

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 28/2003

## Sumario

### Estudios

¿Un modelo social europeo?  
Análisis comparado del gasto en  
protección social en la Unión  
Europea

*J. Alsasua, J. Bilbao y  
J. Olaskoagai*

La viabilidad del Estado de  
Bienestar en un contexto hostil

*R. Muñoz de Bustillo*

Experiencias internacionales de  
reformas del sistema de  
pensiones: lecciones para el  
caso europeo

*C. Ochando Claramunt*

Il modello sociale europeo:  
caratteristiche, politica  
comunitaria e prospettive

*M. Ricceri*

Second Thoughts on European  
Citizenship as Secondary  
Citizenship

*Ph. C. Schmitter*

### Jurisprudencia

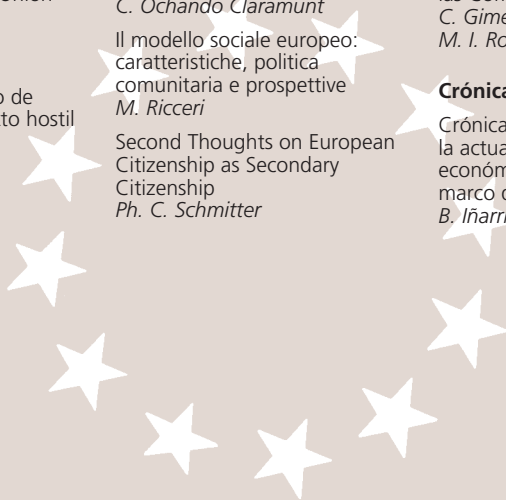
Crónica de la Jurisprudencia  
del Tribunal de Justicia de  
las Comunidades

*C. Gimeno Verdejo y  
M. I. Rofes i Pujol*

### Crónica

Crónica comunitaria:  
la actualidad institucional y  
económica de España en el  
marco de la Unión Europea

*B. Iñarritu*





# **Cuadernos Europeos de Deusto**



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 28/2003**

### **Dirección y Consejo de redacción:**

Director: Nicolás Mariscal  
Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras  
Secretario: Francisco Rodríguez  
Consejo de redacción: Francisco Aldecoa  
Julio Arriola  
Javier Bilbao  
José Ramón Canedo  
Félix Echevarría  
Fernando García de Cortazar  
Carlos García Gallego  
Laura Gómez Urquijo  
Beatriz Iñarritu  
José Palacio

### **Administración y suscripciones:**

Instituto de Estudios Europeos  
Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao  
Tfno.: 944 139 000 Fax: 944 139 284

### **Distribución:**

Editorial Mensajero  
Sancho Azpeitia, 2 - E48014 Bilbao  
Tfno.: 944 470 358 Fax: 944 472 630

### **Precios de Suscripción (2 números al año):**

Zona euro . . . . . 28 euros (IVA incluido)  
Otras zonas . . . . . 38 dólares

### **Número suelto:**

Zona euro . . . . . 15,50 euros (IVA incluido)  
Otras zonas . . . . . 23 dólares

### **NORMAS SOBRE ARTICULOS PARA LA REVISTA CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO**

1. *Al publicarse en nuestra revista* los artículos deberán tener una *extensión* entre 15 páginas como mínimo (6.930 palabras) y 30 como máximo (13.860).
2. El autor o autores indicarán el *título académico* con el que desean aparecer.
3. Debe incluirse al comienzo del artículo un breve *sumario* de éste, referente a sus epígrafes.
4. Adjúntese al texto escrito, el correspondiente *diskette*.

Gracias.

Publicación impresa en papel ecológico

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

Fotocomposición: IPAR, S.Coop. - Bilbao

Impresión: Artes Gráficas Rontegui, S.A.L.

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 28/2003

## Sumario

---

### Estudios

- J. ALSASUA LÓPEZ, J. BILBAO UBILLOS y J. OLASKOAGA LARRAURI,  
*¿Un modelo social europeo? Análisis comparado del gasto en protección  
social en la Unión Europea* 11
- R. MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, *La viabilidad del Estado de Bienestar  
en un contexto hostil* 33
- C. OCHANDO CLARAMUNT, *Experiencias internacionales de reformas  
del sistema de pensiones: lecciones para el caso europeo* 57
- M. RICCERI, *Il modello sociale europeo: caratteristiche, politica  
comunitaria e prospettive* 81
- PH. C. SCHMITTER, *Second Thoughts on European Citizenship  
as Secondary Citizenship* 113

### Jurisprudencia

- C. GIMENO VERDEJO y M. I. ROFES I PUJOL, *Crónica de la Jurisprudencia  
del Tribunal de Justicia de las Comunidades* 133

### Crónica

- B. INARRITU, *Crónica comunitaria: la actualidad institucional  
y económica de España en el marco de la Unión Europea* 171
-





# Estudios



*¿Un modelo social europeo?*  
**Análisis comparado del gasto en protección social  
en la Unión Europea\***

Jesús Alsasua López, Javier Bilbao Ubillos, Jon Olaskoaga Larrauri  
Profesores de la Universidad del País Vasco

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. DIMENSIONES E INDICADORES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.—3. INDICADORES SINTÉTICOS DE INTENSIDAD Y ESFUERZO.—4. INTENSIDAD DEL GASTO SOCIAL EN LAS FUNCIONES MÁS RELEVANTES DE PROTECCIÓN SOCIAL.—5. FACTORES DETERMINANTES DE LA INTENSIDAD DE PROTECCIÓN SOCIAL.—6. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

## 1. Introducción

En documentos oficiales de la Unión Europea, y en el discurso político y aun académico, es frecuente la alusión a un *modelo social europeo*, que constituiría una variante singular de desarrollo, con entidad y perfiles propios, compartida por los países integrados en la UE. Este modelo de desarrollo sería alternativo a los seguidos teóricamente por otras naciones industrializadas como los Estados Unidos y Japón. La expresión *Estado del bienestar* definiría este *modelo social europeo* cuya caracterización se aborda en un artículo de este mismo monográfico.

El objetivo esencial de este trabajo es tratar de constatar si, más allá de expresiones retóricas, este *modelo social europeo* es reconocible por unos **contenidos tangibles** en materia de protección social que compartirían todos los Estados miembros. Es decir, queremos contrastar si los ciudadanos de la UE, con independencia del país de residencia o nacionalidad, disfrutan de una **cobertura equivalente** de riesgos y de necesidades sociales básicas que permita afirmar la existencia real de un espacio social común. Para ello, analizamos las prestaciones de protección social que perciben como promedio anual los ciudadanos de los 15 Estados miembros.

---

\* Los autores han contado para la elaboración de este artículo con los recursos destinados a financiar el Proyecto de investigación «Estudios de automoción y Estudios de protección social» (UPV).

Ciertamente, los avances sustanciales que, en materia de integración económica y monetaria, se han registrado en Europa a lo largo de la última década contrastan, de modo particular, con los compromisos adquiridos en el campo de la protección social, mucho más modestos y de menor entidad.

En materia de protección social los acuerdos alcanzados se han fundamentado, desde un principio, sobre el convencimiento de que la mera profundización del mercado interior, por sí misma, posibilitaría la convergencia de las políticas sociales de los Estados miembros. De esta manera, el tratamiento comunitario dispensado a la política social se ha caracterizado por la aplicación del *principio de subsidiariedad*, con la única excepción de ciertas intervenciones cualitativas en materias relacionadas con la cuestión, como son la libre circulación de trabajadores, la igualdad de trato a hombres y mujeres en el entorno laboral, o el diálogo social.

Pero en lo concerniente al conjunto de actuaciones públicas o privadas orientadas directamente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, o a la cobertura de sus riesgos y necesidades (el núcleo de la *protección social*), son las disposiciones vigentes en cada uno de los Estados miembros, las que establecen los criterios básicos para la provisión de las distintas prestaciones, en perjuicio de la creación de un *espacio social europeo único*.

En estas condiciones, la consecuencia lógica de la adhesión a la Unión Europea de economías de evidente heterogeneidad estructural (con sistemas sociales diferenciados y bases de competitividad muy desiguales) es la diversidad de los niveles de prestación social a los que pueden acceder los ciudadanos europeos en función del país que habitan. Si aceptamos que la citada heterogeneidad estructural se incrementará, de forma muy notable, con la prevista ampliación de la Unión hacia el Este, podemos suponer que la pluralidad de situaciones existentes hoy en día tenderá a aumentar.

Con estos antecedentes y perspectivas, este artículo propone un ejercicio de análisis comparativo de los distintos sistemas de protección social coexistentes en la Unión, mediante una serie de indicadores cuantitativos de gasto y técnicas de medición, que nos permita evaluar, a partir de los últimos datos disponibles, el alcance real de tales diferencias.

Para ello se precisa, en primer lugar, disponer de datos suficientemente homogéneos sobre las acciones desarrolladas en el campo de la protección social en cada uno de los países de la Unión. Con este objeto, EUROSTAT ha diseñado la metodología SEEPROS —*Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social*— que facilita el análisis comparado de los sistemas de protección social vigentes en los países miembros de la Unión Europea y que, utilizando idéntico referente metodológico, presenta los datos sobre gastos e ingresos de los sistemas de protección social en el referido ámbito. Concretamente, la fuente principal de información esta-

dística que se utiliza en este artículo es la Base de datos «*New Cronos*, Tema 3 (Población y condiciones sociales)», dominio SEEPROS, actualizada por EUROSTAT en 2002, para los países de la U.E.

Una segunda tarea ineludible consiste en seleccionar alguna variable que oriente el análisis y en función de la cual pueda caracterizarse la acción protectora llevada a cabo en cada país o territorio. Con este objetivo, en el siguiente epígrafe se introducirán los indicadores de *intensidad* y *esfuerzo de protección social* y se discutirá sobre las diversas posibilidades que ofrecen en la caracterización de los sistemas de protección. Podemos adelantar que se ofrecerán dos vertientes alternativas: el análisis del gasto *agregado* en protección social mediante el uso de indicadores sintéticos de *intensidad* y *esfuerzo*, y el análisis de la *intensidad* del gasto en cada una de las *funciones* que se asignan a los sistemas de protección social. Cada una de estas alternativas, junto con los resultados a los que dan lugar, será objeto de desarrollo en un capítulo particular.

Esta caracterización cuantitativa del gasto social en el ámbito de la Unión no agota, ni con mucho, el análisis propuesto; sobre todo, cuando se sugiere que no existe causa única, ni explicación sencilla, a la diversidad de situaciones observadas en su seno. El análisis comparado exige, cuando menos, alguna referencia concreta a la influencia que el contexto sociodemográfico ejerce sobre el desempeño de los diferentes sistemas de protección social nacionales. Con este objetivo se incorporan en el último apartado nuevas técnicas de análisis que permiten aislar la influencia de tales factores sobre los resultados obtenidos en los epígrafes anteriores.

## 2. Dimensiones e indicadores de los sistemas de protección social

El nacimiento y posterior desarrollo de los actuales sistemas de protección social europeos se encuentra indisolublemente ligado al proceso histórico que supuso el advenimiento del Estado del Bienestar, fenómeno múltiple que se refleja, además de en una nueva orientación e instrumentación de la política económica, en importantes reajustes en la dimensión y estructura de los sectores públicos —derivados de la asunción de nuevos compromisos—, y en la legitimación de los sistemas políticos de los países occidentales. El fenómeno de la protección social dispone, por tanto, de un carácter eminentemente histórico, como prueba el hecho de que haya cristalizado en cada nación con diferente intensidad y forma. En estas circunstancias, una intención descriptiva o de análisis comparado siempre podría traducirse —legítimamente— en un esfuerzo historicista, cuya principal virtud bien pudiera ser la riqueza descriptiva, pero que, en contrapartida, presentaría importantes limitaciones cuando se tratase de realizar comparaciones internacionales sistemáticas.

De ahí que, cuando se trata de posibilitar una comparación, más o menos inmediata, de los elementos y las características clave de los sistemas de protección social, interese, principalmente, adoptar un enfoque basado en información cuantitativa sobre determinadas categorías abstractas de gasto social.

Los sistemas de protección social se han venido caracterizando de acuerdo con dos dimensiones básicas, la *intensidad* y el *esfuerzo*. Para un análisis cuantitativo como el que proponemos, la dimensión *intensidad* se refiere, en principio, al grado en que las necesidades individuales que convencionalmente recaen en el ámbito competencial de los sistemas de protección quedan satisfechas por medio de los mecanismos de solidaridad del sistema, si bien, por razones evidentes, generalmente se asimila al aspecto meramente cuantitativo del gasto ejecutado, supuesto que un mayor *esfuerzo* implica automáticamente un mayor grado de satisfacción. La dimensión *esfuerzo*, por su parte, constituye una medida relativa del gasto ejecutado en función de los recursos disponibles, de modo que sirve, en ocasiones, para interpretar la vocación protectora de la comunidad en la que se enmarca el sistema y, más particularmente, la de su sistema político.

Las dos dimensiones aludidas carecerían de virtualidad analítica si no incorporasen la posibilidad de medición de acuerdo con algún tipo de indicador. De hecho, la construcción de tales indicadores y su afección a una variable o aspecto concreto para el que sirve de referencia es labor que atañe al analista. Tal es así que las propuestas en este sentido son diversas, si bien contienen un importante grado de consenso.

En el caso de la dimensión *intensidad* —a la que se va a otorgar un espacio privilegiado en este trabajo— sus indicadores disponen, como ya se ha dicho, del referente básico del gasto ejecutado, el cual se admite como aproximación al grado de satisfacción alcanzable. Sin embargo, el gasto total sirve de poco si no se corrige con alguna medida de las necesidades cuya cobertura trata de garantizar. En la aproximación más sintética del indicador esta medida es la población total de la sociedad de referencia, es decir, el indicador más básico y sintético de la *intensidad* de la protección que procura un determinado sistema de protección social es el del gasto en protección social por habitante, medido generalmente en unidades de paridad de poder de compra (en adelante, PPC)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Como unidad de cuenta se ha seleccionado el PPC que, frente al Euro o ECU, dispone de la ventaja de recoger las diferencias en precios que existen entre los países y, por lo tanto, no infravalora la magnitud del gasto por habitante en los países donde cada Euro o ECU tiene un mayor poder adquisitivo. Las tasas de conversión utilizadas han sido las mismas que propone EUROSTAT (2002) relativas a los bienes de consumo privado.

Finalmente, por lo que respecta a la variable *esfuerzo*, ésta se mide generalmente mediante el indicador *gasto en protección social en porcentaje del PIB*, de modo que propone una imagen del gasto siempre relativa a la disponibilidad de los recursos económicos del sistema social de referencia.

### 3. Indicadores sintéticos de intensidad y esfuerzo<sup>2</sup>

Atendiendo las anteriores indicaciones, se ha construido la Tabla 1 que proporciona una visión panorámica de los valores obtenidos por los dos indicadores más sintéticos de *intensidad* y *esfuerzo* en los quince países de la Unión.

**Tabla 1**

*Intensidad y esfuerzo* de los sistemas europeos de protección social, 1999

	Gasto per cápita en Protección social. PPC. <i>Intensidad</i>	Índice EUR15 = 100	Gasto en Protección social en % PIB <i>Esfuerzo</i>	Índice EUR15 = 100
Bélgica	6.573	113	28,2	102
Dinamarca	7.440	128	29,4	107
Alemania	6.633	115	29,6	107
Grecia	3.648	63	25,5	92
España	3.416	59	20,0	72
Francia	6.385	110	30,3	110
Irlanda	3.512	61	14,7	53
Italia	5.507	95	25,3	92
Luxemburgo	8.479	146	21,9	79
Holanda	6.902	119	28,1	102
Austria	6.716	116	28,6	104
Portugal	3.588	62	22,9	83
Finlandia	5.722	99	26,7	97
Suecia	7.116	123	32,9	119
Reino Unido	5.872	101	26,9	97
EU-15	5.793	100	27,6	100

Fuente: EUROSTAT (2002) y elaboración propia.

<sup>2</sup> La fuente de información que se va a utilizar en este epígrafe es la base de datos *New Cronos*, tema 3 (Población y condiciones sociales), dominio SEEPROS, actualizada por *EUROSTAT en 2002*, para los países de la UE.

Sin duda el rasgo más destacable —y que ya se avanzó en la introducción— es el de la diversidad que adquieren los niveles de protección social en el espacio geográfico de la UE, ya sea medido en términos de *intensidad* o de *esfuerzo* del gasto.

Los resultados obtenidos con el primero de los indicadores (*intensidad*) nos permiten constatar que *las diferencias en la cantidad de recursos destinados a protección social por habitante son manifiestas entre los participantes en el proceso de integración europea*, aun considerando que la unidad de medida utilizada (PPC) relativiza las disparidades de nivel de vida existentes en la Unión. Tal evidencia se demuestra si comprobamos que los países que más recursos destinan a dicho fin (Luxemburgo, Dinamarca, Suecia, Holanda o Austria) gastan, como media, más del doble que los cuatro que se encuentran a la cola de la clasificación (España, Irlanda, Portugal y Grecia).

Si recurrimos al segundo de los indicadores (*esfuerzo*) apreciamos, de igual manera, notables diferencias entre los Estados miembros: algunos países comparten una posición de débil *esfuerzo* relativo en protección social, mientras que otros presentan unos valores superiores a los niveles estándar de la Unión Europea. En este sentido, resulta significativo comprobar que el país que más recursos ha dedicado a fines de protección social en proporción a su riqueza nacional (Suecia) más que duplica el *esfuerzo* relativo realizado por aquel país que presenta el valor menor (en este caso, Irlanda).

En definitiva, en el mapa europeo de la protección social se aprecian en la actualidad importantes diferencias entre los Estados miembros de la Unión, bien porque disponen de mayor tradición protectora, bien de más recursos que dedicar a tal fin. Los resultados del proceso de integración en curso, patentes en otros aspectos, no se dejan ver en el de la convergencia de los sistemas de protección social, al menos desde el punto de vista del gasto.

Entre la *intensidad* y el *esfuerzo* con que se afronta la protección social en un país existe, por descontado, una relación directa. Particularmente, los indicadores sintéticos de *intensidad* y *esfuerzo* se hallan en la siguiente identidad:

$$\text{Intensidad} = \frac{\text{Gasto en PS}}{\text{Población}} = \frac{\text{Gasto en PS}}{\text{PIB}} \times \frac{\text{PIB}}{\text{Población}} = \text{Esfuerzo} \times \text{Riqueza}$$

A partir de la identidad anterior, se llega fácilmente a la siguiente expresión:

$$\Delta\% \text{Intensidad}_i = \Delta\% \text{Esfuerzo}_i + \Delta\% \text{Riqueza}_i + (\Delta\% \text{Esfuerzo}_i \times \Delta\% \text{Riqueza}_i)$$



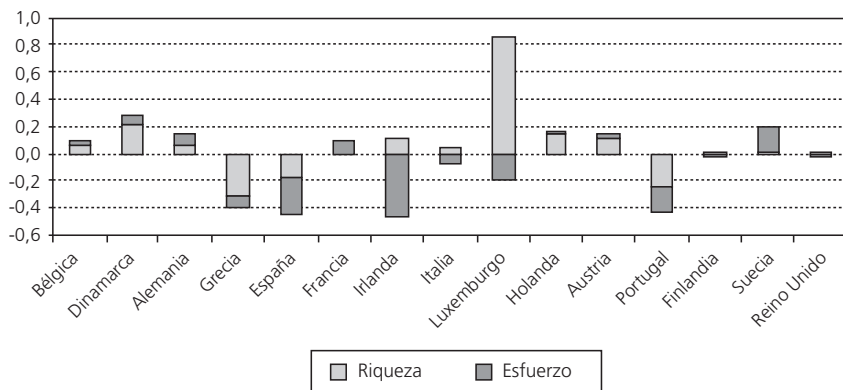
Donde el símbolo  $\Delta\%X_i$  se refiere a la desviación porcentual con respecto a la media del país  $i$  en la variable  $X$ .

Esta nueva identidad es expresiva de la relación existente entre la posición relativa de cada país en el indicador *intensidad*, y las posiciones, asimismo relativas, en los de *esfuerzo* y *riqueza* (medida esta última en PIB por habitante en unidades PPC), siempre que dichas posiciones relativas se identifiquen con las desviaciones porcentuales con respecto a la media de las unidades observadas ponderada por la población de cada país.

Las mencionadas desviaciones en los indicadores *esfuerzo* y *riqueza* pueden entenderse, entonces, como los determinantes inmediatos de la posición relativa de cada país en el aspecto concreto de la *intensidad* característica de su sistema de protección social. Precisamente en el Gráfico 1 se exponen los valores que alcanzan dichos determinantes en cada país para el año de referencia.

**Gráfico 1**

Determinantes de la intensidad de la protección social, 1999



Fuentes: Gasto en protección social: «Base de datos Newcronos», actualizada 2002; PIB: «Produit intérieur brut. 2000» Statistiques en bref. Comunidades Europeas, 2002.

Una lectura inmediata del contenido del Gráfico 1 permite reconocer con claridad a los sistemas griego, español, irlandés, portugués entre los que presentan un mayor déficit respecto del patrón comunitario. Este relativo atraso esconde, sin embargo, un desigual comportamiento respectivo de las desviaciones en *riqueza* y *esfuerzo*:

—Por un lado, cabe destacar que en el caso irlandés o español, el diferencial negativo en términos de *esfuerzo* realizado permite expli-

car, en mayor medida, su retrasada posición en el indicador *intensidad*; es decir, su desviación respecto del modelo europeo se explicaría, en mayor medida, porque los recursos que destinan a fines sociales son incluso inferiores a lo que cabría esperar de sus niveles de renta.

- Por otra parte, se puede observar que la posición que ocupan los sistemas de protección social griego o portugués, desde el punto de vista de la *intensidad* de protección de la que disfrutaban sus ciudadanos, se explica, principalmente, por su menor riqueza disponible respecto a la media europea.

Finalmente, el Gráfico 1 muestra con nitidez que la mayor disponibilidad de recursos resulta determinante para explicar las posiciones que ocupan aquellos países cuyas prestaciones se sitúan por encima del estándar europeo, excepto en los casos sueco y francés en los que su mayor grado de cobertura social obedece, como ya se apuntó anteriormente, a un mayor *esfuerzo* relativo realizado por estos países en materia social.

#### 4. **Intensidad del gasto social en las funciones más relevantes de protección social**

Las comparaciones internacionales entre sistemas de protección social basadas en el empleo de magnitudes de carácter tan sumario presenta algunos inconvenientes; entre otros, el de ocultar la estructura interna de la realidad que tan sucintamente tratan de representar. En este epígrafe se propone realizar tales comparaciones atendiendo de forma particular a cada uno de los riesgos más importantes contra los que los sistemas de protección social protegen a la población. Acudir a la información desglosada por funciones disponible en las estadísticas SEEPROS, supone dos ventajas inmediatas:

- Primera: procura información relevante sobre las prioridades de los distintos sistemas de protección social, es decir, se aprecia si un sistema pone el acento en una u otra función y descuida otras. Se obtiene, de este modo, un mayor nivel de detalle en nuestro análisis.
- Segunda: posibilita hacer uso de indicadores más ajustados que el de la población total para medir la dimensión de las situaciones protegibles.

Para ello se cuenta con la distribución funcional del gasto en prestaciones sociales que, de acuerdo con la metodología SEEPROS, clasifica el gasto ejecutado en ocho funciones diferentes: «enfermedad/asistencia sanitaria», «invalidez», «vejez», «supervivencia», «familia e hijos», «desem-

pleo», «vivienda» y «exclusión social». Esta clasificación resulta apropiada para nuestro fin puesto que, desde el punto de vista de las instituciones de protección social, las funciones que les son asignadas coinciden con cada uno de esos riesgos contra los que deben efectuar su labor protectora.

Una primera aproximación, profusamente utilizada en descripciones como la que aquí se plantea, es la que se obtiene de corregir el gasto en cada función —medido en PPC— con la población total de cada país. Esta sencilla operación permite elaborar *tasas de cobertura* que expresan, para cada país y función, el porcentaje en que se alcanza el valor medio obtenido para la Unión Europea. Los valores obtenidos se presentan de forma detallada en la Tabla 2.

**Tabla 2**

*Intensidad del Gasto en protección social por funciones. Tasas de cobertura, 1999*

Tasas de cobertura	Total de funciones	Enfermed.	Invalidez	Vejez	Superviv.	Fam./Hijos	Desempleo	Vivienda	Exclusión social
Bélgica	111	102	124	87	220	122	198	—	157
Dinamarca	130	96	193	120	1	207	215	153	301
Alemania	115	122	110	113	36	147	150	36	144
Grecia	64	59	49	64	111	59	54	94	77
España	60	65	57	61	49	15	114	35	26
Francia	109	115	78	101	125	131	119	167	99
Irlanda	60	91	37	28	69	95	99	99	77
Italia	96	85	73	123	204	43	31	2	8
Luxemburgo	148	139	259	137	92	280	55	19	81
Holanda	117	127	168	102	119	61	106	90	425
Austria	117	117	125	106	223	147	93	19	92
Portugal	56	71	83	50	78	36	31	0	61
Finlandia	100	86	174	76	77	157	167	77	131
Suecia	126	119	180	114	54	162	151	142	203
Reino Unido	101	94	124	104	75	109	49	298	60
EU-15	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: EUROSTAT (2002) y elaboración propia.

Como se puede apreciar, una de las consecuencias de la observancia del principio de subsidiariedad en materia de protección social en la Unión Europea —y que las publicaciones de EUROSTAT han contribuido a mostrar— es la diversidad que adquiere la distribución funcional del gasto social en los diferentes sistemas de protección social. *En definitiva, cada sistema de protección social nacional atiende de manera particular —y desigual al resto— las distintas contingencias previstas sin que se pueda afirmar la existencia de un patrón común de gasto social por funciones.*

Sin embargo, un indicador de este tipo no recoge las diferencias en la incidencia relativa de los riesgos en cada uno de los países, razón por la que su utilización no representa una alternativa óptima cuando la medición se orienta desde el punto de vista del concepto de *intensidad* y abarca países donde dicha incidencia se prevé desigual. Es el caso de los países de la Unión, al menos en lo que se refiere al conjunto de riesgos incluidos en el análisis. El desempleo constituye un ejemplo evidente: las crisis económicas han afectado de manera muy diferente a los países europeos en lo que se refiere al aumento de las tasas de paro, de manera que los niveles relativos de gasto que se dedican a la función *desempleo* han de valorarse con cautela teniendo en cuenta siempre el gran número de afectados por las situaciones de desempleo entre los que debe repartirse el volumen de gasto efectuado.

En el mismo caso están, con respecto a la función *vejez*, los países cuyas estructuras demográficas destacan por incluir un mayor porcentaje de ciudadanos de edad avanzada. Cabe, por tanto, dedicar algún tiempo a la construcción de indicadores que neutralicen, en la medida de lo posible,

**Tabla 3**  
*Intensidad en la función vejez, 1999*

País	Gasto en <i>Vejez</i>	Población de 65 años o más	Gasto en <i>vejez</i> por persona de 65 años o más	
	Millones PPC	%	PPC	Indice EUR15 = 100
Bélgica	20.492	16,6	12.073	84
Dinamarca	14.616	14,9	18.487	129
Alemania	212.375	15,9	16.252	113
Grecia	15.451	16,9	8.678	61
España	54.888	16,4	8.487	59
Francia	139.140	15,8	14.968	104
Irlanda	2.410	11,3	5.719	40
Italia	161.953	17,7	15.893	111
Luxemburgo	1.354	14,3	22.088	154
Holanda	37.114	13,5	17.417	121
Austria	19.732	15,5	15.787	110
Portugal	11.403	15,2	7.506	52
Finlandia	8.955	14,7	11.802	82
Suecia	23.115	17,4	15.031	105
Reino Unido	141.278	15,7	15.198	106
EU-15	864.275	16,1	14.342	100

*Fuente:* EUROSTAT (2002) y elaboración propia.

el efecto que sobre los datos estadísticos produce el hecho de que cada instrumento de protección social se enfrenta, y trata de dar solución, a problemas cuantitativa y cualitativamente diferentes. En lo que sigue, se proporcionan indicadores de *intensidad* para cada una de las tres funciones que más recursos absorben: «Vejez», «Enfermedad-asistencia sanitaria» y «Desempleo».

#### *Indicadores de intensidad particulares de cada función*

En este apartado se presentan indicadores de *intensidad* particulares de algunas de las funciones en las que el sistema SEEPROS ordena las prestaciones sociales (Tablas 3, 4 y 5). La utilidad de tales instrumentos

**Tabla 4**  
*Intensidad en la función Enfermedad-atención sanitaria, 1999*

País	Gasto en <i>Enfermedad-atención sanitaria</i>		Gasto en <i>Enfermedad-atención sanitaria</i> por habitante		Gasto en <i>Enfermedad-atención sanitaria</i> Población normalizada*	
	Millones PPC	PPC	Indice EUR15 = 100	PPC	Indice EUR15 = 100	
Bélgica	15.387	1.505	102	1.007	100	
Dinamarca	7.534	1.416	96	982	98	
Alemania	147.812	1.801	122	1.221	121	
Grecia	9.160	870	59	578	57	
España	38.168	968	65	650	65	
Francia	102.688	1.707	115	1.184	118	
Irlanda	5.048	1.348	91	1.011	100	
Italia	72.635	1.260	85	825	82	
Luxemburgo	892	2.063	139	1.457	145	
Holanda	29.656	1.876	127	1.340	133	
Austria	14.043	1.735	117	1.188	118	
Portugal	10.471	1.048	71	721	72	
Finlandia	6.611	1.280	86	890	88	
Suecia	15.675	1.770	119	1.166	116	
Reino Unido	83.038	1.396	94	953	95	
EU-15	558.819	1.482	100	1.006	100	

*Fuente:* EUROSTAT (2002) y elaboración propia.

\* Para la normalización se ha supuesto una determinada relación entre el gasto de una persona de 65 años o más de edad y cualquier otra. Dicho factor se ha obtenido como promedio de las estimaciones disponibles en los países de la OCDE en 1997 (OCDE, Base de datos ECO-SALUD, 2001), si bien existen estimaciones alternativas como pone de relieve Barea (2002).

en la caracterización de los sistemas de protección social ya ha sido abordada en un trabajo anterior (Bilbao, Ipiña, y Olaskoaga, 1999) y no será objeto de discusión en éste.

**Tabla 5**  
*Intensidad en la función desempleo, 1999*

País	Gasto en <i>desempleo</i>		Gasto en <i>desempleo</i> por parado estimado
	Millones PPC	PPC	Indice EUR15 = 100
Bélgica	7.598	19.187	214
Dinamarca	4.290	28.792	321
Alemania	46.188	13.345	149
Grecia	2.129	4.086	46
España	16.848	6.463	72
Francia	26.913	9.322	104
Irlanda	1.397	14.552	162
Italia	6.651	2.511	28
Luxemburgo	89	22.250	248
Holanda	6.316	24.015	268
Austria	2.829	19.377	216
Portugal	1.166	5.114	57
Finlandia	3.241	12.418	138
Suecia	5.032	15.774	176
Reino Unido	10.818	6.126	68
EU-15	141.506	8.977	100

*Fuente:* EUROSTAT (2002) y elaboración propia.

De la observación de los indicadores, puede extraerse una primera conclusión relativa a la dispersión de los valores de *intensidad* específicos de las tres funciones analizadas: los estadísticos de dispersión empleados (Tabla 6) muestran también para estos indicadores —que se han construido con cargo a información particularizada sobre el peso en cada país de las contingencias a las que se refieren y a los que, por tanto, ha de atribuirse una mayor finura— diferencias más que notables entre países, que en dos casos (*vejez* y *desempleo*) resultan superiores a las del indicador sintético de *intensidad*. Ha de entenderse, por tanto, que la información recogida en la Tabla 6 corrobora las impresiones que se obtuvieron a propósito de las consecuencias de la ausencia de normas armonizadoras en el marco de unas regulaciones nacionales.

**Tabla 6**  
Medidas de dispersión relativa de los indicadores de *intensidad*, 1999

	Gasto per cápita en Protección social. PPC. <i>Intensidad</i>	Gasto en Protección social en % PIB. <i>Esfuerzo</i>	Gasto en Vejez por persona de 65 años o más. PPC	Gasto en Enfermedad- atención sanitaria/ Población normalizada. PPC	Gasto en Desempleo por parado estimado. PPC
Máximo	8.479	33	22.088	1.457	28.792
Mínimo	3.416	15	5.719	578	2.511
Media UE (no ponderada)	5.834	26	13.692	1.011	13.555
Coefficiente de apertura	2,5	2,2	3,9	2,5	11,5
Coefficiente de variación	0,26	0,17	0,32	0,24	0,57

Fuente: EUROSTAT (2002) y elaboración propia.

Más aún, podría afirmarse que las diferencias europeas en los sistemas de protección social resultan más acusadas en la función *desempleo*, con respecto a lo que ocurre en general con la totalidad de las prestaciones. De lo cual puede derivarse que, entre los países analizados, no se percibe homogeneidad en lo que respecta a la atención relativa que reciben las contingencias protegidas.

Así, países como los del Benelux, Dinamarca o Austria muestran una *intensidad* relativamente mayor en la función *desempleo* que en el resto. Este hecho, en ausencia de factores explicativos específicos, puede identificarse como un sesgo hacia la protección de este tipo de situaciones. En Irlanda, por el contrario, las prestaciones por enfermedad y la provisión de asistencia médico-sanitaria parecen requerir una atención prioritaria desde las instituciones de protección social, lo cual no evita el hecho de que los habitantes de la isla terminen recibiendo, también en este aspecto, menos recursos *per capita* que en la mayor parte de los países de la Unión. En el lado opuesto, también es destacable la relativa marginación —siempre en términos de recursos económicos dedicados— de la función *desempleo* en Italia y el Reino Unido.

En cualquier caso, la conclusión que ha de extraerse de la evidencia empírica radica en que la diversidad descrita constituye una manifestación más del resultado lógico de la ausencia de normativa común en materia de protección social. El principio de subsidiariedad que ha marcado la actuación europea en este campo no ha hecho sino consolidar, cuando no justificar, las diferencias entre los sistemas de protección social de sus socios integrantes. Estas diferencias se observan *de facto* tanto en el aspecto institucional de sus principales agentes, como en los niveles de *intensidad* de la protección que éstos procuran.

## 5. Factores determinantes de la *intensidad* de protección social

El análisis propuesto en este artículo ha utilizado como referente los valores alcanzados por cada país en los indicadores de *esfuerzo* y de *intensidad* construidos al efecto. En el epígrafe 3, se han empleado indicadores sintéticos de *intensidad* para el valor agregado del gasto en protección social, pasando por alto el hecho de que cada sistema nacional desarrolla su función bajo condiciones políticas, culturales, sociales y, principalmente, económicas, particulares y distintas. Es decir, factores de carácter sociodemográfico que afectan de manera indiscutible a los resultados en los mencionados indicadores. El efecto se produce por cuanto que condiciones sociodemográficas dispares reflejan necesidades objetivas de distinta magnitud a las que se enfrentan los sistemas de protección social.

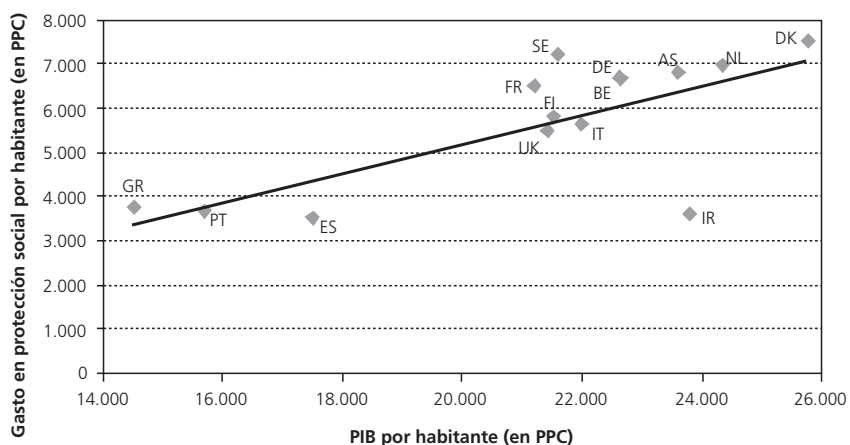
Una mayor tasa de desempleo en los países del sur de Europa, por ejemplo, constituye una circunstancia que objetivamente presiona al alza la demanda de prestaciones desde los programas de protección del desempleo. Lo mismo puede decirse de los países en los que la población anciana representa un porcentaje mayor sobre la población total. En este caso una mayor presión objetiva se siente tanto sobre los sistemas de pensiones y los programas de determinados servicios sociales dirigidos a este grupo de edad, como sobre los sistemas sanitarios de los que los ancianos se muestran clientes más asiduos (Barea, 2002).

Esta es la razón por la que, en el epígrafe 4, se han añadido indicadores específicos de la *intensidad* para algunas funciones de gasto. Los indicadores han sido construidos utilizando información de la magnitud de la contingencia cubierta en cada caso y país por el sistema correspondiente. Por su parte, estos últimos indicadores específicos olvidan un factor fundamental entre los que determinan las condiciones en las que los sistemas desarrollan su labor: el económico. En particular, la riqueza de un país, medida por su PIB *per capita*, constituye un doble regulador del gasto en protección social (ver Gráfico 2):

- Por el lado de la oferta, la riqueza de un país determina la cuantía de los recursos disponibles y, en consecuencia, restringe la de los que pueden quedar afectos al logro de los fines de los sistemas de protección social.
- Por el lado de la demanda, las necesidades son percibidas en relación con los niveles de vida imperantes, de modo que los altos niveles de vida condicionan la demanda de más altos niveles de protección, demanda que, por otro lado, y al menos en el territorio europeo, ha seguido históricamente cauces políticos.



**Gráfico 2**  
Riqueza e *intensidad* del gasto social en Europa



Fuente: EUROSTAT (2002) y elaboración propia.

En definitiva, si se pretende situar en su justa medida la *intensidad* del gasto social en cada sistema nacional parece lógico buscar mecanismos que, de algún modo, permitan tener en cuenta tanto los factores económicos como aquellos otros de carácter sociodemográfico que en cada país constituyen el contexto diferente en el que sus sistemas de protección deben actuar.

Se propone para ello utilizar un método ya experimentado en ejercicios similares (Lagares, 1988; Boscá *et al.*, 1997). El método consiste en describir un *patrón de gasto europeo*. Dicho patrón constituye una vara de medir en tanto que define un valor *normal* de gasto en función de cada combinación de circunstancias económicas y sociodemográficas. Con respecto a dicho valor normal, puede compararse el valor real de la intensidad de las prestaciones en cada país. En principio, la elección del patrón que se va a utilizar puede considerarse una decisión arbitraria, si bien lo más lógico es establecer ese patrón de acuerdo con el comportamiento observado en los países objeto de atención durante un período de tiempo suficientemente prolongado<sup>3</sup>. Este es el método empleado en los

<sup>3</sup> Es importante señalar (al igual que se hace en los trabajos de Lagares y Boscá *et al.*) que con la definición de la norma de gasto no se trata de ofrecer una explicación de los condicionantes últimos de la intensidad del gasto social ni tampoco de emitir juicios normativos sobre el gasto real. Se trata simplemente de «obtener una descripción razonable de la situación del

trabajos citados y el que se adoptará también en este trabajo. Una vez se haya establecido el patrón europeo, la posición relativa de cada país queda expresada en una tasa de cobertura definida del siguiente modo:

$$TC_{it} = \frac{VR_{it}}{VT_{it}} \times 100$$

Donde:

$TC_{it}$  es la tasa de cobertura del país  $i$  y el período  $t$ .

$VR_{it}$  es el valor observado de intensidad en el país  $i$  y el período  $t$  (Gasto en prestaciones sociales por habitante).

$VT_{it}$  es el valor teórico, es decir el que hubiese alcanzado la intensidad en el país  $i$  y el período  $t$  si el país en cuestión se ajustase perfectamente al patrón europeo estimado, pero teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociodemográficas en dicho país y período.

En la obtención del patrón europeo se ha utilizado el siguiente modelo, similar al empleado en los trabajos mencionados más arriba:

$$GPS_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde,  $GPS_{it}$  representa el gasto en prestaciones sociales en el país  $i$  y en el período  $t$  medido a precios y unidades PPC de 1995;  $\alpha_i$  es un término independiente diferente en cada país;  $\beta$  es el vector con los coeficientes de las variables explicativas, y  $X_{it}$  es la matriz que recoge los valores de las variables explicativas en cada país y año.  $\varepsilon_{it}$  representa la perturbación aleatoria.

Obsérvese que en el modelo descrito los coeficientes de las variables explicativas se consideran comunes a todos los países y años, mientras que los términos independientes son específicos de cada país, es decir se propone un modelo de efectos fijos con variables ficticias expresivas de la singularidad de cada país.

La ecuación anterior se ha estimado utilizando información para doce países de la UE<sup>4</sup> durante el período 1985-99. En la estimación se han utilizado técnicas de panel resultando los coeficientes que se resumen en la Tabla 7.

---

gasto social en Europa, en aras a establecer comparaciones internacionales» (Boscá *et al.*, 1997: 67).

<sup>4</sup> Se excluyen los de más reciente incorporación, Austria, Finlandia y Suecia, de los que no se dispone de información suficiente para completar la serie.

**Tabla 7**

Coefficientes asociados a las variables explicativas de la intensidad de las prestaciones de protección social en la UE. Modelo de efectos fijos (FEM) y modelo de efectos aleatorios (REM). 1985-1999

Variable (1)	FEM	REM
PIB p.c.	226.98 (25.5)	227.20 (26.3)
% Población > 65	163.34 (4.6)	160.91 (7.6)
% Población < 15	37.97 (2.0)	34.62 (1.8)
% Activos	-94.36 (-5.2)	-49.83 (-4.3)
% Desempleados	65.12 (5.4)	62.80 (5.3)
RV (3)	354.8	
Hausman (4)	26.5	

(1) Las variables explicativas en el modelo son: PIB por habitante medido a precios y PPC constantes de 1995, población de 65 años o más en porcentaje, población menor de 15 años en porcentaje, tasa de actividad en porcentaje, y tasa de desempleo en porcentaje.

(2) Estadísticos t entre paréntesis.

(3) RV es un test de razón de verosimilitudes para la hipótesis nula de igualdad de términos independientes en el modelo de efectos fijos.

(4) Hausman es un test de independencia entre los efectos aleatorios y las variables explicativas.

De acuerdo con el test de Hausman, se prefiere el modelo de efectos fijos (FEM) frente al de efectos aleatorios (REM). El test de razón de verosimilitudes indica unos valores de los términos independientes significativamente distintos por países (a los niveles de confianza habituales). Es decir, se acepta que, en general, los patrones de gasto social de cada país difieren en sus términos independientes, los cuales reflejan particularidades de cada país en otros factores no incorporados en el modelo, que pueden ser de índole cultural, política, etc.

El ajuste proporciona 12 patrones diferentes, uno por país. Dado que cada patrón o norma difiere tan sólo en el término independiente, la norma europea puede construirse con los valores de  $\beta$  que eran comunes a todos los países y un término independiente obtenido como media ponderada de los de los países incorporados en la muestra. La ponderación

evita que países pequeños como Luxemburgo tengan el mismo peso que otros grandes, como Alemania, en la determinación de la norma europea.

Una vez especificada la norma europea, en la Tabla 8 se recogen los valores de *intensidad* observados en cada país o región junto con los calculados de acuerdo con el patrón europeo estimado (valores teóricos). En la última columna, se muestra la tasa de cobertura de cada país, tal y como ha sido definida con anterioridad, para el año 1999.

**Tabla 8**

Valores teóricos y observados para la *intensidad* de la protección social, en la UE y tasa de cobertura. 1999

País	Valor observado	Valor teórico	Tasa de cobertura
Bélgica	5.448	5.689	96
Dinamarca	6.236	4.686	133
Alemania	5.964	5.085	117
Grecia	3.073	3.924	78
España	3.115	4.904	64
Francia	5.690	5.336	107
Irlanda	3.460	4.809	72
Italia	4.867	5.699	85
Luxemburgo	8.465	8.734	97
Holanda	5.630	4.353	129
Austria	5.883	4.746	124
Portugal	2.717	2.844	96
Finlandia	4.920	4.622	106
Suecia	7.153	4.962	144
Reino Unido	4.776	4.156	115

Fuente: EUROSTAT (2002) y elaboración propia.

Los resultados obtenidos con esta nueva técnica de análisis no hacen sino confirmar las conclusiones apuntadas anteriormente, cuando se utilizaron indicadores sintéticos de intensidad para nuestro ejercicio de análisis comparado (epígrafe 3). En concreto:

Una **atención superior a la cobertura de necesidades de la que cabría esperar** se lograría singularmente en países del *Norte* como Suecia, Dinamarca y Holanda. Estas naciones, hallándose entre las más protectoras en términos absolutos, fundamentan su ventaja en un mayor *esfuerzo* relativo en la satisfacción de las concretas necesidades sociales, lo cual determina la posición aventajada de sus sistemas incluso cuando se relativizan variables explicativas como los comparativamente altos niveles de renta.

En el lado opuesto, es decir, el de los países en los que la **intensidad real se encuentra por debajo de la estimada** destacan los casos de España e Irlanda. Ambos Estados miembros constituyen el ejemplo más claro entre los sistemas cuyos resultados se encuentran por debajo de lo que cabría esperar a la luz de sus posibilidades económicas y sus circunstancias sociodemográficas.

## 6. Resumen y conclusiones

El objetivo último de este trabajo ha sido contrastar la virtualidad de la existencia de un *modelo social europeo*, es decir, comprobar en qué medida este concepto tiene un contenido tangible o, por el contrario, no es más que un mero ejercicio de retórica por parte de las instancias comunitarias. Con este objeto, se ha ofrecido una visión panorámica del grado de protección que ofrecen las instituciones de protección social en los espacios socio-políticos de los países de la Unión, quedando fuera de su objeto el valorar, sea en un sentido o en otro, tal situación.

Los resultados obtenidos nos permiten apreciar con nitidez la existencia de diferencias significativas en los niveles de prestación social a los que pueden acceder los ciudadanos europeos en función del país en que residan, tanto desde el punto de vista del total de los recursos utilizados, como desde el de la medición del gasto llevado a cabo en funciones concretas para la cobertura de riesgos específicos, consecuencia lógica de la coexistencia de sistemas de protección social de muy diversa índole en el seno de la Unión Europea.

Además, cuando se incorpora al análisis una técnica adicional que pretende afinar el diagnóstico relativizando el dato de cada Estado miembro (eliminando el efecto imputable teóricamente a los diferenciales observados de renta *per capita* o de situaciones sociodemográficas), podemos destacar que la notable menor *intensidad* del gasto en prestación social que registran algunos países de la Unión no es la mera consecuencia de su menor capacidad financiera o de sus menores situaciones objetivas de necesidad respecto a la media europea, sino que los recursos destinados a fines sociales son incluso inferiores a los que cabría esperar para los niveles de renta y de necesidades sociales observados. Por tanto, **existen acusadas diferencias en el grado de prioridad relativa otorgado a la política de protección social en cada país, diferencias que permitirían apreciar distintas intensidades en los vínculos de solidaridad que se encuentran en la base de los sistemas nacionales de protección social de la UE.**

En cualquier caso, la diversidad anteriormente descrita constituye una evidente manifestación del insuficiente desarrollo de la política social euro-

pea, frente a las políticas sociales de los Estados miembros. Como señala Nieto: «la política social europea apenas ha interferido en la de sus Estados miembros, se ha centrado en facilitar la libre circulación de personas y ha preferido difuminar sus objetivos en medio de otras acciones y políticas, preferentemente las de carácter regional» (Nieto, 1999).

Tal orientación de la política social comunitaria, lejos de favorecer un proceso de convergencia de los sistemas de protección social, ha servido para justificar diferencias bien notables entre unos y otros, cuya evocación ha ocupado buena parte de los epígrafes anteriores. Aunque esta diversidad de niveles de prestación social ha sido valorada de manera positiva por parte de la Comisión, al entender que es representativa de las diversas tradiciones culturales europeas, la evidencia empírica permite constatar que la ausencia de una normativa común en materia social —prueba de la existencia de importantes asimetrías en el proceso de integración europea en curso— tiene notables implicaciones sobre los niveles de vida relativos de los ciudadanos europeos. El hecho de que un ciudadano griego pudiera recibir, como promedio anual en euros, seis veces menos prestaciones que un ciudadano danés, quizá debiera ser objeto de reflexión, en el marco de una *Europa de los ciudadanos*.

## Bibliografía

- ALSASUA, J., BILBAO, J. y OLASKOAGA, J. (2000): «Intensidad del gasto en protección social en la Unión Europea. Elaboración de indicadores y análisis de convergencia», Comunicación presentada en *II Reunión de Economía Mundial*, León, 25 y 26 de mayo de 2000.
- BAREA, J. (1991): «Gastos de protección social, política de convergencia y competitividad», *Papeles de Economía Española*, n.º 48, 79-98.
- BAREA, J. (2002): «El gasto público en servicios sanitarios de los mayores en España», *Fuentes Estadísticas*, n.º 68. INE.
- BILBAO, J., IPIÑA, A. y OLASKOAGA, J. (1999): «El gasto en protección social en Euskadi. Comparación internacional a partir de indicadores de intensidad», *Ekonomiaz*, n.º 43, pp. 18-29.
- BOSCÁ, J.E., FERNÁNDEZ, M. y TAGUAS, D. (1997): «El gasto en protección social en España: índices de cobertura de cobertura respecto a la Unión Europea», *Hacienda Pública Española*, n.os 141/142, pp. 61-73.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *MISSOC. La protection sociale dans les états membres de l'union européenne*. Luxemburgo. Oficina de publicaciones oficiales de la Comunidad Europea.
- EUROSTAT (1996): *ESSPROS Manual 1996*. Luxemburgo. Oficina de publicaciones oficiales de la Comunidad Europea.
- EUROSTAT (1981): *Système Européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS). Méthodologie. Volume I*. Luxemburgo. Oficina de publi-

- caciones oficiales de la Comunidad Europea. Posteriormente publicado en castellano bajo el título. *Sistema europeo de estadísticas integradas de protección social. Metodología, vol. I*. Luxemburgo, 1998.
- EUROSTAT (2002): *Base de datos New Cronos*, Luxemburgo.
- LAGARES, M.J. (1988): «Niveles de cobertura del gasto público en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 35, pp. 150-173.
- NIETO, J.A. (1999): «Modelo económico, perfil social y dimensión política: caracterización y asimetrías de la integración europea», *Revista de Economía Mundial*, n.º 1, pp. 97-112.
- OCDE (2001): *Base de datos ECOSALUD*, París.
- OLASKOAGA, J. y BILBAO, J. (2002): «El sistema de protección social de la Comunidad Autónoma de Euskadi», *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LVII, n.º 176, pp. 329-361.





# La viabilidad del Estado de Bienestar en un contexto hostil

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca

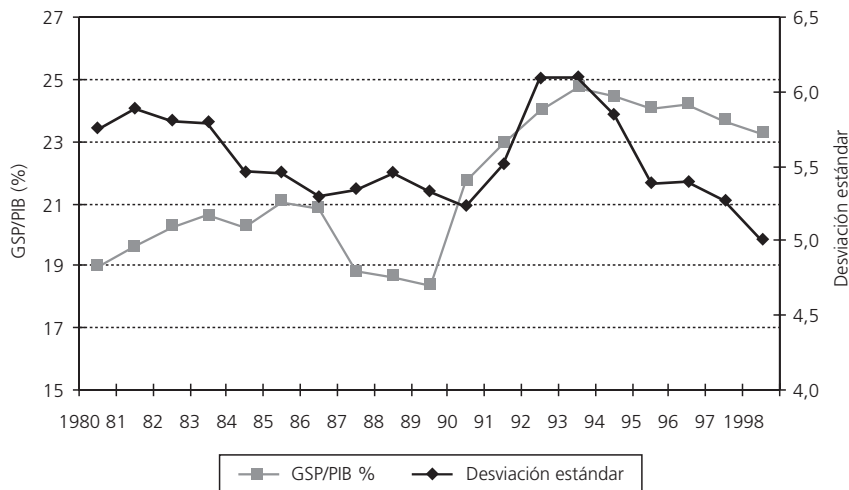
**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. ¿SIGUE SIENDO NECESARIO EL EB?—3. LA VIABILIDAD DEL EB EN EL SIGLO XXI.—3.1. **La globalización y el mito del Estado carente de poder.**—3.2. **Incentivos, mercado de trabajo y Estado de Bienestar.**—3.3. **Cambio demográfico y sostenibilidad del EB.**—4. CONCLUSIONES.

## 1. Introducción

Desde hace un cuarto de siglo la referencia a la crisis del Estado de Bienestar, EB, se ha convertido en un tópico de los debates sobre diseño del Estado, y por ende sobre diseño de la sociedad, tanto en aquellos ámbitos de discusión más ideologizados, como pueda ser la «arena» política, como en aquellos otros menos apasionados y supuestamente más objetivos, como las revistas académicas y científicas. En términos cuantitativos, sin embargo, no parece que este cuarto de siglo de críticas y reproches al Estado de Bienestar haya hecho mella sobre su capacidad para disponer de recursos. Como se puede ver en el cuadro 1, el peso del gasto público social sobre el PIB a finales de la década de los 90, para una muestra de países formada por la UE(15), Suiza, EE.UU., Canadá y Japón, era del 23% frente al 19% de principios de los 80. De igual modo, en el cuadro se observa cómo se habría producido cierta convergencia de comportamientos en términos de peso relativo del gasto social público, con una caída en la desviación estándar del 15% durante el período. El gráfico también muestra la reacción del gasto social público, en gran parte automática, ante el desencadenamiento de la crisis económica de principios de la década de los 90. Pero sería un error interpretar estos resultados en términos de una inmunidad del EB a los ataques a los que se ha visto sometido durante estas más de dos décadas de confrontación. Las variables agregadas que conforman el cuadro 1 sólo nos permiten ver el volumen relativo del gasto social, pero no su composición. Hay transformaciones del EB que puede que sólo se dejen sentir sobre el gasto en el futuro, y otras que pueden alterarlo en su esencia sin que cambie de for-

### Gráfico 1

Gasto social público (GSP/PIB %) y desviación estándar para una muestra de 19 países de la OCDE



Fuente: OECD(2002) y elaboración propia.

ma significativa su volumen de gasto. El endurecimiento de los programas de asistencia social y su sustitución por subvenciones al empleo, por ejemplo, no tiene por qué afectar al peso del EB, lo cual no significa que no afecte a su naturaleza.

No es la intención de este artículo, sin embargo, entrar a examinar hasta qué punto han cambiado los EB, y si tales cambios traicionan su objetivo histórico o por el contrario son, tan sólo, muestras de su vitalidad y capacidad para adaptarse a las nuevas necesidades sociales<sup>1</sup>. Más bien, lo que se pretende con estas páginas es reflexionar sobre hasta qué punto el EB, o el modelo social europeo si se prefiere, puede mantener su viabilidad económica en un mundo, como el de comienzos del siglo XXI, que en algunas cosas se parece muy poco a aquél de los años dorados del EB. Para ello, en primer lugar estudiaremos, siquiera brevemente, si han desaparecido los problemas que alentaron su construcción, para luego detenernos, más reposadamente, en analizar si las circunstancias que rodean su existencia en la actualidad y en un futuro próximo hacen que el EB,

<sup>1</sup> Existe una amplia bibliografía que trata estos temas, entre ella, por ejemplo, Muñoz de Bustillo (2000), Esping-Andersen (1996) o Mishra (1999).

aunque siga siendo una buena idea, se haya convertido en algo inviable. En lo que a esto respecta nos centraremos en tres aspectos concretos: la compatibilidad del EB con el pleno empleo, su viabilidad en un contexto económico cada vez más global y su compatibilidad con una demografía cambiante.

## 2. ¿Sigue siendo necesario el EB?

Una de las críticas más comunes a la intervención del Sector Público en la economía es la tendencia de las estructuras funcionariales creadas para hacer frente a un problema concreto a autoperpetuarse una vez se haya resuelto el mismo. Por lo tanto, cabe preguntarse si no estaremos en presencia de una institución, creada en un momento en donde no existía ninguna alternativa a la intervención pública para hacer frente a toda una serie de problemas, entre los que destaca la ausencia de recursos en la vejez, la protección frente a las fluctuaciones económicas y el desempleo resultante de las mismas o el acceso a la salud, que el propio crecimiento económico habría convertido en prescindible. De ser así, cualquier otra consideración sobre la viabilidad futura del EB sería ociosa, ya que independientemente de la misma estaríamos en una situación en la que éste no sería necesario al haber abierto el crecimiento económico vías alternativas para cubrir las necesidades antes satisfechas por él. De ser así, el EB podría muy bien convertirse en una página más de la historia de la economía de mercado, en una institución que habría caracterizado en algunos países una fase específica del capitalismo, desapareciendo con su evolución y cediendo su espacio al mercado. No parece, sin embargo, que ésta sea una lectura satisfactoria de nuestra realidad económica y social. Sin duda el crecimiento económico ha posibilitado el aumento de la calidad de vida, aunque no siempre con la intensidad esperada, como muestra la brecha existente entre el comportamiento de los distintos indicadores de bienestar económico existentes y la evolución del PIB p.c., no habiendo sido suficiente, en ningún caso, para resolver por sí solo de forma satisfactoria para el conjunto de la población los riesgos asociados a la vida misma: enfermedad y envejecimiento, o a las fluctuaciones económicas: desempleo y exclusión.

Y ello por dos razones. Primero porque no todas las personas, ni colectivos, se benefician por igual del crecimiento económico. La propia naturaleza de la dinámica capitalista, con su ola de destrucción creadora en la acertada metáfora de Schumpeter, hace que rara vez el crecimiento económico sea, en el corto plazo, un juego de suma positiva en el que todos ganan, mientras que en el largo plazo las ganancias no sólo son dis-

pares, sino que, a la luz de las últimas estimaciones del comportamiento de la distribución de la renta en el país que más genuinamente representa el capitalismo sin cortapisas, EE.UU., esa disparidad en el acceso a los frutos del crecimiento habría experimentado un cambio de tendencia en los años 60, que se manifiesta en que, mientras que en 1967 la renta familiar del 5% de población más rica era doce veces mayor que la renta familiar del 20% de la población más pobre, en 1991, la primera era casi veinte veces mayor que la segunda (Mishel *et al.*, 2001). Ello significa que si la sociedad tiene, o sigue teniendo, algún tipo de criterio —ya sea éste económico o metaeconómico— sobre cuáles son las diferencias máximas en términos de ingresos que deberían existir, y por lo tanto no se renuncia al objetivo de suavizar la distribución de la renta resultante del funcionamiento del mercado, el EB sería más necesario en la actualidad que en el pasado, al ser las tendencias de concentración de la renta también más fuertes ahora que antes. Como se puede apreciar en el cuadro 1, la ac-

### Cuadro 1

Impacto de las transferencias sociales en los hogares de la UE(13)

País	Renta del 20% más rico/ 20% más pobre			Tasa de Pobreza <sup>(c)</sup>		
	Renta de mercado	Renta final	% de cambio	Antes de transferencias <sup>(d)</sup>	Después de transferencias <sup>(d)</sup>	% de cambio
Alemania	6,8	4,5	-33,8	23	16	30,4
Austria	5,4	3,9	-27,8	24	13	45,8
Bélgica	10,3	4,4	-57,3	28	17	39,3
Dinamarca	8,0	3,3	-58,8	30	11	63,3
España	9,2	5,7	-38,0	26	18	30,8
Francia	7,4	4,4	-40,5	27	16	40,7
Grecia	6,7	6,3	-6,0	23	21	-8,7
Irlanda	26,8	5,4	-79,9	33	18	45,5
Italia	6,9	5,8	-15,9	21	19	-9,5
Luxemburgo	6,2	4,1	-33,9	24	12	50,0
Países Bajos	11,5	4,5	-60,9	24	12	50,0
Portugal	9,1	7,1	-22,0	27	22	18,5
Reino Unido	16,9	5,5	-67,5	32	19	40,6
EU(13)	8,4	4,5	-46,4	26	17	34,6

Nota: 1996 (c) La tasa de pobreza se define para una renta equivalente inferior al 60% de la mediana de la renta per capita de cada país (13). (d) Excluyendo pensiones.

Fuente: *Statistiques en bref. Population et Conditions Sociales, 9/2000* y Panel de Hogares de la Unión Europea. Eurostat.

tividad redistribuidora del sector público a través de impuestos y transferencias es capaz de reducir de forma significativa tanto la desigualdad de los ingresos, como la manifestación más extrema de ésta, la pobreza. Y ello aunque la acción distributiva nunca fuera un eje central del Estado de Bienestar, sino más bien una repercusión de las políticas universales de protección frente a contingencias como la vejez, la enfermedad o el desempleo desarrolladas. En conclusión, mientras exista una preocupación, ya sea *per se* o instrumental, por evitar un aumento de la desigualdad en la distribución de la renta y el acceso a determinados bienes o servicios, el EB, bajo una u otra forma, seguirá siendo necesario.

En lo que se refiere a la justificación de las acciones del EB en las labores clásicas de protección frente a las contingencias a las que nos hemos referido más arriba, no parece que los cambios experimentados en el último cuarto de siglo hayan alterado la fundamentación económica de las mismas, magistralmente relatada en el ya clásico libro de Nicholas Barr (1998). Baste aquí señalar, a modo de ejemplo, el fracaso del modelo estadounidense a la hora de cubrir por mecanismos de mercado, la protección de sus ciudadanos en el campo de salud. Un país que dedicando el 14% del PIB a este menester tiene cuarenta millones de ciudadanos sin cobertura sanitaria y otros cien con cobertura parcial<sup>2</sup>.

No parece pues que haya desaparecido la necesidad de actuación pública en los campos tradicionales de intervención del EB. Bien es cierto, que existen otras opciones, en términos de distinta composición de gasto público y privado, para hacer frente a las contingencias cubiertas en Europa tradicionalmente desde el sector público. En lo que a esto respecta es interesante señalar que el volumen relativo de gasto social en países tan diferentes como EE.UU. y los Países Bajos, es muy distinto si éste se considera

### Cuadro 2

Gasto social público y total como % del PIB c.f.

	Alemania	EE.UU.	Italia	Japón	Noruega	Países Bajos	Reino Unido	Suecia
Gasto social público/PIB (%)	29,2	15,8	29,4	15,1	30,2	27,1	23,8	35,7
Gasto social total neto/PIB (%)	28,8	23,4	25,3	15,7	25,1	24,0	24,6	30,6

Fuente: Adema (2001), 28-9.

<sup>2</sup> En lo que a esto respecta, es interesante señalar que el gasto público en salud de los EE.UU., 5,8% del PIB, es ligeramente superior al de España, 5,4%.

en términos netos —esto es descontando impuestos— y totales —esto es, tanto público como privado—, así la comparación se establece teniendo en cuenta sólo el gasto social público antes de impuestos. Como se puede apreciar perfectamente en el cuadro 2, mientras que teniendo en cuenta sólo el gasto social público existe una diferencia de 11 puntos a favor de los Países Bajos, en términos netos y totales el gasto es prácticamente el mismo.

Esta estimación, pone de manifiesto tres factores importantes que hay que tener en cuenta a la hora de debatir sobre el futuro del EB. En primer lugar, el EB cubre contingencias que, de un modo u otro, deben ser cubiertas por los individuos. No estamos así hablando de gastos superfluos derivados de su propia existencia, al menos en las grandes cifras. En segundo lugar, en aquellas situaciones en donde el EB en términos presupuestarios tiene un perfil bajo, los agentes económicos cubren tales necesidades de forma privada, ya sea obligados por la legislación existente, ya sea de forma voluntaria. Por último, los resultados en términos de recursos dedicados a la cobertura de tales contingencias cuando se contemplan tanto los gastos públicos como privados son menos divergentes entre países (desviación estándar igual a 5,2 frente a 7,9), lo que refuerza lo señalado más arriba. Obviamente, los resultados en términos distributivos de uno u otro sistema de cobertura de las necesidades son distintos, siendo las desigualdades menores cuando la cobertura es pública.

Una conclusión similar sobre la «necesidad» de los gastos sociales se obtiene cuando se analizan el nivel de apoyo al Estado de Bienestar a partir de las encuestas de opinión que cada cierto tiempo se realizan en el ámbito de la UE<sup>3</sup>. Utilizando este tipo de análisis, Ferrara (1993) señalaba a principios de los años 90 que si bien se podía decir que la «era dorada» de apoyo al EB había pasado, en ningún caso (esto es, país) se había producido la por muchos anunciada revuelta fiscal que hubiera derivado en la formación de mayorías anti-EB, concluyendo a la luz de la información disponible que «una mayoría de los ciudadanos europeos todavía valoran altamente la protección social» (p. 4). Así, por ejemplo, el 91% de los encuestados consideraban que se debería garantizar que las personas que no puedan obtener ingresos suficientes debido a enfermedad, vejez, etcétera, tuvieran derecho a solicitar asistencia de las autoridades (Ferrara, 1993, p. 19), mientras que los que consideraban que el nivel de protección era suficiente (6%) se situaban claramente por detrás de aquellos que pensaban que la protección era deficiente (33%)<sup>4</sup>. De este modo

---

<sup>3</sup> Una revisión de las potencialidades de este tipo de análisis, con aplicación para los casos de Suecia y España se puede encontrar en Calzada (2001).

<sup>4</sup> En este caso, los datos no corresponden a una pregunta específica, sino a una clasificación desarrollada por Ferrara en función de las respuestas a la pregunta de suficiencia de cobertura

sólo en dos países los «contentos» con el sistema de protección social por considerarlo suficientemente desarrollado superan a los descontentos con el mismo por considerarlo insuficiente (Países Bajos y Luxemburgo). Es interesante señalar que el otro extremo, aquél donde los descontentos son clara mayoría, está ocupado por Grecia, Portugal, España e Italia (con una diferencia entre contentos y descontentos de 64, 63, 43 y 39 puntos), países que también destacan por el relativo escaso desarrollo de sus Estados de Bienestar. Otras fuentes de opinión pública, como el ISSP de 1996, ofrecen conclusiones similares sobre el grado de respaldo al EB por parte de los ciudadanos, tanto en lo que se refiere a la responsabilidad del Estado en la provisión de determinados servicios sociales y la reducción de las diferencias sociales, como en lo que se refiere al nivel de gasto, que salvo escasas excepciones, se considera bajo o adecuado.

Resumiendo, el apresurado repaso efectuado a los componentes principales de la política social y las preferencias de los ciudadanos europeos señalan en los dos casos en la dirección de que el EB, o quizá mejor, algún tipo de EB, sigue siendo conveniente y deseado. Una conclusión que, sin embargo, no debe ser entendida en términos de la inevitabilidad del EB. Si algo nos ha enseñado este último cuarto de siglo es que existen muchos posibles modelos de economía de mercado, con diferente grado de desarrollo de la política social, y que todos han resultado viables, aunque con unos perfiles en términos de resultados, esto es, de diseño de la sociedad, distintos. El EB aparece así como una construcción política, algo que le hace a la vez más fuerte, en el sentido de no ser tan sólo el resultado institucional de determinada fase de desarrollo capitalista, y más vulnerable al hacerlo depender del apoyo de la población.

### 3. La viabilidad del EB en el siglo XXI

En la sección anterior argumentábamos que tanto desde el punto de vista de la opinión pública como desde el punto de vista de las tareas desarrolladas por el EB no parecía que se hubieran producido grandes transformaciones que hicieran al EB redundante. Obviamente ello no quiere decir que el mismo EB de los años 60 sea válido en el futuro, la naturaleza dinámica de la sociedad hace que para alcanzar los mismos objetivos de antaño sean necesarias nuevas y distintas actuaciones. Por otra parte,

---

ante distintas contingencias (desempleo, vejez, enfermedad, etc.), considerando descontentos con el sistema aquéllos que contestaban negativamente en todos los casos, y contentos con el sistema (por considerarlo suficientemente desarrollado) a los que contestan siempre afirmativamente.

el aumento de nuestros conocimientos de ingeniería social se traduce en transformaciones de las políticas existentes dirigidas a potenciar sus efectos positivos y reducir sus impactos no deseados. Pero, en todo caso, parece que la esencia del EB seguiría siendo tan válida, tanto en la actualidad como en un futuro próximo, como lo fuera en tiempos de Beveridge.

Otra cuestión distinta, en la que centraremos nuestra atención en esta sección, es que los cambios acontecidos en el contexto económico, social y demográfico en las últimas décadas hayan alterado de tal forma el medio en el que opera el EB que hagan su acción inviable. De ser ese el caso, independientemente de la funcionalidad de sus actuaciones y la lealtad inspirada por parte de los ciudadanos, nos encontraríamos en una situación en la que el EB entraría en colisión con el nuevo contexto económico, una colisión de la que, para muchos de sus críticos se derivaría si no su desaparición sí su transformación en un EB residual, gestor de una asistencia social de última instancia. De entre los factores más comúnmente aludidos a la hora de plantear la incompatibilidad del EB con el nuevo contexto económico y social nos centraremos en estas páginas en los tres que probablemente más atención mediática han recibido: la globalización y su efecto sobre la supuesta capacidad de actuación del sector público en materia de política social, las transformaciones experimentadas por el mercado de trabajo y la presunta incompatibilidad entre la flexibilidad laboral impuesta por los mercados y los derechos sociales garantizados por el EB, y el envejecimiento y estancamiento demográfico con sus implicaciones para un EB concebido en una época de crecimiento de la población.

### 3.1. *La globalización y el mito del Estado carente de poder*

Desde hace algunos años, el análisis de las consecuencias del aumento de importancia de las transacciones económicas internacionales sobre la economía del siglo XXI se ha convertido, sin duda alguna, en el tema estrella de los debates económicos<sup>5</sup>. De la lectura de muchos de los informes, artículos y libros publicados sobre el tema con desigual vocación y fortuna, se desprende que hay un antes y un después de la «globalización», que afecta a elementos tan dispersos de nuestro modo de vida como qué comemos, cómo nos divertimos, qué enfermedades padecemos, en qué medida aumenta nuestro salario, etcétera, y que alcanzaría también a la viabilidad del Estado de Bienestar. Haciendo un resumen

---

<sup>5</sup> Lo que se refleja, por ejemplo, en las casi millón y medio de entradas con el término globalización recogidas por el buscador Google el 4/12/2002.



apresurado de esta cuestión, que probablemente no haga justicia a la multitud de argumentos barajados al hilo de la misma, se defiende que el EB, en la medida en que supone una alteración de los precios relativos derivados del mercado mediante sus intervenciones tanto impositivas como de transferencias, sólo puede subsistir en un mundo cerrado o semi-abierto, en donde los agentes económicos no tienen plena movilidad. En caso contrario, el aumento de los impuestos necesario para financiar sus actuaciones provocaría: 1. un aumento de los costes laborales, en la parte que el EB se financie mediante cotizaciones salariales, como así es en la mayoría de los países, con la correspondiente caída de la competitividad, 2. una deslocalización de empresas, que no sólo tendrían que hacer frente a mayores costes laborales, sino a mayores impuestos, 3. una emigración de aquellos trabajadores más cualificados objeto de mayores gravámenes. De todo ello se deduce la imposibilidad de compaginar EB y economía abierta. Si bien, ésta no es la única interpretación posible de la relación entre grado de internacionalización de la economía y EB. Algunos autores, como Cameron (1978) o Rodrick (1997) han planteado de forma persuasiva, en lo que se ha venido a conocer como la *teoría de la compensación*, que en la medida en que la globalización provoque un aumento de las fluctuaciones económicas y la inseguridad, cabría esperar que mayor apertura al exterior estuviera asociada con mayor, y no menor, peso de los gastos sociales en el PIB, con la finalidad de compensar esa mayor inseguridad. Unos gastos que, a su vez, permitirían recabar el apoyo necesario para que no se truncara el proceso de apertura al exterior.

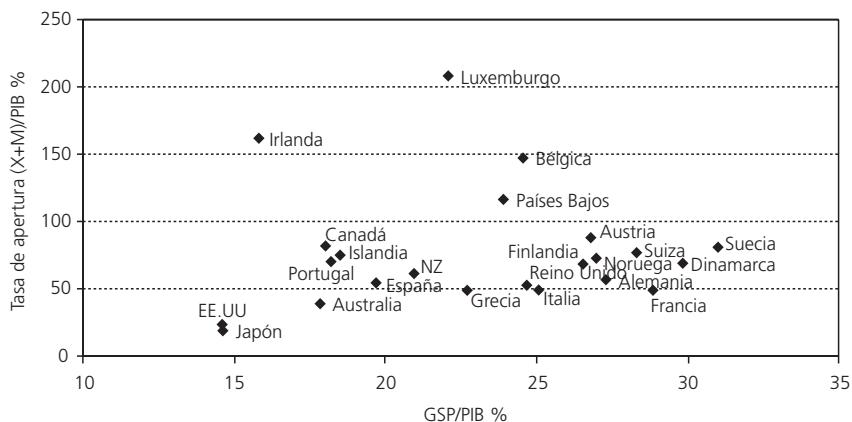
Tenemos así dos hipótesis que apuntan a resultados totalmente opuestos. Por un lado la globalización impondría una vuelta a Estados menos activos en materia de bienestar al permitir que las empresas y los activos más valiosos del mercado de trabajo trasladaran sus operaciones a aquellos países con menores prestaciones sociales y, por lo tanto, con unos costes laborales e impositivos menores. El miedo al *dumping social* presente en todo el proceso de negociación de la formación de la Unión Monetaria Europea y que tuvo su manifestación más conocida en el caso Hoover reflejaría, precisamente, la creencia en la amenaza real de que la globalización ponga en marcha este tipo de dinámica que, en última instancia, genere una carrera hacia el fondo, o si se prefiere una convergencia en materia de política social con aquellos países con menor protección social. En el otro extremo, la globalización no haría sino aumentar la racionalidad de las intervenciones del EB y la lealtad de los ciudadanos hacia él, de forma que éste saldría fortalecido del proceso.

Una primera forma de examinar cuál de las dos hipótesis planteadas tiene mayor capacidad explicativa es estudiar si los países con mayor desarrollo del EB son países más o menos cerrados al comercio exterior, me-

dido éste por la tasa de apertura (exportaciones más importaciones con respecto al PIB %) o si reciben más o menos inversión extranjera directa, IED, dos variables que reflejan la intensidad de globalización de una economía. Los gráficos 2 y 3 recogen el resultado de este ejercicio. En lo que se refiere a la tasa de apertura, gráfico 2, no parece que aquellos Estados más activistas en materia de política social muestren una menor apertura al exterior, sino más bien todo lo contrario, ya que si eliminamos los casos atípicos de Luxemburgo e Irlanda, el gráfico, si acaso, muestra la existencia de una relación positiva entre apertura al exterior y desarrollo del EB tal y como lo mide el peso del gasto social público en el PIB. Idéntica conclusión se obtiene del análisis del gráfico 3, que recoge la media de IED con respecto al PIB en el período 1995-2000 y el peso del gasto social público en el PIB, ya que, al igual que ocurriera en el gráfico anterior, parece existir una relación positiva, y no negativa, entre ambas variables. Esto es, los países con un EB fuerte parecen atraer y no expulsar la IED. Obviamente con ello no queremos decir que la inversión vaya allí donde la protección social es más elevada, sino que de todos los factores tenidos en cuenta por las empresas a la hora de determinar su estrategia inversora en el exterior, aquéllos relacionados con los potenciales efectos negativos para sus beneficios de la existencia de un EB fuerte tendrían un peso secundario, no alterando de forma significativa por lo tanto los flujos netos de inversión extranjera de los que se benefician estos países de EB fuerte.

### Gráfico 2

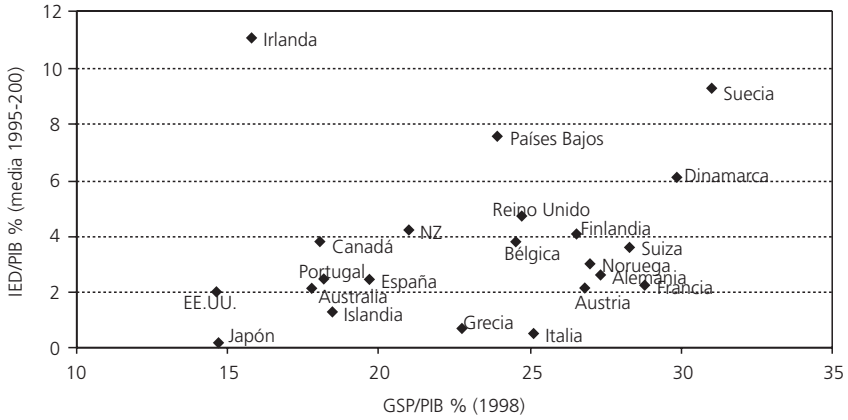
Gasto social público y Tasa de apertura (% del PIB), 1998



Fuente: World Development Indicators (2002), OCDE (2002) y elaboración propia.

**Gráfico 3**

Gasto social público e Inversión extranjera directa (% PIB)



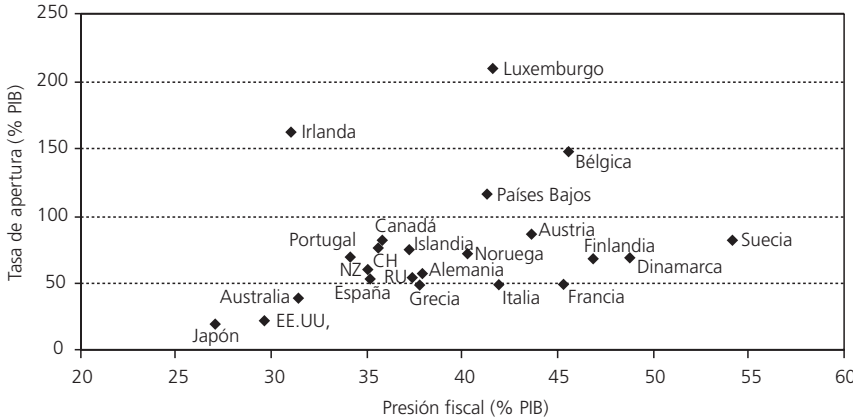
Fuente: World Development Indicators (2002), OCDE (2002) y elaboración propia.

Aunque los gráficos 2 y 3 no reflejan la existencia de una relación inversa entre intensidad de actuación del EB y globalización, para poder rechazar, aunque sea provisionalmente, la hipótesis de incompatibilidad entre ambos fenómenos es necesario proceder a un estudio más detallado de la cuestión, incorporando otros indicadores de globalización y otros factores que pudieran afectar al desarrollo del EB y por lo tanto compensar total o parcialmente el presunto efecto negativo sobre éste de la globalización. Con este objetivo, Duane Swank (2002) procede a realizar un minucioso análisis de los determinantes del gasto social en los países de la OCDE entre 1965 y 1993, incorporando junto con las variables normalmente consideradas en este tipo de ejercicio, grado de envejecimiento de la población, tasa de desempleo, orientación ideológica del gobierno, etcétera, un bloque de variables asociadas con el grado de globalización de la economía, tanto en su vertiente real como financiera. El ajuste por mínimos cuadrados ordinarios realizado por el autor revela «que no hay evidencia de que el aumento en la movilidad del capital esté asociado de forma sistemática con una reducción en la provisión de bienestar social. Al contrario, dos de las dimensiones de movilidad internacional del capital utilizadas —el endeudamiento en mercados internacionales de capital y la liberalización de los controles de capital— están relacionadas positivamente y de forma significativa con el gasto total en bienestar» (p. 86). De igual modo, existe una relación positiva y significativa entre intensi-

dad de comercio exterior y gasto social. En todo caso, y aunque los resultados apoyan más la hipótesis de la compensación que la hipótesis de la incompatibilidad, el efecto positivo de la apertura sobre el gasto social sería, como señala Swank, de escasa magnitud. Así, el paso en el índice de liberalización de los mercados de capital de 2,5 a 4, que correspondería con el cambio experimentado por los países desarrollados durante el período, estaría asociado con un aumento en el gasto social de algo menos del 1% del PIB. El análisis de Swank también aborda la cuestión de la convergencia hacia niveles mínimos o medios de gasto social, rechazando ambas hipótesis. Por último, el completo análisis de Swank aborda la cuestión, planteada por Rodrik (1997), de la existencia de una relación cuadrática entre gasto social y grado de apertura, de forma que alcanzado determinado nivel de apertura, los países con un EB desarrollado encontrarán cada vez más difícil mantener los niveles de protección social, de forma que sucesivos aumentos en el grado de apertura exterior estuvieran asociados con caídas en el nivel de protección social. En sus propias palabras: «aumentos en el grado de apertura han resultado en *reducciones* en el gasto social y consumo público (...). Por lo tanto, a altos niveles de integración se produce un conflicto importante entre apertura y mantenimiento del consenso social (mediante los gastos sociales)» (p. 55). Con esta finalidad, Swank repite la contrastación de los determinantes del gasto social comentada más arriba, utilizando en esta ocasión una función curvilínea que refleje la existencia de un punto de inflexión en la relación apertura-gasto social del estilo a la planteada por Rodrik. El resultado, de nuevo, lleva a rechazar la hipótesis de existencia de un punto de apertura a partir del cual aparecen tensiones en la financiación del gasto que lleven la reducción del mismo en términos de PIB, si bien, existe un caso concreto en donde tal interacción parece confirmarse, ya que en presencia de déficit público abultado, por encima del 10%, la existencia de plena movilidad de capital favorecería los recortes sociales. De este modo, la incompatibilidad entre EB y globalización se daría solamente en aquellos contextos en los que el Sector Público se viera incapaz de hacer frente a los compromisos de gasto adquiridos sin recurrir a niveles altos de endeudamiento.

Bien es cierto que se podría decir que, en la medida en que la globalización reduzca la capacidad de recaudar impuestos del sector público, la circunstancia anterior acabaría por producirse, con lo que al final, aunque de forma indirecta, se confirmaría la existencia de incompatibilidad entre EB y globalización. Tal y como hicimos más arriba, el gráfico 4 nos ofrece una primera aproximación a la relación existente entre presión fiscal y tasa de apertura. Como se puede apreciar, no parece que a comienzos del siglo XXI la globalización haya afectado a la capacidad de los países para recaudar impuestos, ya que en muchos países, especialmente los nórdicos,

**Gráfico 4**  
Presión fiscal y tasa de apertura



Fuente: World Development Indicators (2002), OCDE (2002b) y elaboración propia.

mayor presión fiscal y mayor apertura al exterior parecen ir de la mano. Más aún, la presión fiscal ha mostrado una tendencia creciente en las últimas décadas, pasando el 30,5% del PIB para el conjunto de países de la OCDE en 1975 al 37,4% en 2000. Sólo en los Países Bajos la presión fiscal a principios del siglo XXI era inferior a la existente hace un cuarto de siglo. Y aunque es cierto que en los últimos años el mensaje de reducción fiscal ha pasado a ser uno de los eslóganes dominantes de las campañas electorales, en la práctica, la presión fiscal global no se ha alterado de forma significativa, aunque sí lo haya hecho su composición<sup>6</sup>. Esta primera impresión es confirmada por el trabajo de Swank (2002) sobre determinantes de la presión fiscal, en donde siguiendo un procedimiento similar al comentado más arriba, concluye que la apertura comercial no está relacionada con un comportamiento específico de los impuestos sobre el trabajo y el capital, aunque está relacionado de forma positiva con la imposición total y los impuestos sobre el consumo.

Una de las ventajas del análisis de Swank es que su procedencia del campo de análisis de la Ciencia Política le lleva a prestar atención a la

<sup>6</sup> Un ejemplo de ello lo ofrece el caso español, donde el mensaje de reducción de impuestos repetido por las autoridades económicas del gobierno conservador del PP ha sido compatible con un aumento de la presión fiscal desde el 32,8% de 1995 al 35,2% de 2001 (datos provisionales), OCDE (2002b).

importancia de las variables institucionales e ideológicas en el desempeño de la política social en los distintos países analizados, tanto desde una aproximación cuantitativa como cualitativa. De su análisis se deriva que el impacto de la globalización sobre las políticas sociales nacionales está fuertemente mediatizado por las características de las instituciones políticas y de bienestar existentes en cada país. Así, en los países donde domina la concepción universalista de la política social y donde existen sistemas corporatistas con toma de decisiones centralizadas, la hipótesis convencional sobre los efectos negativos de la globalización sobre el EB no se manifiesta. Confirmando la existencia, por lo tanto, de margen de manobra para mantener el EB en un mundo abierto, cuando así se desea hacer. Obviamente, el que el mantenimiento del EB sea también posible en un mundo abierto no significa que éste vaya a permanecer inalterado en el futuro, ya que tal resultado será contingente a que se cumplan los requisitos institucionales y políticos que han hecho posible su supervivencia en unos tiempos hostiles. En todo caso, este resultado traslada el debate sobre la viabilidad del EB al campo normativo y de la confrontación ideológica sacándolo fuera del de su viabilidad económica, al menos en lo que a la cuestión de la compatibilidad entre globalización y EB se refiere.

Analizado desde una aproximación global, valga la redundancia, este resultado de no incompatibilidad de EB y globalización no debería sorprendernos. De hecho, la lógica subyacente a la presunta incompatibilidad entre EB y globalización responde a la realización de enfoques de equilibrio parcial, que centran su atención en los posibles vínculos negativos entre EB y competitividad, ya sea por sus potenciales efectos negativos sobre los incentivos, ya sea por su impacto sobre el salario de reserva, ya sea por sus implicaciones en términos de impuestos mayores. Sin embargo al fijarnos sobre los costes del EB se está ofreciendo una imagen parcial de los efectos totales del EB. Así, como señala Salvatore (2002), la presión fiscal de un país sólo muestra los costes de la imposición, sin reflejar los efectos positivos derivados de la utilización de tales recursos vía gasto público. Es de sobra conocido el efecto positivo que la existencia de protección social tiene sobre la competitividad tanto mediante la creación de una red de seguridad que facilita la asunción de riesgos económicos por parte de los individuos, la mejora de la capacidad productiva de los trabajadores mediante su formación continua como mediante la creación de capital social. Por otra parte, como ya vimos en la sección anterior, la reducción de los gastos sociales públicos no significa su desaparición del conjunto de gastos necesarios para la reproducción social. Así, por ejemplo, del hipotético desmantelamiento del sistema público de sanidad o pensiones no se deriva una reducción de los costes laborales de la misma intensidad, ya que en la medida en que los trabaja-

dores tendrían que hacer frente, ahora privadamente, a las contingencias antes cubiertas por la seguridad social, sería esperable que los salarios aumentaran para posibilitar que lo que antes se financiaba públicamente mediante cotizaciones sociales se financiara ahora privadamente, dedicando una parte del salario a tal finalidad. Con lo que lo único que habría pasado es que lo que antes se denominaban cotizaciones sociales ahora se llamaría, simple y llanamente, salario. Es más, en la medida en que el sistema de seguridad social tenga componentes redistributivos a favor de los trabajadores con menores salarios, el paso de uno a otro sistema tendría que venir acompañado bien de un aumento de los salarios de este tipo de trabajadores bien de un deterioro de su nivel de vida entendido globalmente.

Por último, en estos tiempos de «nueva economía», una vez más, los países nórdicos nos ofrecen un postrero ejemplo de la compatibilidad de EB y competitividad en un mundo cada vez más abierto. Utilizando el Índice de Desarrollo Tecnológico desarrollado por el PNUD (2001)<sup>7</sup> como indicador de competitividad futura, vemos que paradójicamente los cuatro puestos de cabeza se los reparten dos países con un alto grado de desarrollo del EB, Finlandia y Suecia (puestos 1 y 3), y dos países con EB mínimos, aunque por distintas razones, EE.UU. y Japón. Parece así que tanto el modelo social más liberal como el más universalista generarían incentivos adecuados para participar activamente en la nueva ola de innovación tecnológica que, según todos los análisis subyace a la nueva fase de crecimiento de la productividad.

### 3.2. *Incentivos, mercado de trabajo y Estado de Bienestar*

La segunda de las cuestiones que vamos a tratar, necesariamente de forma telegráfica dadas las restricciones de espacio, es la compatibilidad del Estado de Bienestar con una economía de pleno empleo. Esta cuestión nace de la comparación entre el desempeño en materia de empleo de las economías estadounidense y europea en las dos últimas décadas.

---

<sup>7</sup> Un índice con el que se pretende capturar en un único indicador compuesto en qué medida un país está desarrollando y difundiendo tecnología y construyendo una base de conocimientos humanos y capacidad «para tomar parte en las innovaciones tecnológicas de la era de las redes» (p. 48). Este índice se elabora a partir de la consideración de cuatro dimensiones de capacidad tecnológica: *creación de tecnología* (patentes concedidas per capita e ingresos per capita en concepto de royalties y derechos de licencia), *difusión de innovaciones recientes* (sitios de Internet per capita y exportaciones de alta y media tecnología como porcentaje de las exportaciones totales), *difusión de innovaciones antiguas* (logaritmo de teléfonos (fijos y celulares) y del consumo de electricidad per capita) y *conocimientos especializados* (media de años de escolarización y tasa bruta de matriculación en ciencias matemáticas e ingeniería).

Aquejada ésta de un alto nivel de desempleo crónico, alrededor del 10%, y con situaciones otrora próximas al pleno empleo en EE.UU. A partir de esta constatación se impone una lectura de los hechos según la cual el alto desempleo en Europa sería el resultado de la existencia de un alto nivel de protección social y derechos laborales, que se traduce en un mercado de trabajo rígido y poco receptivo a las nuevas necesidades de flexibilidad laboral de finales del siglo xx. Una vez más, sin embargo, el repaso de la evidencia empírica arroja una visión de la situación del mercado de trabajo en Europa bastante distinta de la reflejada por el término-fetichismo de *euroesclerosis*. Así, del examen de la evolución de la tasa media de desempleo en la UE(15) y EE.UU. en los últimos cuarenta años (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2002) se observa que hasta principios de los 80 la tasa de desempleo de la UE(15) se mantuvo por debajo de la de EE.UU., siendo las diferencias significativas sólo a partir de 1992. Una cronología que, probablemente esté asociada más a la política de convergencia nominal seguida de forma coordinada por los gobiernos europeos en busca del *Santo Grial* de la Unión Monetaria, que a rigideces estructurales del mercado de trabajo. Más aún, a finales de 2002, la diferencia entre las tasas de desempleo de la UE(15) y EE.UU. no alcanza los 2 puntos, una distancia poco significativa considerando las diferencias de los modelos de mercado de trabajo y política social entre ambos lados del Atlántico. En segundo lugar, la comparación entre EE.UU. y UE(15) falla también en la medida en que dentro de la UE(15) existen modelos muy distintos de mercado de trabajo<sup>8</sup>, con países con una tasa de desempleo inferior al 5% en el año 2001, como Austria, Países Bajos, Portugal, Suecia, Reino Unido, Dinamarca o Irlanda, y por tanto con un resultado similar al de EE.UU., y otros como España, Grecia, Italia, Finlandia, Francia o Alemania con tasas alrededor del 10% o superiores<sup>9</sup>. Es interesante señalar que los países con bajas tasas de desempleo no se caracterizan por haber adoptado políticas similares de empleo. Así entre los casos arriba señalados hay países como Dinamarca, en donde el empleo público supone más de un tercio del empleo total, en consonancia con su altamente desarrollado EB, Irlanda, en donde la generación de empleo de los últimos años obedece a unas altas tasas de crecimiento alimentadas a su vez por las transferencias comunitarias y la IED, Reino Unido, que sería el representante de la vía liberal a la generación de empleo, o los Países Bajos con un modelo de empleo basado en el recurso al trabajo a tiempo parcial. En lo que se refiere a la relación entre éxito en la lucha contra el desempleo

---

<sup>8</sup> Sobre esta cuestión, véase el capítulo 11 de Muñoz de Bustillo y Bonete (2002).

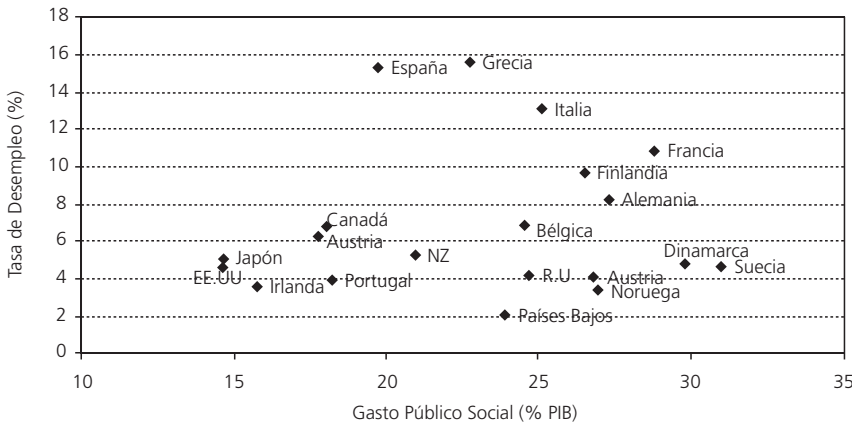
<sup>9</sup> Eurostat, *Labor Force Survey 2001*, tasa de desempleo 15+ años, excepto Suecia, Statistics Sweden.



y desarrollo del EB, de nuevo, como se puede apreciar en el gráfico 5 no hay ninguna relación evidente entre ambas variables, y ello a pesar de que existe una causalidad inversa entre desempleo y gastos sociales, en la medida en que las prestaciones por desempleo son parte de los gastos sociales (7,2% del gasto social para la media de la UE(15) en 1998).

**Gráfico 5**

Tasa de desempleo y gasto público social



Fuente: OECD (2002) (2002c) y elaboración propia.

Esta visión de las «inadecuadas» instituciones del mercado de trabajo como núcleo explicativo de los problemas de desempleo en Europa ha sido cuestionada recientemente con éxito por Baker *et al.*, en un libro de próxima publicación. Estos autores, partiendo de una posición ciertamente escéptica en lo que se refiere a la capacidad de la teoría de las rigideces laborales para explicar los altos niveles de desempleo en Europa, presentan sus propios análisis multivariantes para una muestra de 19 países de la OCDE, encontrando que los resultados estadísticos son extremadamente frágiles, cambiando de forma radical como resultado de cambios menores en la especificación, siendo en todos los casos incapaces de explicar las variaciones en las tasas de desempleo en los países de la muestra.

Independientemente de la capacidad que tengan las teorías que sitúan en el entramado del EB las causas del desempleo diferencial que aqueja a Europa, lo que sí es cierto es que ese tipo de planteamiento ha ganado

la batalla de la opinión pública, como demuestra, por ejemplo, el menor respaldo que tienen los programas de prestaciones por desempleo dentro del conjunto de gastos sociales en comparación con otras partidas, y la opción por parte de muchos países por potenciar la capacidad de generación de empleo del crecimiento económico, lo que significa facilitar la creación de empleo de baja productividad y por lo tanto (salvo que se desarrollen dentro del sector público), bajos salarios. Sin embargo, paradójicamente, si como señalan algunos de los estudios de prospectiva sobre el futuro del mercado de trabajo (Carnoy, 2000), la flexibilidad —otro concepto fetiche— va a ser uno de los elementos centrales de su funcionamiento, muy probablemente para conseguirlo sin renunciar a ninguno de los objetivos fundacionales del EB, sea necesario más y no menos protección social, aunque probablemente estemos hablando de un tipo distinto de protección. Como ya se ha señalado con anterioridad, parece sensato pensar que la asunción de riesgos por parte de los agentes económicos será mayor cuando éstos cuentan con una red de protección social con la que saben que pueden contar en caso de fracaso. La alta tasa de actividad de la mujer en los Países Escandinavos demuestra que el EB puede ser utilizado eficazmente como herramienta de potenciación del trabajo. Es probable que este proceso de utilización del EB como mecanismo incentivador del trabajo suponga la sustitución de programas de protección pasivos por otros programas basados en el apoyo al trabajo o *workfare*, incluyendo el uso de sistemas de complementación fiscal para aquellas personas o familias con unos ingresos salariales insuficientes.

### 3.3. *Cambio demográfico y sostenibilidad del EB*

La última de las cuestiones que vamos a tratar en esta sección tiene una naturaleza distinta de las anteriores, en la medida en que plantea una incompatibilidad derivada de cambios demográficos y no de consideraciones de tipo económico. Como es de sobra sabido, la reducción de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida<sup>10</sup> ha puesto en marcha en todos los países desarrollados un proceso de envejecimiento de la población, de inversión de la pirámide poblacional, que se manifiesta en el aumento del porcentaje de personas de más de 64 años con respecto a la población entre 15 y 64. Así, para la media de la UE(15) se estima que la tasa de dependencia en el año 2050 se situará en torno al 50%, aproximadamente

---

<sup>10</sup> Entre 1960 y 2000 la esperanza de vida en los 23 países de renta alta de la OCDE pasó de 70 a 78 años, mientras que la tasa de fertilidad caía de 2,8 a 1,6 (World Development Indicators, 2002).

el doble de la actual<sup>11</sup>. En la medida en que dos de los gastos principales del EB, el gasto en pensiones de vejez y el gasto en sanidad —45% y 35% del gasto social en la UE(15)— dependen del índice de envejecimiento de la población, se considera que el aumento de éste puede situar al EB al borde de la quiebra, haciendo imperiosa la puesta en marcha de reformas que eviten una situación financieramente insostenible en el futuro.

Aunque las estimaciones demográficas a más de 15-20 años distan mucho de tener la fiabilidad necesaria para basar en ellas grandes decisiones de política económica, no es nuestra intención en esta sección entrar a cuestionar las mismas, ni la realidad de envejecimiento poblacional a la que hacen referencia, sino las conclusiones que de ella se derivan sobre la viabilidad del EB. En primer lugar, la tasa de dependencia demográfica tiene sólo un efecto indirecto sobre la viabilidad del sistema de pensiones de reparto, ya que lo importante es la tasa de dependencia económica, esto es, la población mayor de 64 con respecto a la población empleada. En un escenario de aumento de la tasa de actividad por la plena incorporación de la mujer al mercado de trabajo, y el correspondiente aumento de la tasa de empleo, una parte importante del aumento del componente demográfico de la tasa de dependencia se vería compensado con aumento del empleo. Según estimaciones ciertamente conservadoras (Muñoz de Bustillo y Esteve, 1997), en el caso de España el efecto empleo podría compensar más de la mitad del aumento de la tasa de dependencia demográfica. En segundo lugar, en ninguno de los escenarios, muchas veces apocalípticos, planteados por los distintos analistas de la materia se contempla la posibilidad de que como resultado del envejecimiento de la población se produzca una caída en el PIB futuro, con lo que el problema se enmarca dentro del ámbito de los problemas distributivos, pero no de los de falta de recursos. Esto es, lo que se ocurrirá en el futuro es que los trabajadores en activo van a tener que ceder una parte mayor de su producción en pro de la supervivencia de los trabajadores jubilados, lo que en ningún caso significa que aquéllos vayan a tener acceso a una renta inferior a la actual. De nuevo bajo supuesto conservadores, y en el peor de los escenarios contemplados por la UE en cuanto a participación

---

<sup>11</sup> En lo que a esto respecta, no se puede decir que tal proceso de aumento de la tasa de dependencia demográfica sea inaudito. Entre 1960 y 2000, para 23 países de la OCDE la tasa de dependencia aumentó en un 75%, pero en algunos países como Grecia, Italia, Finlandia o España el aumento rondaba o superaba el 100%, mientras que en Japón alcanzaba el 180%. Bien es cierto que durante el mismo período se redujo la tasa de dependencia infantil (población menor de 15 años con respecto a población potencialmente activa) en algo más de un 30% para el conjunto de la muestra, con lo que al final la población dependiente total era menor al final del período que al principio (calculado a partir de World Development Indicators, 2002).

de las pensiones en el PIB en el año 2030 (20%), la renta de los activos aumentaría en el período un 57% mientras que en ausencia de cambios en la tasa de dependencia lo haría en algo menos del 100% (Muñoz de Bustillo y Esteve, 1997). Bastaría con que el PIB creciera por encima del 2% para que el efecto sobre los activos fuera inferior al señalado. Piénsese, en lo que a esto respecta, que la segunda mitad del siglo xx una población ocupada en nuestro país básicamente estable está asociada con un aumento del PIB de un 500%.

Con todo, no son éstos los aspectos más preocupantes del debate sobre el futuro de las pensiones. Probablemente debido a la existencia de fuertes intereses financieros, el debate sobre el futuro de las pensiones se ha planteado en la mayoría de las ocasiones como un debate sobre los problemas de los sistemas de reparto, sistema dominante en los países de la OCDE, y a favor de los sistemas de capitalización. Así, se argumenta que el crecimiento de la tasa de dependencia impondrá en el futuro una carga «intolerable» sobre los activos en forma de cotizaciones sociales para pagar las pensiones de los jubilados, y por lo tanto exigirá de fuertes recortes de las mismas. Como alternativa se propone que los activos contraten de forma complementaria sistemas de pensiones privados, basados en el sistema de capitalización, con los cuales resolver el problema<sup>12</sup>. Al margen de los problemas asociados con los sistemas privados de pensiones, entre los que destaca su vulnerabilidad a las crisis bursátiles y los altos costes de gestión, junto con sus innegables efectos regresivos desde el punto de vista de la distribución de la renta, el problema es que tales sistemas no contribuyen en absoluto a resolver la cuestión del envejecimiento demográfico. Dicho de forma sencilla, el envejecimiento demográfico significa que hay más inactivos, por estar jubilados, reclamando parte de la producción de los trabajadores ocupados. La forma concreta en la que los jubilados ejerzan sus derechos sobre la producción es irrelevante para esta cuestión. Da igual que lo hagan en virtud de un pacto generacional instrumentado mediante el pago de cotizaciones sociales por parte de los ocupados, o que lo hagan vendiendo los activos financieros que hayan acumulado en su vida laboral activa. Al final más jubilados significa menos bienes y servicios para aquéllos que los producen. Plantear que la sustitución de un sistema por otro, o la complementación de un sistema con otro, en la propuesta de sistemas de pensiones de tres pilares

---

<sup>12</sup> Desde algunas posiciones se defiende incluso la sustitución de los actuales sistemas de reparto por otros de capitalización, opción que, salvo en algunos países latinoamericanos, se habría desechado por exigir que una generación contribuya doblemente al sistema de pensiones (construyendo su propia pensión mediante el ahorro y financiando las pensiones presentes mediante cotizaciones sociales).

(público contributivo, público no contributivo, y privado), sirva para resolver el problema de las pensiones en el futuro es inconsistente con los elementos más básicos del funcionamiento de un sistema de pensiones (Muñoz de Bustillo y Esteve, 1992, Thompson, 1998, o Myles, 2002). Lo único que posibilita el paso, total o parcial, de sistemas públicos a sistemas privados es que el sector público se descargue de una de sus responsabilidades, traspasándola a los individuos y sus familias, sin alterar en lo fundamental el problema.

Resumiendo, el cambio demográfico supondrá un aumento de las necesidades de gasto, que en ningún caso será confiscatorio en un escenario de crecimiento moderado, y que, en cualquier caso, no tiene respuesta adecuada desde aproximaciones alternativas —privadas— a la cobertura de las necesidades de ingresos tras la jubilación. Lo que sí parece haber provocado este debate es una peligrosa y artificial pérdida de confianza en el sistema público de pensiones, paradójicamente el más preparado para hacer frente a situaciones de incertidumbre, que en el futuro podría tener efecto sobre la lealtad de los ciudadanos hacia el mismo.

#### 4. Conclusiones

Empezábamos este artículo haciendo referencia a cómo el EB había resistido dos décadas de ataques desde múltiples ámbitos del pensamiento económico y político, preguntándonos hasta qué punto estaba preparado para hacer frente a futuras beligerancias. Para ello, en una primera sección analizábamos si el EB seguía siendo una institución útil en la actualidad, o si por el contrario, el crecimiento económico había hecho redundante sus otrora necesarias actuaciones. La conclusión alcanzada reforzaba el sentido y pertinencia del EB en la actualidad, aunque obviamente con las transformaciones oportunas para adaptarse a los cambios económicos y sociales experimentados en las últimas décadas<sup>13</sup>. Sobre esta base, en la sección 3 se abordan tres de las cuestiones más frecuentemente citadas como determinantes de la necesaria reforma —a la baja— del EB en un futuro próximo: la globalización, los efectos perversos del EB sobre el empleo, y el cambio demográfico y su efecto sobre la sostenibilidad de las pensiones, aportando en los tres casos elementos suficientes de juicio para hacernos dudar de la verosimilitud de tales críticas. El EB, o si se prefiere, algunas formas concretas de desarrollo del EB, serían así compatibles con una economía abierta, con el pleno empleo y con el en-

---

<sup>13</sup> Sobre la necesidad del EB en la actualidad y las posibles líneas de su reforma véase Gøsta Esping-Andersen *et al.* (2002).

vejecimiento de la población. Una compatibilidad que no hay que confundir, sin embargo, ni con su inmutabilidad ni con su inevitabilidad. Es evidente que el EB tiene que cambiar para adaptarse a las nuevas circunstancias económicas, demográficas y sociales. De igual forma, el último cuarto de siglo ha demostrado que existen múltiples formas y niveles de cobertura de las necesidades sociales, esto es de dimensiones de EB, todas ellas compatibles con el normal funcionamiento de las economías de mercado. El EB no es incompatible con el nuevo contexto económico y social, pero tampoco es imprescindible. En última instancia, como en otros momentos de su historia, la supervivencia del EB dependerá de que sea capaz de crear a su alrededor una base social amplia, fiel a sus principios y objetivos, y quizá ahora, en un mundo de desigualdades crecientes, sea más difícil sumar las voluntades necesarias para su mantenimiento. Este es el peligro al que se enfrenta el EB, y no supuestas incompatibilidades con el funcionamiento del mercado en una economía abierta.

## Referencias

- ADEMA, W. (2001): *Net Social Expenditure*, 2<sup>nd</sup> ed., Labor Market and Social Policy Occasional Papers n.º 52. OECD. Paris.
- BARR, N. (1998): *The economics of the welfare state*, 3.<sup>a</sup> ed, Stanford University Press. Stanford.
- CALZADA GUTIÉRREZ, I. (2001): «Tan lejos, tan cerca... Actitudes hacia el Estado de Bienestar en Suecia y España», *Política y Sociedad*, 38, pp. 97-112.
- CAMERON, D. (1978): «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis», *American Political Science Review*, vol. 72(4), pp. 1243-61.
- CARNOY, M. (2000): *El trabajo flexible en la era de la información*. Alianza Ed. Madrid.
- Dean BAKER, Andrew GLYN, David R. HOWELL, and John SCHMITT (2003): «Labor Market Institutions and Unemployment: An Assessment of the Cross-Country Evidence» en David R. HOWELL (ed.), *Unemployment and the Welfare State: International Perspectives on the Limits of Labor Market Deregulation*. Oxford University Press. New York.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996): *Welfare States in Transitions*. Sage. London.
- ESPING-ANDERSEN, G., et al. (2002): *Why we need a new Welfare State*. Oxford University Press. Oxford.
- FERRARA, M. (1993): *Citizens and Social Protection. Main results from a Euro-barometer survey*. Brussels.
- INTERNATIONAL SOCIAL SURVEY PROGRAM 1996 (2000): *Role of Government III*, Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung Study 2900. Koeln.
- MYLES, J. (2002): «A New Social Contract for the Elderly?», en G. ESPING-ANDERSEN (2002), pp. 130-172.
- MISHEL, L., J. BERNSTEIN y J. SCHMITT (2001): *The State of Working America 2000/2001*. Economic Policy Institute. Cornell University Press. Ithaca.

- MISHRA, R. (1998): *Globalization and the welfare State*. Edward Elgar. Cheltenham.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (ed.) (2000): *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo*. Alianza Ed. Madrid.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., y R. BONETE (2002): *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la Economía*. 3.ª ed. Alianza Ed. Madrid.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R., y F. ESTEVE (1997): «La crisis del sistema público de pensiones: ¿un problema de eficiencia?», en C. OCHANDO *et al.* (eds.), *El Sistema Público de Pensiones: presente y futuro*. Germania. Valencia.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y F. ESTEVE (1995): «La economía básica de las pensiones de jubilación», *Hacienda Pública Española*. N.º 132, pp. 213-224.
- OCDE (2002): *OCDE Social Expenditure Database 1980-1998*. OCDE. Paris.
- OCDE (2002b): *Revenue Statistics 1965-2002*. OCDE. Paris
- OCDE (2002c): *Employment Outlook 2002*. OCDE. Paris.
- PNUD (2001): *Informe Sobre el Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. Mundiprensa. Madrid.
- RODRIG, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics. Washington D.C.
- SALVATORE, D. (2002): «Relative taxation and competitiveness in the European Union: what the European Union can learn from the United States», *Journal of Policy Modelling*, vol. 24, pp. 401-10.
- SWANK, D. (2002): *Global capital, political Institution, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge University Press. Cambridge.
- THOMSON, L. (1998): *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*. The Urban Institute. Washington D.C.
- WORLD DEVELOPMENT INDICATORS (2002): World Bank. Washington D.C.





# Experiencias internacionales de reformas del sistema de pensiones: lecciones para el caso europeo\*

Carlos Ochando Claramunt

Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada  
de la Universidad de Valencia

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. REFORMAS NO ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.—II.1. Separación de las fuentes de financiación.—II.2. Modificación de la edad de jubilación.—II.3. Endurecimiento de los requisitos para acceder a la pensión y una modificación de la forma de cálculo de las pensiones.—II.4. Potenciación de los sistemas privados complementarios o transferencia de parte de la pensión pública hacia fórmulas privadas de capitalización.—III. LÍMITES Y DISFUNCIONALIDADES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS: LECCIONES PARA EL MODELO SOCIAL EUROPEO.—III.1. Límites en la cobertura del sistema de Seguridad Social.—III.2. Aumento de los riesgos y la incertidumbre.—III.3. Eliminación de algunos mecanismos redistributivos en el sistema de pensiones.—III.4. Efectos inciertos sobre el ahorro.—III.5. Aumento de los costes de administración y gestión.—IV. CONCLUSIONES.

## Resumen

En el presente artículo se analizan algunas de las reformas no estructurales que se plantean —o ya se han llevado a cabo— para los países de la actual Unión Europea. El objetivo principal del trabajo es señalar los principales límites y disfuncionalidades de las reformas estructurales, con la intención de extraer algunas lecciones útiles para la reforma futura del modelo social europeo. Concretamente, se apuntan cinco límites y disfuncionalidades de los sistemas de capitalización privados: a) límites en la

---

\* Agradezco sinceramente la información facilitada por Juan López Gandía para la elaboración del trabajo. No obstante, los posibles errores son atribuibles, en exclusiva, al autor.

cobertura del sistema de pensiones; b) aumento de los riesgos y la incertidumbre; c) eliminación de algunos mecanismos redistributivos en el sistema de pensiones; d) efectos inciertos sobre el ahorro, y e) aumento de los costes de administración y gestión.

## I. Introducción

Los sistemas de Seguridad Social se encuentran actualmente sometidos a presiones, tanto por el lado de los gastos como de los ingresos, que explican que, periódicamente, se hable de una crisis financiera de carácter estructural, para algunos, y coyuntural, para otros. Este tipo de presiones pueden venir derivadas de: 1. períodos de crisis económica (disminución del empleo, disminución de la tasa de actividad, disminución del número de cotizantes, disminución de la tasa de crecimiento de los ingresos, expansión de los gastos sociales, aumento del desempleo, aumento de las jubilaciones anticipadas, reducción de los salarios nominales y de las bases de cotización, etc.); 2. cambios demográficos (degradación de la relación cotizantes/pensionistas, aumento de la esperanza de vida, mayor envejecimiento de la población, disminución de la tasa de natalidad, presiones para el adelanto de la edad de jubilación, etc.) y 3. la estructura y funcionamiento del propio sistema o de sus disfuncionalidades internas (desigualdades en la protección, financiación ineficiente e inequitativa, confusión de objetivos, política de reducción de los tipos de cotización empresarial, fraude, déficits crónicos en regímenes especiales, morosidad, utilización de las bonificaciones en la cotización como incentivo a la creación de empleo, «cargas indebidas», medidas de jubilación anticipada como parte de los programas de reestructuración de sectores en crisis, fenómeno de «compra de pensiones», etc.).

Además de estas tendencias que actúan en contra del saneamiento financiero de la Seguridad Social, en un futuro muy próximo se avencinan nuevos retos o desafíos que pueden complicar todavía más su viabilidad económica y financiera en todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Algunos de estos nuevos retos o desafíos son: el aumento del paro y la segmentación/dualismo del mercado de trabajo, la incorporación cada vez más tardía de los jóvenes al mercado de trabajo, la presencia de nuevas y amplias capas de pobreza y marginación, la diversificación de los núcleos familiares, los flujos migratorios procedentes de países subdesarrollados, la difusión de valores individualistas y poco solidarios contra la legitimidad del gasto social y de las políticas fiscales redistributivas, las tendencias ideológicas neoliberales y privatizadoras y la compatibilidad del Estado del bienestar —tal y como se ha conocido

históricamente, especialmente en Europa— con las nuevas exigencias de competitividad derivadas de la globalización de las economías.

Ante este tipo de tendencias económicas y sociales se han planteado dos tipos de soluciones o reformas:

- a) *las reformas no estructurales*, es decir, llevar a cabo reformas del sistema público sin cuestionarse su existencia actual sino intentando perfeccionarlo o reformarlo y
- b) *las reformas estructurales*, es decir, la sustitución del sistema público de reparto (PAYG) por un sistema privado de capitalización («Fully Funded») o el trasvase parcial de parcelas de Seguridad Social pública hacia sistemas de capitalización privada.

En el presente artículo analizaremos, en primer lugar, las reformas no estructurales del sistema de Seguridad Social en algunos países de la Unión Europea (apartado II); posteriormente, repasaremos algunas de las reformas estructurales implantadas en algunos países latinoamericanos y señalaremos los principales límites y disfuncionalidades de las mismas, con la intención de extraer algunas lecciones útiles para la reforma futura del modelo social europeo (apartado III). Finalizaremos, con un apartado de conclusiones (apartado IV).

## II. Reformas no estructurales del sistema de Seguridad Social en la Unión Europea

En ningún país de la Unión Europea se ha producido un desmantelamiento del Estado del bienestar, sino, si acaso, la búsqueda de nuevas vías de financiación, gestión y de protección que garanticen su viabilidad, ya que se considera que éste es una conquista de civilización y una de las variables cualitativas necesarias para la propia competitividad de las economías europeas. En definitiva, lo que se plantea en los países europeos son reformas parciales no estructurales de sus sistemas de Seguridad Social para contener los gastos públicos sociales. Algunas de estas medidas vienen recogidas en el Cuadro 1<sup>1</sup>. Veamos a continuación algunas de las medidas de reforma no estructurales adoptadas en algunos países de la Unión Europea<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Un análisis de los efectos de algunas de estas medidas para el caso español puede encontrarse en Herce (1998, pp. 268-269) y Herce y Alonso (2000).

<sup>2</sup> Para un análisis de las reformas en los países europeos es muy interesante la consulta de los trabajos de López (2002), Ferreras (2002), Correia de Campos (2001) y Sánchez (2002).

### Cuadro 1

#### Reformas no estructurales del sistema de Seguridad Social propuestas en los países de la Unión Europea

- 
- Separación de las fuentes de financiación (financiación por vía fiscal de las pensiones mínimas y prestaciones no contributivas).
  - Endurecimiento de los requisitos de acceso a la pensión (aumento del número mínimo de años exigidos de cotización).
  - Recortes de la cuantía de las pensiones: reequilibrio (disminución) de los puntos de pensión por año cotizado; % a cobrar de la base reguladora.
  - Retraso de la edad legal y efectiva de jubilación o penalización/prima por anticipación/retraso de la jubilación.
  - Flexibilidad de jubilación y trabajo a tiempo parcial.
  - Cambio en la forma de cálculo de las pensiones (mayor proporcionalidad entre lo cotizado y la pensión).
  - Aumento de los años de cotización (o, incluso, considerar toda la carrera de cotización) para el cálculo de la base reguladora.
  - Elevación de las cuotas patronales y de los trabajadores (sobre todo, autónomos y agricultores).
  - Revisión de la forma de garantizar la revalorización de las pensiones (por debajo del IPC, a partir del aumento de los salarios netos y no brutos de la economía, tomar en consideración el aumento de la expectativa de vida, etc.).
  - Mejora de la gestión y lucha contra el fraude y la evasión.
  - Transferencia de parte de la pensión pública hacia fórmulas privadas de capitalización.
  - Incentivos fiscales a los fondos de pensiones privados complementarios.
  - Equiparación de la pensión mínima al S.M.I. y mejora de determinadas pensiones (orfandad, viudedad, etc.).
- 

#### II.1. *Separación de las fuentes de financiación*

Una de las reformas aplicadas en algunos países de la Unión Europea es la separación de las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social, esto es, establecer la financiación por medio de cotizaciones sociales para las prestaciones contributivas y la financiación fiscal para aquellas prestaciones que tienen naturaleza no contributiva (pensiones no contributivas, subsidios, pensiones mínimas, etc.). Si bien, en algunos países este tipo de reformas todavía no ha conseguido diferenciar totalmente las fuentes de financiación.

Así, por ejemplo, en Italia la reforma del gobierno Dini de 1995 estableció que las pensiones mínimas de vejez e invalidez pasaran a ser financiadas por el presupuesto del Estado y no por el de la Seguridad Social. También, en Alemania a partir de 1992 se incrementó la financiación fiscal de las pensiones no contributivas. Además, en esta línea de búsqueda

de nuevas fuentes de financiación, a partir de 1999, se propuso una contribución pública suplementaria indexada sobre los ingresos fiscales financiada por un aumento de un punto porcentual en el IVA (de 15% a 16%) que permita reducir en un punto las cotizaciones.

En Francia, a su vez, se ha iniciado el proceso de «separación de riesgos» en las fuentes de financiación. El Plan Juppé de 1995 distinguió el nivel asistencial (*solidarité*) del contributivo (*assurance*) y planteó la universalización de la asistencia sanitaria y su financiación por vía fiscal (Correa, M., 1998, p. 56).

También en Suecia las pensiones garantizadas de tipo no contributivo se financian separadamente de las pensiones contributivas, de manera que no se confundan los fondos asignados a las primeras con lo recaudado por cuotas (más la aportación estatal) para las segundas.

## II.2. *Modificación de la edad de jubilación*

En, prácticamente, todos los países de la UE se plantea, en la actualidad, el retraso de la edad de jubilación o incentivos para retrasarla<sup>3</sup>. Así, por ejemplo, Alemania elevó la edad de jubilación de 63 a 65 años para los hombres hasta el año 2000 y para las mujeres hasta el año 2004. Grecia, de 60 a 65 años para las mujeres que ingresaron en la Seguridad Social después de 1993. En Portugal, de 62 a 65 años para las mujeres. En el Reino Unido, de 60 a 65 años a partir de 2010. En Bélgica, de 60 a 65 años a partir de 1997 y en Austria solamente a partir del año 2019 hasta el 2033<sup>4</sup>.

En Italia la reforma de Amato de 1992 también aumentó de forma progresiva la edad de jubilación de 60 a 65 años para hombres y de 55 a 60 para las mujeres en un período transitorio que finaliza en 2002 (a un ritmo de 0,5 años por cada año). Además, en Italia es posible flexibilizar la edad de jubilación hasta los 57 años, con deducciones proporcionales, las cuales no se aplicarán si el candidato tuviese 40 años cotizados. Para edades superiores a los 65 años la pensión no se incrementa (Correia de Campos, 2001, p. 16). Por otro lado, y tras la reforma de 1995, se incentiva el retraso en la edad de jubilación por la propia forma de cálculo de la pensión al introducir un sistema de capitalización virtual. Eso mismo también sucede en Suecia.

En Reino Unido, en 1995 se igualó la edad de jubilación para ambos sexos, a razón de seis meses por año para las mujeres, entre 2010 y 2020, hasta llegar a los 65 años en el año 2020 (Correia de Campos, p. 17).

---

<sup>3</sup> Si bien hay que tener en cuenta que en algunos países estaba por debajo de los 65 años y con distintas edades entre hombre y mujeres.

<sup>4</sup> Esta información está extraída del trabajo de Correia de Campos (2001, p. 6).

En definitiva, la edad de jubilación habitual en los países de la UE es de 65 años, pero en algunos países como en Dinamarca es mayor (67 años para la pensión básica). También puede ser menor, como en el caso de Francia, que es a los 60 años.

### II.3. *Endurecimiento de los requisitos para acceder a la pensión y una modificación de la forma de cálculo de las pensiones*

En todos los países europeos las reformas han ido encaminadas a ampliar la base reguladora de cálculo para la jubilación. Estas modificaciones suponen aumentar la relación de contributividad del sistema de pensiones, a la vez que una reducción de las tasas de sustitución de las mismas. Así, por ejemplo, en Portugal la base reguladora ha pasado de los 5 mejores años entre los 10 últimos años a los 10 mejores entre los últimos 15 años; en Austria y Finlandia, de los cuatro últimos años de salario (Correia de Campos, 2001, p. 6).

En Francia tras la reforma de 1999 se exigen cuatro años más para percibir el 100%, esto es de 37 a 42 años y se amplía el número de años a computar para calcular la pensión de los 10 mejores a los 25 mejores años de salario.

En España la reforma de pensiones de 1985 introdujo criterios en este sentido ampliando el período de 2 años a 8 años, con la finalidad de evitar el fraude y contener el gasto público en pensiones. La reforma de 1997 procedió a ampliar la base reguladora de 8 años hasta gradualmente alcanzar los 15 años en el año 2002. Finalmente, el acuerdo de pensiones de 2001 se mueve en la misma línea de la racionalización, reforzamiento de la contributividad y mayor proporcionalidad entre el esfuerzo de cotización realizado y el cálculo de la pensión.

En Alemania la reforma de 2001 garantiza por ley que la pensión de jubilación no podrá ser inferior al 67% del salario neto del último año sujeto a cotización (Ferrerías, 2002, p. 47). Esto supone un descenso del monto de pensión pública del 70% al 67% hasta el año 2030<sup>5</sup>.

En Italia, la cuantía de la pensión se calculaba tomando en cuenta los últimos salarios percibidos, lo que premiaba a los trabajadores con carreras irregulares pero ascendentes en la última fase del ciclo vital, dando lugar a mecanismos de «compra de pensiones», tal y como ocurría en España antes de la reforma de 1985. La reforma Amato en 1992 alargó el período de carencia de 15 a 20 años y el período de cálculo para la pen-

---

<sup>5</sup> Para un análisis en profundidad de la reforma alemana puede consultarse el trabajo de Ferrerías (2001 a).

sión desde los 5 últimos años a los 10 últimos años para los trabajadores anteriores a la reforma y a toda la carrera contributiva para los nuevos trabajadores (Carrascosa, M.D., 1998, pp. 91-92). Además, en Italia a partir de 1995 con la reforma Dini, se han introducido formas de cálculo basadas en la capitalización teórica de lo cotizado. El sistema sigue siendo de reparto aunque la forma de cálculo sea de capitalización virtual o ficticia<sup>6</sup>. También en Suecia se ha producido una reforma importante a partir de 1999 con un período de transición de cuatro años (hasta 2002) para abordar los problemas del aumento del número de pensiones, de la forma de cálculo y de las revalorizaciones de las pensiones<sup>7</sup>.

#### II.4. *Potenciación de los sistemas privados complementarios o transferencia de parte de la pensión pública hacia fórmulas privadas de capitalización*

En algunos países de la UE (como Suecia, Reino Unido y Holanda) los fondos privados de pensiones en régimen de capitalización o de contribución definida se encuentran muy desarrollados y generalizados. En cambio, en otros este nivel de protección se ha desarrollado mucho menos. No obstante, en las últimas décadas, en todos los países de tradición profesional, pública y contributiva se han incentivado extraordinariamente con generosas exenciones y beneficios fiscales<sup>8</sup>.

En Alemania la reforma de julio de 2001 (para entrar en vigor el 1 de enero de 2002) regula un nuevo pilar de protección complementario y voluntario basado en la capitalización individual. Este pilar establece que

---

<sup>6</sup> Existe un generalizado consenso entre los expertos en que el sistema generará pensiones de cuantía inferior a las generadas en el anterior sistema, aunque mejorará la eficiencia, la contributividad y la equidad.

<sup>7</sup> La reforma sueca opta por mantener los principios y fundamentos del sistema actual público y obligatorio y por hacer reformas no estructurales en diferentes aspectos: en el cálculo de la pensión, en la forma de abordar la edad de jubilación (para tener en cuenta la esperanza de vida), en la revalorización de las pensiones (de acuerdo con la evolución del crecimiento económico y no de los precios) y en la introducción de una fracción de capitalización pública (debido a que se desechó la creación de un fondo de reserva a constituir en los ciclos económicos favorables). Además, se estableció un tope máximo de 7,5 veces la cuantía de la pensión básica. Véase en profundidad esta reforma en Ferreras (2001 b).

<sup>8</sup> Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en España desde 1987. También, en Italia se inició la potenciación de las pensiones privadas a través del Decreto-Ley 124/1993 y se reforzó con las posteriores reformas de 1995 y de 1999. En Francia, la reforma de 1997 —a pesar de sus defectos— intenta potenciar los planes y fondos privados de pensiones con incentivos fiscales y sociales (Correa, M., 1998, p. 64). En el Reino Unido las pensiones privadas también se reforman en 1999, incentivando las de tipo profesional, que tienen menores costes de administración y gestión y mayor flexibilidad en caso de falta de contribución durante un tiempo.

la contribución no puede ser superior al 4% del salario sujeto a cotización obligatoria al sistema público y, además, es deducible de la base imponible (Ferrerías, 2002, p. 47).

En Suecia, a partir de un sistema estructurado en tres niveles de protección, se introduce un tercer nivel obligatorio y basado en la capitalización pura. Las pensiones se financian con un tipo de cotización del 18,5% de todos los ingresos. El 16% financia el modelo de reparto («sistema redistributivo»), en capitalización virtual o ficticia, con revalorización en función del crecimiento de los salarios y el 2,5% se destina al régimen de capitalización pura, en el cual el beneficiario puede escoger libremente la entidad gestora y, por tanto, asume individualmente el riesgo. La cuantía de la pensión viene determinada por la evolución de los fondos invertidos (Ferrerías, 2002, p. 46)<sup>9</sup>.

### **III. Límites y disfuncionalidades de las reformas estructurales en los países latinoamericanos: lecciones para el modelo social europeo**

La mayoría de los países latinoamericanos y algunos de los países de la Europa del Este que encaran la reforma de sus sistemas de pensiones están siguiendo una estrategia recomendada por el Banco Mundial (World Bank, 1994) basada en tres pilares: 1. un pilar gestionado públicamente, con participación obligatoria, beneficios definidos y financiados con impuestos y que cumpliría un objetivo redistributivo, 2. un programa de ahorro privado obligatorio, de contribuciones definidas y gestionado privadamente y 3. un sistema de ahorro voluntario capitalizado para aquellas personas que desean tener mayores niveles de seguridad y de ahorro personal<sup>10</sup>.

Por consiguiente, y con el asesoramiento de los principales organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.), las reformas estructurales del sistema de Seguridad Social se han producido, sobre todo, en algunos países latinoamericanos y de Europa del Este a lo largo de los años ochenta y noventa. En estos países no se han realizado los cambios

---

<sup>9</sup> En el trabajo de Barr (2000, p. 664) se apuntan tres ventajas de la reforma sueca, a saber: a) al igualar las prestaciones a las cotizaciones permite responder a los problemas del gasto excesivo en pensiones; b) cuanto más estrecha sea la conexión entre las cotizaciones y las prestaciones más se percibirán las cotizaciones como contribuciones y no como impuestos y, en consecuencia, producirán menos desaliento en el esfuerzo en el trabajo y c) se ayuda a tomar una decisión individual acerca de la fecha de jubilación, permitiendo a las personas escoger su combinación preferida de duración de la jubilación y nivel de vida al jubilarse.

<sup>10</sup> Para una justificación de esta estrategia de reforma puede consultarse James (1998a, p. 276) y James (1998b).



estructurales como forma de abordar los problemas de financiación y sostenibilidad de los sistemas públicos de protección social ante los cambios demográficos que se dan en los países europeos (ya que existen diferencias demográficas importantes), sino a causa del mal funcionamiento de los sistemas públicos y de los graves defectos en su gestión y administración por parte de los sucesivos gobiernos<sup>11</sup>.

A partir de este diagnóstico se plantean dos posturas doctrinales para reformar los sistemas de Seguridad Social (Ross, 2000). La primera derivada de la disciplina de la Economía y la segunda defendida por los profesionales de la Seguridad Social que trabajan en las instituciones. Las preferencias de los economistas se fundamentan en la responsabilidad individual (frente a la responsabilidad colectiva), el mecanismo del mercado privado (frente al sector público) y los sistemas de capitalización (frente a los sistemas de reparto). En cambio, la segunda postura se inclina por los dispositivos colectivos, organizados por el Estado.

Sin duda, en las reformas acometidas en los países latinoamericanos, ha prevalecido la primera postura defendida por los profesionales de la Economía, cuya principal tesis es la defensa de la privatización del sistema de pensiones. Uthoff (1998 a, p. 206) resume los argumentos que defienden esta tesis en tres: 1. el reforzamiento de la relación entre las contribuciones de los trabajadores y los beneficios; 2. explicitar la deuda implícita o «escondida» del sistema público de reparto y 3. separar la función distributiva del sistema por medio de un nuevo esquema de capitalización («Fully Funded»).

A estas razones añadiríamos cuatro más que, nos parecen, han servido para justificar la necesidad de introducir las nuevas reformas:

1. la menor sensibilidad a la evolución de la tasa de dependencia del nuevo sistema;
2. la libre elección y el cambio de fondos por parte de los asegurados —dentro de ciertos límites—, lo cual introduce un mecanismo de competencia en el sistema;
3. la reducción o eliminación de la cotización de los empresarios (con la consiguiente reducción de los costes laborales) y
4. la mayor independencia del nuevo modelo del sistema político y, de esta forma, evitar las interferencias y manipulaciones políticas, los privilegios para ciertos colectivos, etc.

---

<sup>11</sup> Algunas de estas deficiencias que convertirían esos sistemas públicos de reparto (PAYG) en ineficientes e insostenibles pueden encontrarse en los trabajos de Uthoff (1998a, p. 205); Huber (1996, p. 142); Inter-American Development Bank (1996, p. 212); Lora y Pagés (2000, p. 284); Jiménez (1998, pp. 135-137).

En definitiva, y como resume Barr (1993, p. 223), los principales argumentos en defensa de los fondos privados tienen que ver con la seguridad, la libertad y la imposición de una mayor disciplina financiera.

Por otro lado, no todos los países latinoamericanos han optado por el mismo modelo de reforma. Algunos países sustituyeron el sistema público de reparto por uno de capitalización (Chile, Bolivia, México, El Salvador y Nicaragua), otros mantuvieron los dos sistemas reformados de forma paralela (Perú y Colombia) y otros optaron por un sistema mixto (Argentina, Uruguay y Costa Rica). Estas tres opciones de reforma, con sus características esenciales, se recogen en el Cuadro 2.

### Cuadro 2

Modelos y características generales de las diez reformas de pensiones en América Latina: 2000-2001

Países y año de inicio	Sistemas	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Administración
<i>Modelo sustitutivo</i>					
Chile: 1981					
Bolivia: 1997	Privado	Definida	No definida	Capitalización plena e individual (CPI)	Privada**
México: 1997					
El Salvador: 1998					
Nicaragua: 2001					
<i>Modelo paralelo</i>					
Perú: 1993	Público o Privado	No definida	Definida	Reparto (Perú)*	Pública Privada (Perú)**
Colombia: 1994	Privado	Definida	No definida	CPI	
<i>Modelo mixto</i>					
Argentina: 1994	Público	No definida	Definida	Reparto*	Pública
Uruguay: 1996	+				
Costa Rica: 2001	Privado	Definida	No definida	CPI	Múltiple

\* Capitalización parcial colectiva (CPC) en Colombia y Costa Rica.

\*\* Múltiple en Colombia y México.

Fuente: MESA-LAGO, C. (2001, p. 80).

La filosofía de las nuevas reformas estructurales se basa en tres supuestos implícitos que pasamos a enumerar: 1.º que la introducción de un sistema privado de capitalización va a incrementar el ahorro privado y la cobertura del sistema en su conjunto, 2.º que la introducción de las reformas contribuye a aumentar el crecimiento económico, la eficiencia y la productividad y 3.º que el rendimiento obtenido del ahorro es mayor que

en el sistema público. Ninguno de estos tres supuestos han sido demostrados, de forma concluyente y empírica, hasta el momento. A continuación, analizaremos, además, cinco límites o disfuncionalidades que plantean las reformas de tipo estructural y que pueden servir de advertencia para futuras reformas de los sistemas de Seguridad Social en los países europeos<sup>12</sup>.

### III.1. Límites en la cobertura del sistema de Seguridad Social

Uno de los principales argumentos en defensa de la privatización del sistema de Seguridad Social es que la garantía de mejores niveles de pensiones (por la vía de la maximización del rendimiento de la inversión) introduce incentivos para aumentar la afiliación de los trabajadores y disminuye el nivel de evasión, incumplimiento e impago de las cuotas. Sin duda, se trata de un argumento importante y de peso.

Sin embargo, el efecto final del cambio de sistema sobre la cobertura no está tan claro ni es tan evidente como el argumento teórico. No existen estudios empíricos concluyentes que permitan asegurar que este argumento teórico se contrasta con la realidad. Si bien es cierto que el nuevo sistema privado introduce incentivos positivos para aumentar la afiliación y, por tanto la cobertura, no cabe duda que puede mostrarse discriminatorio para ciertos colectivos y generar problemas de «*selección adversa*».

Sin duda, en aquellos países que han introducido el nuevo sistema —y que se ha permitido optar entre un sistema y otro— el porcentaje de afiliación al nuevo sistema ha crecido. No obstante, habría que destacar seis ideas que nos parecen de suma importancia:

- 1.º Con el nuevo sistema se aumenta sustancialmente la complejidad de la decisión para seleccionar una opción en el momento de la jubilación es decir, se requiere un buen asesoramiento e información adecuada para tomar decisiones.
- 2.º La cobertura depende del porcentaje de autoempleados en el total de la población económicamente activa y de los incentivos que éstos tengan a participar en el nuevo sistema. El nuevo sistema es muy atractivo para los profesionales con ingresos relativamente altos, pero no para otro tipo de autoempleados de bajos ingresos.
- 3.º El diseño del nuevo sistema beneficia a los trabajadores asalariados con salarios altos, empleo estable, edad de jubilación a los 65 años y alto nivel de cumplimiento (alta densidad de contribuciones).

---

<sup>12</sup> Algunos de estos límites o críticas también son señalados en el trabajo de Barr (2000, pp. 665 y ss).

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos los trabajadores no cumplen esas condiciones.

- 4.° Las altas cotizaciones de los trabajadores asegurados (sobre todo, si la cotización del empresario ha sido eliminada) desincentiva la incorporación de los trabajadores al nuevo sistema, dificultando la extensión de la cobertura a la totalidad de la población activa.
- 5.° Dado que la participación en la fuerza laboral de las mujeres es más baja que la de los hombres, la cobertura es, también, más baja. Por un lado, existe una proporción de mujeres aseguradas menor que de hombres en el total de los asegurados; por otro, es más que previsible que las pensiones de la fuerza laboral femenina sean más bajas que la de los hombres.
- 6.° Finalmente, y tal y como señala Queisser (1995, p. 34), el patrón de afiliación en todos los países latinoamericanos muestra que el nuevo sistema atrae claramente a los grupos de edad más jóvenes en detrimento de los de edad más avanzada. Por tanto, en aquellas reformas que permiten optar por uno u otro sistema voluntariamente, la edad promedio de los trabajadores que se han pasado al nuevo sistema es mucho más baja que los que han permanecido en el antiguo sistema público.

Estas seis razones permiten aventurar que existe un riesgo, más que fundado, de que exista una baja cobertura en términos de población cotizante en aquellos países latinoamericanos que han introducido el nuevo sistema privado.

### III.2. *Aumento de los riesgos y la incertidumbre*

Tal y como señala Barr (2002, pp. 5 y 6) en un reciente trabajo, cualquier régimen de pensiones está sujeto a tres clases de incertidumbres: a) las conmociones macroeconómicas (producción, precios, etc.), b) las sacudidas demográficas y c) los riesgos políticos. Sin embargo, añade que sólo los sistemas de capitalización privados están sometidos a tres nuevos tipos de riesgos: a) el riesgo de gestión por incompetencia o fraude, b) el riesgo de inversión y c) el riesgo de mercado de las rentas vitalicias (Barr, 2002, pp. 17 y 18).

Para calibrar el efecto sobre los riesgos es necesario que consideremos que la cuantía de la pensión en el nuevo sistema depende de factores como: a) los años de funcionamiento del sistema; b) el nivel general de los salarios; c) el número total de asegurados; d) el porcentaje de contribución y su cumplimiento efectivo y e) el rendimiento de la inversión.

Este último factor incrementa extraordinariamente la incertidumbre, ya que el rendimiento de la inversión está sujeto a la evolución de algunas variables económicas altamente inestables. Por ejemplo, el nuevo sistema de capitalización es muy sensible a la evolución de la inflación y de los mercados financieros en los que se invierten los fondos, debido a que son estos factores los que determinan los rendimientos reales de las inversiones. Por tanto, las nuevas reformas aumentan el riesgo y la incertidumbre sobre la cuantía futura de las pensiones. El importe de la pensión pasa a depender de factores macroeconómicos (crecimiento económico, inflación, etc.) y del comportamiento del mercado financiero y de capitales (tipos de interés, posibilidades de inversión, movimientos especulativos, etc.). Todo ello explica que no se puedan garantizar a largo plazo las prestaciones, dado que la rentabilidad está sujeta a la buena gestión de las inversiones, al ciclo económico y a la inflación futura.

Todos estos factores de los que depende la cuantía de las prestaciones son bastante impredecibles e inestables<sup>13</sup>. Por ejemplo, la inflación plantea un importante riesgo a los fondos privados de capitalización, a menos, que existan bonos o instrumentos financieros indexados donde puedan invertir las instituciones gestoras de los fondos para cubrir el riesgo de una inflación alta e inesperada. Por el momento, es difícil que el nuevo sistema pueda luchar contra la inflación no anticipada durante el período de pago de las pensiones.

### III.3. *Eliminación de algunos mecanismos redistributivos en el sistema de pensiones*

Un sistema PAYG se puede diseñar de tal manera que las pensiones sean proporcionales a las contribuciones (evitando, así, posibles efectos redistributivos no deseados), pero, normalmente, existe algún tipo de «*fórmula de redistribución*» que permite la redistribución vertical de la renta y la riqueza<sup>14</sup>. Por otro lado, parece estar demostrado que en este tipo de sistema PAYG se producen importantes efectos redistributivos entre jóvenes y ancianos y también, entre hombres y mujeres, siempre y cuando, las mujeres se retiren antes del mercado de trabajo y su esperanza de vida sea mayor.

---

<sup>13</sup> Para un análisis del modelo chileno y sus consecuencias sobre los riesgos y la incertidumbre puede consultarse Ochando (1997).

<sup>14</sup> El efecto de esta fórmula es, parcialmente, compensada por las diferentes esperanzas de vida entre las personas de alta renta y las personas de baja renta. Normalmente, los ricos tienen una esperanza de vida mayor que los pobres. Pero este efecto es exógeno al propio diseño del sistema de pensiones.

El objetivo central de las reformas es profundizar en un tipo de equidad individual, «neutral» en términos redistributivos, que carezca del componente de solidaridad y en el que se refuerce la proporcionalidad entre las contribuciones y los beneficios de cada una de las personas que contribuyen al sistema privado (James, 1998 a, p. 274).

No obstante, y resultado de esta aparente «neutralidad», el nuevo sistema carece, por su propia naturaleza, de mecanismos de solidaridad y, o bien, acaba reproduciendo las desigualdades existentes en la propia estructura económica y social, o bien, acaba teniendo efectos claramente regresivos. La eliminación de los mecanismos redistributivos se refuerza si la opción por el nuevo sistema tiene un carácter voluntario (Barr, 1993, p. 226).

Por tanto, parece evidente que las nuevas reformas olvidan el resto de los posibles objetivos redistributivos que no se diseñan bajo el criterio de la equidad individual. Las pensiones —como transferencias monetarias que son— pueden ser utilizadas como instrumentos redistributivos de la renta y la riqueza. Pero esto es, justamente, lo que se quiere evitar con las nuevas reformas. Con un sistema de capitalización privado se eliminan los mecanismos redistributivos (solidaridad intra e intergeneracional) de un régimen de pensiones. La redistribución de la renta pasa a ser un objetivo del sistema fiscal o de otro tipo de programas asistenciales «means-tested» que tienen un carácter residual y no contributivo.

Además de esta pretendida «neutralidad» distributiva, los nuevos sistemas de capitalización en algunos países latinoamericanos han introducido mecanismos redistributivos, claramente regresivos<sup>15</sup>. Para mejorar este impacto regresivo sobre los asegurados de bajos ingresos habría que introducir algunas reformas o algunos mecanismos de solidaridad como son: la eliminación de la comisión fija, el establecimiento de mecanismos de solidaridad en favor de las mujeres aseguradas para aumentar sus tasas de reemplazo, la garantía de las pensiones mínimas, la existencia de una pensión asistencial y la revalorización de las pensiones a partir de la tasa de inflación.

#### III.4. *Efectos inciertos sobre el ahorro*

Un aspecto muy debatido de las reformas es su efecto sobre el ahorro<sup>16</sup>. En opinión de algunos analistas las reformas tendrán un importante efecto positivo sobre el ahorro privado en las economías latinoamericanas y,

---

<sup>15</sup> Véase algunos de estos argumentos en Lora y Pagés (2000, pp. 319-321).

<sup>16</sup> Para una discusión teórica de los efectos de la sustitución del sistema público de pensiones por programas «means-tested» y por fondos privados de pensiones, puede consultarse los capítulos 6 y 7 de Atkinson (1999).

este resultado, en parte, justificaría la introducción de las reformas. Por ejemplo, Hemming (1999, p. 24) cree que existen argumentos teóricos que sostienen que el sistema de capitalización se asocia con un ahorro mayor que el que se obtiene en el de reparto, aunque no existan contras-taciones empíricas convincentes. Un impacto positivo sobre el ahorro privado nacional —y un desarrollo más profundo del mercado financiero— contribuye a alcanzar mayores niveles de inversión o de acumulación de capital, eficiencia económica y productividad y, a la postre, de crecimiento económico a largo plazo<sup>17</sup>.

Lo que parece ser indudable es que las expectativas de crecimiento de los planes de pensiones son muy positivas en aquellos países que han introducido las reformas. Si medimos el impacto de las reformas en términos de porcentaje que representan los fondos en términos de PIB, las proyecciones permiten vislumbrar un escenario de fuerte crecimiento. Sin embargo, estas proyecciones no nos permiten apreciar el impacto real de las reformas sobre la tasa de ahorro (público y privado) en las economías latinoamericanas. Veámoslo con un poco de detenimiento, sintetizando siete ideas que nos parecen de suma importancia.

1.º El efecto de las reformas sobre la generación de ahorro privado no es unidireccional ni está suficientemente contrastado. El trabajo de Barr (2002) se orienta a desmitificar la creencia de que existe un vínculo directo entre la capitalización y el crecimiento económico. El propio Barr (2002, pp. 13 y 14) señala cuatro ideas:

- a) Los incrementos del ahorro, si existen, sólo ocurren durante la creación del fondo; en un régimen que ha llegado a la madurez el ahorro de los trabajadores es igual a los pagos que se efectúan a los pensionados.
- b) Ni siquiera en el curso de la fase de acumulación el ahorro aumenta *necesariamente*. Los incrementos del ahorro forzoso pueden ser neutralizados, al menos en parte, por disminuciones del voluntario.
- c) El ahorro no conduce necesariamente a nuevas inversiones.
- d) El aumento de las inversiones no acrecienta *necesariamente* la producción.

En realidad, pueden incidir multitud de factores económicos, sociales, políticos e institucionales en el resultado final que obtengamos sobre

---

<sup>17</sup> Véase James (1998a), James (1998b), Cottani y Demarco (1998, p. 204), Sales, Solís y Villagómez (1998, p. 168) y Holzmann (1999, p. 186). También, en defensa de este argumento, Corsetti y Schmidt-Hebbel (1997) señalan que la sustitución de un sistema por otro elimina los incentivos del sistema público de reparto a la informalización de la producción y el empleo de las economías.

el ahorro: la estabilidad macroeconómica, el crecimiento económico y del empleo, la reforma fiscal, la regulación pública sobre el sistema financiero, etc.<sup>18</sup>.

2.º No hay evidencia ni está, por tanto, demostrado empíricamente que se produzca un sustancial efecto positivo directo sobre el ahorro nacional. Tampoco está claro el efecto neto entre el déficit que se produce en el viejo sistema y el superávit generado por el nuevo<sup>19</sup>. En casi todos los países los costes y obligaciones fiscales asociados al viejo sistema de reparto han sido más elevados que el posible ahorro privado generado en el sistema de capitalización. La mayoría de las proyecciones realizadas para los países que han acometido reformas estructurales de los sistemas de Seguridad Social pronostican que, por lo menos, en los primeros quince o veinte años no habrá un impacto positivo sobre el ahorro, incluso aunque existan altas tasas de crecimiento en el país y el nuevo sistema de capitalización tenga éxito. Esta constatación también sería válida para el caso chileno (Uthoff, 1997, p. 37).

3.º El efecto directo de la reforma previsional sobre el ahorro es muy pequeño y tiene mucha mayor transcendencia su efecto indirecto, al contribuir a la creación de un entorno adecuado para el ahorro y la inversión, mediante el fortalecimiento de la situación financiera del sector público y el desarrollo de los mercados de valores y seguros (Uthoff, 1997, p. 48).

4.º Además, parece demostrado que para que el sistema de capitalización tenga un impacto positivo sobre el mercado de capitales y el ahorro nacional deben cumplirse algunas condiciones —que en muy pocos países latinoamericanos se cumplen—: a) un entorno macroeconómico estable; b) un incipiente mercado de capitales antes de que el sistema empiece a funcionar; c) mercados financieros y de capitales fuertes, extensos, profundos, variados y eficientes; d) cumplimiento de estrictas regulaciones estatales para impedir los riesgos excesivos y el fraude y e) se debe impedir que los gobiernos se beneficien del fondo de pensiones<sup>20</sup>. Por otro lado, la introducción de un sistema de capitalización no propicia automáticamente la creación de un mercado de capitales extenso, diversificado, dinámico, seguro, eficiente y con altos rendimientos de la inversión.

---

<sup>18</sup> A esta conclusión parece llegar el trabajo de Thompson (1998, p. 67) cuando apunta que la política de pensión es sólo «uno» de los factores que influyen en las tasas de ahorro, además de la política fiscal, tributaria, financiera, etc.

<sup>19</sup> Algunos autores se aventuran a predecir que el efecto neto sobre el ahorro será nulo (García, 2002, p. 12).

<sup>20</sup> Para un análisis de las condiciones de entorno macroeconómico y financiero que deben cumplirse en un sistema de pensiones basado en la capitalización de fondos es muy recomendable el trabajo de Uthoff (1997, p. 46, recuadro 3). También es interesante el trabajo de Barr (2002, p. 27) para conocer los requisitos previos que debe cumplir toda reforma previsional.



5.º Tampoco está demostrado empíricamente que, aunque se produzca dicho efecto positivo sobre el ahorro, el nuevo ahorro generado tenga un efecto sustancial y potente sobre la inversión real productiva (mediante la colocación de los fondos en acciones de primera emisión, letras hipotecarias y bonos de empresas). La experiencia demuestra que la canalización de estos fondos hacia la inversión real en forma directa es extremadamente difícil (Uthoff, 1997, p. 37) y, en todo caso, dicha canalización dependerá de otros muchos factores sociales, económicos y políticos, pero no sólo de la introducción de un nuevo programa privado de capitalización<sup>21</sup>.

6.º Si esta canalización no se acaba produciendo aparecen dos claros riesgos: 1. la posibilidad de realizar inversiones en el extranjero estimula la fuga de capitales y provoca una desinversión en el interior de unos países muy necesitados de inversión productiva y 2. si se utilizan los títulos de gobierno como activos del fondo de pensiones se corre el riesgo de convertir el nuevo sistema en algo parecido a un régimen de reparto (Barr, 2002, p. 29).

7.º Finalmente, existe, también, un riesgo asociado al impacto del nuevo sistema de pensiones sobre el ahorro: la saturación en el mercado internacional de capitales puede tener consecuencias negativas a largo plazo sobre el rendimiento de la inversión de los fondos, erosionando el importe de las futuras pensiones.

### III.5. *Aumento de los costes de administración y gestión*

Uno de los argumentos que justifican el cambio del sistema de pensiones es el aumento de la eficiencia en la administración de los fondos. Este resultado se alcanzaría por medio de una administración privada en régimen de competencia que permitiría una reducción sustancial de los costes de gestión.

Sin embargo, todos los estudios realizados demuestran que los costes de transacción (administración y gestión) son más altos en un sistema de capitalización privado que en un sistema público de reparto. Es decir, la afirmación de que los costes administrativos deberían ser más bajos (a

---

<sup>21</sup> En Uthoff (1998b, p. 217) se establecen dos tipos de condiciones para que los fondos de pensiones puedan contribuir al financiamiento de la inversión: 1. los recursos de los fondos deberían ser canalizados en gran parte hacia instrumentos financieros directamente relacionados con inversiones reales más que hacia instrumentos en los que los rendimientos se deban mayormente a activos ya existentes y transitoriamente subvalorados y 2. la disponibilidad total de recursos para la financiación depende esencialmente de un excedente fiscal primario lo suficientemente importante como para proteger una cuota significativa, si no toda, de los costos de transición necesarios para amortizar la deuda del antiguo sistema de pensiones.

medio y largo plazo) no se ve respaldada por la evidencia empírica. La explicación a este dato se encuentra en los enormes gastos de publicidad y captación de clientes, la elevada tasa de rotación de los afiliados entre administradoras, la heterogeneidad de los contratos de seguros, los costes de comercialización y comisiones de los vendedores que deben asumir las administradoras y que acaban cobrando a los trabajadores afiliados, la imposibilidad de que los asegurados puedan ejercer presión para reducir sus comisiones, el hecho de que los afiliados no eligen a la administradora en función de sus resultados sino en base a otras razones, etc.

Estos gastos hacen que el sistema privado sea menos eficiente que el público o que en este último se puedan aprovechar economías de escala en la gestión que no pueden obtenerse con la gestión privada<sup>22</sup>. Por otro lado, la apreciable concentración de los fondos en pocas empresas o administradoras no parece que contribuya —por lo menos por el momento— a una reducción sustancial de los costes de gestión.

Los mayores costes de administración y gestión del sistema cuestiona la eficiencia del nuevo sistema privado —sobre todo, si lo comparamos con los bajos costes de gestión que se alcanzan en otros países europeos desarrollados—. Las consecuencias de estos altos costes de administración y gestión son, fundamentalmente, dos:

1. una disminución del rendimiento real de las cuentas individuales de capitalización. O dicho de otra manera, una reducción del nivel de comisiones podría aumentar el valor de las mismas<sup>23</sup> y
2. el sistema privado es lucrativo para las corporaciones públicas, privadas o sociales encargadas de gestionar los fondos de pensiones, debido a las comisiones que cobran por la gestión de los mismos.

#### IV. Conclusiones

Tras el análisis realizado apuntaremos algunas ideas y razonamientos a modo de conclusión que nos parecen importantes.

1.º En un reciente trabajo, Orszag y Stiglitz (1999) establecieron diez mitos sobre los que descansaban bastante de la literatura relativa a las reformas de los sistemas de Seguridad Social. En dicho trabajo, los autores

---

<sup>22</sup> Para un análisis de los costes administrativos antes y después de las reformas en los países latinoamericanos se puede consultar el trabajo de Lora y Pagés (2000, p. 318).

<sup>23</sup> En el trabajo de Devesa, Rodríguez y Vidal (2002, p. 59) se concluye que «una reducción a la mitad del nivel actual de las comisiones durante la fase de acumulación, podría incrementar el valor acumulado de las cuentas individuales de capitalización entre un 6% y un 11% aproximadamente».

tratan de desmitificar la propuesta que defiende la sustitución de un sistema público de reparto por uno de capitalización de gestión privada, desentrañando las debilidades de los argumentos teóricos que fundamentan tal propuesta. De alguna forma, la filosofía que ha presidido el presente trabajo comparte este mismo escepticismo que desprende el trabajo de Orszag y Siglitz (1999)<sup>24</sup>.

2.º Las reformas llevadas a cabo en los países latinoamericanos en la década de los noventa están inspiradas y diseñadas para alcanzar «uno» de los objetivos de la Seguridad Social (la equidad individual, es decir, la proporcionalidad estricta entre las contribuciones y los beneficios), olvidando otros objetivos tanto o más importantes (la equidad intra e intergeneracional, el bienestar social, la seguridad, la redistribución de la renta, etc.). Es decir, los sistemas privados están concebidos como sistemas de ahorro obligatorio y no como verdaderos sistemas de pensiones porque no cumplen algunos de los objetivos fundamentales de los sistemas de pensiones, entre ellos, la solidaridad intergeneracional. Por tanto, es muy posible que las reformas mejoren la equidad individual del sistema, pero a costa de no alcanzar otros objetivos también deseables.

3.º A lo largo del trabajo hemos establecido cinco límites importantes de las reformas que han introducido sistemas de capitalización privados, a saber:

- a) El argumento de que el sistema de capitalización estimula la afiliación y el registro al nuevo sistema y desestimula el fraude o el incumplimiento no está suficientemente contrastado por la evidencia empírica. Los datos demuestran que la cobertura del nuevo sistema —en términos de población cotizante— ha permanecido en niveles bastantes bajos. Por tanto, el sistema de capitalización privado puede tener los mismos problemas de cobertura que los sistemas públicos de reparto.
- b) El nuevo sistema de capitalización privado supone un incremento de los riesgos y la incertidumbre para los trabajadores cubiertos por el propio sistema.
- c) Los nuevos sistemas privados de capitalización introducen elementos que tienen un efecto redistributivo claramente regresivo.
- d) Tampoco existe evidencia empírica concluyente sobre el impacto positivo de los nuevos sistemas de capitalización sobre el ahorro nacional.

---

<sup>24</sup> En cierta medida, también el último trabajo de Barr (2002) se dirige en esta misma dirección. Una contrastación de los «mitos» de Orszag y Stiglitz, a partir de la evidencia de los países latinoamericanos, se puede encontrar en Mesa-Lago (2002).

- e) La administración privada, el mercado, la libertad de elección y la competencia no reducen —por sí mismo— los costes de gestión y de administración ni diversifican las estrategias empresariales seguidas por las Administradoras de los fondos privados.

4.º Compartimos las conclusiones a las que llegan Boldrin, Dolado, Jimeno y Peracchi (2000, pp. 272-273) cuando señalan que, desde un punto de vista teórico, no existen argumentos a favor de la alternativa de sistemas de capitalización completa y que, para los países de la Unión Europea, la transición a un sistema de capitalización requeriría bien una reducción drástica de los pagos de pensiones a los jubilados actuales o bien la emisión de deuda pública específica (lo cual es contradictorio con los techos establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la U.E.). Ello no implica que no sean necesarias otro tipo de reformas para alcanzar la viabilidad fiscal y política de los sistemas públicos de reparto en la mayoría —por no decir todos— de los países de la Unión Europea. Se tratarían de lo que a lo largo del trabajo hemos denominado «reformas no estructurales»<sup>25</sup>.

5.º Finalmente, el hilo argumental que ha presidido todo el trabajo podríamos resumirlo de la siguiente forma: el hecho de que los sistemas públicos adolezcan de problemas estructurales u operativos no demuestra, por sí mismo, que un nuevo sistema privado de capitalización no adolezca de los mismos o de nuevos problemas. Es decir, la evidencia de la existencia de problemas no demuestra que tales problemas sean solucionados por medio de un cambio de modelo de pensiones o que un modelo privado de capitalización nos permita encarar mejor ese tipo de problemas. Esta conclusión, que parece haber quedado clara del análisis de las reformas en los países latinoamericanos, puede servir de importante lección para las venideras reformas en los países de la Unión Europea.

## Referencias bibliográficas

- ATKINSON, A.B. (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*. Munich Lectures in Economics. CES, MIT Press.
- BARR, N. (1993): *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press. Second Edition.

---

<sup>25</sup> No obstante, trabajos recientes de la Comisión Europea van más lejos proponiendo la necesidad de que a largo plazo los regímenes de pensiones en los países de la U.E. deben estar basados en un sistema de capitalización total con dos pilares (público y privado). Véanse estas propuestas en el reciente trabajo de McMorrow y Roeger (2002).

- BARR, N. (2000): «La reforma de las pensiones: análisis económico y algunas opciones de política», en MUÑOZ, S., GARCÍA, J.L. y GONZÁLEZ, L. (dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*. Cívitas/Escuela Libre Editorial, Madrid.
- BARR, N. (2002): «Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas», *Revista Internacional de la Seguridad Social*, vol. 55 (2).
- BOLDRIN, M., DOLADO, J.J., JIMENO, J.F. y PERACCHI, F. (2000): «El futuro de los sistemas de pensiones en la Unión Europea: una reconsideración», *Cuadernos Económicos de Información Comercial Española*, n.º 65.
- CARRASCOSA, M.D. (1998): «La reforma de las pensiones públicas de jubilación en Italia», *Temas Laborales*, n.º 48.
- CORREA, M. (1998): «La reforma de la protección social de la vejez en Francia», *Temas Laborales*, n.º 48.
- CORREIA DE CAMPOS, A. (2001): «Reformas de la Seguridad Social en Europa. La contribución de las experiencias de América Latina», *Foro de Seguridad Social*, n.º 4, junio.
- CORSETTI, G. y SCHMIDT-HEBBEL, K. (1997): «Pension reform and growth», en VALDÉS-PRÍETO, S. (ed.): *The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience*. Cambridge University Press. Cambridge.
- COTTANI, J. y DEMARCO, G. (1998): «The Shift to a Funded Social Security System: the Case of Argentina», en FELDSTEIN, M. (ed.): *Privatizing Social Security*. University of Chicago Press. Chicago and London.
- DEVESA, J.E., RODRÍGUEZ, R. y VIDAL, C. (2002): «Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional», *Documento de Trabajo*, n.º 171, Fundación de la Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.
- FERRERAS, F. (2001a): «Adaptar la Seguridad Social a las nuevas situaciones sociales: el ejemplo de Alemania», *Tribuna Social*, n.ºs 128-129, agosto-septiembre.
- FERRERAS, F. (2001b): «El sistema de pensiones en Suecia», *Tribuna Social*, enero.
- FERRERAS, F. (2002): «La evolución de la Seguridad Social en la Unión Europea con especial referencia a las pensiones», *Relaciones Laborales*, n.º 10, mayo.
- GARCÍA, J. (2002): «Efectos sociales de las alternativas de reforma respecto al modelo de financiación de un sistema de Seguridad Social. Aplicación al caso latinoamericano», *Comunicación VIII Jornadas de Economía Crítica*, Valladolid, 28 febrero al 2 marzo de 2002.
- HEMMING, R. (1999): «¿Las pensiones públicas deben ser capitalizadas?», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 5 (2), pp. 3-35.
- HERCE, J.A. (1998): «La reforma de las pensiones en España», en ALVARADO, E. (coord.): *Retos del Estado del bienestar en España a finales de los noventa*. Ed. Tecnos. Madrid.
- HERCE, J.A. y ALONSO, J. (2000): «Los efectos económicos de la Ley de Consolidación de la Seguridad Social», *Hacienda Pública Española*, n.º 152.
- HOLZMANN, R. (1999): «On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions», en BUTI, M., FRANCO, D. y PENCH, L.R. (eds.): *The Welfare State in Europe. Challenges and Reforms*. Edward Elgar. European Commission.

- HUBER, E. (1996): «Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models», en ESPING-ANDERSEN, G. (ed.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. SAGE Publications. Unites Nations Research Institute for Social Development. London.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1996): *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report*. Washington D.C.
- JAMES, E. (1998a): «New Models for Old-Age Security: Experiment, Evidence, and Unanswered Questions», *The World Bank Research Observer*, vol. 13, n.º 2, August., pp. 271-301.
- JAMES, E. (1998b): «The Political Economy of Social Security Reform: a cross-country review», *Annals of Public and Cooperative Economics*, n.º 69 (4), pp. 451-482.
- JIMÉNEZ, A. (1998): «La reforma de los sistemas públicos de pensiones en Iberoamérica», *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, n.º 42.
- LÓPEZ, J. (2002): *Las reformas legislativas en materia de Seguridad Social*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- LORA, E. y PAGÉS, C. (2000): «Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina», *Cuadernos Económicos ICE*, n.º 65.
- McMORROW, K. y ROEGER, W. (2002): «EU Pension Reform: An Overview of the Debate and an Empirical Assessment of the Main Policy Reform Options», *Economic Papers*, n.º 162, January. European Commission.
- MESA-LAGO, C. (2001): «La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América latina: modelos, características, resultados y lecciones», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54 (4).
- MESA-LAGO, C. (2002): «Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Evidence», *World Development*, vol. 30, n.º 8, August.
- OCHANDO, C. (1997): «El sistema chileno de capitalización individual de pensiones: una evaluación crítica», *Hacienda Pública Española*, n.ºs 141/42.
- ORSZAG, P.R. y STIGLITZ, J.E. (1999): «Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems». Presentado en la Conferencia *Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez*. Banco Mundial, Washington, D.C.; 14 y 15 septiembre.
- QUEISSER, M. (1995): «Chile and Beyond: the Second-generation Pension Reforms in Latin America», *International Social Security Review*, vol. 48, n.ºs 3-4.
- ROSS, S.G. (2000): «Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de Seguridad Social», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53 (2), abril-junio.
- SALES, C., SOLÍS, F. y VILLAGÓMEZ, A. (1998): «Pension System Reform: the Mexican Case», en FELDSTEIN, M. (ed.): *Privatizing Social Security*. University of Chicago Press. Chicago and London.
- SÁNCHEZ, A. (2002): «Pensiones de la Seguridad Social: reforma de la pensión de jubilación», en MUÑOZ, S., GARCÍA, J.L. y GONZÁLEZ, L.: *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*. Cívitas, Escuela Libre Editorial. Madrid.
- THOMPSON, L. (1998): *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*. The Urban Institute Press.

- UTHOFF, A. (1997): «Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro», *Revista de la CEPAL*, n.º 63, diciembre.
- UTHOFF, A. (1998a): «Pension System Reforms in Latin America: How Much Privatization?», en MARMOR, T.R. y DE JONG, P.R.: *Ageing, Social Security and Affordability*. International Studies on Social Security. Ashgate. Aldershot. England.
- UTHOFF, A. (1998b): «Fondos de pensiones, el financiamiento de los costos de transición y el desarrollo de los mercados financieros. Lecciones de la reforma de privatización en Chile», en BONILLA, A. y CONTE-GRAND, A.H. (comps.): *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*. OIT. Perú.
- WORLD BANK (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press. New York.





# **Il modello sociale europeo: caratteristiche, politica comunitaria e prospettive**

Marco Ricceri

Segretario generale dell'Istituto Eurispes, Roma  
Docente di Storia della integrazione europea, Link Campus-University of Malta, Roma

**Summary:** 1. L'EUROPA SOCIALE: GRANDI RISCHI E PREOCCUPAZIONE.—2. LA POLITICA SOCIALE NEL TRATTATO ISTITUTIVO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA.—3. LA «CARTA SOCIALE EUROPEA» DEL CONSIGLIO D'EUROPA.—4. LA POLITICA SOCIALE NELL'ATTO UNICO.—5. LA «CARTA COMUNITARIA DEI DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI DEI LAVORATORI».—6. DA MAASTRICHT AD AMSTERDAM: PASSI AVANTI SIGNIFICATIVI.—7. LA POLITICA SOCIALE E LA SVOLTA DEL VERTICE DI LISBONA.—8. VERSO UN MODELLO SOCIALE EUROPEO: QUALE MODELLO, PER QUALE EUROPA?

## **1. L'Europa sociale: grandi rischi e preoccupazione**

Al vertice europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, nell'esaminare la situazione sociale europea, si è dovuto riconoscere ufficialmente che il livello di povertà esistente nell'ambito dell'Unione Europea «è *inaccettabile*». Anche il tasso di disoccupazione è stato ritenuto troppo elevato, come ancora troppo eccessive sono risultate le discriminazioni fra uomo e donna nel mondo del lavoro e le varie forme di emarginazione economica e sociale. In pratica, la verifica compiuta a Lisbona ha messo in luce la necessità di promuovere con urgenza una vera svolta nella politica sociale europea e di agire in termini decisamente diversi dal passato. E' da queste valutazioni sulla gravità delle carenze dell'integrazione sociale che è scaturito, proprio a Lisbona, l'importante progetto riformista dal titolo «Modernizzare il modello sociale europeo con investimenti in risorse umane e la costruzione di un welfare state attivo». Il vertice del Consiglio europeo di Lisbona rappresenta, a ben vedere, il punto di arrivo di un processo di presa di coscienza sull'importanza della politica sociale per l'unificazione e lo sviluppo della nuova Europa, un processo che aveva già fatto registrare alcuni significativi passi in avanti nel corso degli anni settanta, ma che solo al vertice di Amsterdam del 1997 —in cui

si è proceduto alla revisione del Trattato di Maastricht del 1992 sull'Unione Europea— ha compiuto degli avanzamenti di rilievo. Ma il vertice di Lisbona, muovendosi sulla linea degli impegni indicati ad Amsterdam, rappresenta anche un punto di partenza per la costruzione di vera e propria una politica sociale, con quegli elementi di originalità, di autonomia, di rilevanza riconosciuta che non ha mai avuto nei decenni precedenti. Sono tutti elementi che si ritrovano in uno strumento di lavoro ben preciso, l'«Agenda per la politica sociale» approvata dal Consiglio europeo di Nizza, il 7-9 dicembre 2000, che contiene indicazioni programmatiche fino al 2005, e in una serie di documenti e decisioni importanti che si sono succedute fino a tutto l'anno 2002. E' da sottolineare il fatto che in base agli impegni assunti nei vertici suddetti, la Commissione, a causa della gravità e complessità dei problemi, è tenuta a riferire annualmente in apposite relazioni al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, sullo stato di evoluzione della situazione sociale europea e sui provvedimenti assunti in materia. Sia l'Agenda per la politica sociale, sia queste relazioni periodiche sono ormai il punto di riferimento fondamentale per ogni decisione ed opinione di merito.

In una delle Comunicazioni più recenti della Commissione, la Comunicazione del 19 febbraio 2002 intitolata «Quadro di valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione dell'agenda per la politica sociale», accanto agli elementi che fanno comprendere bene la filosofia e il tipo di modello sociale che si intende costruire, sono pubblicati numerosi dati e giudizi da cui emerge un quadro di grande precarietà e preoccupazione per la tenuta dell'intero sistema. La disoccupazione è sempre la preoccupazione maggiore. «Nel 2000 —si legge testualmente— la crescita dell'occupazione è stata la più forte dell'ultimo decennio. Si sono creati quasi 3 milioni di posti di lavoro, il che ha portato il tasso di occupazione al 63,2% —1% in più rispetto al 1999— che però è ancora inferiore di quasi 4% all'obiettivo intermedio di Stoccolma e di 7% rispetto all'obiettivo di Lisbona per il 2010». Ma d'altro canto il tasso di disoccupazione è sempre elevato anche se ha fatto registrare *«la più grande riduzione dell'ultimo decennio»*, passando dal 9,1% all'8,2%, per un totale di 1,5 milioni di unità. In ogni caso la previsione è che nel 2001 il tasso medio di disoccupazione nell'Europa dei 15 si attesterà sull'ordine del 7,7%. Preoccupa soprattutto, secondo la Commissione, la permanenza nel campo della occupazione delle cosiddette *«debolezze strutturali»* che riguardano: *«—tassi di occupazione bassi per i lavoratori anziani: si stima un 38,3% nel 2001 rispetto all'obiettivo di Stoccolma di 50% nel 2010; —significativi divari di genere: 18% in termini di tassi di occupazione e 14% in termini di retribuzione; —elevati livelli di disoccupazione: circa 8% della forza lavoro e 3,6% di questi interessano disoccupati di lunga durata e 16%*

*giovani; —le differenze regionali in materia di occupazione e disoccupazione rimangono molto elevate». Il fatto è, aggiunge il documento, che «per il prossimo futuro, tenendo conto delle più contenute previsioni per il 2001 e il 2002, l'economia dell'U.E. non dovrebbe presentare lo stesso contesto foriero di posti di lavoro che faccia sperare in un miglioramento sul fronte dell'occupazione». Ma accanto al dramma sociale ed economico della disoccupazione, vi sono anche quelli legati alla povertà e all'esclusione sociale che secondo la Commissione, «continuano ad essere fenomeni diffusi nell'Unione europea» anche se la loro entità e natura variano significativamente tra gli Stati membri. Innanzitutto vi è, nell'ambito dell'Unione, una disparità assai accentuata nella ripartizione dei redditi. Secondo i dati forniti dal Panel europeo delle famiglie, che presenta degli indicatori strutturali a sostegno della relazione annuale della Commissione, «il rapporto tra la fascia del 20% dei redditi più alti sulla scala della ripartizione dei redditi rispetto alla fascia del 20% dei redditi più bassi è di 5,7, per l'U.E. nel suo insieme, una cifra che cela grandi differenze tra gli Stati membri». «Particolare preoccupazione —aggiunge il documento della Commissione— suscita la porzione ancora elevata dei giovani a basso reddito. Circa 18% della popolazione, ovvero più di 60 milioni di persone, sono esposte al rischio della povertà, in quanto vivono al disotto di una soglia fissata al 60% del reddito mediano nazionale equivalente». «Se non fosse —continua ancora la Commissione— per i trasferimenti sociali —pensioni escluse— 26% della popolazione UE vivrebbe in condizioni di povertà, rispetto all'attuale 18%. Questo è un esempio specifico che illustra l'impatto che l'assenza di una politica sociale avrebbe sulla società europea. Inoltre, allorchè si esaminano la povertà e l'esclusione sociale, un'attenzione particolare va dedicata alla situazione delle persone che vivono con basso reddito per un periodo prolungato di tempo. 9%, vale a dire circa 30 milioni di persone sono a rischio persistente di povertà, con una variazione tra gli Stati membri che va dal 3 al 15%.»*

Sullo sfondo, fra tante questioni di rilievo, emerge infine la crescente preoccupazione per la sostenibilità economica di altri due elementi fondamentali della politica sociale, il sistema pensionistico e l'assistenza sanitaria. «I progressi —afferma la Commissione— nel campo della riforma dei sistemi previdenziali ...appaiono spesso insufficienti... l'interazione tra i sistemi fiscali e previdenziali necessita di maggiore attenzione... La prima questione —aggiunge il documento— riguarda i sistemi pensionistici... un ambito in cui una modernizzazione dei sistemi è resa urgente dall'invecchiamento della popolazione e dall'impatto che esso avrà sul tasso di dipendenza degli anziani. Se non si prendono misure —in particolare volte ad accrescere la partecipazione al mondo del lavoro, a con-

*solidare le finanze pubbliche e adattare i sistemi di protezione sociale— in futuro le pensioni possono diventare insostenibili sul piano finanziario... Anche se la riforma dei regimi pensionistici è di responsabilità degli Stati membri, la cooperazione a livello dell'Unione Europea si è intensificata*». L'obiettivo strategico del piano di modernizzazione in questo settore, conclude la Commissione, è per «*regimi pensionistici sostenibili*». A questo scopo è necessario «*mantenere una adeguata erogazione di pensioni e la solidarietà nei sistemi pensionistici... assicurare la sostenibilità tramite un elevato livello di occupazione, una sana gestione delle finanze pubbliche e appropriate riforme delle pensioni... modernizzare i sistemi pensionistici per tener conto delle mutate esigenze della società e delle singole persone*». Come emerge con chiarezza da questo e da altri documenti e iniziative promosse di recente dalla Commissione, in poco più di due anni dalle decisioni del Consiglio europeo di Lisbona, si è ormai entrati realmente nel merito delle problematiche aperte della politica sociale e dei programmi innovativi che comporta la scelta di procedere con determinazione in questo settore. Si tratta di una autentica novità perché è difficile riscontrare delle proposte altrettanto organiche nelle iniziative in materia di politica sociale intraprese dagli organismi comunitari nei decenni precedenti. E' per questa ragione che si può prendere il triennio 1997-2000, cioè si può assumere il periodo che va dal vertice di Amsterdam sulla revisione del trattato dell'Unione Europea al vertice di Lisbona che avvia un preciso programma nel settore sociale, come il periodo in cui è maturata una svolta ben precisa e individuabile. Ci sono, dunque, nella politica sociale europea, un «prima» e un «dopo» che occorre analizzare attentamente se si vuol comprendere il senso di un percorso che ha un arco temporale di mezzo secolo e, soprattutto, se si vogliono aver chiari i termini delle scelte e delle prospettive che i recenti vertici europei hanno inteso aprire per lo sviluppo futuro.

## **2. La politica sociale nel trattato istitutivo della Comunità Economica Europea**

Ispirato alle teorie ed alla posizioni politiche dei funzionalisti di cui, a titolo di esempio, si citano soltanto i nomi di Robert Schuman e di Jean Monnet, il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 istitutivo della C.E.E. è si è posto un obiettivo ben preciso: costituire una Comunità economica e promuovere la organizzazione di un Mercato comune. Tutto ciò non come un fine a se stesso, ma come un obiettivo intermedio rispetto agli obiettivi più generali ed ultimi del progresso economico e civile dei popoli europei, l'integrazione dei loro sistemi, il rafforzamento delle condi-

zioni di pace, la costruzione di una unità istituzionale e politica rappresentata da uno Stato europeo, vera e propria casa comune di tutti i cittadini. Tanto l'obiettivo intermedio della Comunità economica quanto l'obiettivo ultimo dello Stato europeo avrebbero dovuto essere conseguiti con gradualità, tenuto conto della difficoltà e complessità di ricostruire forme di solida collaborazione in un continente lacerato da secolari conflitti e uscito disastroso dalla II guerra mondiale di cui era stato la causa. A questo riguardo sono emblematiche le parole di Robert Schuman, nella famosa dichiarazione del 1950, quando aveva affermato: *«L'Europa non si farà d'un tratto né in una costruzione globale... L'Europa si farà attraverso realizzazioni concrete, creando soprattutto una solidarietà di fatto»*. Con riferimento alla iniziativa della CECA, che sarebbe nata l'anno successivo, aggiungeva che con questa istituzione si sarebbe avuto *«la creazione di basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea. Così si realizzerà semplicemente e rapidamente ...la fusione di interessi indispensabile alla creazione di una Comunità europea e si introdurrà il fermento di una comunità più larga e più profonda tra Paesi a lungo opposti da sanguinose divisioni»*.

Il punto di partenza è dunque ben delimitato: si tratta di operare nel settore dello sviluppo economico e della produzione. Questo vale per la Comunità Economica Europea-CEE, come vale anche per le altre due Comunità istituite in quegli anni: la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio-C.E.C.A., del 1951, e la Comunità Europea dell'Energia Atomica-C.E.EA./EURATOM, de 1957. In particolare la C.E.E, nel cui ambito l'organismo della Commissione assume funzioni soprattutto esecutive e di vigilanza, avrebbe dovuto promuovere il coordinamento delle politiche economiche, attuando il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei popoli degli Stati membri; mentre il mercato comune, strumento principale di questo sviluppo economico, avrebbe dovuto garantire la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Riguardo alle persone, va subito osservato che il diritto alla libera circolazione, come del resto la parità di trattamento, erano attribuiti e circoscritti solo alle persone economicamente attive. Questa breve puntualizzazione serve ad introdurre la riflessione più ampia sulla politica sociale europea così come è stata intesa e vissuta nei primi decenni della vicenda comunitaria. In effetti, questo è il primo elemento restrittivo da sottolineare, la politica sociale ha avuto, fin dal trattato istitutivo, degli importanti ed espliciti riconoscimenti della sua funzione fondamentale per l'avvio ed il rafforzamento del processo di integrazione; ma questo riconoscimento non è andato al di là di limiti ben precisi, nel senso che alla politica sociale è stato sempre assegnato un carattere residuale, rispetto all'importanza primaria riconosciuta ad altre politiche

comunitarie, un carattere secondario, al massimo un carattere funzionale e di supporto ad altre azioni e programmi. Questa condizione di secondarietà è legata sostanzialmente al fatto che l'asse portante della politica comunitaria —come si è visto— l'obiettivo centrale e strategico sancito nel trattato istitutivo e perseguito fin dal formarsi della Comunità, sono stati la organizzazione di un mercato di scambio e la integrazione dei sistemi economici e produttivi —non, dunque, le politiche sociali— finalizzate entrambe alla costruzione di un sistema unitario ed omogeneo, secondo una filosofia ed un modello di ispirazione liberista.

In conseguenza di questa impostazione, gli obiettivi della crescita sociale sono stati perseguiti in termini di supporto ai fini di migliorare il funzionamento del mercato comune, ovvero come una ricaduta degli effetti positivi prodotti dalla costruzione e dal rafforzamento del mercato stesso. Molto chiaro, a questo riguardo, è l'art. 117 del Trattato laddove, richiamando la questione specifica del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera europea, afferma, in termini anche un po' fideistici e deterministici, che questo miglioramento potrà scaturire soltanto da un funzionamento liberistico del mercato comune. Nell'avviare la costruzione del mercato europeo i Paesi firmatari del trattato —Paesi caratterizzati da storie e condizioni sociali molto diverse fra loro— si rendevano conto che gli equilibri sociali non sono mai né statici né definitivi, ma costituiscono solo un momento di un processo evolutivo; esprimevano, quindi, il convincimento che tale costruzione avrebbe portato con sé, come conseguenza inevitabile, un avvicinamento dei rispettivi sistemi sociali, nel senso di una loro sempre maggiore omogeneità, anche come semplice conseguenza del confronto e dei condizionamenti imposti dall'integrazione economica. Un ulteriore elemento restrittivo delle possibilità di intervento della politica sociale emerge dall'art. 100 del Trattato sulle iniziative di riavvicinamento delle legislazioni dei Paesi-membri. E' l' articolo che prevede, sul piano generale, il ricorso all'unanimità per *«le direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sulla instaurazione e sul funzionamento del mercato comune»*. Si tratta di una condizione, quella del voto unanime, che per tanti anni ha reso particolarmente difficile introdurre norme vincolanti per tutti gli Stati aderenti in materia, appunto, di mercato unico; ma che, questo il punto da sottolineare, è stata estesa fin da subito anche a settori diversi e non previsti dal Trattato, fra i quali avrebbe potuto rientrare il settore della politica sociale. Infatti, afferma l'art. 225 del Trattato, anche per quelle azioni di riavvicinamento delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari dei singoli Stati membri che si rendessero necessarie in materie non contemplate espressamente dal Trattato stesso, il Consi-

glio è autorizzato a prendere le decisioni del caso ma solo «*deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento Europeo*».

Un ultimo, decisivo elemento di restrizione dell'ambito di azione della politica sociale si riscontra nel fatto che i Paesi firmatari del Trattato di Roma, al Titolo III, Parte III, dedicato alla «*Politica sociale*», non trasferirono alla nuova Comunità Economica Europea alcuna competenza in materia sociale, la quale fu invece mantenuta di competenza pressochè esclusiva dei singoli Stati firmatari. L'articolo 117 auspica che siano i singoli Stati a perseguire l'obbiettivo del progresso sociale per mezzo del «*riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative*» delle singoli legislazioni. In questo modo l'accordo tra i sei Paesi sottoscrittori del Trattato evitava di mettere in discussione sia gli equilibri sociali a cui i singoli Paesi erano pervenuti, sia i loro sistemi legislativi. Alla Commissione, invece, secondo il dispositivo dell' art. 118, sulle questioni sociali di ordine fondamentale come occupazione, sicurezza sociale, protezione da infortuni e malattie professionali, igiene del lavoro, diritto sindacale e contrattazione collettiva, è affidato il compito principale di «*promuovere una stretta collaborazione fra gli Stati membri*». Ovviamente, nel momento in cui si esclude la possibilità di una normativa europea su tali materie, questa collaborazione non avrebbe potuto esprimersi altro che per mezzo di consultazioni, commissioni di studio, pareri non vincolanti. In tal modo l'art. 118 del Trattato si è tradotto in una dichiarazione di intenzioni che ha confermato l'orientamento a favore di una armonizzazione sociale operata soprattutto dal «*mercato*» e dal suo «*funzionamento*». Né avrebbe potuto essere diversamente dato il carattere programmatico delle norme richiamate. Sta di fatto, che fino a tutti gli anni settanta, la C.E.E. non ha fatto registrare un vero e incisivo impegno nella politica sociale.

Al di là delle affermazioni di principio, tale politica, nella sua accezione organica, è rimasta prevalentemente sulla carta, anche se sono da registrare delle eccezioni di grande rilievo, sempre circoscritte a favore dei lavoratori attivi, fra cui si segnalano, a titolo di esempio, il coordinamento delle pensioni per i lavoratori emigranti, tutelati dal diritto della libertà di circolazione in ambito comunitario, e, su un altro versante, le iniziative del Fondo Sociale Europeo istituito nel 1960. Si tratta di uno strumento importante che interviene in un ambito ben delimitato, cioè a favore di quei lavoratori che sono colpiti o minacciati dalla perdita del posto di lavoro. In questi casi il Fondo rimborsa la metà delle spese effettuate dei Paesi membri per i programmi di riqualificazione professionale.

Da rilevare che nei primi undici anni di attività (1960-1971) il Fondo è intervenuto per la riqualificazione di un numero davvero consistente di

lavoratori, pari a 1,6 milioni di unità. Riformato, rinnovato e potenziato finanziariamente nel 1972, nel corso degli anni settanta il Fondo ha esteso i suoi interventi anche a favore dei lavoratori migranti e dei minorati.

Da segnalare anche il regolamento della C.E.E. (n. 1.408/71) preso a seguito delle decisioni del vertice europeo di Laeken del 1971, sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Per questo ordine di impegni e di iniziative, Laeken è considerato a ragione un primo segnale di cambiamento nella politica sociale europea. Al riguardo, però, si devono tener presenti anche i grandi cambiamenti che nello stesso periodo caratterizzano in tutta Europa il contesto politico e sociale, con i grandi fermenti della contestazione studentesca e sindacale che spingono i governi ad una maggiore considerazione delle problematiche sociali). Ma senza nulla togliere al merito di queste e di altre simili iniziative, ciò che preme sottolineare è il fatto che la politica della C.E.E. più che alle persone in quanto tali, come presupporrebbe una corretta impostazione della politica sociale, ha sempre guardato alle persone in quanto prestatori di lavoro e che le misure di armonizzazione e sostegno sociale sono state finalizzate essenzialmente alla regolamentazione del mercato interno ed alle condizioni della competitività fra le imprese ed i diversi sistemi produttivi. Su questo stato di cose incide anche la debolezza del ruolo che le parti sociali svolgono a livello europeo: infatti è solo nel 1973 che si registra, ad esempio, la fondazione della Confederazione Europea dei Sindacati-CES, a cui aderiscono anche sindacati di Paesi che non fanno parte della Comunità.

Questa situazione si è protratta a lungo e si è resa ancora più complessa e difficile per l'incidenza di due importanti avvenimenti: l'allargamento del numero dei Paesi membri della Comunità e l'affermarsi dei processi di internazionalizzazione nello sviluppo economico-produttivo. L'ampliarsi del numero dei Paesi membri aventi un livello di sviluppo assai differenziato (nel 1973 entrano a far parte della Comunità la Gran Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda; nel 1981 entra la Grecia; nel 1986 entrano Spagna e Portogallo; per completezza si ricordano gli ingressi nella Comunità di Austria, Finlandia e Svezia, avvenuti nel 1995, con il quale si completa l'assetto attuale dell'Europa a 15) ha costituito un ulteriore vincolo non solo al realizzarsi delle politiche sociali più avanzate, ma anche alla stessa applicazione delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari in materia all'interno Paesi stessi. In aggiunta, l'affermarsi col tempo di vasti processi di internazionalizzazione dell'economia ha reso evidente che le maggiori possibilità di fronteggiare le nuove forme di concorrenza e di costruire delle nuove e più adeguate prospettive di sviluppo richiedeva agli Stati ed agli operatori di cercare di introdurre in primo luogo nei rispettivi sistemi, attraverso for-



me di deregulation, degli elementi crescenti di flessibilità della forza lavoro. Da qui la resistenza da parte dei diversi Paesi, avanzati e meno avanzati, e da parte delle categorie produttive, ad una armonizzazione verso l'alto della legislazione sociale e dei regimi di welfare, una resistenza che negli anni si è rivelata pressoché insormontabile. In particolare, i Paesi ad economia più arretrata hanno temuto di dover pagare un rapido avanzamento sul piano della tutela sociale con una diminuita competitività delle loro strutture economico-produttive, mentre i Paesi più avanzati hanno temuto che un allineamento verso l'alto facesse loro perdere posizioni nei confronti di Stati Uniti e Giappone. La cautela con cui, per tanti anni, la Comunità si è mossa su questa materia è quindi indicativa del fatto che i Paesi membri hanno da sempre preferito che la politica sociale, in quanto subordinata alla politica economica, mantenesse il suo centro di iniziativa e di sanzione legislativa nei Parlamenti nazionali, anziché orientarsi verso una politica ed un diritto sociale europeo vincolante per tutti gli Stati aderenti alla Comunità. Operando senza dubbio in coerenza con l'impostazione del Trattato istitutivo della C.E.E., gli Stati membri hanno voluto evitare in ogni caso l'adozione di politiche e di un sistema giuridico che non avrebbe consentito —o quantomeno avrebbe reso assai più complesso, se non improbabile— di realizzare, quando lo si ritenesse necessario, le forme di deregulation necessarie per fronteggiare di volta in volta la nuova realtà competitiva dei mercati.

A questo riguardo, è emblematica la vicenda della Carta Sociale Europea.

### 3. La «Carta sociale europea» del Consiglio d'Europa

Il documento —che sarà richiamato nel Trattato europeo di Amsterdam del 1997, il quale modifica ed integra il precedente Trattato di Maastricht del 1992, istitutivo dell'Unione Europea— è approvato il 18 ottobre 1961 a Torino per iniziativa del Consiglio d'Europa, l'organismo internazionale costituito il 5 maggio 1949 dai principali dieci Stati dell'Europa occidentale, soprattutto per la spinta politica dei movimenti federalisti che si erano riuniti in un congresso internazionale svoltosi all'Aja nel 1948 sotto la presidenza di Winston Churchill. Il documento della *Carta sociale europea* viene comunemente fatto rientrare, a ragione, nel novero degli impegni solenni assunti nell'Europa occidentale per la protezione dei diritti dell'Uomo. In questo senso il documento integra il percorso avviato con la *Convenzione per la Difesa dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e il *Protocollo aggiuntivo* firmato a Parigi il 20 marzo 1952. Già durante la preparazione e l'elaborazione della Convenzione dei Diritti dell'Uomo si precisò

che un'altra Convenzione si sarebbe resa necessaria con riferimento specifico ai diritti sociali e economici; solamente si ritenne di dover rinviare la loro tutela ad una fase successiva. Tuttavia, fu quasi immediatamente dopo la firma della Convenzione di Roma che i Ministri degli esteri, riuniti in un apposito Comitato dei ministri a Strasburgo, riconobbero la necessità di integrare il documento sui diritti umani e le libertà fondamentali, procedendo alla stipulazione di una seconda Convenzione che trattasse esclusivamente dei diritti economici e sociali. Si manifestò così la volontà di dar vita ad una Carta sociale, che servisse ai Paesi della civiltà occidentale quale documento-guida contenente i principi e le direttive per quella che avrebbe dovuto essere l'azione degli Stati atta a garantire il godimento dei diritti sociali senza distinzione di razza, di colore, di religione, di opinione pubblica, di nazionalità o condizione sociale. Detta volontà rispondeva a due impegni fondamentali del Consiglio d'Europa, che la Carta sociale avrebbe dovuto contribuire a raggiungere: da una parte, salvaguardare e promuovere il rispetto e l'applicazione dei principi che costituiscono un patrimonio comune della civiltà occidentale; dall'altra, favorire il progresso economico e sociale. La ratio che dettava la necessità di una Convenzione sui diritti sociali, risiedeva nella comune convinzione che la nozione stessa dei Diritti dell'Uomo, a seguito di una lunga evoluzione, si era progressivamente sviluppata tanto da costituire non più un lontano ideale ma una realtà ben precisa e riconosciuta, rispetto al quale il problema aperto era solo quello della concreta attuazione. Inoltre, se il contenuto stesso di tale nozione non era mutato, esso però si era arricchito di nuovi contenuti. Quando tutte le aspirazioni dei popoli e tutti gli sforzi di coloro che volevano soddisfarle si indirizzarono verso i diritti civili e politici, il successo stesso di tale impresa rivelò che essa sarebbe risultata incompleta e che questi diritti fondamentali avrebbero perduto una gran parte del loro valore, se non fossero stati applicati ed esercitati in un ambiente economico e sociale che fosse tale da assicurare loro un reale, concreto significato.

Fu così che i diritti sociali apparvero agli ideatori ed ai firmatari della Carta sociale europea come una premessa necessaria per l'acquisizione di una vera libertà, libertà che per il lavoratore e la sua famiglia rischierebbe di risultare come una parola vuota se non fosse ancorata a condizioni minime di vita materiale e di sviluppo sociale. Circa la sua struttura, la Carta si articola in un Preambolo, cinque Parti ed un Allegato. Nel Preambolo viene fatto riferimento alle finalità del Consiglio d'Europa ed in particolare alla difesa e allo sviluppo dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, nonché all'impegno degli Stati *«di fare in comune tutti gli sforzi per migliorare il livello di vita e per promuovere il benessere di tutte le categorie, delle loro popolazioni, tanto rurali, quanto ur-*

*bane, mediante adeguate istituzioni e realizzazioni*». Delle cinque Parti, le più importanti sono, in effetti, la prima e la seconda che, rispettivamente, affermano i principi ed i diritti riconosciuti alle persone in campo economico e sociale e fissano i lineamenti dell'azione che gli Stati membri si impegnano a svolgere per assicurare l'effettivo esercizio di tali diritti. Nella prima Parte della Carta si afferma esplicitamente che ciascuno Stato contraente si impegna a considerare tale parte come una dichiarazione che determina gli obiettivi di cui si dovrà perseguire la realizzazione con ogni mezzo utile. Nella seconda Parte è enunciato tutto il sistema dei diritti economici e sociali fondamentali con una accezione molto ampia ed esaustiva, che riassume in pratica le conquiste dello Stato sociale in Europa. La terza Parte riguarda gli impegni concreti degli Stati firmatari. In essa si afferma, in particolare, che in base all'impegno assunto, ciascun Stato membro sottoscrittore del documento si considera obbligato «*a seguire almeno cinque dei sette articoli seguenti della Parte II: artt. 1, 5, 6, 12, 13, 16 e 19 nonché a considerarsi obbligato a seguire un numero supplementare di articoli e di paragrafi della Parte II della Carta che esso sceglierà, a condizione che il numero totale degli articoli e di paragrafi numerati che la vincolano non sia inferiore a dieci articoli od a 45 paragrafi numerati*». In pratica è riconosciuta ad ogni Stato la facoltà di accettare anche solo parzialmente gli obblighi conseguenti agli impegni assunti con la firma della Carta, data la complessità della loro realizzazione. Le parti IV e V della Carta trattano della ratifica e dell'entrata in vigore dello strumento internazionale, nonché della sua applicazione e dei controlli relativi. Nell'Allegato viene, infine, determinata la sfera di applicazione soggettiva della Carta e si pongono alcune norme interpretative.

E' importante rilevare che gli obblighi assunti con la firma della Carta hanno una natura prevalentemente programmatica (cioè lasciano un ampio margine di discrezionalità agli Stati contraenti, riguardo alla loro attuazione). Pertanto la firma del documento non ha comportato, circa la sua applicazione, un automatico adattamento degli ordinamenti nazionali ai nuovi obblighi internazionali, adattamento per il quale occorre sempre l'assunzione di una normativa nazionale ad hoc. Nel 1978 a Strasburgo, l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che l'anno precedente aveva fatto verificare lo stato di attuazione della Carta sociale riscontrando numerose inadempienze, approvava la *Raccomandazione n. 839*, recependo sia le conclusioni di un vasto dibattito svoltosi in seno agli organi preposti al controllo della attuazione della Carta sia le istanze di aggiornamento della Carta stessa mosse da più parti. Nella *Raccomandazione* era contenuto l'invito al Comitato dei ministri a prendere in considerazione alcune proposte di revisione della Carta, sia attraverso l'adatta-

mento e l'applicazione di alcune norme, sia mediante l'inserimento di nuovi diritti. La Raccomandazione n. 839 del 1978 veniva a costituire, in tal modo, lo stimolo decisivo per la successiva azione di merito da parte del Comitato dei Ministri che dava mandato al Comitato Direttivo dei Affari Sociali di formulare delle proposte di modifica —integrazione della Carta, proponendo di completare la lista dei diritti garantiti dalla Carta sociale, di estendere la portata di alcune disposizioni, di introdurre alcuni diritti economici e sociali nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in vista di una estensione del meccanismo di controllo dell'applicazione di tali diritti.

Come primo atto, il Comitato suddetto proponeva l'approvazione di un protocollo con l'inserimento nella Carta sociale dei seguenti nuovi diritti: a) il diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione senza discriminazione di sesso; b) il diritto all'informazione ed alla consultazione (secondo la proposta di direttiva CEE del 1980 con riferimento alle imprese a struttura complessa o transnazionali); c) il diritto di partecipare alla determinazione ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro e di vita; d) il diritto degli anziani alla tutela sociale.

In merito alla revisione e all'integrazione della Carta sociale del Consiglio d'Europa è importante sottolineare alcuni aspetti di questo processo che alla verifica risultano come fortemente negativi o, all'opposto, come fortemente positivi. Innanzitutto c'è il fatto che il processo di revisione muove dalla constatazione, fatta nel corso degli anni settanta, che nella maggior parte degli Stati europei firmatari il sistema dei diritti sociali così ben enunciato ed articolato nel documento risulta in gran parte ancora inattuato, cioè non ha dato luogo a legislazioni nazionali conseguenti. In secondo luogo vi è il fatto che il processo di revisione della Carta, firmata nel 1961, è un processo che si sviluppa nel corso degli anni ottanta; vale a dire a circa venti —trent'anni di distanza dalla sua approvazione e questa lunga durata fa ben comprendere la difficoltà che hanno gli Stati nel definire i termini e, soprattutto, le condizioni applicative di una adeguata politica sociale. Infine, anche l'integrazione dei quattro nuovi diritti sopra richiamati, risulta più rispondente alla visione economicista della politica sociale imperante nella Comunità europea che ad un orientamento nuovo, in cui si riconosca il valore autonomo ed originale della politica sociale.

Non corrisponde, invece, a questa visione comunitaria, ristretta e subalterna della politica sociale, né ai risultati limitati dell'aggiornamento della Carta stessa, il contenuto del dibattito che nel Consiglio d'Europa ha accompagnato tale processo. Un dibattito nel quale ci si richiama alla celebre affermazione di Jean Monnet secondo cui, facendo l'Europa «non

*coalizziamo gli Stati, ma uniamo degli uomini», e nel quale risuonano con frequenza questi concetti: «Questi uomini e queste donne vanno considerati non solo come fattori di produzione economicamente intesi» ma come cittadini coinvolti nella costruzione di una struttura che è «ben più di una semplice struttura di cooperazione internazionale: una vera e propria comunità di azione e di uomini». «Uno degli obiettivi fondamentali sui quali è nato il Consiglio d'Europa» —è stata un'altra affermazione ricorrente— è l'idea del progresso nella giustizia sociale; la coscienza cioè di una democrazia pluralista in cui i diritti umani e le politiche sociali dovessero garantire le libertà e l'affermazione della piena partecipazione di ogni uomo alla vita della società». E' da queste idee che scaturisce un'impostazione diametralmente opposta a quella della C.E.E. Per il Consiglio d'Europa «il processo di integrazione politica dell'Europa» —vede— «l'obiettivo sociale come un fine e lo sviluppo economico come un mezzo, necessario, ma non sufficiente, per garantire la giustizia sociale e quindi la democrazia». (vedi gli atti relativi a: Colloquio di Granada del dicembre 1987 in occasione del XXV anniversario della firma della Carta Sociale Europea; Colloquio di Utrecht del 25 aprile 1988 promosso come momento di dialogo tra Parlamenti nazionali, Parlamento europeo, Comunità europea, Governi, forze sociali ed economiche; Audizione parlamentare della Commissione per le questioni sociali del Consiglio d'Europa, il 19 ottobre 1989 a Siracusa).*

#### **4. La politica sociale nell'Atto Unico**

Durante tutto il corso degli anni ottanta, le iniziative per la revisione ed l'aggiornamento del Carta sociale europea del Consiglio d'Europa si intrecciano con le nuove iniziative in materia di politica sociale varate nello stesso periodo dalla Comunità Europea. In particolare si intrecciano con le iniziative che portano la Comunità ad una riforma dei trattati istitutivi con l'Atto Unico del 1987 e con le iniziative per l'approvazione di un analogo documento alla Carta sociale del Consiglio d'Europa che sancisca principi, diritti e linee guida per l'azione comunitaria in questo settore: la «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori» del 19 dicembre 1989. L'analisi di questi due atti consente di mettere in luce i limiti entro cui si muove la Comunità riguardo alla politica sociale, la prudenza con cui vengono introdotte novità significative ma anche la fedeltà alla impostazione originaria. La realtà è che per quanto si abbia presente la gravità delle questioni sociali e si comprenda bene la necessità e il valore di una politica sociale autonoma, la Comunità non si discosta minimamente dall'impostazione dettata dal trattato istitutivo di

Roma: la politica sociale, per quanto strumento di grande rilievo, è confermata nel suo ruolo di funzionalità, secondarietà, subalternità rispetto alle esigenze primarie delle politiche economiche e produttive ed alle esigenze della costruzione e miglior funzionamento del mercato unico. Di conseguenza, l'ambito in cui essa interviene è soprattutto quello del mondo del lavoro e dei prestatori d'opera. Le stesse interpretazioni restrittive di alcune innovazioni introdotte dall'Atto Unico e le variazioni che sono introdotte via via nello stesso titolo della Carta sociale, sono due esempi che illustrano un percorso pieno di difficoltà. Si tratta di un percorso che iniziato in termini fortemente innovativi rispetto al passato e proiettato verso la costruzione di politiche e misure che investano l'insieme dei cittadini europei, finisce poi per limitarsi ad operare principalmente solo a favore di un ben preciso corpo sociale: i lavoratori, cioè, in pratica, solo a favore dei cittadini economicamente attivi.

Durante gli anni ottanta, la Comunità è di fronte a due esigenze principali ben precise: da un lato, affrontare con decisione gli squilibri regionali; dall'altro, dare un impulso deciso al completamento del mercato unico. Troppo vaste e profonde risultano, con riferimento alla prima esigenza, le disparità fra regioni avanzate e regioni arretrate; troppo ampie sono nell'ambito della Comunità le zone di arretratezza, a nord e a sud, a est e ad ovest. A questo riguardo opera, fin dal 1975, un nuovo strumento finanziario, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale-FESR che ha affiancato gli altri Fondi ed in particolare le iniziative del Fondo Sociale Europeo. La valutazione delle autorità comunitarie è che questi profondi squilibri regionali ostacolano fortemente lo stesso avvio del mercato unico, dal momento che sono causa di rigidità, distorsioni, ritardi, debole adesione e partecipazione. E' in questo quadro che matura l'iniziativa della Commissione destinata a sboccare nel Libro Bianco «*Programma del Mercato Unico*» del 1985. E' il più ambizioso programma comunitario per stimolare l'offerta, così viene definito dai commentatori, un programma che prevede l'attuazione di centinaia di misure rimaste per lungo tempo inapplicata, anche se le maggiori disposizioni entreranno in vigore solo negli anni 1994-1995.

Ma è con l'Atto Unico del 1987 che si compie un decisivo passo in avanti nel senso che la questione della coesione economica e sociale viene riconosciuta e assunta come uno dei fattori indispensabili della integrazione europea e assunta al rango di politica comunitaria. Da rilevare che la politica di coesione opera secondo due direttrici: a) la prima attribuisce agli Stati membri il compito di perseguire, sia singolarmente che attraverso il coordinamento delle proprie politiche economiche, l'obiettivo della riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni e del ritardo delle regioni meno sviluppate; b) la seconda mira a perseguire lo

stesso obiettivo attraverso specifici strumenti finanziari a carattere redistributivo: il Fondo Europeo di Sviluppo regionale-FESR, il Fondo Sociale Europeo-FSE (che incentra la sua azione principalmente nella formazione professionale e negli aiuti alla occupazione), il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia-FEAOG, lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca-SFOP, il Fondo di Coesione.

Accanto a questi strumenti, che erogano finanziamenti a fondo perduto, la Comunità utilizza, per perseguire il riequilibrio territoriale, anche la Banca Europea di Investimenti-BEI che interviene principalmente attraverso la concessione di prestiti e garanzie. Riguardo alla politica sociale vera e propria, l'Atto Unico compie alcuni passi in avanti significativi ma non tali da consentire di registrare novità sostanziali. Sul piano interpretativo, l'art. 100 A è considerato come il nuovo quadro di riferimento per le politiche sociali. Esso, al 1° paragrafo, in deroga all'art. 100 (che fissa le direttive volte al riavvicinamento delle legislazioni nazionali) e in funzione della realizzazione degli obiettivi dell'art. 8 A (creazione di uno spazio senza frontiere per merci, persone, servizi e capitali) prevede che il Consiglio *«deliberando a maggioranza qualificata... adotta le misure relative al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno»*. Il 2.° paragrafo precisa però che questa norma non si applica alla libera circolazione delle persone e alle disposizioni relative ai diritti ed agli interessi dei lavoratori dipendenti. Il 3° paragrafo, infine, chiarisce che la Commissione *«nelle sue proposte, di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dei consumatori, si basa su di un livello di protezione elevato»*.

In sostanza la lettura dell'art. 100 A non offre indicazioni probanti sulla convinzione, nei Paesi membri, della necessità di operare una svolta in materia di politiche sociali. L'unica norma di efficienza diretta è costituita dall'art. 118 A che allarga la competenza comunitaria in tema di sicurezza e salute dei lavoratori, impegnando gli Stati membri al miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro e stabilendo che, per contribuire alla realizzazione di questo obiettivo, le direttive siano prese *«deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione in collaborazione con il Parlamento Europeo e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale»*. L'Atto Unico, dunque, anche se limitatamente a questo ambito assai specifico della politica sociale, introduce tre novità significative: la scelta dello strumento giuridico della direttiva come principale strumento di intervento, la possibilità di decisioni prese a maggioranza ed il ruolo attivo del Parlamento Europeo nel processo decisionale comunitario, anche se questo riconoscimento, assai importante sul piano formale, determina una capacità molto limitata di incidere realmente sulle scelte comunitarie.

Va ricordato, inoltre, che le disposizioni dell'art. 118 A hanno dato luogo a significative divergenze interpretative su un punto importante come la definizione di «*ambiente di lavoro*». Infatti, mentre il testo limita l'area di intervento della norma comunitaria alla «*sicurezza e alla salute*» dei lavoratori, il Parlamento Europeo ne ha dato subito una interpretazione estensiva (*relazione del deputato Salisch del 1988*) non escludendo che l'Atto Unico possa ammettere interventi anche in altri settori collegati, come ad esempio, i ritmi, gli orari, le condizioni generali del lavoro. Al riguardo va tenuto conto che la circospezione con cui si muovono i Paesi membri è dovuta all'accresciuta eterogeneità prodotta nella Comunità con il passaggio da sei a dodici Paesi membri, per l'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda, Grecia, Spagna, Portogallo e Danimarca; ha influito inoltre il timore di incidere sugli equilibri economico-finanziari delle piccole e medie imprese, come si riscontra nel 3° capoverso dell'art. 118 A il quale prescrive che «*le direttive eviteranno di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese*».

Pur con tutti i suoi limiti, si può comunque affermare che l'Atto Unico nel suo complesso sembra riflettere come un clima diverso e più favorevole per l'avvio di una politica sociale europea. In esso si ravvisa una intenzione di uscire dal chiuso delle concezioni neoliberiste e, in una situazione generale segnata da un buon sviluppo economico, di riprendere in maniera più incisiva la strada dell'integrazione sociale europea, come condizione per realizzare adeguati livelli di competizione necessari per operare in un mercato in cui avanza un forte processo di internazionalizzazione dell'economia. Ci si rende conto, al tempo stesso, che tutto ciò richiede una più forte coesione sociale all'interno della Comunità per coinvolgere il mondo del lavoro in una sfida che ha come posta il ruolo dell'Europa nel consesso mondiale. L'impostazione data all'art. 118 A è significativa della volontà ma anche della grande prudenza con cui si intende procedere su questo terreno. Siamo di fronte ad una importante apertura ma che riguarda un segmento assai circoscritto e specifico.

Rispetto al complesso della politica sociale, la Comunità conferma di voler procedere caso per caso ed è significativo il fatto, ad esempio, che la tematica della sicurezza sul lavoro sia stata isolata dal contesto generale delle materie indicate dall'art. 118 ed elevata a fine autonomo nella convinzione che essa costituisca una funzione dell'efficienza e della competitività di ciascuna impresa e quindi una condizione per lo sviluppo produttivo. In altri termini la realizzazione del mercato unico in tempi definiti (l'obiettivo è fissato per il 31 dicembre 1992) ha reso impellente realizzare contestualmente precisi obiettivi di armonizzazione sociale. Trova quindi conferma, nell'impianto delle politiche sociali rivisitato



dall'Atto Unico Europeo, la funzione strumentale e quindi residuale di queste politiche. Il senso complessivo dell'Atto Unico riflette questo orientamento e le misure successive adottate sono coerenti con esso. Il problema è che, per quanto riguarda la materia sociale, non si registra in tali misure una tendenza dei sistemi e delle normative nazionali a realizzare forme di armonizzazione e di avvicinamento secondo uno schema di allineamento verso l'alto. Più precisamente, a questo riguardo, si registrano spinte contrastanti. Vi sono, infatti, alcuni paesi e organizzazioni politiche e sociali che premono per l'obiettivo di allineare verso l'alto le garanzie assicurate dalle legislazioni europee; ma vi sono anche, all'opposto, paesi e realtà associative che si sottraggono a questo impegno e perseguono nei fatti delle forme di dumping sociale con una azione mirata a mantenere livelli retributivi e di welfare più bassi al fine di ridurre i costi del lavoro ed affrontare in condizioni di maggior vantaggio le nuove condizioni di una più intensa competitività internazionale. Le verifiche degli anni successivi dimostreranno l'insufficienza degli automatismi di mercato ai fini dell'integrazione sociale europea. Al tempo stesso le politiche messe in atto dalla Comunità non risulteranno in grado di promuovere effettivamente forme di pianificazione nel progresso delle normative. Né l'Atto Unico, per quanto l'assunzione dell'impegno alla coesione sociale, oltre che economica, fra i nuovi obiettivi delle politiche comunitarie sia un passo avanti davvero importante, introduce elementi così innovativi da legittimare una svolta decisa delle politiche e del diritto sociale comunitario.

## **5. La «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori»**

E' nel Consiglio Europeo di Hannover (giugno 1988) e in un successivo documento di lavoro della Commissione —il cosiddetto *rapporto Malin*, dal nome del Commissario responsabile, adottato il 14 settembre 1988— che le questioni aperte della dimensione sociale del mercato unico sono oggetto di particolare attenzione. Nei documenti sono indicate le linee di azione e le iniziative normative da intraprendere nell'immediato futuro. Le direzioni fondamentali sono: completa realizzazione della libera circolazione delle persone (lavoratori dipendenti ed autonomi), con l'eliminazione dei residui ostacoli esistenti; armonizzazione sociale in vari campi (a favore delle donne, dei minorati ed in generale delle categorie più svantaggiate); misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori; rilancio di un dialogo sociale e di una «*Carta sociale*» per codificare i diritti sociali fondamentali dei lavoratori comunitari.

Il documento è approvato dai Ministri degli affari sociali il 20 settembre 1988. Il parere del Comitato Economico e Sociale-CES viene espresso il 22 febbraio 1989 e si basa su quattro punti centrali riguardanti rispettivamente: a) la riaffermazione della competenza prevalentemente nazionale in materia di legislazione sociale; b) l'estensione dei diritti sociali fondamentali da tutelare, al di là dell'area dei rapporti di lavoro, fino a quella del consumo, dell'utenza dei servizi, etc.; c) la richiesta di intervento della legislazione comunitaria in materia di concorrenza sleale (dumping sociale) per ciò che riguarda il licenziamento e il reclutamento abusivo di manodopera frontaliera atipica, il diritto all'informazione ed alla consultazione in caso di ristrutturazione e/o fusione di imprese, il rispetto della legislazione sociale e dei contratti collettivi nei pubblici appalti; d) l'adozione di strumenti e procedure previsti dal Trattato CEE a garanzia dei diritti sociali fondamentali.

Bisogna aggiungere che il Comitato Economico e Sociale, insieme alle diverse confederazioni sindacali, accompagna la espressione del parere con la richiesta di inserire la Carta sociale europea a pieno titolo nella normativa comunitaria sotto forma di una direttiva quadro con validità erga omnes. Nel maggio del 1989, dopo varie stesure, la Commissione adotta un «*progetto preliminare*» di una «*Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali*». Ma il fatto decisamente rilevante è che la Commissione, in vista della riunione dei Capi di Stato e di Governo prevista per l'8-9 dicembre a Strasburgo, deve prendere atto della impossibilità di un accordo per fare della Carta una vera e propria direttiva quadro e quindi è costretta a proporre di approvare il testo proposto sotto forma di «*dichiarazione solenne*». Anche il contenuto ed il titolo del documento sono modificati circoscrivendo le intenzioni e gli impegni ai soli lavoratori, da intendersi come lavoratori dipendenti, mentre il titolo diventa «*Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*». Con questa nuova intestazione praticamente si adegua il titolo del documento al suo contenuto reale. In effetti, a ben guardare con l'esperienza degli anni successivi, è come se con questo documento si concludesse un ciclo della politica comunitaria incentrato sulla creazione di un mercato unico, un documento nel quale sono espressi gli unici contenuti sociali possibili: quelli relativi ai diritti dei lavoratori dipendenti.

La definizione di una Carta dei diritti sociali europei avrebbe implicato come l'apertura di un ciclo nuovo, quello che avrebbe dovuto portare verso un'Europa dei cittadini e quindi verso un arricchimento — a livello di organismi comunitari — della sua dimensione politica. La Carta sociale europea è frutto della mediazione fra tre orientamenti presenti nei Paesi membri: a) quella del Regno Unito, condiviso in larga misura dalla Danimarca, di opposizione alla Carta per timore degli effetti che essa

avrebbe potuto avere sugli andamenti economici delle imprese, specialmente piccole e medie, e sulla riduzione della sfera della sovranità nazionale conseguente al suo recepimento; b) quello dei Paesi come la Germania e la Francia, secondo i quali la Carta altro non deve essere se non una dichiarazione di principi, non vincolanti per gli Stati membri, incentrata sui lavoratori subordinati; c) quello dell'Italia, favorevole ad una più incisiva operatività giuridica della Carta e ad una maggiore pregnanza dei suoi contenuti.

Da rilevare, infine, che nonostante gli sforzi di mediazione della Commissione, i cambiamenti apportati nel titolo e nei contenuti, al vertice di Strasburgo il Regno Unito non votò l'approvazione del documento. La Carta sociale è costituita da due titoli: «*Diritti sociali fondamentali dei lavoratori*» e «*Attuazione della Carta*». Dodici sono le aree di intervento indicate nel primo titolo. Esso sono: 1. Diritto alla libera circolazione dei lavoratori; 2. Occupazione e retribuzione; 3. Miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; 4. Diritto alla protezione sociale; 5. Diritto alla libertà di associazione e di contrattazione collettiva; 6. Diritto alla formazione professionale; 7. Parità di trattamento tra uomini e donne; 8. Diritto all'informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori alla vita delle imprese; 9. Diritto alla protezione sanitaria e alla sicurezza nell'ambiente di lavoro; 10. Protezione dell'infanzia e degli adolescenti (con riferimento alla durata del lavoro e all'istruzione); 11. Diritto delle persone anziane; 12. Diritto delle persone handicappate.

Gli elementi di debolezza e di estrema vaghezza che caratterizzano la Carta sono significativi di quello che è stato chiamato il «*deficit sociale*» dell'Europa comunitaria sin dai trattati istitutivi della CEE. E' a questo livello, infatti, che occorrerebbe intervenire se si vogliono eliminare i vincoli che non consentono di costruire un diritto sociale europeo, intendendo con ciò una piena competenza sovranazionale dell'Europa anche in campo sociale. In effetti, contrariamente a precedenti indicazioni, la Carta si presenta come una dichiarazione politica senza alcun valore giuridico, un documento redigendo il quale la Commissione, sottoposta ai più pesanti condizionamenti, alla fine non ha più perseguito l'obiettivo della armonizzazione bensì quello tradizionale della protezione di alcuni diritti e condizioni ritenute il minimo indispensabile per tutti i lavoratori. Significativi, a questo riguardo, i rilievi critici e le sollecitazioni espressi in alcuni atti del Parlamento Europeo, prima dell'approvazione del documento. In una *risoluzione del 17 ottobre 1989* sul progetto della Carta successivamente approvato, il Parlamento deplora «*l'indebolimento delle posizioni su numerosi punti del testo*» e, ancor più, che la Carta «*non si integri nel sistema giuridico della Comunità sotto forma di strumenti vincolanti*». In una successiva *risoluzione* il Parlamento chiedeva di is-

crivere nell'ordine del giorno della prossima Conferenza intergovernativa non solo la realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria, ma anche una riforma del trattato che facesse progredire concretamente e rapidamente l'Europa sociale mediante l'estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e la procedura di cooperazione legislativa del Parlamento per quanto concerne tutte le questioni attinenti alla politica sociale.

Nello stesso anno 1989 in cui viene approvata la Carta, diventata, come si è visto, una dichiarazione solenne di impegni politici e programmatici ma senza alcuna facoltà di sanzione, la Commissione approvava un «*Programma di azione sociale*» per avviare l'attuazione concreta degli impegni previsti nella Carta distinguendo fra le iniziative che devono essere intraprese dalla Comunità e le iniziative che riguardano sia gli Stati membri sia le parti sociali, fissando a tale proposito il ruolo e la portata delle norme comunitarie, delle legislazioni nazionali e delle relazioni convenzionali.

Le iniziative previste dal Programma sono contenute in tredici brevi capitoli che, ad esclusione del capitolo «*Occupazione e mercato del lavoro*» fanno puntuale riferimento alle dodici sezioni della Carta. Nell'introduzione generale del Programma, la Commissione afferma di aver limitato le sue proposte di direttive e di regolamenti, in coerenza con l'applicazione del principio di sussidiarietà, ai casi in cui una legislazione comunitaria le sembrava necessaria per realizzare la dimensione sociale del mercato interno e, in modo più generale, per contribuire all'attuazione della coesione economica e sociale della Comunità. Si tratta, essenzialmente, prosegue la Commissione «*di proposte concernenti la sicurezza sociale dei lavoratori migranti, la libera circolazione, le condizioni di lavoro, la formazione professionale e il miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori*».

In altra sede la Commissione dichiara che nell'attuare il Programma di azione, essa intende fissare una base di disposizioni definite «*minime*». Il 7 gennaio 1992 la Commissione presenta al Consiglio Europeo, al Parlamento Europeo ed al Comitato Economico e Sociale la prima relazione sui risultati dell'attuazione della Carta dei diritti e del Programma di azione e il bilancio è veramente deludente. In effetti la scelta di limitare al massimo l'adozione di regolamenti e di direttive, ha fatto sì che ci si sia affidati prevalentemente, per realizzare la dimensione sociale del mercato interno, a raccomandazioni, risoluzioni e programmi. Malgrado ciò, pochissime delle proposte presentate sono state approvate dal Consiglio a causa delle resistenze e dei veti incrociati posti da diversi Paesi membri, dovuti sia alla difficoltà obbiettiva di mutare gli ordinamenti in-

terni in vigore, sia alla tendenza a mantenere l'integrità dei propri regimi sociali per il timore che si dia inizio ad un incontrollabile dissolvimento. In pratica, al 1992, risulta approvata solo la normativa riguardante la sicurezza e l'igiene del lavoro che può utilizzare come base giuridica l'art. 118 A del trattato (voto a maggioranza qualificata). Sono rimaste inattuato le altre direttive proposte: sul lavoro atipico (part time, lavoro temporale e lavoro interinale), sulla riorganizzazione degli orari di lavoro, sulla protezione sui luoghi di lavoro della donna in gravidanza e in puerperio).

Nella stessa relazione della Commissione sono evidenti i segni di insoddisfazione per la pochezza dei risultati. Vi si legge infatti: «*Quando, circa due anni dopo —l'approvazione della Carta— la Commissione presentò la serie delle proposte contemplate nel suo programma di lavoro per dare attuazione alla Carta e ispirate al rispetto del principio di sussidiarietà, il Consiglio dei Ministri non ha saputo rispondere alle attese delle parti interessate*». Ciò sembra alla Commissione tanto più contraddittorio in quanto il Consiglio europeo riunitosi al Lussemburgo il 28-29 giugno 1991 aveva preso atto che «*ai progressi compiuti nella realizzazione del mercato interno non corrispondono progressi analoghi nel settore della politica sociale*», il che «*pone in evidenza che la Comunità, gli Stati membri ed i partner sociali dovrebbero svolgere un ruolo nell'attuazione dei principi contenuti nella Carta sociale a seconda delle rispettive responsabilità*». Il Consiglio aveva chiesto espressamente che i lavori avviati sul Programma di azione della Commissione per l'attuazione della Carta fossero «*intensificati onde giungere rapidamente alle necessarie decisioni, nel rispetto della situazione e prassi proprie di ciascun Stato membro*». La Commissione faceva poi notare come lo scarto fra le attribuzioni previste dal trattato e gli ambiziosi obiettivi della Carta, nonché le nuove esigenze risultanti dalla realizzazione del mercato interno, l'avessero indotta a «*proporre*» una riscrittura del capitolo sociale del trattato «*che prevedesse, tra l'altro, al fine di far avanzare di pari passo l'aspetto sociale e quello economico, l'estensione del voto a maggioranza qualificata a determinati settori, in particolare ad alcuni di quelli contemplati dalla Carta*».

## 6. Da Maastricht ad Amsterdam: passi avanti significativi

Maastricht (7 febbraio 1992) riconosce l'importanza delle questioni sociali e le assume nei propri documenti ma collocando le relative disposizioni non nel testo del trattato bensì in un «*Protocollo sulla politica sociale*» a cui fa seguito un «*Accordo sulla politica sociale*» siglato da tutti

gli Stati membri della Comunità, ad eccezione della Gran Bretagna. Nel Protocollo i rappresentanti dei dodici Paesi, constatando che tutti gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito «*desiderano proseguire sulla via tracciata dalla Carta sociale del 1989*» autorizzano gli undici Stati «*a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure ed ai meccanismi del Trattato*» allo scopo di prendere ed applicare, per quanto li riguarda, le decisioni necessarie a rendere effettivo il trattato stesso.

Nel testo dell'Accordo le innovazioni più significative riguardano la possibilità del ricorso a decisioni a maggioranza qualificata, e non all'unanimità, previo parere del Comitato Economico e Sociale per le questioni che riguardano il miglioramento dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro, le condizioni di lavoro, l'informazione e la consultazione dei lavoratori, la parità fra uomini e donne nel mondo del lavoro, l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro. Importante è, poi, il coinvolgimento delle parti sociali di cui viene promossa la consultazione. Da rilevare che la Commissione, al fine di un maggior sostegno a questo coinvolgimento, secondo l'art. 4, apre la possibilità di recepire e tradurre le relazioni convenzionali tra le parti sociali, vale a dire i contratti europei, in accordi ed atti comunitari, che in questo modo si trasformano in norme operanti negli Stati membri: in questo caso, su richiesta delle parti sociali e su proposta della Commissione, il Consiglio può decidere, salvo alcune eccezioni, a maggioranza qualificata.

Come si vede da queste disposizioni, il Trattato di Maastricht, che è conclusivo, ad esempio, per ciò che concerne l'Unione Economica e Monetaria, in quanto la sua realizzazione non comporta ulteriori decisioni di carattere istituzionale, per quanto riguarda la politica sociale prefigura solo dei modesti aggiustamenti, senza modificare peraltro l'impostazione filosofica e politica di fondo. Per la politica sociale continua a valere la sua funzionalità e subalternità ad altre politiche cui è riconosciuto un valore centrale e strategico. E' l'impostazione che si ritrova in alcuni importanti documenti conseguenti come il *Libro Bianco* del 1993 su «*Crescita, competitività e occupazione*», la *Comunicazione* della Commissione del 1995 per l'avvio di un «*Programma di azione sociale*», il «*Primo rapporto sulla coesione*» pubblicato dalla Commissione nel 1996, la *Comunicazione* della Commissione del 1996 sulla «*Verifica degli effetti del Mercato Unico*», l'«*Agenda 2000*» con il piano di iniziative per il migliore utilizzo dei fondi strutturali approvata nel 1997. E' tuttavia con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, con il quale si procede ad una modifica del precedente Trattato di Maastricht, che si pongono le premesse per la svolta che sarà segnata dal successivo vertice europeo di Lisbona del 23 marzo 2000 ai fini dell'avvio di una politica sociale per molti aspetti autonoma ed originale e comunque complessiva di tutte le

problematiche ed organica. Il documento di Amsterdam richiama, innanzitutto, la necessità di un efficace coordinamento, nell'ambito del Consiglio, delle politiche economiche, un coordinamento che gli Stati membri considerano un fattore «*di interesse comune*». In questo settore, con delibere prese a maggioranza, il Consiglio è tenuto ad approvare un progetto «*di indirizzi di massima*» (art. 99).; il documento ribadisce, inoltre, (art. 125), l'importanza di strategie attive per l'occupazione, in particolare «*a favore di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici*». Anche l'occupazione è un settore che gli Stati membri considerano «*di interesse comune*» e per il quale sono tenuti a seguire gli «*orientamenti*» deliberati in sede di Consiglio (art. 128).

In merito alla politica sociale il nuovo Trattato assume, innanzitutto, (art. 136), come riferimenti fondamentali sia i diritti sanciti nella Carta sociale europea del Consiglio d'Europa, (un documento che, come si è visto, ha una portata ampia, omnicomprendente delle questioni sociali), sia i diritti sanciti nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori della Comunità Europea; quindi il trattato definisce gli obiettivi di questa politica che sono " *la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che consenta la parificazione —dei lavoratori— nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione* ». In ordine a questi obiettivi tanto la Comunità che gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure che «*tengano conto della diversità delle prassi nazionali*» e «*della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità*». Si tratta, come si vede, di due vincoli ben precisi che legano da subito la politica sociale alla politica economica. Ma è nel paragrafo successivo che la Comunità conferma la fiducia nella impostazione di sempre laddove afferma che l'evoluzione sociale «*risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzazione dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente trattato*».

L'art. 136 del Trattato, sulla politica sociale, si presenta quindi con una serie di contrappesi; da un lato, c'è l'assunzione di un ampio sistema di riferimento rappresentato dal richiamo al valore delle due Carte sociali sui diritti fondamentali; ma, dall'altro, c'è l'atto di fiducia nel valore del mercato come mezzo di promozione del progresso sociale. Nei successivi articoli si procede con la stessa prudenza e con lo stesso sistema di contrappesi. Mentre, ad esempio, al comma 1 dell'art. 137, si completa il quadro degli interventi a favore dell'occupazione prevedendo azioni di sostegno per la «*integrazione delle persone escluse dal*

*mercato del lavoro*», disposizione che consente di ampliare il campo di azione della politica sociale, al comma 2 dello stesso articolo 137, sulle procedure per gli interventi in campo sociale, si dispone, sempre con un meccanismo molto prudenziale, che il Consiglio «*può adottare mediante direttive le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascun Stato membro*». Il Trattato, insomma, non prescrive per la politica sociale quelle procedure di coordinamento europeo delle politiche nazionali che è prescritto invece per le politiche economiche ed occupazionali; conferma la fiducia nel ruolo anche sociale del mercato; ribadisce, in sostanza, la competenza primaria degli Stati membri in tale materia; continua a concentrare l'impegno prevalente sui cittadini economicamente attivi o quantomeno potenzialmente tali. Ma sta di fatto che l'assunzione nel Trattato del sistema dei principi e dei diritti sanciti dalle due Carte sociali pone le basi per una possibile modifica della impostazione di sempre.

## 7. La politica sociale e la svolta del vertice di Lisbona

Il vertice ha un titolo ben preciso: «*Modernizzare il modello sociale europeo con investimenti in risorse umane e la costruzione di un welfare sociale attivo*». A Lisbona, innanzitutto, viene approvato un nuovo metodo di lavoro, il cosiddetto «*metodo aperto di coordinamento*» (MOC) per conciliare la convergenza degli obiettivi europei con la diversità degli strumenti e delle tradizioni di ciascun Paese. Il metodo rappresenta una via intermedia tra la cooperazione fra gli Stati e le regole comuni a livello UE. Esso assicura la compatibilità delle politiche degli Stati (non produrre effetti negativi sugli altri soggetti), la loro coerenza (impegna a perseguire una dimensione supplementare di accrescimento e di mutuo rafforzamento delle politiche nazionali), e/o la loro convergenza (impegna a rispettare il trattato ed a valutare tali politiche alla luce dei risultati reali conseguiti). I riferimenti a cui è tenuta l'applicazione del metodo di lavoro adottato sono i grandi orientamenti della politica economica comunitaria ed i termini prescrittivi del patto di stabilità.

Il metodo, secondo la Commissione, «*permette di diffondere le pratiche migliori e di assicurare una più grande convergenza riguardo ai principali obiettivi della UE. E' concepito per aiutare gli Stati membri a sviluppare progressivamente le loro politiche*». Il metodo prevede i seguenti passaggi: a) l'Unione definisce, innanzitutto, le direttrici delle politiche e degli interventi, comprese le scadenze temporali, per realizzare gli obiettivi a breve, medio e lungo termine fissati per gli Stati; b) definis-



ce, quindi, gli indicatori quantitativi e qualitativi ed i criteri di valutazione in rapporto alle migliori performances mondiali, da adattare ai bisogni dei singoli Stati ed ai diversi settori, in maniera di poter comparare le pratiche migliori; c) traduce le direttrici europee in politiche nazionali e regionali, fissa gli obbiettivi specifici e adotta misure che tengano conto delle diversità nazionali e locali; d) procede periodicamente ad una valutazione e ad un esame dei risultati che permetterà a ciascuno di prendere le proprie conclusioni. L'approccio è completamente decentralizzato, secondo il principio della sussidiarietà, nel senso che l'Unione si propone di operare insieme agli Stati membri, alle comunità regionali e locali, ai partner sociali, alla società civile. La Commissione, infine, elabora un metodo per la valutazione delle pratiche migliori in materia di gestione dei cambiamenti, in modo coordinato con gli utilizzatori ed i prestatori, le imprese, i partner sociali, le ONG.

Il fatto importante, ai fini della nostra riflessione, è che a Lisbona si è stabilito di estendere l'applicazione di questo metodo —che in pratica è di lavoro comune, di interscambio di valutazioni e risultati e di mutuo sostegno— alle problematiche della esclusione sociale e della protezione sociale. Si è aperta, quindi, per questo settore, la possibilità di mantenere la competenza primaria degli Stati ma nello stesso tempo di affiancare alle politiche nazionali e locali un ruolo attivo delle autorità comunitarie. Questo fatto, ad esempio, può aiutare molto gli Stati a procedere nel miglioramento delle politiche sociali e nel loro coordinamento senza trovarsi di fronte ai problemi complessi che potrebbe comportare l'attuazione tout court di una direttiva di armonizzazione; nello stesso modo può aiutare la Comunità ad organizzare importanti forme di coordinamento che precedano l'adozione di misure comunitarie legislative.

Un altro passaggio decisivo per l'avvio di una nuova politica sociale europea riguarda il tema specifico del vertice, vale a dire la valutazione di quello che viene definito come «*modello sociale europeo*». E' dalle considerazioni intorno alle caratteristiche di questo modello —oltre, ovviamente, alla presa d'atto dei ritardi e degli squilibri che contraddistinguono in maniera grave la situazione sociale europea nel suo complesso— che i successivi vertici, in particolare quello di Barcellona del 15 marzo 2002, e le successive iniziative della Commissione, che gli indirizzi, le politiche, le azioni arriveranno a comprendere tutto l'arco degli interventi che definiscono una politica sociale; dagli interventi per le persone economicamente attive, o potenzialmente tali, alle persone che a titolo più diverso sono estranee ai fatti produttivi. In tal modo i temi della politica sociale si allargheranno, ad esempio, dalle problematiche riguardanti in senso lato il mondo del lavoro alle problematiche riguardanti le pensioni, gli anziani, l'assistenza sanitaria; insomma a tutto

l'arco delle protezioni sociali che hanno contribuito a definire i termini del progresso civile europeo.

A questo avanzamento della politica sociale contribuisce anche, in modo determinante, l'approvazione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, avvenuta al vertice di Nizza del 7 dicembre 2000, soprattutto per quanto riguarda due aspetti essenziali: l'inserimento dei diritti sociali, che sono definiti anche come i nuovi diritti, a fianco dei tradizionali diritti civili e politici e il riconoscimento della cittadinanza europea. A ragione è stato comunemente dichiarato che con la Carta dei diritti si è aperto il passaggio dall'Europa del mercato all'Europa politica, dall'Europa degli Stati all'Europa dei cittadini e si è ricordato il legame che unisce questo documento con la dichiarazione del ministro degli esteri francese Schuman del 9 maggio 1950. Un legame segnato da tanti passaggi intermedi di grande significato dei quali, a titolo meramente esemplificativo, si ricordano il Rapporto di L. Tyndemans su «*L'Europa dei cittadini*» del 1975, l'elezione diretta del Parlamento europeo del 1979 e l'introduzione della cittadinanza europea con il trattato di Maastricht del 1992. E', in effetti, da quel momento che è iniziato un processo nuovo perché è da allora che i cittadini dell'Unione non sono più considerati in quanto soggetti economicamente attivi, ma anche in quanto soggetti politici che partecipano consapevolmente al processo di integrazione sulla base del riconoscimento di ben precisi diritti di libertà, di giustizia, di democrazia a sostegno dei quali il successivo trattato di Amsterdam del 1997 ha introdotto precise disposizioni di carattere sanzionatorio in caso di violazioni gravi.

## 8. Verso un modello sociale europeo: quale modello, per quale Europa?

A tale riguardo va sottolineato che la questione della cittadinanza è fondamentale non solo, come è ovvio, per i nuovi assetti istituzionali e politici della nuova Europa, ma anche per la evoluzione della politica sociale europea e la definizione del modello sociale comunitario. In questo caso il richiamo va fatto a tutta l'evoluzione storica dello Stato sociale che ha caratterizzato le moderne democrazie occidentali perché è proprio alla cittadinanza in quanto tale che in tutti i paesi occidentali, nella fase più recente e attuale, è stato collegato il sistema omnicomprensivo della protezione sociale e ciò a prescindere dal grado di attività o meno del cittadino stesso. La maggioranza degli studiosi è concorde nel riconoscere che lo Stato sociale è nato tra la fine dell'ottocento e gli inizi del novecento, quando si sono sostituite le cosiddette leggi sui poveri a carattere assistenziale, spesso localistico, dicrezionale, il più delle volte considera-

te come vere e proprie eccezioni alle ferree leggi della politica economica, con l'introduzione della assicurazione sociale obbligatoria dei lavoratori. Una assicurazione che inizialmente copriva solo gli infortuni sul lavoro ma che gradualmente fu estesa alla malattia, all'invalidità, alla disoccupazione, alla vecchiaia. Pagando tale assicurazione in pratica i lavoratori aiutavano se stessi mentre lo Stato veniva a trovarsi con una base di risorse tale da consentire la attuazione di vasti programmi di assistenza necessari anche a fronteggiare le avversità economiche.

Nel periodo fra gli anni '30 e '50 si registra il passaggio dalla assicurazione dei lavoratori ad uno strumento di tutela di più ampia portata: l'assicurazione sociale. Con essa, non solo si ampliava il novero dei rischi da coprire ma si includevano nel sistema protettivo dei segmenti molto più estesi della popolazione, anche non attiva. Si pensi al caso degli assegni familiari la cui titolarità spetta al capofamiglia lavoratore mentre le prestazioni sono erogate in base al numero dei familiari non attivi. Ma soprattutto in questo periodo, specie dopo la crisi del 1929, maturò un diffuso convincimento sul valore positivo della politica sociale come strumento di progresso. Così, accanto alla assicurazione sociale, basata sul meccanismo di un risarcimento in base ai contributi versati, sono maturate politiche ed interventi a favore di una protezione sociale sempre più generalizzata fino alla scelta di garantire a tutti i cittadini una protezione minima in base ai bisogni. Era nato lo Stato della sicurezza sociale che ebbe nel *rapporto Beveridge* del 1942 una delle più compiute elaborazioni. Due i riferimenti essenziali, dunque: protezione per tutti i cittadini, a prescindere dalla attività lavorativa, e minimo nazionale riconosciuto e ritenuto indispensabile per una vita dignitosa, garantito a prescindere dal versamento di contributi assicurativi.

E' nel secondo dopoguerra che si è progressivamente passati, nel mondo occidentale, al cosiddetto Stato di benessere — Welfare State nel quale, in coincidenza con uno sviluppo economico senza precedenti, la sicurezza sociale si è estesa a tutto il complesso dei servizi e benefici che garantiscono al cittadino moderno una vita dignitosa, nel senso ampio della sicurezza e del benessere; dai servizi socio-sanitari, assistenziali, educativi, per citare i più importanti, fino ai consumi calmierati o gratuiti. Questa generalità protettiva si è abbinata con la generalità dei beneficiari, cioè tutti i cittadini, spesso senza distinguere nemmeno fra ricchi e poveri. Quello che conta sottolineare è che nello Stato sociale moderno il punto di riferimento delle erogazioni pubbliche è diventato lo status di cittadino, non più lo status di lavoratore. E' al cittadino, in quanto tale, che gli interventi pubblici mirano ad assicurare una eguaglianza di status, vale a dire un certo livello minimo di reddito, di consumi, stile di vita, prestigio, premessa per la costruzione di una eguaglianza di oppor-

tunità. Anche le modalità relative alla copertura finanziaria delle erogazioni cambiano nel senso che rispetto ad erogazioni fornite in base ai contributi versati (sistema della capitalizzazione) finiscono per prevalere le erogazioni fornite in base alle entrate correnti, procurate con interventi fiscali ad hoc gravanti su tutta la collettività (sistema della ripartizione).

Sul piano politico questa forma di Stato assistenziale finisce per assumere un ruolo centrale ed a sovrapporsi, ad esempio, al ruolo della famiglia e dell'economia di mercato. Negli ultimi tempi, sul finire del secolo xx, questo modello di Stato sociale è entrato in crisi in tutto il mondo occidentale e sono tuttora in corso le iniziative dei governi per vasti progetti di riforma e di riorganizzazione (ad esempio con la privatizzazione, parziale o no, di certi servizi pubblici), la cui attuazione ed i cui esiti sono ancora da verificare. La difficile sostenibilità economica è stata indicata spesso come la causa principale del deterioramento di questo modello; ma anche la graduale trasformazione dell'etica della solidarietà in etica neocorporativa, spesso deresponsabilizzata, particolaristica, individualista, ha influito notevolmente sulla crisi dello Stato sociale moderno e di quella che è stata denunciata come la sua ingovernabilità. In ogni caso, pur nella ricerca di nuovi assetti ed articolazioni del modello Stato sociale e di organizzare al meglio il passaggio dal Welfare State verso quella che viene individuata come la Welfare Society, comprese le esperienze più spinte di riduzione del ruolo dello Stato nella protezione sociale, nessun governo è arrivato al punto da rimettere in discussione i due riferimenti essenziali di questa forma di conquista di civiltà; vale a dire, la omnicomprensività del sistema dei servizi di protezione e la universalità dei destinatari che continuano ad essere i cittadini in quanto tali.

La vicenda comunitaria in questo ambito si intreccia, alla fine del secolo xx, con questa evoluzione complessiva e con questi tentativi di riorganizzazione dello Stato sociale moderno perseguita dai singoli governi, secondo orientamenti politici e sociali molto diversificati fra loro. Ma con l'inizio del secolo XXI, in modo specifico con i vertici europei di Lisbona e di Nizza e l'approvazione dell'*Agenda Sociale Europea*, si comincia anche a delineare un modello di Stato sociale europeo, espressione che significativamente appare e viene sempre più precisandosi nei documenti ufficiali della Comunità. Nella periodica Comunicazione per valutare i progressi compiuti per l'attuazione dell'agenda per la politica sociale, presentata dalla Commissione il 19 febbraio 2002, si legge una interpretazione della politica sociale del tutto innovativa rispetto a quanto era accaduto nei decenni passati ed anche solo a quanto affermato nella prima analoga comunicazione del 28 giugno 2000, laddove si dichiara espressamente che «*uno dei principi guida della nuova Agenda*

*per la politica sociale sarà quello di rafforzare il ruolo della politica sociale quale fattore produttivo».*

In effetti, nella Comunicazione pubblicata solo due anni più tardi la Commissione arriva a cancellare in parte la subalternità e funzionalità della politica sociale rispetto alla primarietà riconosciuta alla politica economica. La Comunità, infatti, con lo strumento dell'agenda, si legge nel documento de 2002, persegue l'obbiettivo di *«consolidare la politica sociale intesa non solo come fattore produttivo, bensì anche quale fattore di solidarietà e di equità sociale»*. Ed ancora: *«la pietra angolare dell'agenda»* sta in una *«interazione dinamica e sinergica tra gli aspetti dell'economia, dell'occupazione e della politica sociale»*. Con i vertici di Lisbona e di Nizza, insomma, si può affermare che è iniziato il cammino del riconoscimento del valore autonomo della politica sociale, un riconoscimento che è poi la base essenziale per la costruzione di un modello sociale europeo. I termini di questa evoluzione si precisano ancora di più e meglio nei documenti successivi della Comunità nei quali si comincia a riconoscere, dopo tanti anni, il valore di una protezione sociale omnicomprensiva. In sostanza, non ci si limita più a definire degli impegni per misure funzionali esclusivamente al mondo del lavoro e al sistema produttivo, ma a valutare ed intervenire sulle questioni aperte che riguardano la generalità del sistema di protezione sociale.

In tal modo si aprono i capitoli delle politiche fiscali, dei redditi minimi garantiti, della previdenza e dell'assistenza, dei sistemi assicurativi, dei servizi sociali e sanitari. Si cominciano a leggere anche le prime, significative definizioni di quello che potrebbe diventare un modello sociale europeo con caratteri di originalità. Ad esempio, nel *documento conclusivo approvato al Consiglio europeo di Barcellona* del 15-16 marzo 2002 si legge che: *«il modello sociale europeo si basa su buoni risultati economici, elevato livello di protezione sociale, istruzione e dialogo sociale. Uno Stato sociale dinamico dovrebbe incoraggiare la gente a lavorare, poiché un'occupazione offre la migliore garanzia contro l'esclusione sociale»*. Da questa premessa derivano degli impegni per iniziative precise nei seguenti ambiti: *«un maggior coinvolgimento dei lavoratori nei cambiamenti che li riguardano»* e, quindi, il rafforzamento del dialogo sociale; *«il miglioramento degli aspetti qualitativi del lavoro»*, con riferimento alla salute ed alla sicurezza; l'intensificazione della lotta alla povertà ed all'esclusione sociale; *«la riforma dei sistemi pensionistici per garantire che essi siano finanziariamente sostenibili e conseguano i loro obiettivi sociali»*, dando in tal modo una risposta positiva alla sfida dell'invecchiamento della popolazione; il miglioramento *«dell'accessibilità, della qualità e della sostenibilità finanziaria»* dei servizi sanitari e dei servizi di assistenza agli anziani.

Per inciso, molto significativo è anche il richiamo finale del Consiglio europeo di Barcellona che su queste ed altre iniziative strategiche «*esorta*» il Consiglio e la Commissione a focalizzare l'attenzione «*sull'attuazione anziché sull'elaborazione degli orientamenti*». Da questi orientamenti generali e da questo ordine di impegni della Comunità cominciano ad emergere i lineamenti di un modello sociale europeo, che deve senz'altro tener presente la diversità delle situazioni e delle tradizioni dei singoli Stati membri nonché degli Stati che si apprestano ad entrare nella Comunità in vista del programmato e prossimo allargamento, come, per altro verso, deve assolutamente tener conto delle esigenze della sua sostenibilità economica. Tuttavia appare sempre più chiaro che non può comunque risultare come un modello il quale, con atti che sarebbero indicativi di un arretramento di civiltà, rinuncia e restringe la base essenziale degli elementi che contribuiscono a definirlo come tale. Ci si riferisce, con ciò, al riconoscimento del valore dei principi della solidarietà ed equità, al riconoscimento dell'autonomia ed originalità della politica sociale, alla generalità del sistema di protezione sociale, alla universalità dei cittadini destinatari.

In effetti, con il passaggio del secolo, come si è visto, gli organismi comunitari hanno cominciato a riconoscere, anche in termini di impegni concreti, il valore di questi elementi con una impostazione culturale e politica ben diversa da quella seguita nei primi cinquant'anni della vita comunitaria. Si tratta, obiettivamente, di una evoluzione appena cominciata ma sulla quale incidono, in termini positivi, i prossimi appuntamenti istituzionali e politici, a cominciare dalla definizione della Carta costituzionale europea e dal progressivo arricchimento dei contenuti della cittadinanza europea —la vera sfida per colmare il deficit di democrazia che caratterizza la situazione attuale e per procedere speditamente nella costruzione della nuova Europa— ricordando, con ciò, che è proprio sullo status di cittadino che in tutte le democrazie occidentali si è costruito lo Stato sociale moderno.

## Bibliografia

- ACKERMAN, B.A. (1980): *Social Justice in the Liberal State*. Ed. Yale University Press, New Haven.
- ARZENI, S. (1983): *Capire l'Europa*. Ed. Garzanti, Milano.
- BOBBIO, N. (1984): *Il futuro della democrazia*. Ed. Einaudi, Torino.
- CAFFÈ, F. (1986): *In difesa del «Welfare state»*. Ed. Rosenberg & Sellier, Torino.
- CESPI (a cura di) (1999): *Diventare europei-Indicazioni di percorso per i giovani cittadini*. Ed. Comunità, Roma.

- CNEL (1995): *Politiche economiche e sociali nell'Unione Europea*. Ed. CNEL, Roma.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE: *Atti ufficiali*.
- CONSIGLIO D'EUROPA: *Atti ufficiali*.
- DAHL, R.A. (1961): *Who Governs?* Ed. Yale University Press, New Haven.
- DAHRENDORF, R. (1983): *Die Chances der Krise. Ueber die Zukunft des Liberalismus*. Ed. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart.
- DAHRENDORF, R. (2001): *Dopo la democrazia*. Ed. Laterza, Roma-Bari.
- DONATI, P. (1984): *Risposte alla crisi dello Stato sociale*. Ed. Angeli, Milano.
- EURISPES (1993): *Rapporto Europa 1993*. Ed. Eurispes, Roma.
- GREGG, P. (1967): *The Welfare State*. Ed. Harrap, London.
- HABERMAS, J. (1975): *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*. Ed. Laterza, Roma-Bari.
- HEIDENHEIMER, J.A. (1983): *The development of Welfare State in Europe and America*. Ed. Transaction Books, New Brunswick (N.J.).
- HOEFFE, O. (1988): *L'Etat et la justice*. Ed. Vrin, Paris.
- LUHMANN, N. (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Ed. Verlag G. Olzog, Muenchen.
- MAMMARELLA, G. e CACACE, P. (2001): *Storia e politica dell'Unione Europea*. Ed. Laterza, Roma-Bari.
- OECD (1981): *The Welfare State in Crisis*. Ed. Oecd, Paris.
- PARLAMENTO EUROPEO: *Atti Ufficiali*.
- POPPER, K. (1945): *The Open Society and Its Enemies*. Ed. George Routledge and Sons Ltd., London.
- RONSAVALLON, P. (1981): *La crise de l'Etat-providence*. Ed. Seuil, Paris.
- SARTORI, G. (1993): *Democrazia. Cosa è*. Ed. Rizzoli, Milano.
- SLEEMAN, J. (1973): *The Welfare State: Its Aims, Benefits and Costs*. Ed. Allen & Unwin, London.
- TOSO, M. (1995): *Welfare Society-L'apporto dei pontefici da Leone XIII a Giovanni Paolo II*. Ed. Las, Roma.
- VIOLANTE, ARFÈ, IMBENI, FERRI (1996): *Ricordo di Altiero Spinelli*. Ed. Camera dei Deputati, Roma.
- WILENSKY, H. (1975): *The Welfare State and Equality*. Ed. University of California Press, Berkeley.





## Second Thoughts on European Citizenship as Secondary Citizenship

Philippe C. Schmitter  
European University Institute, Florence

**Contents:** FACING THE «SPECTER» OF EURO-CITIZENSHIP.—UNITARY.—SACRED.—NATIONAL.—DEMOCRATIC.—UNIQUE.—CONSEQUENTIAL.—INDIVIDUAL.—CONCLUSION.

In a justly famous essay, T. H. Marshall (1950) suggested that the content of citizenship has evolved over time. As he reconstructed the process for Great Britain, initial concessions by authorities provided a lever that could be wielded to demand others and these, in turn, lead to further claims for equal treatment. It began in the Eighteenth Century with the struggle for equal rights and obligations before the law, expanded in the Nineteenth Century to cover equal formal participation in political life, especially through universal suffrage, and in the Twentieth Century shifted its attention to equal opportunity to share in the country's material and cultural heritage, especially through state provision of welfare<sup>1</sup>. Marshall's sequential account is logically convincing, but it is not historically generalizable. Both France and Germany took rather different routes to reach, more-or-less, the same bundle of rights and obligations in the end.

It is also not clear from Marshall's analysis whether the process of citizenship has terminated with the attainment of the contemporary welfare state, or whether that merely places new levers in the hands of more actors demanding further extensions of equal rights (and, to a lesser extent, equal obligations). Ralf Dahrendorf, for one, sees a serious danger in pushing its principles into new domains: «the extension of citizenship has reached in recent years, the apparently insurmountable walls of ascribed status. Men and women are not merely to be given the suffrage and equal wages for equal work, but they are supposed to be treated as equals in all respects; so-

---

<sup>1</sup> Or, as Marshall put it, «the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in the society». *Citizenship and Social Class* (Cambridge: Cambridge University Press, 1950), p. 11.

ciety is to be arranged in such a way that the differences can be ignored.»<sup>2</sup> From his account, it is not clear whether Dahrendorf regards such an eventuality as a social impossibility or rejects it because of the state intervention it would require.

But what if the next Marshallian extension did not involve empowering those who are already national citizens with new rights and obligations in existing polities, but transposing some of those that they already have and creating some new ones at a different, more encompassing level of aggregation, i.e. what if the next stage involved the status/condition, process/practice and eventual result/product of **European** citizenship?

### Facing the «Specter» of Euro-citizenship

The Treaty of European Union already does this formally in its Articles 8, 8a, 8b, 8c, 8d and 8e which outline an initial set of rights<sup>3</sup>. The last of these even invites the Council of Ministers «acting unanimously» (but only on a proposal from the Commission and only after consultation with the European Parliament) to strengthen or to add to this list in the future. But what could the EU do to further empower its citizens that is not already better and more securely provided by its respective member states? In order to do this, we first have to look a bit more closely at the concept of citizenship itself.

Rogers Brubaker has recently laid out for us the six «membership norms» that he claims define the ideal-typical conception of citizenship<sup>4</sup>. According to this model, membership should be:

1. **Unitary**, i.e. all holders of the status should have full rights and obligations.
2. **Sacred**, i.e. citizens must be willing to make sacrifices for the state or community that grants them the status.
3. **National**, i.e. membership must be based on a community that is simultaneously political and cultural.
4. **Democratic**, i.e. citizens should be entitled to participate significantly in the business of rule and access to citizenship should be open to

---

<sup>2</sup> «Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Idea», *Social Research*, 41, 4 (Winter 1974), p. 683.

<sup>3</sup> Significantly, the TEU only mentions rights and protections. It offers not a word or hint about obligations or duties.

<sup>4</sup> «Traditions of Nationhood and Politics of Citizenship», Social Science Research Council (New York), *States and Social Structures Newsletter*, 9 (Winter 1989), pp. 4-8.

all residents so that, in the long run, residence in the community and citizenship in it will coincide.

5. **Unique**, i.e. each citizen should belong to one and only one political community.

6. **Consequential**, i.e. citizenship must entail important social and political privileges that distinguish its holders from non-citizens.

These six normative criteria could be applied, *mutatis mutandis*, to any efforts at «citizenizing» the Euro-Polity. Even so, the potential reformer should tread cautiously since, as Brubaker himself notes,

«this model of citizenship is largely vestigial. That it survives is due less to its own normative force than to the lack of a coherent and persuasive alternative. It is, moreover, significantly out of phase with the contemporary realities of state-membership.»<sup>5</sup>

Moreover, in light of my remarks above, I propose to add a seventh criteria which I presume to have been implicit in Brubaker's list, but which deserves to be discussed (and questioned) explicitly:

7. **Individual**, i.e. citizenship is an attribute that can only be possessed and exercised by individual human beings, although adult parents may be considered to be acting in lieu of their children and, hence, for the family as a collective unit.

With these seven criteria and Brubaker's warning in mind, let us evaluate what might be involved in developing European citizenship.

## Unitary

Here, the ideal normative imperative is that the status of «citizen of the European Union» should be general, as well as equal. In principle, no adult person (or, as we shall see, no recognized organization) should be subject to only some of its rights and obligations and none should enjoy special treatment. In practice, this would mean retaining in the strictest sense, the *acquis communautaire* such that all member states and all citizens of those states would have identical rights and obligations.

Now this is precisely what is **not** likely to happen if either a *consortial* or a *condominial* fate awaits the EU. In both cases (with different degrees of freedom), members will be enabled to choose from different packages of rights and obligations —and the impact of this will extend *a fortiori* to their citizens. For example, freedom of movement and establishment

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 5.

could vary over time and perhaps across professions or issue arenas; the right of individuals or firms to transfer funds or to open anonymous bank accounts may not be the same for everyone; some member states might even grant all citizens of other EU countries resident in their territories full voting rights, others might restrict it to the present objective of voting only in local elections; a self-selected «social democratic» subset of countries could move toward full equivalence in their social security and health insurance systems—even establishing common pension funds and budgetary arrangements— while another «neo-liberal» subset could even be dismantling their social safety nets and privatizing their health care systems—*et ainsi de suite*. All would depend on the pattern of future treaty adhesions, as it does now for Euro-citizens depending on whether their respective states have signed such documents as the Schengen Agreement or demanded *dérogations* from such specific obligations as the Monetary Union or the Social Charter.

## Sacred

This principle has already been considerably attenuated for individuals at the national level. Not only has citizenship been somewhat «secularized», at least in the western part of Europe, by the decline in militant nationalism and rigidly ethnic definitions of collective identity, but the «heavy» and «mystical» obligations historically linked to it have also declined. With the abolition of military conscription and militia-type armies in several countries, individuals are no longer required to die for their nation or state<sup>6</sup>. The various symbolic allegiances expected of citizens, e.g. flag saluting and anthem singing, have become increasingly ritualistic<sup>7</sup>, and one hears less that classic slogan of unreflective national allegiance: «My country, right or wrong!»

All this bodes well for an even less sacred (and, hence, more attenuated) conception of Euro-citizenship. Individuals and organizations would have a common obligation to obey the law, especially the supremacy of EU law as interpreted by the European Court of Justice. They would

---

<sup>6</sup> Although as Michael Walzer notes, citizens may still be compelled «to live for the state» since national laws typically prohibit and punish suicide. *Obligations. Essays on Disobedience, War, and Citizenship* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970), pp. 77-98. To which I would add that the current evolution of American legal doctrine and public policy seems to be aimed at compelling its citizens «to procreate for the state» by outlawing abortion.

<sup>7</sup> Although the recent controversy in the United States over the burning of the flag suggests that the issue is far from over — at least in that most patriotic of advanced industrial societies.

agree to transfer a (small) proportion of their taxes to EU institutions, although their net contributions might differ considerably depending on the bundle of functions chosen or the effect of *juste retour*. They should be willing to help others in time of emergency, treat fellow Europeans with respect and tolerance in their increasingly frequent exchanges, and to be prepared to redistribute some benefits or make concessions in the name of solidarity and the eventual social cohesion of Europe as a whole. That last item is, of course, the most difficult because the territorial and functional parameters of that unit are not yet known and the internal variation within these parameters in terms of development levels, language use, cultural norms and political tendencies is vastly greater than the variation contained within any of its member states.

What is still far from clear is the role that the EU (or any «affiliated» regional organization) will eventually play with regard to collective security and defense policy. Historically, the obligation to serve in the defense of one's country and the common experiences which have ensued from this (at least, for males) have been extremely important in the development of a sense of common fate and shared sacrifice which, in turn, contributed to cementing the tie between state membership and national identity. Should the EU move in this direction, not only would it have to acquire far more «statelike» properties than it currently has in order to coordinate and finance such a collective effort, but also it would be very likely to generate a more sacred (and perhaps controversial) relationship with «its» citizens. This would be the case even if, as has been happening in the member states, recruitment to the armed forces involved would be purely voluntary, selective and professional. There is nothing like the experience—direct or vicarious—of combating a common enemy to feed the flames of sacredness<sup>8</sup>.

## National

Nowhere have the strict principles of citizenship diminished more than on this item. It is no longer so preposterous to describe oneself as «a citizen of the world» or, at least, of something beyond the nation-state.

---

<sup>8</sup> Which raises the delicate issue of whether there is a functional substitute for mass mobilization and actual combat. The Cold War certainly enhanced the sacred image of the «Western World» for several postwar generations. In its absence, ideologues have tried to replace it with an alleged «clash of civilizations» and, more specifically, with the «Green Menace» of Islamic fundamentalism. So far, this has not proven very credible. For example, any attempt to get the EU or the WEU to espouse the French policy of unconditional support for the Algerian military dictatorship against its Fundamentalist enemies would seem more likely to divide than unify contemporary Europe.

Admittedly, the *Eurobaromètre* data on public opinion do not show any monotonic tendency towards an increasing sense of «feeling European» or of being «a citizen of Europe» —indeed, this personal identification has decreased rather than increased in the aftermath of the Single European Act and the Treaty of European Union<sup>9</sup>. Nevertheless, the sentiment is much more prevalent among younger people and could pick up and even accumulate across generations in the future.

More to the point, the act of acquiring citizenship used to imply the joining of a coherent, well-defined national community with its own homogeneous culture —and, of course, of only being allowed to join one such community. In many countries, this involved a lengthy and demanding «apprenticeship» in national laws and mores<sup>10</sup>. First, foreigners were made into natives and then —and only then— were they granted citizen status. Indeed, naturalized second-generation immigrants were often said to behave «more like Americans than the Americans». Nowadays, those becoming citizens can insist that they be allowed to retain their culture of origin and not be thrown into the «melting pot.» They may even legitimately demand that the state of which they have become a citizen should subsidize and protect their sub-cultures from discrimination and attenuation. In short, citizenship for individuals is no longer an assurance of membership in a correspondingly unique national culture<sup>11</sup>.

But how far can this go? Is it possible to draw enough personal satisfaction out of belonging to a «community» that does not have a common *ethnie*, language, religion, mores or lifestyle? Would this not be so attenuated a sense of membership that appeals for sacrifice or solidarity would fail to invoke any response —much less one that would allow the «supra-nation» to respond as a unit to an external crisis or redistribute benefits consensually within its internal borders?<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> I am indebted to several conversations with and the reading of several unpublished papers by Karl-Heinz Reif, head of the Commission's Survey Research Unit in Brussels, for this (and many other) observations. For a very comprehensive and path-breaking analysis of popular attitudes in Europe toward the EU, see Oskar NIEDERMAYER and Richard SINNOTT (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995). For a more recent analysis of the downward trend, see R. SINNOTT and N. WINSTON, «Disintegrative Tendencies in EU Public Opinion», paper for the ECPR Joint Sessions, Oslo, 1996.

<sup>10</sup> Anyone who doubts this or believes that it has completely disappeared should watch the hilarious movie, «*Die Schweizermacher*.»

<sup>11</sup> Which is not to say that there are not those who have considered such a trend alarming. In the United States, the struggle against «multi-culturalism» and in favor of imposing English as the legally exclusive language of the country are clear signs of a reaction against the «de-nationalization» of membership in the American polity.

<sup>12</sup> And, it should be pointed out that despite all the talk of Euro-citizenship, in order to enjoy its benefits one must first be a national citizen of one of its member countries —and

Inversely, why should individuals (and, for that matter, organizations) in the Euro-Polity have to be «nationals» in some sense in order to act like citizens? Why could they not be loyal to a common set of institutions and political/legal principles rather than to some mystical charismatic founder or set of mythologized ancestors? Why could Renan's *plébiscite de tous les jours* not be about rights and procedures in the present, rather than sacrifices and glories of the past?<sup>13</sup>

That, it seems to me, is the major issue. Not whether the eventual Euro-Polity will be able to reproduce on an enlarged scale the same intensity of collective sentiment that was once characteristic of its member nation-states, but whether it can produce an encompassing system of stable and peaceful political relations without such a passionately shared identity or community of fate. Admittedly, this places a heavy burden on interest calculation and instrumental reason at a time when it is more fashionable to presume the rising importance of collective enthusiasms and consummatory values. And admittedly, there are several cases out there of pluri-national polities that have recently broken up or are currently being threatened with secession, seemingly in defiance of rational interest and confirmation of passionate belief. If, as some believe, the post-industrial, post-modern condition necessarily entails precisely such a shift from the rational to the emotional, then, the very notion of citizenship in

---

these countries are (so far) exclusively responsible for setting the criteria under which this status can be acquired by foreigners. Needless to say, the national rules concerning naturalization remain very diverse.

The TEU is very clear that no independent European citizenship is being created or even contemplated. Its Article F(1) strongly commits the EU to respecting the national identities of its member states. For the benefit of the doubting Danes, the European Council meeting in Birmingham repeated that the rights and protections of citizenship in the EU do not in any way take the place of national citizenship. *Bulletin EC* 10-1992, pt. I.8, p. 9.

Nevertheless, Gerard-René DE GROOT has shown that in analogous historical situations (the German Empire, Switzerland and the United States), it eventually became imperative that the central authority establish some common rules and degree of control. «The Relationship between the Nationality of the Member-States of the European Union and European Citizenship», paper presented at the EUI European Forum Conference on European Citizenship: An Institutional Challenge, Florence, 13-15 June 1996.

<sup>13</sup> This seems close to what Jürgen HABERMAS has called *Verfassungspatriotismus*. For a more complete discussion of his views on the possibility of non-ethnic, non-national citizenship, see his «Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe», in Ronald BEINER (ed.), *Theorizing Citizenship* (Albany: SUNY Press, 1995), pp. 255-282.

Jean-Marc FERRY and Paul THIBAUD have engaged in a fascinating intergenerational debate in which the latter takes the traditional (one is tempted to say, French) position that nationality and citizenship cannot be severed from each other and the former defends this possibility. (*Discussion sur l'Europe*. Paris: Calmann-Lévy, 1992). Also see Jean-Marc FERRY, «Identité et Citoyenneté Européennes», in Jacques LENOBLE and Nicole DEWANDRE (eds.), *L'Europe au soir du siècle: Identité et Démocratie* (Paris: Esprit, 1992).

a non-nation would be oxymoronic. If, as I am inclined to believe, this condition is not so constraining, then, non-national citizenship may not be such a far-fetched possibility. Indeed, it may become a commonplace in the future.

## Democratic

For the EU to succeed in re-gaining its momentum and re-establishing its legitimacy, its member-states will have to agree upon reforms that not only make its institutions function more effectively, but also make its rulers more accountable to its citizenry. In the traditional conception of citizenship, the way of doing this is to increase the **political participation** of adult individuals —by granting them the right to vote in contested elections, to present themselves as candidates for representative positions, to form and join associations, to speak out publicly and petition authorities for redress, to consult and be consulted on matters of policy and even— in direct democracies —to be physically present and decide on all issues binding on the community. A secondary concern is **openness** or **transparency**, i.e. rendering the conditions under which binding public choices are made accessible to more actors and, most particularly, to those who had been previously excluded or discriminated against.

This is not the place for a lengthy disquisition on the increased impoverishment of individual participation in the democracies of EU member states. In almost all of them, voter abstention has increased. Trade unions have lost members. Traditional parties have lost militants and core voters. Individuals identify less-and-less with a particular party. And the reputation of politicians is at an all time low. Nor is there space for a discussion of the increased opaqueness of national public policy-making under the influence of the sheer complexity of the problems they are required to deal with and the consequent role that technocratic expertise plays in their resolution. The German term, *Öffentlichkeit*, as developed by Jürgen Habermas, captures a good deal of the dilemma<sup>14</sup>. Under ideal conditions, democracies should arrive at their decisions through a process of disclosure and deliberation in which citizens —collective as well as individual— restrict their actions and positions to those that are publicly visible and defensible. In actual practice, organized subgroups of citizens use their privileged resources to hire specialists to represent their particular interests and these professional representatives, in turn, collude with rulers to arrive in less than public ways at arrangements which are subsequently proclaimed to be «in the public interest.»

---

<sup>14</sup> *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Frankfurt: Suhrkamp, 1990).



What forms of participation and *Öffentlichkeit* can the EU possibly offer its citizens that would not compete with or displace those that already exist in the member states? Recognizing that national citizens have been reducing their levels of participation and that most national polities have become more secretive and less transparent, is it at all likely that the emerging Euro-polity could do anything to reverse such anti-democratic trends?

Of course, the EU has already attempted to do some things for individuals. Direct elections for the European Parliament since 1979 was supposed to produce more participation —and has had very little effect other than revealing that citizens are much more preoccupied with exploiting them to send «messages of disgruntlement» to their national politicians<sup>15</sup>. Moreover, these elections are even losing their appeal for this purpose: voter abstention in them has grown monotonically in almost all member countries<sup>16</sup>. The TEU broke new ground by enfranchising residents of other EU member states to vote and run as candidates in local elections —which could be the first step in extending the right to all Euro-citizens to vote in all elections in the constituencies where they permanently reside, regardless of their national citizenship. This very same treaty reaffirmed the rights of individuals to petition the European Parliament and created an Ombudsman-office at the EU level<sup>17</sup>. This person has finally been chosen after a lengthy squabble and it remains to be seen whether he will be successful in opening up a new conduit for individual access. This same treaty also pledged to make the proceedings of various EU institutions more «transparent.» If initial reaction to timid efforts to publicize the discussions and voting behavior in the Council of Ministers is any portent, it seems doubtful that much will be accomplished at this level in the future<sup>18</sup>. The Commission, *par contre*, has made greater pro-

---

<sup>15</sup> See, for example, Enid LAKEMAN, «Elections to the European Parliament, 1989», *Parliamentary Affairs*, No. 43 (January 1990) where the EP elections are treated as mere extensions of national elections. Hence, the notion developed by Karl-Heinz NEUNREITER that these elections are condemned to be «secondary»: «The Democracy Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments», *Government and Opposition*, Vol. 29, No. 3 (Summer 1994), pp. 299-314. Also, J. LODGE and V. HERMAN, *Direct Elections to the European Parliament: A Supranational Perspective* (London: Macmillan, 1982).

<sup>16</sup> Karl-Heinz REIF, *Ten European Elections* (Aldershot: Glower, 1985).

<sup>17</sup> The right of individuals to address the European Parliament or to bring cases before the European Court of Justice was already written into their respective internal regulations —and is not restricted to nationals of EC/EU member states. It seems that the right to petition the new Ombudsman is also open to third country nationals who reside in member states.

<sup>18</sup> For a general discussion of the issue, see Juliet LODGE, «Transparency and Democratic Legitimacy», *Journal of Common Market Studies*, vol. 32 (1994), pp. 343-368.

gress along these lines, although some of its initial public relations efforts have been widely ridiculed<sup>19</sup>.

Of course, since its very foundation the Euro-polity has distinctively privileged the participation of functional interest associations —especially those organized by business interests at a European level— in its deliberations. It has even encouraged the formation and subsidized the activities of many such organizations —without, however, much success in instauring the stable Euro-corporatist arrangements they desired<sup>20</sup>. The informal system of representation that has emerged is much more pluralist (multiple, non-hierarchical, overlapping and voluntaristic) in nature and manifestly skewed to favor the interests of business. The formal Economic and Social Council with its officially nominated members representing business, labor and «other» interests has proven to be utterly ineffectual since its founding in the Treaty of Rome.

More recently, both the Commission and the Parliament have gotten around to registering and regulating the associations and movements that lobby them, although they insist that, in so doing, they have no intention of creating a privileged —much less a monopolistic— set of organizational citizens or of imposing strict criteria of representativeness upon them. The register will be open to all and access will be, at least formally, equal. No effort will even be made to favor those which are distinctively European in scope, as opposed to those which represent local, provincial or national interests and passions<sup>21</sup>.

Which brings up the issue of participation by and openness to yet another set of democratic constituencies: the territorial subunits of national member polities. By its very nature as the product of an international treaty, the EU was created exclusively by existing sovereign states. Their *Länder*,

---

<sup>19</sup> Juliet LODGE, «Democracy in the EU: the Interrelationship between Supranational, National and Subnational Levels of Government», in M. TELÒ (ed.), *Démocratie et construction européenne* (Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995), pp. 238-250. Also her earlier article, cited in FN. 20.

<sup>20</sup> Philippe C. SCHMITTER and Wolfgang STREECK, «Organized Interests and the Europe of 1992», in N. J. ORNSTEIN and M. PERLMAN (eds.), *Political Power and Social Change. The United States Faces the United Europe* (Washington, D. C.: The AEI Press, 1991), pp. 46-67; Franz TRAXLER and Philippe C. SCHMITTER, «Perspektiven Europäischer Integration, verbandlicher Interessenintermediation und Politikformulierung» in V. EICHENER & H. VOELZKOW (eds.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenintermediation* (Marburg: Metro-polis Verlag, 1994), pp. 45-71; Franz TRAXLER and Philippe C. SCHMITTER, «The Emerging Euro-Polity and Organized Interests», *European Journal of International Relations*, vol. 1, No. 2 (June 1995), pp. 191-218.

<sup>21</sup> Andrew McLAUGHLIN and Justin GREENWOOD, «The Management of Interest Representation in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, No. 1 (March 1995), pp. 143-156.

*regioni, provinces, estados autonómicos*, municipalities, etc. enjoyed no special status. If they were interested in participating, the only channel that seemed to be open to them was to pass through their respective national governments. Nevertheless (and, in some cases, despite considerable resistance by these governments), these sub-national regions and cities gradually established their own structures of representation—to the extent that almost fifty of them currently have quasi-embassies in Bruxelles<sup>22</sup>. Again, the TEU took a modest step in a more democratic direction when it created a consultative *Comité des Régions*, leaving it however to the national governments to establish the criteria for which units would be represented and how they would be chosen.

All this does indicate some effort to address the twin issues of participation and openness, even if the channels that have been created so far either lead to relatively powerless institutions or remain highly skewed in terms of the citizens that have effective access to them. Certainly, none seems to have seized the imagination of the public or to have dramatically changed the accountability of EU authorities. Future increases in the political role of the European Parliament and possible changes in the system for electing MEPs might improve the situation, but are unlikely to transform it substantially.

## Unique

This is a quality that presently seems almost anachronistic at the individual level and would definitely have to be abrogated in the development of Euro-citizenship for both individuals and organizations. Many persons now have dual national citizenships without this causing great confusion or corruption. Even resident foreigners (denizens) who formerly were denied the right to organize and petition—often on the alleged grounds that this would interfere in the internal affairs of their country of origin—now have virtually the same political rights as national citizens. Once the tight link between citizenship and national culture had been loosened, this sort of an evolution came an obvious adjustment to an increasingly interdependent and physically mobile world. Individual firms and persons, regardless of their formal national status, have been allowed (*de facto* if not *de jure*) to join and contribute to as many national and international associations or movements as they wish, in as many coun-

---

<sup>22</sup> Gary MARKS, François NIELSEN, Leonard RAY and Jane SALK, «Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union», in G. MARKS *et al.*, *Governance in the European Union* (London: Sage, 1996), pp. 40-63.

tries as they live or operate. And these associations or movements are allowed to operate in more than one political jurisdiction —beneath or beyond the nation-state— provided they obey the same laws as those operating only at the national level.

The only issue that may be unique to Euro-citizenship is that of the number of potential levels. In all federal systems, individuals and organizations have at least dual citizenship. They «belong» both to the sub-national and the national states<sup>23</sup>. With the development of an intermediate «regional» level of political authority and policy *compétence* in so many member states and its gradual assertion at the level of the EU, it becomes at least feasible to think of «four-layered» citizenship becoming possible for many Europeans. Each of these layers, the local, the regional, the national and the supra-national, could have its (admittedly overlapping) set of rights and obligations, regulated in a general way by the principle of subsidiarity<sup>24</sup>.

## Consequential

There is no doubt that the acquisition of national citizenship by individuals no longer carries with it the serious consequences in terms of rights and obligations that it once did. In contemporary Western democracies, resident aliens are protected from most of the dangers of arbitrary and discriminatory treatment by the «state of law», and they are usually eligible for the benefits of the «state of welfare» —once they have lived there for a sufficient period and/or if they can demonstrate that they entered legally. They can usually exercise some participatory rights, such as forming associations and petitioning authorities, although they are often denied the right to vote in elections, the right to certain forms of state employment, the obligation to serve in the armed forces (where there is still conscription) and, in the United States, the obligation to serve on juries. One indirect proof of this growing inconsequentiality would be the increasing proportion of those who are eligible to become

---

<sup>23</sup> And, in the extreme case of Switzerland, they are also deeply engaged in membership at the communal as well as the cantonal and federal levels. So layered is the process that voting turnout tends to be higher in communal elections than in cantonal ones, and in cantonal than federal ones. In fact, in that country, naturalization first involves one's becoming a member of a commune and canton before acquiring the status of a Swiss national.

<sup>24</sup> For an argument in this sense, see André BERTEN, «Identité Européenne, Une ou Multiple?», in Jacques LENOBLE and Nicole DEWANDRE (eds.), *L'Europe au soir du siècle: Identité et Démocratie* (Paris: Esprit, 1992).

citizens of the country in which they reside who do not even bother to attempt to do so<sup>25</sup>.

The consequentiality of developing European citizenship is much more problematic. The symbolic trappings are almost all there: a capital city, a flag, an anthem, a symphony orchestra, a passport and, eventually, a driving license—but they do not bear the same meaning (and, in the last two cases, one has to pass through a national government to acquire them). Most of the TEU provisions concerning Euro-citizenship were not novel. They had already been «acquired» without much fanfare *via* the internal regulations of the EP or ECJ, or included in various treaties sponsored by the Council of Europe. Many of them are not even exclusive to EU membership, but apply to legally resident aliens and firms as well. Even if one were to assemble a list of all the rights that Euro-citizens have acquired since the EEC's founding in 1958—regardless of their source or substance—it might be difficult to convince most individuals that they had gained much that their respective national governments was not already providing.

For example, the much publicized «Four (better, Five) Freedoms» of the Single European Market: (1) freedom for the exchange of goods; (2) freedom for the movement of persons; (3) freedom of professional establishment; (4) freedom for the provision of services; and (5) freedom for the circulation of money and credit are also, by-and-large, available to outsiders—thanks to GATT and other multi- or bi-lateral arrangements. Some of the more recent «Euro-goodies» have been more selectively provided, namely, the grants and subsidies that are being distributed under such acronyms as BRIT, JESSI, ERASMUS, LINGUA, COMETT, etc. However, consequential these may be for the individual or firm that is privileged to receive them, they do not amount to very much in the aggregate. Ironically, agricultural subsidies which are the most lucrative and broadly distributed EEC/EC/EU pay-off directly to its citizens have only succeeded in creating a deeply resentful group that seems to feel no special affection for its supra-national benefactor!

What is certainly more important in the long run are the procedural/legal guarantees that Euro-citizens enjoy concerning equal treatment of

---

<sup>25</sup> I know of no hard and firm data on this subject, time-series or cross-sectional, and would appreciate anyone's calling my attention to where I could find them. My impression, based on the places I have lived in recent years, is that the proportion of denizens has tended to increase, but I would be the first to admit that this is hardly a representative sample. NB that a rival explanation for this (unproven) fact might be that more and more of the foreigners resident in advanced industrial societies believe that they will eventually return (or be allowed to return) to their country of origin.

women and part-time workers, better consumer and environmental protection, emergency medical care and legal help when traveling within the Union, fair competitive practices between firms, uniform conditions for company formation, minimal health and safety standards, and protection against foreign (read, American) subversion of their cultures. No matter how extensive these rights and protections are or how much they accumulate in the directives approved by the Council, the regulations of the Commission and the decisions of the ECJ, these aspects of «market membership» have only an indirect impact upon the quality of «political citizenship.»

### Individual

As I noted above, democratic theory seems unequivocal on this issue: citizens must be individual human beings. Only an adult person capable of ethical reasoning and independent action can be expected to fulfil his or her rights and obligations. This theoretical presumption clashes with the obvious empirical fact that the relation between individual citizens and public authorities has become increasingly **organized** and **intermediated**. Participation may be individual, but effective access to decision-makers depends on organizations. Communication among citizens passes increasingly through the parties, associations and movements of which they are members or followers. Moreover, these organizations are not (and can not be) democratically constituted. They invariably introduce interests of their own, significant distortions of citizen preference, into the political process and they can pursue their objectives in multiple sites and over long time periods. It does not seem an exaggeration to suggest that these intermediaries have tended to displace (if not supplant) the efforts of individuals and traditional collectivities. In short, organizations have become the predominant and effective citizens of national democratic polities.

Moreover, these associations and movements have already acquired «quasi-citizenship» rights at the national level. Actually, it would be more accurate to say that they have taken certain liberties with the political process because, instead of commonly defined and equally accessible rights, they have succeeded in influencing authorities on a piecemeal basis —class by class, sector by sector, profession by profession. Many have been formally recognized by national policy-makers, sometimes as monopolistic organizations, and accorded regular access to their deliberations with a presumptive right to be consulted on all issues in their respective domains before binding decisions are taken<sup>26</sup>. Some have even

---

<sup>26</sup> *Vernemhlassungsverfahren* is the untranslatable Swiss term for this.

received the equivalent of welfare entitlements: to financial subsidies, goods in kind, state-mandated obligatory dues, off-loaded public services, etc. All that is missing from this tale of gradual and uneven accumulation of organizationally privileged access is a general and systematic practice of equalizing access to these rights and obligations for all organized interests.

To the extent that size and complexity are key factors in enhancing the relative importance of organizational over individual citizens, there is every reason to expect that they will be even more influential at the level of the emerging Euro-polity. The Commission seems to have recognized this from the very beginning when it deliberately encouraged and financed the formation of European-level associations<sup>27</sup>. It also established a procedure for recognizing their special Euro-status which implied privileged access to its deliberations, even if recognition was not always limited to only one organization per category. Each of its Directorates-General soon surrounded itself with a vast number of standing, advisory and management committees, most of which were based on functional rather than territorial principles of representation<sup>28</sup>. Apparently, in the early stages, the Commission attempted to confine lobbying to interactions with certified Euro-level associations, but this practice was subsequently relaxed to permit an increasing volume of direct contacts with national interest representatives<sup>29</sup>.

This structure of advisory committees and expert groups has mushroomed over the subsequent years. The Commission itself has never employed very many officials<sup>30</sup>, and has depended heavily on *comitologie*,

---

<sup>27</sup> For example, Sicco Mansholt seems to have played a major role in the founding of the peak association of European farmers, COPA. Leon LINDBERG and Stuart SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1970), p. 173. Other Commission officials helped found BEUC for consumers, according to Dusan SIDJANSKI and Ural AYERBERK, «Le Nouveau Visage des Groupes d'Interet Communautaires», *Revue d'Integration Europeenne* (1987), p. 180. In the extreme case of EUROFER, the EC deliberately sponsored the creation of a regional cartel. See Alan BUTT PHILIP, «Pressure Groups in the European Community», *UACES Occasional Papers*, No. 2 (1985), p. 45.

<sup>28</sup> Although it should be stressed that access to these committees is not restricted to functional interest representatives. Many involve designated «experts» in the processes of decision-making and implementation, although these may often be difficult to distinguish from interest spokespersons. For a description of 46 of these consultative bodies, see ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Community Advisory Committees for the Representation of Socio-Economic Interests* (Farnborough: Saxon, 1980).

<sup>29</sup> See, in addition to SIDJANSKI and AYERBECK, *op. cit.*, FN 30, James A. CAPORASO, *The Structure and Function of European Integration* (Pacific Palisades: Goodyear, 1974), pp. 23-52.

<sup>30</sup> Current estimates suggest approximately 17,000 which include a very large number of interpreters and other staff personnel. Exercising policy functions, there is probably no more than 1,500 true Eurocrats, although it should be observed that they are supplemented by an even larger number of national civil servants and interest association functionaries who are

i.e. consultation with interest representatives, national government employees and experts for both drafting its directives and monitoring compliance with them. Interest representatives are well-remunerated for attending these meetings and these payments could even be interpreted as a conscious subsidy for the development of an «appropriately structured» system of interest intermediation.

Despite these consistent efforts at promoting Euro-associations, the officials in Brussels have not been successful in establishing viable Euro-corporatist arrangements, except on a less visible and consequential sectoral («meso-corporatist») basis<sup>31</sup>. As one well-informed observer has put it: «Bruxelles is getting closer to Washington than to Bonn, Paris or London.»<sup>32</sup> If so, the implications for the future of the Euro-polity and its legitimacy could be quite substantial. At least on the continent, it has long been recognized that formally organized and officially recognized interest intermediaries played a key role in screening and diverting group preferences into broader class and sectoral channels and in subsequently governing the behavior of their members. These organizations permitted, even encouraged, a mode of economic production and a distribution of social benefits that was distinctive. «Organized Capitalism» was the label sometimes affixed to the more extreme national versions of this, and there was every expectation that something like it would become the hallmark of supranational integration.

Instead, there is growing evidence of «disorganized capitalism» at the Community level without the elements of official recognition, assured access, hierarchy and monopoly<sup>33</sup>. In such a disjointed and competitive setting, Euro-associations are not necessarily privileged interlocutors, and higher-order peak associations may not be preferred over more specialized ones. They must compete for influence with a wide variety of other units: national states, para-state corporations, sub-national governments, large private firms, and even lobbyists and lawyers intervening on behalf of individual clients. The policy outcomes become less predictable; majorities become more difficult to mobilize. The power of public coercion is blunted, but so is the capacity of the state to overcome private exploitation. The most accurate *appellation* for this system of interest intermediation is **pluralism**.

---

seconded for various periods of time to Bruxelles. Also, the Commission contracts out for much of its research.

<sup>31</sup> See the articles by Schmitter & Streeck and Traxler & Schmitter in FN 20.

<sup>32</sup> Wyn GRANT, Talk on «Business Interests in a New Europe», Center for European Studies, Stanford University, 7 February 1990.

<sup>33</sup> Cf. Scott LASH and John URRY, *The End of Organized Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1987).



Moreover, in the emerging Euro-polity, this trend towards supra-national pluralism in both the structures of authority and the associations of interest has advanced unchecked by powerful mechanisms of territorial representation and electoral accountability —as they were previously at the national level. Whether this «Americanized» form of collective citizenship and influence-wielding will be regarded as legitimate —except by the British— is a matter for serious conjecture.

## Conclusion

If it ever comes about, Euro-citizenship seems likely to be an exaggerated version —even a *reductio ad absurdum*— of trends that have already been affecting the practice of citizenship within its national member states. It will do more to empower **associations** than **individuals** and it most certainly will not be a panacea for resolving the EU's democracy deficit and growing legitimacy problems —unless it is accompanied by substantial reforms in the way in which this secondary layer of territorial citizenship is incorporated within the decision-making institutions of the EU<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> These potential reforms are discussed in my book, *How to Democratize the Euro-polity and Why Bother?* (Latham, MD: Rowman & Littlefield, 2001).



# **Jurisprudencia**



# Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Carlos Gimeno Verdejo<sup>1</sup>

Administrador de la Comisión Europea-DG Comercio

María Isabel Rofes i Pujol<sup>2</sup>

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

## La sentencia *Unión de Pequeños Agricultores*<sup>3</sup>. Confirmación de las estrictas condiciones de admisibilidad de los recursos de anulación de disposiciones comunitarias

Mediante esta sentencia, el Tribunal de Justicia desestima un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal de Primera Instancia<sup>4</sup>, que había declarado inadmisibile un recurso por el que se solicitaba la anulación parcial de un Reglamento relativo a la organización común de mercados en el sector de las materias grasas, incluido el mercado del aceite de oliva<sup>5</sup>. Al hacerlo, va a reafirmar su jurisprudencia relativa a las condiciones de acceso de los particulares al juez comunitario que el Tribunal de Primera Instancia había aplicado en el caso concreto.

Por su carácter confirmatorio, la sentencia del Tribunal no presenta novedad alguna. El interés de la misma radica, sin embargo, en el contexto en que fue dictada. En efecto, por un lado, en sus conclusiones presentadas el 21 de marzo de 2002, el Abogado General Sr. Jacobs había sugerido al Tribunal de Justicia que revisase su jurisprudencia sobre el particular y que estimase el recurso de casación de la Unión de Pequeños Agricultores. Por otro lado, y sobre todo, el Tribunal de Primera Instancia, sin esperar la respuesta del Tribunal de Justicia a su Abogado General, se apartaba de dicha jurisprudencia en la sentencia *Jégo-Quééré*<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas por el autor son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

<sup>2</sup> Las opiniones expresadas por la autora son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

<sup>3</sup> Sentencia de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo* (C-50/00 P, Rec. p. I-0000).

<sup>4</sup> Sentencia de 23 de noviembre de 1999, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo* (T-173/98, Rec. p. II-3357).

<sup>5</sup> Reglamento (CE) n.º 1.638/98 del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DOCE L 210, p. 32).

<sup>6</sup> Sentencia de 3 de mayo de 2002, *Jégo-Quééré et Cie* (T-177/01, Rec. p. II-0000).

Según el artículo 173 del Tratado CE (artículo 230 CE), «toda persona física o jurídica podrá interponer [...] recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afectan directa e individualmente». Según reiterada jurisprudencia<sup>7</sup>, un particular sólo puede impugnar un acto de alcance general si dicho acto le afecta debido a ciertas cualidades que le son propias o a una situación de hecho que lo caracteriza en relación con cualesquiera otras personas. A falta de este requisito, ninguna persona física o jurídica está legitimada para interponer un recurso de anulación contra un reglamento.

A la hora de proponer una revisión jurisprudencial que acogiera una interpretación amplia del concepto de persona individualmente afectada, **el Abogado General** recordaba que la jurisprudencia sobre la legitimación de los particulares para interponer recurso ante el Tribunal de Justicia (en la actualidad ante el Tribunal de Primera Instancia) ha dado lugar, a lo largo de los años, a gran cantidad de comentarios, muchos de ellos muy críticos<sup>8</sup>. Señalaba en particular que «la admisibilidad limitada de los recursos interpuestos por los particulares es considerada ampliamente

---

<sup>7</sup> Véase al respecto el comentario al artículo 230 CE (ex-artículo 173 del Tratado CE) de ROSEREN, P. en *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, Dalloz, Bâle 2000, pp. 1662 y s.

<sup>8</sup> Mencionaba, en particular, trabajos publicados por juristas que habían sido miembros en un determinado momento del Tribunal de Justicia: SCHOCKWEILER, F.: «L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire», *Journal des tribunaux, Droit européen*, n.º 25, 1996, pp. 1 y ss.; MOITINHO DE ALMEIDA, J.: «Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression ... individuellement», *Festschrift für Ulrich Everling*, vol. I (1995), pp. 849 y ss.; MANCINI, G.: «The role of the supreme courts at the national and international level: a case study of the Court of Justice of the European Communities», *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level*, P. YESSIOUS-FALTSI (ed.), 1998, pp. 421 y ss.; LENAERTS, K.: «The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?», *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II (1998), pp. 591 y ss.; SAGGIO, A.: «Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all' Art. 173, quarto comma, del Trattato CE», *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, vol. II (1998), pp. 879 y ss.; y JACOBS, F.: «Access to justice as a fundamental right in European Law», *Mélanges en hommage à Fernand Shockweiler* (1999), p. 197.

Citaba además las opiniones favorables a una ampliación de las posibilidades de recurso de los particulares expuestas en las conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn en el asunto en el que recayó la sentencia de 10 de junio de 1982, Lord Bethell/Comisión (246/81, Rec. pp. 2277 y ss.); del Abogado general Sr. Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia de 16 de mayo de 1991, Extramet Industrie/Consejo (C-358/89, Rec. p. I-2501), y en el asunto en el que recayó la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833); y en las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto en el que recayó la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo y otros/Comisión (C-142/95 P, Rec. p. I-6669).

como uno de los aspectos menos satisfactorios del ordenamiento jurídico comunitario» y que las críticas se extendían igualmente a la complejidad y la aparente incoherencia que se ha derivado de los intentos del Tribunal de Justicia de permitir el acceso de los particulares al juez comunitario en los casos en que el enfoque tradicional habría conducido a una «denegación de justicia» manifiesta.

Como motivos para sustentar su propuesta de revisión, citaba, resumiéndolos, los siguientes:

«1. La hipótesis fundamental del Tribunal de Justicia de que la posibilidad de que un particular inste el sometimiento de una cuestión prejudicial proporciona una tutela judicial plena y efectiva frente a los actos generales suscita importantes objeciones:

- en el procedimiento prejudicial el demandante no tiene derecho a decidir si procede plantear una cuestión prejudicial, ni qué actos se someten al control del Tribunal de Justicia o qué motivos de invalidez se plantean, y carece, por lo tanto, de acceso al Tribunal de Justicia; por otra parte, el órgano jurisdiccional nacional no puede, por sí solo, declarar la invalidez del acto general impugnado;
- puede existir una denegación de justicia en los casos en que resulta difícil o imposible para un demandante impugnar un acto general de manera indirecta (por ejemplo, cuando no existen medidas de ejecución impugnables o cuando el demandante deba infringir el Derecho para poder impugnar las sanciones derivadas de tal infracción);
- la seguridad jurídica aboga por permitir que un acto general sea controlado lo antes posible y no únicamente después de que se hayan adoptado medidas de ejecución;
- las impugnaciones indirectas de actos generales mediante cuestiones prejudiciales de validez con arreglo al artículo 234 CE presentan una serie de inconvenientes procesales en comparación con los recursos directos ante el Tribunal de Primera Instancia al amparo del artículo 230 CE por lo que se refiere, por ejemplo, a la participación de la institución o de las instituciones que han adoptado el acto, a los retrasos y costes generados, a la adopción de medidas provisionales o a las posibilidades de intervención de terceros.

2. Estas objeciones no pueden paliarse atribuyendo legitimación con carácter excepcional en aquellos casos en que un demandante carezca, con arreglo al Derecho nacional, de la posibilidad de instar el sometimiento de una cuestión prejudicial sobre la validez del acto controvertido. Tal enfoque:

- no puede apoyarse en el tenor literal del Tratado;
- obligaría inevitablemente al Juez comunitario a interpretar y aplicar normas de Derecho nacional, una misión para la que no está bien preparado y para la que ni siquiera es competente;

- conduciría a una desigualdad entre los operadores de los distintos Estados miembros y a una consiguiente pérdida de seguridad jurídica.

3. Tales objeciones tampoco pueden paliarse sentando la obligación de que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros prevean la posibilidad de cuestionar la validez de los actos comunitarios generales. Tal enfoque:

- dejaría sin resolver la mayoría de los problemas que plantea la situación actual, tales como la inexistencia de un recurso como derecho propio, los retrasos y costes innecesarios para el demandante o la adopción de medidas provisionales;
- sería difícil de controlar y hacer cumplir, y
- supondría una importante interferencia en la autonomía procesal nacional.

4. La única solución satisfactoria es, por tanto, reconocer que un demandante resulta individualmente afectado por un acto comunitario cuando dicho acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial. Esta solución presenta las siguientes ventajas:

- resuelve todos los problemas expuestos más arriba: se atribuye a los demandantes un verdadero derecho de acceso directo a un órgano jurisdiccional que puede satisfacer sus pretensiones, se evitan los casos de una posible denegación de justicia y se mejora la tutela judicial de distintas maneras;
- también elimina la anomalía que existe con arreglo a la jurisprudencia actual, consistente en que cuanto mayor sea el número de personas afectadas, menores serán las probabilidades de poder acceder a un control jurisdiccional efectivo;
- las cada vez más complejas e imprevisibles normas sobre legitimación quedan sustituidas por un criterio mucho más simple que haría que los asuntos ante el Juez comunitario se centraran en las cuestiones de fondo en lugar de las cuestiones puramente formales de admisibilidad;
- esta nueva interpretación es acorde con la tendencia general de la jurisprudencia de ampliar el ámbito de la tutela judicial en respuesta al incremento de las competencias de las instituciones comunitarias.

5. Las objeciones a la ampliación de la legitimación no son convincentes. En particular:

- el tenor literal del artículo 230 CE no la impide;
- el hecho de sustraer actos potencialmente ilegales al control judicial no puede justificarse por motivos de eficacia legislativa o administrativa: la protección del proceso normativo debe efectuarse mediante criterios sustantivos de control adecuados;



- los temores de una sobrecarga del Tribunal de Primera Instancia parecen exagerados, dado que el plazo establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto, junto con el requisito de que la persona resulte directamente afectada, evitarán un incremento insuperable del volumen de asuntos; existen medios procesales para hacer frente a un aumento más limitado del número de asuntos.

6. La principal objeción puede consistir en que la jurisprudencia ha sido constante durante muchos años. Existen, sin embargo, una serie de razones que mueven a considerar que ha llegado el momento de modificarla. En particular:

- la jurisprudencia no es estable en muchos casos límites y, por otra parte, se ha flexibilizado en los últimos años, de modo que los pronunciamientos sobre la admisibilidad se han vuelto cada vez más complejos e imprevisibles;
- la jurisprudencia se aparta cada vez más de la evolución en un sentido más permisivo de los Derechos de los Estados miembros;
- la creación del Tribunal de Primera Instancia y la progresiva transferencia a dicho órgano jurisdiccional de la competencia para conocer de todos los recursos interpuestos por los particulares hacen que resulte cada vez más apropiado ampliar la legitimación de los particulares para impugnar actos generales;
- la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de tutela judicial efectiva ante los órganos jurisdiccionales nacionales hace cada vez más difícil justificar las estrictas restricciones a la legitimación ante el Juez comunitario.»

Por todos estos motivos, estimaba el Abogado General que un particular debería considerarse como individualmente afectado por un acto comunitario en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, cuando, debido a sus circunstancias particulares, el acto lesiona o puede lesionar sus intereses de manera sustancial.

Apoyándose en las conclusiones del Abogado General, **el Tribunal de Primera Instancia, en su sentencia Jégo-Quéré**, relativo a un recurso de anulación presentado por una sociedad pesquera contra un Reglamento comunitario por el que se prohibía el uso de ciertas redes de deriva<sup>9</sup>, se aparta de la jurisprudencia constante del Tribunal de justicia, cuya aplicación habría conducido a declarar el recurso inadmisibles por cuanto las disposiciones del Reglamento afectaban por igual a todos los pesca-

---

<sup>9</sup> Reglamento (CE) n. 1162/2001 de la Comisión, de 14 de junio de 2001, por el que se establecen medidas encaminadas a la recuperación de la población de merluza en las subzonas CIEM III, IV, V, VI y VII y en las divisiones CIEM VIII a, b, d, e y las condiciones correspondientes para el control de las actividades de los buques pesqueros (*DOCE* L 159, p. 4).

dores presentes en el mar de Irlanda y no individualmente a la sociedad recurrente.

El Tribunal de Primera Instancia, tras indicar cuáles serían las consecuencias de la aplicación de dicha jurisprudencia, observa que ésta priva a muchos particulares de la posibilidad de solicitar la anulación de disposiciones de alcance general que afectan directamente a su situación jurídica, y estima, al respecto, que las demás vías jurisdiccionales posibles no se adaptan al objetivo de que se declare la ilegalidad de un acto comunitario. En efecto, consideraba el Tribunal de Primera Instancia, «es inaceptable que, en un caso en el que no existen medidas de ejecución internas en las que fundar una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, el particular se vea obligado a infringir a sabiendas las disposiciones comunitarias para acceder al órgano jurisdiccional y, en su caso, conseguir que se plantee una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de las CE». En cuanto al recurso de indemnización, que tiene por objeto la reparación de los daños causados por la Comunidad, el Tribunal de Primera Instancia considera que éste no sitúa, dados los requisitos que deben cumplirse, al órgano jurisdiccional comunitario en situación de ejercer, en toda su dimensión, el control de legalidad que tiene por misión realizar.

El Tribunal de Primera Instancia recuerda a renglón seguido que según el Tribunal de Justicia de las CE, el acceso al órgano jurisdiccional es uno de los elementos constitutivos de una comunidad de Derecho garantizado en el ordenamiento jurídico basado en el Tratado CE ya que éste ha establecido un sistema completo de recursos y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Teniendo en cuenta el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional competente, que el Tribunal de Justicia basa en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y que ha sido reafirmado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza, el Tribunal de Primera Instancia concluye que, para garantizar la tutela judicial efectiva de los particulares, debe considerarse que una persona física o jurídica resulta individualmente afectada por una disposición comunitaria de alcance general que le afecta directamente, si la disposición en cuestión afecta, actual e indudablemente, a su situación jurídica limitando sus derechos o imponiéndole obligaciones. Y observa al respecto que el número y la situación de otras personas a las que la disposición también afecta o puede afectar carecen de pertinencia a este respecto.

Aplicando esta nueva interpretación al caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia observaba que la Sociedad Jégo-Quére había resultado directa e individualmente afectada por las disposiciones impugnadas, puesto que éstas le imponían la obligación de utilizar en sus actividades pesqueras redes con una dimensión de malla determinada, y en consecuencia, procedía a desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y ordenar la continuación del procedimiento.

La sentencia Jégo-Quére no pasó desapercibida en los medios jurídicos y políticos. Según se ha señalado<sup>10</sup>, la sentencia se dictó en el marco de una audiencia no prevista en el calendario del Tribunal y fijada con máxima discreción para un viernes, día en el que habitualmente no hay audiencias. Apenas dictada, el Tribunal publicaba un comunicado de prensa en el que se mostraba preocupado por una mejor protección de los derechos de los ciudadanos y de las empresas. Entre los numerosos comentarios que la sentencia suscitó, se mencionaba que el Tribunal había recurrido a un modo de actuar nada habitual, al utilizar las conclusiones de un Abogado General en un asunto sobre el que el Tribunal de Justicia todavía no se había pronunciado. También se señalaba que el Tribunal se presentaba así como defensor del ciudadano con el fin de ubicarse en el marco de las maniobras que tienen lugar dentro de la Convención sobre el Futuro de Europa, recordando que tenía competencias, que quería mantenerlas y que tenía una necesidad urgente de jueces y de personal suplementario.

Cualesquiera hayan sido las intenciones del Tribunal de Primera Instancia, **el Tribunal de Justicia** no tardó en ponerle freno. En la sentencia Unión de Pequeños Agricultores, no sin subrayar que la Comunidad Europea es una comunidad de Derecho y que, por consiguiente, los particulares deben poder disfrutar de una tutela judicial efectiva, recuerda que el Tratado ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de las instituciones, de la que es garante el juez comunitario. En dicho sistema, precisa el Tribunal, las personas físicas o jurídicas que, debido a los requisitos de admisibilidad establecidos, no puedan impugnar directamente actos comunitarios de alcance general, pueden invocar la invalidez de tales actos por dos vías: bien ante el juez comunitario, de manera incidental, en el marco de un recurso dirigido contra la medida comunitaria adoptada en aplicación del acto de que se trate<sup>11</sup>; bien ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que, al no ser competentes para declarar por

---

<sup>10</sup> Véase *Agence Europe* n.º 8.209 de 11 de mayo de 2002.

<sup>11</sup> Artículo 241 CE.

sí mismos la invalidez de tales actos, pueden solicitar un pronunciamiento del Tribunal de Justicia por medio de la cuestión prejudicial.

El Tribunal de Justicia no admite que pueda interponerse un recurso directo de anulación ante el juez comunitario cuando se haya puesto de manifiesto que las normas procesales nacionales no autorizan al particular a interponer un recurso que le permita cuestionar la validez del acto comunitario impugnado, ya que ello conduciría al juez comunitario a interpretar el Derecho procesal nacional. Por otra parte, si bien la interpretación del concepto de «persona individualmente afectada» implica que, por razones de tutela judicial efectiva, se tengan en cuenta las distintas circunstancias que pueden individualizar a un demandante, tal interpretación no puede conducir a ignorar este requisito, expresamente previsto en el Tratado, ya que en tal caso el juez comunitario se extralimitaría en sus competencias. Sólo los Estados miembros son competentes para modificar, con arreglo al procedimiento de revisión del Tratado, el sistema de control de la legalidad de los actos comunitarios de alcance general.

El Tribunal de Justicia no sigue por tanto ni a su Abogado general ni al Tribunal de Primera Instancia en su tentativa de ampliar las condiciones de acceso de los particulares al juez comunitario. El Tribunal de primera Instancia no ha tardado en atenerse a las consecuencias de la sentencia Unión de Pequeños Agricultores ya en el marco de un asunto diferente: en un auto de 8 de agosto de 2003 aplica de nuevo la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia allí confirmada. Por lo que respecta a la sentencia Jégo-Quéré, competará al tribunal de Justicia anularla en el marco del recurso de casación presentado contra la misma por la Comisión. En efecto, ésta no tardó en presentar dicho recurso con el fin de evitar el riesgo de que dicha sentencia se convirtiese en definitiva ante la posibilidad, después confirmada, de que la sentencia definitiva en Unión de Pequeños Agricultores fuera divergente<sup>12</sup>.

La ampliación de las condiciones de acceso de los particulares ante el juez comunitario para impugnar disposiciones comunitarias de carácter general deberá pues esperar a una próxima revisión del Tratado. Al respecto cabe observar que una recomendación en tal sentido está sobre la mesa de la Convención sobre el Futuro de la Unión Europea<sup>13</sup>, por lo que quedamos a la expectativa de lo que ésta y la subsiguiente conferencia intergubernamental decidan.

(CGV)

---

<sup>12</sup> Véase *Agence Europe* n.º 8.246 de 3 de julio de 2002.

<sup>13</sup> Véase *Agence Europe* n.º 8.380 de 17 de enero de 2003.

## **Las sentencias sobre los acuerdos de «cielo abierto»<sup>14</sup>. Reconocimiento de la competencia comunitaria para la negociación de acuerdos relativos a servicios de transporte aéreo**

En estas sentencias, el Tribunal de Justicia estima parcialmente ocho recursos de incumplimiento presentados por la Comisión contra varios Estados miembros, condenándolos por haber celebrado y aplicado acuerdos relativos a los servicios aéreos con los Estados Unidos de América en violación de los artículos 5 y 52 del Tratado CE (artículos 10 y 43 CE) y de los Reglamentos 2.409/92<sup>15</sup>, 2.299/89<sup>16</sup> y 3.089/93<sup>17</sup>.

En todos sus recursos, la Comisión reprochaba a los Estados firmantes de dichos acuerdos «de cielo abierto» una violación de las disposiciones comunitarias en materia de libertad de establecimiento. Siete de los recursos (todos salvo el presentado contra el Reino Unido) se fundaban además en una violación de la competencia externa exclusiva de la Comunidad, que la Comisión apoyaba en la dimensión externa de la reglamentación comunitaria sobre servicios de transporte aéreo en su conjunto.

Por lo que se refiere al contexto normativo de los recursos, conviene observar que el Tratado CE contiene disposiciones especiales relativas al sector del transporte, que atribuyen competencias específicas al Consejo, que le permitieron adoptar tres «paquetes» normativos (en 1987, 1990 y 1992), destinados a garantizar la libre prestación de servicios de transporte aéreo comunitario y la libre competencia en la Comunidad. El paquete adoptado en 1992 contiene tres Reglamentos relativos:

- a la concesión por parte de los Estados miembros de licencias de explotación relativas a las compañías aéreas establecidas en la Comunidad (Reglamento 2407/92<sup>18</sup>);

---

<sup>14</sup> Sentencias de 5 de noviembre de 2002, Comisión/Reino Unido (C-466/98, Rec. p. I-0000), Comisión/Dinamarca (C-467/98, Rec. p. I-0000), Comisión/Suecia (C-468/98, Rec. p. I-0000), Comisión/Finlandia (C-469/98, Rec. p. I-0000), Comisión/Bélgica (C-471/98, Rec. p. I-0000), Comisión/Luxemburgo (C-472/98, Rec. p. I-0000), Comisión/Austria (C-475/98, Rec. p. I-0000) y Comisión/Alemania (C-476/98, Rec. p. I-0000).

<sup>15</sup> Reglamento (CEE) n.º 2.409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos (*DOCE* L 240, p. 15).

<sup>16</sup> Reglamento (CEE) n.º 2.289/89 del Consejo, de 24 de julio de 1989, por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (*DOCE* L 220, p. 1).

<sup>17</sup> Reglamento (CEE) n.º 3.089/93 del Consejo, de 29 de octubre de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n.º 2.299/89 por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (*DOCE* L 278, p. 1).

<sup>18</sup> Reglamento (CEE) n.º 2.407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas (*DOCE* L 240, p. 1).

- al acceso de las compañías aéreas comunitarias a las rutas aéreas intracomunitarias (Reglamento 2408/92<sup>19</sup>); y
- al establecimiento de tarifas aéreas en rutas intracomunitarias (Reglamento 2409/92).

Dicho paquete lo completan, en particular, otros dos Reglamentos de 1989 y 1993 relativos:

- a los sistemas informatizados de reserva (Reglamento 2299/89, modificado por el reglamento 3089/93);
- a la asignación de franjas horarias (Reglamento 95/93<sup>20</sup>).

Por lo que se refiere al contexto fáctico, procede señalar que desde el principio de los años noventa la Comisión había intentado en varias ocasiones que el Consejo la autorizase para negociar con las autoridades americanas un acuerdo en materia de transporte aéreo, con el fin de sustituir los convenios bilaterales anteriormente celebrados con algunos Estados europeos que en aquel momento no eran miembros de la Comunidad. El Consejo finalmente confirmó a la Comisión un mandato restringido para que negociara con los Estados Unidos, que no ha dado lugar a la celebración de un acuerdo entre la Comunidad y los Estados Unidos. No obstante, los Estados Unidos celebraron, desde 1995, acuerdos bilaterales del tipo «de cielo abierto» con cierto número de Estados miembros, con el fin de facilitar, en particular, el libre acceso a todas las rutas, la concesión de derechos ilimitados de ruta y de tráfico, la fijación de precios según un sistema llamado «de doble desaprobación» y la posibilidad de realizar vuelos de código compartido.

En lo relativo a la **infracción del derecho de establecimiento**, el Tribunal de Justicia va a afirmar la aplicabilidad del artículo 52 del Tratado CE en materia de transporte aéreo<sup>21</sup> y a considerar que los acuerdos bila-

---

<sup>19</sup> Reglamento (CEE) n.º 2.408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (*DOCE* L 240, p. 8).

<sup>20</sup> Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios (*DOCE* L 14, p. 1).

<sup>21</sup> Al respecto, el Tribunal señala lo siguiente: «Mientras que el artículo 61 del Tratado excluye la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios a los servicios de transporte, que se rigen por las disposiciones del Título relativo a los transportes, ningún artículo del Tratado excluye la aplicación a los transportes de las disposiciones de éste relativas a la libertad de establecimiento». Y añade que «la aplicación del artículo 52 del Tratado en un caso concreto no depende de que se determine si la Comunidad ha legislado en el ámbito objeto de la actividad ejercida, sino de si la situación considerada se rige por el Derecho comunitario. Aunque una materia sea competencia de los Estados miembros, no es menos cierto que estos últimos deben ejercer dicha competencia respetando el derecho comunitario».

terales celebrados por el Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Austria y Alemania contravienen dicha disposición comunitaria al permitir a los Estados Unidos denegar los derechos de tráfico en su propio espacio aéreo a compañías aéreas que hayan sido designadas por el Estado miembro que es parte de un acuerdo, si una parte sustancial de la propiedad y el control efectivo de la compañía no pertenecen a este Estado miembro o a nacionales del mismo (cláusula relativa a la propiedad y al control de las compañías aéreas). Según el Tribunal, se trata de una discriminación que impide a las compañías aéreas de los demás Estados miembros tener derecho al trato nacional en el Estado miembro de acogida, prohibida por las normas comunitarias relativas al derecho de establecimiento. Por lo demás, dicha cláusula no puede justificarse por motivos de orden o de seguridad pública, dado que no existe ninguna relación directa entre una amenaza de este tipo y la discriminación generalizada de las compañías aéreas comunitarias.

A la hora de dilucidar si se había producido una **invasión de la competencia externa de la Comunidad**, el Tribunal de Justicia va a aplicar su jurisprudencia sobre las competencias implícitas<sup>22</sup>, tras haber constatado que no existe una competencia comunitaria externa expresa en materia de transporte aéreo, ya que el artículo 84, apartado 2, del Tratado se limita a prever una facultad de actuación de la Comunidad, supeditada a una decisión previa del Consejo.

En primer lugar, el Tribunal examina si la competencia para obligar a la Comunidad frente a terceros países puede desprenderse de manera implícita de las disposiciones del Tratado que establecen la competencia interna, por ser necesaria la participación de la Comunidad en el acuerdo internacional para la consecución de uno de los objetivos de la Comunidad<sup>23</sup>. La respuesta que da es negativa, puesto que en el caso de autos no se da una situación en la que la celebración del acuerdo internacional sea necesaria para realizar objetivos del Tratado que no puedan alcanzarse mediante el establecimiento de normas autónomas<sup>24</sup>. Al respecto, el Tribunal observa que en el Tratado no hay ninguna disposición que impida a las instituciones organizar, dentro de las normas comunes que adopten, acciones concertadas frente a los Estados Unidos de América ni determi-

---

<sup>22</sup> Véase al respecto el comentario al artículo 133 CE (ex-artículo 113 del Tratado CE) de DE BROCA, H. en *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, Dalloz, Bâle 2000, pp. 1106 y s. Véase asimismo OTT, A.: «Thirty years of case-law by the ECJ on International Law: a pragmatic approach towards integration», *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, V. KRONENBERGER (ed.), 2001, pp. 95 et ss.

<sup>23</sup> Aplicación del dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977 (Rec. p. 741).

<sup>24</sup> Aplicación del dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994 (Rec. p. I-5267).

nar las actitudes que los Estados miembros deben adoptar frente al exterior, con el fin de paliar las discriminaciones o las distorsiones de la competencia que podrían resultar de la aplicación de las obligaciones contraídas por determinados Estados miembros con los Estados Unidos de América en el marco de acuerdos denominados «de cielo abierto». Y añade que el Consejo pudo adoptar en 1992 el «tercer paquete» sin que en aquel momento se considerase necesario recurrir para ello a la celebración de un acuerdo entre la Comunidad y los Estados Unidos de América en materia de transporte aéreo.

Seguidamente, el Tribunal de Justicia examina si la Comunidad puede invocar una competencia externa en la materia con arreglo a la doctrina AETC<sup>25</sup>. Al respecto destaca y recuerda que cada vez que la Comunidad establece normas comunes, los Estados miembros ya no tienen la facultad de contraer obligaciones con países terceros si tales obligaciones afectan a dichas normas o alteran su alcance y que, a medida que se establecen estas normas comunes, sólo la Comunidad puede asumir y ejecutar, con efecto para todo el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, los compromisos contraídos frente a terceros. El Tribunal subraya que dicho análisis es igualmente válido para aquellos casos como el de autos en los que el Consejo está facultado para adoptar en un determinado sector disposiciones que alcancen a la faceta externa del mismo. El razonamiento que utiliza el juez comunitario es el siguiente: «si los Estados miembros tuvieran la libertad de contraer obligaciones internacionales que afecten a las normas comunes adoptadas sobre la base del artículo 84, apartado 2, del Tratado, ello pondría en peligro la consecución del objetivo perseguido por estas normas y, por tanto, impediría a la Comunidad cumplir su tarea de defensa del interés común».

El Tribunal precisa que las condiciones de aplicación de la doctrina AETC se dan cuando las obligaciones internacionales están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas comunes o, al menos, dentro de un ámbito ya cubierto en gran medida por tales normas. En este supuesto, recuerda el Tribunal, los Estados miembros no pueden contraer obligaciones internacionales al margen de las instituciones comunes, aunque no exista ninguna contradicción entre éstas y las normas comunes<sup>26</sup>. Así pues, señala el Tribunal, «cuando la Comunidad ha incluido en sus actos legislativos internos cláusulas relativas al trato que ha de otorgarse a los nacionales de países terceros o ha conferido expresamente a sus instituciones competencia para negociar con los países terce-

---

<sup>25</sup> Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, Rec. p. 263).

<sup>26</sup> Véase el dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993 (Rec. p. I-1061).



ros, adquiere una competencia externa exclusiva en la medida cubierta por dichos actos», y «lo mismo sucede, aunque no exista una cláusula expresa que faculte a sus instituciones para negociar con países terceros, cuando la Comunidad haya llevado a cabo una armonización completa en un ámbito determinado, ya que las normas comunes así adoptadas podrían verse afectadas [...] si los Estados miembros conservaran libertad de negociación con los países terceros».

A efectos de derivar una competencia implícita en materia de transporte aéreo, el Tribunal de Justicia examina caso por caso el alcance de los Reglamentos invocados. Analiza, en primer lugar, el alcance de los Reglamentos relativos a la concesión por parte de los Estados miembros de licencias de explotación relativas a las compañías aéreas establecidas en la Comunidad y al acceso de las compañías aéreas comunitarias a las rutas aéreas intracomunitarias para observar que los acuerdos bilaterales no están comprendidos en un ámbito que ya esté cubierto por dichos Reglamentos, puesto que contienen normas destinadas a las compañías aéreas americanas. Por consiguiente, indica el Tribunal, tales Reglamentos no pueden ser fundamento de una competencia externa de la Comunidad.

Por el contrario, el Tribunal de Justicia considera que diversas disposiciones relativas al establecimiento de tarifas aéreas en rutas intracomunitarias, así como a los sistemas informatizados de reserva y a la asignación de franjas horarias que figuran en los demás Reglamentos mencionados, se aplican a las compañías aéreas de países terceros. Por consiguiente, la Comunidad dispone de una competencia externa exclusiva. Sin embargo, el Tribunal de Justicia destaca que la Comisión no ha acreditado que los acuerdos bilaterales de que se trata contengan compromisos en materia de franjas horarias.

La Comisión no tardó en reaccionar a las sentencias sobre los acuerdos de «cielo abierto» y el 19 de noviembre de 2002 adoptaba una comunicación sobre sus consecuencias<sup>27</sup>. Las conclusiones a las que llegaba eran las siguientes:

—«Las sentencias del Tribunal de Justicia de 5.11.2002 contra ocho Estados miembros en los asuntos denominados «de cielo abierto» no sólo repercuten en los ocho acuerdos específicos con los Estados Unidos sino también en los acuerdos bilaterales aéreos vigentes entre Estados miembros y otros terceros países y en cualquier negociación futura de temas bilaterales de servicios aéreos.

---

<sup>27</sup> Comunicación de la Comisión, de 19 de noviembre de 2002, sobre las consecuencias de las sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de noviembre de 2002 para la política de transporte aéreo-COM (2002) 649 final ([http://europa.eu.int/comm/transport/air/international/doc/2002\\_649\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/transport/air/international/doc/2002_649_en.pdf)).

- De conformidad con el artículo 10 del Tratado, los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad.
- Además, como falló el Tribunal en las sentencias de 5.11.2002, en el caso de una infracción derivada de un acuerdo internacional, se impide a los Estados miembros no sólo celebrar nuevos compromisos internacionales sino también mantenerlos en vigor.
- Estos hechos respaldan la formulación urgente de una política comunitaria de relaciones exteriores en el ámbito del transporte aéreo, que presentaría en cualquier caso ventajas políticas y económicas considerables. La Comisión presentará las propuestas necesarias para garantizar un seguimiento apropiado.
- Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Comisión ha solicitado a los ocho Gobiernos afectados directamente por las sentencias que activen las disposiciones de denuncia incluidas en sus acuerdos con los Estados Unidos de manera que puedan dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia en el plazo más breve posible.
- La Comisión también ha solicitado a los siete Estados miembros restantes que activen las disposiciones de denuncia incluidas en sus acuerdos con los Estados Unidos para que sus acuerdos puedan ajustarse al Derecho comunitario y evitar que se tengan que incoar otros procedimientos de infracción.
- Más en general, la Comisión ha solicitado a todos los Estados miembros que se abstengan de asumir compromisos internacionales de cualquier clase en el ámbito del transporte aéreo antes de aclarar su compatibilidad con el Derecho comunitario.
- Por último, como primer paso, la Comisión ha instado al Consejo de la Unión Europea a aprobar lo antes posible un mandato de negociación con miras a sustituir los acuerdos bilaterales vigentes con los Estados Unidos por un acuerdo comunitario.»

La reacción de la Comisión pone de relieve la gran importancia de las sentencias sobre los «acuerdos de cielo abierto» en la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de transporte aéreo. No obstante, si se extrapola el entramado fáctico y jurídico de las mismas a un marco general, no cabe sino observar las limitaciones a las que ha abocado el enfoque juricista y a la vez pragmático en materia de reparto de competencias externas entre Comunidad y Estados miembros. Tras haber sido incapaz de reconocer que la política comercial cubre el comercio de servicios así como las interrelaciones entre

comercio y propiedad intelectual, contratación pública y medio ambiente<sup>28</sup>, algo que es evidente en los ambientes económicos y políticos<sup>29</sup>, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha conducido a una situación que fomenta las luchas de poder entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, por cuanto diversas interpretaciones son posibles en cada caso concreto. El resultado, tal y como atesta el caso de autos, no deja de ser insatisfactorio, por cuanto los Estados miembros pueden concluir acuerdos ilegales y mantenerlos en vigor mientras duran los procesos de incumplimiento mientras a la vez se niega a la Comisión un mandato para concluir un acuerdo para el que la Comunidad es competente.

No es de extrañar pues que el Tratado de Niza, que ha entrado en vigor en febrero de 2003, haya intentado poner un poco orden en la delimitación de competencias externas de la Comunidad y de los Estados miembros<sup>30</sup>, modificando el artículo 133 CE. Las modificaciones son sin embargo alambicadas y no hacen sino reflejar la complejidad que representa la gestión de las relaciones externas entre Comunidad y Estados miembros. Habrá que esperar pues a ver si la Convención sobre el Futuro de Europa<sup>31</sup> delimita claramente las competencias de una y otros y si, al hacerlo, opta, tal y como se le ha sugerido, por confiar enteramente a la Comunidad las competencias externas en materia de comercio de servicios para que Europa pueda hablar con una sola voz en los foros comerciales internacionales<sup>32</sup>.

(CGV)

### **Un paso fundamental en la aplicación práctica de la ciudadanía europea y del derecho a residir en un Estado miembro cuya nacionalidad no se posee: sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baubast***<sup>33</sup>

Esta sentencia tiene su origen en las cuestiones prejudiciales planteadas por el Immigration Appeal Tribunal del Reino Unido con arreglo al artículo 234 CE. Dicho órgano jurisdiccional pedía la interpretación de

---

<sup>28</sup> Dictamen 1/94, anteriormente citado, y Dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001 (Rec. p. I-9713).

<sup>29</sup> Todas estas cuestiones son tratadas en el marco de la OMC así como en el de las negociaciones comerciales bilaterales y regionales. Véase <http://www.wto.org>

<sup>30</sup> Las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, como consecuencia del Tratado de Niza, han sido publicadas en el *DOCE* C 325 de 24 de diciembre de 2002.

<sup>31</sup> Véase <http://european-convention.eu.int>.

<sup>32</sup> Algunas propuestas irían aún más lejos y extenderían la competencia comunitaria a todas las relaciones internacionales.

<sup>33</sup> Asunto C-413/99, pendiente de publicación en la Recopilación.

los artículos 18 CE y 12 del Reglamento n.º 1.612/68 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad<sup>34</sup>. Las cuestiones se suscitaron en el marco de litigios en los que, por un lado, la familia Baumbast, constituida por el Sr. y la Sra. Baumbast y las Srtas. María Fernanda Sarmiento e Idanella Baumbast, y, por otro lado, la Sra. R, se enfrentaban al Secretary of State for the Home Department, con motivo de la denegación por parte de este último de permisos de residencia en el Reino Unido.

La Sra. Baumbast, de nacionalidad colombiana, se casó en el Reino Unido, en mayo de 1990, con el Sr. Baumbast, de nacionalidad alemana. Su familia está compuesta por dos hijas, la mayor, hija natural de la Sra. Baumbast, de nacionalidad colombiana y la menor, que tiene la doble nacionalidad alemana y colombiana. En junio de 1990 todos obtuvieron una tarjeta de residencia válida por cinco años. Entre 1990 y 1993, el Sr. Baumbast ejerció una actividad económica en el Reino Unido, al principio como trabajador por cuenta ajena y después como empresario. Tras la quiebra de su empresa realizó, a partir de 1993, diversos trabajos para sociedades alemanas que operaban en China y Lesoto, aunque siguió buscando periódicamente empleo en el Reino Unido. La familia poseía una vivienda en ese Estado y las hijas estaban escolarizadas en él. No percibían ninguna prestación social y estaban cubiertos por un seguro de enfermedad completo en Alemania, desplazándose a ese país si necesitaban cuidados médicos.

En mayo de 1995, el Sr. Baumbast y los miembros de su familia solicitaron un permiso de residencia por tiempo indefinido en el Reino Unido, que les fue denegado por el Secretary of State. Recurrieron la decisión ante el Immigration Adjudicator quien decidió, respecto al Sr. Baumbast, que no era un trabajador ni una persona que tuviera un derecho general de residencia contemplado en la Directiva 90/364<sup>35</sup>; respecto a las hijas, que sí disfrutaban de un derecho de residencia propio en virtud del artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68; y, respecto a la esposa, que tenía derecho a residir en el país mientras estuvieran en él las hijas. Según el Immigration Adjudicator, los derechos de la esposa se derivan de la obligación que dicha disposición impone a los Estados miembros, consistente en fomentar las iniciativas que permitan a los hijos cursar estudios en el Estado miembro de acogida en las mejores condiciones.

La decisión fue recurrida ante el Immigration Appeal Tribunal por el Sr. Baumbast por lo que respecta a su situación personal y por el Secretary of State en lo que se refiere a la Sra. Baumbast y a sus dos hijas.

---

<sup>34</sup> Reglamento (CEE) del Consejo, de 15 de octubre de 1968 (*DO* L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

<sup>35</sup> Directiva del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (*DO* L 180, p. 26).

La Sra. R, de nacionalidad estadounidense, tiene dos hijas de su primer matrimonio con un ciudadano francés, que poseen la doble nacionalidad. En 1990 se estableció en el Reino Unido como esposa de un nacional comunitario que disfruta de los derechos conferidos por el Tratado CE y fue autorizada a residir en ese Estado hasta octubre de 1995. Se divorció de su marido en septiembre de 1992, sin que las autoridades británicas adoptaran ninguna medida con respecto a su derecho de residencia. Según las condiciones aplicables al divorcio, las hijas debían permanecer con su madre en Inglaterra y en el País de Gales durante cinco años como mínimo a partir de la fecha del divorcio o durante cualquier otro período de tiempo decidido de común acuerdo entre las partes. Tras el divorcio, las hijas mantuvieron contactos regulares con su padre, que continúa residiendo y trabajando en el Reino Unido y que comparte con la madre la responsabilidad de su educación tanto en el aspecto afectivo como económico. La Sra. R adquirió una vivienda y creó una agencia de decoración interior y, en 1997, contrajo matrimonio en segundas nupcias con un nacional británico. En octubre de 1995, la Sra. R y sus dos hijas solicitaron un permiso de residencia por tiempo indefinido en el Reino Unido con arreglo al derecho nacional. En diciembre de 1996 se concedió el permiso a las hijas, por ser miembros de la familia de un trabajador migrante, pero se le denegó a la madre. En el recurso interpuesto ante el Immigration Adjudicator contra esta decisión se cuestionaba si se habían vulnerado los derechos de las hijas a ser educadas y a residir en el Reino Unido, así como el derecho a una vida de familia. El Immigration Adjudicator desestimó el recurso y la Sra. R recurrió ante el Immigration Appeal Tribunal.

Por considerar que estos dos litigios requerían la interpretación del artículo 18 CE y del Reglamento n.º 1.612/68, el Immigration Appeal Tribunal decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales.

En virtud del artículo 17 CE, es ciudadano de la Unión toda persona que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión es complementaria y no sustitutiva de la nacional. De acuerdo con el artículo 18 CE, todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado CE y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

El artículo 10 del Reglamento n.º 1.612/68 establece que, con independencia de su nacionalidad, tienen derecho a instalarse con el trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro, entre otros, su cónyuge y sus descendientes menores de 21 años o a su cargo. Con arreglo al artículo 11, cuando un nacional de

un Estado miembro ejerza en el territorio de otro Estado miembro una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, su cónyuge y los hijos menores de 21 años a su cargo, tienen derecho a acceder a cualquier actividad por cuenta ajena en todo el territorio de ese mismo Estado, incluso aunque no tengan la nacionalidad de un Estado miembro. El artículo 12 prevé que los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro serán admitidos en los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, si esos hijos residen en su territorio. Los Estados miembros deben fomentar las iniciativas que les permitan seguir los cursos en las mejores condiciones.

De acuerdo con el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/364, los Estados miembros conceden el derecho de residencia a los nacionales de la Unión que no dispongan de él en virtud de otras disposiciones del derecho comunitario, y a los miembros de su familia, siempre que tengan un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado de acogida y recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su estancia, en una carga para la asistencia social de ese país.

En la sentencia, el Tribunal de Justicia examinó, con carácter preliminar, si las cuestiones prejudiciales planteadas eran admisibles a la vista de que, una vez iniciado el procedimiento principal, tanto la Sra. Baumbast y sus dos hijas como la Sra. R habían obtenido permisos de residencia por tiempo indefinido en el Reino Unido, siendo el Sr. Baumbast el único que todavía carecía de él.

Aplicando su conocida jurisprudencia de acuerdo con la cual, el procedimiento previsto en el artículo 234 CE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, a través del cual el primero aporta a los segundos los elementos de interpretación del derecho comunitario que precisan para resolver los litigios de que conocen<sup>36</sup>, el Tribunal de Justicia confirmó que incumbe únicamente a los jueces nacionales que conocen del litigio y que deben asumir la responsabilidad de la resolución judicial que se va a emitir apreciar, en función de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder emitir su fallo como la pertinencia de las cuestiones que plantean. Cuando las cuestiones que remiten los jueces nacionales versan sobre la interpretación de una disposición de derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. En el marco del reparto de las funciones jurisdiccionales

---

<sup>36</sup> Sentencia de 8 de noviembre de 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. p. I-4003), apartados 18 y ss.

entre los jueces nacionales y el Tribunal, previsto en el artículo 234 CE, este último se pronuncia con carácter prejudicial sin que tenga en principio obligación de examinar las circunstancias que han llevado al juez a plantear las cuestiones ni en qué forma se propone aplicar la disposición de derecho comunitario cuya interpretación ha solicitado. La situación cambia únicamente cuando el procedimiento del artículo 234 CE ha sido utilizado de forma improcedente y se pretende, en realidad, llevar al Tribunal de Justicia a pronunciarse a falta de un verdadero litigio, o cuando es manifiesto que la disposición de derecho comunitario cuya interpretación se pide no puede aplicarse, ni directa ni indirectamente, a los hechos del procedimiento principal<sup>37</sup>.

El Tribunal de Justicia declaró la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales porque el permiso de residencia indefinido en el Reino Unido se había concedido a la mayoría de los solicitantes, en aplicación del derecho interno, antes de que el órgano jurisdiccional británico suspendiera el procedimiento para plantear dichas cuestiones, sin que hubieran quedado clarificados los derechos que la normativa comunitaria confiere a los particulares, y porque las cuestiones se habían suscitado en el marco de un verdadero litigio.

Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional británico quería saber si los hijos de un ciudadano de la Unión Europea, que se han instalado en un Estado miembro mientras su progenitor residía en él como trabajador migrante, tienen derecho a permanecer en su territorio para seguir cursos de enseñanza general, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68, cuando los padres se han divorciado entre tanto, cuando sólo uno de sus progenitores sea nacional comunitario y ya trabaje en el Estado de acogida o cuando los hijos no sean ciudadanos de la Unión.

El Tribunal examinó, en primer lugar, las circunstancias del Sr. Baumbast, nacional alemán que había trabajado por cuenta ajena y por cuenta propia en el Reino Unido durante varios años y que seguía residiendo en dicho país, aunque ya no trabajaba en él. Se trataba de saber si sus hijas podían continuar su escolaridad en el Reino Unido en virtud de las disposiciones del artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68.

De acuerdo con la jurisprudencia, el objetivo del Reglamento n.º 1.612/68, que es la libre circulación de los trabajadores, exige, para que ésta se garantice dentro del respeto a la libertad y a la dignidad, condiciones óptimas de integración de la familia del trabajador comunitario en el Estado miembro de acogida<sup>38</sup>. Para que pueda lograrse esa integración es indis-

---

<sup>37</sup> Sentencia de 17 de julio de 1997, Giloy (C-130/95, Rec. p. I-4291), apartado 22.

<sup>38</sup> Sentencia de 13 de noviembre de 1990, Di Leo (C-308/89, Rec. p. I-4185), apartado 13.

pensable que el hijo del trabajador tenga la posibilidad de comenzar su escolaridad y sus estudios en el Estado de acogida, con arreglo al artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68, y de concluirlos con éxito<sup>39</sup>. El Tribunal añadió que, en circunstancias como las que dieron origen al asunto Baumbast, impedir que el hijo de un ciudadano de la Unión continúe su escolaridad en el Estado miembro de acogida, denegándole un permiso de residencia, podría disuadir a dicho ciudadano de ejercitar los derechos de libre circulación previstos en el artículo 39 CE y crearía, por tanto, un obstáculo al ejercicio efectivo de la libertad garantizada por el Tratado CE.

En la sentencia *Echternach y Moritz*, el hijo del trabajador no podía, tras el regreso de su padre al Estado miembro de origen, continuar en el mismo sus estudios por falta de coordinación de los títulos escolares. Tratándose de los descendientes de un ciudadano de la Unión que se hallaban en la situación de las hijas del Sr. Baumbast, autorizarlos a continuar su escolaridad en el Estado miembro de acogida únicamente cuando les fuera imposible hacerlo en su Estado miembro de origen sería contrario no sólo a la letra del artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68, que reconoce el derecho de acceso a los cursos de enseñanza a los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro, sino también a su espíritu.

El hecho de que los hijos carezcan de la nacionalidad de uno de los Estados de la Unión no puede tener ninguna incidencia, ya que, de conformidad con el artículo 10 del Reglamento n.º 1.612/68, los descendientes del trabajador comunitario menores de 21 años o a su cargo, con independencia de su nacionalidad, se consideran miembros de su familia y tienen derecho a instalarse con dicho trabajador y a ser admitidos en el sistema escolar en virtud del artículo 12. Además, el derecho a instalarse con el trabajador migrante, del que disfrutan su cónyuge y sus descendientes debe interpretarse en el sentido de que beneficia tanto a los descendientes del trabajador como a los de su cónyuge, ya que una interpretación restrictiva de esta disposición en el sentido de que sólo los hijos comunes tienen derecho a instalarse con ellos sería contraria al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1.612/68.

En lo que respecta al asunto de la Sra. R, sus hijos tienen la condición de miembros de la familia de un trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro y, como tales, pueden residir y continuar en él su escolaridad en virtud de los artículos 10 y 12 del Reglamento n.º 1.612/68. Aun cuando la interesada se haya divor-

---

<sup>39</sup> Sentencia de 15 de marzo de 1989, *Echternach y Moritz* (asuntos acumulados 389/87 y 390/87, Rec. p. 723), apartado 21.



ciado de su primer marido, éste continúa empleado en el Reino Unido, por lo que posee la condición de trabajador nacional de un Estado miembro ocupado en el territorio de otro Estado miembro, en el sentido de los artículos 1 y 10 del Reglamento n.º 1.612/68. En tales circunstancias, resulta claramente de las disposiciones del Reglamento n.º 1.612/68 que los hijos del primer marido de la Sra. R siguen teniendo derecho a residir en el Estado miembro de acogida y a proseguir su escolaridad en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

El que los hijos del primer marido de R no vivan permanentemente con él tampoco afecta a los derechos que les confieren los artículos 10 y 12 del Reglamento n.º 1.612/68. Su artículo 10, cuando prevé que el miembro de la familia del trabajador migrante tendrá derecho a instalarse con el trabajador, no exige que viva con él permanentemente. El único requisito especificado por su apartado 3 es que la vivienda del trabajador pueda considerarse normal para acoger a su familia<sup>40</sup>.

El Tribunal de Justicia respondió, pues, a la primera de las cuestiones prejudiciales afirmando que los hijos de un ciudadano de la Unión Europea que se han instalado en un Estado miembro mientras su progenitor ejercía su derecho a residir como trabajador migrante en dicho Estado, tienen derecho a permanecer en su territorio para seguir en él cursos de enseñanza general, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68. Carece de relevancia que los padres se hayan divorciado entre tanto, que sólo uno de sus progenitores sea ciudadano de la Unión Europea y dicho progenitor ya no sea trabajador migrante en el Estado miembro de acogida o que los hijos no sean ellos mismos ciudadanos de la Unión Europea.

Mediante su segunda pregunta, el órgano jurisdiccional británico preguntaba si, cuando los hijos disfrutaban del derecho a residir en el Estado miembro de acogida para seguir en él cursos de enseñanza general de conformidad con el artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68, esta disposición permite al progenitor que tenga efectivamente la custodia de dichos hijos, con independencia de su nacionalidad, residir con ellos de forma que se facilite el ejercicio de ese derecho, aunque, entre tanto, los padres se hayan divorciado o el progenitor que tenga la condición de ciudadano de la Unión Europea ya no trabaje en el Estado miembro de acogida.

Al objeto de darle una respuesta, el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que el artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68, y los derechos que de él se derivan, deben interpretarse en función de su sistema y de su finalidad. Del conjunto de sus disposiciones resulta que, con el fin de facilitar la circulación de los miembros de la familia de los trabajadores,

---

<sup>40</sup> Sentencia de 13 de febrero de 1985, Diatta (267/83, Rec. p. 567), apartado 18.

el Consejo tuvo en cuenta, por una parte, la importancia que reviste para el trabajador, desde el punto de vista humano, la reagrupación en torno suyo de su familia y, por otra parte, la trascendencia que tiene, desde cualquier punto de vista, la integración del trabajador y de su familia en el Estado miembro de acogida, sin que exista diferencia en el trato en relación con los nacionales<sup>41</sup>.

En segundo lugar, recordó su jurisprudencia de acuerdo con la que, al igual que la propia condición de trabajador migrante, los derechos reconocidos a los miembros de la familia de un trabajador comunitario en virtud del Reglamento n.º 1.612/68, en determinadas circunstancias, pueden subsistir incluso tras la extinción de la relación laboral. En situaciones como las de los litigios principales, en las que los hijos gozan, en virtud del artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68, del derecho a continuar su escolaridad en el Estado miembro de acogida mientras los progenitores responsables de su custodia pueden perder sus derechos de estancia, debido a un divorcio o porque el que ejercía una actividad por cuenta ajena en el Estado miembro de acogida ya no trabaja en él, resulta claro que la denegación a los padres de la posibilidad de permanecer en el Estado miembro de acogida durante la escolaridad de sus hijos podría llevar a privar a éstos de un derecho que el legislador comunitario les ha reconocido.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia confirmó que es preciso interpretar el Reglamento n.º 1.612/68 a la luz de la exigencia del respeto de la vida familiar previsto en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos del Hombre, que forma parte de los derechos fundamentales que están reconocidos en el derecho comunitario. La facultad que el artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68 reconoce al hijo de un trabajador migrante de continuar su escolaridad en las mejores condiciones en el Estado miembro de acogida implica necesariamente que ese hijo tenga derecho a estar acompañado por la persona a la que corresponda efectivamente su custodia y, por tanto, que esta persona debe poder residir con él en dicho Estado durante sus estudios. La denegación de un permiso de residencia al progenitor que tenga efectivamente la custodia del hijo que ejerce su derecho a proseguir su escolaridad en el Estado miembro de acogida supondría una vulneración de este derecho.

Sobre la base de esas consideraciones, el Tribunal respondió a la segunda cuestión indicando que cuando los hijos disfrutan del derecho a residir en un Estado miembro de acogida para seguir en él cursos de enseñanza general, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento n.º 1.612/68,

---

<sup>41</sup> Sentencia de 18 de mayo de 1989, Comisión/Alemania (249/86, Rec. p. 1263), apartado 11.

esta disposición permite al progenitor que tenga efectivamente la custodia de dichos hijos, con independencia de su nacionalidad, residir con ellos de forma que se facilite el ejercicio de ese derecho, aunque, entre tanto, los padres se hayan divorciado o el que posea la condición de ciudadano de la Unión Europea ya no trabaje en el Estado miembro de acogida.

Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente preguntaba si un ciudadano de la Unión Europea, que ya no disfruta en el Estado miembro de acogida de un derecho de residencia como trabajador migrante puede, en su condición de ciudadano de la Unión, disfrutar en ese Estado de un derecho de residencia en virtud de la aplicación directa del artículo 18 CE, apartado 1.

Según reiterada jurisprudencia, el derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a residir en él constituye un derecho directamente conferido por el Tratado CE o, según el caso, por las disposiciones adoptadas para su aplicación<sup>42</sup>. Si bien, antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia había precisado que el derecho de residencia, conferido directamente por el Tratado CE, estaba sujeto al requisito de que se ejerciera una actividad económica en el sentido de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE<sup>43</sup>, desde entonces se ha creado el estatuto de ciudadano de la Unión en el Tratado CE y el artículo 18 CE, apartado 1, ha reconocido a todo ciudadano el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea no exige que los ciudadanos ejerzan una actividad profesional, por cuenta ajena o por cuenta propia, para poder disfrutar de los derechos previstos en la segunda parte del Tratado CE, relativa a la ciudadanía. Tampoco hay nada en el texto que lleve a pensar que los ciudadanos de la Unión, que se hayan establecido en un Estado miembro para ejercer en él una actividad por cuenta ajena, vayan a verse privados de los derechos de que gozan por razón de esta ciudadanía, cuando cese dicha actividad.

El Tribunal señaló, a continuación, que el derecho a residir en el territorio de los Estados miembros está reconocido directamente a todo ciudadano de la Unión por una disposición clara y precisa del Tratado CE. En consecuencia, por su propia condición de nacional de un Estado miembro, y, por tanto, de ciudadano de la Unión, el Sr. Baumbast tiene derecho a invocar el artículo 18 CE, apartado 1. Añadió que, aunque el derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro se reconoce con suje-

---

<sup>42</sup> Sentencia de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497), apartado 31.

<sup>43</sup> Sentencia de 5 de febrero de 1991, Roux (C-363/89, Rec. p. I-273), apartado 9.

ción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado CE y en las disposiciones adoptadas para su aplicación, la aplicación de las limitaciones y condiciones puede ser objeto de control judicial. Por consiguiente, las eventuales limitaciones y condiciones de este derecho no impiden que las disposiciones del artículo 18 CE, apartado 1, otorguen a los particulares derechos que éstos pueden alegar ante los tribunales nacionales y que éstos deben tutelar<sup>44</sup>.

Existen limitaciones y condiciones derivadas de las disposiciones de derecho derivado: el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 90/364 prevé que los Estados miembros pueden exigir a los nacionales de un Estado miembro, que quieran disfrutar del derecho de residencia en su territorio, que dispongan para sí y para sus familiares de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social. El Sr. Baumbast ejerce una actividad asalariada en países terceros por cuenta de empresas alemanas, y ni él ni su familia han recurrido a la asistencia social en el Reino Unido, por lo que cumple la condición relativa a la existencia de recursos suficientes que impone la Directiva 90/364. En cuanto a la condición relativa al seguro de enfermedad, todos los miembros de la familia están cubiertos por un seguro médico completo en Alemania, aunque las autoridades nacionales comprobaron que no alcanzaba a los cuidados médicos de urgencia prestados en el Reino Unido. El Tribunal de Justicia consideró que corresponde al órgano jurisdiccional británico examinar la exactitud de los datos a la luz de las disposiciones del Reglamento n.º 1.408/71<sup>45</sup>, en particular, su artículo 19, apartado 1, letra a), que garantiza, a cargo del Estado miembro competente, al trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que resida en otro Estado miembro y que necesite en él cuidados médicos, el derecho a disfrutar de las prestaciones de enfermedad en especie servidas por la institución de este último Estado.

Las limitaciones y condiciones a las que se refiere el artículo 18 CE y previstas por la Directiva 90/364 se basan en la idea de que el ejercicio del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión puede estar subordinado a los intereses legítimos de los Estados miembros. Se despren-

---

<sup>44</sup> Sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartado 7.

<sup>45</sup> Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (*DO L* 149, p. 2; *EE* 05/01, p. 98). Véase la versión codificada más reciente en el Reglamento (CE) n.º 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, por el que se modifican y actualizan el Reglamento n.º 1.408/71 y el Reglamento n.º 574/72, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento n.º 1.408/71 (*DO L* 1997, L 28, p. 1).

de del cuarto considerando de la Directiva 90/364 que los beneficiarios del derecho de residencia no deben constituir una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida, pero la aplicación de dichas limitaciones y condiciones debe realizarse respetando los límites impuestos por el derecho comunitario y de conformidad con sus principios generales, en particular, el de proporcionalidad, lo que significa que las medidas nacionales adoptadas a este respecto deben ser apropiadas y necesarias para alcanzar la finalidad perseguida<sup>46</sup>.

Para la aplicación de dicho principio, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta que el Sr. Baumbast dispone de recursos suficientes en el sentido de la Directiva 90/364; que ha trabajado y, por tanto, ha residido legalmente en el Estado miembro de acogida durante varios años, inicialmente como trabajador por cuenta ajena y después como trabajador por cuenta propia; que durante ese tiempo su familia ha residido igualmente en el Estado miembro de acogida y ha permanecido en él incluso después de la finalización de sus actividades por cuenta ajena y por cuenta propia en dicho Estado; que ni el Sr. Baumbast ni los miembros de su familia han constituido una carga para el erario del Estado miembro de acogida y, que tanto el Sr. Baumbast como su familia disponen de un seguro de enfermedad completo en otro Estado miembro de la Unión. El Tribunal concluyó que, en esas circunstancias, la denegación al Sr. Baumbast del ejercicio del derecho de residencia que le confiere el artículo 18 CE, apartado 1, en virtud de la aplicación de las disposiciones de la Directiva 90/364, por el hecho de que el seguro de enfermedad de que dispone no cubre los cuidados médicos de urgencia prestados en el Estado miembro de acogida, constituiría una injerencia desproporcionada en el ejercicio de este derecho.

## Comentario

Desde que el Tratado de la Unión<sup>47</sup> añadiera al Tratado CE los artículos por los que se creó la ciudadanía de la Unión, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado ya en cinco ocasiones, de manera directa, sobre este principio<sup>48</sup>, siendo la última esta sentencia de septiembre de 2002, que ha

---

<sup>46</sup> Sentencia de 2 de agosto de 1993, Alluè y otros (asuntos acumulados C-259/91, C-331/91 y C-332/91, Rec. p. I-4309), apartado 15.

<sup>47</sup> Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

<sup>48</sup> En la sentencia de 23 de noviembre de 2000 *Elsen* (C-135/99, Rec. p. I-10409), si bien el Tribunal menciona el artículo 18 CE la disposición no fue determinante para la solución del litigio.

tardado prácticamente tres años en ver la luz. El hecho de que las cinco resoluciones hayan sido dictadas por el pleno constituye buena prueba de la relevancia que se atribuye al tema.

Es de destacar la evolución que ha experimentado la jurisprudencia dictada en materia de ciudadanía de la Unión.

Al principio, el Tribunal pareció no atreverse a sacar todas las consecuencias del derecho de ciudadanía, aunque en la sentencia Martínez Sala<sup>49</sup>, primera que dictó, demostró un cierto interés por que los particulares pudieran beneficiarse de ese nuevo derecho. No obstante reconocer que, en el litigio principal, no era necesario examinar si la interesada podía invocar el artículo 18 CE para que se le reconociera un nuevo derecho a residir en Alemania, al constar que ya había sido autorizada a residir en ese Estado, el Tribunal tuvo a bien afirmar, a mayor abundamiento, que, en su condición de nacional de un Estado miembro que reside legalmente en el territorio de otro, la Sra. Martínez Sala estaba incluida en el ámbito de aplicación personal de las disposiciones del Tratado consagradas a la ciudadanía europea, y que el apartado 2 del artículo 18 CE atribuye a la condición de ciudadano de la Unión los derechos y deberes previstos por el Tratado, entre ellos el de no sufrir discriminación por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación material del Tratado. De ello dedujo que un ciudadano de la Unión Europea que reside legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida puede invocar el artículo 12 CE en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación material del derecho comunitario<sup>50</sup>. En la sentencia *Wijsenbeek*<sup>51</sup>, a pesar de que el abogado general Sr. Cosmas, en las conclusiones que presentó en ese asunto se mostró favorable al reconocimiento del efecto directo del artículo 18 CE<sup>52</sup>, el Tribunal de Justicia se limitó a poner en duda que el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros fuera incondicional.

---

<sup>49</sup> Sentencia de 12 de mayo de 1998 (C-85/96, Rec. p. I-2691). El litigio principal versaba sobre la negativa de la administración alemana a conceder una prestación de seguridad social no contributiva a una ciudadana española que carecía del título acreditativo de su permiso de residencia en Alemania.

<sup>50</sup> Apartados 61 a 63. El abogado general Sr. La Pergola, en las conclusiones que presentó en ese asunto (punto 18), preconizaba, en cambio, el reconocimiento de la aplicabilidad directa del artículo 18 CE.

<sup>51</sup> Sentencia de 21 de septiembre de 1999 (C-378/97, Rec. p. I-6207). La cuestión prejudicial se planteó en un procedimiento relativo a la imposición de una sanción penal a un ciudadano neerlandés que se había negado a probar su nacionalidad al entrar en los Países Bajos procedente de Francia.

<sup>52</sup> Puntos 88 y 89.

Con posterioridad, en la sentencia Grzelczyk<sup>53</sup> el Tribunal reconoció que la doctrina sentada en el asunto Brown<sup>54</sup> había quedado obsoleta a partir del momento en que el Tratado de la Unión Europea había introducido la ciudadanía de la Unión en el Tratado CE y había añadido, en el título VIII de la tercera parte de éste, un capítulo 3 dedicado esencialmente a la educación y a la formación profesional. El Tribunal afirmó, en ese contexto, que nada en las normas del Tratado permite, tras su modificación, considerar que los estudiantes que son ciudadanos de la Unión carecen, cuando se desplazan a otro Estado miembro para proseguir sus estudios, de los derechos que les reconoce el Tratado<sup>55</sup>. A pesar de que el artículo 4 de la Directiva 93/96/CEE relativa al derecho de residencia de los estudiantes<sup>56</sup> señala que ese derecho subsiste mientras el beneficiario cumpla los requisitos establecidos para su concesión, entre los que figura el de disponer de recursos para evitar que se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado de acogida, el Tribunal de Justicia decidió, en esta sentencia, que las medidas destinadas a poner fin a la autorización de residencia que el Estado miembro de acogida está facultado para adoptar no pueden ser, en ningún caso la consecuencia automática de que un estudiante nacional de otro Estado miembro haya recurrido a la asistencia social<sup>57</sup>.

En la sentencia D'Hoop<sup>58</sup>, además de reconocer que las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión se aplican desde su entrada en vigor, inclusive a los efectos actuales de situaciones nacidas con anterioridad, el Tribunal de Justicia, partiendo de la base de que uno de los principios que inspiran el estatuto de ciudadano de la Unión es la garantía de un mismo trato jurídico en el ejercicio de la libertad de circulación, consideró que una persona que ha realizado sus estudios en un Estado miembro del que no es nacional puede invocar el derecho de ciudadanía europea frente a su propio Estado para exigir el mismo trato que éste otorga a quienes no han hecho uso de las facilidades concedidas por el Tratado en esa materia<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 2001 (C-184/99, Rec. p. I-6193), sobre la condición de nacionalidad exigida por las autoridades belgas para reconocer el derecho a percibir una prestación social que garantiza unos medios de subsistencia mínimos (minimex). El afectado era un estudiante francés residente en Bélgica.

<sup>54</sup> Sentencia de 21 de junio de 1988 (197/86, Rec. p. 3205), apartado 8.

<sup>55</sup> Apartados 14 y 15.

<sup>56</sup> Directiva del Consejo, de 29 de octubre de 1993 (DO L 317, p. 59).

<sup>57</sup> Apartados 42 a 44.

<sup>58</sup> Sentencia de 11 de julio de 2002 (C-224/98, Rec. p. I-6191), sobre la negativa de las autoridades belgas a conceder a uno de sus nacionales que había terminado sus estudios secundarios en Francia, el subsidio de espera previsto para los jóvenes que buscan su primer empleo, que permite a los beneficiarios acceder a programas especiales de colocación.

<sup>59</sup> Apartados 25, 30 y 35.

Ha sido, sin embargo, en la sentencia Baumbast donde el Tribunal de Justicia ha reconocido, por fin, el efecto directo del artículo 18CE<sup>60</sup>, además de desvincular claramente el ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia o ajena y el disfrute de los derechos que el Tratado reconoce a los ciudadanos de la Unión como tales<sup>61</sup>. Si bien el derecho reconocido a todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros no es incondicional, ya que el propio artículo 18 CE indica que está sujeto a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en el derecho derivado, lo cierto es que la aplicación en la práctica de esas condiciones debe llevarse a cabo respetando el derecho comunitario, en particular, el principio de proporcionalidad, sin que la libertad de circulación y de residencia pueda quedar sin contenido. En cualquier caso, las limitaciones y condiciones deberán ser interpretadas por los jueces nacionales de manera restrictiva, tal y como hizo el Tribunal de Justicia en la sentencia Grzelczyk con las que el legislador comunitario introdujo en la Directiva 93/96, sobre el derecho de residencia de los estudiantes.

(MIRP)

**El concepto de retribución en la Directiva 80/987 y las circunstancias en las que el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) debe abonar al trabajador los salarios de tramitación: sentencia de 12 de diciembre de 2002, Rodríguez Caballero<sup>62</sup>**

Esta sentencia se dictó en respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que pedía la interpretación del artículo 1 de la Directiva 80/987/CEE<sup>63</sup> sobre la protección de los trabajadores asalariados ante la insolvencia del empresario. Las dudas se habían suscitado en el marco de un litigio iniciado por el Sr. Rodríguez Caballero contra el FOGASA, ante la negativa de éste a abonarle, en virtud de su responsabilidad subsidiaria, los salarios

---

<sup>60</sup> Apartados 84 a 86.

<sup>61</sup> Véase la excelente introducción sobre la evolución de la sociedad y del derecho comunitario derivado que hace el abogado general Sr. Geelhoed en los puntos 19 a 36 de las conclusiones que presentó en el asunto Baumbast. Se pronuncia también a favor del reconocimiento de efecto directo al artículo 18 CE.

<sup>62</sup> Asunto C-442/00, pendiente de publicación en la Recopilación.

<sup>63</sup> Directiva del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (*DO L 283*, p. 23; *EE 05/02*, p. 219).



de tramitación pactados con su empresario en un acto de conciliación a presencia judicial celebrado a raíz del despido improcedente del Sr. Rodríguez Caballero.

La Directiva 80/987 se aplica, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1, apartado 1, a los créditos en favor de los trabajadores asalariados, derivados de contratos de trabajo o de relaciones laborales, frente a empresarios que se encuentren en estado de insolvencia. Sus normas no afectan a la definición que cada derecho nacional da a los términos «trabajador asalariado», «empresario», «retribución», «derecho adquirido» y «derecho en curso de adquisición». Según establece el artículo 3, apartado 1, los Estados miembros deben hacer lo necesario para que las instituciones de garantía aseguren el abono de los créditos impagados a los trabajadores asalariados que resulten de los contratos de trabajo o de relaciones laborales y que se refieran a la retribución correspondiente al período anterior a una fecha determinada. El artículo 4 permite restringir la obligación de pago de las instituciones de garantía limitándola a la retribución correspondiente a un período determinado o fijando una cantidad máxima.

En derecho español, el Estatuto de los Trabajadores<sup>64</sup> considera salario la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los períodos de descanso computables como de trabajo. Su artículo 33, apartado 1, define el Fondo de Garantía Salarial como organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, entre los que se cuenta abonar a los trabajadores el importe de los salarios pendientes de pago a causa de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores de los empresarios. A estos efectos tiene la consideración de salario la cantidad reconocida como tal en acto de conciliación o en resolución judicial por todos los conceptos, así como la indemnización complementaria por salarios de tramitación que en su caso acuerde la jurisdicción competente, sin que pueda el Fondo abonar, por uno u otro concepto, conjunta o separadamente, un importe superior a la cantidad resultante de multiplicar el duplo del salario mínimo interprofesional diario por el número de días de salario pendiente de pago, con un máximo de ciento veinte días.

En virtud del artículo 56, apartados 1 y 2, del Estatuto de los Trabajadores, cuando el despido sea declarado improcedente, el empresario, en

---

<sup>64</sup> Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba su texto refundido (BOE n.º 75, de 29 de marzo de 1995, p. 9654).

el plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia, puede optar entre la readmisión del trabajador, con abono de los salarios de tramitación, o el pago de una indemnización de cuarenta y cinco días de salario por año de servicio, hasta un máximo de cuarenta y dos mensualidades y una cantidad igual a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la notificación de la sentencia declarando la improcedencia o hasta que hubiera encontrado otro empleo si la colocación fuera anterior a la sentencia y se probase por el empresario lo percibido, para su descuento de los salarios de tramitación. Si la opción entre readmisión o indemnización corresponde al empresario, el importe de los salarios de tramitación se limita a los devengados desde la fecha del despido hasta la de la conciliación previa, si en dicho acto el empresario reconociera el carácter improcedente del despido y ofreciese la indemnización, depositándola en el Juzgado de lo Social a disposición del trabajador en el plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a la celebración del acto de conciliación.

Por su parte, el artículo 63 de la Ley de procedimiento laboral<sup>65</sup> establece, como requisito previo para la tramitación de un proceso, el intento de conciliación ante el servicio administrativo correspondiente. Si no se alcanza, el órgano jurisdiccional competente intenta de nuevo una conciliación.

El Sr. Rodríguez Caballero, responsable de relaciones públicas, había sido despedido por la empresa AB Diario de Bolsillo SL el 30 de marzo de 1997. Se logró una conciliación ante el juez en la que la empresa reconoció la improcedencia del despido y su obligación de abonar los salarios de tramitación devengados entre la fecha del despido y la de la conciliación, que ascendían a 136.896 pesetas.

Los salarios de tramitación no se abonaron y, a raíz del impago, se instó un procedimiento de ejecución en el transcurso del cual se declaró la insolvencia de la empresa. A continuación, el interesado solicitó el pago al FOGASA, que lo denegó mediante resolución de 30 de abril de 1998, que fue recurrida ante el Juzgado de lo Social n.º 2 de Albacete. En la sentencia de 16 de abril de 1999, se desestimó el recurso porque el FOGASA, con arreglo al artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, sólo es responsable subsidiario del abono de los salarios de tramitación cuando han sido reconocidos por el órgano jurisdiccional competente, y no cuando proceden de un acto de conciliación entre las partes.

El trabajador recurrió en suplicación ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha el cual, antes de resolver, suspendió el proce-

---

<sup>65</sup> Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba su texto refundido (BOE n.º 86, de 11 de abril de 1995, p. 10695).

dimiento y planteó cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 234 CE. En su auto de remisión, el órgano jurisdiccional señalaba que, de acuerdo con la interpretación que el Tribunal Supremo da al artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, el FOGASA sólo es responsable cuando el crédito ha sido reconocido en un acto de conciliación, a presencia judicial o administrativa, respecto a los salarios ordinarios y no respecto a los salarios de tramitación y que, para que estos últimos se incluyan en la garantía salarial es necesario que hayan sido reconocidos mediante resolución judicial.

En opinión del TSJ remitente, sin embargo, en relación con la responsabilidad subsidiaria de la institución de garantía, no existen argumentos razonables que justifiquen una distinción entre los créditos laborales correspondientes a salarios de tramitación y los otros salarios.

El mismo órgano jurisdiccional añadía que el trámite de conciliación a presencia judicial es obligatorio y que la avenencia que se logre debe ser aprobada por el juez quien, además, debe instar a las partes a negociar. En todo caso, tal acuerdo puede ser impugnado por el FOGASA si considera que ha sido alcanzado en fraude de ley o contra sus intereses. Antes de que se declare la responsabilidad subsidiaria del FOGASA y tras el intento de ejecución de la avenencia alcanzada en el acto de conciliación, es necesario que tenga lugar un procedimiento judicial de declaración de insolvencia provisional de la empresa en el que el FOGASA tiene un derecho de intervención específico para presentar todas las alegaciones que estime pertinentes. En opinión del TSJ de Castilla-La Mancha, esa institución dispone de garantías suficientes para evitar cualquier tipo de fraude ya que puede, en todo caso, denegar el pago solicitado si considera que la avenencia ha constituido un fraude de ley, incluso si el crédito salarial ha sido reconocido mediante resolución judicial.

En concreto, el tribunal español preguntaba, en primer lugar, si los créditos correspondientes a salarios de tramitación están comprendidos en el concepto de «créditos en favor de los trabajadores asalariados, derivados de contratos de trabajo o de relaciones laborales», previsto en el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 80/987, y, en caso afirmativo, en qué condiciones.

Con el fin de resolver esta cuestión, el Tribunal de Justicia examinó si la facultad atribuida al legislador nacional para precisar las prestaciones a cargo de la institución de garantía está sujeta a exigencias derivadas del derecho comunitario y si, al definir el término «retribución», en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 80/987, la legislación española ha respetado dichas exigencias. A estos efectos recordó su jurisprudencia según la cual, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal

de Justicia, y las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario vinculan asimismo a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria, de manera que éstos están obligados, en lo posible, a aplicar dicha normativa de modo que no se menoscaben tales exigencias<sup>66</sup>.

También constituye jurisprudencia constante que, si una normativa nacional está comprendida en el ámbito de aplicación del derecho comunitario, el Tribunal de Justicia, que conoce de un asunto planteado con carácter prejudicial, debe proporcionar todos los elementos de interpretación necesarios para la apreciación, por el órgano jurisdiccional nacional, de la conformidad de dicha normativa con los derechos fundamentales<sup>67</sup>, entre los que figura, en particular, el principio general de igualdad y no discriminación, que exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente, a no ser que esté objetivamente justificado<sup>68</sup>.

El Tribunal de Justicia observó, a este respecto, que, con arreglo a la legislación española, todos los trabajadores despedidos de modo improcedente se encuentran en la misma situación, en el sentido de que tienen derecho a los salarios de tramitación. No obstante, en caso de insolvencia del empresario, el artículo 33, apartado 1, del Estatuto de los Trabajadores, aplica a los empleados despedidos un trato diferente, en la medida en que sólo se reconoce el derecho al abono, por parte del FOGASA, de los créditos correspondientes a salarios de tramitación que hayan sido reconocidos mediante resolución judicial. Una tal diferencia de trato sólo podría admitirse, sin embargo, si estuviera justificada objetivamente.

Con ánimo de justificar la diferencia de trato, el Gobierno español invocaba el artículo 10 de la Directiva 80/987, que permite a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias con el fin de evitar abusos, aduciendo que la distinción controvertida tenía, precisamente, esa finalidad.

El Tribunal de Justicia apreció, sin embargo, que el FOGASA dispone de garantías suficientes para evitar todo tipo de fraude ya que puede, en todos los casos, mediante resolución motivada dictada en el expediente instruido a instancia del trabajador, denegar el pago solicitado si aprecia que la conciliación ha constituido un fraude de ley. Comprobó, además, que la conciliación que se celebra ante el juez está estrictamente controlada por el órgano jurisdiccional que debe aprobarla. Por estas razones,

---

<sup>66</sup> Sentencias de 24 de marzo de 1994, *Bostock* (C-2/92, Rec. p. I-955), apartado 16 y de 13 de abril de 2000, *Karlsson y otros* (C-292/97, Rec. p. I-2737), apartado 37.

<sup>67</sup> Sentencias de 18 de junio de 1991, *ERT* (C-260/89, Rec. p. I-2925), apartado 42 y de 19 de noviembre de 1998 (*SFI*, C-85/97, Rec. p. I-7447), apartado 29.

<sup>68</sup> Sentencias de 12 de julio de 2001, *Jippes* (C-189/01, Rec. p. I-5689), apartado 129 y de 23 de noviembre de 1999, *Portugal/Consejo* (C-149/96, Rec. p. I-8395), apartado 91.

el Tribunal estimó que el hecho de que el FOGASA sólo garantice el pago de los créditos correspondientes a salarios de tramitación cuando se han reconocido mediante resolución judicial no puede considerarse una medida necesaria para evitar abusos en el sentido del artículo 10 de la Directiva.

Al no haberse alegado ninguna otra razón para justificar la diferencia de trato entre trabajadores que han sido despedidos de modo improcedente, el Tribunal de Justicia declaró que los argumentos esgrimidos no permitan justificar la distinción entre los créditos salariales ordinarios y los créditos correspondientes a salarios de tramitación reconocidos mediante resolución judicial, por una parte, y los créditos relativos a salarios de tramitación pactados en un acto de conciliación, por otra, para excluir a estos últimos del ámbito de aplicación de la Directiva 80/987.

Por esa razón, contestó a esta pregunta afirmando que los créditos correspondientes a salarios de tramitación deben considerarse créditos en favor de los trabajadores asalariados, derivados de contratos de trabajo o de relaciones laborales, que forman parte de la retribución en el sentido de los artículos 1, apartado 1, y 3, apartado 1, de la Directiva 80/987, con independencia del procedimiento en virtud del cual se fijen, si, con arreglo a la normativa nacional aplicable, tales créditos, reconocidos mediante resolución judicial, generan la responsabilidad de la institución de garantía y si un trato diferente de créditos idénticos, acordados en un acto de conciliación, no está objetivamente justificado.

A continuación, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha quería saber si podía dejar inaplicada una normativa nacional como la controvertida en caso de excluir de modo discriminatorio del concepto de «retribución», en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 80/987, los créditos correspondientes a salarios de tramitación que no han sido reconocidos mediante resolución judicial.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observó que, cuando se constata una discriminación contraria al derecho comunitario, y en tanto no se adopten medidas que restablezcan la igualdad de trato, únicamente puede garantizarse el respeto del principio de igualdad concediendo a las personas incluidas en la categoría perjudicada las mismas ventajas de que disfrutaban las personas comprendidas en la categoría beneficiada. En tal hipótesis, el juez nacional debe dejar sin aplicar toda disposición nacional discriminatoria, sin solicitar o esperar previamente su derogación por el legislador, haciendo extensivo a los miembros del grupo perjudicado por dicha discriminación el mismo régimen del que disfrutaban los demás trabajadores<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Sentencias de 7 de febrero de 1991, Nimz (C-184/89, Rec. p. I-297), apartados 18 a 20 y de 28 de septiembre de 1994, Avdel Systems (C-408/92, Rec. p. I-4435), apartado 16.

La respuesta concreta que dio el Tribunal de Justicia a esta cuestión fue que el juez nacional debe dejar sin aplicar una normativa nacional que, vulnerando el principio de igualdad, excluye del concepto de «retribución», en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 80/987, los créditos correspondientes a salarios de tramitación, pactados en conciliación celebrada ante un órgano jurisdiccional y aprobada por él, y debe aplicar a los miembros del grupo perjudicado por dicha discriminación el régimen vigente para los trabajadores asalariados cuyos créditos del mismo tipo estén comprendidos, en virtud de la definición nacional del concepto de «retribución», en el ámbito de aplicación de la Directiva 80/987.

## Comentario

A raíz de la adhesión de España a las Comunidades, en 1986, no se consideró necesario modificar la legislación interna con el fin de adaptarla a la Directiva 80/987. A la vista de que la finalidad principal de esta norma consiste en asegurar el abono a los trabajadores asalariados de los créditos salariales impagados a causa de la insolvencia del empresario, y de que en España existía ya el FOGASA, cuyo objeto es, precisamente, ese, el legislador de la época debió pensar que la normativa nacional ya se adecuaba al derecho derivado en este ámbito. No habría estado de más, sin embargo, que se hubiera procedido a una revisión a fondo de todas las disposiciones que regulan la institución española de garantía ya que, si bien sus disposiciones no han dado lugar a un procedimiento por incumplimiento, sí ha habido ya dos tribunales superiores de justicia que se han apercebido de que algunas de ellas podían no ser conformes con la Directiva. Después de plantear cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, éste les ha dado, en ambos casos, la razón.

La primera sentencia se había dictado nueve años antes<sup>70</sup>. En ese asunto se puso de relieve que, a pesar de que España sólo había pedido que se excluyera del ámbito de aplicación de la Directiva 80/987, en su anexo, a los empleados domésticos al servicio de una persona física, la legislación española, al regular la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, categoría a la que pertenecía el demandante en el litigio principal, no incluía entre sus derechos la protección que el FOGASA ofrece al resto de los trabajadores asalariados. Partiendo de la base de que en España no existía más organismo de garantía que el FOGASA y de que éste no estaba obligado a abonar al trabajador sus créditos salariales

---

<sup>70</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 1993 Wagner Miret (C-334/92, Rec. p. I-6911).

impagados, de acuerdo con su normativa reguladora, el Tribunal de Justicia remitió al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que era el que había planteado la cuestión, a las dos soluciones ideadas por la jurisprudencia para paliar los efectos del incumplimiento por los Estados miembros de su obligación de ejecutar las directivas dentro del plazo concedido al efecto, cuando sus disposiciones carecen de efecto directo, a saber, la interpretación conforme<sup>71</sup> y la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por su incumplimiento<sup>72</sup>.

En el asunto ahora resuelto por el Tribunal de Justicia, en el que estaba en juego la responsabilidad subsidiaria de la institución de garantía respecto de los salarios de tramitación, la inadecuación del derecho español a la Directiva 80/987 no resulta necesariamente del texto del artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, que dispone, de manera neutra, que se considerará salario, además de la cantidad reconocida como tal en acto de conciliación o en resolución judicial, la indemnización complementaria por salarios de tramitación *que en su caso acuerde la jurisdicción competente*.

Teniendo en cuenta que el trámite de conciliación a presencia judicial es obligatorio, y que la avenencia que se logre debe ser aprobada por el juez, esa norma podía, con facilidad, interpretarse de manera que los salarios de tramitación fijados en un acto de conciliación de esas características estuvieran incluidos en el concepto de salarios de cuyo pago se hace cargo el FOGASA. Sin embargo, el Tribunal Supremo se inclinó por darle una interpretación harto restrictiva, que originó, como puso de relieve el Tribunal de Justicia en su sentencia, una diferencia de trato entre los trabajadores despedidos de modo improcedente y cuyo empresario resultaba insolvente, en función de que sus salarios de tramitación hubieran sido reconocidos mediante resolución judicial o pactados en un acto de conciliación.

En el procedimiento prejudicial tampoco se demostró que fuera necesario proceder a esa interpretación restrictiva para evitar abusos, ya que la institución de garantía dispone de mecanismos suficientes para combatir los fraudes pudiendo, entre otros, impugnar el acto de conciliación si considera que ha sido alcanzado en fraude de ley o contra sus intereses.

Es de lamentar que esa interpretación de la norma por el Tribunal Supremo, vinculante para los tribunales inferiores, se haya perpetuado a lo largo de los años, con el resultado de que un número indeterminado de trabajadores, que puede ser elevado, cuyo despido se ha declarado im-

---

<sup>71</sup> Sentencia de 13 de noviembre de 1990 Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135).

<sup>72</sup> Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357).

procedente, se habrán visto privados del cobro de los salarios de tramitación, a los que tenían derecho, a cargo del FOGASA. Sin embargo, los trabajadores que se hallen en esa situación y cuyo derecho a reclamar todavía no haya prescrito pueden beneficiarse de esta sentencia prejudicial, ya que el Tribunal de Justicia no ha limitado en el tiempo la interpretación que ha dado de las disposiciones de la Directiva 80/987.

Hay que resaltar, una vez más, la aversión que parecen experimentar los órganos jurisdiccionales españoles, en particular aquellos contra cuyas resoluciones no cabe ulterior recurso<sup>73</sup>, a interrogar al Tribunal de Justicia. No hay más que ver que, desde 1986, son sólo 79 las cuestiones prejudiciales que nuestros jueces han planteado. De éstas, únicamente 9 provienen del Tribunal Supremo, de las que una corresponde a la Sala de lo Social. Se trata, además, de una actividad que no parece ir precisamente en aumento con el paso de los años, puesto que, en 2002, los jueces españoles plantearon 3 cuestiones prejudiciales, las mismas que Portugal, y bastantes menos que países como Bélgica (18), Dinamarca (8), Grecia (7), o Italia (37).

(MIRP)

---

<sup>73</sup> Que son, precisamente, los que, conforme al artículo 234 CE, están obligados a someter la cuestión al Tribunal de Justicia. Sobre el alcance de esta obligación, véase la sentencia de 6 de octubre de 1982 CILFIT (283/81, Rec. p. 3415).



# Crónica



# Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

**Sumario:** INTRODUCCIÓN.—I. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN.—I.1. **El primer aniversario del euro «metálico».**—I.2. **El referéndum en Irlanda sobre el Tratado de Niza.**—I.3. **Las primeras conclusiones de la Convención sobre el futuro de Europa.**—I.4. **La Europa de los veinticinco: una realidad el 1 de mayo de 2004.**—I.5. **Turquía: el reto de la adhesión de un país islámico a la UE.**—II. LA ACTUALIDAD INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.—II.1. **Los consejos europeos de la presidencia danesa.**—II.2. **Comisión europea: proyecto sobre la futura Europa.**—III. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA.—III.1. **Sentencia del Tribunal Comunitario sobre los acuerdos bilaterales entre compañías aéreas comunitarias y estadounidenses.**—III.2. **Acuerdo sobre el espacio aéreo único.**—III.3. **Apertura del mercado energético de la Unión Europea en 2007.**—III.4. **Propuesta de la Comisión para amortizar de los créditos al consumo en la Unión.**—III.5. **Mercado interior: informe Winter sobre el buen gobierno empresarial.**—III.6. **Acuerdo sobre la reforma de la política pesquera.**

## Introducción

En mayo de 2004, cuando nazca «La Europa de los Veinticinco», el continente superará la artificial y dolorosa división nacida de la Segunda Guerra Mundial.

Será ésta una fecha histórica que, sin duda, dará lugar a una profunda y difícil mutación en el viejo continente. Nadie se atreve a aventurar el coste final de la Ampliación, considerando que el peso de las Economías de «los Diez» se sitúa, según un estudio de una entidad bancaria alemana, en el 70% de la media comunitaria (España partía, en 1986, de un grado de convergencia del 76,2% según la misma fuente). El PIB de la

UE sólo aumentará un 4,4%, el menor de los registrados en las Ampliaciones anteriores, frente a un incremento de la población y del territorio muy superior.

A lo largo de 2003, la Unión Europea deberá simultanear la ratificación del Tratado de Adhesión con la definición de su primer texto constitucional. Este es, efectivamente, un debate de fondo en el que existen posturas encontradas en los diferentes países y en las instituciones comunitarias. La propuesta final de la Convención será la base para el consenso que deberá alcanzar una Conferencia Intergubernamental en relación al contenido definitivo de la Constitución europea.

Como en tantos momentos anteriores de la historia de la Unión, estos nuevos pasos, la Ampliación y la Constitución, reforzarán el protagonismo de Europa en la escena política y económica mundial.

## I. El estado de la integración

### I.1. *El primer aniversario del euro «metálico»*

La Unión Europea ha debido felicitarse por el cuarto año de vida del euro. Tras el primer ejercicio en los bolsillos de los europeos, la moneda única ha reforzado sustancialmente su presencia en los mercados financieros internacionales y terminó 2002 valiendo casi un 5% más que el dólar estadounidense. A lo largo del año, el euro había acumulado una revalorización del 17,7% en su cotización frente a la divisa norteamericana.

A todas luces, el balance del euro ha sido positivo. A la ciertamente «inesperada» buena acogida que tuvo entre los ciudadanos de a pie (consiguió prácticamente desplazar a la peseta de los pagos en metálico en apenas diez días), siguió su creciente presencia en los mercados financieros y en el comercio internacional.

Así, en los mercados de deuda, la moneda europea representa ya el 24% de la oferta mundial de títulos, frente al 45,6% del dólar y el 18,8% del yen. Y los activos bancarios internacionales expresados en euros representan, también, el 24%. Por su parte, la moneda europea se utiliza ya en el 50% de los intercambios comerciales entre los Estados miembros de la UE y terceros países, y hasta cincuenta y cuatro países tienen ligada su moneda, directa o indirectamente, al euro.

Todo ello ha contribuido al «despertar» del euro, aunque, efectivamente, todos los analistas coinciden en atribuir parte de este mérito a la debilidad del dólar. La divisa norteamericana se vio fuertemente afectada por los malos datos macroeconómicos del país, conocidos a mitad de año, y por las más recientes tensiones geopolíticas, incluyendo la amena-

za de conflicto bélico con Irak y los problemas de Corea del Norte y Venezuela.

En todo caso, también debe apuntarse una notable «sombra» de la implantación del euro, referida al repunte inflacionista que ha provocado durante 2002.

Aunque el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y, en España, el Ministerio de Economía se habían resistido a reconocer el efecto del redondeo de los precios en la nueva moneda en la inflación, finalmente tuvieron que admitir que el euro ha provocado un incremento de dos décimas en el IPC español y de la zona euro. Una estimación que resulta un tanto «parca» si se compara con las aportadas por organizaciones de consumidores. En España, estas fuentes señalan que el precio de la cesta de la compra de la hostelería o del transporte público han aumentado un 8% por el euro.

## *I.2. El referéndum en Irlanda sobre el Tratado de Niza*

El 19 de octubre de 2002 Irlanda aprobó el Tratado de Niza, en el segundo referéndum convocado en el país para ratificarlo. De esta manera se evitaba una posible paralización del proceso de ampliación de la Unión Europea.

Los partidarios del sí sumaron el 62,89% de los votos emitidos, frente al 37,11% que representaron los ciudadanos contrarios al Tratado, en una votación en la que participó el 48,45% de las 2,9 millones de personas censadas. Con ello, fueron algo más de 350.000 irlandeses (los que marcaron la diferencia entre los 906.318 que votaron a favor del Tratado y los 534.887 que votaron en contra), los que protagonizaron la ratificación de un Tratado que, efectivamente, diseña la nueva Unión Europea ampliada.

La rectificación del voto irlandés era, en este sentido, un requisito indispensable para la entrada en vigor de un texto considerado jurídicamente imprescindible para hacer factible la Adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea.

El primer ministro irlandés, Bertie Ahern, declaró, al conocer el resultado de la consulta, que «la decisión positiva del pueblo irlandés es un sí enfático a la ampliación y una calurosa bienvenida a los amigos europeos de la Europa central y del este». Añadió, además, que «asegura la permanencia de Irlanda en el corazón de Europa». La ministra de Asuntos Exteriores afirmó, por su parte, que «los irlandeses hemos votado para acabar con los últimos vestigios del Telón de Acero y para permanecer como una sociedad y una economía abiertas».

La masiva movilización a favor del «sí» había alcanzado a partidos políticos, sindicatos y empresarios. La patronal «Irish Business and Em-

ployers Confederation» aportó uno de los argumentos que, finalmente, más pesó en la conciencia de los irlandeses, ya que les recordó a sus conciudadanos que gracias a las condiciones logradas con la Adhesión del país a la UE, la inversión extranjera permitió crear 140.000 empleos, sobre una población total de 3,5 millones de habitantes.

Efectivamente, en diez años Irlanda ha pasado de ser uno de los Estados más pobres de la Unión a contar con una renta per cápita del 120% de la media europea. Una combinación de ayudas europeas y de política fiscal, rayana en la competencia desleal, explica el milagro. Dublín consiguió atraer una cantidad ingente de inversión extranjera con el atractivo de bajos impuestos y de una mano de obra no conflictiva y barata. Empresas de alta tecnología, como Microsoft, Oracle, Dell, IBM, Intel o Gateway, cambiaron el paisaje económico y empresarial de la isla en la década de los noventa.

En todo caso, los partidos coaligados en torno al «no» pidieron al gobierno de Dublín que «aprendiera las lecciones que se derivaron de su primera victoria», la que consiguieron en junio de 2001, cuando, en un primer referéndum, los irlandeses rechazaron el Tratado. En particular, indicaron que la posibilidad de que la unificación defensiva en Europa acabe con la histórica neutralidad de Irlanda, deberá ser tratada como un tema de primer orden en la política nacional. «Es importante escuchar a la gente que ha dicho que no, y que estaba simplemente intentado señalar cómo se pueden mejorar las cosas en Europa, antes que oponerse a la ampliación», señalaba un portavoz del partido Verde.

La desconfianza hacia un Tratado que sienta las bases legales para un ejército europeo y el temor ante el impacto económico de la Ampliación, fueron tanto en junio de 2001 como en octubre de 2002 los principales argumentos de la campaña por el no, liderada por nacionalistas y ecologistas.

Es en este sentido que el pueblo irlandés ha tenido que soportar, entre una y otra consulta, las acusaciones de haber querido cerrar la puerta a la Ampliación para mantener las ayudas comunitarias que han contribuido a situar su PIB per cápita por encima de los valores de Reino Unido, Francia o Alemania. Lo cierto es que, con o sin Ampliación, Irlanda dejará de percibir fondos de cohesión a partir de 2006, puesto que, desde hace ya tiempo, su renta per cápita supera ya el 90% de la media comunitaria.

El desenlace de la consulta fue recibido con enorme alivio en todas las capitales europeas, tanto en las de los otros catorce Estados comunitarios como en las de los Estados candidatos a la Ampliación.

Superado el escollo, se planteó entonces un arduo trabajo para la efectiva ratificación del Tratado. El complejo reparto de poder previsto en el documento en 2001, debía ser «retocado», puesto que todos los cálculos

de votos y escaños se plantearon entonces para una UE de 27 Estados miembros. Al haber quedado aparcados de esta primera Ampliación Bulgaria y Rumanía, era preciso un reajuste para 25 socios.

Por lo que se refiere al Parlamento Europeo, y hasta la definitiva adhesión de Bulgaria y Rumanía, los cincuenta escaños atribuidos en el Tratado a estos países, serán repartidos entre los Veinticinco en las elecciones de junio de 2004. De esta forma, España, que, en principio, debía contar con una representación de 50 parlamentarios en una Eurocámara de 27 Estados, ajustará su representación a 54 escaños.

Por lo que se refiere al Consejo de Ministros, se plantea un esquema provisional, entre la fecha de la Adhesión (1 de mayo de 2004) y el 31 de diciembre de 2004 y un esquema definitivo, a partir de esta fecha.

Así, en el esquema provisional, las decisiones por mayoría cualificada se adoptarán sobre la base de 88 votos sobre un total de 124, si el Consejo vota sobre una propuesta de la Comisión. En el caso de que no existiera esta propuesta, los ministros podrán tomar sus decisiones con ese mismo voto de 88 siempre que estén representados en ese acuerdo al menos 2 tercios de los países miembros. España seguirá contando con un total de 8 votos.

En el esquema definitivo, a partir del 1 de enero de 2005, las decisiones del Consejo por mayoría cualificada se adoptarán cuando se alcancen 232 de los 321 votos totales, sobre propuesta de la Comisión. Si no existiera ésta, sería preciso, de nuevo, el acuerdo de 2 tercios de los Estados miembros. También será entonces cuando comience a aplicarse la cláusula de seguridad «de población», lo que significará que un grupo de países que represente, al menos al 38% de la población comunitaria, podrá vetar los acuerdos del Consejo. En este esquema de decisiones, España contará con 27 votos, los mismos que Polonia.

Los Quince también pactaron la nueva rotación de la presidencia del Consejo de Ministros. Con el fin de dar tiempo a los nuevos Estados para que se preparen en el ejercicio de este cargo, confirmaron que el orden de la rotación en vigor se mantendrá hasta el fin de 2006. Posteriormente, deberá decidirse el orden de las presidencias de 2007 y años sucesivos.

De esta forma, el Tratado de Niza entrará en vigor el 1 de febrero de 2003, tras el procedimiento jurídico de depósito del instrumento de ratificación de Irlanda, último país signatario del Tratado.

### *I.3. Las primeras conclusiones de la Convención sobre el futuro de Europa*

La Convención sobre el futuro de Europa, constituida en febrero, hizo público el pasado 28 de octubre, un primer borrador de la futura Constitución europea. En un acto celebrado en Bruselas, el francés Valéry Giscard

d'Estaing, como presidente de la Convención, mostró las líneas maestras de un texto que consagra el principio de la Cohesión Económica y Social, refuerza el valor del Mercado Interior y de la Unión Monetaria, y prevé el desarrollo del concepto de «ciudadanía europea».

El esquema constitucional presentado se compone de tres partes. La primera tratará la arquitectura constitucional, incluyendo cuestiones como la definición y objetivos de la Unión, la ciudadanía y los derechos fundamentales, las competencias, las instituciones, las finanzas y la acción de la Unión en el mundo. La segunda parte recogerá las políticas de la Unión. Básicamente será una transposición de las diferentes cuestiones de Mercado Interior, Política Económica y Monetaria, Política de Competencia, Política Social, PESC, etc., ya desarrolladas en el acervo comunitario. La tercera y última parte se ocupará de las disposiciones generales, tales como la derogación de los Tratados anteriores, el ámbito de aplicación de la propia Constitución o el procedimiento de revisión.

Como apartados especialmente novedosos destacan la mención a «un proceso voluntario de retirada de la UE» por parte de los Estados miembros, y la posibilidad de crear una nueva cámara, un «Congreso de los Pueblos», en la que los representantes de los Parlamentos nacionales podrían supervisar y vetar determinadas decisiones.

El borrador presentado contó con un amplio apoyo de los representantes del Parlamento Europeo y de los Estados miembros, en la medida en que, bien es cierto, gran parte de su contenido está aún por concretar.

En todo caso, a pesar de esta indefinición, algunos medios se aventuraron a señalar que el texto está impregnado de tintes federalistas, ya que, efectivamente, plantea una Unión de Estados «que coordinen estrechamente sus políticas a nivel europeo», y añade que «ciertas competencias comunes se regirán a partir de un modelo federal».

La Convención deberá todavía debatir la denominación de la nueva entidad, ya que se barajan diferentes posibilidades, «Comunidad Europea», «Unión Europea», «Estados Unidos de Europa» o «Europa Unida». Con toda probabilidad, esta nueva entidad contará con personalidad jurídica propia, lo que simplificará su estructura, y los Estados conservarán también su identidad nacional. El reparto de poderes entre Bruselas y las capitales de los Estados miembros aún queda por definir. La filosofía que desea implantar la Convención es que «todas las competencias que no se atribuyan de modo concreto a la Unión, se considerará que corresponden a los Estados miembros».

Tal como anunció el propio d'Estaing, la Convención inició, a partir de entonces, una segunda fase en la redacción del texto constitucional. «Hasta ahora hemos desarrollado una fase de preparación» explicó Iñigo



Méndez de Vigo, uno de los dos representantes del Parlamento Europeo en la Convención.

Así, la Convención deberá presentar sus trabajos definitivos a mediados de 2003. Serán entonces los representantes de los Estados miembros quienes tomen el relevo de los trabajos, en el seno de una Conferencia Intergubernamental, encargada formalmente de las reformas de los actuales Tratados.

#### *1.4. La Europa de los veinticinco: una realidad el 1 de mayo de 2004*

A pesar de las dificultades finales, la Unión Europea abrió definitivamente la puerta a Diez nuevos países: Polonia, Hungría, República Checa, Estonia, Eslovenia, Chipre, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Malta. Será, previsiblemente, el 1 de mayo de 2004 cuando la UE se convierta en un «club» de 25 Estados con 455 millones de habitantes.

La cumbre de Copenhague puso punto final a los debates entre países miembros y países candidatos, y despejó definitivamente el camino a la Ampliación más importante y difícil de la historia de la Unión. Europa superará el largo enfrentamiento entre sus bloques oriental y occidental, derivado de la segunda Guerra Mundial. Será así como el objetivo inicial de los fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951, de evitar nuevas guerras en el continente, dará un nuevo paso, gracias a la Adhesión de un número importante de países miembros del antiguo bloque soviético.

Los Quince confirmaron en sus conclusiones de la cumbre que los países candidatos podrán nombrar un comisario por país, incorporándose estos diez nuevos comisarios a la actual Comisión el 1 de mayo de 2004, aunque no dispondrán de una cartera concreta. Posteriormente, los nuevos Estados participarán en las elecciones al Parlamento Europeo de junio y, ya a continuación, será nombrada una nueva Comisión Europea, integrada por 25 comisarios (uno por Estado miembro). El nuevo ejecutivo comunitario asumirá su mandato el 1 de noviembre.

«Es el fin de las divisiones en Europa» manifestó el presidente de la Comisión, Romano Prodi. «Sabíamos que nuestra gran ambición política podía convertirse en realidad; hoy lo hemos conseguido», apuntó el español Eneko Landaburu, Director General para la Ampliación en la Comisión. «Se está materializando un sueño», añadió. «Nuestra meta es una sola Europa» señalaba la solemne Declaración adjunta de la cumbre, que ya firmaron «los Veinticinco» y que será incorporada al Tratado de Adhesión, que deberá ser firmado el próximo 16 de abril de 2003 en Atenas.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y de los Estados candidatos declararon, en ese mismo texto, que «es nuestra vo-

luntad común hacer de Europa un continente de democracia, libertad, paz y progreso». «La Unión Europea seguirá esforzándose por evitar nuevas divisiones y por fomentar la estabilidad y la prosperidad dentro de las nuevas fronteras de la Unión, y más allá de ellas», añadieron.

El histórico clima de euforia que se vivió en la capital danesa no evitó que, efectivamente, ciertos temores aflorasen ya de forma inmediata. Y es que la nueva Europa multiplica su pluralidad cultural y lingüística, lo que significa que los actuales once idiomas oficiales de la UE se convertirán en veinte. La «Babel» comunitaria, que ya «se puso de largo» en Copenhague, difícilmente podrá evitarse en los futuros Consejos Europeos y en la traducción de normas comunitarias, puesto que será preciso preservar el derecho de los ciudadanos a disponer de los textos legales en su idioma.

En la Europa de los Veinticinco, Polonia se convertirá en el Estado con más mano de obra en el sector agrícola (el 19% de la población activa). Malta añadirá un fuerte conservadurismo (ni el divorcio ni el aborto son legales en este país) y, con 300.000 habitantes desbancará a Luxemburgo (400.000) como el país menos poblado, pero con el mismo derecho a vetar ciertas decisiones. El extremo oriental de la UE pasará de Grecia a Chipre, la pequeña isla dividida a la sombra de Turquía y situada a menos de 200 kilómetros de Siria. Y la UE compartirá frontera con Rusia, Bielorrusia y Ucrania.

Después de esta Ampliación, la UE emprenderá su última asignatura pendiente, la incorporación de Bulgaria y Rumanía. Estos dos países tienen una «cita» para su integración en la Unión en 2007, mientras que Turquía se mantiene en la «antesala», con una promesa de inicio de las negociaciones en 2005, tras una evaluación previa en diciembre de 2004. Los Quince también mostraron su determinación de apoyar a los países de los Balcanes «en su esfuerzo por acercarse a la UE».

### *1.5. Turquía: el reto de la adhesión de un país islámico a la UE*

Turquía recibió con un sentimiento agrídulce de resignación el retraso de las negociaciones de Adhesión a la Unión Europea. «Esperábamos una fecha mejor», afirmó el primer ministro turco, Abdula Gül, tras conocer la decisión de los Quince. De hecho, él hubiera deseado comenzarlas en 2003, antes de la incorporación de los nuevos Diez Estados miembros.

Así, tras una primera reacción de decepción, los dirigentes de Ankara coincidieron en intentar dar una «lectura positiva» del acuerdo del Consejo Europeo celebrado en diciembre en Copenhague. Los Quince deci-

dieron, entonces, condicionar el comienzo de las negociaciones de Adhesión con Turquía al informe que deberá preparar la Comisión Europea, a finales de 2004, sobre si este país cumple los criterios políticos de garantías democráticas mínimas, exigencia que resulta imprescindible para formar parte de la Unión.

Las conclusiones de la cumbre reconocían, efectivamente, el esfuerzo realizado por Ankara, en sus recientes reformas legislativas sobre la abolición de la pena de muerte, la lucha contra la tortura y el respeto de minoría kurda. Sin embargo, los Quince opinaban que el país «tiene todavía carencias importantes en materia de derechos humanos» y le alentaron a que «prosiguiera con vigor su proceso de reformas», encaminadas a mejorar el sistema democrático y a evitar, en particular, la tortura en las cárceles, la desigualdad de sexos, la discriminación de las minorías y la violación de los derechos humanos.

Tras el informe de la Comisión, los ya Veinticinco Estados miembros decidirán la apertura de unas negociaciones que podrían iniciarse durante el primer semestre de 2005, ya que en el texto de conclusiones del Consejo se subraya que las negociaciones se celebrarán «sin demora».

El primer ministro turco señaló, en este sentido que «vamos a mantener las reformas (cambios políticos y socioeconómicos que requiere la UE) por nuestro propio interés». «Vamos a demostrar que un país musulmán puede ser democrático», añadió.

Y subrayó que la Unión Europea «ha dejado claro que no pretende ser un club exclusivamente cristiano». Turquía continúa aspirando a convertirse en el primer país musulmán que ingresa en la Unión. Se convertiría, asimismo, en el segundo país de la UE en términos de población (64 millones de habitantes), sólo superado por Alemania, aunque, previsiblemente, su tasa de crecimiento demográfico le llevará, muy pronto, a convertirse en el Estado miembro más poblado. Por otra parte, la brecha socioeconómica actual entre Turquía y la UE es enorme. El PIB per cápita turco es de 2.700 dólares, diez veces inferior a la media de los Quince.

Así, nadie duda que la Adhesión de Turquía planteará dificultades importantes y, en particular, porque también deberá superar las reticencias de quienes consideran que la UE debe ser un club estrictamente europeo y señalan, en este sentido, que Turquía sólo es europea en un 5% de su territorio.

Otros, en cambio, piensan que las fronteras de Europa no deben definirse por criterios geográficos, sino por un conjunto de valores compartidos, como la democracia, los derechos humanos, la igualdad de la mujer, la justicia social, la tolerancia, la diversidad cultural, el respeto de las minorías, el rechazo de la violencia y el fomento del diálogo.

## II. La actualidad institucional de la Unión Europea

### II.1. *Los Consejos Europeos de la presidencia danesa*

Durante el segundo semestre de 2002 se celebraron dos Consejos Europeos, en Bruselas y en la capital danesa, Copenhague, con un mismo eje de debates: la Ampliación de la Unión.

La cumbre de Bruselas tuvo lugar los días 24 y 25 de octubre, y se centró en la «factura» de la Ampliación.

Tal espinosa cuestión fue resuelta, de forma anticipada, en una reunión bilateral franco-alemana apenas tres horas antes de que se iniciase la cumbre. Schröder, recientemente reelegido canciller alemán, y el presidente de la República francesa, Chirac, llegaron a un pacto político y presupuestario, que despejaba la ampliación de fronteras de la UE. Berlín aceptó aplazar hasta 2006 la reforma de la política agrícola común (prevista inicialmente para 2003) y, a cambio, París se resignó a que el gasto agrícola no pueda incrementarse a partir de ese año. A partir de 2006, este capítulo, para 25 Estados, se situará por encima de los 45.000 millones de euros, y cualquier reforma deberá ser a la baja.

El acuerdo incluía también un compromiso de los dos países para coordinar sus posiciones en los diferentes asuntos europeos, lo que llevó a muchos medios periodísticos a vaticinar la reconstrucción del «eje franco-alemán». «La construcción europea siempre ha sido un esfuerzo coordinado entre Francia y Alemania», afirmó Chirac para justificar el encuentro bilateral. «Era verdad cuando éramos Seis socios, lo es con Quince, y lo será aún más con Veinticinco», añadió.

La propuesta franco-alemana fue aceptada por sus socios. Las conclusiones de la cumbre reproducía, efectivamente, el pacto de Schröder y Chirac. Aun reconociendo a los agricultores del Este el derecho a percibir progresivamente las ayudas directas (con una equiparación con los Estados miembros actuales en 2013), los Quince acordaron la congelación, en el período 2007-2013, del gasto agrícola comunitario, con un techo infranqueable de 45.000 millones de euros. Asimismo, acordaron otro «techo» para los fondos estructurales y de cohesión dirigidos a los nuevos Estados miembros, en el período 2004-2006, de 23.000 millones de euros, casi 2.000 millones menos que la cifra propuesta inicialmente por la Comisión Europea.

El presidente del gobierno español, Jose María Aznar, afirmó, tras la cumbre, que España perderá unos 150 millones de euros anuales, entre 2007-2013, como consecuencia del recorte del presupuesto agrícola. A su juicio, «el Consejo se saldó de una manera positiva y razonable», en la medida en que esta cifra debía entenderse en el marco global del saldo positivo que España recibe del presupuesto comunitario. En el período 2000-2006,

la diferencia entre ayudas recibidas por nuestro país y las aportaciones realizadas al presupuesto de la UE arrojará un superávit de 50.000 millones de euros, 39.000 de ellos procedentes de la Política Agrícola Común. El saldo positivo anual asciende, por tanto a más de 7.000 millones de euros, 5.500 en términos de ayudas agrícolas.

Además, mostró su satisfacción porque en las conclusiones de la cumbre no se incluyó ninguna referencia a un eventual recorte de los fondos estructurales a partir de 2007. La revisión de los gastos estructurales y del denominado «cheque británico» quedó aplazada para las futuras conversaciones sobre las «perspectivas financieras 2007-2013».

Coincidiendo con la finalización de la presidencia danesa, se celebró el Consejo Europeo ordinario de dicha presidencia los días 12 y 13 de diciembre en Copenhague. En él se cumplieron las expectativas creadas por el gobierno danés de conseguir cerrar la negociación con Diez de los países candidatos a la Adhesión.

A primera hora de la mañana del día 13, la presidencia de la UE transmitió a los Estados candidatos el acuerdo alcanzado la víspera, por los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión, sobre las ayudas financieras que éstos habrían de recibir de los Quince en el trienio 2004-2006. La suma ascendía a 40.500 millones de euros.

Polonia, la República Checa, Hungría y, en menor medida, Eslovaquia, buscaron una mejora en la oferta, utilizando argumentos varios, como la problemática del campo en Polonia, las dificultades financieras que atravesarían los cuatro países una vez incorporados al club comunitario o las exigencias añadidas de protección de sus fronteras.

Después de varios contactos bilaterales y de nuevos debates en el seno del Consejo Europeo, la situación parecía abocada al fracaso. Fue el canciller Schröder quien, finalmente, ofreció a los polacos una especie de «adelanto financiero», con la posibilidad de cobrar, ya en 2005 y sin necesidad de presentar proyectos cofinanciados, 1.000 millones de euros de los 8.635 que les corresponden durante el período 2004-2006, en concepto de fondos estructurales. Simultáneamente, el canciller alemán ofreció 300 millones de euros adicionales, con los que satisfacer los «flecós» demandados por los aspirantes. El paquete financiero total alcanzó, con la nueva propuesta, una cifra de 40.852 millones de euros. Tras un momento de dudas, los candidatos la aceptaron y, finalmente, las negociaciones se dieron por clausuradas.

## II.2. *Comisión europea: proyecto sobre la futura Europa*

El pasado 5 de diciembre, el presidente del ejecutivo comunitario, Romano Prodi, planteó ante el Parlamento Europeo su idea sobre el futuro texto constitucional de la UE.

Aunque se trata de una propuesta sin valor vinculante, constituye, efectivamente, una aportación más al debate sobre el futuro de la Unión. De su contenido se interpreta que la Comisión pretende asegurarse las competencias que le han sido negadas hasta ahora, como la PESC y, además, plantea mantener la figura del presidente de la Comisión como la más ejecutiva del día a día europeo. También propone reforzar las competencias del Parlamento Europeo y eliminar, casi por completo, el derecho de veto en la Unión.

La Comisión rechazó la idea de un presidente de la UE, a pesar de haber recibido ésta el apoyo de España, Francia, Reino Unido e Italia. En su lugar, planteó el mantenimiento de la rotación del máximo responsable del Consejo Europeo, aún admitiendo la posibilidad de que los Consejos sectoriales cuenten con un presidente por un período de un año.

La iniciativa fue acogida con cierta frialdad por parte de los Estados y la Convención e, incluso, por parte de algunos comisarios que no estaban al tanto de la propuesta. La pretensión de crear un cargo de «secretario de la Unión» que absorbería las funciones del Alto Representante de la PESC y del comisario de Relaciones Exteriores, y que devendría automáticamente en vicepresidente de la Comisión Europea, no parece ser muy realista y, en todo caso, pudo llegar a contrariar a los Estados, que sitúan la Política Exterior y de Defensa Común en un ámbito estrictamente intergubernamental.

### III. Cuestiones generales de la actualidad económica

#### III.1. *Sentencia del Tribunal Comunitario sobre los acuerdos bilaterales entre compañías aéreas comunitarias y estadounidenses*

El pasado 5 de noviembre, el Tribunal de Justicia de la UE declaró ilegales ciertas cláusulas de los acuerdos de «cielos abiertos» firmados bilateralmente por ocho países comunitarios con EEUU a lo largo de la década de los noventa. Los Estados afectados son Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Austria y Alemania.

En su decisión, los jueces comunitarios afirman que la «cláusula de nacionalidad» que incluyen los acuerdos provoca una discriminación generalizada entre compañías aéreas europeas y es contraria al Derecho de Establecimiento, una de las libertades fundamentales del Mercado Interior.

Y ello porque esta cláusula concede un poder «de facto» a las autoridades norteamericanas para denegar los derechos de aterrizaje y despegue a una compañía de un Estado miembro que no haya suscrito un acuerdo bilateral. De esta forma, una aerolínea comunitaria, como la española Iberia, no puede volar desde España hacia aeropuertos de Estados Unidos a través de una ruta que incluya escala en otro país de la UE que sí haya suscrito un

acuerdo con Washington. Para cubrir la ruta Madrid-Londres-Nueva York, Iberia tendría que realizar el trayecto Londres-Nueva York bajo la cobertura de una compañía británica, como British Airways. Los acuerdos son, por tanto, discriminatorios, puesto que impiden a las compañías europeas operar en rutas transatlánticas desde cualquier aeropuerto de la UE.

También quedaron invalidadas por el Tribunal las cláusulas de los acuerdos que hacen referencia a la fijación de tarifas aéreas en trayectos intracomunitarios, los sistemas informatizados de reserva y las condiciones de adjudicación de franjas horarias para la realización de vuelos.

Los jueces reconocieron, además, la competencia exclusiva de la Comisión Europea para gestionar la política de transporte en el sector aéreo y para suscribir este tipo de acuerdos internacionales en el transporte aéreo, con lo que, efectivamente, la inmediata reacción de Bruselas fue de satisfacción, llegando a calificar de «histórica» la decisión judicial.

La comisaria responsable de Transportes, la española Loyola de Palacio, anunció, nada más conocer la sentencia, su intención inmediata de proponer una vez más, al Consejo de Ministros, la demanda de un mandato para negociar acuerdos globales de transporte aéreo con Estados Unidos. La Comisión ya había criticado reiteradamente los acuerdos bilaterales, en cuanto que debilitaban la capacidad negociadora de los Quince en su conjunto, y en la medida en que este tipo de pactos habían sido directamente promovidos por la Administración de Washington, a mediados de la década pasada, para conseguir unos mayores beneficios del programa de liberalización del transporte aéreo en la UE. Alemania fue el primer país comunitario en suscribir un acuerdo de «cielos abiertos» con EEUU en 1996. Y el Reino Unido también mantiene vigente un trato especial con este país desde 1997.

De Palacio reconoció, por otra parte, que la sentencia supone la eliminación de las barreras existentes para que las empresas aéreas norteamericanas opten a la propiedad de sus homólogas europeas y que provoca, asimismo, un cierto vacío legal al amparo del cual, cualquier compañía aérea puede reclamar derechos sobre franjas horarias.

Los expertos aseguraron, en todo caso, que la creación de un espacio único transatlántico, consecuencia de la decisión judicial, podría favorecer la consolidación del sector aéreo europeo con cuatro o cinco compañías de bandera europea, sustituyendo a las doce actuales.

### III.2. *Acuerdo sobre el espacio aéreo único*

El Consejo de Ministros de Transportes de la Unión Europea alcanzó, el pasado 5 de diciembre, un acuerdo político para que el cielo único europeo sea una realidad a más tardar el 31 de diciembre de 2004.

El paquete legislativo contiene cuatro reglamentos: uno, de carácter marco, que incluye las líneas maestras, y tres reglamentos técnicos que armonizan la prestación de servicios de navegación aérea, la organización y utilización del espacio aéreo, y la interoperatividad de los equipamientos.

Los principales ejes de acción del proyecto son la gestión común del espacio aéreo, la creación de autoridades de control nacionales independientes, la integración progresiva de la gestión civil y militar, la sinergia entre las instituciones comunitarias y Eurocontrol, la modernización de las técnicas, y la mejora de la política de recursos humanos.

Con ello, el proyecto legislativo pretende mejorar la gestión del transporte aéreo y reducir la actual congestión de tráfico provocada por la fragmentación del cielo aéreo en espacios aéreos nacionales. También pretende reducir los tiempos de vuelo y los retrasos, así como el consumo de combustible.

Los ministros cerraron, también, un segundo acuerdo político para aumentar las indemnizaciones a los pasajeros afectados por «overbooking», retrasos y cancelaciones de viajes. Las compensaciones acordadas, por denegación de embarque a causa de un exceso de billetes vendidos, duplican, en algunos casos, las anteriores. Alcanzan los 250 euros para vuelos de menos de 1.500 kilómetros, 400 euros para los trayectos entre 1.500 y 3.500 kilómetros, y 6.000 euros para los que superen los 3.500 kilómetros.

### III.3. *Apertura del mercado energético de la Unión Europea en 2007*

Los Quince aprobaron, el pasado 25 de noviembre, que la liberalización total del mercado energético se produzca, como fecha límite, el 1 de julio de 2007. A partir de esa fecha, todos los consumidores comunitarios podrán elegir suministrador de electricidad y gas. Las empresas, consideradas «grandes consumidores», podrán hacerlo a partir del 1 de julio de 2004.

Los ministros de Energía pactaron, así, una liberalización que permitirá a los operadores competir en igualdad de condiciones en todo el territorio comunitario, beneficiándose del potencial del Mercado Único.

Articulada a través de dos nuevas Directivas, la reforma provocará, efectivamente, una importante reorganización del sector, en la medida en que, además, prevé la separación legal y contable entre los operadores que intervienen en los mercados de generación, transporte y distribución de energía.

Así, coincidiendo con la liberalización para grandes clientes, el 1 de julio de 2004, los operadores deberán segregrar su actividad de transporte, y tres años más tarde, con la plena liberalización, podrá producirse la separación de la actividad de distribución. Francia y Alemania limitaron



el alcance de esta última segregación al condicionar su entrada en vigor a un estudio previo de la Comisión Europea. Esta deberá pronunciarse, en 2006, sobre la posibilidad de que los efectos que se persiguen con la segregación legal y contable de las empresas —transparencia, trato ecuánime a todos los operadores en acceso y precio— pudieran conseguirse, también, por otros medios. De estimarlo así Bruselas podría mantenerse la estructura vertical de algunos operadores.

En todo caso, la liberalización no afectará a España, puesto que ya, desde hace algunos años, los grandes consumidores de electricidad (Renfe, compañías siderúrgicas y grandes industrias) gozan de libertad para contratar el suministro con cualquier distribuidor presente en el mercado español. Además, ya el pasado 1 de enero de 2003 se ha producido en nuestro país la total liberalización del mercado energético, alcanzando a los consumidores domésticos, y convirtiéndose España, de esta manera, en el sexto país comunitario en implantarla, tras Reino Unido, Austria, Finlandia, Alemania y Suecia.

El acuerdo alcanzado constituye un paso trascendental para la creación del Mercado Interior de la Energía, un objetivo que, hasta hace bien poco, parecía inalcanzable por la oposición del tándem franco-alemán. Sólo tras superar sus respectivos procesos electorales, ambos países han decidido aceptar el definitivo impulso de la liberalización.

#### III.4. *Propuesta de la Comisión para armonizar de los créditos al consumo en la Unión*

La Comisión Europea dio un nuevo paso en la integración de los mercados financieros de la UE al proponer, el pasado 11 de septiembre, una nueva Directiva para armonizar las reglas y criterios para la concesión de los créditos al consumo.

La decisión del ejecutivo comunitario se traducirá en la fijación de unos estrictos criterios mínimos que deberán cumplir todas las entidades financieras de la Unión a la hora de evaluar el riesgo en el que incurre el cliente al aceptar el préstamo. De esta forma, Bruselas pretende acabar con la «laxitud» de la mayoría de las normas nacionales y evitar engaños o abusos de los clientes que pudieran generar riesgos de morosidad.

La Comisión también pretende incrementar la competencia transfronteriza entre entidades e intermediarios financieros, lo que, sin duda, llevará a un abaratamiento de los préstamos.

El proyecto de Directiva incluye una serie de disposiciones sobre el endeudamiento excesivo, la información que debe darse al consumidor para que aprecie mejor los riesgos del crédito y diferentes modalidades prácticas sobre posibles incidentes.

De esta forma, prevé la armonización del concepto de «tasa anual equivalente» (TAE), que expresa, en términos porcentuales, el coste total del préstamo y establece la necesaria precisión, en el contrato, de las cantidades reales que el prestatario deberá abonar a la entidad financiera, incluso en aquellos préstamos que sean gestionados por un intermediario, como por ejemplo, quien vende un determinado bien o quien presta un determinado servicio.

Asimismo, en función de la nueva norma, el cliente contará siempre con un período de retracto de catorce días tras la firma del contrato, cuando en la actualidad este plazo oscila entre los dos y los catorce días, según los Estados.

La Directiva se aplicará a todas las modalidades de préstamo al consumo, incluyendo los contratos de leasing y un descubierto en cuenta corriente. No contempla, en cambio, el crédito hipotecario, puesto que la Comisión ya aprobó recientemente un «código de conducta» que han suscrito la mayoría de las entidades financieras comunitarias.

Según la Comisión Europea, las legislaciones nacionales actualmente en vigor, son dispares. En algunos Estados, como Reino Unido, Holanda y los países nórdicos, las disposiciones son «adecuadas», en lo referente a la protección del cliente prestatario y a las condiciones de concesión de los créditos. En cambio, en otros países, España incluida, son insuficientes.

En la elaboración del texto jugó un papel protagonista la Dirección General de Protección del Consumidor de la Comisión, en la medida en que pretendía destacar «la importancia que el crédito ha adquirido en el modo de vida contemporáneo». Los datos aportados por Bruselas indican que el volumen de los créditos a plazo pendientes de pago ascienden ya a 500.000 millones de euros, lo que equivale al 7% del PIB de los Quince Estados de la UE, y muestran una tasa anual de crecimiento del 7%.

Los sondeos realizados por el ejecutivo comunitario indican que en torno al 60% de los ciudadanos europeos recurre habitualmente a un crédito bancario para financiar la compra de un electrodoméstico, el pago de unos estudios o de un viaje turístico. El 30% de la población dispone de cuentas bancarias que permiten quedarse en «números rojos», un instrumento de crédito que hace treinta años ni siquiera existía.

### III.5. *Mercado interior: informe Winter sobre el buen gobierno empresarial*

El Consejo de Ministros de Competitividad aprobó, en octubre, una iniciativa para poner en marcha una reforma en el Derecho de Sociedades comunitario. En ella deberán contemplarse, en particular, las denominadas «normas sobre el buen gobierno empresarial», con las que se

pretenderá evitar nuevos escándalos financieros como los registrados en empresas como Enron o Worldcom.

Una comisión de expertos ya inició, en abril, el análisis del papel en la empresa de los directivos, los consejeros, los auditores, los consultores, los analistas y los bancos, para tratar de clarificar sus competencias, su régimen de actuación, sus pautas de independencia y sus responsabilidades en el devenir empresarial.

En la Unión Europea existen hasta 35 «códigos de buenas prácticas» sobre el gobierno empresarial. Todos los Estados cuentan, al menos, con uno, salvo Austria y Luxemburgo, siendo el Reino Unido el país que cuenta con un mayor número, once. En España únicamente existe uno, elaborado por una comisión de expertos dirigida por el catedrático Manuel Olivencia en 1998. Sin embargo, estos códigos, que, en todo caso, tienen un carácter voluntario, varían notablemente de un país a otro, como consecuencia de las diferentes tradiciones legales y socioeconómicas. Así, son diferentes sus recomendaciones sobre la composición de los consejos de administración, su estructura y naturaleza, sus funciones ejecutivas o supervisoras, la remuneración de consejeros y directivos, sus comités, los derechos del accionista, sus mecanismos de participación, el papel del auditor y la publicación de la información.

La Comisión abogaba por unificar estos criterios o «buenas prácticas» del gobierno empresarial, en la medida en que las fuertes divergencias entre Estados no hacen sino generar incertidumbre y desconfianza en el inversor.

El pasado 30 de septiembre, el grupo de expertos sobre Derecho de Sociedades, presidido por el profesor holandés Jaap Winter, presentó sus primeras conclusiones al respecto. Fue este borrador del informe el que, finalmente, decidió a los Quince ministros de Competitividad (antes de Mercado Interior e Investigación) a realizar un doble mandato formal a la Comisión, para profundizar en el debate sobre el buen gobierno empresarial en la UE y para preparar un plan de acción de modernización del Derecho Societario europeo.

En principio, el documento aportado por el comité Winter descarta imponer un código empresarial único en la UE. «Cada país tiene su propia tradición y esto, en vez de ser un problema, puede ser un enriquecimiento» señaló el holandés. El grupo de expertos sí es, en todo caso, partidario de que existan ciertas pautas comunes para todas las empresas europeas y recomienda a los Estados miembros que elaboren un «código de buen gobierno» nacional específico para las empresas que cotizan en Bolsa.

Por lo que se refiere al plan de acción en materia societaria, éste deberá determinar qué aspectos se armonizan y cuáles, en cambio, se dejan a la decisión de los Estados miembros para que sean regulados o no.

Así, una de las cuestiones sobre las que, con toda seguridad, se impondrá la armonización obligatoria en todos los Estados comunitarios será la publicación de información periódica sobre el funcionamiento de los consejos de administración. El primer informe Winter señalaba que, efectivamente, «los consejos deben explicar, en las cuentas anuales, su estructura y funcionamiento; han de ser abiertos y transparentes, para que los inversores puedan reaccionar ante la información recibida».

En todo caso, el informe definitivo, que fue presentado el 4 de noviembre en Bruselas, sienta las bases para una reforma que, sin duda, endurecerá la responsabilidad de los directivos y de los consejeros en relación con la veracidad de la información financiera incluida en las Cuentas Anuales, y también de la información no financiera (por ejemplo, la descripción de las prácticas de buen gobierno incluidas en la Memoria). Asimismo, aumentará la transparencia sobre los planes de retribución de los directivos, ampliará la información y la protección del inversor, mejorará también los medios de participación de los accionistas en la junta y reforzará el papel de los consejeros independientes no ejecutivos.

El grupo Winter apuesta, en este sentido, por convertir la transparencia en un «poderoso instrumento regulador». «La obligación de suministrar información incentiva a las empresas a emular las prácticas más saludables de sus rivales, porque el veredicto de los inversores resulta inapelable» señala el informe.

Desea, también, potenciar la intervención de los accionistas en el control de las empresas, y para ello, aboga por obligarlas a que faciliten el voto electrónico. La inhibición habitual de los inversores institucionales en las juntas de accionistas también deberá corregirse.

### III.6. *Acuerdo sobre la reforma de la política pesquera*

Los Ministros de Pesca de la Unión Europea alcanzaron, el pasado 20 de diciembre, un acuerdo sobre la reforma de la Política Pesquera Común, que entró en vigor el 1 de enero de 2003.

Así, tras la que fue considerada como la negociación más larga y complicada en esta materia, los Quince aceptaron, finalmente, la propuesta de la presidencia danesa.

Los términos más significativos del compromiso se refieren a las condiciones en que los armadores podrán recibir ayudas estructurales para la renovación de la flota. Para buques de menos de 100 toneladas de arquerío, es obligatorio desguazar un tonelaje equivalente al de nueva construcción. Para buques de más de 100 toneladas (y menos de 400, límite máximo para optar a las ayudas), la relación del tonelaje a achatarrar es de 1,35 por 1.

Los fondos comunitarios podrán seguir financiando la creación de sociedades mixtas con países terceros con los que la UE mantenga acuerdos sectoriales hasta un 40% del valor de la nave. Si no existieran tales acuerdos, el proyecto empresarial tendrá que ser visado específicamente por la Comisión Europea.

El elemento más trascendental del acuerdo, según explicó el ministro español Miguel Arias Cañete, es la aceptación de que los Estados miembros pueden presupuestar hasta 2004, y ejecutar hasta 2006, el margen de financiación para el sector pesquero previsto en los acuerdos de Berlín de 1999. Para las nuevas Perspectivas Financieras, 2007-2013, deberá negociarse un nuevo marco financiero.

En lo que se refiere a las cuotas pesqueras para 2003, el acuerdo alcanzado modifica por completo la propuesta de la Comisión Europea. Así, se mantienen las cuotas de anchoa (29.700 toneladas para España), bacalao, bacaladilla y merlán, vigentes en 2002.

En relación a la merluza, especie de interés especial para España, el Total Admisible de Capturas (TAC) en los caladeros del norte (Gran Sol, Oeste de Irlanda y Golfo de Vizcaya) crece un 11,2%, situándose en 8.411 toneladas, mientras que en los caladeros del sur desciende un 12% hasta un total de 4.480 toneladas.

Asimismo, los barcos españoles han podido comenzar a faenar en el Mar del Norte, capturando especies no sometidas a regulación, como la dorada, el fletán negro, la lubina, el salmonete, los cefalópodos, las gallinetas y las sardinas. El 1 de enero ha concluido el período transitorio durante el cual se les ha restringido el acceso a este caladero, en virtud del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.



## Zure egiteko guztiek badute gure laguntza

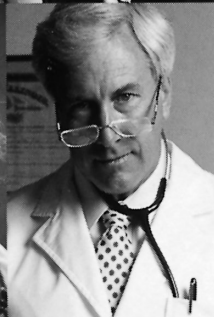
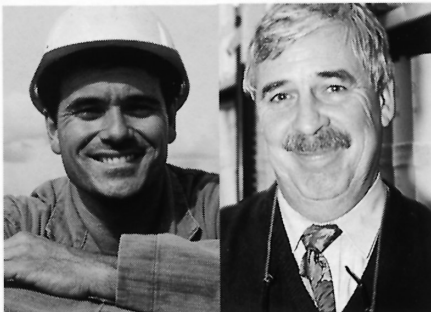
## Todas sus empresas tienen nuestro apoyo

Gure ustez pertsonek erabakitzen dute herri baten geroa, beren ideia eta proiektuen bidez.

Guk egin nahi duzun ekintza handi hori gauzatzeko aukera emango dizuten zirkuntantziak erraztea beste asmorik ez dugu, gure zerbitzu eta laguntzak eskainiz.

Porque creemos que son las personas quienes, con sus ideas y proyectos, hacen posible el futuro de un país.

Con nuestros servicios y ayudas, tan solo pretendemos facilitar las circunstancias que hagan posible materializar esa gran empresa que pretende.



**Bizkaiko Foru Aldundia**

Lan eta Ekonomi  
Sustapen Saila

**Diputación Foral de Bizkaia**

Departamento de Promoción  
Económica y Empleo

# Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru  
Aldundia

Ekonomi Sustapen  
Saila

Diputación Foral  
de Bizkaia

Departamento de Promoción  
Económica



Universidad de  
Deusto

Deustuko  
Unibertsitatea

