 2007 y termina en 2013, el saldo se habrá reducido significativamente. La entrada de nuevos países miembros como indicadores económicos inferiores a los que ya se han aludido, dará lugar a que las subvenciones a programas de cohesión y reformas estructurales se desvíen hacia esos nuevos miembros. Por otro lado, la progresiva mejora de nuestros indicadores económicos, el PIB y la RNB (Renta Neta Bruta), que constituyen las principales bases para la determinación de las aportaciones al fondo común de la UE, obligarán a mayores aportaciones por nuestra parte y a que la diferencia entre aportaciones y programas se vayan paulatinamente reduciendo.

En el presupuesto de la UE para el periodo 2007-2013 ya aprobado, se asignan a los programas para España de los Fondos de Cohesión y Estructurales una financiación de 35.216 millones de euros, 13.088 millones menos que en septenio 2000-2006. Para el año 2007 el Presupuesto del Estado prevé un saldo financiero favorable a España de 3.900 millones de euros, por lo que no es aventurado deducir de ello que, en el año horizonte 2013, posiblemente se haya alcanzado no sólo el equilibrio financiero sino el que se haya convertido en país que aportará fondos.

Consideraciones finales

Nuestro favorable nivel de vida y desarrollo podemos concretarlo en dos de las más significativas informaciones del año 2005, dadas a conocer recientemente. Estas son el incremento del 3,4 % del PIB, que duplica al de la Unión Europea, y la creación de cerca de 900.000 nuevos puestos de trabajo, que han reducido la tasa de paro por debajo del 9 %.

Constituyen, por el contrario, factores de riesgo a tener en cuenta para su atenuación y en su caso resolución, evitando con ello los posibles deterioros de nuestra situación actual, los siguientes:

- Evitar déficit en los presupuestos del Estado tendiendo a cifrarlos con un superavit.
- La elevada inflación, situada en más de un punto por encima de la de la U.E., que tanto daña a los más desfavorecidos y a la economía en general.

- La elevada dependencia del exterior de las fuentes de energia.
- El insuficiente apoyo al desarrollo de las energías alternativas y sustitutivas.
- La pérdida de competitividad de los productos de fabricación nacional en general, que desde 1999 ha disminuido 8 puntos en términos del IPC.
- La necesidad de mejorar las cuentas del Sector Público, incluida la de la deuda de todas las administraciones, limitando el endeudamiento desproporcionado de las Comunidades y Municipios.
- El incremento de las dotaciones de I+D que en la actualidad se sitúa en el 1,07 % del PIB, mientras que en la UE 15 es del 1,9 % y en la OCDE del 2,26%.
- La potenciación tecnológica y la modernización de nuestra industria posicionada por debajo de la media de la U.E. 15.

Se ha de aludir también como complemento de lo anteriormente considerado, alguno de los factores de riesgo de carácter internacional que pueden incidir en el futuro. De estos pueden citarse:

- El importante crecimiento constante del precio de los productos energéticos.
- La globalización de la economía y los efectos que se derivan tanto a la industria como al comercio internacional que exigen con urgencia la adopción de políticas acordes con la nueva situación.
- La deslocalización de plantas de producción industrial hacía países con menores costes salariales.
- El atraso de Europa en la evolución de las ciencias y tecnologías punta, frente al impulso americano, japonés e indio.
- La inmigración, que si bien aporta mano de obra a sectores que la demandan, crea problemas de integración y desequilibrios sociales, al no ejercer de forma coordinada su control y regularización las autoridades europeas.

Enunciados algunos de los problemas que necesitan ser abordados por parte de nuestros gobiernos, empresarios y mundo laboral que, por supuesto, en ello pondrán toda su voluntad y medios posibles, me viene al recuerdo reciente un escrito de Canovas del Castillo encontré en mi deambular de lector y que creo viene bien a la ocasión histórica en que nos encontramos:

"La política es el arte de realizar en cada momento de la historia aquella parte del ideal que las circunstancias hacen posible"

ALDO OLCESE SANTONJA

Académico Numerario

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN FINANCIERA VEINTE AÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Introducción

Al tiempo en que se daba el paso trascendental para la construcción del mercado único de la adopción del euro como moneda única europea, la Comisión Europea puso en marcha el Plan de Acción para los Servicios Financieros -PASF-(mayo de 1999) que propone la aprobación de un conjunto de medidas a culminar antes de 2005, para alcanzar los siguientes objetivos:

- (i) instaurar un mercado único de los servicios financieros al por mayor,
- (ii) hacer accesibles y seguros los mercados al por menor y
- (iii) reforzar las normas de control prudencial.

En definitiva, dichos objetivos buscan, de nuevo, el fin último de integrar los mercados de servicios financieros europeos. En esta ocasión, sin embargo, este fin de índole financiera se justifica en un objetivo estratégico ulterior, que se basa en la evidencia empírica y académica que destaca la importancia del desarrollo financiero como factor condicionante del crecimiento económico. El objetivo es alcanzar elevadas tasas de crecimiento y de creación de empleo en la Unión Europea.

Así, en las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, se destaca esta idea bajo el epígrafe *Mercados financieros eficaces e integrados*:

"Los mercados financieros eficaces y transparentes alientan el crecimiento y el empleo mediante una mejor asignación del capital y una reducción de sus

costes, por lo que son de vital importancia para la promoción de nuevas ideas, el apoyo a la cultura empresarial y el fomento del acceso a las nuevas tecnologías y su utilización. Es fundamental explotar el potencial del euro para aumentar la integración de los mercados financieros de la Unión."

En consecuencia, la construcción de un mercado de capitales y de servicios financieros integrado y eficiente aparece como un objetivo instrumental dirigido a alcanzar el objetivo estratégico de convertir la Unión Europea 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. Se trata, en suma, de favorecer el crecimiento económico y la generación de empleo mediante la eficiencia, la competencia y el desarrollo financiero para otorgar a las empresas mejor acceso a la financiación de sus proyectos mediante deuda o recursos propios. Este es el verdadero objetivo.

Igualmente, el informe final del Comité de Sabios presidido por Alexandre Lamfalussy presentado el 15 de febrero de 2001, ratificó el punto de partida del PASF. Según se expresa en el Capítulo I del informe, un mercado financiero europeo integrado, en el que se reduzcan las trabas administrativas y el proteccionismo, producirá importantes beneficios al desarrollo económico europeo. Beneficios de carácter microeconómico -reducción de los costes de financiación, más eficiente asignación de capital desde los ahorradores hacia las inversiones productivas, mayor oferta de productos y, por tanto, más posibilidades de elección para los ahorradores, o menores costes de liquidación y compensación en las operaciones transfronterizas-; pero también de carácter macroeconómico -incremento de la productividad del capital y del trabajo, mayor crecimiento del producto interior bruto y de la creación de empleo-. El informe añade que los beneficios deben ser medidos y hechos públicos, porque así se incentivarán las reformas y el progreso.

Deficiencias del PASF detectadas hasta la fecha

Aunque como se ha indicado con anterioridad nos encontramos en una fecha demasiado temprana para valorar, con la suficiente perspectiva, el adecuado funcionamiento del PASF, existen datos e indicios suficientes que nos muestran algunas ineficiencias al día de hoy que, de no superarse o resolverse, podrían lastrar todo el proceso o invalidar algunos de sus resultados.

Por una parte, existen aspectos estructurales del PASF que la industria y las propias instituciones europeas perciben como manifiestamente mejorables. Por otra, hay ineficiencias concretas que se ponen de relieve en sectores específicamente problemáticos. Para este segundo grupo de ineficiencias detectadas hasta la fecha, se proponen unos indicadores que permitan verificar, con carácter periódico, si los esfuerzos futuros por parte de las instituciones europeas y locales redundan en su mejora o erradicación.

Aspectos estructurales susceptibles de mejora

El exceso de regulación producido por el PASF

La enorme actividad normativa enmarcada dentro del PASF para su culminación en la fecha inicialmente prevista, ha ocasionado una importante acumulación de normas europeas. Es más, una buena parte de la industria estima que nos encontramos ante una situación de sobrerregulación.

La gran "densidad regulatoria" que se ha producido en un corto periodo de tiempo ha supuesto elevados costes de adaptación a las nuevas normas y, como consecuencia de ello, un aumento de los riesgos de incumplimiento. La nueva regulación es tan extensa y novedosa que corre el riesgo de ser incumplida en ocasiones, por el simple hecho de su desconocimiento.

Recordemos, a título de ejemplo, que sólo en el ámbito de los mercados de valores, tres Directivas de capital importancia se encuentran en plazo de transposición en los Estados miembros. En efecto, la MiFID, la Directiva de Transparencia y la Directiva de OPAS se encuentran en plazo de transposición. El esfuerzo regulatorio y de cumplimiento normativo por parte de los agentes financieros para adaptar su funcionamiento a tales Directivas será muy considerable. No menos cuantioso es el coste económico de implementación por parte de las entidades financieras de algunas Directivas. Así, la industria de valores ha cifrado en varios millones de euros el coste de las transformaciones de carácter material (aplicaciones informáticas, etc.) para hacer frente a las nuevas normas de mejor ejecución y pre/post transparencia contenidas en la MiFID.

Tal y como indica el Comité Económico y Social Europeo (en adelante, CESE) en su Dictamen del Libro Verde sobre la política para los servicios financieros (2001-2010) "es necesario estudiar y evaluar las iniciativas precedentes, y toda nueva iniciativa deberá llevarse a cabo con precaución y teniendo debidamente presentes los puntos de vista de los consumidores. Los análisis de costes y beneficios deberán pasar a ser automáticamente un componente integral de la nueva legislación [...]".

En la misma dirección, las aportaciones recibidas del sector asegurador por el Análisis señalan que, según su experiencia, la intensidad regulatoria no es necesariamente el camino para la consecución de los objetivos que el PASF se ha marcado. Su demanda es clara; abogan por una «pausa normativa». Por ejemplo, en relación con la Directiva sobre mediación, la industria considera que la regulación *per se* de las actividades transfronterizas y el desarrollo de la actividad financiera, no conduce ni mucho menos a una «euroglobalización» de los sectores. Lejos de ello, la consecuencia de alguna de estas iniciativas es una *plus-regulación* a la que ahora los Estados miembros deben adaptarse, cada uno a su ritmo y dentro de sus capacidades.

Sus comentarios van más allá de poner de manifiesto la necesidad de unas «vacaciones regulatorias», y llegan a sugerir que lo racional sería abordar un proceso de reducción de normas en dicho sector. El propio *Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors* (en adelante, CEIOPS) ha reconocido que la competitividad de la industria aseguradora europea está afectada por su excesiva regulación. No se trata, por lo tanto, en su opinión, de responder a los desajustes o carencias de la regulación actual, sino de hacer frente a sus excesos; de revisar la normativa desde el punto de vista de las constricciones a la competitividad sectorial, algo que el CEIOPS, también reclama al referirse a la «consistencia y uniformidad» en la transposición de las medidas de los Niveles 1 y 2, que considera debería cumplir con dos criterios:

- La demostración fehaciente, en cada caso, de que la regulación comporta un beneficio en términos de competitividad y eficiencia.
- El concurso de aquellos servicios de la Comisión que deben entender de seguros (DG Mercado Interior) en el diseño de normas que afecten al sector.

Esta opinión del sector asegurador es, asimismo, el sentir generalizado de la industria en el sentido de que las cargas derivadas de este exceso de legislación están teniendo efectos, incluso, contraproducentes. Por ello, resulta fundamental tender hacia una legislación más reflexiva, aprendiendo de los errores pasados e incluso, dejando un mayor espacio a la autorregulación. No ha de olvidarse que el objetivo último debe ser que todas y cada una de las medidas integradas dentro del PASF redunden en la integración del mercado financiero para favorecer el desarrollo económico.

Defectos de técnica legislativa

Entre las críticas de técnica legislativa que se hicieron inicialmente al procedimiento Lamfalussy, destacaron dos que no se han llegado a superar, a pesar de los esfuerzos de los últimos años. La primera crítica consiste en la falta de una regulación codificada que contenga los principios y reglas fundamentales de la regulación europea. Por ejemplo, en el ámbito de la legislación de valores se echa en falta una especie de ley general de valores europea, aunque algunas normas sectoriales, como la MiFID, tienen una vocación amplia y tratan de extender sus reglas más allá de su estricto ámbito, lo que las dota de un alcance más general.

La segunda crítica es la falta de una clara distinción entre el contenido de las normas de Nivel 1 y de Nivel 2. Este problema se ha detectado en el desarrollo de numerosas normas europeas como, por ejemplo, en las Directivas de Transparencia y de Abuso de Mercado. Estas críticas no son meros discursos teóricos de estudiosos del Derecho, sino que plantean, habitualmente, problemas prácticos de difícil solución.

El elevado tiempo de concreción de las medidas de Nivel 2 del Procedimiento Lamfalussy

El propio CESE en el Dictamen sobre el Libro Verde ha puesto de manifiesto ineficiencias importantes en este procedimiento: "también debe cuestionarse la eficiencia y rapidez de este proceso [Lamfalussy]. Así, es posible que la actividad legislativa no gane tiempo ni efectividad puesto que la consulta exigida por las medidas de aplicación influye en los plazos para llegar a un acuerdo sobre el paquete final. [...] Además el CESE alberga dudas a la hora de expresar su apoyo a la aplicación del proceso Lamfalussy en lo relacionado con los servicios financieros al por menor si ello pudiera llegar a cuestionar las competencias discrecionales de los Estados miembros en el ámbito de la protección del consumidor".

El anterior comentario del CESE es de vital importancia ya que pone de manifiesto que la concreción de las normas marco sufre retrasos notables y, lo que es más importante, parece reivindicar el mantenimiento de ciertas competencias para los Estados miembros.

Es cierto que, en la práctica, buena parte de estos retrasos se debe a los amplios procesos de consultas que se abren en la elaboración de cada norma, lo que parece adecuado. También se debe a la búsqueda permanente del compromiso unánime de todos los participantes en los comités de desarrollo normativo de Nivel 2, sobre los diversos temas controvertidos que, normalmente no han sido resueltos en el Nivel 1 y que pueden plantear particulares dificultades en relación con mercados no normalizados. A la vista de la participación de los nuevos Estados miembros, sería recomendable que para las decisiones más relevantes bastara con el acuerdo de una amplia mayoría en los comités.

El escaso margen para la autorregulación

El exceso de regulación señalado anteriormente y el escaso margen que se ha dejado para la autorregulación a través de códigos deontológicos de los propios agentes del mercado, puede llegar a constituir un obstáculo para el adecuado funcionamiento de los agentes económicos necesitados de normas flexibles capaces de adaptarse a un entorno muy cambiante.

Compaginar la regulación tradicional con una autorregulación responsable de los agentes del mercado no es tarea sencilla, pero en determinados ámbitos hubiera sido más oportuno que la regulación hubiera fijado unos principios básicos y fueran los propios participantes y usuarios los que hubieran desarrollado y adaptado a las prácticas del mercado dichos principios o normas marco.

Esta observación cobra aún más peso debido a que el recurso a la autorregulación ha sido aceptado en dos ámbitos muy concretos: la actividad de los periodistas financieros que hacen o difunden recomendaciones de inversión y la actividad que desarrollan las agencias de calificación crediticia o *rating*.

Dado que la autorregulación puede suponer, en algunos ámbitos, la pervivencia de reglas corporativistas que encierren obstáculos para la integración de los mercados, su defensa sólo se predica para el desarrollo de reglas en aquellos mercados o sistemas en los que su reconocimiento no impida la libre prestación o la libertad de acceso de los demás participantes.

La escasa participación de la industria española

Hay que señalar la escasa participación durante el debate normativo de la industria española. Aunque el proceso de producción de normas contemplado en el PASF incluye un elevado grado de transparencia y audiencia pública de los interesados (hasta el punto de que el CESE llegue a considerar que dicho proceso de consulta es excesivamente prolongado), lo cierto es que este objetivo requiere de un esfuerzo importante por parte de numerosas instituciones, y los recursos dedicados para estos fines son, por lo general, bastante escasos en nuestro país.

Dada la importancia que tiene en el proceso de elaboración de las normas una adecuada participación de los usuarios finales de los servicios financieros, es muy recomendable una mayor aportación de la industria financiera en el futuro. Más aún, si tenemos en consideración que la experiencia ha demostrado la importancia de la participación en el proceso regulatorio de comités como el *Committee of European Securities Regulators* (en adelante, CESR) que sí prestan una particular atención a los comentarios que recibe de la industria. Asimis-

mo, avances muy importantes como Solvencia II en el ámbito asegurador, o Basilea II, en el bancario, están demostrando la importancia crítica que tiene obtener adecuados niveles de audiencia en los respectivos comités, tanto frente a los reguladores como a los supervisores.

Así, la industria financiera de nuestro país parece no advertir que su participación pueda ser útil, o estima que sus recursos no pueden estar dirigidos a ello. Esta actitud es imprudente dado que se desaprovecha la oportunidad de que las medidas de detalle y los criterios de desarrollo de los grandes principios normativos se ajusten a sus necesidades, o la oportunidad de informar al legislador de los temas que son relevantes para su negocio y que legislativamente no están bien regulados. La actitud de la industria española suele enfocar sus esfuerzos y recursos a cumplir las normas ya aprobadas, y no se intenta extraer, por el contrario, de los procedimientos de consulta alguna oportunidad, o incluso, una ventaja competitiva diferenciadora.

Las crecientes obligaciones organizativas de las entidades financieras podrían facilitar la atribución de competencias concretas a los nuevos departamentos que se creen, como los órganos de control, las secretarías de los Consejos o las unidades de cumplimento normativo. Así por ejemplo, la obligación de contar por disposición legal con una Unidad de Cumplimiento (*compliance*), independiente del resto de departamentos de la entidad y con facultades y recursos asignados, puede ser una oportunidad única para que a través de dichas unidades, las entidades traten de estar "por delante" en los nuevos cambios legislativos e instaurar unos canales de comunicación directos con el supervisor, y participar activamente en los procedimientos de consulta.

Ciertamente, esta ineficiencia tiene un carácter puramente nacional. Existen otros países (fundamentalmente Inglaterra, Alemania y Francia) cuya industria utiliza, con el consiguiente beneficio, la transparencia del sistema de consultas establecido por el informe Lamfalussy. En estos países, las Unidades de Cumplimiento o las otras unidades a las que se les encomiendan competencias concretas en esas materias, asumen funciones muy relevantes de seguimiento de los procesos de consulta europeos, identificando aquellos procesos normativos que pueden afectar al negocio de la entidad.

Esta deficiencia alcanza también a las asociaciones profesionales creadas en determinados ámbitos específicos y a las asociaciones de consumidores españolas. Este tipo de asociaciones, por lo general, sí se muestran muy activas en el proceso de elaboración de normas en otros Estados de la Unión Europea.

Hoy, no cabe duda, las normas financieras se aprueban fuera de nuestras fronteras, y es allí donde debemos plantear las diversas opciones normativas y

defender el modelo de mercado financiero que queramos. Es un espejismo seguir pensado que el legislador nacional tiene las manos libres para regular en materia financiera, cuando su trabajo viene, en gran medida, hecho desde las instancias europeas.

Ineficiencias en sectores específicos

Ineficiencias detectadas en materia de fondos de inversión

El pasaporte de fondos de inversión no esta funcionando en la práctica de forma adecuada según ha manifestado la industria en el procedimiento de consulta abierto con motivo del Libro Verde. De la misma forma, no existe una normativa finalizada y clara en materia de los activos aptos en los que los Organismos de Inversión Colectiva en Valores Mobiliarios (OICVM) pueden materializar sus inversiones.

En primer término, hay que reconocer que la norma marco reguladora de los OICVM, la Directiva 611/1985 (modificada por la Directiva 39/2004) de 20 de diciembre de 1985, es, con claridad, una norma vieja, a sus 22 años de vida. Las Directivas 108/2001 y 107/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de enero de 2002, (normas conocidas como Directivas UCITS III) han venido a modernizar a la Directiva de 1985, en lo que se refiere a las inversiones de los OICVM y a la regulación de las sociedades de gestión y los folletos simplificados. Sin embargo, los esfuerzos legislativos de las Directivas citadas parecen haber sido insuficientes ya que el propio Libro Blanco en el año 2005, identifica el sector de los fondos de inversión como una materia problemática, sobre todo, desde la perspectiva de la comercialización transfronteriza de dichos productos.

Tras la decisión del ECOFIN del 3 diciembre de 2002, que aprobó la extensión del alcance del Procedimiento Lamfalussy sobre otros sectores de los servicios financieros (además de seguros y banca), se estableció la posterior ejecución de los acuerdos que habilitaron al CESR para analizar las cuestiones relativas a los instrumentos regulatorios tendentes a alcanzar un marco armonizado de los OICVM.

En el desarrollo del marco armonizado aplicable a los OICVM, el rol del CESR ha sido especialmente intenso en sus trabajos sobre aplicación práctica de las disposiciones de aplicación transitoria de las transcendentales Directivas UCITS III, facilitando las pautas de actuación coordinada y consistente entre los diferentes reguladores locales. En el Nivel 2 el CESR ha prestado su asesoramiento a la Comisión Europea en la regulación de activos aptos, para lo que ha apelado abundantemente a la consulta a los participantes del mercado, inversores

y demás entidades afectadas. En el Nivel 3, el CESR sigue en el momento actual trabajando en aras a obtener un compromiso por parte de los supervisores para agilizar y hacer más sencillo el procedimiento de reconocimiento del pasaporte comunitario de fondos de inversión.

En definitiva, las principales ineficiencias puestas de manifiesto en el ámbito de los fondos de inversión se centran en la diferente velocidad de desarrollo entre las medidas tendentes a garantizar un mercado homogéneo y uniforme en el sector de los OICVM y las demandas de la industria.

La difícil situación de prestación de servicios transfronterizos en materia de banca minorista

La armonización de la prestación de servicios de banca minorista, ha tenido un avance muy inferior al experimentado en banca mayorista con el resultado de que los mercados europeos en ese ámbito se mantienen aún muy segmentados.

La formulación definitiva y la aprobación de las directivas de crédito al consumo y de medios de pago, y la definición de la política sobre crédito hipotecario o la eliminación de las barreras existentes para la movilidad transfronteriza de los usuarios de servicios bancarios constituyen asignaturas pendientes, asumidas como tales por el Libro Blanco.

Sobre todas estas materias será necesario redoblar esfuerzos que permitan garantizar y acelerar la consecución de resultados, dadas las dificultades con las que se han topado anteriores proyectos y propuestas. En esta línea, ya se han constituido algunos grupos de expertos en los que participan representantes de la industria y de los usuarios de los servicios bancarios para identificar los problemas y encontrar soluciones para hacer accesibles y seguros los mercados al por menor. Así, por ejemplo, el Grupo de expertos creado por la Decisión de la Comisión de 16 de mayo de 2006, tiene como objetivo analizar los obstáculos a la movilidad de los clientes bancarios para facilitar la apertura de cuentas transfronterizas, así como el cambio de banco a escala europea.

Para la banca española, dada su especialización en banca minorista, todos estos procesos tienen un interés especial, por lo que deberá constituirse en sector activo e interlocutor ineludible de todos estos procesos y grupos de trabajo en sus diferentes fases.

La liquidación y compensación de valores

La liquidación y compensación de valores sigue constituyendo una traba importante en la negociación transfronteriza de los valores negociables.

La liquidación de valores en la Unión está muy lejos del mercado único. Existen barreras muy importantes, desde cuestiones técnicas, como las diferencias entre plataformas tecnológicas, normas, procesos y calendarios de liquidación distintos, a barreras fiscales y legales, como el tratamiento diferenciado del régimen de propiedad y derechos reales de los valores. No cabe la menor duda de que la compensación y liquidación eficaz de las operaciones de valores es decisiva para el funcionamiento eficiente de los mercados de valores y la estabilidad del sistema financiero. Sin embargo, la MiFID se ha limitado a formular un difuso derecho a la libre elección y acceso de las Empresas de Servicios de Inversión (ESI) y de los mercados regulados a los diversos sistemas de compensación y liquidación de la Unión, sin ninguna aplicación práctica. Debe además abordarse la armonización de la autorización, la supervisión y el reconocimiento mutuo de las entidades dedicadas a estas actividades, siempre con las garantías adecuadas para garantizar la seguridad jurídica y funcional de estas infraestructuras, esenciales para el adecuado funcionamiento de todo mercado de valores.

El Libro Blanco se pronuncia sobre este tema afirmando que la compensación y liquidación de operaciones transfronterizas es más costosa que las realizadas a nivel local y que su nivel de seguridad y eficiencia es bajo. Esta realidad sitúa a las operaciones transfronterizas en una clara desventaja frente a las operaciones realizadas en el ámbito doméstico. Las razones de este mayor coste son de índole técnica, legal y fiscal y no resulta sencillo regular esta materia a nivel comunitario, teniendo en cuenta la existencia de sistemas distintos muy asentados desde hace tiempo que han conseguido conectarse entre sí y que funcionan, aunque su coste sea alto y su nivel de seguridad reducido. La práctica demuestra que, en un sector tan complejo como éste, las autoridades se encuentran en medio de una disputa sobre diferentes sistemas y modelos de negocio, que dificulta una regulación armonizada dentro de la Unión Europea.

La Comisión Europea, a través del Libro Blanco, se ha pronunciado a este respecto anunciando que tomará una decisión sobre la posible regulación de los mecanismos de post-contratación a lo largo del año 2006. Para ello, ha venido realizando diversos contactos con representantes del sector, aunque con escaso éxito hasta ahora, pues si bien parece reafirmarse en la necesidad de reducir los costes y aumentar la seguridad de la compensación y liquidación de las operaciones transfronterizas, no acierta a establecer una orientación o dirección al respecto. La armonización, o cuando menos el funcionamiento coordinado de los sistemas de compensación y liquidación comunitarios es un pilar básico del mercado único y, por tanto, debe abordarse en profundidad, pese a su complejidad, a la mayor brevedad posible.

La regulación del Mercado Primario o de emisión de valores

La regulación del Mercado Primario es uno de los pilares básicos del PASF y, en su día, tuvo un difícil proceso de negociación que necesitó de dos años y medio para su conclusión. El funcionamiento correcto del pasaporte automático para las emisiones de valores junto a la libertad de elección de la autoridad competente y la simplificación de los procedimientos de emisión se consideran cuestiones muy relevantes para el desarrollo de los mercados primarios de capitales a nivel comunitario.

Una cuestión importante respecto a esta normativa la constituye el hecho de que el Reglamento de Folletos va a ser la primera norma de Nivel 2 en la que se pruebe, en la práctica, la agilidad de una reforma legislativa en este nivel. En mayo 2005 fue requerido el asesoramiento de CESR para una posible reforma del Reglamento de Folletos sobre la información financiera histórica que debe proporcionar el emisor en el folleto. Es improbable que la reforma se lleve a cabo antes de finalizar el año 2006, lo que supone más de un año y medio desde que comenzara el proceso. Por tanto, puede considerarse que es un procedimiento demasiado lento todavía y que no parece cumplir con el objetivo de que las normas se puedan adaptar a los cambios en el mercado con cierta agilidad.

La Directiva y el Reglamento llevan ya el suficiente tiempo en vigor (desde julio de 2005) para que se pueda valorar el grado de aplicación de estas normas y el grado de satisfacción por parte de los emisores. No conviene olvidar que uno de sus objetivos es agilizar los procedimientos de emisión y que esta reforma debería haber acortado significativamente los plazos de verificación de las emisiones. Es conveniente, por tanto, recabar de la industria su opinión al respecto.

La libertad de elección de la autoridad competente para el registro del Folleto de determinadas emisiones, se considera que es una cuestión relevante que puede introducir una sana competencia entre los organismos supervisores comunitarios. Todavía es pronto para valorar esta nueva posibilidad, pero se considera que puede ser un elemento dinamizador de la reducción de los procesos administrativos de las emisiones de valores.

Crecimiento y eficiencia del mercado europeo de seguros

Desde mediados de los años noventa, existe una regulación ordenada del sector asegurador, contenida en las denominadas Terceras Directivas, que imponen el principio de licencia única. No obstante, la realidad es que las operaciones transfronterizas, mediante las herramientas de mercado único de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, son muy pequeñas en relación

con la producción. El mercado único de seguros, en lo que se refiere a los riesgos individuales, está formulado, pero prácticamente no existe. Ahora bien, es injusto atribuir fundamentalmente al PASF tal situación, en la que incide decididamente la ausencia de avances relevantes en materia de armonización fiscal o en el régimen jurídico de la contratación. Desde una perspectiva realista, los avances del mercado único de seguros deberían producirse en ámbitos de seguro de relativo tamaño unitario como, notablemente, en las operaciones de carácter colectivo.

Los desafíos actuales del PASF

El carácter ambicioso del PASF y el momento temporal en el que dicho Plan se encuentra, nos enfrenta hoy a un buen número de desafíos. Sistemáticamente, el análisis ha diferenciado tres tipos de retos a afrontar en los años venideros, a saber:

- El desafío de la adecuada transposición, aplicación y supervisión de las medidas del PASF.
- 2. La necesidad de lograr un grado satisfactorio de armonización en materias que, hasta la fecha, carecen de una adecuada regulación, por parte del PASF y que, sin embargo, se han identificado como esenciales para la consecución de sus objetivos.
- 3. Identificación de las áreas de posible acción futura.

El desafío de la adecuada transposición, aplicación y supervisión de las medidas del PASF

El PASF culmina la primera fase de la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, tal y como indica el CESE en su dictamen sobre el Libro Blanco: "durante la crucial segunda y última fase de la estrategia que finaliza en 2010, será más importante que nunca garantizar que la política de servicios financieros promueve el cumplimiento de los objetivos de crecimiento y empleo que se establecieron en Lisboa."

Por ello, concluido formalmente el PASF o la primera etapa de la citada estrategia, se trata ahora de aplicar las medidas integradas dentro del PASF de manera eficaz y, según el Libro Blanco, en tres fases: (i) una transposición efectiva de las normas de la Unión Europea en la normativa nacional, (ii) una aplicación más rigurosa por parte de los supervisores y (iii) una continua evaluación a posteriori.

El primer desafío consiste, por lo tanto, en consolidar la integración obtenida hasta la fecha centrándose en las fases de implementación, aplicación y supervisión de la regulación vigente.

Transposición de las Directivas a los derechos nacionales La importancia de la adecuada transposición de las Directivas en los distintos ordenamientos jurídicos

Las Directivas comunitarias han de ser transpuestas en los distintos países miembros de manera correcta o coherente en lo que a su contenido se refiere, y dentro del plazo previsto por las propias Directivas. Esto es, los Estados deben cumplir en forma y plazo con su obligación de incorporar las medidas legislativas europeas en sus ordenamientos.

La Comisión Europea ha llevado a cabo diversas iniciativas encaminadas a resolver el problema de la adecuada e imparcial transposición de las Directivas, de modo que los Estados miembros no trasladen a su Derecho interno las posiciones particulares que no consiguieron imponer en la negociación de las normas comunitarias, y que exista una aplicación uniforme y congruente de los principios y normas en todo el territorio de la Unión. Sin ser desdeñables los esfuerzos reseñados, todavía queda un largo camino que exige el control cercano de las normas legales y reglamentarias vigentes en cada Estado.

En efecto, debe incidirse en la conveniencia de que los Estados miembros transpongan adecuadamente a sus legislaciones nacionales las Directivas comunitarias y las apliquen con homogeneidad de criterios, de forma que los distintos supervisores nacionales den las mismas respuestas a cuestiones similares.

En lo que se refiere a la transposición en tiempo, el plazo medio previsto para la implementación de las Directivas integradas dentro del PASF es de 18 a 24 meses. El plazo de transposición de cada concreta Directiva depende, lógicamente, de las dificultades prácticas que la materia objeto de transposición plantee. Por ejemplo, la MiFID pese a haber sido adoptada en el año 2004, tiene un plazo de transposición por los Estados miembros que no expira hasta enero de 2007, de modo que mediarán 32 meses desde su adopción hasta el transcurso del plazo previsto para su implementación.

En materia de plazo de transposición, resulta llamativa la información que sobre el estado de transposición de las Directivas comunitarias publica la Comisión Europea en la página web del PASF. Según el último informe publicado por la Comisión relativo al estado de la transposición de las normas del PASF (junio de 2006) sólo ocho Directivas de las previstas en el Plan han sido transpuestas y

comunicadas en forma a la Comisión Europea, en su totalidad por todos los Estados Miembros.

Esas Directivas son las siguientes:

- Directiva 64/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de noviembre de 2000, sobre Intercambio de información con terceros países;
- Directiva 46/2002, Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de enero de 2002, sobre instituciones de dinero electrónico.
- Directiva 13/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de marzo de 2002 por la que se modifica la Directiva 73/239 del Consejo en lo que respecta a los requisitos del margen de solvencia de las empresas de seguros distintos del seguro de vida.
- Directiva 48/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses.
- Directiva 2001/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al saneamiento y a la liquidación de las compañías de seguros.
- Directiva 108/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de enero de 2002, que modifica la Directiva 611/1985, del Consejo, sobre UCITS.
- Directiva 107/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de enero de 2002, que modifica la Directiva 611/1985, del Consejo, sobre UCITS.
- Directiva 47/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de junio de 2002 sobre acuerdos de garantía financiera

El resto de Directivas integradas dentro del PASF no han sido aún transpuestas, su transposición no ha sido notificada, o sólo lo sido parcialmente por, al menos, uno de los Estados Miembros. Este último es el caso de la Directiva 2001/97 de modificación de la regulación del blanqueo de capitales, pendiente de la comunicación de Francia, que hasta el momento ha realizado una comunicación parcial.

Es fundamental para los objetivos del PASF que exista un estricto cumplimiento del plazo de transposición de las Directivas por cada uno de los Estados miembros. De otro modo, el incumplimiento provocaría diferencias regulatorias y conflictos, incluso, entre Estados miembros que, hasta la fecha, son de difícil solución, y sobre todo afectan al propio sector financiero, restándole credibilidad.

En el ámbito de los mercados de valores, merece la pena traer a colación la organización dentro del CESR, como órgano permanente, del *Review Panel*, cuya finalidad es la revisión, tanto de la implementación de los estándares y principios del CESR dentro de las legislaciones nacionales, como de la legisla-

ción europea de Nivel 3, cuando fuere requerido por la Comisión Europea. La metodología del *Review Panel*, aprobada en abril del año 2005, tiene como finalidad el establecimiento de un sistema a través del cual se haga efectivo el análisis de los procedimientos mencionados anteriormente.

El Derecho nos ofrece diversos mecanismos y fórmulas, tales como la atribución de efecto directo a las Directivas comunitarias o la denuncia de su incumplimiento, al objeto de exigir de forma rigurosa la aplicación de los plazos fijados para la transposición. Si los plazos de transposición no se observan, el mercado único exige, a juicio del Análisis, la aplicación directa de la norma y poder requerir, incluso, y sancionar a aquellos países incumplidores.

En este punto, la carga recae sobre todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión. Existen todavía hoy un buen número de barreras cuya superación, vía la adecuada y puntual transposición de las Directivas comunitarias, sólo podrá alcanzarse si se mantiene la colaboración proactiva por parte no sólo de los órganos de la Unión Europea, sino, fundamentalmente, de los Estados miembros de la Unión.

Los retos derivados de la adecuada transposición de las Directivas

Existen una serie de Directivas de capital importancia para el logro de los objetivos del PASF, que se analizan a continuación:

a) La MiFID

La Directiva de Mercados e Instrumentos Financieros, 39/2004, (MiFID) supone la transformación más profunda jamás operada en los mercados de valores europeos. Es una Directiva de alcance global que afecta a todos los intermediarios financieros que presten servicios de inversión y a los propios mercados donde se realizan las transacciones. Supone, por lo tanto, una transformación total de los mercados tal y como los conocemos en la actualidad.

La MiFID nace como consecuencia de una necesidad de mejora de la Directiva de Servicios de Inversión 93/22/EEC (DSI), en consonancia con la rápida evolución de los mercados y de la actividad de las ESI.

En efecto, la DSI fue, en su momento, el instrumento jurídico en el que se materializó el objetivo de creación de un mercado interior que permitiera la libre prestación de servicios financieros e instituyera el derecho de libertad de establecimiento a las empresas que prestan servicios de inversión en el territorio comunitario. El principio básico sobre el que se asentaba era el reconocimiento mutuo entre los supervisores de los Estados miembros, principio del que se deriva la necesidad de establecer normas y requisitos mínimos armonizados sobre los que

conceder la autorización a las ESI y supervisar su actividad mediante un adecuado reparto de competencias entre supervisores.

La DSI ha servido para dar los primeros pasos en la construcción de un mercado integrado, pero la falta de armonización de las normas de conducta europeas y la evolución de la actividad de intermediarios y mercados en un proceso de convergencia entre la intermediación y la ejecución de órdenes, han propiciado la necesidad de adecuarla a la constante evolución del entorno financiero. Sin embargo, la MiFID es algo más que una mera actualización de la DSI; su alcance es mucho más amplio que el de la anterior Directiva en lo que se refiere al número de destinatarios y, sobre todo, a su contenido, al regular no solamente la forma en la que los intermediarios financieros prestan con carácter transfronterizo sus servicios, sino también los distintos centros de negociación donde esas actividades pueden llevarse a cabo. Es decir, a diferencia de la anterior DSI que era una Directiva que regulaba solo la actividad de los intermediarios, la MiFID regula también la actividad de los mercados en los que aquellos actúan.

En la propia Exposición de Motivos de la propuesta inicial de modificación de la DSI formulada por la Comisión Europea se citan numerosas razones que justifican la modificación de la Directiva. Entre ellas, cabe destacar que (i) que la DSI no aborda los problemas de competencia entre Bolsas y entre éstas y los nuevos sistemas de negociación, (ii) que la DSI no regula un modelo determinado de mercado bursátil, lo que ha dado lugar a una gran diversidad de métodos de ejecución de órdenes en los distintos países y (iii) que la DSI contiene normas de protección del inversor que deben actualizarse en función de los nuevos modelos de negociación y la evolución del mercado.

En línea con tales observaciones, la MiFID, a diferencia de la DSI enfocada principalmente a facilitar la libre actuación de los intermediarios financieros, aborda de lleno la regulación de la negociación de valores de acuerdo con la evolución del mercado: (i) mayor competencia entre Bolsas, (ii) la aparición de sistemas alternativos de negociación y (iii) el incremento de la negociación de órdenes de clientes en el seno de las propias ESI (internalización de órdenes). La MiFID supone en última instancia el fin del monopolio de las Bolsas de Valores y del principio de concentración. Las Bolsas son cada vez más empresas de servicios y las ESI tienen cada vez más capacidad para casar órdenes de sus clientes, al margen de los mercados tradicionales. Sus papeles convergen y la MiFID tiene bastante que ver con este proceso.

En este contexto, la MiFID adopta en su denominación una referencia a los mercados financieros y regula la actividad de las ESI y la negociación de valores con dos finalidades generales:

- La protección de los inversores y la integridad de mercado, para lo que establece las reglas mínimas que deben regir las actividades de los intermediarios autorizados y establece nuevos estándares de conducta armonizados.
- El fomento de unos mercados financieros eficientes e integrados, mediante el desarrollo de normas que rijan la negociación y ejecución de operaciones en instrumentos financieros a través tanto de sistemas y mercados de negociación organizada como de las propias ESI. De este modo, la MiFID establece un régimen más detallado para la operativa de los Mercados Regulados y de los Sistemas Multilaterales de Negociación (SMN), y crea un nuevo régimen de actuación para los Internalizadores Sistemáticos (IS). Asimismo, clarifica el régimen de supervisión y la división de competencias entre Estados de origen y de acogida.

Estos dos bloques de temas han de tratarse por separado. Por un lado se tratan de los cambios introducidos por la MiFID en los requisitos organizativos exigidos a las ESI y en las normas de protección a los inversores. Por otro, el impacto de la Directiva en la organización y funcionamiento de los mercados financieros europeos. Ambos bloques han sido tratados sobre la base de la Directiva de Nivel 1 (aprobada el 30 de abril de 2004) y a la luz de de las propuestas de textos legales de Nivel 2 remitidos por el CESR a la Comisión Europea, aún no aprobados.

En la MiFID se tratan, no obstante, otras cuestiones que por ser de menor impacto sobre el mercado y los intermediarios o menos novedosas respecto al régimen establecido por la DSI, no se abordan en este análisis. Se trata de cuestiones tales como ampliación del ámbito de actuación de los intermediarios (la MiFID incluye entre los servicios de inversión sujetos a pasaporte comunitario el asesoramiento en materia de inversión y la gestión de un Sistema Multilateral de Negociación, y extiende el ámbito de actividad cubierto por el pasaporte comunitario a los derivados sobre materias primas, los derivados de crédito y los contratos por diferencias), la actuación transfronteriza, la existencia de agente múltiples o la cooperación entre supervisores.

A modo de resumen, cuatro pueden considerarse los pilares fundamentales de la MiFID:

1. La MiFID supone el final del principio de concentración. Desde esta perspectiva, los principales sujetos afectados por la MiFID son las tradicionales Bolsas de Valores o Mercados Regulados que pierden el monopolio en la ejecución de las órdenes. Se regulan tres posibles centros de ejecución: SMNs, Internalizadores Sistemáticos y los Mercados Regulados.

- 2. Como consecuencia de la supresión del principio de concentración, la MiFID plantea asimismo importantes retos para evitar que la actuación de nuevos centros de ejecución influya negativamente en el proceso de formación de precios y en la integridad de los mercados europeos. Por ello, las normas relativas a la transparencia pre y post contratación y a la integración final de la información generada en los distintos centros de ejecución adquieren una especial relevancia.
- 3. Para los intermediarios financieros, la MiFID ofrece nuevas oportunidades de negocio: fundamentalmente la internalización sistemática de órdenes, la creación y gestión de SMNs y la venta de información derivada de la ejecución de dichas ordenes.
- 4. Finalmente, la MiFID y su normativa de Nivel 2 regulan, en un nivel de detalle considerable aspectos de la prestación de servicios de inversión. En normas de conducta cabe destacar la clasificación de los clientes en nuevas categorías y una mayor exigencia en la información a facilitar por parte de las ESI. En cuanto se refiere a los aspectos estructurales de los intermediarios financieros, la armonización de los requisitos organizativos con los que debe contar toda ESI, comportará una mejora sustancial de la "calidad" del pasaporte europeo. Sin ningún género de dudas, la MiFID impactará sobre todos los participantes de los mercados financieros y no sólo sobre aquellos que deseen aprovechar las nuevas oportunidades de negocio que ofrece la MiFID.

El resultado final será una mayor armonización de las reglas de juego aplicables a los participantes en los mercados de valores, en beneficio de la integridad del mercado y de la protección del inversor. En particular, es de destacar la regulación de las normas de conducta, cuya falta de armonización anterior fue una de las principales causas de que no se haya culminado el objetivo del mercado único. Al incrementarse el grado de armonización, se minimizarán las diferencias en la regulación de las distintas jurisdicciones y, en consecuencia, se reducirá el recorrido para los que buscan el arbitraje regulatorio para obtener ventajas competitivas. En esta misma línea, es importante también que la regulación de las ESI tenga fiel reflejo en aquellas otras instituciones, como las Entidades de Crédito, que prestan los mismos servicios de inversión, en los mismos mercados y para los mismos clientes. La igualación de las reglas de juego para todos aquellos que compiten entre sí directamente es una obligación irrenunciable para conseguir un mercado justo y libre.

No obstante, ello no nos debe llevar a regular en exceso. Como ya se ha expresado, la sobrerregulación y la abundancia de intervención administrativa sobre el libre juego del mercado y sobre sus intervinientes supone un coste para

el sistema financiero, que encarece las transacciones y redunda finalmente en un aumento de precios y menores rentabilidades para los inversores. Así, puede ocurrir que en aras de una mayor protección del inversor se produzcan trabas administrativas y costes de transacción que desincentiven el crecimiento del mercado.

Por esta razón, es muy relevante que los textos legales finales que resulten del asesoramiento de Nivel 2 hayan contado con la opinión de la industria, que habrá podido evaluar la proporcionalidad de las exigencias contenidas en la MiFID e influir en la redacción final de las normas.

En el caso español, la regulación ha sido, en general, muy exigente en lo que respecta a los intermediarios financieros y por esta razón, es de esperar que el nuevo incremento de las exigencias que se derivan de la MiFID suponga menor impacto que las nuevas normas tendrán en el mercado español frente a otros países miembros. Algo que beneficia a España, dada nuestra condición de país importador de servicios de inversión. No en vano la proporción de ESI nacionales registradas es de uno a ocho frente a las ESI de otros países de la UE con pasaporte para operar en nuestro país.

Por el contrario, el nuevo reparto de competencias fijado por la Directiva hace residir en el país de origen la supervisión de las normas de conducta en el caso de libre prestación de servicios sin presencia física. Esta disposición detraerá competencias a los supervisores españoles lo que podría afectar negativamente a nuestro mercado, ya que los servicios prestados a inversores españoles desde el extranjero, se hallarán sujetos a normas de conducta establecidas en otro país (eso sí, dentro de marco y de los mínimos que fija la Directiva en esta materia).

Por último, una breve referencia al calendario de implementación. El plazo para la transposición de la MiFID finaliza en enero de 2007, si bien las ESI disponen hasta noviembre de ese año para su adaptación. Sin embargo, dado que la Directiva realiza una amplia remisión al procedimiento de comitología para dar efecto a las disposiciones que recogen principios generales de acuerdo con el procedimiento Lamfalussy, la Comisión Europea solicitó asesoramiento al Comité de Reguladores Europeos (CESR), en julio de 2003, acerca del desarrollo del contenido de numerosos artículos.

La primera fase del mandato otorgado al CESR concluyó en enero de 2005 y la segunda en abril del mismo año. La Comisión Europea ha elaborado dos propuestas normativas de Nivel 2; una Directiva, referente a los requisitos organizativos y condiciones de funcionamiento para las ESI, y un Reglamento, sobre las obligaciones de las ESI de mantener un registro de órdenes y operaciones y facilitar a las autoridades competentes información de dichas transacciones, el régimen de transparencia en la negociación de los distintos sistemas de contratación y la admisión a negociación de los instrumentos financieros. Ambos textos lega-

les fueron hechos públicos el 6 de febrero de 2006. La aprobación final de esta regulación que deberá someterse a las consideraciones del Parlamento Europeo, está prevista para el segundo semestre de este año.

b) Directiva de OPAS

La Directiva 25/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004 relativa a las ofertas públicas de adquisición (Directiva de OPAS) tuvo un proceso de aprobación muy problemático que necesitó de muchos años de discusión en Bruselas, por la importancia que tienen para los Estados de la UE y sus sociedades cotizadas, las normas que rigen el mercado de control societario. Fueron muchos y diferentes los obstáculos que se tuvieron que salvar para que finalmente se llegara a un acuerdo, aunque este fuera de mínimos. El debate entre los Estados miembros para aprobar esta Directiva duró más de quince años, y fue gracias al empuje político recibido a través del PASF, que incluyó este tema como uno de los más espinosos que requerían un decidido impulso para llevarlo adelante, como finalmente se desbloqueó. El problema político de fondo era que los países de la Unión Europea se resistían, y mucho nos tememos que se sigan resistiendo, a ceder una parte de su soberanía estableciendo unas reglas comunitarias armonizadas que afecten a temas tan sensibles como el control societario de sus empresas más representativas cotizadas en Bolsa.

Los aspectos más conflictivos en el debate sobre la regulación de las OPAS eran aquellos que se referían a la capacidad de la sociedad afectada por una OPA para defenderse de una operación hostil. Otro aspecto conflictivo era establecer quien era la autoridad competente para autorizar la OPA cuando intervenían sociedades de distinta nacionalidad, cotizadas en varios mercados regulados. Otra dificultad la constituía la existencia de numerosos blindajes en las sociedades cotizadas europeas. A pesar de que estas medidas son difíciles de aceptar desde el punto de vista del mercado y de la defensa del accionista minoritario, nadie se atreve a regularlas ni tan siquiera a pronunciarse sobre ellas.

La Directiva de OPAS finalmente aprobada, no resuelve ninguno de estos problemas y se limita a establecer unas normas mínimas que afectan en esta materia a los Estados miembros, pero éstos tienen todavía muchas facultades para regular estas operaciones por lo que todavía existen distorsiones en este ámbito dentro de la UE.

En España, al igual que en el resto de los principales Estados miembros, todavía no se ha transpuesto esta Directiva y se prevé que no va a ser una tarea sencilla al requerir una revisión de nuestro modelo de OPAS, muy diferente al del resto de los países de la UE. En particular, hay que modificar el sistema de OPA

a priori (la obligación de lanzar la OPA nace con la intención de adquirir una participación significativa) que consagra nuestra legislación, frente a la OPA a posteriori de la Directiva (la obligación nace como consecuencia de la adquisición de una participación significativa). Este matiz es muy importante, afecta al momento en el que se tiene que lanzar la OPA y, por lo tanto, a su precio. Habrá que revisar los umbrales de porcentajes de adquisiciones de acciones que se considera dan lugar a un cambio de control en una sociedad cotizada, y que en nuestra normativa difieren de los comunitarios. Otra diferencia relevante consiste en que nuestra normativa de OPAS permite las ofertas parciales frente a las OPAS dirigidas al 100% de los accionistas contemplada en el resto de jurisdicciones. Por último, habrá que ver como se resuelve el tema de los blindajes contra las OPAS y la capacidad de defensa de la sociedad afectada frente a una operación hostil.

Tal y como se recoge en el informe titulado *Reflexiones para la reforma del régimen de OPAS*, las principales recomendaciones de este análisis son las siguientes:

- Sustituir el vigente modelo de OPA a priori por uno de OPA a posteriori, siguiendo la Directiva y a la mayoría de los ordenamientos de nuestro entorno.
- Eliminar el sistema de OPA parcial e implantar un régimen de OPA total.
- Establecer el umbral que da lugar al lanzamiento de una OPA en el 33% del capital con derecho a voto, también en línea con otras jurisdicciones comunitarias.
- Desaconsejar la inclusión de otros criterios adicionales que exigiesen la formulación de una OPA (como por ejemplo el nombramiento de consejeros), especialmente si conllevan algún grado de subjetividad.
- Prever expresamente que la concertación entre dos o más accionistas que conjuntamente sean titulares de una participación superior al umbral de OPA, determinará la obligación de formular la OPA.
- Exceptuar de forma expresa del deber de pasividad de los administradores la búsqueda de otras ofertas y las medidas acordadas por la Junta General, una vez conocida la OPA.
- Regular la regla de neutralización de las medidas defensivas en supuestos de OPA con sujeción a la regla de reciprocidad, esto es, la neutralización no tendría lugar en el supuesto de que la sociedad adquirente no estuviese sujeta a la misma caída de medidas defensivas.

• Implantar un sistema de compra y de venta forzosa de las participaciones minoritarias tras la formulación de una OPA al 100% que resulte exitosa y bajo determinadas condiciones que incluye la Directiva.

A nivel comunitario se observan, en materia de OPAS, muchas dificultades para seguir avanzando correctamente. Se están detectando algunas resistencias por parte de varios Estados para transponer adecuadamente la Directiva de OPAS, a pesar de que el plazo de su transposición ya ha vencido. La existencia en estos momentos en Europa de ofertas de adquisición hostiles sobre sociedades relevantes, es una dura prueba para una norma de mínimos en la que se han dejado aspectos muy importantes a la discreción de los Estados miembros. Un ejemplo de ello, es la propia definición de lo que se considera una toma de control, concepto que es básico para poder avanzar hacia un mercado financiero integrado a nivel comunitario.

A este respecto, el CESE en su informe sobre el Libro Verde citado anteriormente, señala expresamente "la necesidad de eliminar los impedimentos injustificables a un aumento en la actividad de fusiones y adquisiciones en Europa, especialmente en el sector bancario". Las dificultades señaladas en materia de OPAS se agravan cuando se trata de operaciones transfronterizas sobre sociedades reguladas.

c) Directiva de Transparencia

La adecuada transposición de la Directiva 109/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado y por la que modifica la Directiva 34/2001 (Directiva de Transparencia) es de capital importancia para la consecución del objetivo del PASF más íntimamente ligado con la protección de los usuarios de los servicios financieros o inversores.

La eficacia, transparencia e integración de los mercados es absolutamente necesaria para lograr el objetivo de armonizar los mercados de valores mobiliarios. Estas tres condiciones favorecen la competencia en dichos mercados. La Directiva considera que la transparencia de los mercados garantiza a los inversores un elevado nivel de protección y así reforzar su confianza en los mismos.

Con la finalidad de lograr una adecuada protección de los inversores, la Directiva impone obligaciones de información a los siguientes sujetos:

- los emisores de valores mobiliarios admitidos a negociación en un mercado regulado;
- · los accionistas;

• las personas, físicas o jurídicas, que tengan derechos de voto o instrumentos financieros que tienen incidencia sobre los derechos de voto.

La Directiva deja al margen de las obligaciones informativas por ella recogidas a las participaciones emitidas por los organismos de inversión colectiva distintos de los de tipo cerrado ni a las participaciones adquiridas o cedidas en estos organismos. Además, los Estados y sus colectividades así como los organismos públicos internacionales, el Banco Central Europeo y los bancos centrales de los Estados miembros pueden beneficiarse de derogaciones.

La Directiva de Transparencia establece las exigencias de información relativas a la información financiera periódica que deben facilitar las entidades cotizadas, así como a la declaración de participaciones significativas por parte de sus accionistas relevantes.

Las principales novedades de esta Directiva son las siguientes:

- Se va a extender la obligación de presentar informes semestrales a los emisores de renta fija cotizados en los mercados regulados. Hasta ahora esta obligación solo alcanzaba a los emisores que cotizaban en Bolsa.
- La información trimestral de las sociedades cotizadas se convierte en una información descriptiva y meramente cualitativa. Por el contrario, la información semestral se amplía, principalmente, a través de un informe de gestión intermedio que describirá los riesgos e incertidumbres más significativos del emisor. También, en aplicación de las NIIF, incluirá un estado de flujos de efectivo y un estado que muestre los cambios en el patrimonio neto de la entidad emisora.
- Las normas contables de la información semestral en relación al grupo consolidado, serán las NIIF. Cabe recordar que, aunque desde 2005 ya se aplican dichas normas, esta aplicación se hacía sólo parcialmente y sin incluir los estados financieros intermedios.
- El plazo de remisión del Informe Anual se fija como máximo en 4 meses, frente a los 5 meses actuales.
- En cuanto a la declaración de participaciones significativas se establece como base de cálculo el porcentaje de los derechos de voto, en lugar del capital social del emisor, y se modifican algunos de los umbrales y se incluyen nuevos supuestos que generan la obligación de comunicar.

La Directiva se encuentra en proceso de desarrollo normativo y para ello se ha recabado el asesoramiento técnico del CESR. Este proceso concluirá cuando la Comisión Europea decida, a partir de los informes del CESR, si elabora una Directiva de Nivel 2 o prefiere elaborar un Reglamento de obligado cumplimiento por todos los Estados miembros. Esta decisión no se ha adoptado todavía,

mientras que el plazo para la transposición de la Directiva de Nivel 1, finaliza el próximo 20 de enero de 2007. Se aprecia, también en esta ocasión, una dificultad en desarrollar normas de Nivel 2, lo que, a su vez, complica que éstas últimas se puedan transponer antes de esa fecha en los Estados miembros de la Unión.

Por lo que se refiere a la transposición de esta Directiva a nuestro ordenamiento jurídico, a falta de norma o reglamento de Nivel 2, no se aprecian por el momento especiales dificultades en su incorporación, salvo en lo que se refiere a la nueva obligación de presentar un informe semestral para los emisores de renta fija que cotizan en el mercado AIAF y la mayor información semestral que se requiere, incluida la necesidad de aplicar, a esta información, las normas NIIF.

d) Directiva de Abuso de Mercado

Recientemente los principios marco de la Directiva de Abuso de Mercado han quedado totalmente transpuestos a nuestro ordenamiento, con la última modificación de la Ley del Mercado de Valores, que añade una nueva norma sobre comunicación de operaciones sospechosas, el único artículo de la Directiva que quedaba pendiente de transponer.

Un ejemplo del papel que CESR debe jugar en el desarrollo del nivel 3 del modelo Lamfalussy, ha sido la publicación en mayo de 2005¹ de un primer documento sobre aspectos concretos de la Directiva de Abuso de Mercado que los supervisores consideran prioritarios para su implementación homogénea en todos los países comunitarios.

El primer conjunto de recomendaciones se han centrado en:

- 1) El régimen de prácticas aceptadas de mercado. Aunque la decisión de cuando una práctica puede ser aceptada corresponde a cada país, se ha establecido un procedimiento homogéneo que todos los países deberán seguir a la hora de decidir si una práctica de mercado puede tener dicha consideración.
- 2) Las prácticas de mercado que podrían tener la consideración de manipulativas. CESR ha elaborado una guía con una serie de ejemplos que permiten identificar fácilmente si existen señales que permitan presuponer que estamos ante una posible conducta manipulativa. A la hora de describir estas señales se ha tratado de utilizar un lenguaje muy práctico y descriptivo, deliberadamente poco formal desde un punto de vista estrictamente jurídico.
- 3) La comunicación al supervisor de operaciones sospechosas. CESR considera que el régimen que establece la Directiva de Abuso de Mercado sobre comunicaciones sospechosas supone analizar cada operativa en particular. Los intermediaros no pueden realizar comunicaciones al supervisor de forma rutinaria y estandarizada. Es necesario que el intermediario compruebe que hay indi-

cios que lleven a sospechar que una determinada operativa podría ser considerada manipulativa.

e) Ámbito asegurador

Dos Directivas muy importantes para la armonización de la actividad aseguradora, como son las Directivas de Reaseguro y la denominada Quinta Directiva del Seguro del Automóvil, están pendientes de transposición en España. En particular la Quinta Directiva de Autos continúa una amplia labor de construcción de un marco de actuación único para el seguro del automóvil europeo, que perfecciona los límites mínimos de aseguramiento obligatorio armonizados en el pasado.

Aplicación uniforme de las normas comunitarias. La Comitología

Tras las múltiples referencias hechas a la actividad del CESR y del CEIOPS en desarrollo de las diferentes normas comunitarias analizadas, es necesario contextualizar su papel así como el del Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CESB) en el proceso normativo europeo.

Resulta evidente que las medidas legislativas que integran el PASF y la transposición de las mismas por los ordenamientos locales de poco valen si los supervisores de los distintos países miembros hacen, con posterioridad, una interpretación particular de las mismas. Resulta pues a todas luces necesario garantizar que la aplicación de la regulación sea no solo efectiva sino uniforme y tenga efectos similares en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea.

Por ello, la labor de los distintos comités creados como consecuencia del informe Lamfalussy (primero en materia de valores y, con posterioridad, en los ámbitos de banca y seguros) adquieren una especial relevancia en la concreción de las fases previas del procedimiento normativo europeo, así como en el logro de una aplicación uniforme de las normas.

En materia de valores, la creación de comités enmarcados en el denominado Informe Lamfalussy se remonta al año 2001, cuando la Comisión Europa adoptó dos Decisiones para crear el *European Securities Committee* (en adelante, ESC) y el *Committee of European Securities Regulators* (CESR). Estos dos comités asesores estaban llamados a jugar un papel crucial en el desarrollo del PASF. El ESC se compone de altos representantes de los Estados miembros y asesora a la Comisión en materias relativas a políticas de valores. Asimismo, en el proceso de co-decisión, actúa como un comité regulatorio.

Por su parte, el CESR² se estableció como un comité de asesoramiento independiente integrado por los representantes de los distintos supervisores de los Estados miembros. En materia de banca y seguros, la creación de comités dentro del procedimiento Lamfalussy, se produce en un momento posterior en el tiempo, en concreto, a lo largo del año 2004. De esta forma, el *European Banking Committee* o Comité Europeo de Supervisores Bancarios³ (en adelante, CEBS) fue creado por la Decisión de la Comisión 2004/5/CE, y está formado por representantes de alto nivel de las autoridades supervisoras y los bancos centrales de la Unión Europea. El Comité asesora a la Comisión Europea en asuntos relacionados con la política bancaria y le corresponde promover la convergencia de las prácticas supervisoras en la Unión. Además, el CEBS impulsa una aplicación coherente de la legislación comunitaria y refuerza la cooperación e intercambio de información en materia de supervisión.

En lo que se refiere a la Directiva de Solvencia, resulta singularmente relevante el trabajo del CEBS, con el fin de desarrollar las partes más discrecionales del Pilar 2 de Basilea II, y evitar así una posible arbitrariedad del supervisor, así como garantizar el alto nivel de convergencia en la interpretación de las reglas y en la práctica supervisora prudencial en la Unión Europea.

En el sector asegurador, el *Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors* (en adelante, CEIOPS⁴) fue creado por la Decisión de la Comisión 2004/6/EC. El citado Comité asume funciones consultivas a fin de asesorar a la Comisión en el ámbito de los seguros y las pensiones de jubilación.

El CEIOPS ha dejado ya sentir su labor en el ámbito del seguro europeo, en diversas materias. En primer lugar, se ha convertido en un intérprete para el seguro europeo de las reflexiones en torno a estándares de supervisión desarrolladas por la IAIS (*International Association of Insurance Supervisors*), en la que, en cualquier caso, los supervisores europeos tienen un importante papel. En segundo lugar, ha asumido importantes retos en materia de transparencia y análisis, que eran necesarios en un sector en el que la información procedente de los supervisores adolecía de falta de homogeneidad y riqueza. Sobre todo, el principal papel jugado hasta ahora por el CEIOPS se refiere a los desarrollos del denominado proceso Solvencia II, es decir, la versión aseguradora de la reflexión sobre la nueva solvencia dinámica, basada en riesgos, que se ha producido en Basilea II para las entidades de crédito.

El CEIOPS actúa como asesor de primer nivel de la propia Comisión Europea en este proceso, hasta el punto de que, a finales del año 2004, la Comisión elaboró una serie de cuestiones sobre la organización del proceso Solvencia II, que sometió al juicio del CEIOPS. Las respuestas del Comité a esa petición de consultas constituyen hoy la base principal del proceso Solvencia II.

En esta labor crítica para la consecución de los objetivos del PASF, el adecuado funcionamiento de los citados comités resulta de capital importancia. Dentro de ellos, el CESR ha asumido en la práctica un papel muy relevante por los esfuerzos acometidos y los resultados alcanzados.

Dentro del denominado proceso Lamfalussy, el CESR, CESB, CEIOPS tienen competencias, en sus respectivos ámbitos, tanto en el denominado Nivel 2 de normas comunitarias de desarrollo (bien sean estas Directivas o Reglamentos), como en el Nivel 3.

En el Nivel 2, los mencionados Comités tienen como misión ofrecer asesoramiento técnico a la Comisión para que esta dicte normas de segundo nivel. En el Nivel 3, el CESR adopta recomendaciones para lograr la armonización en la aplicación de las Directivas y demás normas comunitarias por parte de las Comisiones Nacionales de los países miembros. En efecto, la naturaleza jurídica de estos Comités es doble toda vez que por una parte actúa como asesor de los organismos europeos en su función de promulgación legislativa y regulatoria; en este sentido el CESR es un órgano consultivo. Por otra parte, en el Nivel 3 actúa como comité independiente formado por reguladores nacionales con el fin de garantizar una puesta en vigor de la normativa más consistente y uniforme.

Bajo el esquema Lamfalussy, el Nivel 3 está referido al fortalecimiento de la cooperación entre reguladores nacionales para asegurar una transposición coherente y equivalente de las normas de Nivel 1 y 2. El rol de los Comités en el ámbito de la transposición común y uniforme de la legislación comunitaria debe desplegarse de forma efectiva a través de los instrumentos que el propio Informe Lamfalussy provee, como son: pautas administrativas, recomendaciones en materia interpretativa, estándares comunes, y análisis comparativos sobre las diferentes prácticas regulatorias en los diferentes Estados Miembros en aras a asegurar un mayor efecto de la legislación comunitaria.

Entendemos que, en materia de valores, el CESR es uno de los principales pilares para impulsar los objetivos del PASF (mercado único de servicios financieros al por mayor, accesibilidad de los mercados al por menor, y el reforzamiento de las normas de control prudencial) dado que garantiza que la aplicación de la normativa sea efectiva y tenga efectos en los diferentes Estados miembros de la UE. La importancia de esta labor se ve acentuada por el hecho de que el funcionamiento regular del CESR cuenta con procedimientos de audiencia pública de la industria (*open hearings*) en los que los supervisores escuchan regularmente el sentir y las inquietudes de la industria financiera. Los distintos trabajos llevados a cabo por el CESR hasta la fecha demuestran que es un foro idóneo para expresar las opiniones de los participantes en el mercado, toda vez que la

experiencia nos dice que tales opiniones suelen ser consideradas por dicho organismo.

EL CESR, junto con los restantes comités de Nivel 3 (el CEPS y el CEIOPS), ejerce una labor esencial para conducir las diferentes aproximaciones locales y, en particular, despliegan un efecto sustancialmente importante en facilitar los medios para la necesaria consistencia en la implantación de las medidas legislativas comunitarias del Nivel 1 y 2; dado que cada Estado miembro ya cuenta con uno o varios reguladores en los diferentes mercados financieros, la propuesta de constituir comités europeos de reguladores es, a mi juicio, muy adecuada y a juzgar por el papel desempeñado hasta ahora muy positiva.

El reto de la comitología, en cualquier caso, es que consiga aunar adecuadamente la eficiencia temporal con el mantenimiento de la seguridad jurídica y los mismos niveles de consenso que obtenían las normas en el sistema anterior.

La capacidad de supervisión en la Unión Europea

En el presente artículo se aborda el tema del futuro de la supervisión europea desde la perspectiva de qué estructura se estima la más adecuada para que el cumplimiento de las medidas que integran el PASF pueda ser adecuadamente supervisado.

Sin entrar en profundidad en esta materia, resulta evidente que la ausencia de una supervisión efectiva y armonizada en los distintos Estados miembros traería consecuencias fatales para todo el trabajo realizado en los niveles precedentes.

El primer problema que afronta la actual supervisión europea deriva de la densidad normativa de los recientes años. En efecto, según las aportaciones recibidas por este análisis se puede llegar a poner en duda la capacidad real de supervisión por parte de los reguladores locales de cada una de las jurisdicciones, de la tan abundante y novedosa normativa que se ha promulgado en los últimos años para dar cumplimiento en plazo al PASF.

Esta duda no solo alcanzaría a la efectividad de la supervisión sino que también afecta a la existencia de herramientas y facultades legales suficientes en cada Estado miembro para hacerla realmente efectiva. Esta inquietud también afecta al grado de intensidad con el que las diferentes autoridades competentes aplican las normas comunitarias dentro de sus jurisdicciones.

Es muy conveniente, a juicio del análisis, prestar una atención permanente a la falta de armonización en la transposición de la regulación y a la supervisión efectiva por parte de los distintos Estados miembros de manera que desaparezcan arbitrajes regulatorios (o se evite su nacimiento) entre los Estados miembros de la UE.

Las nuevas normas supondrán notables cambios en la actividad supervisora. En concreto, la supervisión europea en el sector de seguros, se enfrenta a un cambio sustancial en un futuro cercano, en lo que se refiere a la solvencia. El propio CEIOPS reconoce el cambio del papel del regulador en ese ámbito. El supervisor pasa de limitarse a comprobar el nivel obligatorio de solvencia y la situación patrimonial que sustenta su cobertura, a actuar como analista especializado, capaz de dirimir la pertinencia de una serie de métodos, hipótesis, datos de partida, de un modelo interno de análisis y proyección del riesgo. Para tal función, los supervisores nacionales de seguros deberán mantener un alto nivel de cualificación que alcance el estándar del resto de sus colegas europeos. De otro modo, además del riesgo del arbitraje regulatorio, podrían presentarse situaciones de trato discriminatorio entre los mismos operadores frente a los que, por ser filiales de una matriz residente en otro mercado distinto, se benefician de una supervisión más adecuada.

La falta de regulación armonizada de aspectos identificados como esenciales para la consecución de los objetivos del PASF

Necesidad de abordar los aspectos fiscales

Uno de los grandes retos pendientes para la integración del mercado europeo es la armonización de los regímenes fiscales de los países miembros. La ausencia de una regulación armonizada de un aspecto capital de los negocios financieros cual es su fiscalidad, constituye una de las grandes carencias de la regulación europea. En efecto, siguen existiendo diferencias importantes en el tratamiento fiscal de los productos financieros en los diferentes países de la Unión Europea. Al no existir una armonización fiscal, se impide que exista una verdadera oferta transnacional de productos financieros.

Así por ejemplo, el tratamiento de la renta fija en los diferentes países es diferente. Otro ejemplo puede ser el IVA, que a pesar de que deriva de una Directiva comunitaria, la transposición de la normativa a la legislación local de cada país, y en especial, la interpretación de las diferentes administraciones tributarias, provoca que existan diferencias relevantes en la aplicación del impuesto.

La falta de armonización en materia de IVA ha sido puesta de manifiesto por el CESE en su dictamen sobre el Libro Verde que señala que "el Libro Verde de la Comisión debería haber abordado de manera explicita las cuestiones fiscales. Desde que se aprobó la Sexta Directiva IVA y en especial, durante la última década, la falta de neutralidad en la aplicación del IVA a los servicios financie-

ros y la inexistencia de seguridad jurídica en el sistema actual están causando problemas cada vez más graves."

Pese a que el lector coincidirá en que la armonización absoluta de los regímenes fiscales de los distintos Estados miembros es utópica, a mi parecer, la necesidad de avanzar en una armonización fiscal del ahorro en Europa es capital para lograr los objetivos del PASF. La cuestión fiscal constituye hoy, como señala el CESE en su Dictamen del Libro Blanco, uno de los grandes obstáculos al mercado interior y su superación futura requerirá del decidido impulso de los Gobiernos de los Estados de la Unión y los órganos comunitarios.

Según los comentarios recibidos en el ámbito asegurador, la excesiva especificidad fiscal hace que los mecanismos tópicos del desarrollo de negocio transfronterizo (el establecimiento y, sobre todo, la prestación de servicios) muten en la compra o fusión de entidades (cuotas de mercado) ante la necesidad que tienen las entidades aseguradoras de contar en su penetración en un mercado distinto del suyo con alguien que domine plenamente los tecnicismos fiscales de cada caso. Hoy por hoy, la extensión de un determinado producto de ahorro a un mercado europeo remoto no provoca primero la pregunta de si dicho producto será bien recibido por la idiosincrasia de los aseguradores. La primera pregunta es, siempre, si es coherente con la fiscalidad. Esta «prelación fiscal» es lo que se debe limar dentro de lo posible.

La armonización del Buen Gobierno Corporativo

Aunque el Plan de modernización del Derecho de sociedades y Gobierno corporativo ha empezado a dar algunos frutos relevantes⁵ gracias al recurso a la autorregulación en lo que el Análisis considera que constituye un buen ejemplo de cómo dejar que la industria se dote a sí misma de normas de actuación flexibles y adaptables al cambio constante, todavía hay un largo camino por recorrer en cuanto a la generalización de las recomendaciones y la extensión práctica de su seguimiento entre las empresas de los países de la Unión.

Este recurso a la autorregulación es si cabe más valioso, por cuanto ha permitido avanzar en un campo en el que no parece próxima la armonización: el derecho de sociedades. La diferente tradición jurídica de los diversos Estados de la Unión hace difícil el avance en esta materia en la que, además, se ha desechado la sugerencia del Informe Lamfalussy de recurrir a las llamadas "normas de segundo nivel".

A este respecto, merece la pena destacar la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el ejercicio de los derechos de voto en las sociedades cotizadas, de 5 de enero de 2006. Esta Propuesta, si bien regula de

forma adecuada el ejercicio del derecho de voto, a su vez reconoce un derecho a los minoritarios que alcancen un valor nominal de 10 millones de euros en el capital social, a la introducción de puntos en el Orden del Día de la Junta. Empresas cotizadas y expertos han considerado muy preocupante que tal derecho se atribuya por la tenencia de un determinado importe nominal del capital, cuya fijación será siempre inadecuada, en lugar de por un porcentaje del capital social, lo que asegura la proporcionalidad con la cifra de capital y, por tanto, con el volumen de la compañía misma.

La armonización de las normas de conducta

Si bien se han hecho importantes avances en cuestiones como la distinción entre inversor profesional y particular, a los que se aplican regímenes distintos, la tipología de los inversores profesionales y la aplicación del concepto de contrapartida elegible, el análisis considera imprescindible la armonización de las normas y métodos de trabajo aplicados a la supervisión de las normas de conducta. La aplicación de distintos criterios y normas de protección a los usuarios por cada uno de los Estados miembros, como la pretendida defensa del inversor nacional por la autoridad de su Estado, supone un verdadero reducto del arbitraje regulatorio.

Las áreas de posible acción futura

La necesidad de abordar el dilema de la supervisión.

El dilema de la supervisión requiere, en el momento actual, el posicionamiento de las instituciones europeas en relación a dos aspectos fundamentales de la misma:

- 1. La convergencia de la supervisión en la Unión.
- 2. La necesidad o no de tender hacia una supervisión consolidada.

En primer término, debería elegirse un sistema en la Unión que permitiera la adecuada convergencia de la supervisión llevada a cabo en los distintos países y, a continuación abordarse la necesidad o no de la supervisión consolidada.

En lo que respecta a la primera cuestión, dos son las grandes alternativas:

- (i) el establecimiento de un supervisor único europeo para cada sector financiero, valores, banca y seguros o
 - (ii) el mantenimiento del modelo actual en el que cada Estado miembro mantiene su estructura de supervisión (en realidad, en la mayor parte de jurisdicciones europeas, existen tres supervisores, uno por cada sector)

continuando con la vía de la mayor coordinación y colaboración entre estos supervisores nacionales.

El Libro Blanco parece decantarse por la segunda opción, toda vez que dentro de sus cinco objetivos prioritarios, se encuentra el intercambio de información y la mayor cooperación entre reguladores para favorecer la convergencia en la supervisión.

Sin duda el mantenimiento de supervisores locales en cada Estado miembro requiere de efectivos y eficaces mecanismos de cooperación entre ellos. Asimismo, para evitar distorsiones, desigualdades y duplicaciones entre los distintos sectores integrados en el PASF, es necesario que esta cooperación eficaz se extienda a los supervisores nacionales en los tres sectores, banca, valores y seguros.

Por otra parte, debe también analizarse si es conveniente o no la independencia total del supervisor respecto al poder ejecutivo, o si deben estar vinculados al mismo -la opción de la independencia parece ser la defendida desde el ámbito de los supervisores-.⁶

Por el momento la posición de las instituciones europeas (tanto de la propia Comisión Europea como del CESE) parece considerar que el establecimiento de un supervisor europeo para cada sector no es una alternativa a corto plazo. Esta posición se justifica en que los mercados locales de cada Estado miembro siguen, en la fecha actual, contando con muchas peculiaridades y sobre todo, se considera que la supervisión, para garantizar la adecuada protección de los usuarios, debe residir en los Estados miembros. En consecuencia, parece que hay que esperar hasta que se verifique la eficacia o no de las fórmulas de coordinación desarrolladas en estos años, para hacer planteamientos de supervisor único.

Recientemente, el 5 de mayo de 2006, el ECOFIN aprobó, en materia de supervisión financiera, un informe que aboga por intensificar la convergencia y la coordinación entre los reguladores.

Pese a que algunos participantes del sector bancario y asegurador reclaman, desde hace tiempo, que se introduzca la figura del llamado "supervisor líder", que permitiría a las grandes entidades someterse a la vigilancia exclusiva del regulador de su país de origen, el documento del ECOFIN no plantea, y ni siquiera, menciona, la posibilidad de que una sola autoridad supervise todas las actividades de un grupo paneuropeo.

Por el contrario, el ECOFIN pide a los comités europeos de reguladores de banca, seguros y mercados bursátiles que sigan consolidando su cooperación y los acuerdos para el trabajo cotidiano.

El avance de mayor relevancia del informe del ECOFIN es el establecimiento de un mecanismo de mediación, que intentará garantizar una interpretación armonizada en todos los países de las Directivas europeas sobre mercados financieros. El citado mecanismo se pondrá en marcha a finales del año 2006, para el ámbito de los valores y, en 2008, para el sector bancario y de seguros.

No obstante los logros alcanzados a través de las diversas fórmulas de colaboración y el mecanismo de mediación, hay razones para defender que la integración de los mercados sólo será plenamente efectiva mediante la organización de una instancia supervisora superior de rango europeo, y sin perjuicio del mantenimiento de autoridades nacionales con competencias limitadas. Esa instancia comunitaria podría, en un futuro desarrollo, extender sus funciones a los sectores financieros en general, ya sea de forma compartida, mediante un sistema de twin peaks, que goza de la estima de buena parte de los expertos, ya sea mediante la consolidación de todas las competencias en un solo organismo.

La dificultad de la integración de los mercados

La construcción del mercado integrado tiene una evidente relación con las diversas alianzas estratégicas que los mercados han venido desarrollado y que, en mi opinión, dista mucho de haber terminado. El mapa del mercado integrado de servicios financieros no se ha acabado todavía y exigirá el desarrollo pleno de las alianzas existentes y, posiblemente, el desarrollo de otras nuevas. Por ahora, no parece que las alianzas estratégicas entre los mercados haya supuesto una verdadera creación de centros de contratación únicos de los que los emisores y los miembros puede beneficiarse, por mantenerse requisitos y reglas diversas para cada una de los mercados integrados en una sola alianza. Además, se deberán establecer los sistemas técnicos de interconexión entre los diversos mercados y centros de contratación.

Durante los últimos años se han producido numerosos intentos hacia una integración de los distintos mercados bursátiles, tanto a nivel europeo como mundial. El proceso ha sido muy complejo y muchos de estos intentos de integración han fracasado al recibir la oposición de los propietarios de las Bolsas e incluso, en algunas ocasiones, de las autoridades responsables de los mercados. Dicho proceso no ha terminado todavía, aunque el modelo que parece que cuenta con mayor posibilidad de éxito es aquel que contemple una "integración distribuida", esto es aquella que permite el acceso a un mercado centralizado y que al mismo tiempo facilite los servicios de proximidad a los participantes en los mercados (emisores, inversores e intermediarios financieros). Esta modalidad de integración podría incluso coexistir con las Bolsas actuales, siendo un buen ejem-

plo de ello la creación del Mercado Continuo español en 1989 y la creación de Euronext en 1990. Otro buen ejemplo de este modelo es el que ofrecen los grandes intermediarios financieros con estructuras centralizadas que ofrecen servicios muy distribuidos en multitud de países alcanzando una adecuada proximidad a sus clientes.

De acuerdo con las iniciativas más recientes de integración de Bolsas, ya no se puede hablar sólo de proyectos de consolidación de Bolsas a nivel europeo, ya que también se están produciendo a nivel mundial. Por tanto, parece que este proceso puede ir más allá del ámbito estrictamente comunitario.

Lo cierto es que todas estas operaciones corporativas de integración de los mercados han tenido, por ahora, más interés para las entidades rectoras o gestoras de los mismos y sus propios socios o, en su caso, miembros, que para los emisores o los inversores, que hasta el momento no han apreciado ventajas concretas como resultado de tales operaciones.

Por último, la publicación de normas de autorización de la adquisición o venta de participaciones en los mercados, como ha ocurrido últimamente en España, parece verdaderamente contradecir la pretendida libertad de competencia y establecimiento de mercados y servicios financieros que, por otro lado, se predica.

La necesidad de una mayor cultura financiera

Ha sido la propia OCDE quien le ha dedicado recientemente una parte importante de su literatura, preocupada por la distancia existente hoy entre amplias capas de la sociedad y el conocimiento de las características intrínsecas de cada producto financiero.

También en fecha reciente el CESE ha hecho una especial recomendación sobre la materia en su Dictamen sobre el Libro Verde de la CE, y considera que los conceptos de riesgo y rendimiento han de ser conceptos básicos de la educación al inversor. Este Comité incluso es partidario de que "se obligue a los intermediarios a proporcionar un asesoramiento adecuado, justo y fiable" que facilite a los consumidores una información que les permita comparar diferentes productos y elegir, con conocimiento de causa, aquellos que mejor se adapten a su perfil de riesgo.

Este análisis estima que es importante insistir en la conveniencia de avanzar en la formación financiera de los usuarios finales de los servicios financieros dentro de la UE. Si bien la formación financiera de los usuarios no es necesariamente un ámbito que deba remediarse por vía legislativa. Es bien cierto que la Administración comunitaria puede y debe dar pasos importantes en este terreno,

aunque la mejora de la situación actual pasaría por la realización de un importante esfuerzo por parte de las entidades financieras que ha de impulsarse fundamentalmente desde una perspectiva asociativa o de códigos de conducta consensuados de la propia industria financiera.

Solvencia financiera

Basilea II, para la banca, y Solvencia II, para los seguros, suponen un reto de excelencia de gestión y de implantación de metodologías de capital económico y de valoración del riesgo, que reportarán beneficios notables al sector financiero y al conjunto de la economía. Tal proceso, sin embargo, tiene notables complejidades e intensas necesidades de consenso. Actúa, además, sobre un sector, el financiero, que es muy variado desde todos los puntos de vista: en modelos de negocio (mayorista y minorista), en gamas de producto, en tamaño, en forma jurídica. La regulación de la solvencia financiera, en materia bancaria y de seguros resulta una prueba determinante del éxito del PASF.

Conclusiones

Las conclusiones que se desprenden de este análisis son las siguientes:

El análisis sobre la reforma de los mercados financieros europeos nace para evaluar periódicamente los cambios normativos en el ámbito financiero europeo y valorar si se está avanzando en la consecución de un mercado integrado de servicios financieros, como objetivo intermedio para la consecución de un mayor desarrollo económico en la UE.

Se trata de un examen de las normas comunitarias emitidas y el estado de su transposición en los Estados miembros, que advierte de algunas deficiencias detectadas hasta ahora, facilita algunas recomendaciones y, por último, identifica una serie de indicadores que serán objeto de desarrollo y medición en ediciones futuras de este análisis.

El análisis, que se centra en el cumplimiento de los objetivos del PASF, cuya actividad debe extenderse al menos hasta el 2010, fecha fijada en el Libro Blanco para satisfacer las prioridades de la política financiera europea, permitirá a todos los que participan directa o indirectamente en el mercado realizar un seguimiento periódico y continuo sobre:

- La consolidación de la integración financiera.
- El incremento de la productividad y la competitividad de la economía europea.

- La influencia exterior de la Unión Europea.
- Los procesos de consulta sobre el desarrollo de normas abiertos por los reguladores y participar en ellos con nuevos datos y herramientas para evaluar su incidencia sobre la industria.

Aunque nos encontramos en una fecha demasiado temprana para valorar el adecuado funcionamiento del PASF, se han detectado algunas deficiencias que podrían lastrar todo el proceso o afectar a algunos de sus resultados. Las principales deficiencias detectadas hasta ahora, son las siguientes:

- Se ha producido un exceso de regulación en un corto espacio de tiempo, prácticamente en tres años. La gran densidad regulatoria esta planteando numerosos problemas y costes para los usuarios finales que tienen que adaptarse al nuevo entorno y también para los propios supervisores que han de dotarse de medios adecuados ante las nuevas exigencias normativas. También se ha observado, en algunos ámbitos normativos, que se ha dejado un margen muy reducido para la autorregulación de los propios participantes en los mercados, a través de reglas no estrictamente jurídicas, sino más bien de tipo ético y profesional, con frecuencia reflejadas en Códigos de Conducta.
- El tiempo de concreción de las medidas de Nivel 2 se considera muy elevado y es previsible que la actualización de las normas de este nivel para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado, también se demoren bastante en el tiempo. Esto último, puede significar que el proceso de elaboración de normas seguido no sea lo suficientemente ágil y flexible como inicialmente se perseguía.
- Se aprecia una escasa participación de la industria española en el proceso regulatorio que se traduce en un reducido seguimiento de las iniciativas europeas y en la falta de respuesta a las consultas y solicitudes de información que canaliza el CESR, a través de la CNMV. Las normas financieras se aprueban fuera de nuestras fronteras y al igual que hace la industria financiera de otros países comunitarios que se muestran muy involucrados en todo el proceso de elaboración de las normas financieras europeas, es importante que los usuarios, consumidores, inversores, intermediarios, asociaciones profesionales y demás participantes en los mercados planteen y defiendan en estos foros el modelo de mercado financiero que queremos.
- Las dificultades de comercialización transfronteriza de los OICVM y la falta, a la fecha actual, de una definición clara y de una interpretación homogénea de los activos aptos para los OICVM armonizados.

Del análisis realizado, cabe destacar las siguientes recomendaciones:

- Para conseguir el objetivo perseguido por el PASF es necesario concluir el proceso de elaboración de normas y su correcta transposición en los Estados miembros, sin retrasos injustificados. Con el propósito de evitar diferencias regulatorias, la transposición debe hacerse de forma no arbitraria y coherente con el contenido de las Directivas.
- La necesidad de avanzar en la mejora de los sistemas de coordinación y colaboración, geográfica y funcional de los diferentes sistemas de supervisión europea. Es muy conveniente prestar una atención permanente a la falta de armonización, tanto en la regulación como en la supervisión efectiva realizada por los distintos organismos supervisores comunitarios de manera que desaparezca la oportunidad de realizar arbitrajes regulatorios entre los Estados miembros de la UE.
- Es necesario ahondar en la armonización y, en todo caso, en el funcionamiento coordinado desde un punto de visto técnico y jurídico, de los sistemas de compensación y liquidación comunitarios. Esta iniciativa, a la que el PASF dedicó escasa atención está todavía, debido a su dificultad técnica, pendiente de concreción y desarrollo. Esta recomendación se basa en el deficiente funcionamiento que se ha detectado en la liquidación de las operaciones transfronterizas.
- Es preciso impulsar el proceso de integración de los servicios de banca minorista, en los que el avance ha sido muy inferior al introducido en banca mayorista y se mantienen aún muy segmentados. Para la banca española, dada su especialización en banca minorista, todos estos procesos tienen un interés especial, por lo que deberá constituirse en sector activo e interlocutor ineludible de todos estos procesos en sus diferentes fases.
- Favorecer una mayor cultura financiera, si bien éste no es un ámbito que deba necesariamente remediarse por la vía legislativa, sino que bastaría con el esfuerzo de las instituciones y de los participantes en los mercados, especialmente los intermediarios, que deberían proporcionar un asesoramiento adecuado a la complejidad de los productos financieros más sofisticados.
- La ausencia de una regulación fiscal armonizada constituye una de las grandes carencias de la regulación europea e impide que exista una verdadera oferta transnacional de productos financieros. Por ello, tanto la Comisión, como los Estados miembros y el conjunto de entidades y consumidores deberían considerar como objetivo para los próximos años la

eliminación o reducción de obstáculos fiscales actualmente existentes para lograr un mercado de capitales y servicios financieros competitivo.

Para concluir, quiero destacar la importante labor de seguimiento que de esta materia se viene dando desde la Fundación de Estudios Financieros, de quien he recibido gran parte de los datos necesarios para este análisis.

Glosario de Términos

AIAF Mercado bursátil secundario oficial español de negociación de

valores de renta fija

CE Comisión Europea

CEIOPS Committee of European Insurance and Occupational Pensions

Supervisors

CESB Comité Europeo de Supervisores Bancarios CESE Comité Económico y Social Europeo

CESR Committee of European Securities Regulators
CNMV Comisión Nacional del Mercado de Valores

DAM Directiva de Abuso de Mercado

DSI Directiva de Servicios de Inversión 93/22/EEC

ECOFIN Consejo de Economía y Finanzas ESC European Securities Committee ESI Empresa de servicios de inversión FEF Fundación de Estudios Financieros

IS Internalizadores sistemáticos IVA Impuesto sobre el valor añadido

MiFID Directiva de Mercados e Instrumentos Financieros NIIF Normas Internacionales de Información Financiera

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OICVM Organismos de Inversión Colectiva en Valores Mobiliarios

OPA Oferta Pública de Adquisición

OPV Oferta Pública de Venta

PASF Plan de Acción de Servicios Financieros SMN Sistemas multilaterales de negociación

UCITS III Directivas 108/2001 y 107/2001 del Parlamento Europeo y del

Consejo de 21 de enero de 2002

UE Unión Europea

Referencias

- Level 3 First set of CESR guidance and information on the common operation of the Market Abuse Directive.
- ² El CESR tiene su sede en París.
- El CEBS está presidido por el Director General de Regulación del Banco de España, José María Roldán, y tiene su secretariado en Londres.
- ⁴ Su secretariado se encuentra radicado en Frankfurt.
- ⁵ Como las Recomendaciones de 25 de febrero de 2005, sobre los Consejeros independientes y 14 de diciembre de 2004, sobre retribuciones de Consejeros.
- Wéase, por ejemplo, el *Consultation Paper* nº. 11 del CEIOPS, en el que se pide incluso que la normativa de Solvencia II sea muy meticulosa en la descripción de la independencia supervisora.

JOSÉ JUAN PINTÓ RUÍZ

Académico Numerario

EUROPA, EL CÓDIGO Y LA BÚSQUEDA DE LO COMÚN

Introducción

La incardinación de España, en la unidad europea ha sido siempre, es y será, trascendente y profundamente significativa. Ello será perceptible en el sentir íntimo de este modesto trabajo. Pese a las apariencias, la cultura que se incorpora en actitud configurante en la misma esencia del ser humano -ser sociable: "Ubi homo ibi societas" – uniendo con evidente afinidad espiritual a los hombres diversos que la sienten, siempre es más poderosa, siempre perduran más sus efectos siempre triunfa más que las armas y se desliza por encima de ellas. La pluma -digamos alegóricamentepuede más que la espada, y para bien o para mal, las ideas vertidas por aquella han provocado importantes evoluciones -y también revoluciones- en el mundo. Piénsese, aunque sólo sea a título de ejemplo, que la constitución española gestada en las Cortes de Cádiz de 1.812, aceptó aquellos principios franceses que impulsaran la simplificación, la seguridad jurídica, la codificación, y ello después, de que la contienda no se inclinara al final hacia el lado de Francia. Pues bien, pese a ello como ocurrió con Roma y Grecia ("Grecia capta, ferum victorem coepit") donde Grecia, la vencida, impuso su cultura a la vencedora, el afrancesamiento que mostraron las Corte de Cádiz, fue sólo un iceberg: la literatura, las modas, hasta el barroco comportamiento que mostraban las reuniones con su singular refinamiento las maneras, la filosofía, la mesa y en fin las costumbres y la educación tenían un tinte evidente de afrancesamiento. Y es que el mismo Napoleón, comentando la amargura de la derrota, afirmó con evidente sensación de autoconsuelo "La batalla de Waterloo bien pronto se olvidara. Lo que jamás se olvidarán será mi Código Civil". Y este Código Civil que tanto transcendió, informó profundamente nuestro Código Civil español de 1.899. España se unció a la corriente europea.

Nuestra España, ha sido –y continua siendo por acción o reacción– un nutriente de corrientes teológicas, filosóficas, científicas y políticas, de este acerbo cultural común europeo que, en verdad aunque no políticamente, constituye o va camino de constituir un sólido cuerpo. Y es que el poder configurante de entidades sociológicas, después políticas que se predica de toda comunidad cultural es en verdad la causa eficiente de la edificación que nuestro continente está alzando con vocación de trascendencia jurídica. Y España, que ha estado viva en esta aportación a lo "Europeo" a lo largo de la historia está ahora aún mas viva, en esta aportación¹, sobre todo desde que en 1986 se convirtió en miembro pleno de la integración europea que nos está brindando sus normas a través del ya importante caudal de normativa europea hoy existente y que todos los estados miembros de la Unión debemos observar pero que debemos, también, contribuir a perfeccionar y codificar para ir avanzando todos hacia la unificación del Viejo Continente.

Y de la visión cultural, insistiremos y de la conciencia de ella, depende, en verdad, la erección de Europa.

I. Europa

En la noche de Navidad del año 800, la Basílica de San Pedro de Roma, brillaba en su interior mientras centenares de cirios reverberaban, trémulos, en consonancia con la solemnidad del acontecimiento. Ante el Pontífice LEÓN III, CAROLUS MAGNUS serio y responsable avanzaba majestaticamente, pausadamente, y alcanzada la misma vera del Papa, éste colocó sobre la cabeza del propio CARLOMAGNO la corona del SACRO IMPERIO, ROMANO GERMÁNICO. Y como hace algunos pocos años afirmara RAFAEL TERMES (en la conferencia que pronunciara en el Club Siglo XXI), con aquella lejana y solemne coronación "Europa acababa de nacer"².

Y aquella corona proclamaba la culminación de un proceso de síntesis genial y trascendente, de extraordinaria densidad, equilibrio y ponderación; en suma de profunda *humanidad* ideal en la plenitud del significado de esta nota, como atributo de la expresión dinámica del hombre que razona y a la vez se siente dotado de mente y corazón y por ello va más allá de lo racional, para alcanzar lo razonable, el sentido común, la prudencia, y la atemperación de lo justo por la actitud misericorde expresión del principio superior de aquel "amaros los unos a los otros". Ésta es la grande-

za germinal, conceptual de éste nuestra Europa. El derecho romano, con su perfección técnica, el posterior injerto de las ideas cristianas, la constante captación de la realidad, y la formal aceptación de CONSTANTINO condujeron a una auténtica cristianización del Derecho³ que adquiría así aquella flexibilidad y humanización que a su vez el Derecho canónico había de acentuar. Era el imperio SACRO que asumiera la cristiandad (es decir, el antecedente judeo-cristiano y ROMANO) que descansaba en una prodigiosa y firme estructura o andamiaje jurídico. Pero aquel realismo tan profundo que atendía vigorosamente al principio de causalidad y a la autentica verdad dinámica, fue a su vez atemperado por la ponderación germánica de la apariencia. "Nemo dat quod non habet" decían los romanos, "nadie da lo que no tiene", nadie puede transmitir la propiedad de aquello que no es suyo. Y era verdad. Pero también era y es verdad que la apariencia, si fuera convincente contando con la buena fe del adquiriente, aconseja el mantenimiento de éste en su adquisición. Frente a la posición romana de la realidad interna-dinámica (también llamada de la clandestinidad⁴) aparece el principio germánico del respeto a la apariencia capaz de legitimar la adquisición de quien confiando en ella ha adquirido de buena fe, de respeto al mismo trafico mercantil; el principio germánico, se vincula más al interés público, que al interés privado. Y es que cuando adquirimos la propiedad de un bien, si bien contratamos con la persona que nos lo transmite, adquirimos un derecho no sólo a que nos respete quien nos lo transmite sino a que nos respete "toda la humanidad" todos los hombres, e incluso los poderes públicos. Pero para que todos los hombres nos respeten es preciso, no sólo que se nos transmita el bien por quien realmente es el dueño de aquello que se nos transmite, sino que todos los hombres se enteren de ello, pues si no se enteran, si no lo saben, mal pueden respetarnos. Esto nos hace comprender que además de considerar que quien nos transmite ha de ser el dueño, es necesaria una publicidad que aleje nuestra adquisición de la mera clandestinidad. Y de ahí que junto al rigor justamente veraz de que "quien no tiene no puede dar" ("Nemo dot quod non habet") también ha de cubrirse a quien adquiere con buena fe de quien no es dueño pero lo aparenta de tal modo que lo parece. De otra suerte no seríamos dueños si no probaramos todas las adquisiciones regresando en el tiempo hasta el primer ocupante ("probatio diabolica"). El Sacro Imperio romano-germánico supo respetar la justicia dinámica como norma general, excepcionando el respeto a la apariencia en determinados casos, siendo un ejemplo muy acabado y equilibrado el de nuestro derecho hipotecario, modélico en este sentido⁵. Europa en fin, supo cohonestar los principios romanos y germánicos, respeto a lo que es y a la apariencia en su justa y razonable medida, alcanzando una construcción de sólidos fundamentos y hermosa arquitectura jurídica.

El "ius comune europeo" privó hasta el surgimiento de las nacionalidades y la consiguiente codificación, y en aquel entonces el estudioso que se formaba en la Universidad de París, podía continuar su formación sin solución de continuidad, por ejemplo en Bolonia, o en Salamanca.

Esta sólida estructura es un reflejo de aquella síntesis que descansa, en tres vigorosos pilares: El cristianismo, la cultura romana y la germánica. Y ésta es la grandeza y esencia de Europa, que aún hoy, se sustenta en la actualidad viva de esos tres pilares.

Y la pregunta es ésta: ¿Europa va a subsistir si se prescinde de ellos?, ¿Vale la pena conservarlos?

2. Hoy la enorme reducción de la distancia por la extraordinaria movilidad del hombre la alucinante perfección, rapidez y permeabilidad de la comunicación, el tratamiento, ordenación, procesamiento y fácil recuperación y afloración ordenada de los más diversos datos, susceptibles de formación de conjuntos sistemáticos diversos, y en fin más allá de la rueda y la palanca, más allá de las máquinas que hacían más eficaz y fácil el esfuerzo del hombre, más allá de la máquina de vapor y posterior utilización de la energía que sustituían el esfuerzo físico del ser humano, más allá incluso de las balbucientes máquinas de calcular y cajas registradoras, para llegar a la potentísima colaboración técnica capaz de ayudar, facilitar, simplificar, potenciar y en parte sustituir el esfuerzo propiamente intelectual, más allá de todo ello, los diques separatrices del conocimiento se diluyen por doquier, convergen, y se interinfluyen intensamente.

Y llega como una realidad consecuencial y no como una deliberada creación de la humanidad la llamada, discutida y controvertida globalización que como resonancia de la antigua fisiocracia ("laissez faire, laisser passer, le monde va de lui meme") tiende a un mercado que permeabilice fronteras, con el slogan ideal, por ahora sólo ideal de libertad de circulación de capitales, personas, y bienes con el contrapunto reactivo de la necesidad de proteger a quienes en su debilidad y pobreza carecen de capacidad para competir con los "grandes" y propiciar el mantenimiento de fronteras aduaneras, privilegios, subvenciones, con la vigilante alerta de las autoridades económicas y de los Bancos Centrales, intentando retener, estimular u orientar los flujos económicos y, en especial, la circulación monetaria.

Y Europa, aún políticamente dividida en Estados no es ajena a este movimiento fuerte e indetenible, que cursa vigorosamente unido a un sentimiento de reconfiguración unitaria en patética lucha con el sentimiento de protección de las correspondientes soberanías nacionales pero con un signo dramáticamente indetenible de incremento del poder de Bruselas. Ya hemos visto como la marcha hacia la integración política, va siempre detrás, (como si la arrastrara) de la aglutinación, de la com-

penetración económica⁹ y no siempre triunfan las creaciones normativas que pretenden acelerar el curso de los acontecimientos como parece indicar por ejemplo la ilusionada creación de la llamada Constitución Europea y el rechazo más o menos significativo de algún pueblo consultado en referéndum¹⁰.

En este momento crucial e interesante otra vez nos deberemos preguntar. Qué es lo que tiene Europa, para que esté inmersa en este proceso de integración, controvertido sí, pero que está hirviendo intensamente en la actualidad. Cuál es su realidad sociológica de identidad. Porque este "algo" especificante "algo" esencial será. Y me parece, que si no acertamos a respetar este algo, si no secundamos su proyección y tendemos a que se reactive y personifique en la realidad a esperar, crearemos una total disonancia y discordancia normativo-sociológica que nos podría conducir al caos.

¿Dónde está este algo?

Salvado este algo que ya hemos antes insinuado, y haciendo de él, el debido mérito, quizá podríamos pensar seriamente, de nuevo en la Codificación. Ya antes tuvimos una con su estrella: el Código Napoleón, y su trasunto en España, con el Código Civil español y los subsiguientes apéndices, compilaciones, leyes especiales y después codificación autonómica. Ahora aún no amanece apenas la idea, y ya reverdece la polémica (aquel lujo precioso de la disputa SAVIGNY-TIBAU) de nuevo¹¹.

3. Mal entenderemos una realidad sociológica, si no nos paramos, aunque sea humildemente a considerar al hombre en sí mismo en su especial grandeza, parvedad¹² poniendo atención a su estructura. El hombre es no sólo un ser pensante sino también un ser que siente. El hombre toma decisiones, calificaciones, adopta posiciones y creencias atendida su mente y corazón. El hombre -repito- es un ser que razona y siente. Cuan difícil es que dos hombres en posición diferente, apasionados, lleguen a una conclusión y convicción comunes como consecuencia de horas y horas de dialéctica verbal o epistolar. Los argumentos, irritan o se admiran, pero más que nada son argumentos. La convicción íntima se produce por una concurrencia de circunstancias que van más allá del puro racionalismo. La intuición, quizá más aguda en la mente femenina simplifica en corto-circuito el proceso de captación de la verdad. Aquella reprobación de otro sujeto que no es capaz de ser explicada por quien la siente, que no puede razonarse pero que es a veces profundamente sentida, se muestra después con hechos o aspectos que la justifican. ¿Qué hay dentro de nosotros?, ¿qué es lo que en nuestra intimidad provoca esta actividad tan compleja y heterogénea que nos conduce a la exteriorización trascendente de nuestro pensamiento y voluntad o a la acción? ¿Serán las "ideas" pre-impresas que diría Platón, o acaso, la experiencia (Aristóteles)¹³?, ¿O acaso ambas cosas? Aquello que llevamos dentro.

4. La Sociedad no es extraña a las características esenciales del género humano. Hasta parece mentira tener que proclamar esta verdad cuya obviedad es evidente. Y por esto la sociedad, participa en su conjunto de aquellas características porque la sociedad es esencialmente humana. Y la Sociedad, enmarcada en un orden conseguido con una compleja normalización de la conducta humana¹⁴ lleva en sí misma, vinculada a su subsistencia, la existencia del citado conjunto normativo. Y cuál es la causa de la generación de este conjunto normativo. Muchas son las escuelas que erigen construcciones doctrinales y que aún diferentes¹⁵ contienen ápices de verdad como si huyeran de una visión de conjunto integradora, ponderada, media ("veritas est in medio"). Pero aún incurriendo en alguna inexactitud, quizá podemos contemplar aquellas corrientes afines a la escuela histórica, que ya iniciadas con el famoso texto de Juliano en la época imperial¹⁶ reverdecen con SAVIGNY, según las cuales cada pueblo de acuerdo con sus perfiles definidores siente una normación peculiar y especificante propiamente suya, doctrina esta capaz de enmarcarse en un propio voluntarismo popular, como si la normación fuera expresión de un pueblo determinado, específico en un momento determinando; Otras, en cambio, parten de la preexistencia de un orden que se proyecta en la sociedad de cada lugar y momento y que en la exigencia de su mantenimiento, respeto y subsistencia se descompone en normas acordes con la naturaleza de las cosas en consonancia con tal orden: es la fuerza vinculante del derecho natural. Quizá, y así lo hemos sostenido, la diversidad normativa es tributaria de la idiosincrasia de cada pueblo y de sus circunstancias históricas, geográficas, climatológicas, genéticas, generando así, como expresión propiamente voluntarista, la consiguientes normaciones, pero, atención, hay un conjunto normativo preeminente, que está más allá y por encima de las creaciones voluntaristas y de toda peculiaridad, que es común y expresión del derecho natural, cuyo quebrantamiento destruye y corrompe. Es decir existen como expresión del orden de la Creación, unos principios, que son previos al voluntarismo, indeclinablemente vigentes y además informan la interpretación de las leyes¹⁷.

La grandeza de Europa deviene de su tradicional respeto perenne a éste mínimo ético, y a está normación que deviene más allá y por encima de la voluntad social, y que genera unos primeros principios inderogables perennes e inmutables. La eclosión impetuosa y desbordada del principio de respeto a los derechos humanos, como principios necesariamente respetables, aún por encima de cualquier eficacia voluntarista, cualquiera que fuera su legitimación formal, no es sino una constatación de parte de esta realidad más ámplia que constituye el mínimo necesario para la subsistencia de una propia sociedad, es decir, de una civilización alejada de las ferocidades selváticas asentadas no en el orden sino en el caos de la fuerza insubordinada. Las vigorosas proclamaciones de la primacía del respeto a los derechos humanos, son particu-

larizaciones y concreciones de unos principios superiores inderogables, que repetimos, están más allá y por encima de todos los voluntarismos, procedan de donde procedan. La percepción de este algo SUPERIOR es un a característica que constituye piedra angular de la tradición europea y elemento común de su existencia.

Salvada la realidad de estos primeros principios y proclamada su superior vigencia directiva informadora y directamente normativa (sic1255 CC) ocurre que, en todos aquellos sectores propiamente contingentes o simplemente destinados a desarrollar, en su caso y circunstancias, aquellos principios inmutables, claro que el voluntarismo tiene un papel sumamente importante. Y salvo aquella primacía sobre la que insistimos, claro que cada sociedad particularizada y determinada, promulga normas acordes con el sentir del pueblo tal como proclamara JULIANO, y desarrolla y perfila la escuela histórica de SAVIGNY.

Tanto aquella primacía, como el respeto al voluntarismo social, son propiamente europeos.

El destino "post mortem" del hombre como individuo, el abismo conmovedor, impresionante y terrible que proseguiría a la equivocada y miope visión, sólo atenta al cuerpo, de la aparente inmersión en la inexistencia, en la nada, en la destrucción es una cuestión que importa al individuo y lógicamente conmueve a la humanidad. No se trata de lo que uno piensa que acaecerá tras la muerte, si no que se trata de ponderar lo que realmente ocurrirá. Es éste, un innegable problema humano que, aunque gozoso para quienes disfrutan de la fe, es afectante al género humano, y a todos los individuos con independencia de si creen o no.

Europa no ha sido ajena a ello. Todo su territorio se halla dotado de manifestaciones de su religiosidad. Desde las más espléndidas Catedrales, hasta las más humildes y modestas Ermitas y Ortarios, hasta las imágenes, cruces y símbolos que persisten en los umbroso bosques, en las calles de las urbes, y de las aldeas, los signos religiosos, y epitafios de nuestros cementerios, son huellas visibles y copiosas de este sentimiento, feliz creencia, que aflora, entrañable a lo largo de toda la vida humana. Y no sólo esto: el derecho romano fue cristianizado, clara y rotundamente modalizado y así, la recepción del derecho romano comportó la decisiva incidencia de un derecho cristianizado de un informó las instituciones jurídicas del país que mostrara el llamado *ius comune* europeo 19.

El cristianismo no sólo proyecta su contenido filosófico y teológico sino que configura un derecho profundamente humano, flexible y dotado de perdurable ponderación de la ética.

5. Las dos últimas conflagraciones bélicas, la de 1914 y de 1939 exacerbaron —quizá reelaborando la idea del "ius gentium" ²⁰— la conciencia de que había de emerger una autoridad distinta y superior a las soberanías nacionales, que impidiera aque-

llas tragedias que, aparte los inenarrables daños materiales generaban un execrable coste de vidas humanas, heridas, desradicaciones, trastornos graves e irrecuperables de la vida, daños y desconexión de las familias, pérdidas irreversibles de patrimonios particulares, deportaciones y genocidios. Al tímido intento de creación de la llamada SOCIEDAD DE NACIONES, para prevenir tamaños apocalípticos desastres, que no acertó a evitar la siguiente guerra de 1939, le siguió tras la segunda de las citadas guerras la erección de la aún vigente Organización de las Naciones Unidas, amén de sucesiva implantación de diversos organismos complementarios. La guerra fría que germinara entre los dos subgrupos del grupo vencedor (Unión Soviética y satélites de un lado y Estados Unidos, Francia e Inglaterra de otro), pese a lacerantes conflagraciones, tristes y crueles pero no generales (Corea, Vietnam, China-Formosa) se abortó con la caída del comunismo, el quebrantamiento y supresión del muro de Berlín, y de nuevo aquella Europa dividida (Europa de Occidente y Europa de Oriente) vió en otra Navidad, como se arriaba en el Kremlin la hoz y el martillo, consecuencialmente a la citada ruptura del muro de Berlín, no sin que alguien - Termes - diera a esta quiebra de la división, un sentido providencial²¹

6. Esta, por demás lógica, tendencia, mencionada en el número anterior cinco quizá hubiera teóricamente conducido a una nueva reunificación política de Europa, pero la realidad fue otra. El proceso no se inicia con esas miras directas, sino mediante un aproximarse a la aglutinación económica, comenzando por el tratado del carbón y el acero, siguiendo con el alcance de la unidad monetaria – el euro – y la creación de una política conjunta monetaria y un mercado común, con la creación de un Banco Central que sustrae a cada Estado, la política monetaria nacional, que va a ser en su formulación, gestión y realización atributo de aquel organismo, con la consiguiente cesión de soberanía²². Y el siguiente paso, esta vez sí, ya es la promulgación de la Constitución de la Unión Europea, con la formulación de un texto, que ha cosechado algún destacado fracaso. Y en este trance nos hallamos.

Pero si que es de destacar, que establecida la dirección del vector como tendente a un proceso sucesivo de aglutinación, es claro que al presente se adopte como aspiración inmediata la construcción o si se quiere reconstrucción política de Europa. Y es sensato este andar paso a paso en el proceso indetenible de aglutinación, como aspiración política, cuando "de facto" la globalización ya está aquí²³.

7. Sin olvidar que ha tenido sus contradictores ciertamente enjundiosos²⁴ el *ius comune* europeo aparece citado y aludido como sustrato común europeo y aunque quizá es difícil precisar la mayor o menor realidad de su incidencia como derecho supletorio en el viejo continente, es evidente que operaba como tal y además informando en su plenitud el razonamiento jurídico tal como se decía en Cataluña no por su vigencia sino por la autoridad de sus razonamientos que eran de "de dret i raó" ²⁵.

Es más, en un pequeño país, el principado de Andorra²⁶ estuvo, el "*ius comune*" europeo en aplicación hasta la promulgación de su constitución de corte moderno. Este "*ius comune*" romano-canónico, fuertemente cristianizado, con los sucesivos injertos de modernidad y de germanismo, fue un vigoroso elemento común que no dejo de dispensar a Europa una sustancia jurídica común.

8. La esencia tradicional de Europa radica en el vigor recto y sano de sus principios: la vocación universalista en lo fundamental de su tejido normativo romano, germánico y cristianizado vigorosamente; el sentimiento ético, el profundo humanismo con la viva conciencia colectiva del reconocimiento de la dignidad del individuo, sobre todo frente al poder público y también frente a cualquier poder de facto cualquiera que fuere su significado. Conciencia colectiva que es de agudo sentido jurídico y realista, el respeto al libre desenvolvimiento de la capacidad creadora del hombre, con mantenimiento del principio de autonomía de la voluntad la libertad civil y el desenvolvimiento del mercado con respeto a la "lex mercatorum" ²⁷.

Esta tradición que es en sí misma dinámica²⁸ es garante de la personalidad especificante de Europa. Si Europa abjura, aún de hecho, o no siente el vigor de sus principios forjadores de su estructura, si sustituye el respeto a su tradición, por el caótico principio de sumisión a la oportunidad específica del momento con sacrificio de aquella, si esto ocurre, Europa se está despersonalizando y acelerará el paso a entidades de una mayor amplitud territorial. No se olvide que la práctica reducción de las distancias por la velocidad, perfeccionamiento del transporte, el progreso abismal de la tecnología al servicio de la comunicación, la aproximación, el conocimiento instantáneo de lo que ocurre en la lejanía territorial, contribuyen a la creación de entidades políticas cada vez más amplías. El clan familiar, la tribu, la urbe o la ciudad, la nación, las entidades cada vez mayores, obedecen a este indetenible proceso de aglutinación que la plenitud de la comunicación, facilidad de desplazamiento e información están proporcionando²⁹.

II. Europa y el código de obligaciones

1. Ahora mismo, ya en estos momentos se está hablando del "derecho comunitario" forma verbal la mencionada, que como natural expresión del pensamiento, responde a un concepto más o menos borroso pero generalizado, y aún con la mayor provisionalidad, generalmente aceptado. Y lisa y llanamente se refiere a un derecho emanado de la comunidad, hoy entendida como "unidad", europea, por ahora aún heterogéneo, asistemático, que emerge en sucesivas emisiones espoleadas por el nacimiento de necesidades que sobrevienen o que

sobrevenidas se perciben o se agudizan y esta sucesiva generación normativa no va seguida de refundiciones u ordenaciones generales sistemáticas. Muchas razones³⁰ explican la tendencia a conseguir una codificación – aún sectorial – de la normativa de este mercado europeo o comunitario, para así normalizar las relaciones entre las partes creando mejor dicho detectando y sistematizando una "*lex mercatorum*" propiamente comunitaria y evitando que en la naciente Europa, tengan que estar en aplicación las "*normae normarum*" o de conflicto, (destinados a determinar, entre diversas legislaciones cuál es la aplicable) entre súbditos de las diversas nacionalidades incardinadas en Europa.

2. No hay ahora acto de autoridad, o tratado alguno, que comporte promulgación o haga sus veces de Código general de obligaciones. Pero si que existen dos focos generantes, activos que han realizado o están realizando un esfuerzo creador, hacia la promulgación eficaz de un código de obligaciones. Uno de ellos, es el proyecto de PAVIA, inspirado por el profesor italiano GANDOLFI, que provocara la fundación de la "Academia de Jurisprudencia de Jusprivatistas Europeos" al objeto de alcanzar la formulación de un código europeo de contratos. La impronta de GANDOLFI "romanista, civilista y comparativista"31 es detectable, en la parte General del llamado "Código Europeo de contratos" ³². Como ya dijimos, es un código que genera preceptos de inmediata aplicación, de fácil inteligencia, y notable simplificación. El otro, como dicen Díez Picazo, E. Roca y M. Morales³³ aflora en el año 2000 gracias a la publicación de la obra denominada PRINCIPIOS DE DERECHO CONTRACTUAL EUROPEO y que persigue "constituir un primer paso para la armonización o unificación del derecho europeo de contratos". La obra fue presentada "con los nombres de los ilustres profesores Ole LANDO y Hug BALE".

Claro está, que no es este el lugar para efectuar un análisis de ambos proyectos pero si destacar someramente y a título de simplificación quizá algo imprecisa, lo siguiente:

- 1. El primero (el de Pavia) tiene semejanzas con una reinstalación³⁴ del *ius comune* europeo mediante concreciones sistemáticas, al estilo, por ejemplo de nuestro Código Civil.
- 2. El segundo parece ser tributario sobre todo si se tiene en cuenta el título del sistema del common law o anglosajón, como un Código de Principios orientativos, más que un código de preceptos concretos de aplicación inmediata, pero no puede negarse, que en su texto aparecen concreciones sumamente específicas, lo que ha hecho decir a Díez Picazo, E. Roca y Morales que "se trata de un texto que se encuentra perfec-

- tamente articulado y , en este sentido codificado que pretende, como será constituir un primer paso para la armonización o unificación del Derecho europeo de contratos".
- 3. La obra de PUIG BRUTAU nos hizo ver , que las diferencias entre el derecho continental³⁵ y el sistema anglosajón son metodologías, pero a la hora de la verdad, en sus consecuencias son sumamente semejantes. El esfuerzo de PUIG BRUTAU en su "tratado" y en sus monografías sobre todo enseñándonos a leer la Jurisprudencia de los tribunales, ha sido notoriamente eficaz y constructivo. El interés de ambos proyectos es evidente.
- 4. En definitiva, cualquiera que fuere la denominación que se utilizara, de nuevo nos hallamos ante un fenómeno semejante al fenómeno de la Codificación, pero con el injerto de la idea, como ocurrió con el "ius comune europeo" no de crear códigos nacionales semejantes si no si acaso, un código europeo, supranacional. Pero esta resurrección no se va a alcanzar súbita y generalmente, sino sucesivamente por materias más afines. Se trataría de un Código que abarcara al menos "ab initio" aquellas materias que fueran más comunes y con exclusión de aquellas otras más específicas propias de las diversas nacionalidades. El mercado común, claro está, que prima facie, presenta una imagen de relaciones jurídicas entre contratantes pertenecientes a diversas naciones, sobre bienes y derechos adscritos también a las mencionadas naciones. Y por esto se mencionan los Códigos respectivamente proyectados, como continentes de, o como "Principios de Derecho contractual europeo" (Lando) y "Código Europeo de Contratos" (Pavia).

III. El problema de la soberanía

Marchando³⁶ hacia la creación de una unidad política europea, impresiona la futura promulgación de un Código Europeo, cualquiera que fuere su alcance objetivo, como fruto del ejercicio de una soberanía única. Pero, esto <u>no</u> constituye un problema insuperado y propiamente insuperable, ya que la profusión de reglamentos y directivas comportan ya un parcial ejercicio de soberanía común y posibilitan el alcance futuro de un compendioso cuerpo legislativo. Ni siquiera el temporal fracaso de la llamada constitución europea constituyen un obstáculo definitivo sino tan sólo un contratiempo, que ha de inducirnos a meditar.

IV. El nuevo problema clásico. Codificación sí, codificación no

Cuando la codificación europea, las posiciones encontradas de SAVIGNY y THI-BAU representaban respectivamente, un rechazo de la Codificación, y una aspiración a ella como una propia necesidad. Para los no partidarios de la codificación la flexible interpretación de normativa dispersa, el peso de la tradición, la equidad, la constatación e incidencia interpretativa de la conciencia social de un pueblo determinado en un tiempo o momento histórico determinado, la interpretación "more itálico" -y no "more galico" – sustentaba básicamente su actitud. Para los partidarios de la codificación, el deseo de terminar con la enorme dispersión de las fuentes, la dificultad de su búsqueda y armonización general y singular en cada caso concreto, el deseo de alcanzar aquel "saber a qué atenerse" o la oportuna seguridad jurídica, demandaban el alcance de una fórmula como codificada, concretada, sencilla, con expurgo de circunstancias no incidentes, propiciando así una tendencia fuerte hacia la aproximación o unificación para conseguir una mayor simplificación, y un modo de favorecer el estudio y la investigación jurídicas que al hacerla así más fácil y hacer más asequibles sus fuentes, fundamentaban su posición. Ambas posiciones pues representaban las dos posiciones opuestas o sea, por un lado, el rechazo de la Codificación (SAVIGNY), y por otro su acogimiento (THIBAU). El movimiento codificador proyectaba un procedimiento, que terminaba con un recurso de casación para asegurar la primacía de la ley, concibiendo a ésta más que como una fórmula vehicular de las instituciones y de los antecedentes constituidos por los primeros principios, por lo natural, y por elementos sociológicos y voluntaristas, concibiendola estos -repito- como norma autosuficiente, de tal modo que era ontologicamente, ella misma el precepto del que había de deducirse por vía silogística la solución de cada caso concreto.

La controversia no era pues trivial. Unos, los partidarios de la codificación, veían en la Ley la fuente *autosuficiente*, de la que había que extraer las diversas soluciones en cada caso concreto. Los otros, quienes se oponían a ella, se empecinaban en una singular atención a la justicia correspondiente a cada caso concreto, teniendo en cuenta el "*ius*" el derecho en su conjunto como un todo, como expresión deducible de una amplia y diversa normativa flexiblemente, pero razonablemente interpretable. Quienes rechazaban, en fin, la codificación temían que el Código fuera algo así como un elemento ortopédico fijo y anquilosante que, con el tiempo, haría envejecer y obsoletizar la Ley de tal modo que ésta más que reglar, estorbara, perturbara. Quienes la propiciaban en cambio veían en ella un resorte capaz de alcanzar la siempre deseada *seguridad jurídica*, proporcionando a los destinatarios de la norma, aquel necesario "saber a qué atenerse".

Triunfo la Codificación. Pero el Tribunal de Casación con su jurisprudencia, fue matizando, incidiendo en la interpretación, complementando el ordenamiento jurídi-

co, y bien pronto el examen jurisprudencial de los casos y su técnica, constituyó en los países de la Codificación – concretamente en España – una actividad copiosa y generalizada de todos los juristas prácticos, que creían siempre oportuno completar su estudio dogmático, su dictamen, o su alegato, y los jueces de instancia sus sentencias, con oportunas citas jurisprudenciales, asemejándose con ello, aún guardando significativas distancias, a la técnica anglosajona.

Efectivamente triunfó la posición favorable a la codificación, y triunfó porque el Código de Napoleón fue seguido también en España con la promulgación de este monumento que fue el Código Civil español. Y el recurso de casación generado con el propósito básico de "romper" (casser) aquellas Sentencias que contradijeran (ora violándola, ora inaplicándola, ora aplicándola indebidamente, ora interpretándola erróneamente) que infringiera la ley, este recurso generado para proteger la efectividad del imperio específico de cada norma concreta aplicable, fue la causa de que surgieran una gran copia de sentencias, continentes de muy razonable doctrina - en general – en las que, si se examinan a fondo resplandecía, por encima de todo, la búsqueda y consiguiente imposición de la justicia del caso concreto. Así resulto que la Ley fue interpretada, matizada, complementada, y combinando la aplicación de unos preceptos con otros, se alcanzaron resultados justos, equitativos y a la vez legitimos, sobre todo ante circunstancias no previstas en la ley, pero implícitas en su "ratio rationis legis". Y así, gracias al recurso de casación nacido para impedir la alteración de la Ley, resultó que la jurisprudencia generada por estos recursos, complementó, flexibilizó, interpretó e integró la ley, en el más amplio sentido – repito – con aquella flexibilidad que deseaban Savigny, Puchta, o sea la escuela histórica³⁷. Así, la derrota comportó su triunfo. Y ello con una doble ventaja: 1ª La dispersión de las fuentes, las dificultades de su búsqueda, la dificultades de captación de la norma vigente, la ordenación meramente cronológica y no sistemática que presentaban las diversas compilaciones históricas, fueron concretadas en un sobrio texto codificado, proporcionando claridad, facilidad de estudio y simplificación. 2º Pero el anquilosamiento, el inmovilismo del Código frente a las alteraciones propias del transcurso de los tiempos y de los cambios de concepciones sociales, el rigor del sistema de fuentes y el rango preeminente en aquel atribuido a la Ley, se dulcificaron con la flexibilidad que proporcionara la jurisprudencia, y que se explicitó además en España, con la reforma del título preliminar³⁸. Así, se compatibilizó una mayor certeza del Derecho, con la flexibilidad y capacidad de adaptación al caso necesaria, para obtener aplicaciones razonables, y flexibles bajo el imperio institucional³⁹ y de la búsqueda de la justicia del caso concreto.

Pero ahora, aunque aún subsisten códigos residuales, una proliferación desbordada e indetenible actividad legislativa, las modificaciones de la ley cuando aún no ha sido pulida por la jurisprudencia y la aplicación práctica crean un caos tal que de nuevo estamos ante la presencia de una evidente necesidad de simplificación.

Por esto, siempre que se conserven estos alcances perfeccionantes interpretativos, los intentos de codificación europea, constituyen un estimulante soplo de aire fresco nada despreciable.

V. La búsqueda de lo común

Toda entidad política se alcanza cuando la existencia de un acerbo común sociológico sensiblemente amplio es revestido de autoridad gracias al consiguiente entramado jurídico. Primero es necesaria la existencia del máximo común que captado individualmente haya proliferado de tal modo que genere después la afloración de una conciencia social de esta efectiva y real ventaja, y un sentimiento del disfrute de tales elementos comunes, que hagan natural y explicable a su vez un sentimiento de solidaridad potenciado por la convicción de que existe en verdad un bien común por lo menos aspirable. Segundo, cuando se alcanza la situación mencionada en el número primero anterior, es posible configurar cualquiera de las más o menos intensas y aglutinantes figuras políticas, dotadas del correspondiente entramado jurídico.

Cuando se erige el sacro imperio romano-germánico ya entonces el imperio traduce políticamente la unidad sociológica existente, y ,después, un vigoroso derecho común, el "Ius comune" se consolida con toda evidencia⁴⁰. Ahora un conjunto de factores exudan una vocación notoria a la consecución de la aglutinación política Europa. Se asimilan y viven los prodigiosos avances tecnológicos, es abundante la alusión a un mercado europeo con la consiguiente libertad de circulación de mercancías, capitales y personas. Se persigue –y en parte se consigue– la sustitución de la diversidad de políticas monetarias nacionales, mediante una política monetaria única con un también único Banco Central Europeo.

Aunque sea aún balbuciente, incompleto y asistemático y multitud de directivas y reglamentos se promulgan en la Europa naciente, y emergen órganos jurisdiccionales con efectos limitados no puede negarse que el conjunto muestra ya una significativa vitalidad.

Se está en fin, fraguando indeteniblemente aquella base para que con prudente y gradual sacrificio *parcial* de las soberanías nacionales, se palpe con mayor relieve, aquello que es común y peculiar de Europa, y tomada conciencia de ello, se empieza a percibir ya el bien de Europa, como bien asimismo de cada antigua nacionalidad inserta en ella, y así se consolida la percepción en profundidad del bien del viejo continente como un auténtico bien común, para todos, el bien común como efectivo bien de cada uno.

¿Y en dónde radica la identidad residual de Europa? Nos es común, un sentimiento profundo de humanidad, de auténtica humanidad que es una configurante

aportación singularísima del cristianismo⁴¹: "con la misma medida que juzguéis seréis juzgados", "la Ley es para el hombre y no el hombre para la Ley", "quien esté libre de culpa que arroje la primera piedra", con la trascendencia genérica e individual: el pastor que abandona las 99 ovejas para recuperar a una de ellas; la proscripción de la violencia, Jesús, Dios, es atacado y Pedro para defenderle, con su espada secciona la oreja de un soldado: Jesús rompe la espada, y repone la oreja en su lugar, ¡sublimación de lo justo, de la justicia!. Más allá del "ius suum quique tribuere" de Ulpiano se proscribe la violencia, y aún más, con el "amaos los unos a los otros" y el perdón como norma excelsa de convivencia, y el respeto a Dios. Se inserta en la sociedad civil un decidido vector de respeto, comprensión, caridad con el hombre – no reñida con la clara proscripción del mal– es decir un auténtico vector de humanidad.

El carácter informador de este excelso principio de humanidad en su más amplio sentido, se inserta, repito, creador y configurante en la cultura europea. El hecho de sus parciales y graves quebrantamientos, la presencia de reprobables desviaciones, son dolientes muestras de perversión profundamente deploradas. Y si son nocivos tales quebrantamientos, es aún mucho más nocivo, peligroso y corruptor, el ausentar oficialmente y prescindir de este elemento integrador e informador que es el cristianismo. Mal está incumplir pero es mucho peor proclamar, expresa o implícitamente la claudicación o la enervación de unos principios, que además de emblemáticos, están indeclinablemente incorporados a la cultura europea. Europa siempre ha sido cristiana. La tradición jurídica romana, supo organizar un sistema normativo que regula no sólo las relaciones verticales del poder con los súbditos sino que descubrió y estableció (y así formalmente creó) las relaciones jurídicas horizontales de los súbditos entre sí, amparadas por la coercibilidad jurídica, surgiendo el principio creador de la autonomía de la voluntad (que ha originado una multitud de especies de contratos realmente extraordinaria) gracias a la obligatoriedad derivada del pacto ("pacto sunt servanda" y ello en todo caso tal como apuntara el derecho canónico: "pacta quamque nuda servanda sunt"), el principio "noemi ledere" no daña a nadie con la Ley aquilia, y todo ello con el injerto pragmático del derecho germánico que hace especial merito del respeto a la apariencia racional y a la protección a la buena fe en el tráfico dominical, tutelando en maravilloso punto medio "veritas est in medio" los derechos del adquirente -repito-de buena fe que confiara en la apariencia ("adquisitio a non domino").

Y todo esto, 42 atemperado por la piedad, la generosidad, la prudencia, y la sobrenatural magnitud del cristianismo.

Y si estos principios se mantienen, si no se ocultan antes bien, se proclaman, Europa, la vieja Europa del *ius comune* estará en condiciones de configurarse políticamente, ser fuerte y pervivir⁴³.

Y es que estos principios son Europa.

Referencias

- En un curso en la Universidad de Verano de Santander, el profesor DIEZ PICA-ZO divulgó el pensamiento
- 1. Aparte de dicha conferencia, vide asimismo "Libertad económica y humanismo cristiano para la Unión Europea. De la escuela de Salamanca a la Europa del Futuro" (VI conferencia anual del EBEN organizada por el departamento de Ética de la Universidad Pontificia de Salamanca. Salamanca, 21 de mayo de 1998). También en este último documento, puede leerse un breve prólogo que dice: "El día 4 de este mismo mes quedó constituido el grupo de los once países de la Unión Europea, que a partir del 1 de enero de 1999, han de integrar la Unión Monetaria, con una moneda común, el euro, gobernada por un único Banco Central Europeo. Los eufóricos comentarios con que se ha celebrado este acontecimiento que, sin duda, puede calificarse de histórico, parecen dar a entender que, tras el largo proceso, iniciado con las firmas del Tratado de Roma en 1957, y en el que no ha habido pocas dificultades y retrocesos, esta vez sí se ha llegado de verdad a la realización del antiguo sueño de dar al viejo nombre de Europa un contenido, no sólo geográfico y cultural, sino también económico y político, capaz de hacerle participar con preponderante peso propio en los intercambios mundiales.". Seguidamente y analizando "la formación de Europa" se dice: "Es difícil, en estos momentos -y más bajo el título de esta VI Conferencia Anual de EBEN- "Europa ¿mercado o comunidad? De la Escuela de Salamanca a la Europa del futuro"- es difícil, digo, substraerse a la tentación de evocar, aunque sea en forma esquemática, los grandes hitos de una trayectoria histórica, cuyo inicio, en otra ocasión, yo situaba en el año 800, cuando en la Misa de la noche de Navidad, el Papa León III colocaba la corona imperial sobre las sienes de Carlomagno, solemnizando así el nacimiento de Europa como sociedad política. Europa vel regnum Caroli, la Europa Carolingia que, sorprendentemente, coincide con la que después hemos llamado la "Europa de los Seis". Entonces no se le llamó Europa, sino Universitas Christiana, porque, aunque el nombre de Europa había sido apuntado a partir, por lo menos, del siglo VII, se prefirió el de Cristiandad, ya que lo que importaba no era el territorio, sino la fe que dictaba un modo de ser y definía la unidad de unos hombres que, por cristianos, se sabían interiormente libres".
 - 2. En la conferencia citada, TERMES, comparando la coronación de CARLO-MAGNO con la caída del muro de Berlín, afirmó que el Papa Wojtila, no tuvo

(para conseguir de nuevo la unidad de Europa) que colocar corona alguna: Le bastó orar ante el Apóstol Santiago, y pedir que "Europa fuera una".

3.Lo que se dice, no es una mera curiosidad anecdótica sino, algo más profundo y fundamental. Es el humanismo cristiano, que inserto en la base estructural del derecho privado *romano*, y también en la contemplación realista de la seguridad del tráfico y la seguridad jurídica típicamente germánica, proporcionó a Europa una aspiración y orientación clarísima hacia el bien común. Esto es lo que expresan los tres calificativos del Imperio siguientes: *Sacro, romano, germánico*.

- 4. Las desviaciones fácticas son una realidad humana. Pero el mantenimiento de unos principios básicos son el Norte, que en su conjunto, ha de prevalecer. Tampoco el Derecho es en su plenitud y en su realización plenamente justo. Pero tiende a lo justo. Y es esta aspiración a la virtud la que mitiga, endereza, y a la larga supera las desviaciones.
- La Compilación Justianea ("Corpus Iuris Civiles") no oculta, antes al contrario, además de desprenderse de su contenido objetivo, muestra claramente su orientación cristiana. En la Instituta, aparece como primera frase la siguiente "In nomine domini nostri Iesu Christi". En el Digesto, en el primer párrafo "De conceptione digestorum" se lee "et ita nostros animos ad Dei omnipotentis erigimus, adjuntorum" (y así elevamos nuestro espíritu a Dios omnipotente para implorar su ayuda) añadiendo a continuación "ut neque armas confidamus, neque nostris militibus, neque bellorum ducibus, vel nostros ingenio sed omnem spem ad solum referamus summae providentia Trinitatis" (pide ayuda a Dios, confiando más que en las armas, los militares, sus caudillos, o el propio ingenio en la Providencia de la Trinidad). El Código al iniciarse (De novo Codice faciendo) alude al "auxilio Deu omnipotente", en su primer párrafo.
- La Ley hipotecaria española es un modelo de equilibrio y sensatez colocándose en un magnífica posición adecuada. Cuando se trata de las relaciones entre el transmítete y el adquirente, es necesaria siempre la validez del acto de transmisión y la titularidad del disponente. Pero cuando un adquirente confía en el registro y adquiere pagando, cumpliendo o renunciando a algo propio (es decir, a título oneroso) aunque quien le transmite no fuera el titular (pero el registro así lo proclamara) el adquirente si inscribió tal bien su derecho, sería el adquirente si inscribió tal bien su derecho, sería mantenido en su adquisición, siempre que tuviera buena fe, la cual se presume.

Véanse sino los arts. 33 (relaciones interpartes) y 34 (relaciones entre el titular aparente publicado en el Registro y el adquirente de buena fe, ambos de la citada Ley hipotecaria vigente). Vide Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946.

- ⁵ Vide nota anterior.
 - El gran jurista OBIOLS i TABERNER, de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Barcelona (después Cataluña) y Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona, Juez de Apelaciones y después Magistrado del Tribunal superior de la Mitra de Andorra, en los considerando de su Sentencia de apelación de 8 de julio de 1954 (Vide "Jurisprudencia Civil Andorrana", Andorra 1969, pág. 81) decía: "CONSIDERANT: Que sobre l'anomena dret comú supletori del dret escrit i consuetudinari de les Valls, sancionat també com a subsidiari en un Capítol de les Corts celebrades pel rei Martí a Barcelona, l'any 1409, i reconegut per Felip III a les Corts de 1599 (tít. 30, llib. I, vol. I de la 3^a compilació general), s'ha de proclamar que és l'integrat pel dret canònic i el romà, segons ensenya una general i coneguda orientació doctrinal i positiva, que imprimia una certa unitat a les legislacions nacionals de l'occident d'Europa, i conforme així mateix a l'opinió del jurisconsult TOMÀS MIERES, quan en al·ludir a l'abast d'aquella sintètica frase de les Constitucions, escriu: Et hic intellige, dret comú, scilicet, omne ius canonicum, vel ciuilw romanum, prout est in corpore iuris clausum (Apparatus, co. VIII, cap. Segon, núm. 41), argumentant-se també per reputats autors, que el ius commune no és l'aplicació integral i exacte dels dos Corpus iuris, sinó un dret nou, en el qual la base principal és la raó escrita del dret romà, moderada per la superior equitat del dret canònic, compenetrat amb el dret indígena i corregit pel costum, i a Catalunya, a més, matisat per les resolucions del Sacrus Regius Senatus Cathaloniae, formant un complet i harmònic sistema de dret civil, orfe solament dels avantatges de la codificació".

Igualmente el Catedrático de Historia del Derecho Font Rius, aludía a este "ius comune" europeo.

Vide , no obstante las reservas que en la pág. 35 de la RDP, 2005 efectúa el profesor Dr. Tomás García Rubio en su artículo "Interrogantes y sombras sobre el Código Europea de Derecho Privado y los Jursitas europeístas".

Vide GARCÍA CANTERO, Catedrático de Derecho Civil Emérito de la Universidad de Zaragoza, cuando en el núm. 9 de la introducción a la Traducción española de la Parte General del CÓDIGO EUROPEO DE CONTRATOS dice lo siguiente: "No aspiramos a haber pronunciado la última palabra –para lo cual carecíamos de legitimación- sino únicamente a dotarnos de un instrumento de trabajo, útil para nosotros y para quienes, en adelante, se preocupen por este texto supranacional llamado, probablemente, a marcar un hito en la dificultosa tarea de construir en el s. XXI un nuevo Jus commune europeum . Séame permitido reproducir, en versión original, el juicio sobre el Proyecto que expresa el

Doyen CARBONNIER, uno de los clásicos Maestros del Derecho civil, miembro también de la Academia: "Enfin le volume est sous nos yeux: nous avons un code. Non pas de simples linéaments, mais un code avec la completude qu'implique le mot. Il suffit de parcourir, sur la table de matières, les rubriques d'articles (dont quelques uns ont de quoi intriguer) pour se convaincre que, dans le domaine des contrats, il n'est pas de coin ni de recoin que le Code "Gandolfi" n'ait abordé et éclairé.".

Vide págs. 95 y siguientes de la obra del Catedrático Luís Díez Picazo, Miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación – Encarna Roca – Magistrada del TS y Catedrática de Derecho Civil, y – A. M. Morales – Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Autónoma de Madrid - titulado "Los principios del Derecho Europeo de Contratos" Ed. Civitas. Madrid. 2002.

Vide en ADC, 2005, págs. 1.161 y sgtes. el artículo de Marina PÉREZ MONGE "Aproximación a la incidencia de la eventual adopción del proyecto de Pavia en el tratamiento del incumplimiento de las obligaciones contractuales en el Derecho español". Vide en este mismo número páginas 1.195 y siguientes, el editorial de Josep Mª CASTELLA ANDREU "El tratado constitucional europeo o la Constitución non nata de 2004". Vide sic. en LA LEY 16-05-06 pág. 1 por SAN-JUÁN MUÑOZ: "La unificación europea del régimen de limitación de la responsabilidad de las reclamaciones de derecho marítimo". Y en la misma revista de 11-05-06, por MARTÍN DÍEZ: "Alternativas extrajudiciales para la resolución de conflictos civiles y mercantiles: perspectivas comunitarias".

- En los albores de la civilización, cuando la comunicación del hombre con sus semejantes quedaba reducida a la potencia física de su alarido o de su voz, y a la distancia a pie vivo o corriendo se podía alcanzar, de tal modo que la vida transcurría con vivas limitaciones propias de la parvedad del espacio fruido, es evidente que en nada influía lo que pensara un habitante del hemisferio Norte, respecto de un habitante del hemisferio Sur. Pero cuando la Ciencia intercomunica a todos los hombres del Cosmos, reduciendo la distancia a dinero o coste, pero terminando con el alejamiento, entonces las culturas se interfluyen, y las relaciones no se limitan a fragmentos especiales divididos, sino que se tiende a la globalización, en espera de una autoridad dentro de complejas reglas que tenga algo de común.
- El hombre, primero sustituye parte del esfuerzo físico, cual ocurrió con la rueda que suaviza el transporte. Después descubriendo la explotación de la fuerzas físicas y domándolas mediante las máquinas, deja de efectuar esfuerzo físico (máquina de vapor, electricidad, motor de explosión, etc...) en tanto que incrementa la comunicación verbal y escrita (telégrafo, teléfono, radio, etc.), para proseguir en su avance hasta reducir el esfuerzo intelectual naciendo la inteligencia

- artificial e inundándose el mundo de ordenadores. Claro está, eso sí, que nunca substituirán la mente humana, pero sí que constituyen un indispensable auxiliar que agiliza, facilita, simplifica y tecnifica el trabajo intelectual que el hombre programa.
- El Derecho es regulación de la vida. Bajo el efecto informador de unos primero principios, a vida adopta formas y soluciones que si son correctas tienden a satisfacer los fines derivados de un orden superior. Pero los comportamientos ordenados a estas satisfacciones son tributarios de circunstancias de lugar y tiempo, y además sufren la mutación – dentro de los límites esenciales que en el transcurso del tiempo comporta. Por esto, como decía ROCA SASTRE, el derecho no se crea sino que se descubre y así es de observar que el Derecho va detrás de los cambios sociales. El derecho los detecta "descubre" modaliza, canaliza y les da consistencia formal, pero – repito – siempre va detrás. También, cuando las circunstancias mencionadas ensanchan el territorio de la recepción de beneficios comunes cuando los medios de consecución del bien común (bien que como común es el bien personal de todos, como satisfacción de sus respectivos intereses legítimos) hacen que está fluya a zonas más amplias, se provoca una reorganización que comporta erección de entidades políticas, consecuentemente, cada vez más amplias. Europa, está en trance de superar la fragmentación que comportara la creación de las nacionalidades, el ejercicio de soberanías correspondientes a cada Estado al vislumbrarse intereses comunes, queridos por todos ellos, y provocando así una conciencia común que lentamente tiende a la erección de una soberanía común; eso sí paso a paso. Vide, el citado texto de GARCÍA CANTERO, y la obra de DÍEZ PICAZO, ENCARNA ROCA, Y A.M. MORALES citados al fina de la nota anterior 5.
- Como dice TERMES (op. citada en nota 1, núm. 1) "Poco más podemos detenernos en los nuevos europeísmos que nacieron de las cenizas de la destrucción ocasionada por la Segunda Gran Guerra, tras la cual Europa quedó dividida por fronteras ideológicas, como lo había sido por razones religiosas en el medioevo. El proyecto de Unión Aduanera de 1923, el Movimiento Europeo creado en La Haya en 1948 y el Consejo de Europa nacido en Londres en 1949, son jalones de esta fase del proceso, que precede a la que, bajo la misma preocupación por la paz, inician Jean Monnet y Robert Schuman en 1951, con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, seguido, tras el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, por la fundación, en 1957, de la Comunidad Económica Europea, punto de partida, como dije al empezar, de la fase en la que nos hallamos y que se pretende culminar, con la puesta en marcha, el 1º de enero de 1999, de la Unión Monetaria Europea.

En todo este proceso, sumariamente descrito, desde el principio, como acertadamente ha dicho Antonio Truyol, se han opuesto dos concepciones de la unidad anhelada, que a lo largo de los avances y los retrocesos se han afirmado reiteradamente y siguen presentes al día de hoy, cuando nos disponemos a coronar el proyecto. Mientras -dice Antonio Truyol- una de estas concepciones (unionista) entiende la "unidad" como una cooperación interestatal de corte tradicional, con un mínimo de órganos comunes y transferencias de soberanía, la otra (federalista) propugna la inserción en una entidad supraestatal con órganos comunes propios a los que se ceden, ampliamente, las competencias estatales. A esta diversa concepción de la Unión Europea me refería yo cuando, en la Lección Inaugural del curso 1991-92 de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, hablaba de la polémica entre la Europa federal y la Europa confederal, añadiendo que, a primera vista, parece ser que los "federales" están más próximos a los socialistas y emparentados, congruentemente con su concepción de economía centralizada, planificada e intervenida por el Estado; los "confederales", en cambio, serían los liberales y sus afines, los cuales postulan, a grandes rasgos, la primacía del individuo y de la sociedad civil sobre el Estado. A pesar de que yo, entonces, animado por el reciente derribo del Muro de Berlín y del descubrimiento del fracaso del socialismo, auguraba una cierta posibilidad del triunfo de los "confederales", la verdad es que, al día de hoy, me parece que, por suerte o por desgracia, la victoria va siendo de los "federales". Y el arma de su victoria será precisamente la Unión Monetaria.".

Siempre he defendido, y no he estado solo en esta postura, que para el perfecto funcionamiento de un Mercado Único Europeo, con la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, contemplada en el Tratado de Roma y ratificada en el Acta Única Europea de 1967, no era, en absoluto, necesaria la moneda única; pero que, si la moneda única se imponía, la Unión Política era inevitable. Por esto, lograda la Unión Monetaria, si ésta persiste, tardaremos más o tardaremos menos, pero la Unión Política de corte federal estará asegurada. Cosa que todos comparten, aunque los que llamé "confederales" lo lamentan, porque ven venir la centralización estatista y burocrática, en todos los terrenos, que una federación comporta; en cambio, los "federales", que ya han hecho oír su voz -con Jacques Delors a la cabeza- lo celebran, afirmando que, después del euro, el próximo paso es la unidad política. A cada uno la tarea de juzgar si unos futuros Estados Unidos de Europa, con la desaparición de las seculares identidades nacionales, son deseables o no. No es este el cometido que hoy me ha sido asignado. Dejemos, por lo tanto, este asunto, a pesar de la importancia que le atribuyo, y vayamos a la realidad presente.

- 11 La disputa codificación sí, codificación no expresaba la colisión entre la necesaria adaptabilidad del derecho a las circunstancia de cada caso, buscando la consecución de la justicia de cada caso concreto, que era más fácil de conseguir con las fuentes no codificadas que con la precisión desenraizada, uniformante y poco flexible de los códigos ¿había que dar preferencia a la justicia del caso concreto (a veces, especial, raro, complejo, diferente) o al , y el respeto a la seguridad jurídica y a la necesidad de saber a qué atenerse?. No puede negarse que la codificación representó una importante simplificación, facilitó el conocimiento del Derecho, evitando la laboriosa búsqueda del contenido de las dispersas y diversas Compilaciones; pero tampoco puede negarse que la jurisprudencia fue cada vez, modalizando el Derecho codificado, y se advirtió que había que interpretar e incluso heterointegrar el texto codificado alcanzando así una gran flexibilidad. Mediante esta flexibilización interpretativa se alcanzó la solución ideal. Codificar así, simplificar y difundir instituciones, pero capacidad de adaptación al cambio, y respeto al espíritu de la ley, más que sumisión al texto gramatical. Un ejemplo de esta feliz solución, la proporcionó la reforma del título preliminar del Código Civil español, y las normas de aplicación de la Ley, que proporcionan las compilaciones o codificaciones de las regiones (o nacionalidades) de España. Vide en los anales de la Universidad de Ciencias sociales de la Universidad de Toulouse, PINTÓ RUIZ, "Le nouveau Titre préliminaire du Code civil espagnol" Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1978, Tome XXVI, pág. 241 y siguientes.
- Pequeñez en relación con mundo, la Creación, y la Divinidad. Pero grandeza también, habida cuenta su dignidad, el valor moral de sus sentimientos, la capacidad de raciocinio y su intuición.
- "Anima est sic tabula rasa in qua nihil est scriptum" decían los escolásticos insistiendo en que la experiencia va nutriendo nuestro espíritu. Las "ideas" de Platón, perceptibles por el hombre, como sombras están preestablecidas, pero el hombre puede reconocerlas.
- "Ubi homo ibi societas, ubi societas ibi jus". Vide nota siguiente.
- En verdad que las teorías afloradas por diversas escuelas jurídicas, deben examinarse en su conjunto, pues las diversas escuelas atienden a una visión principal que estiman es esencial. Vide CASTÁN TOBEÑAS "Las diversas escuelas juristas y el concepto de Derecho". Intd. Editorial Reus, Madrid, 1947. Como dice el mencionado Catedrático "En realidad, hay una curiosa coincidencia metodológica entre PLANTÓN y ARISTÓTELES. Uno y otro ligan el conocimiento al objeto y no a la razón humana. Ambos, por otra parte, y esto es lo que aquí más nos interesa, fundan la Moral y el Derecho sobre una base natural y

objetiva. "PLATÓN y ARISTÓTELES -observa SAUER- plantearon con todo rigor la cuestión de si el Derecho se constituye sólo por determinación positiva, o también por la naturaleza de las cosas, por la naturaleza humana, y, como investigadores profundos y penetrantes, no pudieron decidirse más que por la segunda posibilidad". A continuación añade: "La idea del Derecho Natural (o sea, de una ley jurídica natural, de validez universal), muy común entre los grandes filósofos y pensadores griegos, adquiere en ARISTÓTELES todos sus perfiles y se hace apta para quedar incorporada, como de hecho sucedió, al patrimonio de tradiciones de la civilización occidental. Con gran claridad marcó ARISTÓTELES la contraposición entre dos clases de justicia: lo justo natural, "que en todas partes tiene la misma fuerza y no depende de las resoluciones que los hombres puedan tomar en un sentido o en otro", y lo justo legal, que, siendo indiferente en un principio, deja de serlo cuando la ley lo ha decidido. Finalmente afirma: "Sirva de ejemplo la definición de DANTE ALIGHIE-RI: "Ius est realis et personalis hominis ad hominem proportio, quae servata, hominum servat societatem, et corrupta corrumpit". Tiene en su haber esta fórmula el acierto de considerar el Derecho como un orden necesario para el mantenimiento de la sociedad.

El "ius naturalismo" de CASTÁN es, como dice VALLET (Vide su discurso, "JOSÉ CASTÁN TOBEÑAS" en las biografías publicadas por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; Sic VALLET, "Metodología de la determinación del Derecho II", Madrid, 1.996, pág. 1.318) "reiteradamente declarado". Véase, en fin, CASTÁN TOBEÑAS, "En Torno al Derecho Natural", en la Revista de la Facultad de Derecho de Zaragoza, año 1.940, páginas 47-97 (aparece, además de esta numeración a pie de pág., otra numeración en la parte superior: 205-254).".

- D. Libro I, título III, 32 ("Iulianus libro XCIV Digestorum) párrafo 1°: "Inveterata consuetudo pro lege non inmerito custoditur, et hoc est ius, quod dicitur moribur constitutum. Nam quum ipsae leges nulla alia ex causa nos teneant, quam quod iudicio populi receptae sunt, merito et ea, quae sine ullo scripto populos probavit, tenebunt omnes; nam quid interest, suffragio populos voluntatem suam declaret, an rebus ipsis et factis?. Quare rectissime etiam illum receptum est, ut legis non solum suffragium legislatoris, sed etiam tacito consensu omnium per desuetudinem abrogentur".
- VALLET, contrario a la dogmática conceptualista, que daba lugar a un positivismo genuino y a la rigidez de su método de inversión, expresa que Roca Sastre supo despojarse de tal conceptualismo para transformarlo en lo que denominó "Derecho institucional", caracterizado porque sus figuras son forjadas en la rea-

lidad, y requiriendo la adopción de las instituciones más convenientes, según criterios de adecuación histórica y local, para el bien común y, en definitiva, para la justicia, de suerte que "es evidente que Roca Sastre no buscó el sistema ni los conceptos en el Derecho positivo, como la dogmática propiamente dicha, sino en la realidad histórica".

- ¹⁸ Vide nota 1 "supra". Sic nota 2
- Vide nota 1 "supra". El 23 de febrero de 1380 Vide libro I (Vol. I), título XXX libro I de las Constituciones de Catalunya Pedro III en Barcelona, sancionaba una pragmática, que terminaba diciendo: "Puesto que las Constituciones dadas por Nos o nuestros predecesores, promulgadas con el consenso general de este principado, no deben ser de menor autoridad que las leyes y constituciones de los romanos, los cuales no estamos obligados a observar sino en cuanto y cuando queremos". Y el regio texto además de indicar y reiterar con mayor o menor fortuna el carácter supletorio del derecho civil (así se llamaba el Derecho Romano) vislumbraba el predicamento arraigado y extremos de aquel tesoro de bien razonar que en su grandeza, utilidad y aceptación social, suscitaba el erróneo recelo del monarca defensor de su propia autoridad.
- ²⁰ Vide "supra" nota 5. Los Evangelios proclaman claramente este humanismo.
- Vide "supra" nota 1, apartado 2
- Sea la coercibilidad una nota esencial del Derecho positivo, o no lo sea, lo que sí es cierto e indiscutible que sin aquella el derecho no funciona. Sólo cuando ante la conculcación jurídica se produzca una coacción conducente al reestablecimiento de la legalidad sólo entonces el derecho deviene eficaz. De ahí la necesidad de que se efectúen aunque sea paulatinamente cesiones de soberanía a la entidad política aglutinante.
- Insistimos en que la globalización no es sino una consecuencia real de la internacionalización de los negocios jurídicos, del acortamiento de las distancias, de los progresos de la Ciencia. Decía el poeta que "se marchita una flor, y se conmueve una estrella", queriendo expresar que cualquier hecho, mutación o acontecimiento genera acciones y reacciones en todo el mundo, como consecuencia de la gran comunicación y de las relaciones creadas y en proceso de formación. Por lo tanto la globalización no es el resultado de una acción del legislador, sino que es un fenómeno económico real ya existente. Lo que procede es modalizar-la y establecer dispositivos jurídicos que eviten perjudicar injustamente al más débil. No es la globalización la que ha de combatirse sino que es preciso regularla para evitar las disfunciones.

Como dice CASTELLA ANDREU, en su trabajo publicado en el ADC 2005 citado en la anterior nota 5 " Nos encontramos ante un momento de incertidum-

bre sobre el futuro del Tratado constitucional. Uno más sobre la orientación que vava a darse a la actual Unión Europea. Por el momento, todo el ordenamiento comunitario vigente continúa produciendo sus efectos jurídicos, con el Tratado de Niza a la cabeza. No hay pues ningún vacío normativo. Corresponderá a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros, que se reúnen en un Consejo Europeo en junio de 2005, buscar una vía de salida a la crisis ocasionada como consecuencia de los resultados referendarios. Lo primero que hay que valorar es si resulta útil proseguir con los procesos de ratificación por parte de los Estados hasta noviembre de 2006, o si es mejor afrontar una revisión de los Tratados, como las hasta ahora producidas, que aborde aquellos puntos que posean un respaldo unánime, y cuya entrada en vigor se hace necesaria tras la incorporación de los 10 nuevos Estados. Quizás esto signifique, de entrada, renunciar a la idea de un Tratado con ambición constituyente, pomposamente denominado constitución, y sea el momento de negociar un Tratado más modesto. Aunque por ahora se pierda por el camino el justo propósito clarificador y simplificador del Tratado constitucional de 2004. en cualquier caso la lección de los referendos llevados a cabo hasta el momento resulta clara: no puede darse un gran paso adelante en la construcción de una Unión Europea entendida como una comunidad política, sin la complicidad de los pueblos de los Estados miembros. Mientras tanto, todo parece indicar que los Estados, con sus Constituciones y sus tradiciones democráticas y liberales, siguen más vivos que nunca. Y los responsables políticos europeos harán bien en tomar nota de este dato a la hora de abordar el futuro de la Unión.".

Y por supuesto – añado yo – que no es el camino la erección de una Europa desangelada, aséptica, sin principios, y que no proclame sus esencias.

Vide también en LA LEY de 22-05-06 pág. 1 "La difícil europeización del Derecho Urbanístico español" por SÁNCHEZ GOYANES. Es muy interesante examinar el informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006, sobre modificaciones de la Constitución Española. Este informe trata diversas cuestiones, y es de ver, por lo que aquí interesa, la que se refiere a "la recepción por la Constitución del proceso de construcción europea". Un resumen de este informe puede verse en "La Ley" de 29-03-2006 pág. 1 y como allí se expresa en http://www.consejo-estado.es . Este informe, en verdad, es básico y trascendental. Es ineludible su lectura y perceptible su importancia y claridad.

- Vide nota 5.
- ²⁵ Vide nota 19
- ²⁶ Vide nota 5.

Todos los derechos, por supuesto son humanos ya que el sujeto activo (titular del derecho) o pasivo (obligado a cumplirlo) no puede ser otro que el ser humano. Las cosas, incluso los animales, son objeto, no sujeto, de algunos derechos. A veces, los hombres se imponen entre sí el deber de preservar a los animales del sufrimiento o de proporcionarles otros beneficios; pero – repito – sólo los hombres son titulares de los derechos, y todos los derechos por esto son humanos. No obstante la expresión "derechos humanos" no corresponde a cualquier derecho del hombre, sino tan sólo a aquellos derechos que son básicos y fundamentales íntimamente relacionados con el respeto a la *personalidad* de cada uno. Estos derechos, por su trascendencia humana, deben ser preferentemente respetados. Gozan de una situación jerárquica preferente.

Pero tampoco, al menos en la realidad, se expresa así, lo que hoy se entiende por derecho humano. En la práctica, el concepto de derecho humano se esgrime, como una reacción frente a los poderes del Estado. Estos derechos humanos, no pueden ser cercenados o menoscabados por los poderes del Estado. El Estado no puede pisotearlos. Frente al voluntarismo estatal, se erige el derecho humano como jerárquicamente preferente.

Y ocurre que en la realidad, los derechos humanos, nadie ni el Estado, ni persona física o jurídica alguna, puede cercenarlos. Pero con todo y ser cierto, lo que acabo de afirmar, cuando se habla de "derecho humano" se habla más del *derecho humano como limitación del poder del Estado* que como derecho universal y jerárquicamente primero. Si observamos las narraciones de la prensa, radio y televisión, y la invocación de organizaciones insertas en la sociedad civil, y hasta de órganos de la Administración del Estado, siempre abunda la censura a extralimitaciones del poder publico, frente a tales Derechos.

Tal situación, ha venido, en la práctica, a caer en una visión limitada de los derechos humanos. Y en realidad no sólo pueden perpetrar lesiones a los derechos humanos los poderes públicos, sino también grupos de presión, o cualesquiera entidades que los cercenen. Los actos de terrorismo, son auténticas lesiones gravísimas a los derechos humanos de las que después resultan víctimas; las extorsiones bajo amenazas, son lesiones a los derechos humanos, las violaciones de domicilios y la producción de sufrimientos a los habitantes por quienes busquen, aunque sólo sea un lucro también comportan lesiones a los derechos humanos. No obstante – y lo repito – de una manera insensible, sólo se habla mayoritariamente, de los derechos humanos como oponibles al poder del Estado.

Y los derechos humanos, además de ser *universales* es decir, que tiene como sujeto activo a cada uno de los hombres, (y por tanto tan respetable es el derecho humano del agresor, como de la víctima) son *relativos* es decir, no absolu-

tos, pues como jerarquizados que están hay una preferencia predecible de unos frente a otros en caso de colisión. El derecho a la vida es como <u>compendioso</u> de todas las facultades que dispendia el hecho de vivir el más importante de todos ellos. Y no obstante, piénsese en la "legítima defensa" para entender, que en el trance presupuesto legislativamente, el derecho a la vida del agresor cede.

Por esto, es preciso, aquí, como en toda situación partir siempre de un análisis profundo y real, desechando simplificaciones excesivas capaces de desnaturalizar los conceptos o perturbar sus finalidades.

Europa siempre con la visión universal de los valores directivos, atenta a la verdadera naturaleza de las cosas, descansando en bases filosóficas y teológicas fundamentales, aunque haya sufrido, como todos los hombres desviaciones fácticas, siempre ha sostenido el estandarte tradicional de los valores espirituales, que deben continuar presentes sino quiere perder *su identidad y razón de su importancia y trascendencia histórica*.

Constituye un grave error confundir la tradición con la arqueología. La tradición no es el recuerdo glorioso de las gestas de nuestros antepasados, ni tampoco es únicamente, la reproducción del pensamiento de antaño es algo mucho más útil e importante. La tradición es la consideración del vector espiritual que conforma el actuar pasado como realización de la concepción del orden y su desarrollo a través del tiempo y las circunstancias cambiantes, en función de éstas, y de los principios básicos, que expresan el orden. Por esto tradición es constante acomodación y adaptación al presente y a la previsión del futuro. La tradición no es algo estático sino cambiante reflejando siempre la erosión y la interinfluencia de las generaciones que en cada momento conviven. El roce entre los mayores y los jóvenes, la posición intermedia e intermitente de las edades también intermedias, la reacción creadora entre el conservadurismo de unos, y el sentimiento de innovación de otros y la prudencia contemplativa de los medios, es fuente fecunda de evolución, y luz de interpretación. Precisamente por esto, hablan de la "tradición" como elemento interpretativo de la norma jurídica, y no sólo interpretativo sino integrativo. Por esto, la tradición es revocadora y modernizadora. (Vide Pintó Ruiz en el libro-homenaje a Vallet Tomo VI, pág. 359 "Vallet de Goytisolo y la tradición jurídica catalana". Madrid, 1988).

Esto no es incompatible con el respeto, cultivo y mantenimiento de preciosas singularidades que se prediquen de determinadas comunidades políticamente o no personalizadas.

Pero precisamente porque no existe tal incompatibilidad hay que tener presente: 1. Que la razón básica de la erección de una comunidad más amplia está en la extensión espacial del bien común. 2. que el bien común, sólo es estable cuan-

do el derecho configura los resortes y crea los diques necesarios para su mantenimiento. 3. Que el Derecho objetivo, está adornado de la *coercibilidad* como limitación de la libertad para que sea respedo, de tal manera que así como la moral obliga en conciencia, el derecho –que deber ético– puede imponerse y se impone – Sentencia, acto administrativo, decisiones válidas del poder –sobreponiéndose a la libertad individual. Y para imponerse, necesita de la existencia de un PODER, como expresión de la soberanía popular común, y respetando siempre los primeros principios superiores.

Si Europa no es fiel a si misma, y no proclama su identidad, y la posible generación del bien común, presenciará, si –repito– reniega de su identidad una importante desaceleración en el camino común de su renacimiento.

Y sin esta soberanía común, no hay derecho. El fracaso del Derecho internacional en todos los sentidos se debe, a la carencia de una soberanía común efectiva que se imponga a las voluntades sectoriales dotada de órganos coercitivos, que actúen en función de unas preordenaciones, y que no pretendan crear en cada caso tras largas disposiciones la norma solutoria con el agravante de no existir un órgano de aplicación que actúen en virtud de un procedimiento flexible pero preestablecido.

- Vide "El anteproyecto de Código Europeo de contrato de la Academia de Pavia" por José Luis de los Mozos, Catedrático de Derecho civil, publicado en el diario LA LEY núm. 5.629 de 7 de octubre de 2002. Es fundamental la lectura de dicho trabajo, como también el libro de Díez Picazo, Encarna Roca y A.M. Morales titulado "Los principios del Derecho Europeo de Contratos". Ed. Civitas, Madrid, 2002. Vide también García Cantero, "La Traducción española de la parte general del Código Europeo de Contratos", que contiene una visión global interesantísima. Se puede encontrar una versión del archivo en http://www.unizar.es/derecho/nulidad/Legales.html. Vide en RDP 2005 pág. 25 "Interrogantes y sombras sobre el Código Europeo de Derecho privado y los juristas europeistas" por Tomás Rubio Garrido también interesante. En las obras citadas, se hallará abundante bibliografía, ciertamente enjuiciosa.
- 31 Vide nota anterior.
- Vide nota 28 anterior. Por un lado, el profesor danés Lando se ha rodeado de un grupo, más bien reducido, de civilistas pertenecientes a los países comunitarios. Por otro, similarmente, y en virtud de las conclusiones alcanzadas por el Congreso de Pavía de 1990, su organizador e inspirador, el Profesor italiano Gandolfi, romanista, civilista y comparatista acreditado, ha promovido la fundación de la Academia de Jusprivatistas Europeos, con sede en la Universidad Pavese, con la finalidad de llegar a la redacción de un Código europeo de Contratos. Lando se ha orientado especialmente y se ha guiado preferentemente por la

experiencia inglesa , y se ha propuesto alumbrar unos principios comunes a los sistemas del civil law y de la common law. La Academia de Pavia aspira, por su parte, a elaborar un conjunto de reglas o preceptos que sean inmediatamente aplicables por el Juez o el operador del derecho, y sin olvidarse de las concepciones del derecho inglés –tenidos en cuenta a través del Code McGregor - , pero tomando también en consideración la extensa experiencia bicentenaria codificadora europea, en la que destaca la función mediadora realizada por el Codice civile de 1942. También parecen diferir, hasta ahora, en el modus operandi pues mientras el Proyecto Lando ha utilizado con preferencia el trabajo en comisiones, en el proyecto Gandolfi se ha privilegiado el trabajo global, sea tanto a la hora de hacer propuestas, como a la de discutir y aprobar el texto definitivo.

- Los citados autores dicen en su op. citada refiriéndose a los trabajos de los profesores OLE LANDO y HUGH BEALE lo siguiente:"Se trata, asimismo, de un texto que se encuentra perfectamente articulado y, en este sentido, codificado, que pretende, como se verá, constituir un primer paso para la amortización o unificación del Derecho europeo de contratos. Por esa razón, llamó desde el primer momento nuestra atención. Anteriormente, alguno de nosotros nos habíamos dedicado al estudio de la Convención de Viena de 1980, sobre <<Compraventa internacional de mercaderías>>, que había supuesto, para nosotros, una primera y muy importante etapa en esa línea. Por esa razón, nos pareció que debíamos dedicar algún esfuerzo al estudio y a la divulgación de esta nueva obra, realizando, al mismo tiempo, un comentario de ella, que, sin alcanzar la necesaria profundidad, permitiera comprender su alcance en cada uno de los puntos concretos sobre los que versa. Un primer avance de nuestro estudio fue dado a conocer en un Curso organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) en Santander, el mes de septiembre de 2001.".
- GABRIEL García Cantero, dice en el prólogo citado de la edición castellana, al final, lo siguiente: "No aspiramos a haber pronunciado la última palabra –para lo cual carecíamos de legitimación- sino únicamente a dotarnos de un instrumento de trabajo, útil para nosotros y para quienes, en adelante, se preocupen por este texto supranacional llamado, probablemente, a marcar un hito en la dificultosa tarea de construir en el s. XXI un nuevo Jus commune europeum". Vide nota anterior.
- La ingente obra de PUIG BRUTAU abundante y profunda conecta la realidad de la vida con la norma jurídica y sabe potenciar el significado del hecho concreto, en relación con los fines perseguidos por la normativa.

- Los alcances jurídicos vienen tras los alcances sociológicos. Ya ROCA SASTRE dijera que "el derecho no se crea sino que sólo se descubre". Vide esta frase en el prólogo de Roca Sastre, a la obra de Puig Brutau "Estudios de Derecho comparado. La doctrina de los actos propios". Barcelona, 1951. Esto no significa que se admita un puro voluntarismo. Roca Sastre, en el fondo, respetaba el derecho natural. Ya San Agustín dijera "Nihil esse iustum atque legitimum aual non exlege desterna sive nominis derivarit".
- Siempre esta escuela se opuso a la codificación. Para captar la conciencia social se confiaba en los juristas (Puchta) que sabían captar el espíritu del pueblo (Volkgheist) según PUCHTA. La escuela catalana, confiaba (Duran y Bas) en los juristas *prácticos*: Notarios, abogados, Jueces.
- El art. 1 del CC español, dice que la jurisprudencia "*complementará*" el ordenamiento jurídico.
- Roca Sastre es el padre de la doctrina del llamado derecho institucional.
- Vide "supra" nota 5. Pese a sus detractores, el "ius comune" desempeñó vitalmente su función.
- 41 Son admoniciones evangélicas.
- 42 Vide "supra" nota 2.
- En el discurso que el Papa Benedicto XVI pronunciara en su tierra natal (Universidad de Ratisbona, vide La Vanguardia día 19 de septiembre de 2006) afirmó lo siguiente: "Ese acercamiento recíproco interior, que se ha dado entre la fe bíblica y el interrogarse a nivel filosófico del pensamiento griego, es un dato de importancia decisiva no sólo desde el punto de vista de la historia de las religiones, sino también desde el de la historia universal, un dato que nos afecta también hoy. Considerado este encuentro, no es sorprendente que el cristianismo, no obstante su origen e importante desarrollo en Oriente, haya encontrado su huella históricamente decisiva en Europa. Podemos expresarlo también al contrario: este encuentro, al que se une sucesivamente el patrimonio de Roma, ha creado Europa y permanece como fundamento de aquello que, con razón, se puede llamar Europa."

ANTONIO PONT AMENÓS

Académico numerario

EL SECTOR AGRÍCOLA ESPAÑOL EN LA UNIÓN EUROPEA CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS FRUTOS SECOS

1. Introducción

La integración de España en 1986 en la entonces Comunidad Europea ha sido quizás el acontecimiento más importante de los últimos 30 años en nuestro país. Globalmente, ha supuesto un avance en todos los sentidos, favoreciendo notablemente el desarrollo económico general de nuestro país.

En lo que concierne al sector agrícola, los cambios experimentados por España a partir de su integración en la Unión Europea han sido, desde luego formidables y los beneficios logrados muy importantes y evidentes, en paralelo a una Europa que ha ido profundizando su proceso de integración y adaptándose a un mundo cada vez más globalizado.

El balance de los 20 años de integración de España en la Unión Europea en lo económico, en lo político y, sobre todo, en lo social, es extraordinario. España ha protagonizado, gracias a la solidaridad comunitaria y al esfuerzo colectivo de todos los españoles, la mayor transformación y modernización de su historia.

El estudio de algunos indicadores corroboran este desarrollo: hace 20 años, la inflación española se acercaba al 10% anual, la tasa de paro superaba el 17% y el PIB estaba en el 71% de la media comunitaria. Hoy la inflación está en el 3%, el paro por debajo del 10% y el PIB español por encima del 90% de la media comunitaria de la Europa de los 15, y casi en el 100% de la media de la Unión Europea de los 25. Espa-

ña disponía, en 1985, de 2.117 kilómetros de autopistas y autovías, hoy tiene 13.000 kilómetros.

Además, en estos años la realidad social española se ha modernizado profundamente mediante la incorporación masiva y acelerada de las mujeres a la vida laboral activa, la extensión de la educación pública superior, la cobertura sanitaria universal, la implantación de sistemas fiscales progresivos, las leyes sobre la igualdad entre hombre y mujer, etc. Desde su entrada en la UE, la sociedad española ha roto todos los estereotipos cambiando la imagen que de ella se tenía en el resto de Europa. Es importante destacar la aportación de cultura democrática que la Unión Europea ha aportado a España.

Es un hecho comúnmente aceptado que España ha experimentado un cambio sin precedentes en los últimos veinte años desde el punto de vista social, económico y cultural. España es hoy en día un país abierto, con una economía dinámica y que ejerce una influencia remarcable en la Unión Europea y en el resto del mundo.

En lo referente a la agricultura, la incorporación a la Política Agraria Comunitaria (PAC), ha favorecido muy intensamente el desarrollo del sector de la agricultura española siendo las ayudas estructurales comunitarias muy eficaces para la realización de los ajustes productivos y la reducción de disparidades entre las diferentes regiones españolas.

La PAC es la política más antigua, esta comenzó a desarrollarse en la década de los 60 y se considera una de las políticas más importantes de la Unión Europea. La razón no es sólo su peso en el presupuesto comunitario, del que tradicionalmente ha venido absorbiendo aproximadamente las dos terceras partes. Otros factores que demuestran su interés son el gran número de personas a las que afecta y la amplia extensión del territorio donde se aplica directamente.

A los pocos años de su puesta en marcha, la PAC alcanzó sus objetivos iniciales, no obstante, algunas deficiencias en su funcionamiento provocaron la creación de diversas reformas que ha experimentado a lo largo de sus cuatro décadas de existencia: la reforma del 92, la Agenda 2000 y la reforma del 2003 o "reforma Fischler".

Recientemente, y en previsión de hacer frente a las nuevas situaciones y retos de la agricultura mediterránea, el 1 de enero de 2006 cobró plena vigencia en España la aplicación de la última reforma de la PAC acordada tres años antes y que supone, con la introducción de pagos disociados de la actividad productiva, toda una revolución en el régimen de apoyo comunitario al sector.

2. Situación de la agricultura española antes de la entrada en la Unión Europea

En 1986 fue el comienzo de una nueva filosofía, con otras reglas de juego y retos para el sector agrícola español. Nuestro campo, desde entonces viene percibiendo una media de 6.000 millones de euros al año en ayudas de una Política Agraria Comunitaria que nació en los años sesenta para apoyar los precios y las rentas de una Europa deficitaria en gran parte de productos alimentarios.

Este paso ha conllevado una reestructuración de nuestro sector agrario en la que hemos ganado con unas producciones claramente competitivas y un mayor nivel de renta.

Realizando una breve mirada hacia atrás en la agricultura española, mucho antes de la integración española en la UE, podemos afirmar que los cambios en el panorama agrícola español han sido más que notables en todos los sentidos. Se ha dinamizado la economía y se ha llegado a niveles productivos muy competitivos.

Hace ya más de 65 años, una vez finalizada la guerra civil, la situación política y los condicionantes internacionales imponen a España un sistema económico de autarquía, que perdurará hasta 1959, año del *Plan de Estabilización*. Durante este periodo la absoluta necesidad de autoabastecimiento convierte al sector agrario en el eje central de la economía española. Todo ello provoca un aumento considerable de la población rural. No obstante, el escaso grado de mecanización y la dificultad para emplear abonos en el campo, consecuencia del cerco internacional, provoca el descenso de los rendimientos agrícolas.

Con posterioridad a 1959, el *Plan de Estabilización* y los *Planes de Desarrollo* transforman la economía autárquica en una economía de mercado. La industria pasa a ser el sector económico más importante y más protegido, a la vez que en el mundo rural se producen profundos cambios cuantitativos y cualitativos, manifestados por la intensa disminución de la población agraria y por un aumento de los rendimientos ante la intensificación de los cultivos, el creciente uso del abonado y la progresiva mecanización de las explotaciones: si bien predominan marcadamente las explotaciones familiares, pequeñas, se observa una progresiva tendencia a la concentración y al desaparición de las más reducidas, siempre en el marco de una parcelación excesiva.

Una de las causas más importantes del aludido crecimiento de la producción está relacionada con la extensión del regadío: en diez años las tierras de regadío aumentan en más de medio millón de has, que hacen que en 1975 superen los 3 millones de has regadas.

A principios de los 80, la agricultura sigue perdiendo importancia relativa, en términos porcentuales, ante el crecimiento del sector industrial y el acelerado auge

de los servicios y la insuficiente protección al sector agrícola, con lo que la creciente producción agraria se muestra incapaz para satisfacer todas las demandas del consumo nacional: ello conduce a menores niveles de autoabastecimiento alimentario y, por consiguiente al incremento de las importaciones agrarias.

Un factor que contribuyó activamente al desarrollo de la agricultura es la formación de las primeras asociaciones de agricultores, precursoras de las futuras Organizaciones de Agricultores, creadas en la primera década de los 90 y que perduran con éxito actualmente.

La entrada en el mercado común se presentó como un hecho muy positivo por cuanto supone el apoyo a la agricultura ya que a grandes rasgos promovió la mejora de las áreas deprimidas, incentivó la jubilación de los campesinos de edad avanzada y financió la reforma de las estructuras agrarias con el objeto de lograr unas explotaciones de tamaño y condiciones socioeconómicas más racionales, aliviando el problema social y económico, de los latifundios y minifundios. Por otra parte, el ingreso de España, obligó a homologar nuestra legislación y reglamentos de mercado, precios, subvenciones, etc. con la europea.

Para la consecución de todos estos objetivos, actualmente y desde hace veinte años, España está inmersa dentro de la Política Agraria Comunitaria avanzando al mismo ritmo que el resto de países de la UE.

2.1. Frutos Secos: evolución del sector

El sector de los frutos secos, ha sido siempre muy importante dentro del marco de la agricultura española. Nuestro país, actualmente es el segundo productor mundial de almendra después de EE.UU y el cuarto productor mundial de avellana. El resto de frutos secos (fundamentalmente nogal y pistacho), cada día adquieren más importancia en España, incrementándose anualmente la superficie plantada.

El sector español de los frutos secos, antes de la entrada de España en el mercado común, atravesaba una profunda crisis tanto a nivel de campo con las plantaciones de frutos secos relegadas a ocupar terrenos marginales y soportar condiciones de cultivo precarias, como a nivel de industrialización y comercialización, siempre marcado por las especulaciones y retenciones de mercancía en origen, con el consiguiente deterioro de la calidad del producto y el descrédito del mismo en el mercado en el momento de su comercialización.

Otro factor a tener en cuenta más recientemente, es la irrupción en el mercado internacional de terceros países: Estados Unidos en almendra y Turquía en avellana. En los Estado Unidos el cultivo de los frutos secos se desarrolló a partir de los años 60 bajo unos criterios de rentabilidad y productividad radicalmente distintos, que incluían la aplicación de técnicas intensivas de fruticultura, y muy especialmente de

riego. En Turquía, la base de su fuerte competitividad reside en los bajos costos de producción, la inexistente necesidad de riego y, sobre todo en los bajos costes de mano de obra.

Afortunadamente, el sector de los frutos secos en España, pese a la fuerte competencia que supone la producción de otros países productores, ha evolucionada favorablemente y muchos son los factores que han contribuido a la evolución de este sector, pero sobretodo los resultantes de la aplicación de la Política Agraria Comunitaria: la agrupación de los agricultores en organizaciones de Productores ha sido providencial para el desarrollo y consolidación del sector y la consecuente mejoría en los intereses de los agricultores.

Los Planes de Mejora de la Calidad y la Comercialización de Frutos de Cáscara y Algarroba, planificados, dirigidos y controlados por las organizaciones de productores, han supuesto un "antes y un después" en el horizonte de los frutos secos en España. Actualmente, nuestro país dispone de plantaciones muy productivas, modernas y competitivas, nada que ver con las obsoletas y deficitarias explotaciones de antaño.

Desde la entrada de España en el mercado comunitario, hace más de dos décadas, podemos afirmar con satisfacción que el campo español de frutos secos ha sufrido un cambio muy notable. La aplicación de la Política Agraria Comunitaria ha contribuido a la tecnificación de los cultivos y por tanto la producción de frutos secos en nuestro país se ha incrementado considerablemente. Los descensos en los precios en algunos frutos secos, como en el caso de la avellana, han sido frutos de las competencias creadas por el paralelo crecimiento de la producción mundial. No obstante, la creación de nuevos mercados durante los últimos años, como el asiático, ha permitido la recuperación de los precios y la visión de un futuro optimista para nuestro sector.

Otro factor que ha contribuido al desarrollo de las plantaciones de frutos secos españolas, es el gran trabajo en investigación y desarrollo que se vienen realizando en nuestro país las dos últimas décadas. La obtención de nuevas variedades mucho más productivas y con buenas características agronómicas ha contribuido favorablemente a la mejora y desarrollo de sector.

Por otra parte, es importante destacar otros factores que han sido decisivos para el incremento del consumo de los frutos secos. Estos, son uno de los pilares de la dieta mediterránea y es importante destacar su "redescubrimiento" como un tipo de alimentación extremadamente saludable, con propiedades excepcionales para en control de los niveles de colesterol y la prevención de enfermedades cardiovasculares.

Durante los últimos años, en nuestro país se están desarrollando estudios y proyectos científicos que corroboran las propiedades beneficiosas de los frutos secos para la salud. La Fundación "Nucis, Salud y Frutos Secos", está dedicada al estudio y la difusión de las características nutricionales y dietéticas de los frutos secos.

3. Evolución de la política agraria comunitaria

El sector agrario ha sido, sin duda, una de las prioridades políticas europeas, y más aún durante la negociación del Tratado de Roma, cuando todavía permanecía fresco el recuerdo de la penuria alimenticia tras la Segunda Guerra Mundial.

Así pues, desde el primer momento la agricultura ha constituido un elemento fundamental de la Comunidad Europea, si bien los planteamientos iniciales han ido evolucionando a lo largo de los años hacia conceptos como el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la competitividad.

A los pocos años de su puesta en marcha la Política Agraria Comunitaria alcanzó sus objetivos iniciales de fomentar la producción y la productividad, estabilizar los mercados, asegurar el abastecimiento y proteger a los agricultores de las oscilaciones de los mercados mundiales.

Sin embargo, este éxito se vio acompañado de una serie de efectos colaterales en cierta medida negativos: los agricultores comunitarios incrementaron excesivamente su producción hasta superar el nivel de absorción del mercado, de manera que se generaron enormes excedentes y aumentó extraordinariamente el gasto agrícola comunitario. Una parte importante de estos gastos se destinaron a la salida a los excedentes por medio de restituciones a la exportación, lo que dio lugar a importantes críticas tanto internas como externas. Este es el motivo fundamental que explica las diversas reformas que ha experimentado la PAC a lo largo de sus cuatro décadas de existencia.

Ya en 1972 se introdujeron en la PAC diversas medidas en el ámbito estructural destinadas a modernizar la agricultura europea. A pesar de los continuos cambios estructurales introducidos a lo largo de los años siguientes, los problemas persistieron; en concreto, se mantuvo el desequilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrícolas, lo que trajo consigo un aumento constante de los excedentes.

En 1983 la Comisión planteó una propuesta de reforma integral que formalizó dos años más tarde con la publicación del Libro Verde sobre «Perspectivas para la Política Agrícola Común» (1985). El Libro Verde perseguía equilibrar la oferta y la demanda, introducir nuevos mecanismos de reducción de la producción en los sectores problemáticos y, en general, analizar soluciones alternativas para el futuro de la PAC.

Pero fue finalmente en 1988 cuando el Consejo Europeo acordó una serie de medidas importantes de reforma, como es la «directriz de gasto agrícola» y los esta-

bilizadores presupuestarios, que limitaron el porcentaje de gasto agrícola en el presupuesto de la Comunidad.

En 1991 la Comisión presentó dos documentos de debate sobre el desarrollo y el futuro de la PAC. Ambos documentos sirvieron de base para un acuerdo político sobre la reforma de la Política Agrícola Común, adoptado por el Consejo el 21 de mayo de 1992. La reforma de 1992, que supuso un profundo cambio de la PAC, se basó en la reducción de los precios agrícolas para aumentar la competitividad de los productos en el mercado interior y mundial, la compensación por medio de ayudas directas de la pérdida de ingresos experimentada por los agricultores, así como en diversas medidas relacionadas con los mecanismos de mercado y la protección del medio ambiente.

Sin embargo, los acontecimientos ocurridos posteriormente -la evolución internacional, la futura ampliación hacia Europa Central y Oriental, las restricciones presupuestarias generadas por la preparación de la unión monetaria, la creciente competitividad de los productos de terceros países y la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio exigieron modificar de nuevo la PAC.

En julio de 1998 la Comisión propuso una nueva reforma de la PAC dentro del marco de la Agenda 2000, un documento en el que se esbozaba el futuro de las políticas de la Unión Europea en la perspectiva de la ampliación prevista. Las negociaciones de la Agenda 2000 y el acuerdo relativo a la reforma de la PAC se concluyeron en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999.

La Agenda 2000 supuso una nueva reforma de la Política Agrícola Común, que profundizó en los aspectos de la anterior reforma de 1992, reduciendo aún más los precios interiores para los diferentes productos agrícolas y compensando sólo parcialmente esta bajada por medio de ayudas directas.

Entre otras, la reforma contemplaba medidas para la mejora de la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales y mundiales; el fomento de un nivel de vida equitativo y digno para los agricultores; la creación de puestos de trabajo alternativos y otras fuentes de ingresos para los agricultores; la elaboración de una nueva política de desarrollo rural, que se convierte en el segundo pilar de la PAC; la integración de un mayor número de consideraciones medioambientales y estructurales en la PAC y la mejora de la calidad y la seguridad de los alimentos.

El 26 de junio de 2003, los ministros de Agricultura de la UE aprobaron una reforma en profundidad de la Política Agrícola Común (PAC) con el fin de hacer frente a las perspectivas de los mercados agrícolas en la UE para el periodo 2003-2010. Esta reforma ha dado un giro absoluto al modo en que la UE apoya a su sector agrario. La nueva PAC se centra en el consumidor y en los contribuyentes, ofreciendo a los agricultores europeos la posibilidad de producir lo que el mercado

demande, sin perder el derecho a la percepción de las ayudas. Así, la mayor parte de las subvenciones se abonarán con independencia de cuál sea el volumen y tipo de la producción, adoptando el modelo denominado de "ayudas desacopladas". A fin de impedir que se abandonen determinadas producciones, los Estados miembros pueden optar por conservar una vinculación limitada entre las ayudas y la producción, bajo circunstancias bien definidas y dentro de unos límites claramente establecidos (desacoplamiento parcial). Esta nueva "ayuda única por explotación" se vinculará al respeto del medio ambiente, la seguridad alimentaria y las normas sobre el bienestar animal.

La desvinculación entre las ayudas y la producción, hará que los agricultores de la UE sean más competitivos y adopten una orientación más de mercado, sin por ello perder la necesaria estabilidad en los ingresos. Esta reforma fortalecerá también las bazas de la UE en las actuales negociaciones comerciales en la OMC.

Los diversos aspectos de la reforma han ido entrando en vigor en 2004 y 2005, para culminar a más tardar en 2007. España ha decidido aplicar el régimen de pago único por explotación a partir de 2006.

Los elementos clave de esta reforma son los siguientes:

- Establecimiento de una ayuda única por explotación para los agricultores de la UE, independiente de la producción. Podrá mantenerse, de forma limitada, un elemento de vinculación a la producción, a fin de evitar el abandono de la misma.
- Condicionamiento de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales ("condicionalidad").
- Reforzamiento de la política de desarrollo rural, lo que supone más fondos de la UE y nuevas medidas para promover la protección del medio ambiente, la calidad y el bienestar animal, y ayudar a los agricultores a cumplir las normas de la UE en relación con la producción, a partir de 2005.
- Reducción de las ayudas directas ("modulación") a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural.
- Puesta en marcha de un mecanismo de disciplina financiera que garantice que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado.

La Política Agrícola Común (PAC) está compuesta por una serie de normas y mecanismos que regulan la producción, el comercio y el tratamiento de los productos agrícolas en la Unión Europea con el fin de:

• Incrementar la productividad agraria, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola y ganadera, así como el

empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra.

- Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

La PAC se creó a raíz del panorama agrícola que presentan la mayoría de países comunitarios, en la mayoría de los cuales, y con más evidencia en los países desarrollados, la agricultura es relativamente menos eficaz que la industria y los servicios en términos de precios internacionales. Las causas son varias, desde el nivel de rentas de los agricultores, muy superior al de los países en desarrollo y al de los países netamente agrarios, hasta la dificultad de tecnificar, automatizar y aprovechar las economías de escala en un proceso biológico con gran dependencia climatológica; desde el valor de la tierra como bien escaso superior al meramente productivo, hasta la inelasticidad de los precios de los principales productos agrarios en los mercados mundiales, en los que frecuentemente los precios se encuentran a niveles por debajo de cualquier referencia de costes.

A pesar de esta ineficacia relativa, y fundamentalmente por cuestiones de autosuficiencia alimentaria ligadas al concepto de soberanía, pero también por la influencia y el poder político que supone la exportación de los productos agrarios básicos y por la contribución de la agricultura a la conservación de la naturaleza y del medio ambiente, así como a la ocupación y ordenación del territorio y, en definitiva, al desarrollo rural, los países desarrollados vienen protegiendo tradicionalmente a su agricultura y probablemente lo van a seguir haciendo en el futuro.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha elaborado una serie de indicadores para medir el apoyo a la agricultura de sus Estados miembros, siendo el más utilizado el Equivalente de Subvención a la Producción (ESP), que refleja no solamente las subvenciones directas, sino el conjunto de la protección al productor agrario (apoyo a los precios incluyendo la protección en frontera, todo tipo de ayudas directas acopladas y desacopladas de la producción, bonificaciones fiscales, etc.).

Así pues, tanto la UE como los demás países desarrollados protegen a sus propias agriculturas con presupuestos de cierta importancia. Se confirma, así, que la agricultura es algo que trasciende a su mero valor económico. La UE expresa esta prioridad de la política agraria a través de la PAC, que surgió ante los problemas de competencia para la libre circulación de productos agrarios en el nuevo mercado común, puesto que todos los Estados fundadores tenían políticas agrarias nacionales

bastante proteccionistas. La forma elegida por las Instituciones comunitarias para asegurar la circulación de los productos agrarios en condiciones de libre competencia fue suprimir las distintas políticas agrarias nacionales, sustituyéndolas por una política agraria común.

Para lograr los objetivos de la PAC, en el artículo 34 del Tratado CE se prevé la creación de diferentes Organizaciones Comunes de Mercados Agrícolas (OCM's), para cada uno de los diferentes productos agrarios. Las organizaciones comunes de mercado son los instrumentos básicos del mercado agrícola de la Comunidad en la medida en que eliminan los obstáculos al libre comercio intracomunitario de productos agrícolas, mantienen protecciones arancelarias comunes frente a los productos procedentes de terceros países y regulan el funcionamiento de los mercados comunitarios.

La PAC se financia con recursos propios de la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), que absorbe una parte sustancial del presupuesto comunitario. El FEOGA se encuentra dividido en dos secciones: La sección "Orientación" (parte de los Fondos Estructurales), que fomenta las reformas agrícolas estructurales y el desarrollo de las zonas rurales y la sección "Garantía", que financia los gastos de las organizaciones comunes de mercado. Esta sección es, con gran diferencia, la más importante y está integrada en los gastos obligatorios del presupuesto comunitario.

4. Importancia en la Unión Europea de la política agraria comunitaria

Varias son las razones que reafirman la gran importancia que la Política Agraria Comunitaria tiene para la UE. En primer lugar, nos referimos a la Política Comunitaria que más recursos presupuestarios absorbe. Si en la actualidad supone más del 40% de los gastos presupuestarios, en el pasado, década de los 80, llegó a superar el 70%.

En segundo lugar, el sector agrario, aunque ha ido perdiendo importancia en términos de PIB (3,5% en 1982 y 2% en 2000) y de población activa (9,2% en 1982 y 4,3% en 2000), sigue siendo un sector clave para el mundo rural y por lo tanto la Política Aagraria Comunitaria condiciona en parte el modelo de mundo rural que podamos desear para la UE frente a otros modelos como el estadounidense.

En tercer lugar, gran parte de las cuestiones en materia agraria se deciden en Bruselas. Como es sabido, los países fundadores de la Comunidad Económica Europea optaron desde el inicio por "comunitarizar" sus políticas agrarias. Esta opción

vino condicionada por la dificultad de armonizar tales políticas, al ser éstas tan diferentes entre sí por razones tan distintas como las necesidades, preferencias y procesos históricos. Como resultado de esta decisión inicial, desde mediados de los 60 la Política Agraria Comunitaria es una verdadera política común y por tanto el Consejo de Ministros de Agricultura decide el nivel de apoyo al sector agrario en la UE y regula los correspondientes mercados a través de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM).

En cuarto lugar, por ser una de las políticas comunitarias más antiguas tradicionalmente se ha considerado que es algo así como la columna vertebral de la integración europea y que los posibles cambios deben ser muy lentos, consensuados y sin sobresaltos.

En quinto lugar, el hecho de que la UE sea el primer importador mundial de productos agrarios y el segundo exportador trae consigo que las modificaciones de la Política Agraria Comunitaria puedan afectar de forma significativa a los flujos comerciales de productos agrarios en el comercio mundial.

Por último, la PAC, es un ejemplo, quizá de los más sofisticados, de protección agraria y por lo tanto sus posibles reformas son un laboratorio de pruebas para examinar las posibilidades reales de disminución de protección del sector agrario.

5. La política agraria comunitaria: una política favorable para España

La Política Agraria Comunitaria no solamente es una política necesaria para el conjunto de la Unión Europea, sino que además ha sido y es una política beneficiosa para la agricultura española. Es indudable que, aunque también ha habido costes inevitables, la agricultura española ha sabido adaptarse con éxito a la integración en la UE y a la PAC.

En este sentido, como ya se ha mencionado anteriormente, cabe destacar algunos aspectos significativos como la integración en el mercado único, la evolución de la renta agraria, las actuaciones estructurales y los aspectos institucionales.

La integración en el mercado único supuso un reto de apertura real al exterior cuyas consecuencias se pueden observar en dos ámbitos. En primer lugar, en la creación del mercado interior con la liberalización del sector agrario español que partía de una situación muy intervenida y protegida.

En segundo lugar, el saldo de la adaptación a la apertura puede evaluarse a través del comercio exterior, que por otra parte es un instrumento útil para deducir la eficacia del sector agrario respecto a la de otros países, especialmente los comunitarios.

La tasa de cobertura del sector agrario viene ascendiendo desde 1992, coincidiendo con la finalización del período transitorio contemplado en el Acta de Adhesión y la puesta en marcha del Mercado Único, y desde 1996 refleja cifras positivas, con un 122,60% en 2004.

En relación con la renta agraria, la Política Agraria Comunitaria, incluye subvenciones, que especialmente a partir de la reforma de 1992, han constituido un apoyo más que evidente al sostenimiento de las rentas agrarias de la agricultura española, o al menos de un cierto tipo de agricultura, constituyendo en la actualidad más del 25% de dichas rentas. Los pagos compensatorios, actualmente ayudas directas, han sido un complemento de renta fundamental para ciertas regiones especializadas relativamente en cultivos herbáceos extensivos o en la producción ganadera. Por otro lado, gran parte de las formas tradicionales de cultivo españolas se han podido adaptar bien a las tendencias de política agraria favorables al cultivo extensivo, lo cual a largo plazo podrá tener como resultado un esperado beneficio medioambiental. Además, las ayudas directas han contribuido a paliar los efectos negativos de las sequías de la primera mitad de los noventa.

Según el indicador de renta más usado, el valor añadido neto agrario real por UTA (Unidad de Trabajo Agrario), en España se ha duplicado la renta desde la adhesión a la UE. En comparación con otros países, y utilizando este mismo indicador, la situación española es bastante favorable; la renta agraria española por UTA actualmente supera la media comunitaria, sobrepasando la de países como Alemania o Suecia.

En cuanto a las actuaciones estructurales, España puede considerarse una gran beneficiaria, tanto en términos cuantitativos (presupuestos elevados de fondos estructurales y de cohesión para nuestro país) como cualitativos, en la medida en que han supuesto una adopción plena de las orientaciones del desarrollo rural y de la cohesión económica y social.

Otros datos económicos que justifican la importancia de la PAC para España, se resumen de la siguiente manera:

- España ha pasado de recibir 210 millones de euros el primer año de su adhesión a la UE a recibir 6.400 millones en el 2004.
- Las ayudas de la PAC representan el 24 % de la renta agraria española.
- Tras Francia, España es el segundo país receptor de fondos del FEOGA.
- El importe para el desarrollo rural en España (200-2006) asciende a 8.981,41 millones de €
- Algunos indicadores estructurales de las explotaciones agrarias españolas actuales:

Número de explotaciones: 1.790.162
Superficie (ha/explotación): 23,36
Renta agraria/explotación: 11.700 ?

- Las subvenciones del FEOGA-Garantia en millones de euros (excluido el desarrollo rural) para el año 2004 ascienden a 5.528 millones de euros
- Algunas macromagnitudes agrarias, en millones de euros (media anual del trienio 1998-2000):

- Producción vegetal: 21.675- Producción animal: 11.695- Producción rama agraria: 34.736

- Renta agraria: 20927

Los tres factores que en mayor medida caracterizan las producciones vegetales en España son la baja productividad de los cultivos herbáceos en comparación con el resto de la unión europea, la dependencia del regadío para alcanzar productividades mayores y la elevada especialización en los cultivos mediterráneos (frutas y hortalizas, olivar y viñedo).

El rendimiento medio asignado a España a efectos de ayudas PAC tras la reforma de la Agenda 2000 es de 2,9 toneladas por hectárea, cifra muy inferior al a media de la UE, de 4,84 toneladas por ha. La respuesta tradicional de la política de estructuras española ante estos bajos rendimientos ha sido la transformación en regadío.

Actualmente, con el marco de la Política Agraria Comunitaria, el panorama agrícola español ha variado mucho en relación a la situación de antaño. Por supuesto, a lo largo de los años noventa y hasta hoy, la agricultura española ha tenido que realizar un importante proceso de ajuste. Hoy es una actividad en la que abunda la dedicación a tiempo parcial y que recurre frecuentemente a la mano de obra inmigrante.

Hoy en día, vivimos una nueva etapa donde la demanda de alimentos se ha diversificado y el consumidor presta una mayor atención a los aspectos relacionados con la calidad y la condición sanitaria de los alimentos, más allá del precio. Una etapa en que se ha de superar una visión meramente productivista de la agricultura y lograr que ésta sea más compatible con el medio ambiente y las condiciones internacionales de los mercados

Asimismo, no deja de ser desdeñable la transferencia de recursos al sector agrario español a través del FEOGA-Garantía, que sitúa a nuestro país en el segundo lugar en el "ranking" de perceptores de fondos comunitarios por este concepto, superando los 6.000 Millones de euros en 2004.

Como contrapartida, algunos de los males tradicionales de esta Política cobran especial importancia en nuestro país, como la concentración del gasto del FEOGA-

Garantia en explotaciones agrícolas y ganaderas que ya gozan de altos niveles de renta (revelando así una notable falta de equidad) y el trato desigual que reciben la mayor parte de las producciones de la llamada agricultura mediterránea frente a la continental.

En conclusión, tal y como se ha reiterado en puntos anteriores, en conjunto, puede decirse que la Política Agraria Comunitaria ha sido muy beneficiosa para el sector económico español en general y concretamente para la agricultura, dado que ha propiciado un aumento de su producción y su renta, ha impulsado su modernización y mejora organizativa, y la ha preparado para insertarse mejor en el contexto internacional. La experiencia de adaptación de la agricultura española en la integración en la UE es, por tanto, positiva y permite ser optimista ante los nuevos cambios que se avecinan

5.1. Balance para el sector de los frutos secos español

Como se ha resaltado anteriormente, la entrada de terceros países como principales productores de frutos secos (EE.UU y Turquía) y la incorporación de sus productos a la industria agroalimentaria provocó en parte que, en España, cuyas características estructurales condicionadas por unos rendimientos y costes muy alejados de estos competidores, se enfrentase a partir de entonces a graves dificultades para permanecer en los mercados y mantenerse como una actividad económica rentable.

A la vista de esta situación de baja productividad y escasa competitividad del sector en España y también en el resto de países productores de frutos secos europeos, el Consejo Europeo aprobó e 1989 unas medidas específicas para los frutos de cáscara y algarroba (Reglamento CEE 789/89). Su principal objetivo era facilitar la constitución y el funcionamiento de las organizaciones de productores en el sector y permitir la reestructuración y la mejora de la calidad de los productos, contribuyendo con ello a mejorar su competitividad.

Este Reglamento, posteriormente modificado y completado por otras normativas, supuso un importante estimulo para la mejora organizativa, productiva y comercial del sector de los frutos secos en España y en el resto de la UE. Las medidas puestas en marcha a partir de 1989 contemplaban un conjunto de ayudas para las organizaciones de productores supeditadas a la presentación y aprobación de un *Plan de Mejora de la Calidad y la Comercialización*.

El sector de los frutos secos se convirtió así en el primer sector comunitario en el que la ayuda se establecía por superficie y se condicionaba a la realización de determinadas mejoras productivas y comerciales, precursor de la nueva OCM de frutas y hortalizas puesta en aplicación el 1 de enero e 1997 y considerada como modelo de OCM de "segunda generación".

Los Planes de Mejora tuvieron una excelente acogida en España y han desempeñado un papel fundamental en la reestructuración y coordinación a través de las Organizaciones de Productores de un sector tradicionalmente disperso. Casi el 90 % de la superficie productiva de frutos secos se acogió a estos Planes de Mejora.

La finalización a partir del año 2000 de la mayoría de estos Planes de Mejora y la aprobación de una nueva OCM de frutas y hortalizas sembró inicialmente una inquietud en el sector, tanto a nivel productivo como comercial. La modificación de las ayudas comunitarias puso inicialmente en peligro los logros alcanzados hasta el momento, en cuanto a organización sectorial, concentración de la oferta y mantenimiento del cultivo, corriendo el riesgo del abandonamiento del cultivo y las consecuencias negativas que ello supone para el sector primario español.

Finalmente, con la reforma de la Política Agraria Comunitaria acontecida en el año 2003 se mantiene el nivel de apoyo a los agricultores y se consigue mantener el objetivo prioritario de España a lo largo de todo el proceso negociador de esta reforma, que es la eliminación del riesgo de abandono de las producciones agrícolas y ganaderas de nuestro territorio.

Una vez finalizado el régimen de ayudas anterior y tras haber conseguido dos prórrogas anuales, se consiguió en esta reforma la instauración de un régimen de ayuda permanente. Con ello, se evitó el riesgo de abandono de plantaciones que se hubiera producido en el sector al finalizar los planes de mejora.

6. Conclusiones

En términos generales y en concreto para el sector agrícola español, si echamos la vista atrás y hacemos balance de lo que ha sido la experiencia de la integración de España en la UE, los resultados alcanzados no pueden ser más positivos. El deseo social de enlazar nuestra evolución con la de los países europeos ha estado muy bien encaminado siendo importantes y evidentes los beneficios logrados. Así pues, estamos en condiciones de afirmar que nuestra agricultura actualmente se presenta moderna y competitiva.

La UE necesita una política agraria que siga contribuyendo a garantizar el abastecimiento de alimentos en cantidad y calidad y que siga manteniendo una actividad económica y una población agraria que contribuyan a la ocupación y ordenación del territorio, que eviten el despoblamiento y que mantengan el medio ambiente, el medio natural y el paisaje.

Durante todos estos años y desde la integración de España en la UE y su Política Agraria Comunitaria, los cambios experimentados en el campo español han sido,

desde luego, formidables. La agricultura española ha evolucionado en paralelo a la UE, adaptándose a los requisitos que exigen los tiempos modernos.

Los notables cambios acontecidos en el sector agrícola de nuestro país, se debe en parte a las ayudas comunitarias que han recibido todos estos años los agricultores de nuestro país. Estas ayudas han favorecido el desarrollo y la competitividad de las explotaciones agrícolas hasta llegar a los niveles de las de los países más avanzados de la UE.

Hay que agradecer el trabajo desempeñado por los agricultores y todos los habitantes de nuestros pueblos que son los que realmente mantienen vivo el mundo rural, nuestras tradiciones, nuestra cultura y nuestras raíces. Éste es, sin duda, el modelo europeo de agricultura, en el que la actividad agraria no cumple sólo una función económica, sino también social, cultural y ambiental, en definitiva, multifuncional. Estos agricultores de los que hablamos, los que cultivan nuestros campos, son los que hacen posible la conservación y mejora del medio ambiente, el desarrollo de la industria agroalimentaria, la mejora de la calidad de los alimentos que consumimos y la garantía de una alimentación sana y segura.

Es importante destacar que la PAC representa un porcentaje muy elevado del presupuesto comunitario siendo la única política comunitaria verdaderamente común, junto con la pesquera. En realidad, no puede entenderse el desarrollo de la UE, desde sus inicios, sin la PAC, que ha actuado como único motor europeo en numerosas ocasiones. La agricultura actualmente no recibe otras ayudas distintas de las de la PAC.

Cabe hacer referencia la próxima ampliación de la UE, sin duda, un reto de enorme envergadura para el conjunto de la Unión y, en particular, para la economía española. Es un reto muy difícil y arriesgado, pero que era necesario acometer y que, finalmente, puede imprimir un mayor dinamismo a la economía europea. Los cambios institucionales que se están realizando (incluida la aprobación de una Constitución Europea) pretenden mejorar la gobernabilidad de la Unión.

Para España, esta ampliación, entraña también grandes oportunidades, aunque nos llevará a percibir menos ayuda financiera de la UE de la que hemos recibido en los últimos 15 años. Esa ayuda estructural ha facilitado la realización de nuestros ajustes productivos y ha favorecido la convergencia regional. Esto es una prueba del impacto positivo que ha tenido la política de cohesión económica y social de la UE, la cual debe favorecer ahora, en mayor medida, a los nuevos socios del Este de Europa.

Finalmente y para acabar es importante resaltar que la Política Agraria Común y la agricultura son hoy más necesarias que nunca, para nuestro medio rural, para nuestro medio ambiente y para nuestra seguridad alimentaria. La agricultura y el

papel de nuestros agricultores y ganaderos han de ser reconocidos y valorados por la sociedad. No podemos olvidarnos, y en parte, de ellos depende el futuro de toda la sociedad en la que vivimos. No puede haber agricultura sin futuro, porque no hay futuro sin agricultura.

Bibliografía

ALONSO FERNÁNDEZ, JULIÁN. 1987. La agricultura española ante la integración en el mercado común. Anales de geografía de la Universidad Complutense, núm, 7. Ed. Univ.Complutense.1987.

BARBASO, FABRICIO. 2003. Perspectivo a largo plazo de la política agrícola de la Unión Europea. Jornada temática sobre la agricultura española en el marco de la PAC.

D.A.P. (EMPRESA PUBLICA PARA EL DESARROLLO AGRARIO Y PESQUERO DE ANDALUCÍA). 1999. Frutos de cáscara y algarroba, un sector amenazado. AEOFRUSE.

GALLARDO COBOS, ROSA. 2002. Competitividad de los sectores agrarios andaluces y reforma de la PAC. Libro blanco de la Agricultura y el Desarrollo rural. Jornada Autonómica de Andalucía, Sevilla.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, JOSÉ MARIA. 2004. La reforma de la PAC y el futuro de las ayudas agrarias. RVEH N°11-II/2004.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, JOSÉ MARIA. 2004. La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, JOSÉ MARIA; ATANCE MUÑIZ, IGNACIO; BARCO, EMILIO; BENITO, ISABEL; COMPÉS, RAÚL; LANGREO, ALICIA. 2006. La Reforma de la política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Colección Agronegocios.

JORDAN GALDUF, JOSE MARIA. 2003. Balance de la integración de España en la Unión Europea. ICE, 25 años de constitución española. Núm 811.

MASSOT MARTÍ, ALBERT. 2004. España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. DT N°50/2004.

EL SECTOR AGRÍCOLA ESPAÑOL EN LA UNIÓN EUROPEA CON ESPECIAL REFERENCIA A ..

MASSOT MARTÍ, ALBERT. 2003. La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, 1999, pp. 11-60.

RAMOS, EDUARDO; GALLARDO, ROSA. 1999. Disparidad de la agricultura española entre la modernización y las nuevas funciones del territorio. Revista de estudios regionales, Nº 54, pp 17-45.

Sumpsi Viñas, José M^a . 2002. Una nueva política estructural para una nueva agricultura. Jornada Temática Estructuras Agrarias.

_ JOAN-FRANCESC PONT CLEMENTE

Académico Numerario

EL DERECHO TRIBUTARIO ESPAÑOL TRAS VEINTE AÑOS DE DIRECTA INFLUENCIA EUROPEA

I. Introducción

Desde la integración de España en la Comunidad Económica Europea y en las otras dos *hermanas menores*, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), se ha recorrido un largo camino, cuya primera etapa culminó, puede decirse, con la creación del mercado interior europeo, que deberá seguir avanzando para hacer realidad los objetivos previstos en el Tratado de la Unión Europea, aprobado en 1992 en Maastrich.

Lógicamente, la integración europea ha comportado importantes consecuencias en la configuración del ordenamiento jurídico tributario de los Estados miembros, aunque, hasta el momento actual, la incidencia de la actuación comunitaria ha sido mucho mayor en el campo de la imposición indirecta que en el ámbito de la imposición directa. Ello ha sido así porque, como se sabe, la intervención comunitaria se funda en las atribuciones contenidas en los Tratados constitutivos y sus posteriores modificaciones, derivadas de los objetivos que tiene asignados la Unión Europea.

El carácter limitado de tales objetivos comunitarios conlleva la inexistencia de competencias universales o generales. Los órganos de las Comunidades cuentan únicamente con competencias de atribución definidas, como se ha dicho, en los Tratados y desarrolladas, incluso ampliadas, a través de la práctica de las instituciones y de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia. Por otro lado, los propios Tratados contienen cláusulas que permiten una extensión de las competencias comunitarias,

mediante las que ha sido posible que la Comunidad ejerciera una acción no prevista inicialmente, pero necesaria en un momento posterior para alcanzar alguno de los objetivos perseguidos. La Unión Europea se caracteriza por su capacidad de *crear Derecho* y contar así con un impulso federalizante propio, que va abriéndose camino lentamente.

Estas competencias afectan de distinto modo según sea el sector de que se trate y, así, en el ámbito de la libre circulación de mercancías, personas y capitales, se atribuyen a las comunidades amplios poderes, lo que ha permitido, en lo que ahora interesa, una mayor incidencia del Derecho europeo en aquellas materias tributarias que más estrechamente se asocian con el citado sector, como es el caso de los derechos de aduanas o de la imposición indirecta.

En cambio, la actuación comunitaria en materia de impuestos directos ha sido más limitada y ha tenido que fundamentarse en una competencia genérica e instrumental, en virtud de la cual la Comunidad puede llevar a cabo una aproximación de las legislaciones nacionales cuando éstas incidan directamente en el establecimiento o en el funcionamiento del Mercado Común -Único, desde el Tratado de Maastricht.

Es importante destacar que el influjo en el ordenamiento tributario de nuestra participación en la Unión Europea no deviene solo de la actividad normativa de las instituciones comunitarias, sino también de la paciente labor interpretativa del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, cuyos pronunciamientos han suplido en ocasiones la falta de actividad armonizadora de la Comunidad, además de contribuir al desarrollo de las disposiciones del Derecho originario y a la aplicación de las medidas emanadas de las instituciones comunitarias.

Desde otro punto de vista, conviene recordar que el Derecho comunitario está integrado por las normas que instituyen las Comunidades y aquéllas a través de las cuales hacen efectivas sus funciones. El Derecho comunitario se individualiza, en consecuencia, en base a un criterio eminentemente subjetivo: está constituido por las normas relativas a las Comunidades o producidas por éstas. Por tanto, el Derecho comunitario abarca los Tratados constitutivos y sus modificaciones, por un lado, y las normas, reglas y principios generados o producidos por las Comunidades, por otro.

Este conjunto de normas y principios se suele designar con la expresión *acervo comunitario*, que hace referencia al "conjunto de logros y conquistas de las Comunidades", esto es, a lo ya adquirido. En este sentido, el acervo comunitario se identifica con el ordenamiento comunitario, concebido no como una mera yuxtaposición de fuentes formales, sino como un sistema de normas y principios, como un sistema de valores y objetivos. El acervo comunitario, por tanto, no se agota en las normas escritas, sino que abarca todo lo que a títulos diversos ampara la actuación comunitaria, y especialmente los principios expresados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Desde el mismo momento de la adhesión el ordenamiento español interno se vio afectado por el Derecho europeo preexistente, puesto que el indicado acervo comunitario es innegociable y debe ser aceptado y asumido por todos los Estados miembros tal como se encuentra al tiempo de la incorporación en la Comunidad, sin perjuicio de poder obtener medidas transitorias de suspensión temporal de algunas normas. Ello significa que el ordenamiento comunitario forma parte, tras la adhesión, del ordenamiento interno, integrándose en los diversos sistemas normativos de los Estados miembros. La historia jurídica de las Comunidades desde su fundación por seis países hoy forma parte de nuestra historia jurídica nacional.

Sin embargo, no es ésta la única circunstancia que a pesar de su indudable trascendencia confiere especificidad al Derecho comunitario, y de su carácter transformador, sino que su singularidad radica en la transferencia de atribuciones de los Estados miembros a favor de las Comunidades, tal y como se regula en los Tratados. En este sentido, se dice, el Derecho comunitario se basa en una idea innovadora respecto al Derecho internacional clásico, la de la *divisibilidad de la soberanía*.

En efecto, los Tratados operaron una distribución de competencias entre los Estados miembros y los órganos comunitarios que hace inservible en el ámbito en que nos situamos la noción tradicional y abstracta de soberanía, entendida como cualidad absoluta, perpetua e inalienable del Estado. Cuando se usa la expresión *soberanía*, o cuando se alude al poder tributario, tradicionalmente considerado como una manifestación de la soberanía, en realidad no se persigue hoy otra finalidad que designar, a través de estas fórmulas abreviadas, un conjunto heterogéneo de competencias, derivadas del ordenamiento jurídico, y principalmente de carácter normativo.

Llegados a este punto, hay que afirmar que la atribución de competencias en materia tributaria a la Unión Europea implica el ejercicio compartido, Estados-Comunidad, del *poder tributario*, entendido, sustancialmente, como la competencia para establecer y regular los tributos. Por tanto, nuestro ordenamiento tributario actual es el resultado de este ejercicio compartido del poder tributario, en aquellos ámbitos del mismo respecto de los cuales se ha producido una cesión de competencias a la Comunidad. En este sentido, las competencias atribuidas a la Comunidad en materia tributaria se proyectan sobre dos planos distintos. Por un lado, los Tratados atribuyen a las Comunidades Europeas la potestad de establecer tributos propios. Por otro, los Tratados permiten a las Comunidades incidir en el ordenamiento tributario interno de los Estados miembros, mediante una actividad de armonización de las respectivas legislaciones.

Lógicamente, sólo el segundo aspecto de los enunciados constituye el objeto de estas líneas, junto a las disposiciones del derecho originario referidas a los ordenamientos tributarios de los Estados miembros. Sin embargo, conviene aclarar que

dichas disposiciones mediante las que se imponen a los Estados obligaciones de *non facere*, no suponen una atribución de poder tributario a la Comunidad, salvo el poder de vigilancia sobre los Estados genéricamente atribuido a la Comisión para garantizar la observancia del Tratado. En cambio, la actividad de armonización fiscal, desarrollada en base a los artículos 99 y 100 del Tratado CEE, y los correlativos del Acta Única y del Tratado de la Unión Europea, implica la participación comunitaria en el ejercicio del poder tributario, sobre el territorio de los Estados miembros.

La armonización se ha definido como la adopción, a nivel comunitario, de reglas que tienden a asegurar el buen funcionamiento del mercado común y a las que deben adaptarse las legislaciones nacionales, destacando su carácter bifásico: 1º Adopción de una normativa comunitaria que se impone a los Estados miembros; y 2º Adaptación de la normativa interna al Derecho comunitario.

En materia tributaria, ello supone que la titularidad de las potestades normativas deja de corresponder exclusivamente a los Estados miembros, para pasar a ser un ámbito de competencias compartidas entre los Estados y la Unión. La titularidad de las facultades de gestión y de las sumas recaudadas no se ven afectadas, por lo que siguen atribuidas a cada Estado. En suma, la actividad de armonización fiscal se refiere al Derecho derivado –fundamentalmente Directivas- que en base a las previsiones del Tratado modifica los sistemas tributarios de los Estados miembros. Dado el carácter instrumental de dicha actividad, resulta imposible determinar *a priori* el ámbito y contenido de la armonización, ya que éste depende, en definitiva, de los objetivos a que sirve, objetivos que son cambiantes y que evolucionan paralelamente a la marcha de la integración económica.

Puede uno preguntarse con razón si el conjunto de influencias recién enunciadas sobre nuestro Derecho tributario interno ha hecho nacer un Derecho tributario aconstitucional o situado al margen de la Constitución, fuente primordial y necesaria del ordenamiento hasta el extremo que no hay más orden jurídico que aquél que nace de la Constitución o que siendo anterior a ella es acogido por ésta. La respuesta ha de tranquilizar al lector inquieto: si bien, en efecto, la Constitución puede aparentemente quedar en un segundo plano ante la labor de construcción de un Derecho tributario europeo, lo cierto es que este último sólo puede nacer de la constatación de unos valores comunes a todos los ordenamientos tributarios de los Estados miembros que vendría a convertirse en una verdadera Constitución Tributaria Europea¹.

No obstante, ha de notarse cómo las Constituciones nacionales —o los instrumentos legislativos paraconstitucionales como los Estatutos de Autonomía- han perdido la fuerza para erigir barreras duraderas en el tiempo que imposibiliten la aplicación uniforme del Derecho comunitario —incluido el tributario- en todo el territorio

de la Unión, aunque ello requerirá una activa labor del Tribunal de Justicia durante décadas.

Retomando la línea discursiva iniciada al principio, esto es, la concreta incidencia del Derecho comunitario en el ordenamiento tributario español, en los epígrafes que siguen se analiza, resumidamente, la incidencia de las disposiciones del Tratado y del Derecho derivado, así como el efecto de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

II. Las disposiciones de los Tratados

El Tratado de Roma estableció la obligación de suprimir, entre los Estados miembros, los derechos de aduana y cualesquiera gravámenes o exacciones de efecto equivalente a un derecho de aduana. En su consecuencia, el Estado español tuvo que eliminar desde la adhesión o progresivamente, según los casos, los derechos de aduana de importación y exportación, adoptando el Arancel Aduanero Común para sus relaciones con terceros países².

La prohibición de los derechos de aduana tiene su fundamento en la unión aduanera y en el principio de libre circulación de mercancías, de ahí su carácter de regla esencial, la inexistencia de excepciones a dicha prohibición y la necesidad de su adopción desde el mismo momento de la incorporación a la Comunidad.

La regla de no discriminación y sus diversas manifestaciones constituyen el segundo grupo de disposiciones que afecta directamente a la configuración de nuestro sistema tributario.

Desde sus inicios, la doctrina de la integración europea se inclinó por el gravamen en destino como instrumento idóneo para evitar distorsiones de origen fiscal en el tráfico de bienes y servicios. El principio de gravamen en destino implica la tributación de las importaciones con arreglo a los mismos criterios que se aplican a la producción nacional, lo que normalmente va acompañado, por parte del Estado exportador, de la desgravación de los impuestos devengados en origen. El Tratado CEE contempla ambas cuestiones –tributos compensatorios sobre las importaciones y desgravación fiscal a la exportación-, tratando de evitar la sustitución de las barreras aduaneras por barreras fiscales. Así, se prohíbe, por un lado, la existencia de tributos internos discriminatorios frente a las importaciones y, por otro lado, las subvenciones encubiertas a la exportación. Las dos reglas tienen un fundamento común, pues en ambos casos lo que se pretende es impedir que a través del sistema tributario se conceda un trato diferenciado y preferente a las empresas nacionales. En cualquier caso, estas medidas afectan principalmente a la imposición indirecta y, en particular, al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y a los impuestos especiales, cuya regula-

ción en el ámbito interno ha tenido que adaptarse a las mencionadas reglas del Tratado.

Ello no obstante, debe señalarse que el principio de gravamen en destino resulta insatisfactorio en orden a la creación de un mercado único, principalmente porque equivale al mantenimiento de las fronteras fiscales, y, en consecuencia, habrá de ser sustituido por el principio de gravamen en origen a medida que avance la integración europea.

El gravamen en origen permite eliminar definitivamente los ajustes fiscales, pero, si no existe un grado suficiente de armonización fiscal, provoca distorsiones en la competencia y en la libre circulación de bienes y servicios. Es evidente que la producción originaria de los países con una elevada presión fiscal se encuentra desfavorecida frente a la producción de aquellos Estados que tienen establecida una menor carga tributaria.

Pese a que se ha optado por el gravamen en destino, la plena supresión de la fronteras fiscales y el gravamen en origen constituyen el objetivo último de la Unión, aunque ni siquiera se ha plasmado en el Tratado que instituye la Constitución Europea, cuyo artículo tercero incluye entre sus objetivos el establecimiento de *un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada*. No parece que en un futuro más o menos inmediato vaya a ser posible la transformación comentada, habida cuenta de las sucesivas negativas de los Estados miembros de adoptar las medidas imprescindibles para el establecimiento del sistema definitivo del IVA: la convergencia de los tipos y la articulación del mecanismo que haga posible la asignación de la recaudación obtenida al país del consumo de los bienes y servicios gravados.

Volviendo al análisis del Derecho positivo, el artículo 95 del Tratado CEE incorpora en su apartado primero la prohibición de establecer un tratamiento tributario discriminatorio para los productos importados de otros Estados miembros frente a los productos nacionales similares, lo que constituye, como se ha visto, una manifestación, en el ámbito tributario, del principio fundamental de no discriminación.

Reza el mencionado precepto que ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares.

Conviene advertir que el transcrito artículo no obliga a dispensar igual trato a los productos importados que a los nacionales, sino que únicamente prohíbe someter las importaciones a un gravamen superior. Cabe, por tanto, el establecimiento sobre éstas de un gravamen menos elevado que el aplicable a los productos internos o, incluso, que se conceda un trato de favor a determinados productos nacionales, a con-

dición de que el mismo se dispense también a los productos procedentes de los demás Estados miembros. En definitiva, lo que se pretende es que los productos importados de otros países de la Unión no estén situados en posición desventajosa respecto de los fabricados y comercializados en el país importador.

Por otro lado, está claro que en la prohibición de discriminación se incluyen no sólo las discriminaciones manifiestas, sino también las discriminaciones encubiertas. Así quedan comprendidas, tanto las diferencias de tipo impositivo entre los productos importados y los nacionales, como las diferencias que puedan existir con relación a cualquier otro aspecto del tributo.

De otra parte, el párrafo segundo del citado artículo 95 dispone que *ningún Esta-do miembro gravará los productos de los demás Estados miembros con tributos internos que puedan proteger indirectamente la producción nacional*. Se trata de una regla complementaria de la anterior, cuya finalidad es evitar cualquier otra forma de proteccionismo fiscal indirecto que afecte a los productos importados que, sin llegar a ser similares a los nacionales, se encuentren con éstos en una relación de competencia, aunque sea parcial, indirecta o potencial.

En rigor, esta norma no impide que en nuestra legislación interna se establezcan medidas fiscales tendentes a incentivar determinados sectores o productos, siendo perfectamente posible la utilización del tributo como instrumento de política económica, a condición de que se aplique sin discriminación frente a los productos importados.

Por otro lado, el principio de imposición en el país de destino conlleva normalmente la restitución de los tributos internos que hayan gravado las mercancías hasta el momento de su exportación. El artículo 96 del Tratado CEE establece un límite máximo a dichas restituciones y, así, los productos exportados desde un Estado miembro al territorio de otro Estado miembro no podrán beneficiarse de una devolución de tributos superior al importe de aquéllos con los que hayan sido gravados, directa o indirectamente. Se trata, de nuevo, de una consecuencia, en el ámbito tributario, del principio general de no discriminación, que excluye la existencia de subvenciones encubiertas a la exportación de los productos internos.

El alcance de este precepto debe matizarse desde diversos puntos de vista. Primero, la regla que contiene se aplica sólo respecto de las exportaciones dirigidas a otros Estados miembros. Segundo, el artículo en cuestión simplemente fija la cuantía máxima de la desgravación, lo que no excluye que los Estados determinen una cuantía menor. Ello no obstante, hay que observar que en la práctica una medida de este tipo tendría los mismos efectos económicos que los derechos de aduana sobre la exportación, los cuales, como se ha visto, están prohibidos en todo caso.

Finalmente, hay que advertir que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario, únicamente procede la devolución de los tributos internos que hayan gravado los productos exportados, en cualquiera de sus fases de producción, esto es, los impuestos indirectos, pero no pueden ser objeto de devolución los tributos que recaen sobre la empresa exportadora, ni los derechos de aduana que, en su caso, hayan soportado las materias primas. Así pues, el sistema de los ajustes fiscales previstos en el Tratado sólo es aplicable a la imposición indirecta, sin que puedan concederse exoneraciones ni reembolsos de los impuestos directos por las exportaciones a los demás Estados miembros. Excepcionalmente se prevé la posibilidad de conceder las mencionadas exenciones o reembolsos a la exportación o de imponer gravámenes a la importación, cuando tales medidas hayan sido aprobadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión, para un período temporal limitado.

Este planteamiento, puede tener consecuencias respecto de la regulación actual del Impuesto sobre Sociedades, en la que, como se sabe, se establecen importantes medidas desgravatorias a la exportación, bajo la forma de bonificaciones y deducciones en la cuota del impuesto. En un futuro, pues, es posible que sea necesaria la adaptación legislativa a los criterios comunitarios sobre esta materia.

En la misma línea se sitúan las directrices comunitarias relativas a las ayudas de Estado. De acuerdo con el artículo 92 del Tratado, son incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o puedan falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Esta prohibición de las ayudas que falseen la competencia incide directamente en el poder financiero de los Estados miembros, ya que supone una limitación de su poder de gasto, e incluso de su poder tributario. En efecto, según la Comisión, dentro del concepto de ayudas de Estado se incluyen tanto las subvenciones como las exenciones de impuestos y tasas, las exenciones de tasas parafiscales, las bonificaciones de intereses, las garantías de préstamos en condiciones particularmente favorables, el suministro de bienes en condiciones preferentes, la cobertura de pérdidas de explotación y, en general, "cualquiera otra medida de efecto equivalente". En un caso concreto, se considerará contrario a Derecho la no reclamación de impuestos atrasados a una empresa textil catalana que pasaba por serias dificultades. Las ayudas de Estado pueden definirse, en consecuencia, como toda forma de apoyo acordada por los Estados miembros por medio de fondos públicos, para atender un objetivo distinto del puramente económico. En el concepto de ayudas de Estado, tal como acaba de ser formulado, tienen cabida tanto los gastos en sentido estricto como los incentivos o beneficios fiscales —es decir, los llamados gastos fiscales- y otras medidas, como las moratorias, los aplazamientos

o los fraccionamientos de pago, que por su duración, o por las circunstancias en que se producen, puedan resultar equiparables.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que no se prohíben con carácter general las ayudas de Estado, sino sólo aquéllas que falseen la competencia y *afecten a los intercambios comerciales*. Además, determinadas categorías de ayudas pueden ser consideradas excepcionalmente compatibles con el mercado interior. En este sentido, el propio artículo 92.2 declara compatibles, *ipso iure*, las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos y las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales, y el apartado 3 del citado precepto incluye una lista de supuestos en los que las ayudas podrán ser admisibles.

Las directrices de las instituciones comunitarias sobre ayudas de Estado afectan directamente a los normas que regulan la fiscalidad directa de las empresas, limitando de forma sustancial el margen de actuación en la utilización de incentivos fiscales y, consiguientemente, de la política tributaria como instrumento para la consecución de determinados objetivos de política económica. Un ejemplo de esta consecuencia se puede encontrar en la Decisión 93/377/CEE, que consideró ayuda de Estado el régimen de incentivos fiscales establecido por los Territorios Históricos del País Vasco.

Asimismo, quedan sujetas a las orientaciones comunitarias las ayudas de Estado a favor del medio ambiente, de las pequeñas y medianas empresas o las relativas a la investigación y desarrollo, entre otras.

En este orden de consideraciones, es importante distinguir entre ayudas estatales y medidas generales de política económica y tributaria aplicables a todos los agentes económicos que actúan en el territorio de un Estado miembro, ya que éstas no están prohibidas. Desde esta perspectiva, siempre que se aplique de la misma manera a todas las empresas y a todas las producciones, no constituyen ayudas estatales:

- Las medidas de pura técnica fiscal, como es el caso de la fijación de tipos impositivos, de las normas de depreciación y amortización o las disposiciones destinadas a evitar la doble imposición o la evasión fiscal.
- Las medidas destinadas a lograr un objetivo de política económica general mediante la reducción de la carga fiscal vinculada a determinados costes de producción, como por ejemplo los de investigación y desarrollo, los destinados a preservar el medio ambiente o los de formación y empleo.

III. El derecho derivado

La intervención de las instituciones comunitarias en el marco del Derecho tributario se ha manifestado a través de su actividad de armonización de las legislaciones fiscales de los Estados miembros, especialmente intensa en materia de impuestos indirectos, pero insuficiente, desde la perspectiva de la creación de un mercado único, con relación a la imposición directa.

La armonización fiscal, pese a ser una pieza esencial de la integración europea, no se encuentra expresamente recogida entre los objetivos de la Unión. Ello se explica por el carácter instrumental de la actividad armonizadora, que no constituye un fin en sí misma, aunque adquiere sin lugar a dudas gran importancia para el funcionamiento de la Unión y, en definitiva, para hacer posible las políticas comunes, procurar ciertas acciones o, en fin, establecer el mercado interior.

Tanto el Tratado CEE como sus posteriores modificaciones únicamente han previsto de forma expresa la armonización de los impuestos indirectos, por ser éstos los tributos que mayor incidencia pueden tener en los intercambios comerciales y siempre que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento o funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.

Consecuencia de lo anterior, el proceso armonizador de los impuestos indirectos ha sido, como ya se ha dicho, muy importante, particularmente en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido, respecto del que existe en los momentos actuales un régimen común que, aunque provisional, supone un gran avance en la unificación de las legislaciones internas relativas al citado impuesto, si bien subsisten algunos aspectos en los que no se ha logrado aún un acuerdo unánime.

Por consiguiente, la actual regulación del IVA es el resultado de la transposición al Derecho interno de las sucesivas Directivas comunitarias en esta materia, que, cada vez más detalladas, dejan ya poco margen de actuación a los Estados.

En torno a esta cuestión interesa resaltar la notable incidencia que han tenido los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas respecto de la transposición del Derecho comunitario llevada a cabo por el legislador español. En efecto, han sido muchos los aspectos regulados en la Ley del IVA que han tenido que modificarse por imperativo de las resoluciones del mencionado Tribunal, al considerar los preceptos internos incompatibles con las disposiciones comunitarias. En este sentido destacan las normas relativas a la modificación de la base imponible, al derecho de deducción de las cuotas soportadas con anterioridad al inicio de las actividades o al régimen de las subvenciones³.

Asimismo, la regulación de los Impuestos especiales de fabricación (accisas) y la correspondiente al gravamen de las Operaciones Societarias del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, responden a las directrices y criterios emanados de la Comunidad, en virtud de los cuales se ha unificado el ámbito objetivo de aplicación y se han aproximado los tipos impositivos aplicables.

Pero las consecuencias en la legislación interna de la armonización fiscal indirecta superaron el estricto marco del IVA y de los Impuestos Especiales afectando también a otros aspectos y en especial supuso la necesidad de efectuar ajustes en la recaudación tributaria establecida en el Concierto Económico con el País Vasco y en el Convenio con Navarra; modificar la normativa relativa a las obligaciones censales y de facturación; adaptar el régimen especial de imposición indirecta en Canarias, Ceuta y Melilla y establecer el Impuesto sobre matriculación de vehículos.

El panorama es radicalmente distinto en el marco de la fiscalidad directa, con relación a la cual ni el Tratado de Roma ni sus modificaciones posteriores operadas mediante el Acta Única y el Tratado de la Unión Europea, han establecido específicamente la armonización de las legislaciones nacionales, sino sólo *la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior.*

En su consecuencia, la actividad armonizadora se ha desplegado únicamente en los campos que de forma más directa y estrecha inciden en la creación del mercado único y en la plena efectividad de los principios de libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, así como de libertad de establecimiento. Ello no obstante, los logros en este ámbito son escasos, pese a los numerosos intentos auspiciados desde la Comisión Europea.

En concreto, la armonización de la tributación directa afecta a los siguientes aspectos:

- El régimen común de fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canje de acciones.
- El régimen fiscal común sobre las distribuciones de dividendos entre filial y matriz.
- El Convenio de Arbitraje sobre los precios de transferencia.
- El régimen fiscal de los pagos de intereses y cánones entre empresas vinculadas.
- La imposición complementaria sobre los beneficios del establecimiento permanente transferidos al extranjero.

Todas estas medidas tienen incidencia directa respecto de la regulación del Impuesto sobre Sociedades y, por tanto, suponen una limitación al poder tributario español que no puede ejercerse unilateralmente sino que ha de respetar las directrices del Derecho europeo, tanto a la hora de establecer las normas tributarias como en el momento de su aplicación.

Nuestra legislación interna se ha adaptado a las normas comunitarias indicadas anteriormente e incluso se han adoptado medidas legislativas en torno a otras materias, como la fiscalidad del ahorro o la protección del medio ambiente, tendentes a configurar nuestro sistema tributario de acuerdo con las previsibles directrices europeas en nuevos terrenos.

Ello no obstante, el Derecho español, como el de la mayoría de los Estados miembros, mantiene situaciones más o menos encubiertas de discriminación, normalmente como consecuencia de la existencia de exenciones, desgravaciones u otros beneficios fiscales, que resultan incompatibles con las exigencias derivadas del mercado único. En algunos casos, estas medidas internas subsisten por la inexistencia de la actividad armonizadora de la Comunidad, pero en otros pueden representar un incumplimiento de las disposiciones imperativas del Tratado. Así, por ejemplo, la diferencia de tipos impositivos entre el Impuesto que grava el beneficio de las sociedades no residentes y el que lo hace con las sociedades residentes, que ya se ha considerado discriminatoria y contraria a la libertad de establecimiento y la libre circulación de capitales por el Tribunal de Justicia (TJCE, 29 de abril de 1999, C-311/97, *Royal Bank of Scotland plc/Estado helénico*).

En la misma línea se plantea la necesidad de sostener que el otorgamiento de beneficios fiscales (no ligados a la situación personal y familiar, es decir, ligados a un determinado tipo de renta o a la generalidad de las rentas) debe aplicarse por igual a residentes y no residentes, salvo que concurra algún motivo de interés general que explique o pueda justificar la diferencia de trato (*Sentencia de 28 de enero de 1992*, *Bachmann C- 204/90*).

En cualquier caso, a medida que avance la integración europea, especialmente una vez consolidado el mercado interior, resultará necesaria no ya la mera aproximación o armonización de los ordenamientos tributarios nacionales, sino la sustitución de las disposiciones internas por una normativa uniforme adoptada a nivel comunitario. Aunque la situación descrita queda, hoy por hoy, muy lejana, algunas de las propuestas doctrinales presagian la existencia en un futuro de un Impuesto sobre Sociedades común en toda la Unión Europea.

IV. La doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

El Tribunal de Justicia tiene jurisdicción general -para asegurar el respeto al Derecho- y obligatoria, no necesitada de previa y específica sumisión por los Esta-

dos; no sólo los Estados y los órganos comunitarios tienen acceso al Tribunal sino que también pueden acceder los particulares en determinados supuestos; sus sentencias tienen fuerza ejecutiva directa por sí mismas, en todo el territorio de la Comunidad, sin necesidad de intermediación estatal. De este modo, la posición del Tribunal de Justicia es la de un verdadero poder judicial autónomo y supremo, que somete a control incluso a las instituciones con poder normativo⁴.

Ejerce funciones propias de un *Tribunal Constitucional*—sobre la base de los Tratados puede anular los actos normativos de las propias Comunidades, los actos ejecutivos y declarar los incumplimientos y omisiones de cualquier sujeto, garantizando así la distribución de competencias entre los Estados miembros y las Comunidades y preservando el equilibrio interno en el seno de éstas- y al mismo tiempo funciones propias de un *Tribunal de Justicia administrativa*, de un *Tribunal Internacional* y, sobre todo, funciones de cooperación o *articulación con las jurisdicciones nacionales*, a través de la técnica del reenvío prejudicial. En suma, el Tribunal de Justicia resume en su unidad todo el sistema judicial específico de las Comunidades, actuando con jurisdicción única y propia y con jurisdicción exclusiva, pues los litigios que le están sometidos se sustraen de pleno derecho a la jurisdicción de los jueces y tribunales internos.

La vía procesal a través de la cual el Tribunal de Justicia se incorpora a la vida judicial interna de cada Estado miembro es la de resolución de *cuestiones prejudiciales*.

La cuestión prejudicial es el mecanismo mediante el cual los órganos jurisdiccionales⁵ de los Estados miembros solicitan al Tribunal de Justicia de las Comunidades un pronunciamiento acerca de la interpretación de una concreta norma del Derecho comunitario, cuando ello sea necesario para resolver un litigio. La finalidad de la cuestión prejudicial es, pues, la de procurar la interpretación uniforme de todo el Derecho comunitario, asegurándose de este modo que dicho Derecho produzca los mismos efectos en todos los Estados de la Comunidad.

El planteamiento de la cuestión prejudicial es, como regla general, facultativo, aunque existen dos supuestos en que la uniformidad del Derecho comunitario obliga a los órganos jurisdiccionales al reenvío: en los casos en que no cabe ulterior recurso en Derecho interno y en los supuestos en que el juez o Tribunal interno pretenda declarar inválida una norma o acto comunitario.

Desde otro punto de vista, el planteamiento de una cuestión prejudicial obliga, salvo algún supuesto excepcional, al Tribunal de Justicia a resolver sobre la misma, ya que la facultad de determinar su necesariedad para poder emitir el fallo judicial corresponde al juez interno.

A la vista de lo anterior, el papel del Tribunal de Justicia en la articulación de todo el sistema comunitario es extraordinaria y sus pronunciamientos adquieren una relevancia singular. Buena prueba de ello es que los principios de eficacia directa y primacía del Derecho comunitario han sido establecidos y elaborados por el propio Tribunal de Justicia.

Desde la perspectiva del Derecho tributario, y con relación al objeto de estas páginas, en el marco de la obra académica colectiva a la que van destinados, hay que destacar la labor armonizadora del Tribunal, principalmente respecto de la imposición directa. En efecto, ha sido la constante actuación del Tribunal de Justicia la que ha resuelto gran parte de los problemas que plantea la carencia de armonización fiscal positiva en el mencionado ámbito.

De hecho, puede afirmarse que la armonización de los impuestos directos es principalmente una armonización negativa, producto de las decisiones del Tribunal de Justicia, mediante las cuales se ha ido prohibiendo la aplicación práctica de ciertas disposiciones nacionales restrictivas de las libertades fundamentales previstas por el Tratado y de todas aquéllas que, por su carácter discriminatorio, afecten a las exigencias comunitarias en torno a la construcción del mercado interior.

La causa principal de la situación descrita radica en la resistencia de los Gobiernos nacionales de ceder a la Comunidad una competencia tan importante como la fiscal, sostenida por razones de legitimidad democrática y de respeto al principio de subsidiariedad. De este modo, la ausencia de una normativa armonizadora ha originado una singular actuación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el sentido de que éste se ve en la necesidad de aplicar e interpretar los principios comunitarios en las cuestiones de Derecho fiscal que se le plantean, generando soluciones jurisprudenciales que puede tener para los Estados un efecto más directo e ineludible que algunas Directivas.

En este marco de actuación del Tribunal de Justicia cabe destacar las decisiones que hacen referencia a la posibilidad de compensar pérdidas y ganancias entre la sociedad matriz y sus filiales, sucursales o establecimientos permanentes, así como las que permiten la deducibilidad de los intereses de préstamos intersocietarios o las que propugnan la aplicación de beneficios y ventajas fiscales a las sociedades no residentes en las mismas condiciones que se exigen y aplican para las sociedades residentes. Respecto de esto último, hay que señalar que son varias las sentencias en las que se sostiene que la inaplicación de beneficios fiscales a los no residentes es contraria a la prohibición de discriminación basada en la nacionalidad y a la libertad de establecimiento.

Por otro lado, también es encomiable la actividad de control de la adaptación del Derecho interno al ordenamiento comunitario positivo ejercida por el Tribunal de Justicia. Al respecto conviene insistir en varias consideraciones. En primer lugar, la incidencia de las resoluciones del Tribunal en la configuración de nuestro sistema tri-

butario, ya que han originado en diversas ocasiones la nulidad de las normas nacionales por considerarlas incompatibles con el Derecho comunitario. En segundo lugar, la doctrina establecida por el Tribunal en muy diversas cuestiones influye necesariamente en la actividad legislativa interna, pues vincula tanto como las disposiciones emanadas de las instituciones de la Comunidad y forma parte también del Derecho comunitario. En tercer lugar, la interpretación realizada por el Tribunal sobre un determinado concepto o término prevalece sobre cualquiera otra que pudiera derivarse de la normativa interna. En este sentido, debe señalarse que los conceptos que se consideran "comunitarios" han de ser objeto de interpretación uniforme para garantizar la aplicación del Derecho comunitario en todos los Estados miembros e impedir un resultado directa o indirectamente contradictorio con los fines de las Comunidades y los principios recogidos en el Tratado o los actos de las instituciones. En cuarto lugar, como consecuencia de lo anterior, el Tribunal ejerce una función armonizadora e integradora aun cuando aplica las Directivas emanadas de las instituciones, al delimitar el alcance de éstas, la interpretación de sus términos y las medidas adecuadas para su transposición interna.

En fin, también en ciertos casos las decisiones del Tribunal se han proyectado sobre situaciones puramente internas, al ser difícil mantener regulaciones distintas para un mismo supuesto, según incida o no en el ámbito comunitario.

En la línea de lo apuntado se sitúan diversas modificaciones de la Ley del IVA y, en particular, la recuperación del IVA en los supuestos de quiebra o concurso, la supresión de las limitaciones a la deducción de las cuotas soportadas con anterioridad al inicio de las actividades económicas, la eliminación de la inclusión de las subvenciones en el cálculo de la prorrata, la no sujeción de los convenios de colaboración empresarial, el régimen aplicable a los servicios de publicidad y la eliminación de determinadas exenciones⁶.

Para concluir, la potestad legislativa del Estado español en materia tributaria no se ejerce de forma exclusiva y autónoma, sino que está limitada por los principios y disposiciones derivados del Tratado de Roma y las posteriores modificaciones del mismo, así como por las directrices emanadas de las instituciones comunitarias y, muy especialmente, por la doctrina elaborada por el Tribunal de Justicia.

En efecto, el Derecho tributario debe configurarse teniendo en cuenta el marco normativo comunitario en aquellas áreas en que éste se proyecta y sobre la base del compromiso asumido mediante nuestra incorporación en la Comunidad Europea. Dicho compromiso comporta que el ejercicio de las competencias propias de los Estados miembros no vulnere los objetivos fundamentales establecidos en los Tratados y no suponga un obstáculo para la creación del mercado interior.

La idea de la construcción de un mercado único inspira toda la actuación de las instituciones comunitarias y constituye el criterio principal para controlar la adecuación de la legislación interna al Derecho europeo, de tal forma que puede decirse que cualquier medida contraria a este fin y a los objetivos que conlleva puede considerar-se prohibida. Los Estados, por tanto, deben abstenerse de configurar su sistema tributario de manera que dificulte el proceso de integración auspiciado por la Unión Europea, aunque no exista en la materia de que se trate una concreta actuación institucional.

Es cierto que las exigencias comunitarias sobre la imposición directa no afectan al sistema tributario en su conjunto, sino sólo a aquellos aspectos que pueden incidir en la consecución de los objetivos comunitarios. De ahí que las situaciones puramente internas se excluyan de la acción directa del Derecho comunitario. Ello no obstante, a medida que avance el proceso de construcción europea, los ámbitos susceptibles de situarse al margen de dicha meta se irán reduciendo notablemente⁷.

En fin, la consecución del mercado único, por lo que afecta al Derecho tributario, sólo será posible si los Estados y las instituciones comunitarias aúnan esfuerzos para lograr la eliminación efectiva de las barreras fiscales y alcanzar la necesaria neutralidad fiscal.

V. Conclusiones para avanzar

Lentamente, con una desesperante lentitud, para algunos, con inusitada rapidez para otros, la construcción de la *república europea* avanza sobre los cimientos de una conciencia social compartida de respeto a los derechos humanos y sobre una cultura basada en la garantía de las libertades y en la exigencia de los deberes ciudadanos entre los que se halla, desde luego, el deber de contribuir. Los impuestos, sin embargo, no son un fin en sí mismos, sino un medio para hacer posible el desarrollo pleno de una sociedad buena. Desde esta perspectiva, cada uno de los sistemas tributarios nacionales (o de los subsistemas en los que pueda estructurarse) recibe un indudable beneficio de su incardinación en el conjunto europeo, porque los aleja de las eventuales *perversiones* desarrolladas a lo largo de los años al socaire de la soberanía y los acerca a las *virtudes* extraídas de las mejores concepciones jurídicas de cada foro, abstraídas para obtener validez universal y situadas en un nivel que las hace susceptibles de ser compartidas.

La Unión Europea se ha ido construyendo gracias a la fe de los pioneros, la de los gobernantes que firmaron los Tratados y la de los militantes federalistas que auspiciaron la supresión de las fronteras, el pasaporte común o la moneda única. El combate continúa hoy para alcanzar una Constitución europea que, en realidad, ya tene-

mos. Se halla incompleto, es cierto, el instrumento jurídico, pero disponemos, como he tratado de explicar, de evidentes *valores compartidos*, invocables incluso ante el Tribunal de Justicia. Nuestras mejores tradiciones constitucionales expanden su influencia al conjunto de la Unión, en un proceso de difícil parangón. Esto mismo acaece con el ordenamiento tributario hasta el extremo de que va configurándose una cierta idea del *impuesto justo* que acabará imponiéndose y que repelerá desigualdades arbitrarias, privilegios, exorbitancias y abusos. La *república europea*, en este sentido, sobre su propia tradición legislativa y jurisprudencial, sabrá hallar –como ya lo ha hecho hasta ahora, con benéficos efectos sobre nuestro ordenamiento y nuestra praxis administrativa- el camino de incardinación plena del tributo en el Derecho, acogiendo una concepción de la justicia nacida de la conciencia social del continente.

Referencias

- Cfr. MARTÍN JIMÉNEZ, Adolfo J.: "El Derecho financiero constitucional de la Unión Europea" en Derecho financiero constitucional Estudios en Memoria del Profesor Jaime García Añoveros, Civitas y Universidad Internacional de Andalucía, Madrid, 2001, págs. 112-114, passim.
- ² Cfr. la tesis doctoral que dirigí de Joan Ramon RODOREDA ACERO sobre El despacho aduanero, leída en la Universidad de Barcelona el 20 de febrero de 2004.
- 3 La STJCE de 21 de marzo de 2000 (asuntos acumulados C-110/98 a C-147/9). dictada como consecuencia de diversas cuestiones prejudiciales planteadas por el TEAR de Cataluña, declaró incompatible con la Sexta Directiva la normativa nacional que condiciona el ejercicio del derecho a la deducción del IVA soportado por un sujeto pasivo con anterioridad al inicio de la realización habitual de las operaciones gravadas al cumplimiento de determinados requisitos, tales como la presentación de una solicitud expresa al efecto antes de que el impuesto sea exigible y el respeto del plazo de un año entre dicha presentación y el inicio efectivo de las operaciones gravadas, y que sanciona el incumplimiento de dichos requisitos con la pérdida del derecho a la deducción o con el retraso del ejercicio del derecho hasta el inicio efectivo de la realización habitual de las operaciones gravadas. En su consecuencia, se tuvo que modificar el régimen de deducciones anteriores al inicio de la actividad, suprimiéndose los requisitos formales que condicionaban el derecho a deducir. Por su parte, la STJCE de 6 de octubre de 2005 (asunto ©-204/03) que resuelve un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión, consideró contrarias al Derecho comunitario las disposiciones de la LIVA mediante las que se establecía la aplicación obligatoria de la prorrata de deducción a los sujetos pasivos que efectúan únicamente operaciones gravadas por el hecho de obtener subvenciones y se instauraba una norma especial limitativa del derecho de deducción del IVA correspondiente a la adquisición de bienes o servicios financiados mediante subvenciones. Tras la mencionada sentencia, se ha suprimido de nuestro ordenamiento interno toda limitación del derecho a deducir derivada de la percepción de subvenciones.
- ⁴ Cfr. FALCÓN Y TELLA, Ramón: "El papel de la jurisprudencia en la armonización fiscal europea", en YEBRA MARTUL-ORTEGA, P. (dir): Sistema fiscal español y armonización europea, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 33-53, passim.
- Sobre la facultad de los Tribunales Económico-Administrativos y la polémica política española sobre el tema es imprescindible leer Los tribunales económi-

- co-administrativos: el difícil camino hacia la auténtica justicia tributaria, discurso de ingreso en la RACEF de Josep M. CORONAS GUINART, 17 de junio de 2004.
- STJCE de 21 de marzo de 2000 (asuntos acumulados C-110/98 a C-147/9) y STJCE de 6 de octubre de 2005 (asunto ©-204/03), ya citadas (Vid. nota 3). En la Sentencia de 17 de octubre de 1991 (AS. 35/90. Comisión c/ Reino de España. Rec.1991, pp. I-5073 a I-5087), el TJCE declaró contraria a la normativa comunitaria la exención de ciertos servicios profesionales relacionados con actividades artísticas y en la Sentencia de 17 de noviembre de 1993 (As. 73/92. Comisión c/ Reino de España. Rec. 1993, pp. I-599 a I-6016) se decidió que el régimen fiscal en materia de IVA aplicable a las prestaciones de servicio de publicidad era contrario al Derecho comunitario por excluir de dicho concepto a las operaciones de promoción. Las SSTJCE de 3 de marzo de 1994 (asunto C-16/1993), 29 de febrero de 1996 (asunto 215/1994), 18 de diciembre de 1997 (asunto 384/1995), 5 de febrero de 1981 (asunto 154/1980), 1 de abril de 1982 (asunto 89/1981) v 8 de marzo de 1988 (asunto C-102/1986), entre otras, han servido para fijar el criterio de la no sujeción al IVA de los convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general. En fin, la STJCE de 18 de enero de 2001 (asunto C-83/99, Comisión de las Comunidades Europeas c/ Reino de España) zanjó el asunto relativo al tipo impositivo del IVA aplicable a los peajes de las autopistas al considerar incompatible con la Sexta Directiva, la aplicación de un tipo reducido del IVA a la prestación de servicios consistente en permitir a los usuarios la utilización de una infraestructura viaria a cambio del pago de un peaje.
- 7 Cfr. YEBRA, Perfecto: "La protección jurídica del contribuyente y la CEE (II)" en la obra colectiva dirigida por el mismo autor y citada más arriba, págs. 263-297, passim.

MAGÍN PONT MESTRES

Académico Numerario

HACIA UN DERECHO TRIBUTARIO SUPRANACIONAL EUROPEO

1. Introducción

Con anterioridad al Tratado de Roma de 1957 constitutivo de la Comunidad Económica Europea, –CEE– cuyo antecedente se halla en el Tratado de París de 1951 que instituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), suscrito por Alemania, Italia, Francia y los tres países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo)¹, el Derecho tributario en cuanto conjunto de normas reguladoras de la exacción de tributos en el ámbito espacial de cada Estado, desplegaba su eficacia en el territorio de soberanía del mismo, fuere el país que fuere, de suerte que aún cuando normalmente no se especificase, su ámbito aplicativo quedaba perimetrado por dicho territorio, con lo que, en definitiva, se trataba de un Derecho tributario nacional (italiano, portugués, francés, español, etc.) que no tenía vigencia ni aplicación fuera de las correspondientes fronteras, salvo pacto bilateral que estableciese otra cosa mediante el pertinente Convenio tributario entre dos Estados.

Precisamente estos pactos bilaterales ceñidos a relaciones tributarias se alinean en el marco del Derecho internacional en la modalidad de tributario, entre cuyas características básicas, que le sirven de cimentación y soporte, destaca la de que cada país mantiene incólume su soberanía, sin que el Convenio pueda menguarla, cercenarla, ni siquiera a modo de insinuación.

Es así que junto o paralelamente al Derecho tributario de cada Estado, se alineaba el Derecho internacional tributario, cuya principal fuente de Derecho lo constituían los Convenios bilaterales para evitar la doble imposición, configurando una rama del Derecho internacional público, que tiene como fuentes los Tratados y la costumbre, siendo fuentes subsidiarias los principios generales del Derecho y la equidad.

Este tradicional esquema experimenta una fuerte sacudida a modo de conmoción, al menos en abstracto, con la creación de la CEE en 1957, en cuyo Tratado, después de que en su preámbulo se manifieste la decisión de los seis países fundadores de sentar "las bases de una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos", de asegurar, "mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países eliminando las barreras que dividen Europa", de reconocer "que la eliminación de los obstáculos existentes exige una acción concertada para garantizar un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal", y, deseosos de "reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas", así como de "contribuir, mediante una política comercial común, a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales", al igual que "promover el desarrollo del nivel de conocimiento más elevado posible para sus pueblos mediante un amplio acceso a la educación y mediante su continua actualización", y, también de consolidar, "mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad", concreta su artículo 2:

"La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros".

Con sólo este breve esbozo, salta a la vista que el Tratado constitutivo de la CEE contempla un horizonte prospectivo inédito hasta entonces, que, el artículo 7 concreta al establecer que la realización de las funciones asignadas a la Comunidad corresponderá a: un Parlamento Europeo, un Consejo, una Comisión, un Tribunal de Justicia y un Tribunal de Cuentas.

Es así, pues, que el Tratado de Roma que instituyó la CEE, aún siendo un Tratado internacional (seis Estados en concreto) se aparta claramente de los Tratados habituales². Bien puede decirse que constituye una novedad que lo convierte en algo diferente en cuanto al ámbito espacial de su vigencia³.

Una observación: Dado que el Tratado de MAASTRICHT, de 7 de febrero de 1992, adoptó la denominación de Unión Europea, (UE), será este el nombre que aquí se utilice en lo sucesivo⁴.

2. Acerca de la ubicación conceptual del ordenamiento jurídico europeo

El otrora llamado *derecho de gentes* a partir del siglo XVI con el que pretendía designarse la idea de un orden jurídico no escrito para regular las relaciones de los pueblos, expresión tomada del *ius gentium* del Derecho romano, bien que con significación propia distinta de la del *derecho de gentes*, dio paso posteriormente a la denominación de Derecho internacional, entendido como conjunto de normas que rigen las relaciones entre Estados tanto en lo concerniente a derechos y deberes, como en lo que se refiere a problemas susceptibles de plantearse en la aplicación de la diversidad de legislaciones, el cual se aposenta básicamente en convenciones bilaterales, comúnmente denominados tratados, convenios y similares que constituyen su principal fuente jurídica.

Se trata, con todo, de una rama del Derecho cuya doctrina dista de ser pacífica⁵, en razón a la inexistencia de un poder soberano superior legitimado para emanar y hacer cumplir dichas normas, dado que sea cual fuere el ámbito espacial que contemple, la soberanía de cada Estado permanece incólume sin ceder un ápice, circunstancia ésta que le separa, al menos en cierto modo, del contenido del Tratado de Roma, el cual además de ser plurinacional aparece como insinuada en el mismo la cesión al menos parcial por insignificante que fuere, de una parte de dicha soberanía aunque sólo sea por transferencia de algunas atribuciones, con lo que en la medida que esto se produzca la normativa comunitaria, de obligado respeto y aplicación en cada uno de los países componentes de la Comunidad, bien que sin poder directo de coerción, cabe entender que permite ubicarla en una compartimentación diferenciada de la propia del Derecho internacional tributario como podría ser la de Derecho tributario supranacional, Derecho tributario comunitario, Derecho tributario supraestatal, o alguna denominación similar para atender las características que le son propias, inspiradas en el principio de habilitación especial de competencias específicas, conforme establece el transcrito artículo 2 del Tratado.

Situaciones similares se dan en otras ramas del Derecho en las que el Derecho comunitario incide y debe ser tomado en consideración por los Estados miembros. Así en el ámbito mercantil se promulgó la Ley 19/1989, de 25 de julio, de Reforma Parcial y Adaptación de la Legislación Mercantil a las Directrices de la Comunidad Económica Europea (CEE) en materia de sociedades. Y, recientemente se promulgo la Ley 19/2005 sobre la Sociedad Anónima Europea domiciliada en España. En el marco del Derecho Administrativo, se percibe cada vez con más intensidad la corriente doctrinal que postula profundizar en las vías por las que se manifiesta la presencia de un Derecho administrativo europeo, dado que, como escribe GONZA-LEZ-VARAS, "la ejecución del Derecho comunitario, por parte de las Administraciones nacionales, está mediatizada por la observancia de ciertos principios jurídicos cuya validez se afirma en general respecto de las distintas instancias que en los Estados miembros llevan a cabo la ejecución del Derecho comunitario"6. También en el marco contable, el proceso de armonización se inició con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, con modificación del Código de Comercio y del Texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas para adecuarla a la normativa interna del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1606/2002 Relativo a la Aplicación de Normas Internacionales de Contabilidad.

Ante de proseguir considero conveniente hacer referencia a la posición mantenida al respecto por el maestro SAÍNZ DE BUJANDA cimentada –afirma– en esquemas "fieles a una actitud de respetuosa conservación de esquemas lógico-jurídicos, cuyo precipitado y frívolo abandono -sea en la esfera interior, sea en la exteriorno genera sólo tormentos mentales a los juristas, sino incalculables daños a las realidades sociales y económicas subyacentes". A tal efecto entiende y destaca que "para iluminar la realidad comunitaria de la hora presente (mayo de 1983), y para prever su posible o deseable evolución, es más fecundo contemplarla hoy enmarcada en el ámbito del Derecho internacional público, al que debe su existencia y las técnicas de su mantenimiento, que en el de un hipotético Derecho supranacional, surgido de la entraña de una organización política de igual naturaleza y alimentada por las «parcelas» de soberanía presuntamente sustraídas a los Estados miembros"8. El profesor de Madrid, razona y argumenta, con la exquisitez y rigurosa fundamentación que le son propias, la tesis que sostiene, indicando que con la misma "ha querido ser sencillamente fiel a exigencias de tipo lógico-jurídico, aunque, claro está entendidas de un modo personal, como es inevitable que ocurra en el ámbito de fronteras imprecisas y aun por consolidar⁹. Pero una vez precisado esto, considera que puede utilizarse la calificación de Derecho comunitario supranacional "si con ella lo que se pretende es tan sólo mostrar que el Derecho comunitario derivado constituye un ordenamiento que despliega de modo directo su eficacia en el territorio de una pluralidad de Estados¹⁰.

Según entiendo, la posición de SAÍNZ DE BUJANDA bien que inscrita en lo que concierne al Derecho comunitario en el ámbito del Derecho internacional, admite, no obstante, la singularidad de aquél ya que la atribución de competencias a las instituciones de la Comunidad es especialmente intensa; el sistema institucionalizado de creación de normas constituye un rasgo preeminente del ordenamiento tributario; y, se produce el efecto directo de las normas comunitarias y su primacía sobre el ordenamiento interno¹¹.

De ello se infiere que aun cuando en la doctrina de SAÍNZ DE BUJANDA no cabe hablar de la presencia de un Derecho comunitario supranacional, frente a la doctrina que sostiene lo contrario por entender que no se trata sólo de un Derecho que regula vínculos entre Estados nacionales como consecuencia de Tratados libremente concluidos, sino de un Derecho que aparece supraordinado al Derecho interno de cada Estado por una parte, y por otra, integrado por un conjunto de normas elaboradas por los órganos de la Unión Europea dotados de competencia normativa, por lo que el Derecho elaborado por la misma ya no queda supeditado en la aplicación a la existencia de nuevos acuerdos entre los Estados, sino que se les impone ineludiblemente, desgajándose así del Derecho internacional para convertirse en un ordenamiento nuevo y distinto que puede desplegar su eficacia no sólo sobre los Estados sino también, en forma directa sobre los particulares, sin embargo, entre ambas posiciones, hay menos diferencias de las que pudiera parecer, toda vez que en las dos se acepta que el Derecho comunitario, merezca o no el calificativo de supranacional, presenta manifiestas diferencias con el Derecho internacional al menos tal como ha sido concebido y delimitado tradicionalmente.

DÍEZ DE VELASCO, afirma al ocuparse de la naturaleza jurídica de las Comunidades europeas y del Derecho comunitario, que se trata de una de las cuestiones más estudiadas y controvertidas desde su creación, indicando que las categorías jurídicas que han servido de referencia a la doctrina son, fundamentalmente, el Estado federal, la Confederación y la Organización internacional, aunque la dificultad de encuadrar a dichas Comunidades dentro de las categorías tradicionales ha llevado a un amplio sector doctrinal a propugnar su adscripción a una nueva categoría, siendo que entre los términos utilizados para caracterizar a esta nueva categoría ha alcanzado especial difusión la *supranacional* (derecho supranacional, organizaciones o instituciones supranacionales) e *integración* (derecho de la integración organizaciones o instituciones de integración)¹². El propio autor hace observar, sin embargo, que estos términos no son siempre utilizados en el mismo sentido por los distintos autores, con lo que la equivocidad de la terminología representa una complicación adicional del

problema conceptual¹³. Y tras descartar diversas categorías considera, siguiendo la doctrina mayoritaria, que "las Comunidades europeas constituyen organizaciones internacionales de características específicas"¹⁴, indicando que las más notables de éstas son;: a) los objetivos de integración; b) la estructura institucional en la que aparecen «nuevos principios de representatividad al margen del de la representación de los Estados», con tres instituciones que dan cuerpo, cada una, a distintas fuerzas y valores; c) las fuentes del Derecho privado análogas a las propias del derecho interno (reglamentos y decisiones) o peculiares del orden comunitario (directivas); d) la eficacia directiva del derecho comunitario en el ámbito interno; y, e) la atribución de competencias a las Comunidades en materias tradicionalmente reservadas a los Estados y las consiguientes limitaciones de las competencias de éstos, lo cual es interpretado por un sector de doctrina como una distribución de soberanía entre los Estados y las Comunidades, llegando a la conclusión de que el Derecho comunitario europeo es un Derecho internacional particular, cuyos caracteres no vienen determinados por esta calificación, sino por su contenido¹⁵.

Si, conforme indica ROUSSEAU, el Derecho internacional puede concebirse como la expresión de la justicia en las relaciones internacionales o como el conjunto de reglas que, en un momento dado, se hallan en vigor en la sociedad internacional¹6, o según apunta DÍEZ DE VELASCO, como "un sistema de principios y normas que regula las relaciones de coexistencia y de cooperación, frecuentemente institucionalizada, además de ciertas relaciones comunitarias, entre Estados dotados de diferentes grados de desarrollo socioeconómico y poder"¹¹7, no parece que existan obstáculos insalvables para admitir, después de lo dicho hasta aquí, que el Derecho comunitario tiene unas características singulares, especiales, o, si se quiere, distintas de las generales y habituales del Derecho internacional, toda vez que este aserto es admitido comúnmente por toda la doctrina.

A los efectos de este trabajo resulta suficiente lo dicho para marcar algunas diferencias entre el Derecho internacional según concepción tradicional y el Derecho comunitario que, si bien su fuente jurídica generadora es un Tratado internacional, posee características propias suficientemente singulares que lo separan del común denominador de los mismos, toda vez que es plurinacional, tiene vocación de permanencia y su contenido ofrece rasgos sumamente singulares, que, al prever la presencia de órganos de gobierno con facultad para emanar normas jurídicas, le alejan un tanto del Derecho internacional para configurarlo como un Derecho pluriestatal con sustantividad propia, que al amparo del artículo 93 de la Constitución española, puede denominarse Derecho supranacional, sin que, por supuesto y acorde con cuanto decimos, se haga de esto, ni siquiera como insinuación, cuestión de principio.

Indica al respecto FALCÓN que "la especificidad del Derecho comunitario radica, según los autores partidarios de la tesis de la supranacionalidad, en la transferencia de atribuciones de los Estados miembros que los Tratados operan a favor de las Comunidades. En este sentido, se dice, el Derecho Comunitario se basa en una idea innovadora respecto al Derecho internacional clásico, la de la divisibilidad de la soberanía" 18. El propio autor considera que esta tesis resulta, en términos generales, acertada, toda vez que los Tratados operan una distribución de competencias entre los Estados miembros y los órganos comunitarios que hace inservible en el ámbito comunitario -tampoco tienen utilidad en el interno- la noción tradicional y abstracta de soberanía, entendida como cualidad absoluta, perpetua e inalienable del Estado, tal como la teoría política lo había desarrollado hasta ahora. Cuando usa la expresión soberanía, o cuando se alude al poder financiero, tradicionalmente consideramos como una emanación de la soberanía, en realidad no se persigue hoy otra finalidad que designar, a través de estas fórmulas abreviadas, un conjunto heterogéneo de competencias derivadas del ordenamiento jurídico, y en último término de la Constitución interna de cada Estado miembro¹⁹. En síntesis, FALCÓN entiende "que el Derecho comunitario pueda considerarse o no como un tertium gens frente al Derecho interno y al Derecho internacional depende, en definitiva, de la concepción que de este último tenga"²⁰, criterio que comparto plenamente.

3. Normas europeas de naturaleza tributaria; afán armonizador

Cuanto precede se refiere al Derecho comunitario con carácter general en el marco del Tratado de la Unión Europea. Si ahora se centra la atención en las Disposiciones Generales del Capítulo 2 del Tratado, que lleva por título *Disposiciones fiscales*, resulta relevante el artículo 90, que dispone:

"Ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que gravan directa o indirectamente los productos nacionales similares.

Asimismo, ningún Estado miembro gravará los productos de los demás Estados miembros con tributos internos superior al importe de aquellos con que hayan de ser gravados directa o indirectamente".

Y el artículo 93 precisa:

"El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior en el plazo previsto en el artículo 14".

A su vez, el artículo 94 establece:

"El Consejo adoptará por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común".

Resulta relevante aquí, la norma del artículo 96, ínsita en el Capítulo 3 sobre *Aproximación de las Legislaciones*, concebida así:

"En caso de que la Comisión compruebe que una divergencia entre las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros falsea las condiciones de competencia en el mercado común y provoca, por tal motivo, una distorsión que deba eliminarse, procederá a celebrar consultas con los Estados miembros interesados.

Si tales consultas no permitieran llegar a un acuerdo para suprimir dicha distorsión, el Consejo, a propuesta de la Comisión y el Consejo podrán adoptar cualesquiera otras medidas apropiadas prevista en el presente Tratado".

La acotación del sector del Derecho comunitario ceñido a los ingresos fiscales es lo que cabría denominar Derecho tributario supranacional para un sector de doctrina, mientras que para otro la denominación apropiada seria la de Derecho internacional tributario. No vamos a insistir en ello porque, entre otras cosas, el debate podría alargarse tanto como se quisiera en el marco conceptual, bien que sin mayor trascendencia práctica.

SAÍNZ DE BUJANDA, alineado en el sector doctrinal citado en segundo lugar, precisa que, en su sentir, "el Derecho comunitario financiero" es aquella parte del Derecho internacional financiero que aparece integrada por el conjunto de pactos, normas y principios que regulan el ejercicio del poder financiero de los Estados

miembros en el seno de las Comunidades europeas, así como la atribución a estas últimas de competencias para establecimiento de sus propios recursos y la ordenación presupuestaria de los ingresos y gastos destinados a la consecución de sus objetivos fundacionales²¹. Con todo, el maestro de Madrid cuida de puntualizar que el encuadre sistemático que efectúa de esta rama jurídica no debe "inducir a la creencia de que el Derecho comunitaria financiero se limita a regular las relaciones interestatales en forma similar a como lo hacen los Tratados del que pudiéramos llamar Derecho internacional clásico. La singularidad debe predicarse también del Derecho comunitario en su proyección financiera. Efectivamente, los objetivos de unificación político-económica que presidieron el inicio del proceso comunitario y que con alzas y bajas inevitables, aún se proclaman como deseables han influido notablemente en la configuración de los institutos jurídico-financieros de las Comunidades"22. Señala como más destacados el empleo de las directivas como método de armonización de los sistemas tributarios; el paulatino robustecimiento de las iniciativas y decisiones de los órganos comunitarios, haciendo más difícil a los Gobiernos la adopción de actitudes discrepantes; y, la lenta aproximación del ordenamiento financiero comunitario al modelo de un ordenamiento de tipo federal, aunque esa creciente similitud no es signo, en absoluto, de un paralelo proceso político²³.

Respecto del contenido del Derecho comunitario financiero observa FALCÓN que han de distinguirse dos aspectos que lo conforman. Uno, lo constituye la incidencia del Derecho comunitario en el poder financiero de los Estados en cuyo ámbito del ordenamiento comunitario tiene una especial importancia el examen de la incidencia de los Tratados y de los actos de las instituciones en el poder tributario nacional, que constituye el objeto del llamado *Derecho fiscal europeo*, que es una rama del Derecho comunitario financiero dotado de una cierta autonomía de exposición. Otro, se refiere a que corresponde al Derecho comunitario financiero el análisis del régimen jurídico de la Hacienda comunitaria, que abarca el conjunto de normas que regulan sus ingresos y aquellas relativas al Presupuesto comunitario, en cuyo punto también hace observar la conveniencia de separar el estudio del sistema de ingresos de las Comunidades del análisis de su Presupuesto, así como, la conveniencia de incluir en este último el examen de los gastos²⁴.

Comparto plenamente estas observaciones. Tan es así que el propio título de este trabajo es claramente expresivo de ello al ceñirlo exclusivamente al Derecho tributario, quedando extramuros cuanto concierne al Derecho comunitario atinente al Presupuesto y al gasto público.

Centrado y delimitado así el tema y dados los propósitos y objetivos fiscales del Tratado de Roma de 1957, consistentes como indica CARTOU en hacer del Mercado Común un territorio fiscal unificado, inmerso en una política y en unas normas

comunes que eviten las distorsiones y las discriminaciones²⁵, ha de tomarse en consideración que el punto de partida desde el que se enfilaron los objetivos generales y en particular los tributarios, era la existencia de sistemas tributarios nacionales independientes en los que prevalecían numerosas divergencias recogidas básicamente en el informe NEUMARK, y esto tanto en la fiscalidad directa²⁶ como en la indirecta si bien con especial énfasis en la armonización de esta última²⁷ cual recoge el artículo 93 del Tratado, ya transcrito, que postula la armonización básicamente en el impuesto sobre el volumen de negocios. Con esto no se pretende indicar que queda marginada la armonización de la fiscalidad directa, especialmente la atinente al Impuesto sobre Sociedades que una década atrás dio lugar a la creación de un grupo de política fiscal -de alto nivel-, que en el año 2005 emanó la Directiva sobre la fiscalidad del ahorro y que en los albores del año 2006 el Comité Económico Social Europeo aprobó un dictamen sobre la necesidad de crear una base imponible consolidada común para el Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea, bien que mientras algunos países como Alemania, Francia e Italia lo apoyan abiertamente, otros, entre ellos el Reino Unido de Gran Bretaña, están en contra. Los países favorables a la armonización consideran que la misma se suma a los esfuerzos que ya se han llevado a cabo con las Directivas sobre matrices y filiales, fusiones y cánones así como mediante el Código de Conducta. Con todo, la fiscalidad directa es un terreno en el que, como subraya AUJEAN, la cooperación en el ámbito de la Unión Europea es notoriamente difícil y en el que, simultáneamente, las dificultades aumentan, tanto para los operadores que encuentran obstáculos fiscales incompatibles con sus estrategias de actividad en el conjunto del gran mercado, como para las administraciones fiscales²⁸.

La armonización se erige así en característica básica en el Derecho comunitario tributario, en el que tienen relevancia –como ya se ha dicho– instituciones de la Unión, cuales el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, y, el Tribunal de Cuentas, junto con las fuentes de ese Derecho entre las que además del Tratado constitutivo y de sus modificaciones adquieren incuestionable relieve los actos normativos emanados de la Unión, entre los que destacan los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones.

4. Sobre los actos normativos emanados de la Unión Europea; especial referencia a la directiva arminizadora del IVA

En lo concerniente a dichos actos dispone el artículo 249 del Tratado en su versión consolidada, que: "Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y direc-

tivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el Tratado".

Respecto del *Reglamento* precisa que tendrá un alcance general y "será obligatorio en todo sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro", con lo que destaca entre sus características, como tiene indicado FALCÓN, la de ser la única categoría de actos que el Tratado considera expresamente de aplicación directa, por lo que no necesita medidas de recepción en el Derecho interno²⁹.

En cuanto a la *Directiva*, el mismo artículo especifica que "obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios". La diferencia con el Reglamento es clara, pues mientras éste es de aplicación directa por los Estados miembros, la Directiva obliga sólo en cuanto al resultado.

En lo concerniente a la *Decisión*, se indica en el artículo referenciado que "será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios". La diferencia con el Reglamento radica en que siendo también obligatoria, sin embargo es de más reducido alcance en cuanto a destinatarios.

Y las *Recomendaciones* lo mismo que los Dictámenes no son vinculantes.

Hecha esta referencia a las fuentes, puede ya enfilarse la producción normativa de las mismas en el ámbito tributario, en el que adquieren especial importancia las Directivas, entre las que destaca por bien obvias razones la que cuida de regular el Impuesto sobre el Valor Añadido, que, sin ser una creación de la UE, lo adopta como modelo comunitario y de hecho viene a representar el prototipo de la armonización fiscal europea, dada su generalizada y obligatoria regulación en todos los países miembros de la Unión.

Esto, por si mismo, constituye un evento de importante trascendencia en el ámbito territorial comunitario puesto que si bien cada Estado miembro tiene su especifica regulación del IVA, sin embargo ésta queda supeditada a un mismo patrón europeo en cuanto al resultado a alcanzar, lo que significa, quiérase o no, que, al menos en parte, se genera una emanación pluriestatal o supranacional de normas que deben ser respetadas y tomadas en consideración cuando los Estados miembros regulan el correspondiente IVA, lo que constituye una manifiesta novedad en el ámbito espacial de los países de la Unión.

En base a esto se hace aquí referencia a la Sexta Directiva 77/388 CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, sistema común del IVA: base imponible uniforme. Tras disponer el artículo 1 que los Estados miembros adaptarán su régimen actual de IVA a lo dispuesto en los artículos de la Directiva, la misma precisa que están sujetas al Impuesto las entregas de bienes y

prestaciones de servicios realizadas a título oneroso en el interior del país por un sujeto pasivo que actúe como tal, y también las importaciones de bienes.

Adquiere relevancia en el seno del criterio armonizador del IVA, la delimitación y fijación de la noción legal de los conceptos tributarios básicos empleados en su regulación. De ahí que la Directiva cuide de precisar la noción de sujeto pasivo indicándose en la misma la posibilidad de que los Estados miembros puedan incluir a las personas que efectúen operaciones ocasionales con objeto de garantizar mejor la neutralidad del impuesto, así como concretar quienes son sujetos pasivos en los casos de prestaciones de servicios en las que el prestador está establecido en el extranjero. También, de delimitar la noción de hecho imponible que puede suscitar dificultades en lo concerniente a las operaciones asimiladas a operaciones gravables, así como su lugar de realización. Igualmente la base imponible requiere ser sometida a una armonización con el fin de que la aplicación del tipo impositivo comunitario a las operaciones imponibles conduzca a resultados comparables en todos los Estados miembros, así como que dichos tipos se establezcan en forma que permitan la deducción del impuesto aplicado en la fase precedente. Otro tanto cabe decir del régimen de deducciones que debe ser armonizado en la medida en que incide sobre la cuantía real de la recaudación y en cuanto al cálculo de la deducción de la prorrata debe realizarse de forma análoga en todos los Estados miembros, lo cual es aplicable a la armonización de las obligaciones de los contribuyentes para asegurar con un mínimo de garantías que la recaudación del impuesto se efectúe de modo uniforme en todos los Estados miembros, así como a la armonización de los distintos regímenes especiales existentes

La Directiva de referencia dedica especial atención a la armonización de las respectivas nociones legales de los conceptos referidos, en razón a las disparidades o al menos a la ausencia de unicidad de los mismos en las distintas legislaciones nacionales. Al respecto merece destacarse que en lo concerniente al devengo del impuesto, concepto éste con significación y alcance no siempre pacífico en la doctrina comparada, la directiva establece en el artículo 10 que se considerará como devengo del impuesto "el hecho mediante el cual quedan cumplidas las condiciones legales precisas para la exigibilidad del impuesto"; y, define esa exigibilidad como "el derecho que el Tesoro Público puede hacer valer en los términos fijados en la Ley y a partir de un determinado momento, ante el deudor para el pago del impuesto, incluso en el caso de que el pago pueda aplazarse".

Concreta el mismo artículo que el devengo del impuesto se produce y, el impuesto se hace exigible, en el momento en que se efectúe la entrega de bienes o la prestación de servicios, pero en los casos en que dichas entregas o las prestaciones originen pagos anticipados a cuenta, anteriores a la entrega o a la prestación de ser-

vicios, la exigibilidad del impuesto procederá en el momento del cobro del precio y en las cuantías efectivamente cobradas. Esto, significa, en términos de la Sexta Directiva, que puede producirse la exigibilidad del IVA en los pagos anticipados, sin que haya tenido lugar el devengo del tributo ya que éste se realiza con la entrega del bien o la prestación del servicio según predica la propia Directiva, aunque en la Ley española del IVA dicha exigibilidad lleva aparejado el devengo por más que no se haya realizado el hecho imponible³⁰. Se aprecia así alguna divergencia entre la Sexta Directiva y la Ley española que ha sido puesta de relieve por la DGT en una reciente contestación de 27-12-2005 a una consulta sobre posibilidad de repercutir el IVA en una permuta de solar por un local comercial a construir sobre el mismo en el momento de la entrega de dicho local, al no haberlo hecho al producirse el pago anticipado que la DGT entiende efectuado con motivo de la formalización de la permuta³¹. Con ello la doctrina de la DGT en esta materia se adelanta en cierto modo, a la sentada por el Tribunal de Justicia de la UE en la sentencia de 21-2-2006, en cuanto a pagos anticipados en un asunto planteado por la Alta Corte de Justicia del Reino Unido, en cuya sentencia se concretan las características que ha de reunir el pago anticipado para la exigibilidad del IVA, a cuyo efecto entiende que deben conocerse todos los elementos relevantes de la entrega futura del bien o de la prestación, por lo que, éstos, han de quedar identificados con precisión en el momento de realizar el pago a cuenta. Para justificar esta interpretación el Tribunal invoca el preámbulo de la Propuesta de Sexta Directiva en el que se indica: "Cuando se cobran los anticipos antes del devengo, el cobro de estos anticipos hace que el impuesto sea exigible dado que las partes contratantes anuncian así su intención de sacar por adelantado todas las consecuencias financieras relacionadas con el devengo". Esta doctrina adquiere notoria relevancia cuando se trata de entregas de solares a cambio de construcciones futuras a efectuar sobre los mismos a modo de contraprestación por la entrega del solar, que a mi juicio está mal resuelto³².

La Sexta Directiva sobre el IVA dedica amplia atención a la concreción de las nociones legales no sólo de los citados conceptos tributarios sino de otros varios, tales como *tipos impositivos, exenciones, deducciones, responsables*, etcétera, siempre con el mismo objetivo armonizador. Ahora bien, no obstante la meticulosidad con que se regula el IVA en dicha Directiva, los problemas interpretativos se suceden, los cuales en último término deben ser resueltos, a menudo, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, compuesto por un juez por Estado³³.

5. La revelante función del tribunal de justicia; Sentencias

Precisamente el rol asignado a este Tribunal invita a tomar en consideración su importancia en lo que concierne a la resolución de conflictos atinentes a la Sexta Directiva del IVA con sentencias de obligado cumplimiento, que tanto coadyuvan a poner de relieve la significación del Derecho tributario comunitario en el ámbito espacial de los Estados miembros, por lo que resulta ilustrativo hacer referencia a una selección de ellas entre las más recientes.

5.1. Algunos ejemplos.

Así, la **sentencia de 21 de octubre de 2004**, acerca del carácter de las SICAVs a efectos del IVA, concluyendo que tienen el carácter de sujetos pasivos de este impuesto a diferencia de las sociedades holding puras en general al entender que las SICAVs llevan a cabo una actividad económica que consiste en constituir y gestionar por cuenta de inversores carteras de valores mobiliarios a cambio de una retribución.

La sentencia de 6 de abril de 2005, referida a una cuestión prejudicial que plantea si los artículos 17 y 20 de la Sexta Directiva o los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica son contrarios a que la regularización del IVA que se derivaba del ejercicio, cuando se destinó un inmueble a una operación sujeta, de un derecho a deducir el IVA soportado por le entrega de dicho inmueble, sea anulada como consecuencia de la adopción, después de la citada regularización, de una ley que ya no considera sujeta la operación y que, con arreglo a la decisión del legislador nacional, genera efectos desde una fecha anterior al momento en que se destinó el inmueble a la operación sujeta y al nacimiento del derecho de deducción. En el fallo se razona que los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica no se oponen a que un Estado miembro con carácter excepcional y con el fin de evitar que durante el procedimiento legislativo se incrementen considerablemente las operaciones financieras destinadas a minimizar la carga del IVA contra las que pretende luchar precisamente una ley de modificación, atribuya a esta ley un efecto retroactivo, cuando en circunstancias como las del asunto principal, se ha advertido de la próxima adopción de la ley y de su efecto retroactivo a los operadores económicos que realizan operaciones económicas como las contempladas por la ley, de modo que puedan comprender las consecuencias de la modificación legislativa prevista para las operaciones que realizan. Cuando dicha ley declara exenta una operación económica sobre un bien inmueble que anteriormente estaba sujeto al IVA, puede producir el efecto de anular la regularización del IVA que se derivaba del ejercicio, cuando se destinó un inmueble a una operación que en ese momento se consideraba sujeto, de un derecho a deducir el IVA soportado por la entrega del dicho inmueble.

La sentencia de 2 de junio de 2005, en la que la cuestión prejudicial se encuadra en el marco de un litigio relativo a una solicitud de regularización del IVA soportado por un organismo de derecho público con motivo de la construcción y entrega de una instalación industrial. Las cuestiones planteadas son dos. Una, si dicho organismo que ha adquirido un bien de inversión y lo entrega a título oneroso a un tercero, tiene derecho a la regularización del impuesto soportado con ocasión de la adquisición del bien, con arreglo al artículo 20 de la Sexta Directiva, en la medida en que haya utilizado dicho bien en el ejercicio de sus funciones públicas en el sentido del artículo 4, apartado 5, de la Sexta Directiva. Otra, si dicho organismo tiene derecho, con arreglo a esta Directiva a excluir por completo de su patrimonio empresarial un bien de inversión que utiliza ora en condición de sujeto pasivo, ora en el ejercicio de sus funciones públicas tal y como ha declarado el Tribunal de Justicia en relación con los sujetos pasivos que sean personas físicas. En el fallo se dice: "Un organismo de Derecho público, que adquiere un bien de inversión en el ejercicio de sus funciones públicas a efectos del artículo 4, apartado 5, párrafo primero, de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, sistema común del impuesto sobre el valor añadido, base imponible uniforme sin tener por tanto la condición de sujeto pasivo, y que posteriormente vende dicho bien en condición de sujeto pasivo, no puede, en el marco de dicha venta, acogerse a la regularización prevista en el artículo 20 de la Sexta Directiva para proceder a la deducción del IVA soportado por la adquisición del bien".

La sentencia de 12 de enero de 2006, que contempla el grave y al parecer extendido problema del fraude en cadena del IVA, que viene generando explicable preocupación en los Estados miembros que tratan de atajar y combatir dicho fraude con medidas unilaterales, además de las iniciativas propuestas y adoptadas a nivel comunitario. La sentencia, después de amplios razonamientos, considera que no cabe presumir que el sujeto conoce que ha existido fraude en una fase anterior, sino que hay que demostrar que el sujeto conoce o podría razonablemente haber conocido la existencia de este fraude. Así, el Tribunal declara: "Operaciones como las controvertidas en el litigio principal, que no son constitutivas en si mismas de fraude al IVA, son entregas de bienes efectuadas por un sujeto pasivo que actúa como tal y una actividad económica en el sentido de los artículos 2, apartado 1, 4 y 5, apartado 1 de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los

impuestos sobre el volumen de negocios, sistema común del impuesto sobre el valor añadido, base imponible uniforme en su versión modificada por la Directiva 95/7 del Consejo, de 10 de abril de 1995, puesto que cumplen los criterios objetivos en que se basan dichos conceptos, con independencia de cual sea la intención de un operador diferente del sujeto pasivo afectado que interviene en la misma cadena de entregas y/o del posible carácter fraudulento, del que dicho sujeto pasivo no tenia conocimiento ni podía tenerlo, de otra operación que forma parte de esa cadena, anterior o posterior a la operación realizada por el referido sujeto pasivo. El derecho de un sujeto pasivo que efectúa tales operaciones a deducir del impuesto sobre el valor añadido soportado no puede verse afectado por el hecho de que en la cadena de entregas de la que forman parte dichas operaciones, sin que ese mismo sujeto pasivo tenga conocimiento de ello o pueda tenerlo, otra operación, anterior o posterior a la realizada por éste último, sea constitutiva de fraude al impuesto sobre el valor añadido".

La ya citada **sentencia de 21 de febrero de 2000**, sobre incidencia en la aplicación de la norma atinente al devengo de los pagos anticipados en el IVA que regula el transcrito artículo 10.2 de la Sexta Directiva y que de tiempo en tiempo plantea problemas interpretativos como el enjuiciado en esta sentencia a la que ya se ha hecho referencia.

La sentencia de 30 de marzo de 2006, acerca de la interpretación de los artículos 13, 17 y 20 de la Sexta Directiva en relación a diversas cuestiones sobre base imponible, sujeto pasivo y regularización de deducciones y devolución del IVA. En síntesis, la sentencia concreta que el artículo 20 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el sentido de que obliga a los Estados miembros a prever la regularización de las deducciones del IVA por lo que atañe a los bienes de inversión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5. Dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que la regularización que prevé es también aplicable en la situación en la que un bien de inversión se destina en primer lugar a una actividad exenta, que no da derecho a deducción, y, posteriormente, durante el periodo de regularización, se utiliza para los fines de una actividad sujeta al IVA. El artículo 13, parte C, párrafo segundo, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que conceda a sus sujetos pasivos el derecho a optar por la imposición del arrendamiento de un inmueble no está facultado en virtud de esta disposición para excluir la deducción del Impuesto sobre el Valor Añadido por las inversiones inmobiliarias efectuadas antes de que se ejerza el citado derecho de opción, cuando la solicitud por la que se ejercita la opción no se haya presentado dentro de los seis meses siguientes a la puesta en servicio del referido inmueble. El artículo 17, apartado 6, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que conceda a sus sujetos pasivos el derecho a optar por la imposición de un arrendamiento de un inmueble no se halla autorizado en virtud de esta disposición para excluir la deducción del IVA por las inversiones inmobiliarias efectuadas antes de que ejerza el citado derecho de opción, cuando la solicitud por la que se ejercita la opción no se haya presentado dentro de los seis meses siguientes a la puesta en servicio del referido inmueble.

5.2. Singularidad de la sentencia de 6-10-2005 referida a España

Y como última sentencia seleccionada, a modo de ejemplo, se trae a colación la de 6 de octubre de 2005, referida a España por incumplimiento del Estado, artículos 17 y 19 de la Sexta Directiva, subvenciones, limitación del derecho a deducción.

El meollo de la cuestión estriba en que el legislador español modificó los artículos 102 y 104 de la Ley 37/1992 del IVA mediante la Ley 66/1997, artículos dedicados a la regla de prorrata de deducción del impuesto, modificación que en lo concerniente a subvenciones incrementaba el denominador de la prorrata, ampliando así la limitación del derecho a deducción mediante su aplicación a los sujetos pasivos totales, o dicho en otros términos, estas subvenciones que regula la modificada Ley 37/1992, "reducen, de forma general, el derecho a deducción que se reconoce a los sujetos pasivos", con lo que introdujo una restricción mayor que la prevista expresamente en los artículos 17, apartados 5, y 19 de la Sexta Directiva e incumple –dice la sentencia– las disposiciones de dicha Directiva.

Es de destacar que la Comisión europea inició el procedimiento en abril de 2001 mediante escrito de requerimiento en el que manifestaba que los artículos 102 y 104, apartado 2, número 2°, párrafo segundo, de la modificada Ley 30/1992 limitan de forma contraria a lo dispuesto en los artículos 17, apartados 2 y 5, y 19 de la Sexta Directiva, el derecho a la deducción del IVA.

El Gobierno español presentó sus observaciones de defensa, que al no ser consideradas satisfactorias por la Comisión, ésta emitió un dictamen motivado, en el que instaba al Estado español "a adoptar las medidas necesarias para atenerse a él en un plazo de dos meses desde su notificación". El Gobierno español contestó reiterando su disconformidad con la postura de la Comisión mediante las alegaciones que estimó pertinentes y con carácter subsidiario indicó que en el caso de que la Comisión no comparta su interpretación, limite en el tiempo los efectos de la sentencia, fundamentando "la irretroactividad de la sentencia, por una parte, en el hecho de que las autoridades españolas actuaron de buena fe al adoptar la normativa controvertida y, por otra, en los trastornos que la sentencia del Tribunal de Justicia podría causar".

Pues bien, el Tribunal explica que viene recordando en numerosas ocasiones que toda limitación del derecho a deducir incide en el nivel de la carga fiscal y debe aplicarse de manera similar en todos los Estados miembros, por lo que sólo se permiten excepciones en los casos previstos expresamente en la Sexta Directiva. Consecuentemente los Estados no pueden eludir la aplicación de las disposiciones expresamente establecidas en dicha Directiva, "en este caso mediante la introducción de limitaciones al derecho a deducción distintas de las previstas en los artículo 17 y 19 de la citada Directiva". En cuanto a la "limitación en el tiempo de los efectos de la sentencia del Tribunal de Justicia que ha solicitado el Gobierno español, debe recordarse que sólo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico comunitario, verse inducido a establecerlo". Y en lo concerniente a costas la sentencia dice: "A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierde el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de España y al haber sido desestimados los motivos formulados por este último, procede condenar-lo en costas".

Y en el fallo se lee que el Tribunal de Justicia decide:

"1.-Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario y, en particular, de los artículos 17, apartado 2 y 5 y 19 de la Directiva 77/388 CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios – Sistema común del impuesto sobre el valor añadido: base imponible uniforme, en su versión modificada por la Directiva 95/7 CE del Consejo, de 10 de abril de 1995, al prever una prorrata de deducción del impuesto sobre el valor añadido soportado por los sujetos pasivos que efectúan únicamente operaciones gravadas y al instaurar una norma especial que limita el derecho a la deducción del IVA correspondiente a la compra de bienes o servicios financiados mediante subvenciones.

2.-Condenar en costas al Reino de España."

Del contenido de esta Sentencia se infiere con toda claridad que en el último trimestre del año 1997 el Gobierno español envió a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que, previa tramitación, se convirtió en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social, comúnmente conocida por Ley de acompañamiento a la Ley de Presupuestos del Estado, o "ley omnibus" en razón a que contiene modificaciones o innovaciones de múltiples leyes de la más diversa naturaleza, en la que se incluyó la reducción de las deducciones del IVA en

determinadas subvenciones con el propósito de incrementar la recaudación de dicho tributo, puesto que fue la época de glorificación gubernamental del Presupuesto cero que pretendía hacerse compatible con pregonadas reducciones impositivas bien que contrarrestados con incrementos como éste y como las tasas³⁴ más o menos camuflados en los llamados impuestos anestesiantes, en feliz expresión de Montesquieu. Pues bien, el Tribunal de las Comunidades Europeas se ha visto en trance de poner coto al exceso legislativo español, con impecables razonamientos y fundamentos jurídicos, capaces de enrojecer los semblantes más resistentes a dicha coloración ya que todos los pronunciamientos de la sentencia son desfavorables (condena, retroactividad y costas), con el correspondiente impacto en las arcas del Tesoro Público por millones y millones de euros a devolver, consecuencia de las reclamaciones que deben ser atendidas. Como se indica en la reciente sentencia del Tribunal Superior de Cantabria de 2-3-2006, "la inmediata transposición al derecho interno de los efectos de la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de fecha 6 de octubre de 2005 conlleva automáticamente la imposibilidad de denegación por parte de un sujeto pasivo de una devolución de ingresos indebidos que trae causa precisamente de la incorporación de los efectos de una sentencia que viene a ampliar el derecho a la deducibilidad en materia del IVA". Y sigue diciendo: "El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene declarado que posteriormente a una sentencia por él dictada de la que resulte que una legislación nacional determinada es incompatible con el Tratado, el legislador nacional no puede adoptar ninguna norma de procedimiento que reduzca especialmente las posibilidades de promover la acción de devolución de impuestos percibidos indebidamente en virtud de dicha legislación".

Es así que la sentencia de 6 de octubre de 2005 del Tribunal de Justicia Europeo expresa un serio correctivo que de forma personal y directa afecta a las autoridades españolas autoras de la modificación en el año 1997 de la Ley del IVA en pugna con la Sexta Directiva, sin que el Tribunal accediera a tomar en consideración la manifestación de las autoridades españolas de que "actuaron de buena fe al adoptar la normativa controvertida", toda vez que la normativa europea aplicable al caso es suficientemente clara, conforme razona ampliamente la sentencia. No obstante, la responsabilidad no va más allá por dicha autoría, toda vez que lamentablemente quien soporta las consecuencia es el Tesoro Público y por ende todo el país, o sea, los ciudadanos contribuyentes.

6. Conclusión

La referencia a las sentencias citadas del Tribunal de Justicia Europeo ha sido efectuada con el propósito de incidir en la idea de que el Tratado de la Unión Europea es, o al menos pretende ser, algo abiertamente diferente de los clásicos y habituales Tratados internacionales y, por supuesto, también distinto, en la concreta esfera fiscal, de los Convenios internacionales para evitar la doble imposición.

La concepción de un ámbito espacial europeo formado en principio por seis países, que luego pasaron a ser quince en sucesivas etapas y que actualmente son veinticinco, a tenor de los acuerdos del Tratado de Niza del año 2001, no obstante tratarse hoy por hoy de una Unión de Estados soberanos, representa una novedad que, si bien se mira, rompe con los esquemas tradicionales en el marco del Derecho internacional lo cual ha de ser contemplado y analizado a tenor de la realidad de nuestro tiempo.

Un Parlamento Europeo con representantes elegidos mediante sufragio universal por cada uno de los Estados miembros. Un Consejo que emana Reglamentos de obligado cumplimiento y que dicta Directivas que han de ser respetadas al condicionar y supeditar de alguna manera los ordenamientos jurídicos de cada país, y, un Tribunal de Justicia cuyas sentencias constituyen doctrina que ha de ser acatada por los Estados miembros con la subsiguiente repercusión y trascendencia para los ciudadanos a quienes afecte, del que es ejemplo la referida sentencia de 5 de octubre de 2005 en lo que concierne a España, la eliminación interna en el espacio europeo de las fronteras aduaneras, la libre circulación de las personas, la moneda única para toda la Unión y un largo etcétera, todo ello con el correspondiente ordenamiento jurídico europeo, presenta un evidente poder sugeridor para dejar atrás esquemas jurídicos de otrora y centrar la atención en las nuevas realidades, que habrán de ir evolucionando por propia inercia y por la voluntad puesta en ello en avances unificadores del espacio europeo a pesar de las dificultades que encuentra para su desarrollo, cual las actuales de paralización del Proyecto de Constitución Europea no obstante su aceptación por la mayoría de Estados miembros según los referéndums habidos, circunstancias que parecen ser de naturaleza coyuntural y posiblemente por no haber sabido incorporar en la medida necesaria para la consecución de los objetivos europeos a los ciudadanos, pues, como ha manifestado recientemente la canciller alemana señora MERKEL el ciudadano ha de estar "en el centro de una nueva Constitución europea".

Si esto es así con carácter general, cabe entender que adquiere todavía mayor relieve en el ámbito jurídico-tributario dadas las características que le son propias en razón a la transhumancia (valga la expresión) de la fiscalidad en el sentido de que

asida como está a las manifestaciones de capacidad económica que se exterioriza a menudo a través o mediante la circulación de los bienes y de la riqueza económica en general, la realización de los hechos imponibles va unida a dicha circulación que traspasa fronteras y países, lo que hace más conveniente y hasta necesaria su armonización para evitar artificiosas distorsiones de naturaleza fiscal en un ámbito espacial supranacional de libre comercio y de economía de mercado, a pesar de las controversias que suscita dando lugar a una construcción europea asimétrica ya que mientras avanza la Europa del mercado interior, queda ralentizada la Europa de la política fiscal, entre otras.

No obstante, la nueva realidad generada por la Unión Europea, hace percibir, al menos a mi juicio, un nuevo marco jurídico tributario que convive con los ordenamientos de los respectivos Estados miembros pero que ahí está con sus características propias de carácter armonizador que supere distorsiones en el espacio común de libre mercado, cuyo marco jurídico de aplicación a todo el espacio plurinacional de referencia cabe entender que constituye en la más restrictiva de las apreciaciones el embrión de un Derecho tributario supranacional, más allá del Derecho internacional tributario tal como se ha venido entendiendo ceñido básicamente a Convenios internacionales entre dos Estados para evitar la doble imposición, embrión que razonablemente irá desarrollándose cada vez más, por lo que no estimo aventurado considerar que en el futuro de la Unión adquirirá creciente vigor en el marco fiscal la evolución hacia un Derecho tributario supranacional europeo -aun cuando no se produzca la unión política-, que cada vez presentará más diferencias con el Derecho internacional tributario al modo tradicional.

Se trata, en definitiva, como ha escrito AUJEAN, de uno de los desafíos más delicados a los que la UE está y seguirá estando enfrentada en los primeros años³⁵ cual es "la búsqueda de un marco jurídico capaz de integrar al mismo tiempo la dimensión europea y el principio de soberanía de los Estados miembros en el terreno fiscal"

Referencias

- Hace notar COSCIANI que el Benelux fue en Europa una de las primeras y más importantes tentativas de integración económica y de unión aduanera, que iniciada por Bélgica y Luxemburgo en 1921, las negociaciones para la formación de una unión económica entre los tres países comenzó en 1943 con los tres Gobiernos en el exilio en Londres y se completó en 1948. COSCIANI, Cesare, *Problemi Fiscali del Mercato Comun*, Giuffré. Milano, 1958, pág. 21.
- El Tratado internacional lo define ROUSSEAU como "un acuerdo entre sujetos del derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos". ROUSSEAU, Charles, Derecho internacional público, Ed. Ariel. Barcelona, 1957, pág. 11. Y para DIEZ VELASCO el Tratado internacional en sentido amplio, "no es otra cosa que un negocio jurídico con características propias debido a la categoría de los sujetos que en él intervienen –Estado y otros sujetos de la C.I.- y a otras peculiaridades, entre las que cabe poner de relieve las reservas". DIEZ DE VELASCO, Manuel, Instituciones de Derecho internacional público, Novena edición, Tomo I, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 126.
- Conforme escribió COSCIANI en 1958, "Con la entrada en vigor del Tratado que instituye una Comunidad Económica Europea, se ha completado el primer y quizás el más importante paso hacia un nuevo orden económico de la Europea Occidental, que será llevado a buen términos y significará un avance en la historia económica y también política de Europa". Ob. cit., pág. V.
- Destaca YEBRA que el Tratado de MAASTRICHT significó un paso cualitativamente decisivo en la construcción de la integración europea, en razón a que, por primera vez, entraría en juego la idea de unión europea, ya que "sobre un texto normativo que fijaba un calendario sustentado en unos plazos jurídicamente vinculantes, se podía plantear la cuestión de la integración continental bajo el prisma de una auténtica unión política y no sobre la mera contingencia, siempre provisional, de una cooperación económica, por muy profunda que ésta fuera". YEBRA MARFULL-ORTEGA, Perfecto, Sistema fiscal español y armonización europea, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 7.
- Aunque en España los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente, forman parte del ordenamiento interno, conforme establece el artículo 96 de la Constitución, que añade que sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional, es ilustrativa la observación de BORRÁS acerca de que "la cuestión de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno constituye uno

de los problemas a los que más literatura han venido dedicando los internacionalistas, y es que se trata de un problema difícil, ya que nos encontramos con
que si bien desde el punto de vista del Derecho internacional, la superioridad
de éste es ampliamente reconocida, los problemas son más difíciles al considerarlo desde el punto de vista del Derecho interno, ya que hay dificultades derivadas, entre otras causas, del hecho de que los encargados de aplicar las normas internacionales están sometidos a las disposiciones de su Estado y éste es
el que, en definitiva, determinará como y en que condiciones se aplicará el
Derecho internacional". BORRÁS RODRÍGUEZ, Antonio, "Los Convenios
para evitar la doble imposición internacional desde el punto de vista de la teoría general de los Tratados internacionales", en la obra: Estudios de doble imposición internacional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, pág. 28.

- GONZÁLEZ-VARGAS IBAÑEZ, Santiago: El Derecho Administrativo Europeo, 3ª edición, Instituto de Administración Pública, Sevilla, 2005, pág. 43.
- "Un esquema de Derecho internacional financiero". Discurso de Investidura para el Título de Doctor Honoris Causa de la Universidad de Granada, *Civitas, Revista de Derecho Financiero*, nº. 88, abril-junio 1983, pág. 184.
- 8 Ob. cit., pág. 184.
- ⁹ *Ib. id.* pág, 193.
- ¹⁰ *Ib. id.* pág. 189.
- 11 Ob. cit. pág. 188.
- DÍEZ DE VELASCO, Manuel: *Instituciones de Derecho Internacional Públi- co*, Tecnos, Tomo II, séptima edición, Madrid, 1992, pág. 383.
- 13 Ob. cit. pág. 383.
- ¹⁴ *Id.* pág. 384.
- ¹⁵ *Ib. id.* pág. 386.
- ¹⁶ *Ib. cit.* pág. 2.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, tomo I, Novena edición, Madrid, 1993, pág. 87.
- FALCÓN y TELLA, Ramón: *Introducción al Derecho Financiero y Tributario de las Comunidades Europeas*, Ed. Civitas, Madrid, 1988, pág. 44.
- Ob. cit. pág. 44. Y añade: "en este sentido el término supranacional es adecuado para designar una realidad nueva en el marco de las organizaciones internacionales, la atribución, especialmente intensa de la titularidad de competencias derivadas de las Constituciones de los Estados miembros a algunas de dichas obligaciones llamadas por ello de integración. Podría argumentarse que en realidad no se opera cesión alguna de la titularidad de competencias de las Comunidades europeas, en base a que nuestra Constitución se refiere simple-

mente a la atribución del «ejercicio» de dichas competencias a organizaciones internacionales". (ob.cit. pág. 44.

- ²⁰ *Ob. cit. pág. 46.*
- ²¹ *Ob. cit.* pág. 181.
- ²² *Ib. cit.* pág. 191.
- ²³ *Id. ib.* pág. 191.
- ²⁴ *Ob. cit.* pág. 48.
- CARTOU, Louis: Droit financiére et fiscal européen, Ed. Dalloz, Paris, 1972, pág. 163.
- ²⁶ El artículo 98 del Tratado establece al respecto "Los Estados miembros llevaran a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad, definidos en el artículo 2 y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del artículo 9".
- Conforme puso de relieve VAN WYNENDAELE, "en los Estados de la Comunidad económica europea, entre los que existen lazos cada vez más estrechos, la diversidad de sistemas jurídicos ha creado serias complicaciones que en el marco fiscal de nuestro tiempo adquiere tal importancia y condiciona tanto los problemas que la paradoja de la situación actual resulta particularmente aguda". VAN WYNENDAELE, Jacques R.: Principes de Droit Fiscal de Sociétes dans les Pays de la CEE, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1965, pág. 5.
- AUJEAN, Michel: "Entre armonia, coordinación y cooperación reforzada: la política fiscal en la Unión ampliada", Revista de Derecho Financiero, nº 129, enero-marzo 2006, pág. 13. El propio autor, que es Director de Análisis y Políticas Fiscales en la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea, añade, respecto de dichas administraciones fiscales, que, "un buen número comienzan a percatarse de que no están ya en condiciones de proteger su base imponible de una forma compatible con las libertades fundamentales del Tratado". Ob. cit. pág. 13.
- ²⁹ *Ob. cit.* pág. 59.
- El artículo 75.2 dispone: "No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en las operaciones sujetas a gravamen que originen pagos anticipados anteriores a la realización del hecho imponible el Impuesto se devengará en el momento del cobro total o parcial del precio por los importes efectivamente percibidos".
- Se lee en dicha contestación que, "una vez producido el devengo del IVA, entendido como realización del hecho imponible entrega de bienes que tiene por objeto el local al que se refiere la operación, devengo que tiene lugar en el momento en que se entregue el citado local, con independencia de que en 1999 se hubiera producido el correspondiente anticipo por la entrega del solar, es a

partir de ese momento en que se produce la entrega cuando comienza el cómputo del plazo para poder repercutir el impuesto". Este plazo –añade– es de un año a contar desde dicho devengo, transcurrido el cual se habrá perdido el derecho a efectuar la repercusión de las cuotas del IVA devengadas en dicho momento.

- Vid. al respecto mi trabajo "Un tema todavía cuestionable: el devengo del IVA en los contratos de permuta de solar por locales, Quincena Fiscal, nº. 11 junio, 2005, pág. 11 y ss.
- 33 Artículo 221 del Tratado.
- El obsesivo afán de obtener ingresos engañosamente compatibles con el Presupuesto Cero, llegó al extremo de crear impuestos, pero enmascarados en tasas, v.gr. la tasa del ICAC por emisión de informes de auditoría, que, el TC en Auto 381/2005, de 25 de octubre, tuvo que reconocer que "lo que en realidad establece y regula el art. 23 de la Ley 19/1988 es un impuesto", por más que considerase que la mutación carecía de relevancia constitucional.
- ³⁵ Ob. cit. pág. 6.
- ³⁶ Ib. Id. pág. 6.

JOSÉ Mª REQUENA RODRÍGUEZ

Académico Correspondiente para Andalucía

LA NORMALIZACIÓN CONTABLE EN ESPAÑA Y SU ADAPTACIÓN A LA NORMATIVA COMUNITARIA. PRAXIS "VERSUS" DOCTRINA

No ha mucho, en el contexto de otro trabajo de contenido y enfoque distintos al que ahora nos ocupa, cuestionábamos la importancia de algunos aspectos de la normativa contable, no tanto en su alcance aplicado, aunque en ocasiones responda a una dudosa ortodoxia, cuanto que en su proyección didáctica.

Insistimos ahora en ello para reiterar que, si es cierto que cualquier normativa puede aportar soluciones empíricas que, a juicio de las partes implicadas en su elaboración, puedan parecer oportunas al caso y marco temporal que interese, no lo es menos que no siempre suponen respuesta doctrinal adecuada al tema concreto de que se trate, e incluso, aun siéndolo, cabe que sólo sirvan en parte a satisfacer las necesidades que se pretenda atender.

Y el problema se acentúa cuando se plantea una posible controversia praxis doctrina, en cuanto que, con no ser lo más trascendente al marco esencial de tratamiento de los pormenores de la materia a que incumba, alguna que otra normativa acota, cuando menos en el orden teórico, el verdadero alcance de un tratamiento integral y objetivo de la misma, que en buena lógica debe ser presentado en su más amplio espectro.

Aun cuando sea una convicción que siempre presidió nuestro magisterio, queremos aprovechar esta mirada retrospectiva para reflexionar nuevamente acerca de la posible razón de alguna que otra sinrazón de ciertas praxis normativas, que si en ocasiones pueden carecer de trascendencia empírica, en otras obstaculizan, e incluso distorsionan, el buen hacer de los objetivos de información, en los que es dable pensar que rija el buen logro de esa imagen veraz que la Contabilidad debe transmitir, por auténtica puridad de su propia razón de ser, al par que por plausible conveniencia del mejor cumplimiento de su fin esencial.

Es de significar al respecto, asimismo, que aun cuando 1986 pueda ser el referente temporal que marca el inicio de esos veinte años de integración europea, no es menos cierto que la adaptación de la normativa contable no llegó hasta unos años más tarde¹. Juzgamos, pues, que en nuestras reflexiones no deben eludirse realidades ciertas que pervivieron tras ese comienzo y, en cierta medida, aún perduran en igual o parecida forma, máxime cuando, en ocasiones, constituyen precedente de algunas de sus atipicidades y/o disonancias, que en cierta medida sería de desear fueran superadas a propósito de la reforma en curso del Plan.

No es nuestra pretensión, sin embargo, agotar el tema ni descender pormenorizadamente a todos y cada uno de los diversos casos de divergencia que pudieran ser objeto de atención, a lo que la razonable extensión de estas letras tampoco se adecuaría. Nos limitaremos a entrar, por consiguiente, sólo en algunos de los que, a nuestro juicio, puedan parecer, en uno u otro sentido, especialmente destacables.

1. Sobre el diseño del esquema de la estructura de presentación y funcionamiento del Cuadro de Cuentas

Aun cuando no suponga cuestión relevante en la concepción, funcionalidad y proyección empírica del Plan -en cualquiera de sus dos versiones-, parece aconsejable comenzar por este punto, no tanto por su importancia intrínseca cuanto que por estricta razón de orden lógico.

En la Introducción al texto del Plan en su versión de 1973 se decía que el Cuadro de Cuentas "sigue la clasificación decimal. Las cuentas se integran en diez grandes Grupos". "Cada grupo (una cifra) se desarrolla en Subgrupos (dos cifras) y éstos a su vez en conceptos concretos o cuentas principales de la contabilidad de la empresa (tres cifras). El esquema contable permite descender, con la ordenación decimal, hasta el grado más inferior". Por su parte, en la exposición de motivos² al R. D. 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba la versión de 1990, se dice que "el cuadro de cuentas contiene los grupos, subgrupos y cuentas necesarias, debidamente codificados en forma decimal".

Es cierto que en ninguno de los dos casos se hace mención expresa al modelo específico de estructura decimal adoptado, pero por razones obvias cabe suponer que no es la del Sistema Métrico sino, antes bien, la del Sistema de Clasificación Decimal de Dewey (DDC), concebido por el autor en 1876 para la organización de bibliotecas.

Como su nombre indica, la DDC -considerada el modelo de clasificación más extendido en el mundo- es un sistema de base decimal diseñado por Melvil Dewey, bibliotecario del Amherst Collage, en Massachussets (EEUU), para la ordenación lógica del conocimiento a través de los números arábigos -con el significado ordinario del cero-, a cuyo efecto lo estructuró en diez clases principales³ -del cero al nueve-, cada una de las cuales se dividiría en diez subclases, y éstas, a su vez, en otras tantas. De esta forma, cada nivel representa una especialidad del anterior y, asimismo, cuanto más específica es la materia de que se trate, más larga será la clave decimal que se le asigne en la clasificación, siendo de significar, por su parte, que la aplicación se establece sobre una base de tres dígitos, a partir de los cuales se inserta un punto que marca la subdivisión decimal.

Conforme a ello, la ordenación lógica de grupos del Plan parece que debiera comenzar por el 0 y acabar en el 9, circunstancia que, si ya procedería por estricta razón de orden matemático⁴, con mayor motivo debiera serlo en cuanto que así se prevé de manera expresa en la propia concepción de la DDC. Y en todo caso, menos razonable parece codificar de una forma el desarrollo de dos y tres dígitos (subgrupos y cuentas principales, respectivamente) y, de otra, la codificación principal (grupos).

Asimismo sorprendente resulta la atipicidad de la reducción a siete grupos introducida en la versión de 1990, en clara contradicción con la exposición de motivos de su R.D. de aprobación, que afirma contener grupos, subgrupos y cuentas necesarias debidamente codificados en forma decimal, y no lo hace así en cuanto a grupos, para cuyo nivel introduce un singular modelo de *codificación decimal de base siete* con desarrollo inicial en el uno.

Bien es verdad que, aunque por razones distintas, los grupos afectados no parecen quedar absolutamente eliminados, principalmente el nueve y el cero. La supresión del ocho la justifica porque en la versión de 1973 tenía una mera finalidad de reclasificación de las diversas partidas para obtener los resultados parciales y márgenes que se establecían en la cuenta de pérdidas y ganancias; de la del nueve dice simplemente que queda sin desarrollar; y de la del cero, que se ha decidido su no inclusión, optándose por la información correspondiente a las operaciones fuera de balance dentro de la memoria. Y de los tres agrega que podrán utilizarse en los casos que se estimen conveniente.

Sólo agregar que, si realmente se pretendía suprimir el tratamiento de sus respectivas funcionalidades y/o materias, lo que no parece suceder -al menos en forma absoluta-, habría que haber rediseñado los contenidos en diez nuevos grupos. En caso contrario, debieran figurar explícitamente -con su código y título-, aunque su contenido quedara sin desarrollar -pendiente de hacerlo o de que cada hipotético usuario lo hiciera adaptado a sus necesidades o conveniencias-, pero no, presentar la referida clasificación decimal de base siete, lo que, obviamente, no parece muy ortodoxo.

2. Tratamiento y discriminación del resultado

No entraremos en detalles relativos a su determinación. Baste con apuntar que para ello pueden seguirse dos criterios: de diferencia de sotcks y de flujos; y que el propio Plan, en su Introducción a la versión de 1973⁵, afirma intentar "una especie de síntesis al conservar, por una parte, los elementos estáticos del modelo; y por otra, al acentuar hasta un cierto punto el sentido dinámico de los componentes de la Cuenta de Explotación".

Tampoco lo haremos en si ese "conservar los elementos estáticos del modelo" es una decisión volitiva u obligada consecuencia del proceso registral. Al asentarse el cálculo en la contraposición de ingresos y gastos, más propio a nuestro propósito juzgamos que deba ser apuntar algunas precisiones en torno a su clasificación y la subsiguiente discriminación lógica que de ella debiera seguirse.

Ciertamente, en su actuar, la empresa puede verse implicada en dos tipos de acciones: ordinarias y extraordinarias; cada una de ellas potencialmente generadora, en su caso, de los consiguientes ingresos y gastos. Como su propio nombre indica, ingresos y gastos ordinarios son los que se producen en forma ordinaria o, lo que es lo mismo, habitual y regularmente. Los extraordinarios son de carácter fortuito o casual y, con frecuencia, surgen esporádicamente.

Por su parte, en los ingresos y gastos ordinarios cabe distinguir entre primarios y secundarios. Obviamente, los primarios son consecuencia del objeto principal de la empresa y derivan, pues, de la actividad que justifica y da contenido a su propia razón de ser. Aun cuando asimismo de habitual regularidad, los secundarios provienen de actividades atípicas o ajenas a dicho fin básico y primordial, que no se hallan, por tanto, relacionadas con el proceso productivo asociado a la explotación.

Consiguientemente, si sus rasgos definidores expresan con harta rotundidad la diferencia entre ingresos y gastos ordinarios primarios e ingresos y gastos extraordinarios, no parece que debiera haber mayor problema, en principio, que la posible distinción entre ordinarios primarios y ordinarios secundarios, pero tampoco ha lugar a ello en cuanto que su propio carácter, de la explotación o no, sirve a tal propósito concluyentemente.

No debe suponer problema alguno, asimismo, el cómo se les denomine, pues lo trascendente radica en su propia naturaleza y condición, que en auténtica puridad ha de ser la que sirva a definir el tratamiento que haya de dárseles. El calificativo con que se designen es intrascendente, por tanto, al propósito de su adecuada discriminación, si bien, un importante y acreditado sector de la doctrina suele distinguir entre ingresos y gastos de la explotación, ajenos a la explotación y extraordinarios, crite-

rio que el propio Plan, en cualquiera de sus versiones, parece asumir, al menos en parte, aunque el uso que después haga de él no acabe de ser plenamente acertado.

Resultado de la explotación debe ser, por consiguiente, el que derive de la contraposición de ingresos y gastos ordinarios primarios, es decir, los que definen el tráfico de la empresa, justifican su propia existencia y provienen de su actividad típica de índole industrial, comercial o de servicios. Resultado ajeno a la explotación -o como quiera llamársele- sería el proveniente de actividades más o menos regulares, habituales, e incluso periódicas, pero secundarias al fin lucrativo básico de la misma, cuales pueden ser la tenencia de una cartera de valores, el arrendamiento de una parte del edificio, la percepción de comisiones por servicios accidentales de intermediación, etc. Finalmente, el resultado extraordinario proviene de la contraposición de ingresos y/o gastos de carácter ocasional y esporádico: pérdidas y/o gastos generados por cualquier tipo de accidentes, venta de bienes del inmovilizado, etc.

A partir de tales premisas pueden concebirse cuantas subdivisiones se estimen pertinentes, según cual fuere el grado de desagregación que se juzgue aconsejable, pero siempre con la condición de que cualquiera de los referidos resultados conserve su propia esencia y estructura, pues de lo contrario quedaría distorsionada la homogeneidad de su contenido y el requisito de veracidad que la información contable está obligada a garantizar.

A su vez, si asumimos la tesis de que en la empresa existan dos ámbitos de actuación: *externo* o de relación con terceros e *interno* o de actuación en sí misma; convendremos en que deba pensarse también en dos posibles marcos registrales -desarrollados explícitamente o no-: de la contabilidad financiera o externa y de la analítica, de gestión o interna⁶, respectivamente, en cualquiera de las cuales, y a partir de su propio "modus operandi", puede llevarse a cabo la determinación del resultado, cuyo montante, salvo posible disparidad de criterios valorativos, debe ser absolutamente coincidente.

Quiere decirse, pues, que entre los conceptos de cargo y abono inherentes al desarrollo registral que afecte al resultado externo de la explotación -sea cual fuere la denominación que se le dé, el proceso que se siga y el grupo en que se coloque la cuenta diferencial respectiva- no debe haber ninguno que, en su caso, no haya de ser objeto de imputación al ámbito económico técnico o interno, circunstancia que no concurre en ninguna de las dos versiones del Plan, en las que Contabilidad externa y Contabilidad interna parecen conformar dos compartimentos estancos sin relación alguna, cuando la realidad es que son *partes* de un mismo *todo* que, precisamente en su conjunción, adquiere una sinergia y expectativas de análisis y control que, de otra forma, se desaprovecha, sin perjuicio de la distorsión informativa que un tratamiento inadecuado de las magnitudes y conceptos pueda propiciar.

Valga significar al respecto que, aunque posean diferente configuración en su forma, en el fondo coinciden esencialmente las dos versiones del Plan en cuanto a la estructura del resultado, que presentan de manera un tanto desordenada y confusa. No es nuestro propósito sin embargo -ni sería lógico hacerlo en este trabajo-, reordenar su diseño de manera más o menos atemperada a la ortodoxia, por lo que, a título de mero apunte, nos limitaremos a entresacar sólo algunas notas que puedan ser suficientes a ilustrar el caso que nos ocupa.

En principio, señalar que en su primera versión dice el Plan del subgrupo 80. Explotación, que recoge los "flujos reales originados por la gestión normal de la empresa". No obstante, al describir sus cargos y abonos incluye también entre éstos las "cantidades fijas o variables percibidas como contrapartida a servicios de mediación realizados de manera accidental" -cuenta 732. Comisiones-, agregando al respecto que "cuando la mediación fuera el objeto principal de la actividad de la empresa, los ingresos por este concepto se registrarán en cuentas del subgrupo 70" -Ventas (o ingresos por prestación de servicios por trabajos realizados, etc.)-, en las que procede recoger las "transacciones, con salida o entrega de los bienes objeto del tráfico de la empresa, mediante precio". Y otro tanto ocurre, por ejemplo, con los servicios a terceros de transporte, reparaciones, asesorías, informes, etc. –cuenta 735. Por prestación de servicios diversos- "distintos a los que constituyan actividad o actividades básicas" de la misma; o las rentas derivadas de inversiones financieras -subgrupo 74. Ingresos financieros-.

Pero no sucede igual con los provenientes de "la enajenación de los títulos y derechos de suscripción que componen la cartera de valores", para los que se crea un subgrupo y cuenta diferencial "ad hoc": 83. Resultados de la Cartera de Valores y 830. Resultados de la Cartera de Valores, respectivamente.

E igualmente extraña resulta la descripción que se hace del subgrupo 82. Resultados extraordinarios, al que se asignan los "flujos reales originados por la gestión de la empresa, ajenos a la explotación", aun cuando después, entre sus cargos, incluye algunos que expresamente reconoce como extraordinarios, cual es el caso de las pérdidas de tal carácter que puedan producirse en los valores registrados en las cuentas de los subgrupos 20/23 -inmovilizado material, inmaterial y en curso, respectivamente- "cuando tales pérdidas no estuvieran cubiertas por provisiones y se decida amortizarlas en un solo ejercicio".

Resulta, pues, que el resultado que denomina de la explotación no es tal, en cuanto que incluye también conceptos netamente ajenos a la explotación; del extraordinario, que es el que más se parece a su genuina y ortodoxa interpretación, dice que corresponde a la gestión de la empresa ajena a la explotación; y el de la cartera de valores, de la más estricta singularidad, sirve al fin único del particular control de la

gestión de la misma -tampoco de forma total-, convirtiéndose así en "un" resultado ajeno a la explotación, que no en "el" resultado ajeno a la explotación.

Por su parte, la versión de 1990 no cambia sustancialmente las cosas, en cuanto que, en el detalle del resultado de la explotación, la *Cuenta de Pérdidas y Ganancias* incluye como *Otros ingresos de explotación*, y en la rúbrica *Ingresos accesorios y otros de gestión corriente*, el subgrupo *75. Otros ingresos de gestión*, entre los que se encuentran, por ejemplo, las cuentas *752. Ingresos por arrendamientos y 754. Ingresos por comisiones*. Con diferentes denominaciones -sin mayor trascendencia-, salva el perfil del resultado extraordinario, al que, cuando menos, no califica de ajeno a la explotación. Pero mantiene, aunque rediseñada y con nueva denominación -*Resultados financieros*-, la singularidad con que en 1973 "distinguió" a la cartera de valores. Resulta revelador, sin embargo, que a los resultados de la explotación y financiero se les considere provenientes de actividades ordinarias, con lo que ello supone de congruencia implícita con el criterio doctrinal discriminador anteriormente apuntado al respecto, que evidencia asumir pero que no respeta.

Obsérvese finalmente que el análisis y comentario se ha sustentado básicamente en la vertiente ingresos, cuyas rúbricas poseen un contorno más diáfano y, por ende, permiten una mayor concreción. Aun cuando en algunos casos pudieran ser objeto de referencia específica, no es menos cierto que los gastos presentan un diseño más difuso que, en la mayoría de sus conceptos exigiría de la consiguiente desagregación. Valga como muestra señalar, por ejemplo, que en caso de arrendamientos la cuenta 732. Ingresos por arrendamientos podría implicar, entre sus correlativos gastos, la posible subdivisión de algunas del subgrupo 64. Gastos de personal.

En cuanto a la supresión del grupo ocho, es verdad que, según declara expresamente el Plan, se debe a que en la versión de 1973 tenía una mera finalidad de reclasificación de las diversas partidas para obtener los resultados parciales y márgenes que se establecían en la cuenta de pérdidas y ganancias. Pero...., ¿qué otra función debía de cumplir?, ¿parece poco, discriminar el resultado y las diversas fuentes de que proviene?. Como en la propia Introducción se afirma, su contenido se ha trasladado en forma simplificada al grupo uno, cuenta 129. Pérdidas y ganancias, pero no es menos cierto que con ello no se suple adecuadamente la supresión, pues los conceptos de cargo y abono que se describen para ésta son sumamente simplistas -con indudable agravio comparativo en su desarrollo respecto del de otras cuentas de menor relieve y entidad- y no se hallan en consonancia con la posibilidad de desagregación que ofrecía el grupo suprimido. En cualquier caso, y sin perjuicio de que esa hipotética información diferenciada pueda obtenerse a través de las Cuentas Anuales -Cuenta de Pérdidas y Ganancias-, en lo que no entramos, ¿qué aporta el cambio?.

3. El ámbito económico técnico: la contabilidad interna, analítica o de gestión

Como es habitual, y así se decía expresamente en la Orden de 1 de agosto de 1978, de aprobación del texto que desarrolló el Grupo 9 -Contabilidad Analítica-correspondiente al Plan de 1973, su aplicación era voluntaria, salvo que por razones de interés general se dispusiera otra cosa, lo que no obsta para que, en esencia, sirviera de singular referente de entre las posibles opciones de tratamiento de la fenomenología económico técnica a que incumbe. Y ello suponía una exigencia agregada de diseñar su contenido y estructura convenientemente, tanto en su concepción como en su aplicación, circunstancia que, en líneas generales, cumple discreta pero suficientemente.

De ahí nuestra opinión -en la que nos reiteramos-, que tuvimos la oportunidad de manifestar a propósito del L Aniversario de la Revista Técnica Contable⁷, de que, sin perjuicio de sus deficiencias, que las tenía como cualquier obra perfectible, es de justicia reconocer que el Grupo 9 del Plan General de Contabilidad tuvo una decisiva y trascendente influencia en el posterior desarrollo de la contabilidad de costes en España; agregando después que su aprobación fue de especial interés por cuanto algunos de sus aspectos metodológicos supusieron, en ocasiones, la incorporación -expresa o tácita- de ciertos enfoques conceptuales ya imperantes en la doctrina centroeuropea, en otras, una singular y acertada interpretación registral de alguna que otra parte de la fenomenología al respecto y, en general, una cierta independencia formal respecto del modelo francés, que tan clara influencia había tenido, en su momento, en la configuración de los grupos de cuentas de la contabilidad general.

Ciertamente, es indudable que la referida aprobación supuso un firme jalón en el impulso y subsiguiente asentamiento de la contabilidad analítica, tanto en el sector empresarial, en cuanto que, al divulgar su utilidad y estandarizar su diseño, facilitó su propia proyección, como en el mundo académico, en el que casi de inmediato se convirtió en marco usual de referencia didáctica. Pero ello no debe servir, en modo alguno, a considerarlo exento de serias lagunas, por errores u omisiones de concepción y diseño e incluso por deficiencias de aplicación.

No juzgamos preciso pormenorizar en ciertos detalles que, aun cuando en ocasiones supongan afirmaciones, enfoques o soluciones de discutible aplicación e incluso idoneidad, tampoco son harto relevantes a la consideración conjunta del modelo. Preferimos centrar nuestra referencia en el planteamiento de la valoración y subsiguiente periodificación de existencias del modelo a costes estándar, para lo que, como a modo de estricta pincelada, aprovecharemos algún que otro comentario u observación de anteriores publicaciones nuestras⁸.

Como bien se apunta en el texto del Grupo 9, uno de los objetivos fundamentales de la contabilidad analítica o interna es "servir de instrumento básico para la planificación y el control de la actividad empresarial, cuyo objetivo se alcanza utilizando los costes estándares, esto es, los costes establecidos previamente mediante rigurosos procedimientos técnicos que sirvan de base a los cálculos, de forma que, una vez conocidos con exactitud los costes históricos, pueda juzgarse el cumplimiento de los objetivos previstos mediante la comparación de unos y otros costes, sirviendo las desviaciones y diferencias entre ambos como indicadores del cumplimiento de tales objetivos", a propósito de lo cual, y precisamente por ello, subrayamos en su momento⁹ que, en parte, son limitadas, pues, las posibilidades y alcance de los sistemas de costes históricos, en los que al no poder conjugar magnitudes prospectivas y retrospectivas resulta utópico pensar que pueda llevarse a cabo adecuadamente la medida de la eficiencia productiva de la empresa y, por ende, del grado en que los diversos centros responsables de la misma pueden contribuir a la obtención de un determinado resultado. Tan sólo la concreción previa, con auténtico rigor económico-técnico, de los supuestos en que deba basarse la fenomenología generatriz de la producción y los costes, permite -merced al consiguiente sistema de costes predeterminados, en cualquiera de sus formas- pensar en unas posibilidades ciertas de auténtico análisis y control.

Hay que significar, sin embargo, que cualquier modelo de costes predeterminados en que se halle estructurado el sistema informativo contable de la empresa no es más que una mera abstracción registral en la que, en una u otra forma, se conjugan -o, al menos, se toman en consideración-, con los datos extraídos de la realidad, ciertos supuestos preestablecidos que permitan, convenientemente tratados, completar la información, haciéndola extensiva no sólo al conocimiento de la realidad sino al cómo y porqué haya tenido lugar de esa y no de otra forma, pero sin que ello implique, en modo alguno, la más mínima tergiversación -ni aun simple mixtificación- de la que, por su propia naturaleza, puede considerarse básica.

Bien es verdad que, sobre todo cuando se conjugan magnitudes retrospectivas y prospectivas, ciertos estratos de la información quedan, en ocasiones, alterados respecto de su interpretación real, pero no es menos cierto que, en tales casos, deben hallarse previstos los oportunos mecanismos de transformación que permitan, en su momento, el consiguiente ajuste de la misma a la realidad. De tal forma, ofreciendo en su auténtica puridad la información básica, el modelo habrá permitido obtener, además, aquella otra de carácter complementario -aunque no por ello menos importante y precisa- que, de otra forma, hubiera resultado imposible alcanzar.

Resulta incuestionable, sin embargo, que la fenomenología real de la empresa no puede ser más que una, independientemente de que nos sea dado tratarla de distinta forma. Por tanto, si la contabilidad debe suministrar información veraz en orden a los aspectos de dicha fenomenología que le son propios, la conclusión habrá de ser también una, sea cual fuere la metodología utilizada para llegar a ella. Un modelo de costes históricos suficientemente completo, aplicado en forma adecuada y en base a criterios lógicos y objetivos de interpretación de la realidad, conduce -con el consustancial relativismo que algunas de las magnitudes implicadas imprimen- a una información real; luego cualquier modelo de costes predeterminados con el que tratemos esa misma realidad debe permitimos llegar, directa o indirectamente, a una información que, en sus puntos de confluencia, sea coincidente con la obtenida a través del modelo histórico. Resultaría absurdo que la información suministrada por la contabilidad interna en orden, por ejemplo, al coste de la producción -vendida o en existencia- o al resultado, variara según el modelo de sistema de costes aplicado por la empresa.

Quiere decirse, por consiguiente, que si se periodifican las existencias a costes predeterminados, la conclusión no puede ser igual que hacerlo a costes históricos, luego aceptar la viabilidad de ambos criterios presupone asumir implícitamente, asimismo, una posible influencia—que no debe corresponderle- al modelo de costes que se implante. Y para mayor abundancia, si en el texto oficial de la Contabilidad financiera o general se postula el criterio de valoración de existencias a precio de adquisición y en el de la Contabilidad analítica se periodifica a coste predeterminado, ¿qué hacer?, salvo que, como ya se apuntó anteriormente, ambas funcionen como compartimentos estancos sin relación alguna, planteamiento de la más absoluta heterodoxia que, por otra parte, no tiene razón de ser.

La solución es fácil. Basta periodificar a través de las consiguientes cuentas de diferencias de valoración para ajustar las existencias a valores reales y, con ello, el resultado interno al externo de la explotación, este último, obviamente, si en la Contabilidad financiera o general se hubiera tratado correctamente su proceso de obtención, circunstancia que, como ya se apuntó anteriormente, no sucede en ninguna de las dos versiones del Plan.

Y esta anómala ambivalencia de criterios, que desde 1978 veníamos denunciando en nuestro magisterio, publicaciones y conferencias, tuvo reconocimiento -aunque implícito- veintidós años después cuando, en la Resolución de 9 de mayo de 2000, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se establecían criterios para la determinación del coste de producción, se dijo expresamente: "La valoración de las existencias se basa en su coste real no admitiéndose a estos efectos, por tanto, el coste estándar, excepto cuando su aplicación, de acuerdo con el principio de importancia relativa, sea posible". Juzgamos un craso desacierto, finalmente, haber omitido el desarrollo del grupo 9 en la versión de 1990. No por el hecho en sí de la posible demora, que ya tuvo precedente en la versión de 1973, sino por la dejación que ello ha supuesto a hacerlo, máxime cuando, de no mediar otras hipotéticas circunstancias, tampoco hubiera conllevado más problema que salvar, en su caso, sus posibles deficiencias anteriores y, obviamente, llevar a cabo algún que otro ajuste, principalmente el del subgrupo 91. No hacerlo así, ha supuesto un serio retroceso en el avance que, a propósito del de 1978, hemos subrayado, pues aunque no suponga la supresión del grupo, que se deja a la posible libre utilización por la empresa del modo que sea más conveniente para su gestión, ello puede propiciar un posible nido de disfunciones que, en definitiva, viene a reforzar asimismo nuestra anterior afirmación de los dos compartimentos estancos, con las consiguientes posibles disparidades.

4. El sistema suplementario

En orden al adecuado cumplimiento de la función básica de información y control de la realidad, que define su auténtica esencia y razón de ser, la Contabilidad se vale de un conjunto de elementos conceptuales que articula convenientemente para la mejor aprehensión, medida, representación y coordinación de los procesos económicos, a cuyo propósito dispone de un conjunto de sistemas, métodos y procedimientos que, estructural o coyunturalmente, coadyuvan al buen logro de todo ello.

En cuanto que sobradamente conocidos, no parece menester una especial descripción de los referidos conceptos, pero sí alguna pincelada, siquiera breve, en torno a su proyección y porqué contable, para lo que aprovecharemos algunas nociones básicas al respecto, que entresacamos del Prof. Fernández Pirla¹¹. Entiende el referido autor como sistema de contabilidad o sistema contable "el conjunto de principios y reglas ordenadas y clasificadas de acuerdo con un criterio y en relación con el fin objeto de la Contabilidad, esto es, el conocimiento y representación de la situación de la Empresa y de los procesos económicos que en ella tienen lugar". El sistema se verifica o realiza, agrega, por medio de un método, cuya concreción práctica o instrumental se denomina procedimiento.

Hagamos caso omiso a los métodos y procedimientos -que no son del caso- para centrar la atención en los sistemas, y de entre ellos el patrimonial y el complementario o suplementario¹². El primero, por su atención al patrimonio en el orden de sus realizaciones; el suplementario, en cuanto que incumbe a la representación y coordinación de hipotéticas potencialidades, a fin de la subsiguiente información y control de una realidad virtual cuya razón de ser se asienta en su posible incidencia -más o menos mediata- en la realidad patrimonial presente o futura.

Al sistema patrimonial corresponden las cuentas integrales y las diferenciales, cuya captación, representación, coordinación y control asumen los grupos 1 a 8 y 9 del Plan de 1973 y los 1 a 7 del de 1990. El suplementario se ocupa de las múltiples posibles manifestaciones de las cuentas de orden: para contratos, para depósitos y para riesgos, objeto del grupo 0 en la versión de 1973.

Las cuentas para contratos recogen el contenido económico que nace de los derechos y obligaciones ciertos -actuales o diferidos- ligados a su suscripción, cuales pueden ser los de cobro, aprovisionamiento o suministro y crédito. Las cuentas para depósitos suelen ir ligadas a compromisos que conlleven la exigencia de garantías -pignoraticias o hipotecarias- que, al condicionar el estado y/o uso de los elementos afectados, requieran de un adecuado control. Las cuentas para riesgos -avales prestados u obtenidos- incumben a los derivados de la responsabilidad subsidiaria implícita en su concesión u obtención y constituyen un claro ejemplo de fenómenos sin repercusión inmediata en el patrimonio, pero con expectativas de poderla tener en un futuro más o menos próximo.

Dada la trascendencia de lo descrito, huelga cualquier otro comentario al respecto, salvo que no parece solución airosa la sustitución del registro y control de los pormenores relativos a las cuentas "fuera de balance" por la inclusión de la información correspondiente a sus operaciones dentro de la memoria. En cuanto que una no empece la otra, ambas alternativas son perfectamente compatibles.

Es cierto que, en su caso, cuando se estime conveniente puede utilizarse el grupo cero a efectos de su propia gestión o para reflejar contablemente algunos de los datos que constituyen el contenido de la memoria. Y no lo es menos que, salvo que la fenomenología que incumba a las referidas cuentas fuera de escasa entidad, puede que haya de utilizarse. Por consiguiente, si ya a priori se pensaba en una presunta conveniencia de posible utilidad del grupo, ¿para qué, entonces, hacer caso omiso expreso a él e incluirlo en la referida codificación de base siete?.

5. Como a modo de epílogo

Quienes tuvimos la oportunidad profesional y/o didáctica de usar de la planificación contable durante los sesenta y comienzo de los setenta, sabemos valorar en su verdadero alcance lo que en su momento supuso la aprobación de la primera versión del Plan General de Contabilidad. Por razones obvias, cualesquiera otras valoraciones han de adolecer de la conveniente amplitud del espectro de experiencia e información, razonable, por otra parte, en orden a un juicio suficientemente objetivo y completo.

Es cierto, no obstante, que, como ya hemos apuntado en alguna que otra ocasión, y reiteradamente postulado a lo largo de nuestro dilatado magisterio, conviene desmitificar la planificación como marco de referencia de un hipotético hacer contable, en cuanto que cualquier ciencia posee un marco teorético de principios y proposiciones básicas que la configuran como cuerpo de conocimiento, con independencia de lo cual, y además, en la medida que dicho marco se proyecte a una determina realidad nace la aplicación, consustancial con cualquier ciencia empírica y, por ende, con la Contabilidad, en la que, por consiguiente, no debe confundirse su estructura teórica con cualquiera de sus posibles aplicaciones, como puede ser, por ejemplo, un plan de cuentas.

Pero ello no obsta para, sin perjuicio de sus deficiencias y/o mayor o menor heterodoxia doctrinal, valorar su auténtica significación e importancia como estructura de información, análisis y control de la realidad económico empresarial, en lo que, sin duda, tanto su versión inicial -de indudable entidad normalizadora- como la de 1990 -con su manifiesto y trascendente designio armonizador con el marco comunitario- fueron de especial interés y supusieron una notable aportación al acervo del quehacer contable -principalmente aplicado-, ya en su vertiente económico financiera o externa, ya en la económico técnica o interna, aunque ésta quedara después eludida e, implícitamente, dejada a su suerte.

Referencias

- El proceso de armonización de las normas contables se inició en nuestro país al amparo de la Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de sociedades -con la consiguiente modificación del Código de Comercio- y la posterior aprobación del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, concluyendo en esa primera fase con la aprobación del Plan General de Contabilidad, a través del Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre y de las Normas para la Formulación de las Cuentas Anuales Consolidadas, aprobadas por Real Decreto 1815/1991, de 20 de diciembre. En la actualidad -con independencia del proceso de nueva reforma del Plan-, el Boletín Oficial de las Cortes Generales del pasado 12 de mayo acaba de publicar el Proyecto de Ley de Reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea.
- No hacemos referencia a su Introducción, porque en este caso la alusión a ello es sumamente escueta: "el cuadro de cuentas sigue la clasificación decimal".
- O. Generalidades, 1. Filosofía, 2. Religión, 3. Ciencias sociales, 4. Filología, 5.
 Ciencias naturales y matemáticas, 6. Técnica y ciencias prácticas, 7. Arte, 8.
 Literatura, 9. Historia y geografía.
- ⁴ Matemáticamente, al 9 sigue el 10; el 0 es previo al 1.
- La versión de 1990 no hace comentario alguno al respecto ni introduce variación acerca de ello en relación con la de 1973.
- No juzgamos oportuno entrar en la procedencia o no de tales denominaciones, cuyo análisis no hemos previsto abordar. Así, pues, aun cuando no las suscribimos plenamente, las adoptamos porque, con ser un tanto habituales, son también las que utiliza el Plan.
- José Mª Requena: "De la Contabilidad de Empresas a la Contabilidad de Gestión. Una personal retrospección de los últimos 50 años", en *La Contabilidad en el siglo XXI*. Ed. Técnica Contable, Madrid 1998, pp. 299-300
- El lector interesado en una mayor pormenorización de ello puede consultar: José Mª Requena, *El resultado interno de la empresa*. ICE, Madrid, 1983, cap. III, "El resultado interno en el Plan General de Contabilidad", pp. 97 y ss.
- José Mª Requena, op. cit., p. 121
- Tratándose de fabricación propia, computando las materias primas, los consumos, la mano de obra y aquellos gastos que técnicamente corresponda, según el sistema de costes usualmente aplicado por la empresa.

VEINTE AÑOS DE ESPAÑA EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

- José Mª Fernández Pirla: *Teoría Económica de la Contabilidad*. ICE, Madrid, 1972, p. 92.
- Por igual razón, tampoco juzgamos preciso hacerlo en el sistema de expectativas.

— ALFONSO M. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ —

Académico Numerario

LA POLÍTICA FISCAL Y PRESUPUESTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA: PERSPECTIVAS ACTUALES

Antecedentes: la Unión Monetaria

Referirse al estado actual y el significado de la política fiscal de los miembros de la Unión Europea (UE) exige inevitablemente partir de la previa existencia de una Unión Económica y Monetaria (UEM), por las inmediatas consecuencias que ello implica en las políticas fiscales y presupuestarias de los países integrantes.

Puede considerarse que el proceso creador de la UEM comenzó en el año 1979 con el inicio del Sistema Monetario Europeo (SME), introducido con el fin de lograr la estabilidad de los tipos de cambio entre los países miembros de la UE. Prevista para el año 1993 la liberalización de los controles en los movimientos de capitales, se hacía urgente y necesaria una mayor integración monetaria a nivel europeo. En 1989, con el denominado *paquete Delors, se* afronta la formación de la UEM en tres etapas:

La primera fase comienza el 1 de julio del año 1990. Promueve la liberalización de capitales, la incorporación de los miembros al sistema de cambios del SME y la presentación de los programas de convergencia económica. En las postrimerías del año 1991 concluyen las negociaciones previas al Tratado de la Unión Europea, que se firma el 7 de febrero de 1992. Conocido como Tratado de Maastricht, entra en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado de la Unión Europea fijó el calendario de la segunda y la tercera etapa de la UEM, supone un importante refuerzo de la ciudadanía europea, sustituye la denominación de la Comunidad Europea (CE) por el de

Unión Europea (UE), determinó los requisitos para el acceso a la última etapa de construcción de la UEM, y la culminación del proceso de convergencia entre los Estados miembros

La segunda etapa, con inicio el 1 de enero del año 1994, creó el Instituto Monetario Europeo (IME), antecedente inmediato del actual Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE). La cumbre de Bruselas de 1998 estableció las condiciones del funcionamiento de la UEM y la adopción de la moneda única. Constituyó el Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

Comienza la tercera etapa el 1 de enero del año 1999. En ella los tipos de cambio entre monedas nacionales se hacen irrevocables. El BCE inicia sus funciones, y el acceso a la moneda única se condiciona a los siguientes requisitos previos:

- En el año anterior, una tasa de inflación no superior al 1,5% del promedio de los tres países miembros de la UE con menor inflación.
- En el año anterior, un tipo de interés a largo plazo no superior al 2% del tipo promedio de los tres países miembros con menor inflación.
- Pertenencia, durante dos años, al mecanismo de cambios del SME dentro de la banda estrecha de fluctuación, sin existir devaluaciones monetarias durante este periodo.

Déficit del conjunto de las administraciones públicas inferior al 3% del PIB, y un volumen de deuda pública o déficit acumulado no superior al 60% del PIB.

Los doce países que adoptaron el euro, junto con sus respectivos bancos nacionales y el BCE, constituyen el Eurosistema. Compete al BCE el control de la oferta monetaria, así como dirigir y ejecutar la política económica monetaria única de la Zona Euro. Le corresponde, en particular, fijar los tipos de interés al que los bancos comerciales nacionales pueden obtener dinero del Banco Central.

El Eurosistema absorbe de este modo la soberanía en política monetaria de todos los países integrados. Las restantes políticas de estabilidad y crecimiento se mantienen en las políticas fiscales nacionales, reforzándose su actuación en las políticas de estabilidad y sostenibilidad a corto y medio plazo, ya que la política monetaria comunitaria única no puede ajustarse a las diferencias asimétricas que individualmente puedan afectar a los países, circunscrita a la media de los integrados en la zona euro. Aún así, la política económica y monetaria de la UE, comprometida principalmente con la estabilidad monetaria, precisa de un grado de control sobre las políticas fiscales nacionales de los Estados integrados, cuyo comportamiento afecta a la estabilidad de la moneda única. Y de los tipos de cambio con las restantes monedas. Con este fin, el Tratado de Maastricht introdujo, con los requisitos de integración en la UEM, dos importantes limitaciones a las políticas fiscales de los países

integrados, con el fin de fomentar una disciplina fiscal que evite el excesivo endeudamiento. La primera se refiere al saldo presupuestario del conjunto de las administraciones públicas del país, que no debe superar el 3% del PIB. La segunda restringe el volumen de la deuda pública o déficit acumulado, cuya relación con el PIB no debe exceder del 60%.

Una unión monetaria es proclive a una cierta laxitud de los países miembros en sus políticas fiscales, conscientes de que su participación en las consecuencias globales es individual, y comparativamente muy reducida dentro del conjunto, siendo finalmente absorbida por él. Confían en el amparo de los demás países interesados y comprometidos en defender la quiebra de todo el sistema comunitario. Ante perturbaciones económicas en situaciones depresivas, normalmente asimétricas en los distintos países, la política monetaria común resulta ineficaz para su corrección y se produce en las administraciones fiscales nacionales y locales una tendencia al desequilibrio presupuestario, propio de las políticas expansivas.

Pero una fuerte acumulación de deuda pública provoca en los mercados de capitales una tendencia alcista en el tipo de interés a largo plazo, lo que afecta negativamente, e injustamente también, en la financiación del déficit por los países con un mayor control presupuestario. Si el tipo de interés llegara a superar la tasa de crecimiento del PIB, el presupuesto a largo plazo resultaría insostenible, salvo si una futura consolidación fiscal con otros superávit posteriores. Pero esto ya no depende sólo de las políticas fiscales nacionales, sino de la evolución futura del propio ciclo. La ausencia de disciplina fiscal, ante perturbaciones asimétricas y permanentes en los países, presionaría la política monetaria del BCE con tendencias alcistas, que redundarían en externalidades negativas para los países con mayor rigor y disciplina presupuestaria.

Formalmente fácilmente se comprueban las consideraciones anteriores partiendo de la siguiente relación entre las variables macroeconómicas:

$$b = (g - t) + (r - x)b$$

en donde son ratios del PIB, b de deuda pública; g de gasto público (excluidos intereses), t de ingresos impositivos, r es el tipo de interés de la deuda y x la tasa real de crecimiento anual del PIB.

Entonces, en presencia de un déficit primario, (g - t > 0), un tipo de interés superior a la tasa de crecimiento, (r - x > 0), provocaría crecimientos sucesivos en la tasa de deuda pública (b), que solamente podría reducirse con futuros superávit, (g - t < 0), que lograran invertir el signo del déficit primario.

El Tratado de la UE añadió a los requerimientos de Maastricht otras restricciones a la política fiscal de todos los países miembros de la UE: la prohibición de financiación a las administraciones públicas por el BCE, impidiendo la monetización de la expansión fiscal de los países, y también la prohibición a los Estados de garantizar y responder de las deudas de otro, extendida a todos los órganos comunitarios.

La política fiscal en la UE

La excesiva acumulación de deuda pública por la mayor parte de los países comunitarios, de los años ochenta a la primera mitad de los noventa, la gran dispersión financiera existente entre ellos, aún más considerando las futuras ampliaciones de la UE, la urgente necesidad de lograr una estabilidad monetaria que hiciera eficaz la entrada y estabilidad de la moneda única, también una posible interpretación confusa de los requerimientos de Maastricht (cierta imprecisión en el concepto y cálculo del *déficit excesivo*), todo ello motivó una necesaria ampliación de los instrumentos de control de la UEM que fue introducida por el nuevo acuerdo denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), sancionado por el Consejo Europeo en la cumbre de Amsterdam de junio de 1997 y los reglamentos posteriores.

Son objetivos que aborda el PEC, apoyar la credibilidad del BCE, corregir las tendencias de los miembros a políticas fiscales insostenibles, prevenir los efectos de las externalidades negativas, coordinar la interdependencia económica de las políticas nacionales y lograr el libre funcionamiento de los estabilizadores automáticos con la mayor reducción de las políticas expansivas discrecionales. Sus disposiciones son fundamentalmente de dos tipos: de carácter preventivo unas, como la vigilancia supraestatal de los presupuestos nacionales y la información de alerta rápida para atajar los excesos de déficit mediante recomendaciones a los gobiernos implicados; y otras de carácter disuasorio e incluso sancionador.

Supone el PEC una reglamentación a la aplicación del Tratado de la UE en relación con la UEM. Frente a la polémica sobre la interpretación del *déficit excesivo* (anual o a medio plazo), el PEC determina que un país incurre en déficit excesivo cuando, además de superar el 3% del PIB, no ha descendido a una tasa superior al 2% durante cuatro trimestres consecutivos. Pretende de este modo garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a corto plazo, y procurar el equilibrio y superávit presupuestarios a medio plazo para así garantizar la consolidación fiscal y la estabilidad cíclica

Por otro lado, el país que incurre en déficit excesivo es sancionado por el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) con la exigencia de depósitos no remunerados, cuya cuantía formula en función del exceso del déficit sobre el 3% del PIB, con lími-

te del 0,5%. Transcurridos dos años sin la corrección necesaria, el depósito se convierte en multa y su importe será distribuido entre los países que respetaron el PEC estrictamente. Ante motivos excepcionales, considerados así por la Comisión y el Consejo, podría eximirse de sanción al país incurso en el PDE.

A esta exigencia el PEC añade otra más de carácter preventivo. Exige el equilibrio presupuestario a medio plazo, obligación que se extiende a todos los países miembros de la UE, estableciendo su control mediante Programas de Estabilidad o Convergencia que deben presentar los países anualmente. En los Programas debe ofrecerse una información suficiente sobre la evolución prevista de las tasas macroeconómicas y de las medidas previstas para poder alcanzarlas. Tales programas se someten a una evaluación por el Consejo, por la Comisión y por el Comité Económico y Financiero. El Proceso de Supervisión Multilateral (PSM) determinará si las previsiones a medio plazo han sido realistas, si el objetivo a medio plazo evitará el déficit excesivo, si los programas aportados favorecen la coordinación de las políticas económicas, y si son coherentes con las Orientaciones Generales de Política Económica.

Justifican los controles en la política fiscal de la UE la necesidad de que la política monetaria se realice en un marco de estabilidad macroeconómica basado en finanzas públicas sostenibles y saneadas. Para mantener la estabilidad monetaria es necesaria la disciplina de las políticas fiscales nacionales. El excesivo endeudamiento de las finanzas públicas, financiado con una importante emisión de deuda, presionaría a la autoridad monetaria comunitaria que se vería forzada a acudir a los mercados, monetizando la deuda o aumentando los tipos de interés. Ello pondría en peligro la política monetaria del BCE y su confianza, sometida por las políticas fiscales nacionales. Por otra parte, ante políticas fiscales expansivas, proclives al aumento del déficit público, la disciplina del mercado financiero resulta insuficiente pues la moneda única diluye entre todos los países de la UEM el efecto negativo provocado individualmente por un particular país, que se financia en el mercado internacional.

Finalmente, la disciplina fiscal comunitaria se hace precisa en orden a garantizar el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, con el control de las políticas discrecionales, ante perturbaciones asimétricas negativas. Funcionamiento de los estabilizadores automáticos necesario ante la ausencia de un presupuesto federal en la UE y la inexistencia de una política fiscal supraestatal que asumiera sus funciones.

Polémicas y críticas

Completando los requerimientos de Maastricht el PEC impuso mayor rigor al control y a la coordinación de las políticas fiscales y presupuestarias nacionales de los países miembros de la UEM. También, en menor medida, a los restantes Estados de la UE. Si bien el PEC es considerado una regla clara, sencilla y fácilmente integrable en las políticas fiscales nacionales, y en la coordinación económica de los países comunitarios, se le reprocha la falta de transparencia, su ausencia de flexibilidad y una cierta permisividad proclive a la manipulación de las estadísticas.

El cambio del ciclo económico en 2001, con fuerte desaceleración económica, unido a otras circunstancias particulares de los países miembros, han originado importante incumplimientos de la regla fiscal impuesta por el Tratado de la Unión Europea y el PEC. Debido a ello Alemania, Francia y Portugal se encontraron sometidos al PDE. El caso particular de Italia se halla en estudio y se rechaza la fiabilidad de los datos ofrecidos por Grecia, pendiente de una importante sanción. En menor medida Hungría, país aún no integrado en la UEM. La Comisión Europea propuso extender el PDE al Reino Unido y a los Países Bajos. Todo ello ha creado un importante movimiento de crítica y resistencia al PEC, particularmente por los países que lo incumplen y contrarios a una rigurosa aplicación del marco fiscal acordado. La tensión culmina con la recomendación del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) de 25 de noviembre de 2003, sobre la aplicación del PDE a Francia y Alemania, enfrentándose con la Comisión y el voto de cuatro de los países integrantes (Holanda, España, Finlandia y Austria). La Comisión acudió a la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas y la recomendación del Consejo fue anulada. Esta situación ha creado un precedente de permisividad que cuestiona la efectividad y la credibilidad del proceso de integración. Ello motivó un amplio movimiento en favor de una urgente reforma del marco de la disciplina fiscal impuesta a las políticas nacionales de los países miembros.

Una importante crítica resalta la indiscriminación del PEC sobre la naturaleza de las partidas presupuestarias que originan el déficit excesivo. Frente a la reducción en el gasto público, asociado al bienestar social y mayor repercusión ciudadana, los Estados se sienten tentados a la reducción de la inversión pública, en perjuicio del crecimiento económico. Se aduce que ante la dificultad de financiar la inversión con ingresos públicos procedentes del capital, la inversión tiene que financiarse con ingresos corrientes, soportando injustamente las generaciones anteriores los efectos futuros posteriormente favorables al crecimiento y al empleo.

Un seguimiento del incremento del gasto público en la zona euro demuestra que el nivel de gasto en inversión pública disminuyó a partir de la entrada en vigor del PEC. El gasto público se dedicó preferentemente a la adquisición de bienes y servicios corrientes. Las estadísticas muestran que en la UE el déficit público habitualmente es debido al saldo negativo de la cuenta de capital. Considerando que el nivel inicial de la inversión pública en la UE es muy bajo preocupa seriamente su reducción. La consolidación fiscal, mediante disminución del capital público, perjudica al crecimiento económico futuro.

Hay otras opiniones que exculpan al PEC de estos efectos, argumentando que también otros países, no sujetos a esta regla, experimentaron importantes reducciones en el gasto en inversión pública. También argumentan que la reducción en inversión pública en ciertos países de la Zona Euro se había producido con anterioridad al inicio de la aplicación del PEC.

Se le critica al PEC su imperfección como mecanismo estabilizador de las economías nacionales, resultando incluso factor pro cíclico que favorece los desajustes macroeconómicos, La rigurosa limitación del déficit público en políticas fiscales que atendiendo a la evolución del ciclo debieran ser expansivas, sin ofrecer medios alternativos que actúen como estabilizadores en procesos de recesión, podría acabar favoreciendo los efectos negativos del ciclo. El PEC elimina políticas discrecionales, confiando a los estabilizadores automáticos esta función, lo cual puede resultar insuficiente para combatir la recesión. Las críticas al PEC –en ciertos casos interesadas- resaltan también la diferencia de rigor en el control de los desequilibrios en situaciones depresivas, frente a un inferior control preventivo de las políticas expansivas en las épocas de un auge económico. Cabe citar la recomendación a Irlanda del ECOFIN sobre su política expansiva en una situación de alta presión inflacionista. Excepción, por sus acertadas políticas preventivas anticíclicas, son Finlandia, el Reino Unido y Dinamarca.

Las estadísticas muestran que la política fiscal de la zona euro, en los años ochenta, amplió los efectos del ciclo en vez de reducirlos. Ello, tanto en las fases de crecimiento económico como en las de recesión. En etapas de expansión la variación del saldo presupuestario estructural, o ajustado de ciclo, representativo del resultado de una política discrecional expansiva, resultó negativa, ampliando de este modo la tendencia cíclica. Contrariamente, en periodos de recesión la variación fue positiva, acentuando así también la tendencia del ciclo. No obstante otros datos muestran que países sometidos al PEC sí han disminuido la tendencia pro cíclica con sus políticas fiscales.

La observación de que la misma tendencia se produce en países no sometidos a la disciplina del PEC hace pensar que la causa no deriva de esta disciplina fiscal, sino de la propia evolución económica en años anteriores. También se le reprocha al PEC que su formulación se refiera al déficit total, y que ello pueda afectar a la efectividad de los estabilizadores automáticos favoreciendo otras medidas discrecionales menos deseadas como factores anticiclo. Sobre las medidas discrecionales, los estabilizadores automáticos tienen la ventaja de necesitar menor información, ser irreversibles, inmediatez sin retardos, ausencia de discrecionalidad en su aplicación y su independencia de la coordinación supranacional. La evidencia empírica muestra su mejor ajuste a la evolución del saldo presupuestario cíclico, siempre superior a la del saldo presupuestario total, cuya evolución está sometida a la actuación discrecional de las políticas fiscales nacionales. Es el saldo estructural o descontado de ciclo el que determina la sostenibilidad de las finanzas públicas, siendo éste el factor que debiera contemplar la regla fiscal, más efectiva que la que genera el PEC estableciendo los límites sobre el déficit presupuestario total.

Se le reprocha al PEC ser una regla fiscal muy poco flexible, que no considera la influencia individual que en cada país tiene el volumen total del PIB, el nivel total de la deuda pública, la situación inicial de su economía y su posible desarrollo futuro. Otros consideran que tales aspectos influyen en su significado y que están ya representados en la ratio déficit/PIB que utiliza el PEC.

Es cierto que la ratio permite un mayor déficit cuanto mayor sea el PIB, con mayor gasto público y posibles políticas expansivas superiores anticíclicas. Contrariamente, ello resulta limitado por la regla fiscal en los países cuyo volumen del PIB es inferior.

La ratio debería limitar más fuertemente el déficit de países cuyo nivel de endeudamiento público es superior a otros con deuda pública inferior. La Comisión Europea, consciente de esta deficiencia, ha sometido a observación a países como Alemania, Francia y Portugal, con déficit elevados, aunque su endeudamiento no rebasa el ratio del 60% del PIB.

La diferente situación cíclica inicial en cada país, y su desarrollo futuro, no son contemplados por el PEC cuyas limitaciones al déficit son aún más estrictas en épocas de recesión y más laxas en fases de expansión.

En todo caso, no parece que los incumplimientos habidos puedan atribuirse solamente a una coyuntura económica que pudiera reputarse de excepcional, marcada por el bajo crecimiento económico y la desaceleración del ciclo, y que pudiera justificar el déficit excesivo. Más bien parece ser que no fueron suficientemente respetados los compromisos acordados y que también las sanciones anunciadas se estimaron muy soportables. En parte, los incumplimientos también pueden ser causados por el carácter demasiado estricto de las normas impuestas y por su asimetría respecto a la vigilancia de los desequilibrios presupuestarios, más laxos en épocas de auge económico, olvidando la consolidación fiscal y el margen presupuestario nece-

sario que permita afrontar las futuras desaceleraciones cíclicas y las perturbaciones inesperadas, preservando así las finanzas públicas de los países. Parece lo cierto que algunos no han considerado suficientemente las consecuencias fiscales de sus políticas expansivas.

Se citan como circunstancias que desvirtúan la correcta disciplina presupuestaria de los Estados, el ciclo electoral y la imprevisión sobre el mayor gasto esperado por el envejecimiento de la población. También la general disminución de los impuestos directos, no seguida por los correspondientes recortes en el gasto público. El recurso a otras medidas extraordinarias, como la privatización de empresas y bienes, no resuelven el déficit estructural o bien trasladan sus efectos a otros años futuros.

Estudios realizados por la Comisión Europea, desde el inicio de la UEM, justifican las afirmaciones anteriores. Un importante sistema de evaluación utilizado por la CE sobre la previsión de los países integrados es el llamado de los "umbrales mínimos", que determinan el déficit estructural o ajustado de ciclo y que nunca debieran ser rebasados, si se pretende asegurar ante una desaceleración cíclica que el déficit total o nominal no exceda del 3% del PIB. El informe para el año 2001, año en el que se invierte el signo del ciclo, muestra que los países que ahora tienen dificultades para respetar el límite del 3% del PIB habían superado claramente, aquel año, el umbral mínimo.

La política fiscal federal y laUE

Las perturbaciones que sufren los países de la UE tienen un marcado carácter asimétrico. Tanto en signo, como en magnitud, las perturbaciones afectan de modo diferente a los Estados integrados. Ello resta eficacia a la función estabilizadora de la política monetaria dirigida por el BCE, cuyo carácter para todos los países es central y uniforme. Por otra parte, las restricciones impuestas a las políticas fiscales nacionales por el Tratado de la UE, y el PEC, pueden resultar insuficientes, e incluso ser inadecuada su coordinación para la corrección efectiva de perturbaciones asimétricas y permanentes. Debido a ello han surgido posiciones favorables a la instauración de una política fiscal con mayor rango europeo, una política supraestatal, capaz de generar los mecanismos compensatdores necesarios para reducirr las perturbaciones.

Generalmente los estudios reclaman tres funciones a una política fiscal de ámbito supranacional: una *igualatoria*, basada en transferencias netas a aquellos países o regiones con inferior nivel de renta, procedentes de otros con renta superior (función actual de los fondos de cohesión y estructurales); otra *estabilizadora*, que utilizando una reducción de los ingresos impositivos comunitarios y un aumento del gasto

público procure corregir las recesiones asimétricas. Finalmente, una función *asegu*radora, que mediante transferencias netas a los país individualmente afectados por perturbaciones, colabore hacia su equilibrio.

Los estudios realizados utilizan la referencia empírica de la política fiscal federal de los Estados Unidos. Para su asignación al caso europeo agrupan los Estados americanos en regiones que sean comparables con los Estados europeos. El método de análisis más usado parte de la estimación de las dos elasticidades, impuestos-renta y transferencias-renta, mediante regresiones. Con muy diferentes resultados, según los autores, respecto a la capacidad de absorción de las perturbaciones regionales, oscilando estos entre el 40% y el 10%.

No obstante las objeciones surgidas sobre los efectos negativos de la disciplina fiscal impuesta por la UEM a los diferentes Estados, ante perturbaciones asimétricas, la regla fiscal no parece haber limitado el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, en su función de reducción de la desaceleración, en aquellos países en los que se ha producido. El análisis del déficit nominal de Francia y Alemania muestra que el incumplimiento de la restricción del 3% sobre el PIB, tanto en el periodo de crecimiento económico, como en el posterior periodo de desaceleración, fue debido al incremento del déficit estructural, y que las restricciones fiscales que limitaron la expansión presupuestaria, en épocas de auge, ayudaron a impedir efectos posteriores más graves.

Propuestas y reforma del PEC

En relación con la indiscriminación por naturaleza respecto a las partidas que integran el déficit, que incorpora el PEC, es una propuesta sustituirlo por la denominada *regla de oro* de la política fiscal. Esta regla excluye del cómputo del saldo presupuestario el gasto por inversión pública, por considerarlo irrelevante para el inicio de un PDE. La regla de oro exige formular un presupuesto doble que distinga por naturaleza las partidas presupuestarias. Supone adoptar alguna de estas alternativas: o modificar el PEC, calculando el déficit excesivo neto de la inversión pública (Modigliani); o alterar el límite máximo del déficit, hasta alcanzar el valor de la inversión bruta (experiencia alemana); o introducir un criterio por el cual el endeudamiento público no exceda de la inversión neta (experiencia del Reino Unido).

La aplicación de la regla de oro, que no garantiza la reducción del déficit, ni de la deuda pública, plantea, entre otros problemas, la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital.

Otras propuestas introducen *cláusulas de salvaguardia* para preservar a la inversión de reducciones desproporcionadas, respecto a las aplicadas al gasto público

corriente, garantizando con ello un mínimo en el nivel de inversión pública cuando se ajustan los gastos corrientes en una situación cíclica. Esta cuestión la aborda el PEC con el denominado Código de Buena Conducta, que vigila este comportamiento fiscal de los Estados. La Comisión Europea propone la aceptación de un cierto nivel de déficit siempre que éste sea en favor del desarrollo económico.

La Comisión Europea, en relación con la mayor potenciación de los estabilizadores automáticos anticiclícos, frente a otras posibles alternativas discrecionales de los Gobiernos, ha formulado una propuesta que establece un diferente límite al déficit estructural en atención al nivel de la deuda pública. Los países con deuda inferior al ratio del 60% del PIB ajustarían el déficit estructural por debajo del 1,5%, mientras que aquellos países con ratio superior respetarían el límite del 1%. Infringen esta regla, en la actualidad, Alemania, Grecia, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal. La propuesta incluye un compromiso de los Estados que rebasen los límites que les obliga a reducir el déficit estructural a un ritmo del 5% anual.

En la búsqueda de una mayor flexibilidad en la disciplina fiscal, diferenciando los límites según los países, puede citarse la propuesta denominada *Pacto para la sostenibilidad de la deuda* que complementa el PEC añadiendo la opción de respetarlo, o bien abandonarlo, sometiéndose entonces la deuda al límite del 50% del PIB.

Otras posiciones se decantan por diferenciar el límite de la deuda según los países, o bien ajustar el límite del déficit al nivel existente de deuda en cada uno de ellos.

Estas propuestas son criticadas por quienes consideran que la regla fiscal impuesta a la deuda no favorece a las políticas anticíclicas. Que el crecimiento económico es independiente del nivel de la deuda y, finalmente, que un cierto nivel de deuda puede ser sostenible en un país y en otro diferente no poder serlo.

Tras un difícil debate entre el Consejo y la Comisión (ECOFIN), proclive el primero a mantener el rigor de las sanciones impuestas, y abierta la segunda a las posiciones reformadoras de Francia y Alemania, el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 22 23 de marzo de 2005 aprobó la reforma propuesta por la Comisión. Esta reforma flexibiliza las normas del PEC, corrige su régimen sancionador, y mantiene los límites del Tratado de la UE, del 3% del PIB, para el déficit, y del 60% del PIB, para la deuda. Los acompaña con el reconocimiento de *circunstancias excepcionales* que permiten rebasar de forma temporal los límites referidos sin imponer sanción por ello. Considera circunstancias excepcionales las reformas estructurales que fomenten el crecimiento y que a largo plazo mejoren las finanzas públicas, aún con perjuicio a corto plazo del saldo presupuestario. Tales son las inversiones en investigación y en desarrollo de la productividad, inversiones en el conocimiento y la tecnología y en la reforma de los sistemas de pensiones a favor del sistema de *capitalización*. Alemania consigue un tratamiento especial para los gastos excepcionales

derivados de su unificación. Una importante contribución del país a las políticas europeas -caso alemán- también sería un eximente.

En cuanto al límite del 60% del PIB, los países con una deuda pública reducida gozan de un mayor margen para rebasarlo. Se alteran también los plazos para reducir el déficit debajo del 3% en circunstancias excepcionales, sin incurrir en sanciones, que puede alcanzar hasta los cinco años. El control presupuestario dirigido al equilibrio se refiere al total periodo del ciclo, admitiendo durante su proceso posibles compensaciones entre superávit y déficit.

La enorme flexibilidad de estas normas resta rigor y credibilidad al control presupuestario, por lo que las posiciones opuestas a la reforma -los países cumplidores del PEC y el BCE entre ellas- han formulado duras críticas a esta reforma.

También es cierto, no obstante, que la disciplina fiscal instaurada por el PEC nació en circunstancias económicas muy diferentes a las de la actual coyuntura, y habiendo cumplido con reconocida eficacia la función reguladora que se le exigía, muy complicada por la dispar diversidad de requerimientos en las políticas nacionales, resultaba necesaria una adaptación de la regla fiscal a la presente situación del ciclo, aún más ante la futura incorporación de nuevos miembros de la UE a la moneda única. El futuro mostrará si la reforma del PEC, aprobada finalmente por el Consejo Europeo de Bruselas en marzo de 2005, es la adecuada para lograr la estabilidad del euro y la sostenibilidad de las finanzas públicas nacionales.

La política fiscal y presupuestaria en España

La política fiscal desarrollada por los Gobiernos españoles en los últimos veinte años puede considerarse dividida -según Gonzáles Páramo- en los siguientes cuatro periodos: de 1986 a 1987 se produce un proceso de consolidación fiscal, lográndose reducir el déficit en un 2,4% del PIB; de 1988 a 1993 los ratios empeoran, y se produce un retroceso en el rigor defendido por la política anterior; de 1994 a 1995 se retorna a la política de contención del gasto y de control del déficit; a partir de esta fecha, la necesidad de reducir el déficit conduce a políticas restrictivas del gasto público, que afectan más al gasto estructural que al cíclico.

La Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria, complementada por la Ley Orgánica 5/2001, y modificada por la Ley 2/2004 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, constituyen principalmente el actual marco jurídico-económico de aplicación del PEC y de sus principios, en nuestro país. El acceso de España a la UEM, en 1991, fue precedido y es consecuencia de un proceso anterior de consolidación fiscal. Durante él la estabilidad económica se hizo compatible con un importante cambio estructural de crecimiento en la producción y en el empleo.

El equilibrio presupuestario constituye el principal factor de estabilidad y convergencia con los restantes países integrados en la zona euro. El PEC comprometió a los Estados miembros al objetivo de presupuesto equilibrado o con superávit, a medio plazo. Ello pretende generar un margen de maniobra que permita la estabilización en circunstancias de recesión cíclica, donde los estabilizadores automáticos puedan actuar respetando los límites acordados sobre el déficit público. Acelerar la reducción de la deuda pública y afrontar los retos del envejecimiento de la población, así como favorecer las bases de la estrategia definida por el Consejo Europeo de Lisboa hacia una economía basada en el conocimiento y la investigación.

Considerando la fuerte descentralización existente en nuestro país, la Ley de Estabilidad Presupuestaria introduce una normativa de aplicación común a todas las Administraciones Públicas, otra normativa es aplicable sólo al sector público estatal. Finalmente, una última normativa se refiere sólo a las Entidades Locales.

El grado de cumplimiento de los acuerdos del PEC, por nuestro país, lo explica el siguiente cuadro histórico de los datos remitidos por España a la Comisión Europea:

<u>Año</u>	déficit (%s/PIB)	deuda (%s/PIB)
1995	6,5	62,7
1996	4,8	66,8
1997	3,1	65,3
1998	3,0	63,2
1999	1,1	61,5
2000	0,9	59,2
2001	0,5	55,6
2002	0,3	52,5
2003	0,0	48,9
2004	0,1	46,4
2005	-1,1	43,2

Bibliografía

Arroyo, M.J. y Uxó J. (2004) "El papel de los estabilizadores automáticos y las medidas discrecionales en el marco del pacto de estabilidad y crecimiento". Quaderns de Política Económica.

BAJO, O. Y SOSVILLA, S. (1997). "La política fiscal en una unión monetaria: Una perspectiva europea". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

BAJO, O. Y VEGARA, D. (1998). "Federalismo fiscal y unión monetaria en Europa". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Díaz, C. (1999). Coordinación de las políticas fiscales en una unión monetaria". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

DONGES, J. (2004). "El *Plan Almunia* para reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Entre Escila y Caribdis". Papeles FAES. Número 9.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001). "Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL. (2003). "Pacto de Estabilidad y Crecimiento: ¿Continúa vigente?". Servicio de Estudios.

Ledo, M. y Sebastián, M. (2002). "El papel del ciclo económico en la política monetaria y fiscal". Situación Global.

MINGORANCE, A.C. (2004). "Críticas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. ¿Es necesario reformarlo?". ICE. Tribuna de Economía.

PEÑALOSA, J. (2004). "Política Fiscal y Unión Monetaria". Banco de España.

SALA I MARTIN, X. Y SACHS, J. (1992). "Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas Evidence for Europe from the United States". Centre for Economic Policy Research, Londres.



Real Academia de Ciencias Económicas y Financievas