

# PRESENTACIÓN

*Donato Fernández Navarrete\**

Aprovechando la oportunidad histórica que ofrece el nuevo Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCUE), que fue aprobado por la Conferencia Intergubernamental el 18 de junio de 2004 y firmado en Roma por los Jefes de Estado y Gobierno el 29 de octubre del mismo año, *Información Comercial Española* dedica este número, el primero de 2005, al Modelo Económico de la Unión Europea (UE). El nuevo Tratado, cuya entrada en vigor debe ser ratificada por todos los Estados miembros de la Unión Europea de acuerdo con sus propias previsiones constitucionales, no es un tratado más entre los varios que se han sucedido desde que se pusiera en marcha el proceso de integración en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o, si se prefiere, en 1958 con la entrada en vigor de los Tratados de Roma (sobre la Comunidad Económica Europea —CEE— y el Euratom). El presente Tratado, que incluye una Constitución, sustituye por entero a los anteriores —incorporando todo el acervo conseguido— y también, a diferencia de los precedentes, que por necesidades de la propia dinámica del proceso de integración se han ido revisando con inusitada rapidez, el TCUE está llamado a ser duradero, porque las constituciones se hacen para que perduren.

El enfoque que se le da a este número de *ICE*, que trata sobre el modelo económico de la Unión Europea (entendido dicho modelo como un esquema teórico que pretende representar analíticamente una realidad económica compleja, como lo es la UE), obedece a que el propio proceso de integración ha ido generando un conjunto de principios y reglas que constituyen un cuerpo bastante acabado (un modelo) al que globalmente se le ha prestado escasa atención, con independencia de que la mayoría de sus piezas básicas sean muy bien conocidas por los expertos. Se pretende examinar dicho modelo, así como sus principales componentes, siendo plenamente conscientes que una serie de aspectos no se contemplan por razones de espacio. Por ello, aprovechando la magnífica oportunidad que ofrece el contar con la nueva Constitución para Europa, donde el marco institucional, las competencias económicas y los mecanismos de conducción de la política económica quedan ya bien dibujadas para el futuro (y ello con independencia de que prosiga la ampliación de la UE a nuevos Estados), se ofrece una breve síntesis histórica sobre la evolución que ha seguido, concepto y características, objetivos que persigue, principales instrumentos de los que se sirve y resultados obtenidos. Con ello se intenta abrir una nueva línea de in-

---

\* Universidad Autónoma de Madrid.

investigación en el que habrá que ir profundizando desde las diferentes perspectivas que ofrece el proceso de integración comunitario: histórica, jurídica, socioeconómica, etcétera.

El contenido básico de los artículos que componen el presente número de *ICE*, respetando el orden en el que aparecen, es el siguiente.

Comenzando por el primero de los trabajos, el que lleva por título «Modelo económico de la Unión Europea: fundamentos y limitaciones», cuyo autor es **Donato Fernández**, tiene como pretensión realizar una presentación general del modelo enmarcando sus diferentes piezas, con el fin de ofrecer una panorámica global del mismo. Esta visión de horizontalidad es la que se va a ir desmenuzando a continuación en cada uno de los trabajos que le siguen. Aunque con importantes antecedentes, que se remontan al Tratado de la Comunidad Económica Europea en 1958, es con el Tratado de Maastricht de 1993 cuando 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 también contribuye a su formación, al clarificar el campo de las competencias (estatales y de la Unión). Este artículo finaliza analizando las principales limitaciones de las que adolece este modelo y que se concretan principalmente en dos puntos básicos: por una parte, en la insuficiente representación internacional de la UE y, más específicamente, de la Eurozona; y, por otra, en la reducida dimensión que tiene el presupuesto de la Unión en relación con el PIB y las considerables dificultades legales que subsisten para incrementar sus recursos al no haber previsto el TCUE un sistema impositivo autónomo de la Unión, ni haber suprimido la regla de la unanimidad en los actos jurídicos relacionados con la fiscalidad.

El segundo de los artículos, firmado por **Irene Blázquez Navarro**, con el título «La distribución de competencias económicas en la UE. Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», de contenido eminentemente jurídico, es muy pertinente en un trabajo sobre el modelo económico de la UE por cuanto ofrece luz en el complejo tema de la distribución de competencias en el marco comunitario. La autora analiza los criterios que determinan en qué ámbitos materiales se le atribuyen competencias a la Unión —todavía la Comunidad Europea—, así como los principios que rigen su ejercicio tales como los de subsidiariedad y de proporcionalidad. Pone de manifiesto que, debido a la naturaleza evolutiva del proceso de integración, se ha originado un sistema competencial muy complejo e indeterminado. Estudia los principios básicos que rigen el sistema competencial, tanto las competencias atribuidas a la actual Comunidad como a la Unión, distinguiendo entre las expresamente atribuidas (que, como es obvio, constituyen el eje central del sistema competencial comunitario), las implícitas (competencias que vienen propiciadas por el carácter indefinido de los objetivos establecidos por el TCE) y las contempladas por el artículo 308 del TCE. A continuación se adentra en el estudio de las competencias, distinguiendo entre competencias internas y externas (ambas exclusivas, concurrentes y complementarias) y los principios que informan el ejercicio de las mismas: el de subsidiariedad y el de pro-

porcionalidad. Presta especial atención a las competencias económicas, centrándose en los cuatro ejes básicos del proceso de integración europea: el mercado interior, la unión económica y monetaria, la cohesión económica y social, y las relaciones económicas exteriores (con especial énfasis en la política comercial común).

**José Viñals** enfoca su trabajo «El modelo económico y social europeo: ¿una trinidad inconsistente?» bajo lo que entiende que son los tres grandes objetivos socioeconómicos del modelo comunitario: crecimiento, cohesión y estabilidad macroeconómica. Realiza un análisis de la evolución histórica seguida por cada uno de ellos y su comparación con Estados Unidos, señalando que mientras en el modelo comunitario prima la equidad sobre la eficacia, en el norteamericano sucede lo contrario. En relación con el crecimiento, constata que la UE ha tenido dificultades para crecer a un ritmo sostenido y que su diferencial con Estados Unidos es cada vez mayor, indicando que una de las grandes paradojas que ofrece la construcción europea en las últimas décadas reside en el fuerte contraste entre los formidables avances realizados en el ámbito institucional y la debilidad del crecimiento económico. En lo relativo a la estabilidad macroeconómica —que distingue entre nominal y real—, la UE ha realizado considerables progresos en la reducción de la inflación y de los déficit públicos de las AA PP nacionales gracias a las exigencias derivadas de la unión económica y monetaria, pero que tales progresos han sido mayores en términos nominales que reales. Finalmente, por lo que respecta a la cohesión económica y social, los resultados son también positivos, ya que las diferencias en renta per cápita entre los Estados más pobres y más ricos se han ido reduciendo aunque, de todas formas, junto con estas luces también existen sombras. En conclusión, en los últimos 30 años la UE ha realizado considerables progresos en estabilidad y en cohesión, pero no puede decirse lo mismo en lo que se refiere a crecimiento económico y creación de empleo cuyos resultados son más bien magros debido a que, a diferencia de Estados Unidos, en la UE no existe una relación positiva entre el crecimiento del empleo y la productividad. Y esa falta de crecimiento pone en entredicho la sostenibilidad futura del modelo económico europeo.

El artículo de **José Luis Malo de Molina**, titulado «La política monetaria de la Eurozona: implantación y evolución», trata del papel de la UEM como instrumento básico en la construcción europea y elemento central de su modelo económico. Comienza poniendo de manifiesto la importancia —tanto política, como económica— que tiene la UEM en dicho proceso de integración a pesar de que la misma haya implicado el inicio de una deriva hacia una Europa de varias velocidades al existir Estados miembros de la UE que no formen parte de la Eurozona. Resalta el éxito en la implantación de la política monetaria única, la cual ha requerido de un importante proceso de convergencia previo y de un considerable trabajo preparatorio que era necesario para poner en marcha el complicado entramado técnico e institucional; y, asimismo, el impacto positivo que ha tenido el euro en la reducción de los costes internos de transacción y en el sistema financiero internacional donde no cesa de ganar credibilidad. Analiza

la política monetaria en el Eurosistema y su operatividad, habida cuenta de que se trata de una política única que opera en un conjunto de economías nacionales que pueden presentar evoluciones económicas cíclicas diferentes y que, adicionalmente, conservan competencias en otras políticas de gran influencia en el crecimiento económico, como es el caso de la política fiscal. Estudia los rasgos más característicos de la UEM: la configuración del SEBC como autoridad monetaria única e independiente de otras instituciones comunes y de los Estados miembros, la articulación entre el BCE y los bancos nacionales, el surgimiento del término Eurosistema, la instrumentación descentralizada de la política monetaria a través de los bancos centrales nacionales, etcétera. Destaca la importancia de la definición de objetivos y de la estrategia de la política monetaria del Eurosistema indicando que, por imperativo legal, la estabilidad de precios es su meta principal a diferencia de otros modelos que la ponen en igualdad de condiciones con el crecimiento económico y el empleo. El autor concluye su trabajo analizando la actuación de la política monetaria a partir de su implantación en 1999 y los principales retos a los que ésta se enfrenta, entre ellos el reducido margen de maniobra que tiene para impulsar el crecimiento económico si no cuenta con la colaboración de otras políticas.

**Benjamin Angel** se ocupa en su trabajo, «Política de cambio del euro y acuerdos de vinculación entre el euro y las monedas de terceros países», de otro de los instrumentos clave del modelo económico de la Unión. Analiza tres grandes cuestiones: la primera, la política de tipo de cambio del euro respecto de otras divisas; la segunda, la relación del euro con las monedas de los Estados miembros que se han incorporado al Sistema Monetario Europeo 2 (SME-2); y la tercera, los acuerdos que ligan al euro con terceros países. En el primer caso, corresponde al Consejo de Ministros, tras una recomendación de la Comisión y previa consulta al BCE, fijar las orientaciones generales de la política de cambio del euro. El autor señala que debido a la estabilidad monetaria de la que goza la UEM, unida a la escasa eficacia de las intervenciones en el mercado de divisas, la actuación en política cambiaria en la Eurozona ha sido prácticamente inexistente hasta el momento. En cuanto al SME-2 —cuyo eje central es el euro—, que tan necesario es para evitar las perturbaciones cambiarias que pueden poner en peligro el mercado interior, el autor destaca la revitalización que ha experimentado dicho sistema a partir de mayo de 2004 con la incorporación a la UE de diez nuevos Estados que vienen obligados a asumir la UEM una vez que hayan cumplido una serie de condiciones, entre ellas, las de su paso previo por el SME-2. Algunos de los nuevos Estados ya han incorporado sus monedas a dicho sistema y otros han manifestado su deseo de hacerlo pronto. Finalmente, por lo que respecta a la tercera de las cuestiones, los acuerdos del euro con terceros países, hay que diferenciar entre los monetarios y cambiarios. Los primeros son los que ha firmado la Unión Europea con una serie de mini-Estados (Mónaco, San Marino y Vaticano, estando también previsto con Andorra), en tanto que los segundos son acuerdos bilaterales que ya existían previamente entre algunos Estados miembros y sus antiguas colonias (áreas del

franco francés y el escudo portugués) y que han sido asumidos —previa adaptación— por la UE tras la entrada en funcionamiento de la UEM, en 1999. Las dos principales conclusiones a las que llega el autor, son las siguientes: la primera, que el euro, debido a su creciente importancia internacional, ya sirve de referencia única de anclaje para las monedas de una treintena de países y otra decena lo incluye en la cesta de divisas de referencia; y, la segunda, que debido al dinamismo de la industria turística europea, el euro tiende a imponerse como divisa de referencia en la mayoría de las zonas turísticas del planeta.

El artículo de **Eduardo Prieto Kessler** trata sobre «La política de defensa de la competencia en la Unión Europea». Destaca la importancia que tiene dicha política para que los consumidores de la Unión puedan elegir libremente, entre diferentes oferentes, los bienes y servicios que demanden porque, si bien es cierto que la competencia no garantiza la competitividad, sí lo es que la facilita. La libre circulación de bienes y factores se consigue eliminando de los mercados todo tipo de barreras públicas pero, al mismo tiempo, también hay que evitar que pervivan o surjan barreras privadas. Examina con detalle los dos casos clásicos de las conductas restrictivas practicadas por las empresas: los acuerdos prohibidos y la posición dominante, dejando a salvo los procesos de fusión y absorción que, además de ser legales, son inevitables en una economía cada vez más globalizada como es la comunitaria. En el caso de los acuerdos prohibidos, las reglas sobre la competencia intentan que no se produzcan concentraciones de empresas que sean sustitutos de la rivalidad, prohibiéndose tanto los acuerdos horizontales —entre empresas que operan en el mismo segmento productivo— como los verticales —las que operan en distintos escalones de la cadena—. En el segundo supuesto, el de la posición dominante de las empresas en el mercado, la legislación comunitaria no prohíbe su existencia sino su abuso; por lo tanto, será necesario determinar previamente si una o más empresas tienen posición de dominio en el mercado —lo cual requiere realizar un estudio exhaustivo del mismo teniendo en cuenta una serie de parámetros— para, posteriormente, pasar a comprobar si la ejercen y tiene carácter abusivo. El autor concluye señalando que las reglas de la competencia no son estáticas, sino que deben ajustarse a la situación de cada momento; ésa es la función del Reglamento 1/2003 (de aplicación de los artículos 81 y 82 del TCE) que pretende una aplicación más eficiente de la normativa comunitaria de defensa de la competencia.

«Control del déficit y endeudamiento del sector público: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento» es el trabajo desarrollado por **Gloria Hernández**. Este artículo se ocupa de las razones que llevaron a los Estados de la Unión a adoptar el Pacto de Estabilidad, de sus reglas de funcionamiento, de sus problemas y de las principales líneas de revisión sobre las que está trabajando la Comisión. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) surge a instancias de Alemania, que se muestra preocupada por la disciplina fiscal. El déficit presupuestario (no superar al 3 por 100 del PIB) y el endeudamiento del sector público (no superar el 60 por 100 del PIB) no pueden ser sólo una

condición necesaria para acceder al euro sino que han de mantenerse de manera permanente. A estas dos condiciones, que ya estaban entre los criterios de convergencia nominal para acceder a la UEM, el PEC añade una tercera: tender a medio y largo plazo hacia unas cuentas públicas que alcancen el equilibrio presupuestario o el superávit con el objeto de que puedan funcionar los estabilizadores automáticos. La autora estudia con detenimiento los dos reglamentos sobre los que descansa el PEC: el de refuerzo de las situaciones presupuestarias y el de clarificación del procedimiento de déficit excesivo. El primero de ellos tiene un fin preventivo: la obligación de los Estados de presentar anualmente un programa de estabilidad (los que han accedido al euro) o de convergencia (el resto); este reglamento también incorpora como novedad un mecanismo de alerta temprana cuya finalidad es la de detectar con suficiente antelación situaciones que, de no corregirse, pudieran conducir a déficits excesivos. El segundo de los reglamentos tiene por objeto regular qué debe entenderse por déficit excesivo: la forma de identificarlo y de corregirlo y, llegado el caso, el mecanismo de sanciones. Analiza detenidamente los principales problemas que se presentan a la hora de aplicar el PEC: el propio concepto de equilibrio presupuestario, la indefinición del plazo para conseguir las situaciones de equilibrio, la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas (en particular, de la seguridad social), la incidencia sobre la inversión y el crecimiento económico y la influencia de otras variables. Concluye señalando que es necesario mantener unas finanzas públicas saneadas para garantizar la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo; la disciplina presupuestaria también es necesaria para que la política monetaria pueda dedicarse por entero a la consecución de su objetivo básico: la estabilidad de precios.

**Álvaro Espina**, en su artículo «¿Existe un modelo europeo de empleo? El proceso de Luxemburgo», parte del hecho de que la política de empleo es de competencia nacional y que las acciones de la Unión en esta política —incorporada por el Tratado de Ámsterdam— no podrá incluir armonización alguna de las normas legales de los Estados tales como las condiciones de trabajo, remuneraciones, protección social, etcétera, como pretendían los países más ricos para evitar el *dumping* social y rechazaron los más pobres por considerar que dicha armonización era nociva para la convergencia real; en su lugar, se optó por un sistema de vigilancia multilateral y de coordinación abierta de la política de empleo que, de hecho, ya venía funcionando desde 1994 como política de acompañamiento en el camino hacia la UEM. Este proceso recibió un nuevo impulso en Lisboa en marzo de 2000 cuya meta principal consiste en conseguir que la tasa de ocupación comunitaria se sitúe en el año 2010 en el 70 por 100 de la población activa. La estrategia de Luxemburgo detectó cuatro grandes debilidades en el mercado de trabajo a las que había que hacer frente: desequilibrios entre los requerimientos de la empresa y la formación de la población, debilidad europea en la creación de empleo, escasa capacidad de ajuste frente a los *shocks* externos y discriminación de género (de la mujer frente al hombre). El autor también aborda en su trabajo otras cuatro cuestiones: en primer lugar, la evaluación de la protección del em-

pleo realizada por la OCDE (donde parece existir una pauta bastante común a escala europea); en segundo lugar, las diversas investigaciones realizadas sobre las consecuencias de la integración de los mercados de productos y de la política monetaria sobre el mercado de trabajo y el empleo de los Estados miembros de la UE-15, con el objeto de aislarlos de los eventuales efectos de la estrategia comunitaria sobre el empleo; en tercer lugar, el análisis empírico del proceso de convergencia o divergencia entre los principales indicadores de comportamiento de las variables de empleo registrados en la UE-15 en relación con Estados Unidos y Japón; y, finalmente, la aplicación de técnicas de descomposición de los factores que contribuyen a la formación de las magnitudes agregadas del mercado de trabajo en la UE-15 y en las otras dos áreas de comparación (Estados Unidos y Japón) con el fin de identificar los rasgos distintivos del modelo europeo como, por ejemplo, su mayor preferencia por el ocio, la jubilación anticipada, el aumento de la oferta de trabajo femenina, etcétera. Espina concluye señalando que tras el estudio de las principales pautas del empleo y del mercado de trabajo en la UE-15 durante el último tercio de siglo, no puede hablarse de la existencia de un modelo europeo de empleo común, como mucho puede afirmarse que hay un predominio numérico de países que cuentan con Estados del Bienestar de tipo corporativista y familiarista.

**Gustavo Matías Clavero** estudia «La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía». Dicha estrategia fue aprobada por el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 y el autor considera que es el proyecto más amplio y ambicioso de la UE tras la unión monetaria y las sucesivas ampliaciones. Se trata de una estrategia a largo plazo que tiene como misión actuar sobre las políticas estructurales acometiendo las reformas necesarias en el mercado interior (fundamentalmente, en el de servicios) y en el empleo, así como la aplicación de las nuevas tecnologías, con el fin de aumentar la productividad y la competitividad para convertir a Europa en la mayor economía mundial del conocimiento en el año 2010; y todo ello asegurando el progreso en el Estado del Bienestar, la cohesión y la sostenibilidad, los otros grandes objetivos del modelo económico de la UE. El autor aborda en este artículo los antecedentes, los motivos de esta nueva contraofensiva y sus objetivos específicos (ampliados y reinterpretados en las revisiones anuales de cumplimiento efectuadas por el Consejo Europeo). La estrategia, cuyos resultados hasta el momento se alejan de lo esperado, será objeto de revisión en 2005, a mitad de período, mostrando una clara apuesta por la nueva economía como respuesta a los requerimientos de la productividad y la competitividad y también como un método para coordinar y seguir cuantitativamente las reformas estructurales. Hasta el presente no se han conseguido sus principales objetivos puesto que la UE está creciendo menos que Estados Unidos, país que continúa siendo la mayor economía mundial del conocimiento y tiene una productividad por empleado muy superior a la europea (gracias a que produce el 50 por 100 de las TIC mundiales); adicionalmente, están apareciendo nuevos competidores (casos de China, India y Brasil) que se están mostrando más dinámicos que

la UE, lo que obligará a cambiar sustancialmente los instrumentos que dan cobertura a la estrategia de Lisboa y sobre los que ya está trabajando la nueva Comisión Barroso, cuyas principales directrices son también objeto de análisis en este artículo.

El último de los artículos que integran el presente número de *ICE* sobre el modelo económico de la UE, es el de **Antonio Millán** que versa sobre «La protección social en la Unión Europea, ¿un modelo homogéneo?». El análisis que realiza el autor se centra básicamente sobre el sistema público de pensiones en la UE-15; si bien considera que, en general, todavía no puede hablarse en propiedad de un modelo social europeo —entre otras razones porque las competencias son nacionales— sí puede afirmarse que existen ciertos rasgos comunes entre los Estados comunitarios que los diferencia claramente de otros países y áreas. Por ejemplo, aunque con diferencias entre Estados de la Unión, el nivel de protección social globalmente considerado supera la cuarta parte del PIB (la media de la UE-15 se sitúa alrededor del 27 por 100 PIB) y específicamente la de pensiones en torno al 11 por 100 del PIB; todos los sistemas nacionales se fundamentan en el sistema de reparto (financiado principalmente por cotizaciones empresariales y de trabajadores y, subsidiariamente, por impuestos) complementado generalmente con planes voluntarios de pensiones profesionales e individuales, además de un régimen no contributivo (para las personas que no hayan cotizado, no lo hayan hecho de manera suficiente o cuyas rentas del trabajo no alcancen el umbral requerido). En este artículo se analizan las razones que motivaron la implantación del Estado del Bienestar en los países europeos a partir de mediados del siglo XIX, poniendo de relieve la preocupación de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias por mantener los niveles de protección social que se han conseguido, lo que obliga a revisar y coordinar las políticas de protección con objeto de adaptarlas a las necesidades futuras (tales como el progresivo envejecimiento de la población y el incremento en la esperanza de vida). Describe las principales características de los sistemas de pensiones en los Estados de la UE-15 y en España y la estrategia concertada de la UE en relación con este tema, haciendo especial hincapié en los objetivos comunes de los Estados para adaptarse a los importantes cambios demográficos que se vienen produciendo en los últimos años (envejecimiento de la población y movimientos migratorios), evolución del mercado de trabajo y nuevas relaciones laborales (incremento de la tasa de ocupación femenina, trabajo a tiempo parcial, retraso en la edad de jubilación, etcétera) cuyas repercusiones en los sistemas públicos de pensiones son evidentes. El último de los apartados se dedica a España, pasando revista a las medidas que se han adoptado en relación con esta materia.