

ESPAÑA Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Algunos comentarios al dictamen de la Comisión Europea sobre el acceso de España al Mercado Común.

por Santiago GARCIA ECHEVARRIA (*)
y Jorge PASCUAL ESCUTIA (**)

I. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Antes de realizar unos breves comentarios al dictamen que se ha hecho público recientemente por parte de la Comunidad Económica Europea en cuanto a la entrada de España en esa Comunidad, consideramos que es necesario realizar algunas consideraciones previas sobre la problemática general de esta integración.

El problema ha preocupado quizá con mayor intensidad y atención en momentos anteriores al actual. Parece como si en las circunstancias actuales de la evolución española, la problemática hubiera pasado un poco más desapercibida, mientras que a comienzos de los años sesenta se planteó con una intensidad y preocupación y, pudiera decirse quizá, con mucho más interés que en la forma e intensidad con que se está realizando actualmente. Puede ser equivocado el afirmar en estos momentos que quizá hoy en las circunstancias actuales más que el peso de un idealismo europeísta sean los momentos económicos y estructurales que plantea la entrada de España en la Comunidad Económica Europea los que predominan fundamentalmente. Pudiera ser, y así lo creemos, que a comienzos de los años sesenta el componente europeísta, en su magnitud más política, predominó fundamentalmente en esos años. Pero sea cuales fueren los motivos que empujan a aceptar con mayor o menor fervor la integración en Europa de España, puede ser considerado este paso como uno de los más relevantes de la moderna historia

(*) Catedrático de Política Económica de la Empresa de la Universidad de Alcalá de Henares.

(**) Profesor adjunto de la Universidad de Alcalá de Henares.

económica y política de la sociedad española. Por ello, consideramos que es necesario en estos momentos no plantearse de forma exclusivista o predominante los aspectos de la mera integración económica, sino ver en esta integración con la fundamentación de un ideal europeo más o menos zarandeado dentro y fuera de la Comunidad —por las dificultades que toda integración implica en los más diversos órdenes— y ver, por parte española, que esta integración es una de las fuerzas claves para poder dar el paso de una España organizada con una gran capacidad de respuesta no sólo para los propios problemas que tiene y que se le van a plantear, sino que verdaderamente pueda hacer honor a la frase tan frecuentemente mencionada de una gran aportación a la sociedad europea.

Por todo ello creemos que se está haciendo poco dentro de nuestro país para potenciar el ideal europeísta no sólo como fuerza motivadora para empujar de una forma definitiva a la verdadera estructuración económica y de la sociedad pluralista española, sino para incorporar al hombre de nuestro país a esa renovante y pujante idea de que una Europa bien entendida constituye hoy en el mundo una de las fuerzas políticas, culturales, sociales y económicas más relevantes en toda la dimensión que implica una comunidad en paz y bienestar.

En nuestro país no ha faltado la idea de Europa y el espíritu europeo que encuentra en las épocas recientes un gran reflejo de esta preocupación en las obras que se publicaron por un grupo destacado de europeístas, casi en la segunda década de los años cincuenta. Con el incipiente proceso de liberalización, iniciado en 1959, y ya existente pocos años atrás la Comunidad Económica Europea y vistos, en el breve plazo de tres años, los resultados de esa integración, esa preocupación española empieza a adquirir verdaderos componentes no sólo en cuanto a conocer su incidencia sobre España, sino en cuanto a conocer cuáles son los aspectos más significativos y las posibilidades de nuestro país.

Las obras presentadas en esta segunda mitad de los años cincuenta por la Sociedad de Estudios Económicos Españoles y Europeos (1) significaron toda una preocupación por la situación de la España de aquel entonces en el contexto europeo y pudiera decirse una primera aproximación sería a una ruptura con un pasado de autarquía y con una aproximación sería a los demás países de la Europa Occidental. Después de este serio intento se pasó a una época de cierto vacío en esta problemática, encontrándose fundamentalmente obras muy aisladas sobre este análisis. En aquella ocasión tuvimos la oportunidad de presentar como tesis doctoral en la Universidad de Colonia un amplio trabajo dedicado a este tema que ofrece, a nuestro entender, una elaboración amplia sobre el enfoque existente hasta entonces de España y una amplia literatura a la que remitimos al lector (2).

Con la liberalización parcial del comercio exterior, con el inicio de una nueva etapa de reestructuración industrial del país y con el intento de una clara aproximación a Europa, surge la presentación de una solicitud del Gobierno español ante

(1) «Estudios sobre la Unidad Económica Europea», tomo 1-9. Ed. por **Estudios Económicos Españoles y Europeos**, Madrid, 1954-1961.

(2) Ver GARCIA ECHEVARRIA, S.: «Wirtschaftsentwicklung Spaniens unter dem Einfluss der europäischen Integration - Mit besonderer Berücksichtigung des Gemeinsamen Marktes», Colonia, Opladen 1964.

la Comunidad Económica Europea en 1962, para que pueda plantearse una más estrecha integración de España en esa Comunidad Europea. No es éste el lugar para entrar en el amplio debate planteado y que transcurre durante los más diversos años de la década de los sesenta entre discusiones banales sobre lo político y lo económico, sobre ventajas y desventajas, para quedar todo ello en unos planteamientos más o menos superficiales.

Durante esta década de los sesenta, queda en claro que la Comunidad Económica Europea no es sólo una comunidad económica, sino que precisamente los condicionamientos y principios del funcionamiento de esa comunidad implica, como todo planteamiento económico, un marco o constelación de datos, clave en lo político y en lo social que permite que sea viable un funcionamiento válido de todo proceso de integración. Lo cierto es que durante toda la década de los sesenta, el tema va perdiendo fuerza en cuanto a la idea y en cuanto a su percepción por el español, mientras que en la realidad mercantil se trazan claramente los estrechos lazos que, tanto en la vida industrial como comercial, unen a España con los países de la Comunidad Económica Europea.

Al margen de todo convenio o de todo acuerdo, surgen unas corrientes que se intensifican y que dejan en claro cuál es la localización clave de nuestro país dentro del contexto internacional.

Hay, sin embargo, un aspecto que no puede dejar de mencionarse por su gran impacto en la problemática de acercamiento de España a la Comunidad Económica Europea. Ciertamente, estas afirmaciones poseen en gran medida un valor relativo en cuanto a posibles hipótesis, pero la realidad de los hechos permite en gran medida plantearlas con el fin de obtener una información importante a la hora de enfocar en estos momentos actuales el posible proceso de integración de España en la Comunidad Económica Europea. Es conocido que durante los años sesenta realiza España un esfuerzo de reconversión industrial que define su moderna historia económica. Este proceso de reestructuración industrial que arranca de 1959, que tiene lugar incipientemente en los primeros años de la década de los sesenta y que se prolonga su desarrollo hasta pasados los comienzos de los años setenta, significa un proceso de industrialización desconocido en nuestro país. De una estructura industrial hasta 1959 caracterizada por unos procesos de producción anticuados y obsoletos, por unos programas de producción orientados a mercados interiores sumamente restrictivos y por una falta total de la existencia de los mercados, pasa este país a constituir una estructura industrial ampliamente modernizada, con grandes capacidades, con una tecnología bastante avanzada e inicia el desarrollo de los mercados como instrumento de funcionamiento de una economía de mercado.

Sin embargo, se da la circunstancia de que este planteamiento inicial de proceder a la reestructuración industrial de nuestro país en base del funcionamiento del mercado, se ve paulatinamente restringido en los momentos de iniciarse ya este proceso de reestructuración industrial por la introducción de la «planificación económica a la francesa».

Esta forma de organizar una economía, tomada de los planteamientos franceses, supone fundamentalmente una ordenación de los distintos grupos de individuos e intereses que, en base a supuestas capacidades de la ciencia económica para

poder pronosticar la demanda y las estructuras de ofertas, cree que se puede llegar a una mejor alocaación de los recursos y a una redistribución más justa

Ha sido un error grave en el sentido que se ha procedido, dentro de este proceso de organizar la vida económica, a una limitación rápida de los procesos de mercado mediante acuerdos impuestos o voluntarios en cuanto a las estructuras productivas y a la regulación de los elementos clave del mercado, entre otros, los volúmenes de producción y los precios. Es interesante observar cómo a través de esta forma de organizar la vida económica no solamente no se ha conseguido llegar a una buena alocaación de los recursos, sino que todo lo contrario, nos encontramos con sectores industriales modernos, con grandes capacidades, que o bien están mal localizados o sus producciones están orientadas a los mercados nacionales o sus volúmenes de producción exceden con mucho las capacidades de los mercados. Desgraciadamente no se ha orientado este proceso de reestructuración industrial a una nueva división del trabajo en la que no solamente se considerasen los mercados nacionales sino las posibilidades en los mercados internacionales. Estos, en cuanto a la estructura industrial, han sido y son en muchos casos todavía, mercados de excedentes, mercados en los que se trata de colocar, a precios muy discutibles, volúmenes de producción que hay que dar salida. España se encuentra ante el problema de que a pesar de poseer una moderna estructura industrial, ésta, ni ha considerado la división internacional del trabajo en la que puede nuestro país hacer frente a la competencia de los demás países europeos, ni ha considerado tampoco cuáles son sus posibilidades competitivas en los propios mercados interiores. Puede decirse, y para ello no hay más que mirarse al espejo francés, que toda política económica orientada en una planificación económica, no solamente no lleva a una mejor utilización de los recursos y a una redistribución más justa de la renta, sino que todo lo contrario, crea por una parte graves problemas en cuanto a la propia organización de la vida económica, al funcionamiento de sus instituciones y, al propio tiempo, empeora la situación social de una sociedad.

Pudiéramos decir que España se encuentra, en los momentos de contemplar una integración en la Comunidad Económica Europea, ante una nueva necesidad de reestructuración industrial y consideramos que se puede decir, que no es sólo un problema de los sectores en crisis a nivel mundial, sino que se trata de dimensiones muy superiores. Ello significa que diez años prácticamente después de haber iniciado una reconversión industrial, tiene que iniciar una nueva y ello con el consiguiente coste no solamente económico sino también social y regional.

Mírese como quiera mirarse, la situación actual hubiera sido muy distinta si aquellos principios de una economía de mercado que se iniciaron suavemente en 1959, hubieran llegado a constituir la base de la organización de la vida económica, España se hubiera encontrado, en estos momentos, en 1979, con una estructura industrial que, con todos los defectos estructurales y de crisis que puedan afectar al resto de Europa, sin embargo, tendría una capacidad de respuesta que no exigiría en ninguno de los casos una reconversión industrial de las dimensiones que actualmente exige. Queremos insistir una vez más en el problema del orden económico en cuanto a las consecuencias de un resultado no ya sólo económico, sino social. Cualquiera que dude de estas afirmaciones, nos remitimos claramente a los hechos

comparativos entre dos países que hoy ofrecen una capacidad de análisis importante en este tema, como son Francia y la República Federal de Alemania (3).

Consideramos que es importante realizar estas consideraciones, que no solamente pueden tener un valor más o menos crítico sobre la aportación real de los años sesenta, sino que muy especialmente en cuanto a cómo España plantea hoy su incorporación a Europa, no ya tanto en cuanto a intervenciones estatales o comunitarias para resolver sectores en crisis, sino en cuanto a la alternativa de elección de aquel orden económico que haga más suave y más eficaz en lo económico y en lo social, la necesaria aproximación de España a Europa.

Queremos partir, por lo tanto, aquí, de los siguientes condicionantes: en primer lugar, es necesario convencer al español de la importancia de la idea de Europa, de la dimensión de esta idea no solamente por lo que significa una Europa libre y eficaz en lo económico y en lo político, sino por lo que significa en cuanto a las posibilidades de utilización de las grandes capacidades tecnológicas que ya se disponen en estos momentos y a las que Europa, en principio, empieza a alcanzar dimensiones hasta ahora desconocidas. El problema de la tecnología constituye para España, en segundo lugar, uno de los más graves problemas y solamente un proceso de incorporación europeo puede que empiece a cubrir aquel campo en el que España, sin duda, en el plano tecnológico, debe acceder si quiere verdaderamente situarse en un plano de capacidad de respuesta a las exigencias de una moderna sociedad. Pero esta idea de Europa no va acompañada solamente de analizar o dramatizar en mayor o menor grado las grandes dificultades que se presentan a muchos de los sectores españoles o a algunos de los sectores de la Comunidad, sino que debe ir guiada precisamente por esta valoración global integral de lo que significa una Europa unida tanto en cuanto a su capacidad económica, como a su capacidad para dar respuesta a la dimensión política y a la social. A esta idea europeísta es necesario darle un impulso muy serio y muy fuerte en nuestro país.

Ciertamente que, además, debe procederse a un análisis serio de los problemas que plantea su integración, pero fundamentalmente, a dar una respuesta coherente a la pregunta, en base de la experiencia anteriormente mencionada, de cómo debe organizarse la vida económica y social española para que este proceso de incorporación se lleve a efecto de forma que los costes económicos y sociales sean lo más reducidos posible y en los que primeramente pueda darse una respuesta que no lleve en un próximo futuro a nuevas exigencias de reestructuración.

Solamente un orden económico en el que el individuo o individuos sean los protagonistas con la ayuda que necesariamente tendrá que recibir de instituciones estatales o comunitarias, será aquel orden que verdaderamente haga válido el hecho de que tal adaptación estructural sea una adaptación que constituya la base para que se produzca ese mínimo coste y que permita, al propio tiempo, dar el paso que exige para nuestro país esta incorporación.

(3) DURR, E.: «Las diferentes concepciones de Política Económica en la Comunidad Económica Europea», *Working Papers*, núm. 11, de la Cátedra de Política Económica de la Empresa de la Universidad de Alcalá de Henares, junio 1977.

Los problemas no son meros problemas de intercambio económico, aunque sí se reflejen en ellos fundamentalmente la diferente capacidad competitiva de nuestras instituciones. No creo que exista sector institucional alguno de nuestra economía que no tenga que adaptarse a nuevas formas y exigencias para su funcionamiento. Desde problemas de transporte a problemas fiscales y problemas del sistema financiero, desde los sistemas laborales y sociales a la legislación sobre la competencia, de la legislación de comercio interior a la legislación industrial, entre otros, son todos ellos componentes que exigen cambios institucionales de gran envergadura, pero antes de entrar en las necesidades de adaptación institucionales, de instituciones singulares que componen un conjunto económico y de sociedad, debe plantearse de una vez para siempre muy en serio, cuál es el orden de sociedad, el orden de economía que verdaderamente plantea de forma clara las reglas de juego a las que deben atenerse todas estas instituciones y que, al propio tiempo, no solamente garanticen el máximo de libertades individuales, sino el máximo de eficacia económica y social.

El reto que se le presenta a España es, quizá, un reto único en su historia, fundamentalmente, por dos motivos: por un lado, porque solamente con este impulso externo podrá darse respuesta a estas innovaciones en el ordenamiento económico y social y en el de todas las instituciones que lo componen y, por otra parte, se podrá dar respuesta a las crecientes exigencias de bienestar y de justicia social que pide el pueblo español.

En este sentido, y dentro de las limitaciones de estos comentarios, se expone en primer lugar, de forma abreviada, un análisis del texto de este dictamen para pasar, en tercer lugar, a las consideraciones sobre los problemas de su incorporación a la Comunidad Económica Europea.

II. ANALISIS DEL TEXTO DEL DICTAMEN (4)

Con el habitual estilo sobrio, realista, europeo, que suaviza las dificultades sin ocultarlas y respirando por doquier una confianza crítica frente al futuro de la adhesión española, el Dictamen empieza con una serie de consideraciones generales (5). En apretado resumen se traza en ellas un esbozo de la situación económica de la Comunidad y de España, señalando a continuación las áreas más sensibles al impacto de la adhesión, tanto en el Mercado Común como en España. Así, se pasa revista muy someramente a los problemas en la industria, agricultura y pesca, para detenerse seguidamente en los aspectos sociales, regionales y de relaciones exteriores.

La segunda parte del Dictamen examina más pormenorizadamente todos esos puntos, estructurando estas consideraciones específicas en base al siguiente sumario:

(4) Esta parte ha sido redactada por el Dr. Jorge PASCUAL ESCUTIA.

(5) Ver el documento «Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhesion de l'Espagne», Bruselas, 29 de noviembre de 1978. Versión en castellano de la Parte I: «El Dictamen de la Comisión Europea», en *Comunidad Europea*, año XV, núm. 154, enero 1979, pp. 20 y ss.

1. Unión aduanera.
 - a) El Acuerdo Comunidad Económica Europea-España.
 - b) Reasunción del Arancel Común de Aduanas y de la legislación aduanera.
 - c) Aplicación territorial de la Unión Aduanera.

2. Agricultura y pesca.
 - a) Agricultura.
 - Estructuras.
 - Producción.
 - Potencialidades.
 - Precios.
 - b) Pesca.

3. Industria y energía.
 - a) Industria.
 - Siderurgia.
 - Construcción naval.
 - Textiles.
 - Calzados.
 - Automóvil.
 - Cerámica.
 - b) Energía.
 - Energía nuclear.
 - Combustibles sólidos.
 - Hidrocarburos.
 - Gas.
 - Nuevas energías.
 - Tratado de no proliferación.

4. Aspectos sociales y circulación de los trabajadores.
 - a) Aspectos sociales.
 - b) Libre circulación de los trabajadores.

5. Aspectos regionales.

6. Relaciones exteriores.

7. Bancos y Seguros.
 - a) Bancos.
 - b) Seguros.

8. Transportes.
9. Competencia y ayudas.
 - Reglas aplicables a las empresas.
 - Ayudas acordadas por los Estados.
 - Monopolios de Estado.
 - Empresas públicas.
10. Fiscalidad.
11. Presupuesto comunitario.
 - Integración del aspecto de los recursos.
 - Incidencia financiera global.
12. Otras políticas comunitarias.

Procederemos al análisis del texto del Dictamen por este mismo orden, deteniéndonos en los puntos que nos parecen más relevantes.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Se da por supuesto que la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea es algo ya decidido en nuestro país y que solamente se están estudiando las consecuencias de la misma. Parece plausible esta afirmación, ya que los hechos contemporáneos abonan la esperanza de que España se integre más en Europa. Esto es algo de un valor muy notable, sobre todo si se tiene en cuenta el peso de una historia muy extensa y muy intensa de nuestro país en otra dirección. Por lo que respecta a los Estados integrantes de la Comunidad, es evidente la buena disposición de algunos a favor de aquella integración, y es asimismo evidente la oposición de aquéllos a quienes algunas de nuestras exportaciones pueden perjudicar en algunos de sus sectores. Procede afirmar con sencillez que el ideal de la unión europea conserva todo su atractivo y toda su validez, siendo muy natural que no vaya a lograrse sin muchos esfuerzos y sin el sacrificio de muchos intereses particulares o de sectores, pero a cambio de mayores beneficios para sectores más amplios.

A nuestro juicio, muy justamente, el Dictamen afirma que el peso de España en la Comunidad Económica Europea es relativamente débil, pero que en ciertos sectores es un competidor muy eficaz. La economía española, aquejada por la crisis actual y con una estructura llena de defectos heredados del pasado, se encuentra a pesar de todo en proceso de desarrollo y con una capacidad potencial importante. Inevitablemente, la integración de España en el Mercado Común tiene que producir tensiones en los dos polos de la integración, a causa del desigual

grado de desarrollo de los diferentes espacios económicos. Por eso es absolutamente necesario proceder con un ritmo acomodado a la entidad de las dificultades y comenzar el proceso cuanto antes.

Al diseñar un rápido esbozo de la situación económica, el Dictamen alude a la crisis de los últimos años —que tal vez agrave o prolongue la reciente subida de los precios del petróleo (marzo 1979)—, crisis de la que algunos de los Estados miembros de la Comunidad están ya saliendo. Inflación y paro son dos problemas muy graves respecto a los cuales se tiene la esperanza de tiempos mejores. Está muy claro que las épocas en que estos problemas son más agudos son las menos propicias para superar los nacionalismos económicos. Por lo tanto, cabe esperar dificultades muy grandes; lo que en modo alguno significa abandono de la tarea comunitaria, sino que exige mayor voluntad de realización. De todos modos, esta voluntad se alimenta de una convicción apoyada por una etapa de progreso efectivo en la integración; y esto es lo que no se tiene, por ahora. Prevemos dificultades serias, más allá de las que deja entrever el texto discreto del Dictamen, sobre todo si la crisis internacional cobra nuevas fuerzas.

Entre los sectores productivos se concede mayor atención a la agricultura, a la pesca y a las industrias siderúrgicas, de construcción naval y textil. Comentaremos a continuación estos renglones.

2. AGRICULTURA Y PESCA

Por ser la producción de la que cabe esperar un mayor grado de competitividad frente a la agricultura y frente a la economía comunitaria, es muy interesante considerar cuál es la real situación en este aspecto.

El peso de la agricultura española en una Comunidad ampliada con nuestra presencia es muy grande: supondría un aumento del 30 % de su superficie agrícola, del 31 % de su población agrícola y del 31 % del número de sus explotaciones. Es mucho. El peso de la agricultura en el conjunto de la economía española es mucho mayor que el peso de la agricultura comunitaria dentro de la economía comunitaria. La producción agrícola española es el 9 % de su Producto Interior Bruto, ocupando a un 20 % de la población activa; mientras que en la Comunidad Económica Europea sólo supone un 4 % y ocupa menos del 8 % de la población activa. La exportación española de productos agrícolas representa un 23 % de la exportación total y un 58 % de dicha exportación agrícola se dirige a los países de la Comunidad. La balanza comercial agrícola española es deficitaria. Las estructuras productivas en la agricultura española son menos eficientes, en promedio, que las europeas. Las condiciones climatológicas son menos favorables. Coexisten explotaciones muy reducidas de subsistencia y grandes explotaciones subutilizadas. Padecemos subequipamiento mecánico, envejecimiento de la población activa y formación profesional insuficiente. Un panorama difícil. El Dictamen pone de manifiesto el aspecto positivo de la situación: dando por supuesta la existencia de unas potencialidades que desarrollar, los bajos niveles actuales dan testimonio de las posibilidades de mejora en el futuro.

Las mejores bazas se encuentran en los productos en los que se dan excedentes: agríos y otros frutos frescos, legumbres frescas, aceite de oliva, arroz, trigo candeal, vino. En cambio, hay déficit de cebada, maíz, aceites y grasas vegetales, huevos y carnes bovina, de cerdo y de ave. Las producciones de tipo mediterráneo son las más susceptibles de revalorizar sus ingresos, en la medida en que son las más competitivas. Una buena prueba de ello la constituye la oposición vehemente de los agricultores del sudeste francés a las exportaciones españolas. Claro es que con este ejemplo hemos evocado un aspecto crítico de las dificultades de la integración en el sector agrícola: el contraste entre áreas con desigual grado de desarrollo.

La estructura de precios y mecanismos de garantía vigente en la Comunidad Económica Europea podrá incidir en el desarrollo de la agricultura española e incrementar las perspectivas de rendimiento de sus inversiones. La integración de España aumentaría, en algún caso notablemente, la tasa de autoabastecimiento comunitario, aumentando asimismo los excedentes (caso del vino, del aceite de oliva y de algunas frutas y verduras). En cambio, aliviaría los excedentes comunitarios de aquellos productos en los que España es deficitaria (caso de los lácteos y de las carnes).

En resumen, pensamos que el Dictamen es realista y no oculta que la integración de los productos agrícolas españoles en el mercado europeo provocará y experimentará dificultades ciertas, porque los sectores más desarrollados de cada una de las dos partes incidirán negativamente, al menos durante un tiempo, en los correspondientes sectores menos desarrollados de la otra parte.

La flota pesquera española ocupa el primer lugar en Europa y es la tercera del mundo. Su tonelaje bruto representa las dos terceras partes de la flota comunitaria. Los espacios de pesca de la flota española han disminuido notablemente en los últimos tiempos, debido a los cambios políticos y a la ampliación de los límites marítimos llevada a cabo por algunos países. El sector pesquero español precisa de una evidente e ineludible reestructuración, que reduzca el número de barcos y de personas ocupadas en dicha actividad. Ello afectará a bastantes miles de dichas personas. Por contra, la industria conservera podría ver ampliadas sus posibilidades de exportación después de la adhesión de España a la Comunidad.

3. INDUSTRIA

Entre las industrias que el Dictamen menciona expresamente y considera más problemáticas a la hora de una integración de España en la Comunidad Económica Europea se encuentra, en primer lugar, la industria siderúrgica. Esta industria se encuentra protegida en España, siendo baja su productividad y bajo también el nivel de consumo interno actual. La competitividad española es, pues, inferior a la comunitaria. Además, el Dictamen pone de manifiesto que las dificultades de esta industria se presentan también en los países del Mercado Común, por lo que a los problemas de reestructuración que deben afrontar sus empresas se unirían los correspondientes a las empresas españolas. Asimismo, el previsto aumento de

la capacidad española de producir algunos de los productos comunes se halla en discrepancia con las últimas orientaciones comunitarias, ya que algunas empresas de la Comunidad han reducido aquel tipo de fabricados; y las limitadas posibilidades de aprovisionamiento de chatarra pueden verse aumentadas por el incremento en España de las acerías eléctricas que utilizan esa clase de materia prima.

La construcción naval es otro de los sectores en reestructuración en ambas áreas económicas. Los astilleros españoles ocupan el tercer puesto en la producción mundial y su nivel de competitividad se reconoce como alto por el Dictamen. Es evidente el exceso de capacidad y la necesidad de reducir las instalaciones. La situación deficitaria es un hecho, como en el caso de la siderurgia.

La industria textil se encuentra igualmente necesitada de reconversión en España y en la Comunidad. Es preciso eliminar las empresas marginales, desplazando los recursos a actividades más rentables en sectores más competitivos. Los sectores afectados son los de algodón, seda, fibras sintéticas y lana. La productividad de las empresas españolas es parecida a las de Italia y el Reino Unido, pero inferior a la de los demás Estados comunitarios. Pero en conjunto la situación del sector textil español parece, tal como lo aprecia el Dictamen, menos difícil que la del sector en la Comunidad. En los años próximos puede aumentar el consumo interior en España, que hoy supone sólo las dos terceras partes del comunitario, y también puede el incremento de los costes ser superior al incremento de la productividad, por lo que no es muy probable que mejore la situación relativa española frente a la comunitaria.

Aparte de estos tres sectores industriales a los que hasta aquí se ha hecho referencia, el Dictamen menciona los del calzado, automóvil y cerámica. El primero de ellos es considerado como competitivo. La adhesión de España ampliará el mercado de ambas partes y supondrá para la Comunidad una mejora en el aprovisionamiento de materias primas. Siendo España un país submotorizado, no es de esperar un crecimiento de la exportación de automóviles a los países comunitarios, toda vez que el potencial aumento de la producción nacional puede ser absorbido por la demanda interior. En cambio, las importaciones españolas podrían triplicarse hasta 1985. La industria cerámica se considera también muy competitiva.

En cuanto a la energía, España depende del exterior en mayor medida que la Comunidad. Está en marcha un plan de construcción de centrales nucleares que permitirá ampliar notablemente la capacidad de producción de energía. La capacidad de refinación de petróleo en España agravaría el problema de excedentes que ya existe en la Comunidad. En el terreno energético se presentarán problemas importantes de financiación para el sector público y para el sector privado.

4. OTROS ASPECTOS RELEVANTES

Se prevé una disminución del empleo en los sectores más afectados por la necesidad de reestructuraciones, a la vez que la continuación del éxodo zonas rurales-zonas urbanas. El paro juvenil es otro problema preocupante, agravado por la presión de los jóvenes que buscan su primer empleo. La población activa feme-

nina —en términos relativos— es más baja en España que en la Comunidad, por lo que es previsible un mayor aumento de la presión por este motivo en el mercado de trabajo. Existe el peligro de una emigración española hacia los países comunitarios.

El hecho de la ampliación de la Comunidad Económica Europea conlleva un aumento de la proporción de regiones menos desarrolladas. La adhesión de España agravará ciertamente estos problemas en el Mercado Común. Piénsese, por ejemplo, que el Producto Interior Bruto por habitante en las cuatro provincias españolas que lo tienen más alto (Vizcaya, Guipúzcoa, Barcelona y Madrid) representa tan sólo el 74 % de la media de la Comunidad. Preocupante. Otras regiones comunitarias (sur de Francia e Italia, por ejemplo) también pueden ver empeorada su situación a corto plazo. Todo esto hace prever que se producirán tensiones, aunque otras regiones se verán beneficiadas y a plazo más amplio el desarrollo de polos industriales puede suavizar dichas tensiones. En contra, no se puede omitir la posibilidad de que el desarrollo de algunas zonas aumente los desequilibrios regionales.

La potencia comercial de la Comunidad se vería considerablemente reforzada con la integración de España. A pesar de las dificultades, la ampliación del mercado, la reducción del arancel y la homogeneización de la política comercial han de suponer beneficios superiores. Pero también se producirán consecuencias no deseadas en las relaciones de los países del Mercado Común con los países mediterráneos competidores de España (Israel, Marruecos, Túnez, Chipre, Malta), tanto en las corrientes comerciales como en las de trabajo. El exceso de capacidad en algunas industrias podrá provocar dificultades en la exportación. Finalmente, para España tiene importancia el hecho de tener que reordenar todas sus relaciones con los países hispanoamericanos dentro del nuevo contexto comunitario.

En general, la adhesión española a la Comunidad Económica Europea exige la adaptación de todos los sectores económicos y de todas las instituciones económicas de nuestro país a la normativa común, proceso complejo y delicado.

III. PROBLEMAS QUE LE PLANTEA A ESPAÑA SU INCORPORACION A LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Expuesto de forma somera en el apartado anterior un análisis del texto del dictamen sin pretensiones de un análisis crítico, sino de una exposición del contenido planteado, tenemos que realizar una serie de consideraciones que a nuestro entender no quedan incluidas en el planteamiento realizado.

Si partimos del hecho de contemplar los problemas que plantea la incorporación no sólo de España sino de los otros dos países, Portugal y Grecia, que han planteado su incorporación a la Comunidad Económica Europea, se observan una serie de problemas generales que abarcan fundamentalmente, en cuanto a las actuales preocupaciones tanto de la Comunidad, como las de estos países, que pueden centrarse en las siguientes: se trata de una incorporación de países cuyo nivel de bienestar medido en cuanto al producto nacional bruto (PNB) dista mucho de la situación de la Comunidad Económica Europea, domina fundamentalmente un

aspecto clave en cuanto a la distribución de la población activa y el gran peso de la agricultura, los sectores industriales en crisis constituyen precisamente en estos países piezas claves de su estructura industrial, las dificultades energéticas se amplían en la Comunidad con la incorporación de estos países, esto es, se trata de países, hasta hoy, pobres en energía, plantea y agudiza el problema del paro, además de crear todavía mayores distensiones de tipo regional y plantea, por último, aspectos concernientes a la propia organización política de la Comunidad Económica Europea (6).

Ciertamente que para la Comunidad Económica Europea, la incorporación de estos países no tiene sólo desventajas y problemas, sino que tiene también una serie de ventajas fundamentalmente basadas en la ampliación de sus mercados, en los niveles culturales y potenciales industriales de estos países y que en muchos de los campos agrícolas pudiera verse una complementariedad que en gran medida resolviese problemas en ambos grupos de países y que significaría para la Comunidad un serio incremento de su potencial económico con respecto al resto del mundo (7).

Por estos y otros motivos, el hecho de la incorporación de estos tres países a la Comunidad Económica Europea tiene una dimensión política mundial a gran nivel y presenta probablemente una capacidad de respuesta a los otros países en cuanto a capacidad tecnológica, comercial y financiera, así como en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos que puede desbordar, cara a los años ochenta, todas las previsiones de crecimiento. La Comunidad puede constituirse, si acierta en su organización, en un poderoso centro político, económico y social del mundo y el papel que puede jugar en la estabilidad no debe, en ninguno de los casos, menosvalorarse. De ahí, la gran importancia de la incorporación de nuestro país en este proceso, y de ahí la gran importancia para Europa de la integración española.

Entrando ya en algunas consideraciones críticas sobre este dictamen, considero que puede ser de interés partir de una afirmación que se realiza en el apartado 60 del dictamen, y que dice: «de modo más general, las medidas de preparación deberán permitir desembocar, tanto en la industria como en la agricultura, en la armonización lo más completa posible de las condiciones de competencia» (8). Creo que esta consideración puede ser punto de arranque fundamental para señalar algunas de las grandes lagunas que presenta este dictamen. Ciertamente que en este dictamen se consideran los aspectos más directamente apreciables sobre los problemas de la integración en lo que se refiere básicamente a los campos sectoriales y referentes a problemas sociales y regionales. Se trata de un análisis estático sobre las diferencias que actualmente poseen los diversos sectores económicos y sociales y reflejan, en base de una serie de datos, más o menos significativos algunos de ellos, unas diferencias que tratan de resaltar estructuras que han de

(6) «Die Europäische Gemeinschaft vor einer ernenten Erweiterung», **Stichwort Europa**, CEE, Bruselas, 5/79, marzo 1979.

(7) «Erweiterung der Gemeinschaft», Beilagen, 1/78; 2/78 y 3/78 del **Bulletin der Europäischen Gemeinschaften**, Bruselas, 1978.

(8) «Avis de la Commission...», **ob. cit.**, referencia 60 del Informe.

corregirse, y, sin gran frecuencia, se esbozan algunas de las posibles sugerencias de solución (9).

Sin embargo, el problema específico se concreta en si el sistema económico español permite alcanzar en un período de tiempo suficientemente breve condiciones de competencia, tanto en sus propios mercados como en los mercados de la Comunidad, y, en lo social, si consigue alcanzar cotas de justicia social que al mismo tiempo sirvan para paliar las exigencias sociales de nuestra sociedad y ello de una forma justa y económica (10).

Quizá uno de los problemas más significativos y uno de los aspectos a analizar más seriamente en torno al problema de la integración de España en el Mercado Común, no sea tanto la relevancia de una comparación o análisis estático de las situaciones actuales, sino más bien de plantearse cuáles deben ser los procesos que deben iniciarse para que, en un análisis dinámico, puedan superarse estas diferencias y pueda suavizarse la integración no sólo en el sentido de un paliativo para resolver problemas económicos y sociales de nuestro país, sino fundamentalmente y básicamente, para que este país, que posee unos recursos humanos de gran valía y unas condiciones muy apropiadas para una actividad económica competitiva, además de gozar ya de una base substancialmente sólida en lo industrial y comercial, en sus estructuras económicas y sociales, se plantee cómo deben configurarse estos procesos.

Estamos siempre ante el peligro de que al analizar los fenómenos económicos no consideramos que cuando hablamos de economía estamos hablando de organización. Organizar significa establecer las reglas del juego que regulan las actividades y comportamientos de individuos y grupos de individuos que dentro de una sociedad caracterizada por una división del trabajo, realizan determinadas funciones. Según qué tipo de organización se dé a estos procesos y a las reglas de juego que se hayan de observar, se obtendrán unos u otros tipos de procesos. Si se plantean estos procesos desde un punto de vista de la descentralización de su planificación y de las decisiones de los procesos económicos y sociales, se tiene un tipo de estructura. Si, por el contrario, se plantea la centralización como forma de organización de estos procesos, se obtendrá otro tipo de resultados. La organización, por su parte, involucra necesariamente instituciones, instituciones a su vez que están estrechamente relacionadas sobre si se ha adoptado una forma descentralizada o centralizada, tanto en la planificación como en la fijación de objetivos y en los procesos de decisión. Esto es, el primer problema que se plantea es el de orden económico y el de definir cómo se quiere resolver mejor la solución a estos problemas de integración.

Dada la experiencia obtenida con la planificación económica de tipo administrativo como se ha realizado en la España de los años sesenta, no cabe la menor duda de que solamente un ordenamiento económico en el que los componentes rentabilidad y eficacia, junto a los de justicia social, constituyan la base de esta

(9) «Situación», ed. Banco de Bilbao, 6/8, agosto-septiembre 1978.

(10) DONGES, J. B.: «The Economic Integration of Spain with the E.E.C. Problems and Prospects», Working Papers, núm. 10, Kiel Institute of World Economics, Dec. 1973.

forma de organización, puede ser la respuesta adecuada para que pueda realizarse una adaptación de nuestro país a las exigencias del proceso de integración.

Cuando hablamos, y cuando se habla en el Informe, de la necesidad de conseguir la competencia de nuestras actividades, debe recordarse que actualmente nuestro país se encuentra en dimensiones, ciertamente muy globalizadas, que reflejan que nuestra productividad viene a ser la mitad de la de la Comunidad Económica Europea y, en muchos de los sectores, un tercio de la de aquel país que se encuentra en cabecera de esta Comunidad, la República Federal de Alemania.

Que nadie crea que la elevación de la productividad, y con ello la creación de uno de los componentes básicos de la competencia, puede ser objeto y consecuencia de puros ordenamientos legislativos o de decretos. La mejora de la productividad, en el sentido de constituir uno de los componentes básicos de la capacidad competitiva, tanto en el ámbito de lo económico como en el de lo social, refleja más que una normativa que establece reglas de juego, que señala paso a paso los procesos a realizar, el resultado de unas reglas de juego que deben ser estrictamente observadas por todos los que participan en el mismo, reglas que lo que hacen es establecer el marco de actividad, el marco de las libertades en las que éstas quedan verdaderamente aseguradas para todos y cada uno de los participantes y que, al propio tiempo, permiten a cada uno de ellos el ejercicio más noble del ser humano de realizar la mejor adaptación posible de que es capaz.

Solamente dentro de un orden en el que la libertad y capacidad humana de individuos y grupos pueda ser puesta en juego anulando toda interferencia de estos individuos o grupos implique una limitación de esas libertades para los demás y que, por lo tanto, estas reglas de juego sean observadas impecablemente por todos los componentes es cuando los procesos económicos y los procesos sociales alcanzarán cotas de competencia y de eficacia que hasta ahora son desconocidas en nuestro país. Solamente existe un orden de economía, una forma de organizar la economía, que permite dar respuesta a esta exigencia que en estos momentos provoca y crea no solamente la necesidad de una nueva organización de la vida económica y social española, sino, fundamentalmente, el reto que impone el deseo y la necesidad de la integración española en esa Comunidad.

Un orden de economía social de mercado (11) en el que fundamentalmente España puede desarrollar esas potencialidades ocultas de productividad, y con ello de competencias, que puede, si se logra imponer una organización económica que «provoque» al individuo a una aportación real máxima posible en sus aportaciones dentro del campo necesario de la justicia social que corresponde a un Estado moderno, es cuando España tropezará con pocas dificultades para este proceso de integración, pues las potencialidades ocultas en productividad pueden aflorar, en muchos de los casos, con inversiones muy pequeñas, ya que son fundamentalmente productividades derivadas de capacidad organizativa.

Precisamente, uno de los componentes claves para poder desarrollar esa competencia que exige a España su incorporación a la Comunidad es la respuesta organizativa que pueda darse no solamente a los procesos económicos y sociales,

(11) GARCIA ECHEVARRIA, S.: «Economía Social de Mercado: Actividad privada y pública», *Working Papers*, núm. 17, abril 1978.

sino a todas y cada una de las instituciones que entran en el juego económico y social. Así, la capacidad de respuesta de la empresa española para reorganizarse, para adoptar nuevas formas de dirección y adaptar su esquema de información y de las demás instituciones económicas y sociales para buscar la eficacia, no ya tanto en un incremento de las necesidades de inversión o de los gastos, sino en la innovación organizativa, debiera verse en su principio fundamental de dar un *gran paso en la mejora de esta competencia*. Si el orden económico que se aplique a la vida económica o a la vida social, en sectores concretos o en el planteamiento global, no lleva a provocar esta exigencia organizativa, difícilmente va a poder este país dar una respuesta adecuada a la capacidad de competencia que le exigen, tanto sus propios individuos en cuanto a solicitud de un mayor bienestar, sino además de supervivencia dentro de la comunidad.

Cuando estamos planteando problemas de orden económico, estamos planteándolos dentro del orden mencionado de una economía social de mercado en el que fundamentalmente la actividad económica se rige por la descentralización de los procesos económicos dentro de un marco de reglas que permitan asegurar que las libertades de actuación individuales quedan respetadas por todos los miembros componentes de este juego y que el Estado es fundamentalmente el que tiene que garantizar su existencia. Quiere decir, por lo tanto, que el Estado posee un papel, dentro de la organización de estas reglas de juego, y, al mismo tiempo posee, dentro del campo de la actividad de la política social, de la actividad de una política infraestructural, de una política coyuntural, de una política o intervención puntual para la estructuración de determinados sectores, un papel muy significativo (6). Pero, sin embargo, el Estado no debe ser la solución para los problemas de competencia. El Estado debe actuar conforme al mercado en la medida en que sus actuaciones no disloquen las fuerzas de funcionamiento de los procesos que se han descentralizado y si, en determinadas circunstancias tuviera que hacerlo, deberá limitar su actuación en el tiempo y en la magnitud de la misma. No se debe olvidar que, quizá, uno de los grandes problemas de nuestra propia administración estatal es su necesidad de una nueva reorganización y de una clarificación de sus funciones. Un Estado moderno no puede funcionar sin una intervención determinado del Estado en la regulación de las reglas de juego de estos procesos descentralizados y en la solución de determinados problemas que sólo puede él, en unas circunstancias concretas, solucionarlos. Lo cual no debe estar, en principio, en contradicción con que muchos de los problemas de la moderna sociedad se resuelven de forma más eficaz y justa cuando existe una colaboración entre los elementos que deciden un proceso descentralizado de decisiones y el propio Estado.

Y es así, cuando al revisar el Informe se echa muy de menos todo el planteamiento en torno a los problemas de orden económico, los problemas de toda la legislación en cuanto a la competencia se soslayan fundamentalmente todos los aspectos determinantes del sector financiero, el de transportes, de la empresa pública, de la actividad presupuestaria del Estado, han sido solamente relacionados pero no se ha entrado en ninguno de los casos en la problemática que atiende a la misma. Por ello, consideramos que este Informe que refleja un mero análisis estático, es muy deficiente para poder considerarlo como un dictamen que pudiera

permitir dar las bases para establecer cuál debiera ser el programa de gobierno que, aplicado en el campo legislativo, sirviese para poner en marcha los procesos que puedan llevar a una integración de España en la Comunidad Económica Europea con el menor coste y con la mayor utilidad y ello dentro de las posibilidades de que dispone este país. Ciertamente que puede suponerse que pudiera exceder un tal planteamiento al mero ámbito de un informe. Sería, a mi entender, un error bastante importante el que en base de unos datos estáticos se pudiera pensar que se deben establecer programas para salvar las diferencias que en un momento determinado se dan en determinados sectores. Muchos de estos problemas encontrarán soluciones por otras vías y muchos de los otros problemas deberán centrarse en torno a soluciones de mayor alcance. Quizá debiera desarrollarse un dictamen en el que se estableciese cuál es ese orden económico, cuáles son los condicionamientos y el papel del Estado en el funcionamiento de ese orden económico, cómo se consigue aflorar las productividades ocultas y, por lo tanto, como se ha indicado, la innovación organizativa tanto a nivel de procesos productivos económicos y sociales como en cuanto a las instituciones privadas y públicas, para que esa capacidad de competencia que se precisa se vea desarrollada no por decretos que no llevarán muy lejos y sí con un elevado coste, sino por la capacidad de respuesta de individuos y grupos de individuos.

Toda elaboración de programas que se centre en un análisis estático como el que significa este dictamen, puede llevar a errores significativos e implicar, quizá, intervencionismos poco deseables en el sentido de que a plazo relativamente medio seguirá provocando una serie de problemas de adaptación que no encontrarán solución válida. Sin embargo, tanto el papel del Estado como el de las distintas instituciones comunitarias para realizar este proceso de adaptación en base de minimizar las «durezas sociales» puede constituir uno de los aspectos básicos a que se pongan en juego, por un lado, la capacidad de las fuerzas económicas que posee el país, y, por otro, que la puesta en juego de estas fuerzas económicas no lleve a injusticias sociales, sino que, por el contrario, se busquen soluciones en colaboración que permita dar la respuesta más adecuada tanto desde el punto de vista social como desde el punto de vista de eficacia económica.

Si bien en el Informe se han acentuado los problemas sectoriales de los sectores de la agricultura, pesca, industria y comercio, sin embargo, todos los aspectos institucionales en los que el Estado juega un papel muy significativo, han quedado, como se acaba de mencionar, solamente señalados. Toda la nueva reestructuración del ámbito monetario, crediticio y financiero, todos los aspectos que regulan la competencia, esto es, los procesos de bienes y servicios, todos los aspectos que regulan la actividad del Estado, tanto en cuanto se refiere a los sistemas fiscales y a los sistemas presupuestarios como en lo que se refiere a las intervenciones del mismo en los procesos productivos a través de las empresas públicas, y cuyo papel no solamente es ya muy importante, sino que quizá tenderá a ser más importante en este país, no han sido tratados ni siquiera de forma descriptiva.

Estas lagunas pueden significar que los procesos de adaptación tropiezan con dificultades muy grandes, más que en el propio sector privado, en la propia ordenación de cuál es el papel del Estado en la economía. Ciertamente que este pro-

blema no es solamente un problema de nuestro país, sino que afecta seriamente al mundo occidental, pero que la necesidad de ordenación en España constituye, a nuestra manera de entender, uno de los puntos claves a la hora de plantearse el cómo poder poner en marcha en el sector de los procesos económicos y sociales, den una respuesta competitiva al reto que le va a imponer la Comunidad.

Por ello, creo que se puede concluir que este dictamen no solamente posee una dimensión estática, y, por lo tanto, muy limitada su información de tipo descriptivo, sino que no se plantea seriamente cuál debe ser la forma en la que nuestro país debe proceder para que muchos de los problemas que se describen puedan ser abordados y muchos de los problemas que no se han mencionado puedan aclararse y puedan, al propio tiempo, interrelacionarse entre ellos para la solución de los mismos. Una cosa queda clara y es la necesidad de mejorar los niveles de productividad en base de una innovación organizativa y directiva a todos los niveles, desde el nivel estatal en cuanto a dar forma y organizar la vida económica y social, hasta el de cada una de las instituciones en las cuales toma cuerpo real esta organización económica y social. Solamente cuando se hayan puesto en marcha estos procesos, podrá empezarse a analizar donde esos procesos necesitan, en qué medida, con qué duración y con qué intensidad, la ayuda del Estado, y qué otros procesos pueden resolverse a través de actuaciones descentralizadas y, por lo tanto, poniendo en juego al máximo las iniciativas individuales salvaguardando, en todos y cualquiera de los casos, las exigencias de una justicia social buscando aminorar, con medios propios y medios ajenos, las durezas sociales.

Una de las condiciones fundamentales y donde verdaderamente surgirán problemas bastante complejos es la necesidad de armonización y saneamiento de la clase media empresarial (12). A este sector, sector básico en la economía española de los próximos años, debe dársele una entidad mucho más relevante que la que se le ha dado en este dictamen. Puede, con ello, terminarse que este dictamen deja lagunas muy importantes o planteamientos y que exigiría un análisis de fondo para tratar de enfocar cómo debe realizarse el proceso de integración española en la Comunidad Económica Europea.

[12] GARCIA ECHEVARRIA, S.: «Política de clases medias empresariales», en *Boletín de Estudios Económicos*, núm. 104, agosto 1978, pp. 119 y ss., y «Política de clases medias empresariales», *Working Papers*, núm. 30, febrero de 1979.