

esenciales. El primero, estar en condiciones de incorporarnos a la UME cuanto antes fuera razonablemente posible. De éste se habla mucho, y requiere mucho esfuerzo y más tiempo del que proporcionan los calendarios —afortunadamente sólo tentativos— hoy en vigor. El segundo, del que se habla menos, crear empleo con más rapidez. Si las cosas no se hacen suficientemente bien hay un riesgo de que ambos puedan entrar en conflicto.

JUAN ANTONIO GARCIA DIEZ nació el 4 de agosto de 1940 en Madrid. Licenciado en Derecho, Universidad de Madrid (1962). Ingresó en el Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado, Ministerio de Comercio (1966). Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Madrid (1969). Profesor ayudante de Teoría Económica, Universidad de Madrid (1969-1970). Secretario General de RENFE (1976). Ministro de Comercio y Turismo (julio, 1977-mayo, 1980). Diputado de UCD por la provincia de Cádiz (1979). Ministro de Economía y Comercio (septiembre, 1980-diciembre, 1981). Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía y Comercio (diciembre, 1981-diciembre, 1982). Presidente de Uralita, S. A. (marzo, 1983). Presidente de Yamaha (mayo, 1984). Presidente de Asea Brown Boveri, S. A. (marzo, 1993). Abogado en ejercicio.

La política económica en los diez años europeos de España

Francesc Granell

La España comunitaria y la España de las autonomías

Cuando Marcelino Oreja —entonces ministro de Asuntos Exteriores y ahora miembro de la Comisión Europea— entregó, en Bruselas, las cartas firmadas por Adolfo Suárez en las que España solicitaba ser admitida como miembro pleno en la CECA, la CEE y el EURATOM, todo el mundo sabía que una vez la joven democracia española ingresara en el club europeo se produciría una disminución de las competencias del gobierno español en favor de las instituciones comunitarias.

Como bien se sabe, y como ha explicado en un reciente libro el que fuera representante permanente de España ante las Comunidades, Raimundo Bassols (1), las negociaciones de adhesión resultaron difíciles, pero al final España consiguió que la puerta comunitaria se le abriera a partir del 1 de enero de 1986.

Estaba bien claro que no habría reservas respecto a que la supremacía del derecho comunitario impulsada por el activismo del Tribunal de Justicia de la Comunidad obligaría a cambiar muchas normas españolas elaboradas en la etapa autárquica. Desde entonces, y aun a pesar de que las sentencias de los tribunales constitucionales alemán, francés y español en relación al Tratado de Maastricht han puesto de manifiesto que, mientras Europa sea una unión de Estados

soberanos y no una federación, la validez del derecho comunitario en los países europeos se fundamenta, en último término, en la Constitución de cada uno de ellos (2), España se ha distinguido por acoplarse bien a la normativa comunitaria y tanto es así, que el 27 de agosto de 1992 hizo una modificación de la Constitución para ajustarse a los requerimientos del Tratado de la Unión Europea.

Pero si en todos estos años se ha ido produciendo un recorte de las competencias del gobierno de Madrid en razón del traspaso de competencias a Bruselas, el proceso ha coincidido, también, con la vertebración progresiva de la España de las autonomías, que ha determinado que el gobierno español haya ido cediendo competencias a las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo establecido por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía en un proceso todavía no concluido y que ya, desde un principio, se intuyó complejo (3).

En estas páginas no voy a referirme a este proceso de creación del Estado de las autonomías, pues, a la postre, se ha demostrado que no ha desmontado la unidad del mercado español —tal como algunos habían temido al principio— por más que algunos incentivos diferenciales puestos en marcha por los gobiernos autonómicos hayan creado ciertas asimetrías, que en algún momento han tenido que ser analizadas por la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea.

Las competencias económicas de la Europa integrada

Desde las competencias sectoriales que en materia de carbón y acero recibiera la CECA, hasta las amplias competencias que las instituciones comunitarias tienen actualmente, de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea, media un auténtico abismo, consecuencia de la evolución cuantitativa en cuanto a número de miembros de la UE (4) y cualitativa respecto a facetas que han caracterizado todos estos años de avance sistemático de la integración (5).

Dejando a un lado las competencias derivadas de la política exterior y de defensa común y de los asuntos de justicia e interior, introducidas por los pilares dos y tres del Tratado de Maastricht creador de la Unión Europea, la Comunidad tiene actualmente competencias en 17 ámbitos.

- Libre circulación de mercaderías.
- Agricultura y pesca.
- Libre circulación de personas, servicios y capitales.
- Transporte.
- Competencia, fiscalidad y aproximación y armonización de legislaciones.
- Política económica y monetaria en el contexto del SME y de la convergencia hacia la UEM.
- Arancel y política comercial común.
- Política social, educación, formación y juventud.
- Cultura.
- Salud pública.
- Protección de consumidores.
- Redes transeuropeas de transporte y energía.
- Industria.
- Cohesión económica y social.
- Investigación y tecnología.
- Medio ambiente.
- Cooperación al desarrollo.

Con independencia de si estas competencias son ejercidas por la Comisión, el Consejo, el Parlamento, el Instituto Monetario Europeo u otras instituciones de la Unión o alguna de las agencias comunitarias o de un mixto institucional determi-

nado para cada caso, y con independencia de cual sea el grado de subsidiariedad que deba respetarse para evitar que la Comunidad asuma funciones que se ejercitarían mejor a niveles de decisión más cercanos al ciudadano, lo cierto es que el ejercicio de estas competencias menoscaba el grado de libertad de cada gobierno nacional en materia de política económica.

Hay, sin embargo, una horquilla que comprende, desde las competencias exclusivas de los Estados miembros o de la Comunidad, hasta una amplia y modulada gama de competencias compartidas y mixtas o de cuestiones más o menos armonizadas a nivel comunitario.

En algunos casos la libertad de realizar una política económica nacional autónoma es inexistente: un Estado miembro de la Comunidad no puede introducir aranceles o barreras de cualquier tipo al comercio de mercancías con otro Estado miembro, ni puede firmar un acuerdo comercial con un país tercero por el que ofrezca reducciones unilaterales del arancel externo común, pues los tratados y reglamentos comunitarios fijan la competencia comunitaria exclusiva en tal área.

En otros casos, en cambio, la competencia comunitaria no existe en determinadas subáreas de las competencias antes referidas y es el gobierno nacional el que puede desarrollar libremente su propia política autónoma: las listas de medicamentos incluidas en la sanidad pública de cada país es, sin ir más lejos, competencia exclusiva de su propio gobierno.

Muchos años de funcionamiento de la Comunidad han ido, sin embargo, planteando situaciones de convergencia hacia fórmulas híbridas, tales como las abordadas a base de directivas y en las cuales cada Estado tiene un cierto grado de libertad para trasponer la orientación básica comunitaria a su propio entorno en base a normas propias: caso, por ejemplo, de las normas sobre fiscalidad indirecta en que la ley

presupuestaria y las normas fiscales nacionales deben concretar las orientaciones de fiscalidad fijadas en Bruselas por las directivas comunitarias.

Al margen de esta cuestión jurídica está la voluntad de los gobiernos de coordinarse en áreas en las que las fronteras nacionales han dejado de tener sentido en nuestra "aldea global".

Por otra parte, la Unión Europea dispone de un presupuesto propio que da lugar a un juego de aportaciones y de ingresos de cada Estado miembro respecto a las arcas comunitarias y con independencia de su propia voluntad.

Todo este juego de cuestiones da lugar a que cada país tenga que realizar mayores esfuerzos y mayores o menores renunciaciones de soberanía en el ejercicio de sus funciones de gobierno y de formulación de sus políticas para ajustarse al juego comunitario.

Países con incontinencia presupuestaria tienen que luchar a brazo partido para intentar ajustarse a los criterios de déficit público fijados cara a la convergencia establecida por el Tratado de Maastricht, debiendo renunciar a su teórica soberanía de tener presupuestos ilimitadamente expansivos.

Países con poca tradición en la preservación del medio ambiente tienen que aceptar la pérdida de soberanía que supone el tener que aceptar el encarecimiento de los costes empresariales derivados de la introducción de normas de mantenimiento de un cierto rigor ecologista en materia de lucha contra la contaminación.

Países que en el pasado tuvieron sistemas de imposición indirecta en cascada que les permitía hacer ciertas trampas en materia de promoción de exportaciones, han tenido que rendir su soberanía fiscal a la exigencia de implantar el Impuesto sobre el Valor Añadido.

El modelo comunitario y la política económica española

Con todos estos elementos en perspectiva, el balance sobre el impacto de los diez años de integración en la Comunidad sobre España puede hacerse de muchas maneras: el análisis del saldo presupuestario con la Comunidad, el impacto sobre los sectores productivos y los flujos de comercio, las perspectivas económicas derivadas de la participación de España en una futura Unión Económica y Monetaria, las opciones de política económica consecuencia de la asunción del acervo comunitario, etc.

Aunque en estas páginas voy a referirme, fundamentalmente, a la última de las cuestiones, no quiero dejar pasar la oportunidad sin hacer algunos comentarios sobre otros de los aspectos mencionados.

Desde un punto de vista presupuestario, y salvo en su primer año de pertenencia a la Unión Europea (1986), España ha tenido un saldo financiero positivo en sus relaciones presupuestarias con la Comunidad, que en 1994 alcanzó los 351.752 millones de pesetas (6). De todas maneras, y dada la magnitud del presupuesto de las Administraciones Públicas españolas, estas relaciones presupuestarias con la Comunidad no tienen una relevancia fundamental, salvo en casos bien específicos como es el de la financiación de los agricultores a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Más determinante es, en cambio, el grado de influencia que el presupuesto comunitario pueda tener sobre la formulación de ciertas categorías de gastos, dado que en la Unión rige el principio de la adicionalidad. En este sentido, el impulso de la financiación comunitaria a la realización de una serie de infraestructuras de transporte y medio ambiente ha sido muy importante.

En relación al impacto económico de la integración, estos años han sido fértiles en análisis económicos de todo tipo

que van desde la valoración de los efectos de la participación en el Mercado Unico, dirigidos por Viñals o Collado (7), hasta el análisis del impacto de la Política Agraria Común sobre la agricultura española, realizado por Lamo de Espinosa (8), pasando por la reflexión crítica de Febrero sobre los inconvenientes para un país como España de una unificación monetaria europea (9), el análisis de Muns atribuyendo parte de los desequilibrios macroeconómicos existentes en España al insuficiente aprovechamiento de las oportunidades que presentaba la entrada en la Comunidad (10), el estudio sobre el escaso retorno obtenido por las empresas españolas en las licitaciones comunitarias de proyectos de cooperación en países del tercer mundo (11), la constatación de la convergencia de niveles de vida, mejora de infraestructuras y modernización económica y social que la pertenencia a la Comunidad ha impulsado (12) o, incluso, los análisis periodísticos sobre lo que la UE reporta de acuerdo con el debate de cada momento (13).

Por lo que respecta al ejercicio de políticas económicas, España no es receptor pasivo de las normas comunitarias, sino actor en la creación de nuevas normas y un actor, por cierto, bastante aventajado si tenemos en cuenta que España ha marcado sus prioridades, con éxito, al ejercer sus hasta ahora dos presidencias del Consejo (primer semestre de 1989 y segundo semestre de 1995) y al presidir el Grupo de Reflexión para la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996 (14).

La influencia ejercida por España respecto a la formación de las políticas comunitarias ha debido tener en cuenta los intereses españoles: piénsese, por ejemplo, en la actitud adoptada en relación al sector pesquero, respecto a la masa crítica para el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria o respecto al voto por mayoría cualificada en las negociaciones de ampliación de la UE a quince (15), o piénsese en la fuerza con la que Felipe González negoció en el Consejo Europeo de Edinburgo (diciembre, 1992) para arrancar concesiones sustanciales respecto al Fondo de Cohesión en el

contexto del paquete financiero Delors II, y la presión que se tuvo que hacer para conseguir el aumento de la financiación destinada al Mediterráneo en el Consejo Europeo de Cannes (junio, 1995), con objeto de preparar la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de noviembre de 1995.

A lo largo de los diez años de participación en la Comunidad, ciertas actitudes respecto a la formulación de las políticas comunitarias ha cambiado fehacientemente.

Cuando Alberto Ullastres negoció el Acuerdo preferencial hispanocomunitario de 1970, a lo largo de las negociaciones de ingreso a la CE, y en la primera etapa de participación en las instituciones comunitarias, España mantenía actitudes proteccionistas, consecuencia, seguramente, de los temores heredados de las fases autárquicas y de la presión de las empresas ante el tipo de cambio —que consideraban incompetitivo— con el que se entró en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo en junio de 1989, siendo ministro de economía Carlos Solchaga.

Desde que la peseta fuera devaluada en el seno de tal mecanismo, del mecanismo de tipos cambios, y en la medida, además, en que las empresas incompetitivas han ido desapareciendo, y en que empresas y Administraciones empezaron a aprender a jugar en un mundo competitivo y abierto consecuencia de la integración en la Comunidad, y el satisfactorio final de la Ronda Uruguay del GATT (16), España se está alineando con los países más librecambistas a la hora de definir la política comercial comunitaria.

En el terreno de la política presupuestaria y monetaria, el proyecto de Unión Económica y Monetaria que incorpora el Tratado de la Unión Europea, el diálogo en el seno del Instituto Monetario Europeo y las reprimendas recibidas en los Consejos de Economía y Finanzas y por parte de la propia Comisión Europea, han forzado a una mayor ortodoxia en la gestión macroeconómica (lucha contra los déficit presupuesta-

rios excesivos, abandono de las prácticas de financiación privilegiada de las Administraciones Públicas, independización del Banco de España del gobierno, etc.) respecto a la que había sido habitual en la cosa pública española, pues tanto gobierno como oposición coinciden en su deseo de que España pueda alinearse entre los países de primera velocidad cuando se llegue a la Unión Económica y Monetaria o cuando sucesivas ampliaciones de la UE hacia el Este y Sur de Europa pudieran llevar el modelo europeo hacia las diferentes velocidades de integración.

En el campo de la competencia y las empresas públicas, el gobierno ha perdido buena parte de la capacidad que en época franquista había conferido a su política económica de gestionar recursos, precios y prebendas con descuido de su impacto sobre la competitividad de las empresas y el respeto a las reglas de un mercado abierto y competitivo.

A guisa de conclusión

Lo esbozado hasta aquí sirve para poner de manifiesto que la integración de España al modelo europeo de integración, plasmado, primero, en la Comunidad Europea, y desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993 en la Unión Europea, ha tenido un impacto directo y un impacto inducido en la gestión de la política económica española.

Directa en los casos en que la propia normativa consagrada por el acervo comunitario ha hecho que España tuviera que abandonar su antigua normativa acoplándose de golpe o paulatinamente a la normativa que la UE ya tenía en el momento de la integración de España y Portugal el 1 de enero de 1986, o que ha ido creando —con la participación de los funcionarios y políticos españoles que actúan en el juego institucional comunitario— desde entonces. Puede, también, considerarse de impacto directo el conjunto

de situaciones en las que la adaptación se ha producido por la petición de la Comisión Europea al gobierno español respecto a la observancia de un mayor rigor en la lucha contra la inflación y el déficit o a la observancia de las reglas comunitarias respecto a ayudas públicas (Iberia, SEAT).

Indirecta en los casos en que aun sin existir una obligación explícita de asumir un cambio de la normativa, como consecuencia de la existencia de un determinado acervo comunitario, las Administraciones Públicas españolas se han visto obligadas a adaptar su actuación a las necesidades de funcionamiento de una economía en el modelo abierto que supone el modelo actual comunitario, ya sea por su propia convicción en relación al propio programa de gobierno o por la presión de representantes de las Cámaras de Comercio (17), la CEOE (18), las ONG (19) u otras entidades políticas, económicas o sindicales.

Es bien cierto que tras la conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio, y con las orientaciones de gestión de las políticas económicas y ajuste estructural recomendadas desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, España hubiera tenido que llevar a cabo un ejercicio de conducción de la política económica en términos más ortodoxos y rigurosos —*so pena* de hacer perder competitividad a las empresas productoras de bienes comercializables en un mercado global— que en el pasado, pero, de cualquier modo, la participación en el modelo comunitario ha forzado abiertamente esta evolución hacia unas cotas que, sin la primacía del derecho comunitario sobre el derecho propiamente nacional y la necesidad de “dar la cara” frente a los otros Estados miembros y frente a la Comisión Europea, se hubieran alcanzado, sin duda, mucho más lentamente.

Es por esto que puede y debe decirse que los primeros diez años comunitarios de España —en una época, además,

de triunfo de las ideologías liberales y privatizadoras en todas partes— han obligado a una mejor gestión de la política económica.

En un período —los años ochenta y noventa— en que se ha asistido a una amplia expansión del sector público central y autonómico, la participación en los consejos de ministros y otros mecanismos y comités comunitarios, ha estimulado que la Administración Pública española aprendiera de las experiencias de la Comisión Europea y del resto de gobiernos comunitarios para encontrar soluciones a los problemas de la España actual que —a diferencia de lo que se decía en otras épocas— mucho tienen de comunes respecto a los que están afrontando las sociedades de nuestro entorno geopolítico más próximo.

Bibliografía

- (1) Bassols, R. (1995): **España en Europa: historia de la adhesión a la CEE 1957-1985**. Madrid, Estudios de Política Exterior.
- (2) Aragón, M. (1994): “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: La reforma de la Constitución”. **Revista Española de Derecho Constitucional**, año 14, núm. 42 (sept.-oct.).
- (3) García de Enterría, E. y cols. (1980): **La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española**. Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- (4) Granell, F. (1995): “The European Union’s Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden”. **Journal of Common Market Studies**, vol. 33, n.º 1, (March).

(5) Granell, F. (1995): **The various Stages of the European Integration: The Growth of the EU Competences: A neofunctionalist Approach.** EU-SADC Seminar on Regional Integration, Brussels-Paris.

(6) Gallego, A. (1995): "El saldo financiero España-Comunidades Europeas en 1994". **Boletín Información Comercial Española**, núm. 2.456 (22 al 28 de mayo).

(7) Viñals, J. (ed.) (1992): **La economía española ante el Mercado Unico Europeo. Las claves del proceso de integración**, Madrid, Alianza; y Collado, J. C. (dir.) (1992): **Efectos del Mercado Unico sobre los sectores productivos españoles**, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

(8) Lamo de Espinosa, J. (1994): "La crisis agraria española y el dilema agrario de la CE". **Papeles de Economía Española**, suplemento al núm. 60/61 dedicado a "La nueva política agraria común y los Acuerdos del GATT".

(9) Febrero, R. (1994): **España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica.** Madrid, Abacus.

(10) Muns, J. (1995): "Diez años en las Comunidades Europeas". **La Vanguardia**, 12 de junio.

(11) Ruiz Ligerero, A. (1995): "La cooperación y ayuda al desarrollo: un reto a la economía y a las empresas españolas", **Boletín Información Comercial Española**, núm. 2.466 (31 julio a 6 agosto); y varios autores (1995): "Una polémica: la ayuda oficial al desarrollo", **Política Exterior**, número 46 (agosto-septiembre).

(12) Ministerio de la Presidencia, Secretaría del Portavoz del Gobierno (1995): **España en la Unión Europea: diez años desde la firma del Tratado de Adhesión.** Madrid, Imprenta del BOE.

(13) Casado, A. y cols. (1995): "Fletán, siderurgia, viñedos, leche: lo que nos da y lo que nos quita Europa". **Revista Tiempo**, mayo.

(14) Westendorp, C. (1995): "The European Voice with a Spanish Accent" **European Brief**, vol. 2, n.º 8 (July-August).

(15) Sansa, J. y cols. (1995): "La primera ampliación de la Unión Europea", número especial del **Boletín Información Comercial Española**, núm. 2.442 (6 al 12 febrero 1995), especialmente los artículos sobre instituciones (J. Elorza), pesca (F. Carderera) y UEM (A. Navarro).

(16) Granell, F. (1995): **El debate librecomercio-protección a finales del siglo XX.** Discurso de ingresos como académico numerario de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

(17) De la Dehesa, G. (1995): "La política macroeconómica actual". **El País**, 18 y 19 de septiembre.

(18) Cuevas, J. M. (1995): "La CEOE defiende un ajuste duro para recuperar la credibilidad en Europa", **Las Noticias de la CEOE**, núm. 184 (julio-agosto); y de la misma organización: "Prioridades de la CEOE para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea", julio, 1995.

(19) Coordinadora de ONG para el desarrollo (1995): **Documento de posicionamiento de la Coordinadora de ONG ante la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea: las relaciones entre la UE y los países del Sur.**

FRANCESC GRANELL TRIAS nació en Barcelona en 1944. Casado y padre de tres hijos. Es miembro numerario de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, y es, también, director de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea y catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona. Es doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, y licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y ha ampliado estudios en el Institut Universitaire d'Etudes Européennes de Ginebra, en el International Marketing Institute de Cambridge y en la Harvard/Tufts Fletcher School of Law and Diplomacy. A lo largo de su carrera profesional ha sido economista del International Trade Centre UNCTAD/GATT, director del Centro de Estudios de Economía Internacional de la Cámara de Comercio de Barcelona, profesor agregado de la Universidad de Sevilla y director general de Promoción Comercial de la Generalitat de Catalunya. Autor de numerosos libros y artículos, ha dictado conferencias en centros académicos y foros de numerosos países.

Política económica española: ¿qué hemos aprendido en diez años de integración europea?

José A. Herce

1. Introducción

Este breve trabajo pretende sistematizar, alrededor de un conjunto de indicadores sobre la economía española y comunitaria, un diagnóstico acerca de la política económica seguida en nuestro país y la influencia que sobre la misma haya podido tener la pertenencia a la UE a lo largo de la que llamaremos, por derecho propio, la “década comunitaria”. El análisis se desarrolla, conforme a la petición de los coordinadores del **Libro Marrón** de este año, a modo de interrogación, es decir, ¿qué hemos aprendido tras diez años de integración europea?

No es fácil abordar la caracterización de la política económica llevada a cabo en un país cualquiera a lo largo de toda una década en tan sólo unas páginas y, por ello, basaré mi aportación en una relativa abundancia de cuadros y gráficos que ilustren al lector sobre lo que, en definitiva, será este ejercicio: una apreciación de la política económica española a la vista de sus resultados y no sobre la base de sus objetivos a comienzo de cada período en el que estas políticas se formulan. Además, esta apreciación se establecerá por relación a la práctica comunitaria. Me atenderé a una concepción estre-