

Donato Fernández Navarrete*

MODELO ECONÓMICO DE LA UNIÓN EUROPEA: FUNDAMENTOS Y LIMITACIONES

Este artículo pretende poner de manifiesto las líneas básicas que caracterizan al modelo económico de la Unión para Europa. Para ello se analiza su evolución histórica, remarcando que con el Tratado de Maastricht de 1993 dicho modelo adquiere ya una consistencia clara, incrementándose la misma con la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999. La Constitución Europea, que actualmente se encuentra en proceso de ratificación por los Estados, ofrece pocas novedades en materia económica respecto de lo contemplado por el Tratado de la Comunidad Europea, todavía en vigor. También se pone especial atención en la distribución de competencias económicas entre la Unión y los Estados miembros, así como en la coordinación de las mismas por el Consejo de Ministros. El trabajo finaliza analizando las principales limitaciones de las que adolece este modelo.

Palabras clave: integración europea, unión económica y monetaria, concertación económica, UE.
Clasificación JEL: F02, F36.

1. Introducción

Me propongo en las siguientes páginas analizar el modelo económico que sigue la Unión Europea y, de manera más específica, el de la Eurozona, ámbito que se corresponde con el de la Unión Económica y Monetaria —UEM—, esto es, los 12 Estados miembros que hasta el momento han adoptado el euro como su moneda común y que es donde actúan, en toda su plenitud, las políticas económicas que emanan de la Unión y de los Estados que forman la UEM¹.

La evolución histórica de la construcción europea, siguiendo el método de integración que pusieron en marcha en los años cincuenta Jean Monnet y Robert Schuman, ha ido configurando un modelo económico ciertamente peculiar que se inició en 1958 con el Tratado de la Comunidad Económica Europea (la CEE) y que ha

de ratificación por parte de los Estados. La Unión Europea, que adquiere personalidad jurídica por la Constitución, es la denominación única que prevalece y sustituye a las actuales Comunidades Europeas. En tanto la Constitución no entre en vigor, las competencias corresponden a la Comunidad Europea (CE), por lo que, sin perjuicio de recurrir siempre que sea posible a la Constitución Europea (CUE), inevitablemente también habremos de referirnos al Tratado de la Comunidad Europea (TCE) en su versión consolidada por las sucesivas revisiones del Tratado de la Unión Europea (TUE).

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Si bien el Tratado constitucional fue firmado en Roma por los Jefes de Estado y de Gobierno el 29 de octubre de 2004, aún está pendiente

quedado ya muy perfilado con el inicio de la UEM en 1999. El Tratado por el que se establece una Constitución para la Unión Europea (TCUE), que acaba de ser firmada por los Estados miembros, sin introducir grandes novedades, también contribuye a conformarlo.

Si bien la experiencia con la que ya contamos sobre el funcionamiento del citado modelo es todavía muy reducida, sí ha tenido ya la oportunidad de demostrar su eficacia al enfrentarse con éxito a las recientes crisis económicas asiática y latinoamericana (argentina y brasileña), contradiciendo los argumentos de todo tipo que, interesadamente, se han vertido por parte de presuntos prestigiosos economistas sobre el previsible mal funcionamiento de la UEM.

Las páginas que siguen se ocupan del concepto y características del modelo económico de la UE, de los objetivos que persigue, de los instrumentos de los que ha sido dotado, de la distribución de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, del papel que juegan las instituciones comunitarias en la coordinación y ejecución de las políticas económicas y de las principales limitaciones que, en mi opinión, todavía adolece.

Valga como aclaración general que las referencias que se hacen a la Constitución para Europa, Constitución Europea o Constitución de la Unión Europea (CUE, con estos distintos nombres se le conoce), en tanto ésta no entre en vigor, el término Unión Europea debe ser sustituido por el de Comunidad Europea (Tratado de la Comunidad Europea) que es la que tiene personalidad jurídica y la que actualmente asume las competencias económicas.

2. Concepto y características del modelo

Antes de ofrecer una definición sobre lo que entiendo por el modelo económico de la UE, parece conveniente comenzar exponiendo, aunque sea de manera resumida, los principales antecedentes que han conducido al mismo.

Hasta mediados de los años noventa, o para ser más precisos, hasta la entrada en vigor de la UEM en 1999,

la política económica que se ha practicado en la Comunidad ha corrido a cargo de los Estados miembros sin apenas directrices desde los órganos comunitarios, salvo en asuntos menores. Esta falta de coordinación ha originado que en más de una ocasión se hayan tomado medidas contradictorias entre los Estados.

La crisis económica de los setenta tuvo graves repercusiones sobre la integración europea. De ella los Estados trataron de salir diseñando estrategias propias en lugar de hacerlo de una manera coordinada desde las instituciones comunitarias. Esto les supuso un elevado coste individual y un debilitamiento del proceso de integración, pero la lección fue útil: se tomó conciencia de la necesidad de realizar una mayor coordinación entre las políticas económicas nacionales en el marco de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). El Acta Única Europea (AUE), de 1987, respondió en parte a ese reto al tratar de culminar el mercado común, iniciar la cohesión económica y ampliar las competencias comunitarias a nuevas políticas y profundizar en las ya atribuidas. El Tratado de la Unión Europea (TUE) de Maastricht, de 1993, siguió en esa línea y añadió una nueva fase al proceso de integración económica: la Unión Económica y Monetaria (UEM) que ha obligado a seguir programas de ajuste macroeconómico con el objeto de dar cumplimiento a los criterios nominales de convergencia previstos por el citado Tratado.

Con el paso del tiempo y la profundización en el proceso de integración, se ha ido conformando un modelo económico que si bien en los tratados originarios no era muy explícito, sí comenzaba a vislumbrarse su orientación. Así, en el artículo 2, del Tratado constitutivo de la extinta Comunidad Económica Europea (CEE), se decía que la Comunidad tendría por misión promover un desarrollo armonioso del conjunto de su actividad económica, un crecimiento continuo y equilibrado y una elevación del nivel de vida de la misma. No obstante estos antecedentes, es en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) revisado en Maastricht (y posteriormente por los tratados de Ámsterdam y Niza) cuando se ofrece un perfil bastante acabado del modelo económico, como

puede apreciarse tomando en consideración varios de sus artículos. Sirvan, a modo de ejemplo, los tres siguientes:

El artículo 2 del TCE determina que: *«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y de la realización de las políticas y acciones comunes (...), 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 nivel de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de la mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros».*

El artículo 4 del TCE, en su apartado 1, establece que para lograr los fines previstos por el artículo 2 antes citado, la política económica de la Comunidad y de los Estados miembros, habrá de *coordinarse* y de llevarse a cabo de conformidad con el principio de una economía abierta y de libre competencia que favorezca —añade el artículo 98 del TCE— una eficiente asignación de los recursos. Del mismo modo, el apartado 3 del citado artículo 4 especifica que *«... las acciones en política económica de los Estados miembros y de la Comunidad implicarán el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable».*

Finalmente, el artículo 99.1 del TCE establece que *«Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 98».* Dicha coordinación se realizará en el marco las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE) de la forma que se expondrá más adelante.

Fue a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea de Maastricht cuando la política económica en el seno de la UE comenzó a cambiar de manera

considerable respecto del pasado, ya que los Estados miembros hubieron de iniciar programas de convergencia conducentes a la consecución de la UEM. La consolidación del modelo económico, en el sentido de asunción de mayores competencias por parte de las instituciones comunitarias, así como la necesidad de mayor coordinación de toda la política económica (nacional y comunitaria), va a tener lugar a partir de 1999 con la entrada en vigor de la UEM.

Sin introducir grandes novedades, la Constitución de la Unión Europea (CUE) es bastante ambiciosa en sus objetivos. Éstos se contienen en el artículo I.3 de la misma y son los siguientes:

«1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada.

3. La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre

los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

5. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en la Constitución.»

Para alcanzar los fines antes enunciados, la acción de los Estados miembros y de la Unión se hará a través de una política económica que se basará en los siguientes instrumentos (artículo III-177 de la CUE):

— Coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros

— Mercado interior (libre circulación de bienes y factores) en régimen de concurrencia

— UEM, que implicará una moneda única (el euro) y la definición y aplicación de una política monetaria y cambiaria únicas, que tendrán por objetivos básicos mantener la estabilidad de precios y apoyar a la política económica general de la Unión.

— Otras políticas y acciones de la Unión.

La CUE no ofrece, en general, grandes novedades en materia económica respecto de lo previsto por el TCE. Esta es una de las mayores críticas que se le hace porque se ha perdido una gran oportunidad de haber realizado avances que son de todo punto necesarios y que serán mucho más difíciles de llevar a cabo en un futuro. En buena parte la CUE recoge casi textualmente lo ya previsto por el TCE aunque, naturalmente, realizando en muchos casos una considerable síntesis. Las principales novedades económicas contenidas en la CUE pueden sintetizarse en las siguientes:

- En primer lugar, introduce el concepto de *mercado único* haciéndolo equivaler a mercado común o interior más la unión económica y monetaria. Esto es, el mercado único se concibe como un elemento económico totalizador del proceso de integración al adicionar a la acepción mercado interior (que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento efectivo en el territorio de la Unión de

las cuatro libertades económicas —de bienes, personas, servicios y capitales— en un contexto de libre competencia), la moneda única.

- En segundo lugar, la CUE también introduce la noción de *economía social de mercado* para significar que el modelo económico comunitario no se limita a garantizar el funcionamiento del mercado único en un régimen de competencia, sino que aspira, además, a que exista una fuerte presencia del sector público en la actividad económica, sobre todo la que tiene fines consuntivos y redistributivos, para dar cumplimiento a los objetivos de la Unión de lograr un alto nivel de empleo, de protección y mejora del medio ambiente y de fomento de la justicia y la protección social.

- En tercer lugar, la CUE añade, o más propiamente explícita, que la cohesión económica y social es también *territorial* precisando un aspecto que estaba presente desde los inicios de la política de cohesión: su base geográfica, ya sea de ámbito estatal, regional o local.

- Finalmente, la UE debe proyectar sus valores al exterior contribuyendo con ello al desarrollo sostenible del planeta, a la erradicación de la pobreza y a un comercio internacional más libre y equilibrado.

Tomando en consideración los aspectos antes citados, el modelo económico de la UE puede ser definido de la forma siguiente: una *economía social de mercado basada en la libre competencia, descentralizada y abierta al exterior, concertada entre los Estados miembros y la Unión que, operando a través de precios estables, finanzas públicas y balanza de pagos saneadas, aspira a un crecimiento económico equilibrado y sostenible, a un elevado nivel de empleo, de protección social y de cohesión económica y social.*

En el corto plazo, la política económica de la Unión Europea persigue un crecimiento económico que sea compatible con el buen funcionamiento del mercado único; ello requiere que exista estabilidad en los precios, que se mantenga saneado el presupuesto del sector público (el de las Administraciones públicas de los Estados puesto que el presupuesto de la UE legalmente no pue-

de tener déficit) y equilibradas las cuentas del exterior (un saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos tendente a cero). En el largo plazo, los objetivos comunitarios aspiran a un crecimiento duradero, no inflacionista y creador de empleo que se inscriba en un marco de desarrollo sostenible, de elevada protección social y de una progresiva cohesión económica y social².

En definitiva, el crecimiento económico, que es uno de los grandes objetivos de la política económica de la UE, ha de ser, por normativa comunitaria, ordenado: *un crecimiento equilibrado y no inflacionista*. Respetando la legalidad comunitaria, la UE no puede crecer a cualquier precio sino en el contexto que permita un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Unión; también procurará el pleno empleo y el progreso social mediante una economía social de mercado que sea altamente competitiva y abierta al exterior, así como el fomento de la cohesión económica, social y territorial.

3. Delimitación de competencias económicas entre la UE y los Estados miembros

A lo largo del proceso de construcción europea, las instituciones comunitarias han ido asumiendo de forma progresiva una serie de competencias de manera que ya gestionan, bien sea con carácter exclusivo o compartido con los Estados miembros, una buena parte de las que podemos calificar de principales políticas económicas, particularmente las que mayores incidencias tienen en el corto plazo. Entre las que actualmente dependen en exclusiva de la CE están las siguientes: las relacionadas con el mercado interior (libre circulación de bienes, capitales y servicios); las políticas arancelaria, comercial, competencia, etcétera—; las derivadas de la UEM (políticas monetaria y cambiaria) y otras de carác-

ter sectorial (como son los casos de las políticas agraria y pesquera). La CE también comparte con los Estados miembros otra serie de competencias —sujetas a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad— entre las que figuran la libre circulación de las personas, transportes (terrestres, aéreo y marítimo); las de cohesión económica y social; investigación y desarrollo tecnológico; salud pública y protección del consumidor; medio ambiente y cooperación al desarrollo. El resto de las competencias no mencionadas, son de ámbito estatal con independencia de que existan acciones comunitarias (intervenciones de apoyo) que tienen por objeto impulsar determinadas políticas como son los casos del empleo, educación, cultura y formación profesional.

La distribución de competencias entre los ámbitos comunitario y estatal que establece el Tratado de la Comunidad Europea (TCE), es ciertamente confusa. De ahí que una de las razones —por supuesto que no es la única— que justifican la necesidad de una Constitución de la Unión Europea sea precisamente la de delimitar de la forma más nítidamente que sea posible, el campo competencial que corresponde a cada uno de estos ámbitos.

La cuestión de las competencias se aborda en el Título III de la Parte I de la CUE. El artículo I-11 señala al respecto que las competencias que corresponden a la Unión se rigen por el principio de *atribución* y su ejercicio, por los de *subsidiariedad* y de *proporcionalidad*. Según el principio de atribución, las competencias que corresponden a la Unión no provienen de la creación «*ex novo*» de la Constitución sino de las transferencias que realizan los Estados miembros que son quienes expresa y explícitamente las *atribuyen* —ceden— a la Unión y lo hacen a través de Constitución. El artículo I-11.2, dispone que «*En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros*».

La distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros que hace la CUE, las clasifica en dos

² Para un análisis en profundidad sobre la cohesión económica y social, véase el Informe de la Comisión dirigido por Michel BARNIER, «Sustainable growth and competitiveness for all. Financial Perspective post 2006», Comisión de las Comunidades Europeas, julio 2003.

grandes grupos: las *exclusivas* (de la Unión) y las *no exclusivas*; y estas últimas se subdividen en *compartidas*, de *apoyo* y *específicas*. Las competencias que no le sean atribuidas por los Estados a la Unión y que no se mencionen expresamente en la Constitución, corresponderán por entero, como queda dicho, a los Estados miembros.

La Unión tendrá *competencias exclusivas* (artículo I-12.1 de la CUE) en un ámbito determinado cuando sólo ésta pueda legislar en el mismo y adoptar actos jurídicamente vinculantes; los Estados miembros sólo podrán hacerlo en este ámbito si son autorizados por la Unión. El artículo I-13 de la CUE, prevé que la Unión tenga competencias exclusivas en los siguientes ámbitos: unión aduanera; normas sobre competencia; política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; conservación de los recursos biológicos marinos y política comercial común. También dispondrá la Unión de competencia exclusiva para la celebración de acuerdos internacionales cuando esté previsto en un acto legislativo de la misma, cuando sea necesario para ejercer su competencia en el ámbito interno o cuando afecte a un acto interno de la Unión.

La primera categoría de las competencias no exclusivas de la Unión, son las llamadas competencias *compartidas* (entre la Unión y los Estados miembros) también conocidas como *concurrentes*. Tales competencias permiten a ambas instancias tener potestad para legislar o adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito (artículo I-12.2 de la CUE). En el ejercicio de estas competencias podemos distinguir dos supuestos: el que otorga derecho preferente de ejercicio a la Unión frente a los Estados y el que les concede igualdad de trato.

El primero de los casos viene recogido por el artículo I-12.2 de la CUE que establece que los Estados miembros podrán hacer uso de su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de hacerlo. De forma que puede decirse que este grupo de competencias compartidas se convierten de hecho en exclusivas de la Unión si ésta ejerci-

ta su derecho preferente de legislar o adoptar actos vinculantes. Y esto se justifica en virtud de dos principios: el primero, el de primacía del derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros; y el segundo, el de garantía por parte de los Estados en la ejecución de las obligaciones derivadas de la Constitución. A este supuesto corresponden las siguientes competencias (artículo I-14.2 de la CUE): mercado interior; política social (en los aspectos definidos en la Parte III); cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca (con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos); medio ambiente; protección de los consumidores; transportes; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia y en los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública (en los aspectos definidos en la Parte III).

El segundo supuesto de competencias concurrentes es el que permite tanto a la Unión, como a los Estados su ejercicio de manera simultánea y en igualdad de condiciones. A esta categoría de competencias corresponden los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio. Según el artículo 1.14.3 de la CUE, en estos tres ámbitos, «... la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya». De hecho la competencia comunitaria se asimila en este segundo supuesto a las acciones de apoyo a las que nos referimos después.

El ejercicio de las competencias compartidas, con independencia de quien las realice —la Unión o los Estados—, está sujeto (como ya ocurre desde su aprobación por el Tratado de la UE de Maastricht), a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. En virtud del primero de los principios, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida se puedan alcanzar de manera más adecuada por la actuación de ésta que por los Estados —en sus diferentes niveles central, regional o local—. Y, según el principio de proporcionalidad (que es de aplicación ge-

neral a todas las competencias que asuma la Unión, y no sólo a las compartidas), las acciones comunitarias, tanto en su forma como en su contenido, no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.

Las competencias de *apoyo o complementarias*³, constituyen la segunda de las categorías de competencias no exclusivas de la Unión. En este caso, la competencia legislativa corresponde a los Estados, limitando la Unión su papel a apoyar o complementar la acción de aquéllos. Se contienen en el artículo I-17 de la CUE y son las siguientes: protección y mejora de la salud humana; industria; cultura; turismo; educación, juventud, deporte y formación profesional; protección civil y cooperación administrativa.

La última de las categorías de competencias no exclusivas de la Unión, es la que voy a denominar *específicas* o de *coordinación*. En la clasificación de competencias que realiza la CUE en el artículo I-12 no se dice expresamente si se trata de competencias compartidas o de apoyo, pero, según entiendo, la capacidad de legislar corresponde a los Estados y la Unión limita la suya al establecimiento de normas generales de definición y coordinación⁴; es decir, en las competencias especifi-

cas, la Unión realiza la función de coordinación entre los Estados miembros y también establece las normas de carácter general. El artículo I-12 de la CUE prevé dos supuestos de competencias de coordinación: por una parte, las políticas económicas y de empleo (artículo I-12.3) y por otra, la definición y aplicación de la política exterior y de seguridad común (PESC) (artículo I-12.4).

Prescindiendo de la PESC cuyo estudio no corresponde aquí y centrándonos en las competencias de coordinación de carácter económico, la CUE contempla un mecanismo (ya contenido en el TCE) que trata de asegurar la coordinación de todas las políticas económicas que dimanen de los Estados miembros. El artículo I-12.3 de la CUE establece al respecto que: «*Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según la modalidades establecidas en la Parte III, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia*». Dicha coordinación se producirá en el seno de la Unión correspondiendo la misma al Consejo de Ministros que es el encargado de adoptar las orientaciones generales relacionadas con tales políticas.

Es necesario que esta coordinación se haga con la mayor precisión posible con el fin de evitar problemas entre los Estados que están en la Eurozona y los que no lo están, situación que se complica aún más con la última ampliación a diez nuevos Estados miembros puesto que, actualmente, el número de Estados al margen del Eurosistema supera al que pertenecen al mismo. En tal sentido el artículo I-15 de la CUE prevé la aplicación de disposiciones particulares a los Estados miembros que formen parte de la UEM.

Como veremos con mayor detalle más adelante, la competencia de coordinación se concreta, fundamentalmente, en las directrices que anualmente adopta la Unión conocidas como Grandes Orientaciones de la Política Económica (GOPE) que tienen por finalidad la coordinación de las políticas económicas de la Unión y de los Estados miembros con el objeto de posibilitar el buen funcionamiento de la UEM.

³ La CUE también las denomina de coordinación, denominación que en mi opinión es equívoca puesto que entiendo que la función de la Unión en las competencias de coordinación (que nosotros incluimos en una categoría específica de competencias) es precisamente la de coordinar políticas estatales y no la de apoyar o complementar las recogidas en el artículo I-17 de la CUE.

⁴ Actores directos en el proyecto constitucional señalan que debido a su especificidad —de naturaleza y de procedimiento— la competencia de coordinación de este grupo de políticas no son asimilables a ninguna de las tres categorías de competencias antes citadas. BORRELL, J.; CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D., «Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Constitución», Real Instituto Elcano, 2003, página 67. Cosa diferente defiende Díez-Hochleitner que más bien se inclina por incluir este tipo de competencias entre las contempladas por el artículo I-17 y no dedicarles un artículo separado (el I-15). Díez-Hochleitner, J., «El sistema competencial de la Unión Europea en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea», en ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.), «El Proyecto de nueva Constitución Europea: balance de los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa», Tirant lo Blanch - Fundació Carles Pi i Sunyer - Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia, 2004, página 241.

La CUE también contempla —recogiendo una vez más lo ya regulado por el TCE— una *cláusula de flexibilidad* (artículo I-17), en virtud de la cual cuando resulte necesario una acción de la Unión para lograr algunos de los objetivos de la Constitución, sin que se haya previsto expresamente los poderes de actuación necesarios, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, tomará las disposiciones apropiadas. El objetivo que se pretende con dicha cláusula es introducir cierta flexibilidad en el marco competencial, sin que ello implique una puerta falsa que permita ampliar las competencias de la Unión; de ahí que la cláusula de flexibilidad sólo pueda utilizarse para realizar acciones no previstas expresamente por la Constitución.

4. Gestión y coordinación de las políticas macroeconómicas en la Unión Europea

Como hemos visto, anteriormente, las políticas económicas de la Unión Europea se articulan a dos niveles: el comunitario y el estatal. Al primero de ellos corresponden las competencias que con carácter exclusivo tiene la UE, como son los casos de las políticas monetaria y la cambiaria (de los Estados que se han integrado en la UEM). Al segundo plano, al nacional, corresponden las competencias que dependen de los Estados tanto los que están en la UEM, como los que no lo están.

Una buena parte de las políticas económicas son responsabilidad de los Estados miembros aun cuando en algunas de ellas, como sucede con la presupuestaria, exista un fuerte condicionamiento debido al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. No cabe duda de que en la medida en que se produzcan divergencias en la aplicación de las políticas económicas entre los Estados, o bien la evolución económica amenace inflación, esto influirá negativamente en la situación monetaria del Euro-sistema. Por ello se justifica que exista una coordinación y una supervisión por parte de la Unión de las políticas económicas que dependan de los Estados, estén o no en la UEM, ya que la interdependencia económica y monetaria entre los Estados del Eurosistema con los res-

tantes de la UE, es muy elevada debido a que todos ellos participan en el mercado común⁵.

Tal y como prevé el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, no todos los Estados miembros de la Unión Europea, habrían de formar parte obligatoriamente de la UEM: algunos podían autoexcluirse en virtud de la cláusula *opting out* prevista por el propio Tratado y que inicialmente era de aplicación a dos de ellos: Dinamarca y Reino Unido; el resto de los Estados sí venían obligados al examen de convergencia, aunque no serían admitidos en la misma si no cumplían los requisitos exigidos, como sucedió con Grecia y Suecia⁶.

Como resultado del examen de convergencia que tuvo lugar en 1998, entraron en la UEM 11 de los 15 Estados miembros que entonces tenía la UE, y en el año 2001 lo hizo Grecia. De forma que de los 15 socios de la UE (antes de la ampliación a 10 nuevos Estados en mayo de 2004), tres no lo son todavía de la UEM: Dinamarca, Reino Unido y Suecia⁷; y no lo son por propia voluntad puesto que han cumplido y continúan cumpliendo los requisitos de convergencia nominal que son exigibles para formar parte de la misma pero han preferido mantener la independencia de sus bancos centrales y dos de ellos —Reino Unido y Suecia— tampoco se han integrado en el SME-2.

Debido a la existencia de Estados *in* y Estados *out* en la UEM, se produce una importante asimetría en el proceso de toma de decisiones de las políticas macroeconómicas de la Unión: mientras que las competencias en

⁵ Véase la Resolución del Consejo Europeo, de 13 de diciembre de 1997, sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la UEM y sobre los artículos 109 y 109 B del Tratado CE; Luxemburgo, 13 de diciembre de 1998. DO C 35, 2-2-1998.

⁶ Suecia también cumplía los criterios establecidos y estaba obligada a pasar el examen de convergencia. Sin embargo, al no haber incorporado la corona al mecanismo de cambios SME, al menos en los dos años precedentes a los del examen de convergencia, y no haber adaptado la legislación de su banco central a las futuras exigencias del Banco Central Europeo, quedaba automáticamente excluida de la UEM, como era su deseo.

⁷ Técnicamente se denominan «Estados miembros acogidos a una excepción» debido a que el Consejo no ha decidido que cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro.

política monetaria y cambiaria de los Estados miembros del Eurosistema han pasado a depender en exclusiva de la UE, los Estados no miembros de la UEM continúan conservando sus competencias nacionales en ambas políticas.

Un problema añadido es el relativo a los diez nuevos Estados que han entrado en la UE en mayo de 2004. Tales Estados vienen obligados a asumir la UEM por ser ésta parte del acervo común (*acquis communautaire*) pero no lo harán de manera inmediata aunque sí están obligados a realizar una política de convergencia que contribuya al mantenimiento de la estabilidad de la política macroeconómica común. Por consiguiente, si bien la adhesión de nuevos miembros a la UE implica la aceptación de la UEM, el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal no es una condición previa para su acceso a la moneda única sino que se requiere, incluso con primacía a la convergencia nominal, que exista un alto grado de convergencia real. En tanto se incorporen a la UEM, dichos Estados deben respetar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y también renunciar a la financiación por parte de sus respectivos bancos centrales de los déficit presupuestarios que generen. Su política monetaria será autónoma pero sus bancos centrales deberán ser independientes y procurar la estabilidad de precios. La política cambiaria también será considerada una cuestión de interés común y dichos Estados deberán estar en condiciones de poder participar en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario 2.

En resumen, desde el punto de vista macroeconómico, en la gestión de las competencias comunitarias atribuidas en exclusiva a la UE, debe distinguirse entre los Estados de la Eurozona y el resto; adicionalmente, todos los Estados —están o no en el Eurosistema— conservan una serie de competencias muy importantes que es necesario coordinar para no poner en peligro la UEM ni los demás objetivos de la UE.

El apartado 1 del artículo III-179 de la CUE establece que los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo. La necesidad de

coordinación del conjunto de las políticas económicas en el marco de la UE parece obvia; y esta cuestión se ha tratado de resolver de manera pragmática por los Estados alcanzando acuerdos de actuación conjunta siempre que ha sido necesario; no obstante, ello no evita que se produzcan ciertos solapamientos en determinados casos ni que el grado de control y obligatoriedad sean los mismos en todos los supuestos⁸.

La coordinación de la política económica de la UE —y más en particular del Eurosistema— trata de conjugar los dos planos de competencias: el comunitario y el nacional. En el nivel comunitario, en el que la UE asume la responsabilidad exclusiva sobre las políticas monetaria y cambiaria, las instituciones competentes son el Banco Central Europeo, que se ocupa de la conducción de la política monetaria, y el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin), que hace lo propio con la política cambiaria⁹. En el plano nacional, son los Estados miembros

⁸ En el inicio de la tercera fase de la UEM (1999) fue creado el Comité Económico y Financiero (CEF) que vino a sustituir al Comité Monetario que existía con anterioridad, órgano de carácter consultivo que tenía por finalidad promover la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros para garantizar el funcionamiento del mercado interior. El CEF, según establece el artículo 114.2 del TCE, es un organismo auxiliar del Consejo y de la Comisión que está compuesto por dos representantes de la Comisión, dos del BCE, y dos de cada Estado miembro, incluidos los que no están en la Eurozona. Entre las funciones que tiene encomendadas están las de emitir dictámenes para el Consejo y la Comisión, bien a petición de estas instituciones o bien del propio CEF; seguir la situación económica de los Estados miembros y de la Comunidad e informar, al Consejo y a la Comisión, sobre las relaciones con terceros países y con instituciones internacionales; examinar el funcionamiento de los movimientos de capitales y libertad de pagos en el interior de la Unión y la supervisión monetaria y financiera y el sistema general de pagos de los Estados miembros acogidos a una excepción de la que informará, regularmente, a la Comisión.

El CEF ha pasado a ser el centro de la coordinación de políticas económicas en la UEM y el foro de diálogo entre el Ecofin y el BCE y, en general, entre todos los protagonistas de la política económica de la UE.

⁹ Según establece el artículo 111 del TCE, los acuerdos sobre el sistema de cambios y las orientaciones generales para la política cambiaria son competencia del Consejo-Ecofin (sólo pueden votar los Estados participantes en la UEM). En concreto, el primer párrafo del apartado 1 del artículo 111 del TCE dice que «... el Consejo, por unanimidad, sobre la base de una recomendación del BCE o de la Comisión y previa consulta al BCE con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de estabilidad de precios, podrá, previa

los que tienen responsabilidades directas sobre las políticas presupuestaria, de reformas estructurales, de empleo, de salarios, etcétera, que, para hacerlas compatibles con el conjunto de las políticas económicas de la UE, han de seguir las GOPE (Grandes Orientaciones de la Política Económica) y someterse, en cada uno de estos ámbitos, a un proceso de supervisión multilateral.

Como se dijo anteriormente, la CUE especifica de manera clara en su artículo I-15 que los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo en la Unión, competencia que se le atribuye al Consejo de Ministros que es el encargado de adoptar las medidas correspondientes. Si bien dicha coordinación afecta a todos los Estados miembros se aplicarán *disposiciones particulares* a los que formen parte de la Eurozona.

5. Las Grandes Orientaciones de la Política Económica (GOPE) y los procesos de supervisión multilateral

Debe distinguirse entre las Grandes Orientaciones de la Política Económica (GOPE) y los procesos de supervisión multilateral. Las primeras proporcionan a las instancias de la Unión orientaciones tendentes a garantizar la coherencia de las políticas económicas aplicadas en sus distintos ámbitos tanto a nivel de la Unión, como de los Estados. Por su parte, los procesos se concretan en procedimientos de supervisión multilateral por parte del Consejo de Ministros sobre una serie de ámbitos económicos de competencia estatal cuyo control es absolutamente necesario para el correcto funcionamiento de la UEM. La supervisión multilateral que realiza el Ecofin sobre cada uno de los procesos (control presupuestario, empleo, reformas estructurales y diálogo macroeconómico) pretende verificar si su funcionamiento está de acuerdo con lo establecido por las GOPE.

consulta al Parlamento Europeo y con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 3, con las modalidades de negociación allí mencionadas, celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para el ecu en relación con las monedas no comunitarias».

Las Grandes Orientaciones de la Política Económica (GOPE) son directrices anuales de política económica que emanan de las instituciones comunitarias y que tienen carácter general para la Unión y específicas para cada uno de los Estados miembros. Dichas Orientaciones reflejan los objetivos que se desean alcanzar, así como las recomendaciones que para su consecución han de seguir los Estados miembros y la Unión.

El procedimiento que se sigue en la formulación y establecimiento de las GOPE viene establecido por el artículo III-179 de la CUE que reproduce casi de manera textual el artículo 99.2 del TCE. En virtud del mismo, a la Comisión le compete elaborar anualmente una *recomendación* sobre la política económica que han de seguir los Estados miembros y la Unión que elevará al Consejo de Ministros-Ecofin. Éste, tomando en consideración la recomendación de la Comisión, elaborará un *proyecto* de orientaciones generales por el que habrán de conducirse las políticas económicas estatales y comunitarias, que es conocido como *Grandes Orientaciones de Política Económica* (GOPE). Una vez aprobadas las GOPE por el Ecofin (por mayoría cualificada), éste presentará un *informe* al Consejo Europeo, el cual, tomando como base dicho informe, establecerá unas *conclusiones* sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Finalmente, el Ecofin, teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo, adoptará (también por mayoría cualificada) una *recomendación* en la que se establecerá dichas orientaciones generales y de la cual informará al PE.

El Consejo de ministros (Ecofin), tomando en consideración los informes que elabore la Comisión, habrá de supervisar y evaluar la evolución económica seguida por la Unión y los Estados, así como la coherencia entre las políticas económicas aplicadas y las directrices establecidas por las GOPE (artículo III-179.3 de la CUE y artículo 99.3 del TCE)¹⁰.

¹⁰ No tiene mucho sentido que esta función de supervisión la realice el Consejo en lugar de hacerlo la Comisión, ya que ésta lo haría con mayor

Para poder llevar a cabo esta supervisión multilateral, los Estados miembros tienen la obligación de informar a la Comisión sobre todas y cada una de las medidas relevantes que hayan adoptado en relación con su política económica. Y también vienen obligados a tomar las medidas apropiadas que aseguren el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las GOPE o las que resulten de los actos de las instituciones de la Unión. En otras palabras, los Estados miembros se abstendrán de aplicar políticas económicas que sean contradictorias con las GOPE, que pongan en peligro el correcto funcionamiento de la UEM o que sean contrarias a los fines previstos por la CUE. El Consejo de ministros, por mayoría cualificada y sobre la base de una *recomendación* de la Comisión, podrá formular las *recomendaciones* que estime necesarias al Estado miembro que haya incumplido con sus obligaciones.

Los procesos y la supervisión multilateral

Las instituciones comunitarias coordinan y supervisan cuatro grandes grupos de políticas económicas cuyas competencias son nacionales: déficit presupuestario y endeudamiento (Pacto de Estabilidad y Crecimiento), mercado de trabajo e instrumentos de creación de empleo (Proceso de Luxemburgo), reformas estructurales (Proceso de Cardiff) y diálogo macroeconómico (Proceso de Colonia). La coordinación se extiende a todos los ámbitos con el fin de lograr un entorno macroeconómico estable, lo cual requiere que los mercados funcionen correctamente anticipándose a las actuaciones que puedan poner en riesgo la UEM¹¹.

El grado e intensidad de la supervisión, así como la forma que ésta adopte, varían considerablemente entre

los procesos. Así, por ejemplo, mientras que en el diálogo macroeconómico (Pacto de Colonia) la coordinación se limita básicamente a un intercambio de información entre las partes (instituciones comunitarias, patronales y sindicatos), en el caso de la política presupuestaria (marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), la supervisión adopta una regulación precisa cuya transgresión puede desembocar en sanciones para los Estados que incumplan dicho Pacto.

A continuación paso a considerar, de manera muy resumida, cada uno de los ámbitos antes citados.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Para que la UEM pueda funcionar adecuadamente tiene que tener garantizado un entorno macroeconómico estable: la tasa de inflación ha de ser reducida y también tienen que estar saneadas las finanzas públicas, con el objeto de que los tipos de interés se mantengan a un nivel relativamente bajo y puedan incidir, positivamente, sobre la economía real fomentando la inversión y la creación de empleo.

Por lo que atañe a la política presupuestaria, los Estados que han accedido a la UEM (también conocidos como *Estados miembros participantes*) tienen la obligación de presentar anualmente un programa denominado de *estabilidad y crecimiento* en el que aparezcan especificados los objetivos presupuestarios a medio plazo, así como los porcentajes de endeudamiento previstos¹².

autoridad e independencia que el Consejo que actúa como juez y parte, puesto que unos Estados se encargan de vigilar a otros y las medidas que se tomen contra alguno mañana pueden volverse en contra.

¹¹ Véase el ya citado trabajo de Gloria HERNÁNDEZ GARCÍA y Francisco J. GARZÓN MORALES, «Coordinación de políticas económicas en la UEM».

¹² Los Estados que no forman parte de la UEM quedan al margen del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero están obligados a presentar anualmente al Consejo y a la Comisión un programa de convergencia de efectos similares, puesto que continúan manteniéndose los criterios previstos por el Tratado de Maastricht. Esta obligación se realiza a los efectos de la supervisión multilateral periódica que prevé el artículo 103 del TCE. Dichos programas de convergencia habrán de ser consistentes con la estabilidad de precios y con el crecimiento sostenible y habrán de contar con información sobre las variables relacionadas con la situación presupuestaria (déficit y endeudamiento) y su trayectoria de ajuste para alcanzar el objetivo de convergencia. Igualmente, informarán de los objetivos de política monetaria previstos a medio plazo y su relación con la estabilidad de precios y el tipo de cambio; de la evolución esperada de las variables económicas que sean relevantes para el programa de

En otras palabras, los Estados miembros del Eurosistema tienen que continuar preocupándose por no superar los límites de lo que se conoce como *déficit excesivo*; esto es, continuar cumpliendo de manera permanente con los criterios presupuestarios que se establecieron para acceder a la UEM.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue propuesto por Alemania en parte debido a la desconfianza que le merecían los Estados del Sur de la UE en el control de sus déficit presupuestarios. Se trata de un pacto (de estabilidad y de crecimiento) entre los Estados que en su momento accediesen a la UEM comprometiéndose a no alterar o interferir en los requisitos previstos para la tercera fase de la UEM. Su elaboración fue solicitada por el Consejo Europeo de Dublín, en su reunión de diciembre de 1996, y se sustenta, básicamente, sobre dos Reglamentos: uno relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y otro sobre la clarificación del procedimiento de déficit excesivo¹³.

El primero de los Reglamentos refuerza de manera considerable la función del Consejo y de la Comisión en relación con los programas de convergencia precedentes ya que el Consejo, basándose en una Recomendación de la Comisión, emite un dictamen sobre cada uno de los programas de estabilidad presentados por los Estados de la Eurozona, pudiendo solicitar de los mismos reajustes en sus presupuestos cuando sus objetivos a medio plazo —entendiendo por tal la duración del ciclo económico— se alejen de situaciones próximas a las de equilibrio.

convergencia tales como el gasto público de inversión, el crecimiento del PIB, la evolución del empleo y la inflación, etcétera.

El Consejo vigilará la aplicación de los programas de convergencia basándose en la información aportada por los Estados miembros no participantes en la UEM. Si el Consejo observa que se han producido desviaciones presupuestarias respecto del objetivo previsto, formulará una recomendación al Estado miembro concernido para que, con toda celeridad adopte las medidas correctoras apropiadas.

¹³ Véase el Reglamento (CE) número 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997 y el Reglamento (CE) número 1467/97 del Consejo, también de 7 de julio de 1997, ambos publicados en el DO L 209 de 2 de agosto de 1997.

El segundo de los Reglamentos se ocupa del *procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que todos los Estados miembros de la Eurozona vienen obligados a presentar anualmente al Consejo y la Comisión a efectos de la supervisión multilateral, tiene por finalidad que las finanzas de las Administraciones públicas de los Estados miembros estén saneadas, lo cual exige que no se produzcan en las mismas déficit excesivos y, en caso de producirse, se proceda a su rápida corrección¹⁴. Los valores de referencia que se toman en consideración para determinar el déficit excesivo, son los dos siguientes: por lo que respecta al déficit público —previsto o real— del presupuesto de las Administraciones públicas, el 3 por 100 con relación al PIB a precios de mercado; y en cuanto a la tasa de endeudamiento, el 60 por 100 entre la proporción de la deuda pública no amortizada y el PIB a precios de mercado. Lo que supere ambos términos de referencia será considerado como déficit excesivo¹⁵.

Por el Pacto de Estabilidad, los Estados se comprometen a corregir los déficit excesivos, tan pronto como sea posible, y finalizarán no más tarde del año siguiente al de la identificación del mismo, salvo que concurren circunstancias excepcionales como, por ejemplo, una recesión económica que implique una disminución del PIB en un porcentaje comprendido entre el 0,75 y el 2 por 100 o bien surja alguna catástrofe nacional.

En el supuesto de que un Estado miembro haya incurrido en déficit excesivo y no haya tomado medidas para corregirlo, el Consejo podrá imponerle sanciones que inicialmente consistirán en un depósito sin intereses. Si se ha superado el límite del 3 por 100 del déficit presupues-

¹⁴ La ejecución y el control del Pacto de Estabilidad se ha mejorado considerablemente a partir del ejercicio de 2001 con la adopción de un nuevo código sobre el contenido de los programas que deben presentar los Estados miembros de la zona del euro ya que permite su mejor comparación entre sí. Véase COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. «La zona del euro en la economía mundial —balance de los tres primeros años». COM(2002) 332 final. Bruselas, 19-6-2002.

¹⁵ El TUE contempla la posibilidad de superar el límite del 60 por 100 siempre que la tendencia sea hacia la reducción de dicho porcentaje.

tario sobre el PIB, el importe del primer depósito será del 0,2 por 100 del PIB más un componente variable igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, expresado en porcentaje del PIB del año anterior, y el valor de referencia del 3 por 100 del PIB. Anualmente el Consejo valorará si el Estado miembro ha tomado medidas efectivas para atajar el mencionado déficit, y de no haberlo hecho agravará las sanciones con otro depósito adicional igual a la décima parte de la diferencia entre el déficit, como porcentaje del PIB en el año anterior, y el 3 por 100 del valor de referencia del PIB¹⁶. Dos años después de haberse tomado la decisión de exigir el primer depósito sin que el Estado haya corregido el déficit, el Consejo convertirá el depósito en multa, sanción que no será devuelta al Estado una vez haya corregido la situación y derogada la decisión que la motivó¹⁷.

Por lo que atañe al endeudamiento es evidente que el control del déficit presupuestario también lleva al control de aquél cuyo límite se sitúa en el ya mencionado 60 por 100 del PIB (idéntico al criterio exigido para la convergencia).

No obstante, los valores de referencia antes mencionados, se pueden recomendar situaciones más estrictas como ocurre, por ejemplo, con el ejercicio de 2002 que las GOPE consideran que a medio plazo —en torno al 2004— el saldo presupuestario debe aproximarse al equilibrio e incluso que se produzca superávit con el objeto de disponer de recursos suficientes para estimular la economía¹⁸.

El cumplimiento del Pacto de Estabilidad por los Estados miembros es desigual. En general, existe la conciencia de que debe cumplirse para que la UEM funcione correctamente y de hecho algunos países han realizado esfuerzos importantes en este sentido. Otros, en cambio, han llevado a cabo políticas presupuestarias más laxas que han superado el listón del 3 por 100 de déficit sobre el PIB, como han sido los casos de Irlanda y Portugal y que han tenido que rectificar debido a la aplicación de las sanciones previstas por el Pacto. Por su parte, Alemania y Francia, que también se han excedido en sus respectivos déficit presupuestarios, han podido evitar la aplicación de las sanciones previstas por el Pacto al haber obtenido los votos suficientes en el Ecofin, dejando en mal lugar a la Comisión y congelando un Pacto que ellos mismos habían forzado a realizar en 1997¹⁹.

El Proceso de Luxemburgo

La política de empleo es también de competencia nacional. En el Tratado de la Unión de Ámsterdam, a propuesta de Francia, se introdujo un mecanismo consistente en una estrategia coordinada entre la Comunidad y los Estados miembros con el objetivo de potenciar

sobre Orientaciones Generales de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad. Sevilla, 21 de junio de 2002.

¹⁹ Alemania y Francia han superado el límite del 3 por 100 de déficit presupuestario en los ejercicios 2002 y 2003 (4,2 por 100 en ambos casos) y está previsto que también lo superen en el ejercicio presupuestario de 2004. La recomendación de la Comisión Europea fue que el mencionado déficit se redujera, en el caso de Alemania, en un 0,8 por 100 del PIB en el 2004 y un 0,5 en el 2005, y en el de Francia, en un 1 y 0,5 por 100 respectivamente. Adicionalmente, que las cuentas públicas de ambos países se sometieran a vigilancia semestral para seguir el cumplimiento del compromiso. La recomendación del Ecofin —que es la que resultó aprobada— fue reducir el déficit, en el caso de Alemania en un 0,6 y 0,5 por 100 en 2004 y 2005, respectivamente; y en el de Francia, en un 0,8 y 0,6 por 100 en cada uno de los años citados. La votación del Ecofin de la Eurozona se produjo el 25 de noviembre de 2003, obteniendo 40 votos favorables a su propuesta (los de Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal), lo que supuso los 2/3 de los mismos; y 20 votos en contra (los de Austria, España, Holanda y Finlandia), faltando un voto para alcanzar la minoría de bloqueo.

¹⁶ Ninguno de los depósitos individuales podrá superar el límite máximo del 0,5 por 100 del PIB.

¹⁷ Los depósitos se abonarán a la Comisión y las multas se repartirán entre los Estados miembros de la Eurozona que no tengan déficit excesivo, y se hará de forma proporcional a la parte alícuota que les corresponda en la suma de los PNB de tales Estados.

¹⁸ Entre las recomendaciones realizadas para 2002 están las de garantizar que las reformas fiscales se financien adecuadamente con el fin de cumplir el compromiso de unas finanzas públicas sanas; evitar políticas fiscales procíclicas; permitir que los estabilizadores automáticos actúen a medida que se inicia la recuperación; garantizar una ejecución rigurosa de sus presupuestos para cumplir los objetivos de los programas de estabilidad, etcétera. Véase al respecto CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2002*

unos mercados laborales que sean capaces de reaccionar rápidamente a la evolución de la economía. A tal efecto se previno que «... los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo...» (artículo 126.2 del TCE recogido también por la CUE en su artículo III-204.2). El papel de la Unión en materia de empleo consistirá en acciones que tengan por finalidad establecer medidas que propicien la cooperación entre los Estados miembros, a través de intercambios de información y buenas prácticas, asesoramiento técnico, promoción de planteamientos innovadores, evaluación de experiencias mediante proyectos piloto, etcétera.

Al formular los criterios de convergencia para conseguir la UEM, el TUE de Maastricht excluyó de los mismos al empleo quedando éste como una variable exógena al modelo; es decir, como una válvula de escape o el precio que había que pagar para conseguir el ajuste de las otras variables macroeconómicas. Con el TUE de Amsterdam las cosas comenzaron a cambiar: los días 20 y 21 de noviembre de 1997 —poco más de un mes después de la firma del Tratado por los representantes estatales— el Consejo Europeo, por primera vez en su historia, celebró en Luxemburgo —de ahí la denominación de Proceso de Luxemburgo— una sesión monográfica sobre empleo y desempleo. A partir de entonces, la estrategia comunitaria en materia de empleo se centra en cuatro grandes líneas de acción: definir las condiciones que favorezcan un crecimiento sostenible, darle prioridad a los programas de investigación y desarrollo tecnológico, modernizar los sistemas de empleo y mejorar las condiciones de vida. La acción comunitaria de apoyo a la política de empleo da carácter prioritario a los siguientes programas: redes transeuropeas, educación y formación, investigación, introducción de tecnologías que sean respetuosas con el medio ambiente y medidas de apoyo a las PYME.

En la adopción de las GOPE se establecen las directrices en materia de empleo. El procedimiento de encaje del empleo en las GOPE y la supervisión del mismo, vie-

ne regulado por el artículo III-206 de la CUE que recoge lo ya previsto por el 128 del TCE. Dicho procedimiento es el siguiente: tomando como base un informe conjunto del Consejo y la Comisión, el Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto. A propuesta de la Comisión, el Consejo, por mayoría cualificada y teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo, previa consulta al PE, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo, elaborará anualmente las orientaciones que los Estados miembros habrán de tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo²⁰.

El Proceso de Cardiff

Si el proceso de Luxemburgo se ocupa del funcionamiento del mercado de trabajo con la finalidad de estimular el empleo, el denominado proceso de Cardiff (nombre que procede del Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998) hace lo propio con las reformas estructurales que sean necesarias en los mercados de bienes, servicios y capitales con el fin de que funcionen adecuadamente.

Las GOPE incluyen una serie de recomendaciones sobre las reformas estructurales que se deben acometer en los citados mercados de bienes, servicios y capitales. Tomando en consideración tales recomendaciones, los Estados formulan las medidas nacionales que van a llevar a cabo y deben presentar a las instituciones comunitarias un resumen de las mismas que es conocido como *Informe de Progreso*.

Uno de los mayores problemas que tiene actualmente la UE reside, precisamente, en las reformas que deben acometerse en el sector de los servicios para estimular la competitividad intracomunitaria y acabar con

²⁰ El artículo III-208 de la CUE (y el artículo 130 TCE) prevé la creación de un *Comité de Empleo* de carácter consultivo con el fin de fomentar la coordinación del empleo entre los Estados miembros.

los residuos de monopolio y de regulación que aún subsisten.

El Proceso de Colonia

El Proceso de Colonia, también conocido como diálogo macroeconómico, deriva de la reunión del Consejo Europeo en esta ciudad alemana en junio de 1999. Su finalidad es la de hacer fluida la comunicación entre las instituciones comunitarias y los agentes sociales, para lo cual se ha previsto la celebración de reuniones a las que asisten representantes del Consejo (Ecofin y de Trabajo y Asuntos sociales), la Comisión, el BCE y agentes sociales en las que se intercambia información y se debaten las cuestiones que más directamente puedan afectar a un crecimiento económico estable (no inflacionista) en la UE, como ocurre concretamente con la evolución de los salarios.

Con la entrada en funcionamiento de la UEM, la relación entre el incremento de los salarios y del empleo se ha hecho más directa que en el pasado, ya que, como señala un reciente informe de la Comisión: «Al no disponer ya de la opción de la devaluación del tipo de cambio, cualquier error substancial en la fijación de salarios se traduciría en última instancia en una pérdida de competitividad, lo que provocaría el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo y un penoso ajuste posterior»²¹. Por ejemplo, si se producen incrementos salariales muy pronunciados habrá repercusiones negativas sobre la inflación lo que, a su vez, pondrá en riesgo el crecimiento y el empleo; y, también, si los salarios reales crecen más que la productividad del trabajo se deteriora la competitividad.

Es evidente, como sostiene la Comisión, que la moneda única, al hacer más transparentes los mercados, facilita las comparaciones de los salarios interprofesional y geográficamente; por ello, una rápida aproxima-

ción de los niveles salariales entre mercados en los que existan importantes diferencias de productividad puede poner en peligro el proceso de convergencia real.

6. La Estrategia de Lisboa: el compromiso por la productividad

Mediante la aplicación de las políticas económicas autónomas de la UE y la coordinación de las estatales, el modelo económico comunitario ha conseguido considerables éxitos en los objetivos de estabilidad macroeconómica (control de la inflación, del déficit del sector público y equilibrio externo) y de cohesión económica y social (básicamente a través de los fondos estructurales) pero, en cambio, no ha logrado igual éxito en el crecimiento económico y en la creación de empleo. El relativo fracaso en conseguir unas tasas razonables de crecimiento del PIB y de empleo en comparación con sus principales competidores, fundamentalmente, con Estados Unidos, se explica por dos razones: la primera, porque la tasa media de ocupación de la UE es bastante inferior a la de este país —y también lo es el número de horas trabajadas—, con lo cual una parte importante de los recursos humanos —principalmente mujeres— con los que cuenta la UE están desaprovechados; la segunda razón que explica la falta de crecimiento y de creación de empleo, obedece a que la productividad del trabajo en la UE es también muy inferior a la de Estados Unidos y ello se debe a la insuficiente aplicación de las nuevas tecnologías, lo que a su vez es consecuencia de la menor proporción en gastos en I+D respecto del PIB en la UE que la realizada por el país americano.

A la vista del diagnóstico anterior, parece obvio que la solución sea la de incrementar la productividad del trabajo en la UE. Para ello, se requiere actuar primordialmente en dos frentes: por una parte, elevar los gastos en investigación y desarrollo, con el fin de que las nuevas tecnologías sean de aplicación plena y generalizada; y por otra, llevar a cabo de una manera coordinada y decidida las reformas estructurales que sean necesarias en el mercado interior —principalmente en el de

²¹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La zona del euro en la economía mundial —balance de los tres primeros años*, COM (2002) 332 final, Bruselas, 19-6-2002.

servicios— y en el de trabajo —para aumentar la tasa de ocupación—²². Éstos son los retos a los que pretende hacer frente la Agenda o Estrategia de Lisboa. Dicha Estrategia consiste en un pacto entre los Estados para incrementar la productividad del trabajo, mediante la aplicación masiva de las nuevas tecnologías y las reformas en los mercados de servicios y del de trabajo para hacer de la UE la economía más competitiva del mundo en el año 2010²³. Así pues, las herramientas básicas para conseguir los objetivos de Lisboa son las inversiones en nuevas tecnologías y las reformas estructurales en el mercado interior, todo ello en un contexto de desarrollo sostenible que permita mantener la cohesión económica y social y la protección social.

La idea que subyace en la Agenda de Lisboa no es nueva. Deben citarse por lo menos dos importantes antecedentes. El primero de ellos fue la puesta en funcionamiento, a mediados de los años ochenta, de los primeros programas comunitarios sobre investigación y desarrollo —poco después el AUE incorporaría la investigación como política comunitaria— que obedecían a la falta de competitividad de la economía comunitaria frente a los Estados Unidos y Japón, a partir de la crisis económica de los setenta; esa falta de competitividad no sólo se debía a la menor atención que, en términos de recursos/PIB, se prestaba a la I+D en la Comunidad Europea en relación con sus competidores, sino también a la fragmentación que presentaba la misma al circunscribirse a ámbitos nacionales sin conexiones entre sí. El segundo —y mucho más importante—, fue el Libro Blanco de la Comisión sobre crecimiento competitividad y empleo de 1993, impulsado

por Delors, que exponía un conjunto de reformas económicas tan avanzadas que entonces parecían utópicas²⁴; en el caso de la política de I+D, se decía que los principales problemas que afectaban a la Comunidad eran de tres órdenes: insuficiencia de recursos, descoordinación entre los programas y mala explotación de los resultados obtenidos²⁵.

A partir de la década de los noventa Estados Unidos inicia otro importante período de crecimiento económico —compatible con los equilibrios macroeconómicos básicos— que tiene como base la aplicación masiva de las nuevas tecnologías. Es lo que se ha dado en llamar nuevo paradigma de la globalización, que ha contribuido a aumentar las diferencias de renta per cápita entre dicho país y la Unión Europea —el PIB per cápita de la UE-15 se situó en torno al 70 por 100 del de Estados Unidos—. Como reacción, pero ya con casi una década de retraso, el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, vuelve a retomar buena parte del programa de reformas contenido en el mencionado *Libro Blanco* de 1993 sobre crecimiento, competitividad y empleo, tratando de impulsar una economía basada en el conocimiento y para lo cual es necesario invertir en infraestructuras y en capital humano y luchar contra la exclusión social. En palabras de la Comisión:

«Para la Unión el verdadero reto de Lisboa reside en canalizar el inmenso potencial de la socie-

²² Las reformas se centran, primordialmente, en la consecución de un mercado europeo de la energía, liberalización del espacio aéreo, introducción de una patente a escala comunitaria, modernizar la política de competencia, etcétera.

²³ La discusión de ese plan y el diseño de sus líneas maestras constituyó el elemento central del Consejo Europeo en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000 y su aprobación, tres meses después (19 y 20 de junio de 2000), en la cumbre celebrada en la también ciudad portuguesa de Santa María da Feira.

²⁴ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, COM (93) 700 final, Bruselas, 5 de diciembre de 1993. La versión consultada es la publicada por el Boletín Económico de ICE (BICE) en los números 2.396, 2.397, 2.399, 2.404, 2.405 y 2.406.

²⁵ Respecto del primero, se señalaba que la Comunidad, conjuntamente con sus Estados, invertía menos en I+D que sus competidores. En cuanto al segundo, que la investigación se desarrollaba en marcos institucionales cerrados y faltos de coordinación entre sí, con lo cual se duplicaban esfuerzos y se obtenían resultados muy magros; esta falta de coordinación era evidente no sólo entre Estados sino dentro de los mismos, entre, por ejemplo, la investigación civil y la de defensa. Finalmente, en el tercer problema detectado, la deficiencia consistía en la escasa capacidad que mostraba la Comunidad para transformar en resultados tangibles para la industria los avances científicos logrados.

dad basado en el conocimiento para ayudarnos a resolver estos problemas. La clave debe ser poner a las personas en el centro de las políticas de la Unión. Esto significa invertir en las personas para aumentar los conocimientos y cualificaciones; establecer la formación continua para que a lo largo de la vida haya oportunidades; garantizar la plena participación en la sociedad; contribuir a que la mano de obra sea más adaptable, y la protección social más sostenible y “activa”, de modo que pueda hacer frente al reto de una población que envejece; y, por último, velar por la igualdad de oportunidades. En una palabra, enriquecer el concepto europeo de servicio público»²⁶.

La diferencia esencial entre la Agenda de Lisboa y los procesos de supervisión multilateral, que hemos resumido en el apartado precedente, consiste en que mientras que con estos últimos se pretende de manera preferente —aunque no exclusiva— que las políticas económicas nacionales no pongan en peligro el funcionamiento de la UEM, la Estrategia de Lisboa tiene una meta a largo plazo: aumentar la productividad para que se incremente el crecimiento económico y el empleo. Si bien el control en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Lisboa no forma parte, en sentido estricto, de los procesos de supervisión multilateral, sí existe un vínculo evidente entre los mismos a través de los programas de reformas estructurales. También, hay un seguimiento preciso y continuado de los logros de Lisboa a través de los correspondientes informes de la Comisión —los conocidos como *The Spring Report*— que son debatidos por el Consejo Europeo y en función de los cuales se decide el orden de las prioridades de los objetivos fijados y de los instrumentos para llevarlos a cabo.

7. Limitaciones del modelo

El modelo económico comunitario, cuyas líneas básicas han sido expuestas anteriormente, cuenta con una experiencia histórica todavía muy corta para sacar conclusiones definitivas. No obstante, en las recientes crisis económicas que han afectado a varios países —de Asia y Latinoamérica, fundamentalmente— ha demostrado su eficacia para hacer frente a las mismas; ello se debe al buen funcionamiento de la UEM y a la estabilidad macroeconómica que ha logrado la Unión Europea, gracias a los instrumentos que controla directamente (caso de las políticas monetarias y cambiarias) o bien de forma indirecta como sucede con la política presupuestaria. En cambio, cuando se trata de reformas estructurales, la Unión carece de instrumentos adecuados para acometer las mismas ya que son políticas cuyas competencias están en manos de los Estados; ello exige una estrecha coordinación entre los Estados, que es justamente uno de los cometidos esenciales de las GOPE.

La evaluación más crítica y fundamentada, que hasta el momento se ha hecho sobre el funcionamiento del modelo económico de la UE, es la contenida en el Informe Sapir²⁷. Dicho Informe pone de manifiesto los considerables avances que se han producido en la Unión en los objetivos de estabilidad y de cohesión, mientras que en crecimiento económico ha habido un relativo fracaso debido, principalmente, a la escasa implantación de las nuevas tecnologías. En opinión de los autores de este Informe, para que el modelo económico comunitario funcione adecuadamente, crecimiento, estabilidad y cohesión económica y social, tienen que caminar juntas.

Desde mi punto de vista, las principales limitaciones de las que adolece el modelo económico de la UE son las dos siguientes: por una parte, la ausencia de una única y verdadera autoridad económica; y por otra, la

²⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Un programa de renovación económica y social para Europa*, Bruselas, 28 de febrero de 2000 página 20.

²⁷ SAPIR, A. (chairman), *An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Comisión de las Comunidades Europeas, julio 2003.

falta de recursos financieros públicos. A ambas paso a referirme a continuación.

La gobernanza económica

La primera de las grandes limitaciones del modelo económico comunitario es de carácter político. Tiene una doble vertiente: por una parte, la carencia de autoridad política supranacional que actúe con una sola voz y un solo voto en los foros económicos internacionales (FMI, OMC, OCDE, etcétera); y por otra la necesidad de suprimir de una vez la regla de la unanimidad del Consejo en todos los actos legislativos que afecten a los aspectos económicos.

El euro se ha convertido desde su creación en la segunda de las monedas más importantes del mundo —tras el dólar de Estados Unidos— y no ha cesado de ganar terreno debido a la confianza en la estabilidad económica de la Eurozona. No obstante este hecho, la representación comunitaria, en los organismos económicos-financieros internacionales, es todavía muy limitada. En tales organismos generalmente participan los Estados miembros y, dependiendo de las cuestiones que se debatan, también las instituciones comunitarias, sobre todo la Comisión y el BCE aun cuando el protagonismo real corresponde al Consejo²⁸. Así, en el G-7 dicha representación le corresponde al presidente del Ecofin y cuando éste es el de un país que no pertenece a la Eurozona pasa al del Eurogrupo; a las reuniones del G-7 también asiste el presidente del BCE pero sólo en los aspectos relacionados con la supervisión multilateral y los tipos de cambio; en el FMI, el BCE tiene estatuto de observador y sólo puede asistir a las reuniones que afecten directamente al Eurosistema. Es curioso que los

Estados miembros continúen teniendo representación en áreas internacionales en las que han perdido la mayoría de sus competencias en el interior de la UE (como ocurre con los Estados del Eurosistema en el FMI), lo cual también se debe a que muchos organismos internacionales sólo admiten como socios a Estados y no a otras organizaciones internacionales.

El modelo económico comunitario está reclamando una mayor integración política y en esto, como en otras muchas cuestiones de carácter económico, la CUE no ha avanzado lo suficiente. Una cuestión primordial es arbitrar mecanismos que permitan agilizar la toma de decisiones en la zona euro con el objeto de evitar problemas en las cuestiones relacionadas con la UEM, ya que con la entrada de diez nuevos Estados, los Estados de la Eurozona están en minoría en el Consejo Ecofin. La CUE trata de dar una respuesta parcial a esta cuestión en el artículo III-196. En dicho artículo se prevén disposiciones específicas para los Estados miembros que formen parte de la UEM —no pudiendo votar los Estados no pertenecientes a la misma— en lo relativo a dos cuestiones: la representación internacional del Eurosistema y las posiciones comunes²⁹. Respecto de la representación exterior, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, las medidas adecuadas para que el Eurosistema tenga una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales. Y en cuanto a las posiciones comunes que afecten al euro en el ámbito internacional, el Consejo adoptará, también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, una decisión europea por la que se determinen las posiciones comunes en las instituciones y conferencias financieras internacionales.

²⁸ El artículo 111 del TCE regula el procedimiento para fijar la posición de la Comunidad en el ámbito internacional sobre cuestiones que afecten a la UEM. A diferencia de la política comercial en la que la representación externa de la Comunidad la ostenta la Comisión, en el caso de la UEM dicha representación la debe decidir el Consejo por unanimidad.

²⁹ En ambos supuestos únicamente participarán los Estados que formen la UEM. La mayoría cualificada requerirá un mínimo de votos del 55 por 100 de los miembros del Consejo que representen, también como mínimo, al 65 por 100 de la población de los Estados miembros participantes en la Eurozona.

La función de coordinación de la Eurozona corre a cargo del Eurogrupo que es un órgano intergubernamental compuesto por un ministro de finanzas de cada uno de los Estados miembros que han adoptado el euro y donde también participa la Comisión y se invita al BCE. El Eurogrupo, que según prevé el protocolo correspondiente de la CUE, será presidido durante dos años y medio por uno de los ministros de los Estados miembros del Eurosistema, es un foro informal en el que se debaten cuestiones de interés común relacionadas con la UEM, lo que facilita el establecimiento de posiciones comunes sobre asuntos tales como políticas presupuestarias, tipos de cambio, mercado de capitales, políticas estructurales, etcétera.

En conclusión, en el ámbito internacional no existe hasta el presente una sola voz para los asuntos económicos de la Unión, ni por supuesto un solo voto. Esto se debe a que las instituciones comunitarias, cuando les está permitido participar, no lo hacen con plenitud de funciones. La posición de la Presidencia de la Unión en los foros internacionales se fija de manera concertada, pero por lo general se priva a las instituciones comunitarias de asumir la iniciativa. En palabras del ex Comisario Solbes: *«En la esfera financiera internacional habría que instituir una representación única de la zona euro que permitiera a ésta ejercer una influencia acorde con su importancia económica. Lo más adecuado sería encomendar esta tarea a la Comisión, como ocurre en política comercial»*³⁰. Y para ello, en opinión del mencionado ex Comisario, no es necesario hacer grandes cambios sino adaptar las normas existentes a la nueva situación.

Un presupuesto financiado con impuestos propios

La segunda de las grandes limitaciones con las que se enfrenta el modelo económico de la Unión es de ca-

rácter financiero. Esta limitación proviene de la carencia de recursos financieros suficientes para acometer sus funciones y de las dificultades legales —que persisten en la CUE— para realizar modificaciones en profundidad. Dichas dificultades obedecen a que los asuntos referidos a la fiscalidad son de competencia nacional y su aprobación está sometida a la regla de la unanimidad del Consejo. De no producirse un acuerdo entre los Estados miembros, los recursos presupuestarios no pueden ser modificados con lo cual existe un factor de rigidez para aumentar los ingresos que actúa de estrangulamiento para el avance de la integración económica.

La CUE no ofrece ninguna novedad de interés en lo referente a las disposiciones financieras de la Unión. El artículo I-53 estipula que ésta se dotará de los medios necesarios para financiar sus políticas y que mediante una ley europea podrán crearse nuevas categorías de recursos —o suprimirse alguna de las existentes— pero que, igual que ocurre en el presente, para su aprobación el Consejo habrá de pronunciarse por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo. Y dicha ley no podrá entrar en vigor hasta que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La CUE no ha dado el paso necesario de proveer a la Unión de instrumentos legales que le permitan establecer un sistema de impuestos propios que sustituya, o al menos complemente, al actual mecanismo de recursos propios. Existe una falta de autonomía real de las instituciones comunes en materia de fiscalidad. Al estar, como se ha dicho, los actos legislativos relacionados con la misma sometidos a la regla de unanimidad del Consejo, hay que consensuar los acuerdos con los Estados con lo cual el procedimiento es sumamente lento y sus resultados tangibles más bien limitados. Con un presupuesto comunitario como el actual y con las ataduras legales que existen para incrementar sus fuentes de financiación, difícilmente se podrá conseguir una cohesión económica y social muy intensa.

El matiz de que el presupuesto común se nutre de recursos propios pero carece de impuestos propios, es

³⁰ *¿Quién gobernará Europa?* Jornadas sobre los trabajos de la Convención para el futuro de Europa. Fundación Carlos de Amberes y Real Instituto Elcano. Madrid, 13 de diciembre de 2002.

importante. La UE no tiene actualmente capacidad normativa y de gestión sobre impuestos, salvo los derechos de aduana que son de su exclusiva competencia, pero cuya capacidad recaudatoria es muy reducida debido a la progresiva liberalización del comercio exterior. El recargo sobre el IVA y la participación en el PNB de los Estados miembros —que son los dos mayores recursos del presupuesto común—, a pesar de ser propios, dependen en último término de la entera voluntad de los Estados. Como es obvio, los Estados intentan que el saldo financiero que tienen con la UE (la diferencia entre lo que aportan al presupuesto común y lo que reciben del mismo) les sea lo más favorable posible: los que son contribuyentes netos (aportan más que reciben), para que se reduzca su participación y los que son perceptores netos, para no perder esta ventaja. Por ello, al debatir las perspectivas financieras, los acuerdos que se acaban logrando por el Consejo Europeo se traducen, habitualmente, en dejar las cosas como están o en introducir los menos cambios posibles.

La dimensión financiera del presupuesto comunitario con relación al PIB de la Unión es muy reducida si se la compara, por ejemplo, con la que alcanzan el de las Administraciones públicas de los Estados miembros o el de los Estados federales³¹. Los recursos propios del presupuesto común —en particular las aportaciones por IVA y por PNB— funcionan de hecho como si realmente se tratase de cuotas estatales al presupuesto común, aun cuando legalmente no lo sean. Adicionalmente, tales recursos, que son muy reducidos, están tasados en su crecimiento ya que han de limitarse a cubrir los gastos presupuestarios puesto que legalmente el presupuesto común tiene que estar equilibrado. Es decir, el presupuesto común no puede prever ni déficit ni superá-

vit puesto que, en el caso de existir déficit, no se han previsto fuentes financiadoras del mismo como, por ejemplo, la emisión de deuda pública.

La mayoría de los expertos concuerdan en destacar que la reducida dimensión económica del presupuesto común lo aleja considerablemente de la importancia relativa que debe tener un presupuesto federal. En el caso del comunitario, tales recursos no pueden superar legalmente el 1,27 por 100 del PIB durante el período de vigencia de la Agencia 2000 (2000-06) e históricamente tampoco han rebasado el 2,4 por 100 del presupuesto conjunto de las Administraciones públicas de los Estados miembros. Esta reducida dimensión impide al presupuesto comunitario ejercer las funciones que Musgrave atribuye a un presupuesto público: asignación óptima de los recursos, redistribución de la renta y la riqueza, y estabilización económica.

El presupuesto común no puede cumplir con ninguna de estas funciones y muy particularmente con las de redistribución y estabilización, porque la UE carece de recursos proporcionados a la magnitud de las políticas sobre las que ya tiene competencia exclusiva o compartida con los Estados. En cuanto a la función de estabilización, el presupuesto comunitario no puede ejercerla no sólo porque sus recursos sean limitados, sino porque le está impedida al venir obligado por normativa comunitaria al equilibrio presupuestario anual. La función redistribuidora teóricamente sí puede ejercerla y de hecho lo hace (la mayor parte de los gastos presupuestarios se destinan a transferencias vía fondos estructurales) pero también se ve limitada debido a la escasez de los recursos disponibles por lo que sus efectos son poco significativos, salvo en las regiones Objetivo 1 —que pasará a llamarse Objetivo de convergencia a partir de 2007— y en países pequeños.

La dimensión financiera del presupuesto común tampoco está acorde con un área en la que ya existe la unión monetaria y un modelo de desarrollo prácticamente único que exige de la aplicación de una política económica cada vez más activa y coordinada entre los Estados miembros y las instituciones comunes.

³¹ Un estudio en detalle de la política fiscal y presupuestaria de la Unión Europea es el realizado por C. W. EIJJINGER, S. y HAAN, J., *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford University Press, 2003, páginas 107 a 138. Por mi parte también me he ocupado de esta cuestión en FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., *Historia y Economía de la Unión Europea*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, páginas 291 a 320.

Por lo antes expuesto, parece obvio que el sistema de recursos propios del presupuesto comunitario debe dar paso a un sistema de impuestos comunitarios, que es la única forma de poder incrementar los ingresos presupuestarios hasta llevarlos al entorno de lo que se considera habitual en un presupuesto federal. Entre las varias alternativas posibles, una de ellas, bajo mi punto de vista la más adecuada aunque reconozco que es una utopía, es que el IVA debería pasar al ámbito de las competencias comunitarias en exclusiva. Con ello se podrían cubrir varios frentes que actualmente están en una situación complicada:

- En primer lugar, se lograría la unificación —y no la mera armonización— de las bases y de los tipos impositivos de los tributos que pasaran al ámbito común (caso del IVA); con ello la tributación indirecta lograría una neutralidad real en los intercambios comunitarios de bienes y servicios. También quedaría resuelto otro importante tema aún pendiente: la aplicación del principio de tributación del IVA en origen en lugar del de tributación en destino que se viene prorrogando desde 1996.
- En segundo lugar, al contar con mayores recursos financieros, la UE podría comenzar a articular un sistema de protección social común, con independencia de que los Estados pudieran cumplimentarlo. Así, podrían pasar a la esfera común partidas de lo que se considera forma parte de la protección social como es el desempleo, que es resultado, en buena parte, de la propia dinámica del modelo económico. Y también aquellas otras partidas que contribuyan al logro de otros fines sociales como, por ejemplo, la asistencia sanitaria que de estar comunitarizada al menos hasta un cierto nivel, contribuiría de manera muy positiva a potenciar la libre circulación de las personas. No es posible una libre circulación efectiva de las personas —y, por consiguiente, el disfrute pleno de la ciudadanía de la Unión— mientras no exista una asistencia sanitaria común ya que los Estados —principalmente los receptores de personas de la tercera edad— no están dispuestos a financiar el coste que ello supone si los potencia-

les inmigrantes de otros Estados no tienen suficientes recursos.

- En tercer y último lugar, con un sistema impositivo comunitario propio se elevaría de manera muy considerable, la capacidad recaudatoria de la UE, lo cual podría contribuir de manera muy positiva a incrementar la cohesión económica y social y a realizar una política de estabilidad económica autónoma.

8. Conclusiones

De lo expuesto en las páginas precedentes, pueden desprenderse, entre otras, las conclusiones siguientes:

1. El modelo económico de la Unión Europea, que se ha ido construyendo a lo largo del proceso de integración, quedó ya bastante conformado con el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1993. Su consolidación definitiva tiene lugar con la entrada en vigor de la UEM en 1999. La Constitución Europea ha supuesto escasos avances en materia económica respecto de los contenidos por el Tratado de la Comunidad Europea, habiéndose perdido una buena oportunidad para realizarlos ya que en el futuro, con más Estados incorporados, será mucho más difícil llevarlos a cabo.
2. La CUE sí realiza una mayor clarificación en la distribución de competencias económicas entre la Unión y los Estados miembros respecto de la que contempla el TCE. No obstante, aún existen zonas grises como sucede con las competencias de coordinación —las que hemos calificado de específicas— que son de difícil adscripción en alguna de las tres categorías previstas por la CUE.
3. Las instituciones comunitarias coordinan y supervisan cuatro grandes grupos de políticas económicas cuyas competencias son nacionales: déficit presupuestario y endeudamiento, mercado de trabajo, reformas estructurales y diálogo macroeconómico. El grado y la intensidad de la supervisión, así como la forma que ésta adopta varían considerablemente entre los procesos pero tienen en común no haber previsto mecanismo que aseguren su cumplimiento, salvo para el Pacto de Esta-

bilidad. La supervisión la realiza el Consejo, que de esta forma actúa de juez y parte.

4. La Unión sigue careciendo de una verdadera autoridad política que la represente en el exterior con una sola voz y un solo voto con lo cual las instituciones comunitarias carecen de plenitud de funciones. La posición de la Presidencia de la Unión en los foros internacionales se fija de manera concertada pero, por lo común, se priva a las instituciones comunitarias de asumir la iniciativa. La CUE presenta escasas novedades en este terreno, salvo para la representación externa cuya modalidad se desconoce aún.

5. El presupuesto de la Unión es muy reducido para hacer frente a los retos que implican los objetivos de estabilidad, cohesión y crecimiento económico. La dimensión financiera del presupuesto común no está acorde con un área en la que ya existe la unión monetaria y un modelo de desarrollo prácticamente único que exige de la aplicación de una política económica cada vez más activa y coordinada entre los Estados miembros y la Unión.

Referencias bibliográficas

[1] BARNIER, M. (Presidente) (2003): *Sustainable Growth and Competitiveness for All. Financial Perspective Post 2006*, Final Report of the Solidarity Group chaired by Michel Barnier, Bruselas.

[2] BORRELL, J.; CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D. (2003): *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Constitución*, Real Instituto Elcano, Madrid.

[3] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002): *La zona del euro en la economía mundial - balance de los tres primeros años*, COM(2002) 332 final, Bruselas.

[4] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, COM (93) 700 final, Bruselas.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2000): *Un programa de renovación económica y social para Europa*, Documento de la Comisión —número 6602/00— remitido al Consejo Europeo de Lisboa, Bruselas.

[6] DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (2004): «El sistema competencial de la Unión Europea en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea», en ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.): *El Proyecto de nueva Constitución Europea: balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa?*, Tirant lo blanch, Fundació Carles Pi i Sunyer, Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia.

[7] EIJFFINGER, C. W. y HAAN, J. (2003): *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford University Press.

[8] FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (1999): *Historia y Economía de la Unión Europea*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

[9] HERNÁNDEZ GARCÍA, G. y GARZÓN MORALES, F. J. (2000): «¿Coordinación de políticas económicas en la UEM?», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, 784, marzo-abril, páginas 13-25, Madrid.

[10] SAPIR, A. (Presidente); AGHION, PH.; BERTOLA, G.; HELLWIG, M.; PISANI-FERRY, J.; DARIUSZ, R.; VIÑALS, J. y WALLACE, H. (2003): *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.

[11] VV.AA. (2002): *¿Quién gobernará Europa?*, Jornadas sobre los trabajos de la Convención para el futuro de Europa, Fundación Carlos de Amberes y Real Instituto Elcano, Madrid.