

VIII PREMIO DE INVESTIGACIÓN
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2009

Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea

AUTORES:

CLARA CRESPO RUIZ DE ELVIRA
FEDERICO STEINBERG WECHSLER

IGONE ALTZELAI ULIONDO
ROSA OTXOA-ERRARTE GOIKOETXEA
JUAN MANUEL VELÁZQUEZ GARDETA

JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE

CARMEN DOMÍNGUEZ DOMECH
JUAN MANUEL MENÉNDEZ BLANCO

EUROBASK

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

VIII PREMIO DE INVESTIGACIÓN
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2009

***“Crisis económica y financiera:
el papel de la Unión Europea”***

AUTORES:

CLARA CRESPO RUIZ DE ELVIRA
FEDERICO STEINBERG WECHSLER

IGONE ALTZELAI ULIONDO
ROSA OTXOA-ERRARTE GOIKOETXEA
JUAN MANUEL VELÁZQUEZ GARDETA

JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE

CARMEN DOMÍNGUEZ DOMECH
JUAN MANUEL MENÉNDEZ BLANCO

COMITÉ ORGANIZADOR DEL VIII PREMIO DE INVESTIGACIÓN
“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2009”

EUROBASK

Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

| | |
|--|--|
| José María González Zorrilla. Presidente. | Javier Sánchez-Somoza. Vicepresidente. |
| Jose Mari Etxebarria. Vicepresidente. | Juan José Álvarez Rubio. Secretario General. |
| Ángel García Ronda. Vicepresidente. | Eusebio Cadenas Cordero. Vocal. |
| Ignacio Oyarzabal de Miguel. Vicepresidente. | Eusebio Gainza Lafuente. Vocal. |
| Isabel López Aulestia. Vicepresidenta. | José Poza Valle. Vocal. |
| Mikel Irujo Amezaga. Vicepresidente. | Isabel Aspe-Montoya. Directora Técnica. |

Edición: Diciembre 2009.
Tirada: 1.000 ejemplares.
© EUROBASK
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Internet: www.eurobask.org
Edita: EUROBASK
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Fotocomposición: Gráficas IRUDI, S.L.
Impresión: Gráficas IRUDI, S.L.
ISBN: 978-84-692-8305-9
D.L.: VI-690/09

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco.
Secretaría General de Acción Exterior. Gobierno Vasco.
Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco.
Diputación Foral de Álava.
Diputación Foral de Bizkaia.
Diputación Foral de Gipuzkoa.

VIII PREMIO DE INVESTIGACIÓN FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2009

Índice

| | |
|-------------------------------------|---|
| Presentación | 9 |
| <i>José María González Zorrilla</i> | |

GANADORES DEL VIII PREMIO FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2009

| | |
|---|----|
| La crisis financiera global como oportunidad para el fortalecimiento de la Unión Europea | 15 |
| <i>Clara Crespo y Federico Steinberg</i> | |

ACCÉSITS PREMIADOS

| | |
|---|----|
| Crisis económica y PYME en la Unión Europea..... | 57 |
| <i>Igone Altzelai, Rosa Otxoa-Errarte y Juan Manuel Velázquez</i> | |

| | |
|--|-----|
| Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa..... | 115 |
| <i>Javier Uncetabarrenechea Larrabe</i> | |

| | |
|--|-----|
| Crisis económica y financiera. La respuesta de la UE: una evaluación de las políticas aplicadas y un análisis de las ineficiencias creadas..... | 157 |
| <i>Carmen Domínguez Domech y Juan M. Menéndez Blanco</i> | |

PRESENTACIÓN

José María González Zorrilla
Presidente de EUROBASK

En agosto de 2007 comenzó una crisis crediticia e hipotecaria en EE.UU. que un año después se contagió a todo el mundo, provocando fuertes turbulencias financieras y agitando con especial virulencia el sistema bancario europeo. La peor crisis en más de siete décadas ha sido, por primera vez en la historia, simultáneamente global. El efecto dominó que comenzó con las hipotecas *subprime* y SIV (Special Investments Vehicles) ha terminado por convertirse en un tsunami financiero capaz de hacer quebrar importantes entidades financieras y bancarias, provocar fuertes pérdidas en los mercados de todo el mundo, desatar el pánico entre inversionistas y ahorradores, acabando con la confianza el consumo y la inversión, y destruir con extremada y alarmante rapidez empleo, contabilizándose en estos momentos 25 millones de europeos sin trabajo.

Esta crisis, que todavía no ha visto el fin, plantea muchos interrogantes sobre el sistema económico, basado en el liberalismo y el capitalismo financiero sin regulación alguna, que ha dirigido la economía mundial durante las últimas décadas.

Y sin embargo, la crisis ha impuesto ya algunos cambios. En la presente coyuntura de inestabilidad, los mercados han dejado paso al Estado, que reaparece como el máximo garante de la seguridad económica y financiera y el protector de los ciudadanos frente a los excesos y opacidad de las entidades bancarias y financieras. El tradicional rechazo a la intervención del Estado ha quedado en entredicho, ya que la crisis ha puesto de manifiesto la incapacidad del mercado para regularse y ha provocado la mayor intervención pública jamás lanzada para salvar el capitalismo. Los planes de rescate, las inyecciones globales de liquidez, la mayor cobertura de depósitos y la bajada de los tipos de interés han sido las medidas elegidas para estabilizar los mercados y devolver la calma a los consumidores, pero se han mostrado insuficientes para evitar la recesión económica y el ya mencionado preocupante incremento de las tasas de desempleo.

EUROBASK, consciente de la necesidad de contribuir de forma positiva a reducir los efectos de la crisis en nuestra sociedad, ha decidido impulsar una reflexión sobre sus causas que posibilite el impulso, por parte de la Unión Europea, de iniciativas que fomenten un bienestar económico duradero, basado en la solidaridad, el desarrollo sostenible, la justicia social y el compromiso con los países más débiles del planeta.

Para ello, la convocatoria del *Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas 2009* se dedicó al siguiente tema: “*Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*”, que invitaba a los investigadores a analizar cualquier cuestión relacionada con el origen, desarrollo y perspectivas sobre la actual crisis, pudiéndose centrar en aspectos económicos, sociales, financieros o geoestratégicos.

Fueron muchos los proyectos de investigación presentados, provenientes de las principales universidades vascas y españolas, e incluso, y por primera vez, de universidades y centros

de investigación extranjeros, poniendo de manifiesto el interés que suscita el estudio del *crash* de 2008.

Los miembros del Jurado:

- Juan José Álvarez. Secretario General de EUROBASK.
- Mikel Anton Zarragoitia. Director para Asuntos Europeos. Gobierno Vasco.
- Eusebio Cadenas. Vocal de EUROBASK.
- Carmen Gallastegui. Catedrática de Economía. UPV/EHU. Presidenta de la Fundación Ikerbasque.
- José María González Zorrilla. Presidente de EUROBASK.
- Ignacio Oyarzabal. Vicepresidente de EUROBASK.
- Pedro Velarde. Miembro de la Asamblea de EUROBASK.
- Unai Ziarreta Bilbao. Expresidente de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior. Parlamento Vasco.

Valoraron muy positivamente, tanto por el rigor como por su alto nivel, todos los proyectos de investigación presentados. Tras un apasionante y enriquecedor debate, el Jurado acordó de forma unánime conceder el *VIII Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas* al proyecto:

Nº 4: “La crisis financiera global como oportunidad para el fortalecimiento de la Unión Europea”, realizado por Federico Steinberg Wechsler (Director) y Clara Crespo Ruiz de Elvira.

A continuación el Jurado eligió, también de forma unánime, los 3 accésits, que correspondieron a los proyectos:

Nº 3: “Crisis económica y legislación de la UE: una Guía para las PYME” elaborado por Rosa Otxoa-Errarte Goikoetxea (Directora), Igone Altzelai Uliando y Juan Manuel Velázquez Gardeta.

Nº 8: “Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa” cuyo autor es Javier Uncetabarrenechea Larrabe.

Nº 11: “La respuesta de la UE ante la crisis económica y financiera: un análisis de las ineficiencias creadas” de los investigadores Carmen Domínguez Domech y Juan Manuel Menéndez Blanco.

Los brillantes artículos que a continuación les presentamos contribuirán, así lo esperamos, a que la ciudadanía europea valore positivamente la pertenencia a la Unión Europea en épocas de incertidumbre económica. Una Unión Europea que, a pesar de sus carencias,

constituye el mejor instrumento para minimizar el impacto negativo de la crisis y también para impulsar la adopción de ciertas medidas y reformas a nivel global, cuya urgencia parece haberse olvidado tras una tímida recuperación económica.

La lectura de la presente publicación invita a la reflexión individual y al debate público tanto sobre las causas, implicaciones y consecuencias de la crisis, como sobre las reformas que deben implementarse en un sistema económico que ha mostrado, en una economía globalizada, sus profundas deficiencias.

En primer lugar, Federico Steinberg (Real Instituto Elcano) y Clara Crespo (Técnico Comercial y Economista del Estado), ganadores de la presente edición del Premio con la investigación: “*La crisis financiera global como oportunidad para el fortalecimiento de la Unión Europea*”, analizan de forma brillante los desafíos y oportunidades que ofrece la actual crisis para el fortalecimiento político, económico e institucional, tanto de la zona euro como de la Unión Europea, en un momento histórico crucial para su futuro debido a la aparición de nuevas potencias emergentes.

A lo largo de la investigación los autores intercalan con gran maestría dos planos de sumo interés para EUROBASK en el análisis de la crisis como son el económico-cuantitativo y el politológico-cualitativo. Los números solos no explican la crisis, y por tanto a veces no se entienden, y los análisis politológicos vuelan a veces demasiado alto, perdiendo su contacto con la realidad.

Esta interacción entre ambos enfoques tiene además el gran acierto de analizar la crisis desde la perspectiva europea con una muy importante proyección de futuro. Su objeto de estudio no se limita, por tanto, a los hechos pasados, sino que reflexiona también sobre los instrumentos, los retos y las iniciativas que deberán ponerse en marcha para que esta crisis sea, efectivamente, una oportunidad. El último apartado del artículo: “Implicaciones del Tratado de Lisboa para la zona euro”, incide en la nueva autonomía que consiguen los países de la eurozona respecto al resto de la Unión Europea, subrayando, no obstante, la falta de ambición que ha impedido hasta el momento desarrollar una auténtica gobernanza económica europea.

A continuación, los tres accésits, para cuya publicación hemos decidido seguir el orden con el que fueron recibidos a concurso, profundizan en el estudio de la crisis con originales y muy diversas perspectivas.

El primero es el correspondiente al artículo elaborado por los profesores de la UPV/EHU Rosa Otxoa-Errarte Goikoetxea (Directora), Igone Altzelai Uliondo y Juan Manuel Velázquez Gardeta bajo el título “*Crisis económica y PYME en la Unión Europea*”.

La investigación realiza un minucioso y extraordinario estudio de algunas nuevas normas comunitarias dirigidas a las PYME centrandó su atención en el proyecto de creación de la *Societas Privata Europaea*, que aún se debate a nivel europeo y cuyo objetivo es facilitar el acceso de las PYME al mercado europeo e internacional, muy dificultado actualmente por la diversidad de legislaciones, modelos societarios y regímenes jurídicos.

El tema elegido es en sí mismo una innovadora e indispensable contribución al debate sobre la crisis, ya que dirige la atención hacia uno de los actores más importantes en el desarrollo económico europeo: las PYME, que a pesar de constituir el 99,8% de las empresas radicadas en la UE y ofrecer el 67,1% del empleo, tal y como indican los autores, están pasando totalmente desapercibidas en una crisis cuyo protagonismo pertenece a los bancos y entidades financieras, cajas de ahorro, grandes empresas del automóvil, constructoras e inmobiliarias.

Las innovaciones normativas comunitarias analizadas reflejan los principales retos y desafíos que deben afrontar las PYME europeas en el s.XXI para asegurar su viabilidad futura, como son el mejorar y buscar nuevas fuentes de financiación, con objeto de reducir su vulnerabilidad y costes, aumentar su capacidad de crecimiento y garantizar su supervivencia en el mercado. Todo ello con el objetivo de asegurar su protección en épocas de turbulencias económicas y avanzar hacia una mayor internacionalización y presencia en sectores innovadores de la economía europea.

Javier Uncetabarrenechea Larrabe, profesor de la UPV/EHU, nos presenta una sobresaliente y audaz investigación titulada “*Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa*”, en la que ofrece una visión de la integración europea como un compromiso dinámico de tres proyectos rivales (neoliberal, neomercantil y socialdemócrata). Tras recalcar los logros históricos del proceso de integración (fundamentalmente, la paz en nuestro continente), señala que las Comunidades Europeas se han construido como un proyecto de élites y tecnocrático. Este modelo entró en crisis tras la compleja ratificación del TUE y la Unión articuló, a comienzos de este siglo, una doble respuesta para salir del atolladero: más mercado y una participación limitada de la ciudadanía.

La Estrategia de Lisboa sería, a su juicio, la plasmación práctica de la primera respuesta a la crisis del proceso de integración y un reflejo de la hegemonía del neoliberalismo. Más allá de objetivos e instrumentos concretos, como el Método Abierto de Coordinación, la Estrategia ha impulsado una lógica de la adaptación y eterna reforma en clave neoliberal. Así, la UE misma ha apostado en todas sus políticas por la competitividad, en detrimento de los instrumentos de convergencia y cohesión social que han conocido un notable declive. El autor muestra sus efectos negativos analizando la agenda educativa de Lisboa y de la Declaración de Bolonia; proceso formalmente fuera del marco comunitario pero estrechamente relacionado con la Estrategia. Por último, el autor analiza la incidencia de la doble crisis (financiera y del proceso de integración) en el futuro de la Unión, y apuesta por una participación activa de la ciudadanía mediante el inicio de un verdadero proceso constituyente.

Carmen Domínguez Domech y Juan Manuel Menéndez Blanco, profesores del Departamento de Economía Aplicada III (Política Económica) de la Universidad Complutense de Madrid, son los autores del cuarto artículo cuyo título: “*Crisis económica y financiera la respuesta de la UE: una evaluación de las políticas aplicadas y un análisis de las ineficiencias creadas*” sugiere cuáles serán sus contenidos.

La investigación analiza de forma brillante y precisa el impacto de la crisis financiera en la economía real y los diversos planes de estímulo puestos en marcha, lo que permite reflejar las diferencias entre el enfoque keynesiano y los defensores del mercado quienes, a pesar de todo, no pueden evitar defender políticas de regulación específicas en el ámbito financiero.

Esta crisis supone la primera gran prueba para el euro y el Banco Central Europeo, institución que recibe especial atención en el estudio. El análisis sobre las actuaciones del BCE se presenta desde un enriquecedor y original análisis comparativo con la Reserva Federal de EE.UU.. Ello nos permite conocer sus diferentes objetivos, mecanismos de intervención disponibles y las razones que explican las desiguales reacciones y estrategias de ambas instituciones frente a la crisis. Los autores no se limitan a la comparativa, sino que proponen algunas medidas de actuación para el BCE que mejoren los efectos de su política de tipos, que es una de las más visibles.

Un apartado magnífico por su interés es el dedicado al estudio tanto de las medidas puestas en marcha para evitar la quiebra del sistema financiero y responder al deterioro de la economía real, como de sus efectos inmediatos e ineficiencias futuras, que pueden impedir el desarrollo de nuevos sectores productivos que satisfagan las necesidades de las nuevas sociedades del s.XXI., planteando también el sugerente debate sobre cuándo deben terminar los estímulos.

Para concluir quisiera agradecer a todas las instituciones que hacen posible a EUROBASK, desde la pluralidad y diversidad de la sociedad vasca, continuar su trabajo de difusión y debate sobre la integración europea que se inició en 1948 en el Congreso de Europa con la participación de vascos de diferentes tendencias políticas.

Sin el compromiso y entusiasmo europeo del Parlamento Vasco, Secretaría General de Acción Exterior y Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa, esta publicación no hubiera sido posible.

La crisis financiera global como oportunidad para el fortalecimiento de la Unión Europea

Clara Crespo

Técnico Comercial y Economista del Estado

y

Federico Steinberg

Investigador Principal de Economía Internacional del Real Instituto Elcano y

Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid

Resumen: Este trabajo sostiene que la crisis financiera global ha puesto de manifiesto las debilidades de la gobernanza económica europea, pero que supone una oportunidad, tanto para su fortalecimiento, como para mejorar su hasta ahora débil liderazgo internacional. Será necesario un esfuerzo para aprovechar esta oportunidad. Tras explicar brevemente las causas de la crisis financiera y el desarrollo de la recesión se examina la respuesta europea a la crisis. A continuación se debaten los retos económicos a los que la Unión Europea y la zona euro deberán enfrentarse, que son una combinación de viejas asignaturas pendientes con nuevas necesidades que han aparecido a raíz de la crisis. Por último, se analizan las implicaciones del Tratado de Lisboa para la gobernanza de la zona euro. El trabajo concluye que la Unión debe resolver estos retos para evitar perder peso a grandes zancadas frente a los países emergentes en la arena internacional.

Palabras clave: Unión Europea, crisis, recesión, liderazgo, política fiscal, proteccionismo, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Estrategia de Lisboa, Tratado de Lisboa.

Índice: 1. Introducción. 2. De la crisis financiera a la recesión económica. 3. La reacción de la Unión Europea ante la crisis. a) El liderazgo político en el momento de máxima incertidumbre. b) Política monetaria. c) Política fiscal. d) Avances en la regulación financiera: grupo Larosière. e) Ayuda a la balanza de pagos. f) El papel de la Unión Europea en el G-20 y en la reforma de las instituciones de Bretton Woods. 4. Retos para la Unión Europea y la zona euro. a) Estrategias de salida. b) Deuda pública, envejecimiento de la población y potencial de crecimiento. c) El futuro de la supervisión de las políticas económicas: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia de Lisboa. 1) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. 2) La Estrategia de Lisboa. 3) ¿Un nuevo sistema de supervisión de las políticas económicas? d) Criterios de adhesión a la zona euro. e) Representación externa de la zona euro. f) La propuesta del Tesoro único europeo. g) El euro como moneda global. 5. Implicaciones del Tratado de Lisboa para la zona euro. a) El reparto de poder entre la Comisión Europea y el Consejo ECOFIN. b) Fortalecimiento del Eurogrupo frente al ECOFIN. c) Cambios que afectan al BCE. d) Normas de votación. e) El papel del Parlamento Europeo. 6. Conclusión.

1. Introducción

La crisis financiera global supone una oportunidad tanto para el fortalecimiento político, económico e institucional de la zona euro, y por ende, de la Unión Europea, como para mejorar su hasta ahora débil liderazgo internacional. Esta oportunidad aparece precisamente en el momento en el que la Unión Europea estaba perdiendo peso relativo en el entramado internacional en favor de las potencias emergentes. Sin embargo, nada garantiza que vaya a ser capaz de aprovecharla. Para hacerlo es imprescindible que refuerce su gobernanza económica y financiera interna mejorando la coordinación en el ámbito de política fiscal, estableciendo incentivos adecuados para realizar reformas estructurales y fortaleciendo la representación exterior de la zona euro, todo lo cual permitirá que la moneda única europea pueda llegar a rivalizar con el dólar como moneda de reserva internacional a largo plazo.

Si la Unión Europea consigue avanzar en estos frentes y continúa manteniendo una posición común de liderazgo técnico e intelectual en la respuesta a la crisis financiera y a la recesión económica, su influencia en un mundo crecientemente multipolar podría aumentar. Además, la entrada en funcionamiento del Tratado de Lisboa a finales de 2009, permitirá a la Unión contar con nuevos instrumentos para profundizar la integración y fortalecer su presencia externa mediante la figura del Presidente del Consejo y el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, que pasa a ser, además, Vicepresidente de la Comisión Europea.

La ventana de oportunidad que ha abierto la crisis llevará a un replanteamiento del modelo liberal anglosajón en favor de las concepciones socioeconómicas que representa la Europa continental. Si la Unión Europea no logra aprovechar esta oportunidad, continuará perdiendo influencia en el mundo y no será capaz de promover sus principios y valores en la cada vez más necesaria gobernanza global, que incluye tanto aspectos estrictamente económicos como retos más amplios, como la lucha contra el cambio climático y la pobreza, donde la Unión Europea está llamada a ejercer el liderazgo.

A lo largo de las próximas páginas desarrollamos estas ideas. La estructura del trabajo es la siguiente. En la segunda sección, se explican brevemente las causas de la crisis financiera, cómo se ha transformado en una recesión global y cuáles son las perspectivas de recuperación a medio plazo para la economía mundial. En la tercera sección, se examina de forma crítica la respuesta europea a la crisis en diversos ámbitos. Se analiza el liderazgo intelectual y político de la Unión en las primeras fases de la crisis (que contrasta con el débil papel jugado por Estados Unidos), sus actuaciones de política monetaria y fiscal, sus propuestas de reforma de la regulación y la supervisión financieras, sus actuaciones para regular las ayudas al sistema financiero y apoyar a los nuevos Estados miembros y su papel en el G-20 y en la reforma de las instituciones de Bretton Woods. En particular, se destaca el papel de liderazgo de la Unión en las sucesivas convocatorias de las reuniones del G-20, que han convertido a este grupo (en el que hay seis países europeos más la Presidencia rotatoria) en el nuevo directorio de la gobernanza económica global. En la cuarta sección se debaten los retos económicos a los que la Unión Europea (y la zona euro) deberán enfrentarse, que son una combinación de viejas asignaturas pendientes con nuevas necesidades que han aparecido a raíz de la crisis. Así, el análisis se centra en cómo y cuándo llevar a cabo la retirada de los estímulos monetarios y

fiscales que se han puesto en marcha (lo que se conoce como el debate sobre las estrategias de salida) y en los retos a medio plazo derivados de los altos niveles de endeudamiento y el menor potencial de crecimiento de la economía europea en el futuro. Ello requerirá avances en los mecanismos de coordinación fiscal y sobre todo reformas estructurales en línea con la conocida Estrategia de Lisboa, tanto para aumentar el crecimiento potencial como para hacer frente al envejecimiento de la población. En esta sección también se analizan los retos que el euro enfrentará para convertirse en una moneda global en un momento en el que el dólar estadounidense se encuentra cuestionado. La quinta sección analiza las implicaciones del Tratado de Lisboa para la gobernanza de la zona euro. La última sección subraya los principales resultados del trabajo y esboza una estrategia para la Unión Europea en el mundo multipolar que emergerá de la crisis.

2. De la crisis financiera a la recesión económica

La crisis económica global es el resultado de tres elementos combinados: la liberalización financiera de la década de los noventa, que no fue acompañada de una nueva regulación adecuada, el exceso de liquidez global, generado principalmente por la laxa política monetaria de Estados Unidos tras la desaceleración cíclica de principios de esta década, y el surgimiento de Asia con una enorme capacidad de ahorro, lo cual ha creado una oferta de recursos que se ha traducido en aumento del gasto y, por ende, en un boom económico en Estados Unidos. Estos factores han alimentado una euforia financiera que ha distorsionado la percepción del riesgo, llevando a un exceso de apalancamiento por parte de la banca y las empresas y a un sobreendeudamiento de las familias (Krugman 2009, de la Dehesa 2009a).

El boom económico americano se reflejó en el aumento del precio de los activos, tanto inmobiliarios como de otra clase. Unido a la escasa regulación del sector bancario no tradicional, que permitió el surgimiento de nuevos instrumentos e instituciones financieras, el boom en los precios desembocó en una burbuja. El desplome de los precios de la vivienda en Estados Unidos, que comenzó por la crisis del segmento sub prime en julio de 2007, precipitó la crisis porque el pinchazo de la burbuja generó importantes pérdidas bancarias, dando lugar a una situación en la que las instituciones financieras se encontraron con demasiada deuda y poco capital. Entonces se vieron obligadas a vender parte de sus títulos (la falta de liquidez les impedía solicitar nuevos préstamos a otros bancos), lo que deprimió aún más los precios y generó nuevas pérdidas, además de dejar sin crédito al sector productivo. Este círculo vicioso de desapalancamiento y descapitalización fue a la vez imparable y global. Solo una fuerte intervención pública a finales de septiembre de 2008 consiguió frenar el colapso del sistema financiero mundial.

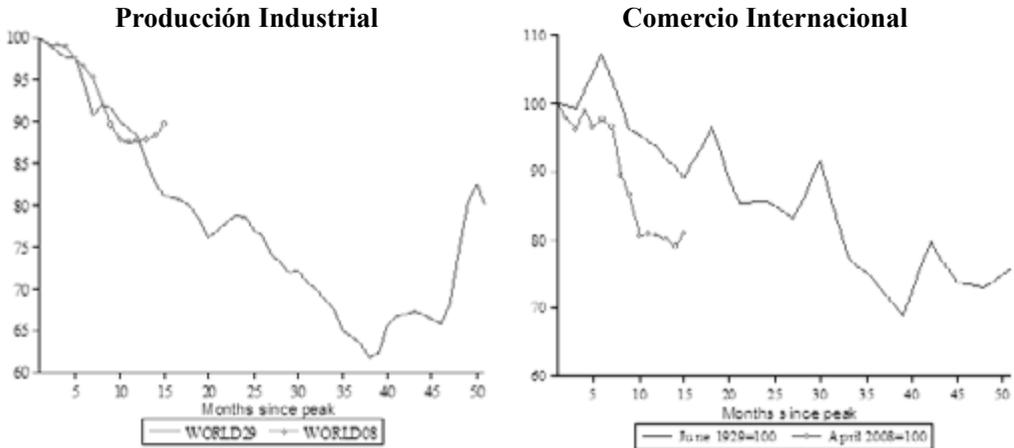
Sin embargo, nada pudo evitar una recesión prácticamente mundial, la peor desde la Gran Depresión, que además está teniendo importantes consecuencias geopolíticas (Altman 2008). La principal es la aceleración del auge de las potencias emergentes en detrimento de Estados Unidos y Europa, que se está plasmando en una redefinición de las instituciones de gobernanza económica global, desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta el paso del G-7/8 al G-20. Pero además la crisis está generando nuevos riesgos para la seguridad. Así, en febrero de 2009 el Director de la Oficina de Inteligencia de Estados Unidos declaró ante el Congreso

que la inestabilidad política en algunos países derivada de la crisis financiera era la mayor amenaza para la seguridad nacional en el corto y medio plazo, por encima del terrorismo¹. En la misma línea, Moisés Naím, Director de la revista Foreign Policy, sostenía que el impacto adverso que la crisis está teniendo sobre las expectativas de prosperidad de las nuevas clases medias de las economías emergentes podría dar lugar a conflictos sociales e inestabilidad política. Además, una prolongada recesión que se estima que habrá destruido alrededor de 50 millones de empleos a finales de 2009, y que dejará sin posibilidades de financiación a los países pobres, podría alimentar el fundamentalismo y provocar que haya nuevos Estados fallidos, lo que tendría un tremendo efecto desestabilizador internacional. Por último, la crisis, al poner presión sobre los presupuestos públicos, podría reducir el gasto en seguridad, inteligencia y defensa, aumentando la vulnerabilidad de la mayoría de los Estados.

Volviendo a las implicaciones económicas del colapso financiero, ya nadie discute que la crisis ha dado lugar a la primera recesión global de carácter sincronizado en más de cincuenta años. Durante la segunda mitad de 2008 y durante 2009 se registraron caídas de la producción y del comercio internacional incluso mayores que durante el primer año de la Gran Depresión, que además fueron acompañadas de un espectacular aumento de las tasas de desempleo, tanto en los países avanzados como en desarrollo (véase gráfico 1). Y aunque desde finales de 2009 han comenzado a aparecer ciertos brotes verdes tanto en la producción como en el comercio internacional, persiste una importante incertidumbre acerca de la solidez de la incipiente recuperación.

Gráfico 1

Comparativa entre la contracción de la producción industrial y el comercio mundial en la Gran Depresión y en la actual crisis



Fuente: Eichengreen y O'Rourke (2009).

¹ Véase el informe sobre la Estrategia de Inteligencia Nacional (National Intelligence Strategy) en <<http://www.dni.gov/>>

A pesar de dicha incertidumbre, que se suele resumir en la pregunta de si la recuperación tendrá forma de V (rápida salida) o de W (salida pero nueva recaída a corto plazo por problemas de confianza y del sector financiero), es posible encontrar cierto consenso sobre las futuras tasas de crecimiento de los próximos años. Por ejemplo, en las previsiones de octubre de 2009 del informe de perspectivas del FMI se subraya que tras la profunda recesión la economía mundial ha iniciado la fase de recuperación, pero que esta será lenta y no estará exenta de riesgos (FMI 2009). Según el FMI, el PIB mundial caerá un 1,1% en 2009 y crecerá un 3,1% en 2010, pero no lo hará de forma homogénea. Las economías emergentes, sobre todo las asiáticas, liderarán la recuperación y crecerán al 1,7% en 2009 y al 5% en 2010 (China, gracias al importante estímulo fiscal de las autoridades y a la recuperación de la demanda global crecerá al 8,5% en 2009 y al 9% en 2010). Por su parte, las economías de los países ricos se contraerán un 3,4% en 2009 y crecerán a un lento 1,3% en 2010. La caída no será mayor gracias a los enormes estímulos fiscales, y la recuperación será más rápida en Estados Unidos que en la zona euro.

Las causas de esta incipiente reactivación de la actividad se encuentran en las ambiciosas políticas para sostener la demanda que tanto los países ricos como los emergentes han puesto en práctica y que explicaremos en el caso europeo en la siguiente sección. También ha jugado un papel clave la solidez del sistema multilateral de comercio, que está logrando mantener a raya la tentación proteccionista. En este sentido, puede afirmarse que se ha aprendido de los errores de la crisis del 29, cuando la reacción pública fue más tímida y mucho más lenta y cuando las devaluaciones competitivas y el aumento de los aranceles agudizaron la contracción. Desde el verano de 2007 (y especialmente tras la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008) los bancos centrales han reaccionado con rapidez recortando los tipos de interés y activando medidas heterodoxas para inyectar liquidez y sostener el crédito. Por su parte, los gobiernos han apoyado al sistema financiero con garantías e inyecciones de capital además de impulsar enormes paquetes de estímulo fiscal discrecional, que se añaden al aumento del gasto proveniente de los estabilizadores automáticos. Por último, aunque se han producido rebrotes proteccionistas, el colapso del comercio internacional (que ha caído más del 12% en 2009) responde más al desplome de la demanda y la falta de financiación que a la escalada de aranceles y otras barreras comerciales, lo cual es una buena noticia, ya que si se debiera a lo segundo sería más difícil de revertir una vez que llegue la recuperación.

Todas estas medidas han reducido la incertidumbre y han aumentado la confianza, lo que se refleja en una relativa normalización de la actividad de los mercados financieros y cambiarios. Los *spreads* se han reducido, los Estados solventes han vuelto a colocar su deuda soberana con facilidad, han mejorado los resultados de la banca y se ha depreciado el dólar mientras se apreciaban el euro y las monedas de los países emergentes; es decir, se ha vuelto a una situación financiera lo más parecida posible a la existente antes de la crisis, teniendo en cuenta que el negocio bancario va a tardar un tiempo en recuperarse.

Además, parece que las intervenciones públicas han alejado el riesgo de deflación y que los precios volverán a crecer de forma moderada en 2010. Esto es especialmente importante en una situación de alto endeudamiento como la actual porque la deflación aumenta el coste real de la deuda de familias, empresas y gobiernos, incentiva a posponer el consumo y no permite que haya tipos de interés reales negativos por muy bajos que sean los tipos de

intervención del banco central. Dicho de otro modo, una inflación moderada es bienvenida porque permite “licuar” las deudas mientras que la deflación las aumenta, lo que paraliza el consumo y hace prácticamente imposible que se consolide una recuperación.

A pesar de todas estas buenas señales, persisten importantes riesgos a nivel global. Primero, que el proceso de desapalancamiento y reconocimiento de pérdidas en el sistema financiero todavía no se ha completado. Esto significa que el crédito podría estancarse en los países ricos y además, si afloran nuevos problemas en el sistema bancario, las expectativas podrían volver a deteriorarse, lo que llevaría a una recaída de la actividad. Segundo, que los países en desarrollo que dependen de la financiación exterior podrían tener problemas para obtener capital, lo que podría generar inestabilidad económica y política de consecuencias difíciles de prever. Tercero, que los precios del petróleo podrían comenzar a subir incluso antes de que la recuperación se consolide, tanto por el aumento de la demanda como por el exceso de liquidez. Ello podría forzar a los bancos centrales a subir los tipos de interés para evitar los riesgos inflacionistas antes de lo que sería deseable, con el consiguiente impacto negativo sobre la recuperación. Por último, que el desempleo seguirá siendo elevado hasta bien entrado 2010, superando el 10% en Estados Unidos y el 11% en la zona euro, con importantes diferencias entre los distintos países (la tasa de desempleo de España seguirá siendo la más alta de la zona euro y podría rozar el 20% en 2010).

En definitiva, el gran crack de 2008 ha dado lugar a una recesión global de enorme intensidad cuyas consecuencias económicas y políticas a largo plazo todavía son difíciles de anticipar. Como veremos a continuación, la reacción de la Unión Europea ante la crisis ha servido para reforzar a la Unión en algunos aspectos aunque ha mostrado sus debilidades en otros. Y a largo plazo, si la crisis acelera el auge relativo de las potencias emergentes, fuerza la reforma del FMI y consolida el G-20 como punto focal de la gobernanza económica global, la Unión Europea tendrá que diseñar una estrategia para aumentar su peso internacional a riesgo de perder influencia en el mundo.

3. La reacción de la Unión Europea ante la crisis

a) El liderazgo político en el momento de máxima incertidumbre

La Unión Europea ha sido capaz de dar una respuesta coordinada a la crisis financiera y de aportar liderazgo técnico y político en los momentos de máxima incertidumbre. Aunque tras la quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008 los países europeos pusieron en marcha acciones unilaterales y descoordinadas, en un corto espacio de tiempo fue posible que el Eurogrupo, el Reino Unido, el Banco Central Europeo (BCE) y el Presidente de la Comisión Europea acordaran una postura común que luego adoptaron los 27 Estados miembros de la Unión. El ECOFIN del 7 de octubre acordó que la respuesta debía ser coordinada, pero sin entrar en detalles. Sin embargo, la cumbre de urgencia del Eurogrupo convocada por Sarkozy el 12 de octubre llegó a un acuerdo sobre las principales líneas de actuación para evitar el colapso bancario y suavizar la caída de la actividad económica. Se ampliaron las garantías a los depósitos bancarios hasta 50.000 euros para evitar un pánico bancario, se establecieron mecanismos

para avalar las operaciones en el mercado interbancario y se adoptaron reglas comunes para los paquetes de rescate del sistema financiero, para los que se habilitaron más de 2 billones de euros, la mayoría de ellos en forma de garantías bancarias. Se percibía que en menos de un mes la Unión Europea se hacía cargo de la situación y reaccionaba con liderazgo político.

Además, la propuesta de Gordon Brown de nacionalizar parcialmente el sistema bancario para recapitalizarlo resultó ser la estrategia más adecuada y fue la que adoptaron varios países europeos y, posteriormente, Estados Unidos, lo que colocó a la Unión Europea en general y al Reino Unido en particular en una posición de liderazgo intelectual en la respuesta a la crisis.

Por último, fueron Gordon Brown y Nicolas Sarkozy quienes plantearon la necesidad de convocar una cumbre del G-20 para buscar una respuesta coordinada y global a la crisis y reformar el sistema financiero internacional. A dicha reunión, que se celebró en Washington el 15 de noviembre de 2008, asistieron siete países de la Unión Europea (los cuatro miembros permanentes del G-20, más España, Holanda y Polonia), por lo que Europa fue el área del mundo con mayor representación, tanto absoluta como en relación a su PIB. En dicha reunión se acordó una hoja de ruta y se crearon grupos de trabajo para debatir los distintos temas, además de convenir el lanzamiento de un paquete de estímulo fiscal mundial y simultáneo. El paquete de Estados Unidos ascendió a 787.000 millones de dólares. El de la Unión Europea ascendía a más de 200.000 millones de euros. Ninguno de los paquetes han estado exentos del debate sobre la combinación que había que aplicar de aumento del gasto o reducción de impuestos así como de a qué partidas había que destinar el gasto (Pisani Ferry et al. 2009), como veremos más adelante para el caso europeo.

En abril y en septiembre de 2009 el G-20 volvió a reunirse, en Londres y en Pittsburgh. En la reunión de Pittsburgh decidió superponer su siguiente encuentro, antes del verano de 2010, a la cita del G-7/8 en Canadá, de forma que el G-20 se configura como el principal órgano de cooperación económica internacional, reflejando por primera vez de forma palpable el cambio estructural que ha vivido la economía mundial desde hace treinta años. El G-20 es más representativo que el G-7/8, y por tanto, goza de más legitimidad. Además, al incluir a las principales economías del mundo es un órgano cuyas decisiones tienen gran impacto. Se trata, por tanto, de un grupo lo suficientemente grande y representativo de las principales economías como para tener legitimidad y lo suficientemente pequeño como para ser efectivo. La elevada representación europea en el G-20 parece haberse consolidado. Tanto España como Holanda, que no son miembros permanentes, han asistido a todas las cumbres celebradas hasta el momento.

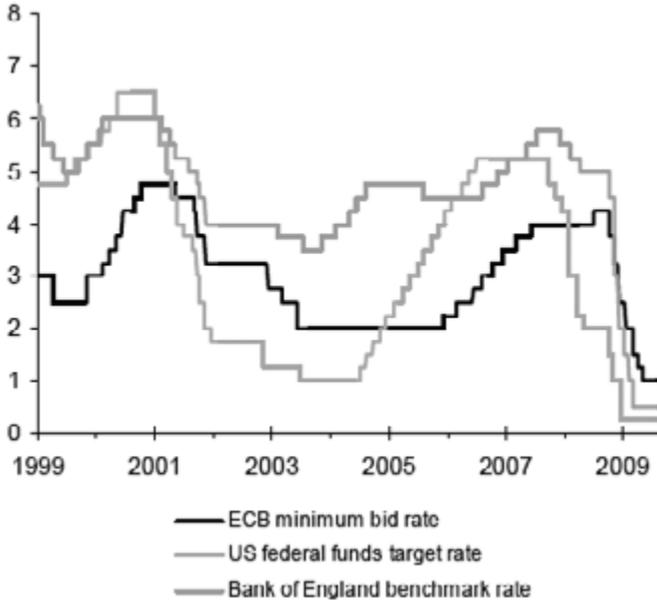
Por todo ello, en la respuesta a la crisis financiera en el momento de máxima incertidumbre, tras la caída de Lehman Brothers, la Unión Europea jugó un papel primordial, contrastado con el inmovilismo de la Administración Bush (que se encontraba en el periodo de transición hacia la Administración Obama) y con la relativa inacción de los países emergentes, que tendieron a volcarse hacia dentro.

b) Política monetaria

Los bancos centrales de la Unión Europea respondieron rápidamente al colapso del mercado monetario. El 8 de octubre de 2008, tras la caída de Lehman Brothers, el BCE, el Banco

de Inglaterra y otros bancos centrales de países no miembros del euro bajaron sus tipos de interés de intervención de forma coordinada con los demás bancos centrales de los principales países del mundo, desde la Fed hasta el Banco Central chino. A esta acción coordinada le siguieron varias bajadas más a lo largo de 2009 hasta encontrarse los tipos en los niveles más bajos de la historia a finales de año. En octubre de 2009, los tipos de interés de la Fed se encontraban en 0-0,25%, los del Banco de Japón en el 0,1%, los del BCE en el 1% y los del Banco de Inglaterra en el 0,5% (ver gráfico 2).

Gráfico 2
Tipos de intervención de los principales bancos centrales



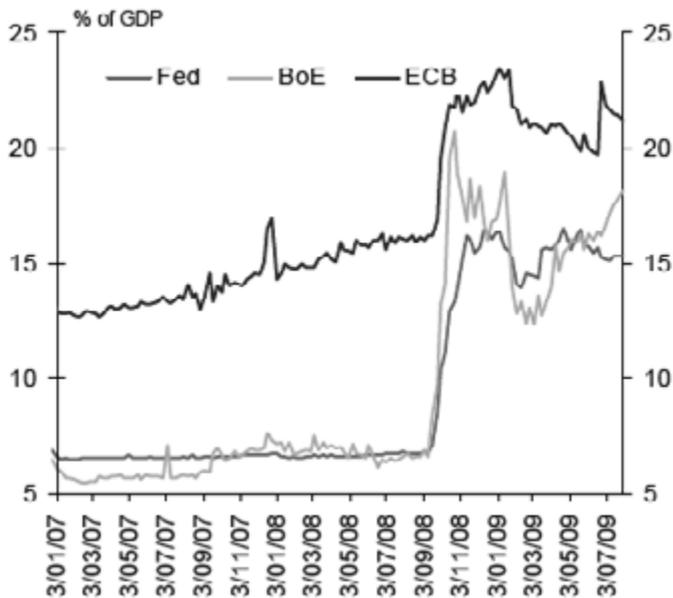
Fuente: Comisión Europea DG ECFIN (2009).

Adicionalmente, el BCE eliminó las subastas de forma temporal, de manera que, al tipo de interés de intervención, satisfacía toda la liquidez solicitada por los bancos. Con ello, los tipos a un día cayeron hasta prácticamente el cero por ciento. Además, gracias a un acuerdo con la Fed, proveía de liquidez en dólares suavizando las tensiones en el mercado monetario en esta moneda. Otra decisión importante fue la de ampliar la lista de títulos aceptables como colateral para las operaciones principales de refinanciación, lo cual facilitaba el acceso de la banca comercial al banco central. Por último, incrementó el volumen de las operaciones de refinanciación a tres meses e introdujo operaciones a seis y a doce meses al objeto de proveer al sistema bancario de liquidez a un plazo más largo, realizando así las funciones del maltrecho mercado monetario.

Por otra parte, y de forma simultánea, los bancos centrales pusieron en práctica una política monetaria heterodoxa de compra de activos (conocida como expansión cuantitativa en Estados

Unidos y facilitación del crédito en Europa) sustituyendo a las instituciones financieras en el papel de intermediación en el mercado monetario. Con esta política han conseguido, además, aumentar la base monetaria, al objeto de evitar que la contracción del mercado monetario se tradujera en un desplome de la oferta de liquidez que agravara más la recesión económica, como sucedió en el Crack del 29 (Von Hagen 2009). Como ilustra el gráfico 3, esta expansión de su balance ha supuesto que la base monetaria de la Fed se haya más que doblado, la del Banco de Inglaterra casi se ha triplicado y la del BCE, con una intervención más modesta, haya aumentado “solo” en un 30%.

Gráfico 3
Balances de los bancos centrales en porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Europea DG ECFIN (2009).

Se ha criticado en algunas ocasiones la actuación del BCE porque se ha mostrado más cauto que la Fed en sus bajadas de tipos de interés y por haber puesto en práctica una expansión cuantitativa menor en proporción a la de la Fed o el Banco de Inglaterra. Hay que tener en cuenta que la caída de la velocidad a la que la base monetaria se transforma en oferta monetaria en el sistema bancario (multiplicador monetario) no ha sido tan espectacular en la zona euro como en los países anglosajones, por lo que no estaba justificado un incremento de la base monetaria de igual magnitud (Von Hagen 2009). Por otra parte, puede parecer, en el contexto de la crisis, que un nivel de tipos de interés al 1% es demasiado elevado y que hay que explotar el margen para reducirlos más. Sin embargo, la decisión de eliminar temporalmente las subastas de las operaciones de financiación equivale a proveer toda la liquidez necesaria a ese tipo de interés, con lo que se está atacando el problema original, que es el desplome de la liquidez.

La efectividad de la política monetaria hay que juzgarla, no solo en función de los canales de transmisión habituales de esta política, rotos por el pánico en los mercados financieros, sino en la medida en que ha evitado una crisis financiera y económica de mayor calado, así como porque ha evitado que se instaure la deflación, de donde es difícil salir.

La retirada del estímulo monetario se hará en dos frentes: por un lado, mediante la reducción del balance de los bancos centrales vendiendo activos y, por otro lado, mediante la subida de los tipos de intervención. En principio, ambos elementos son independientes, pero en la práctica es difícil separarlos en el tiempo. Los activos empezarán a venderse cuando la mejora en el mercado interbancario provoque el aumento de la velocidad a la que la base monetaria se transforma en oferta monetaria en el sistema bancario (el multiplicador monetario). En ese momento, habrá que contraer la base monetaria a riesgo de que su elevada cuantía actual se traduzca en un exceso de liquidez que derive en inflación.

Para vender los títulos es necesario que el mercado monetario esté funcionando de nuevo, lo cual exige que se haya reducido el endeudamiento bancario y que las instituciones financieras hayan recuperado la confianza entre ellas. Pero será precisamente entonces cuando el crédito y la economía real se estén recuperando y haya riesgo de presiones inflacionistas, lo cual exigirá subir los tipos de interés de intervención. Por tanto, será difícil separar en el tiempo ambos frentes de la retirada monetaria.

c) Política fiscal

En los momentos inmediatamente posteriores a la caída de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008 hubo titubeos respecto a la necesidad de poner en práctica un estímulo fiscal de forma coordinada (Pisani Ferry et al. 2009), que quedaron superados con la cumbre del Eurogrupo convocada por Sarkozy un mes después.

En una unión monetaria, y dados los enormes vínculos comerciales entre los países de la zona euro, el impacto macroeconómico de un impulso fiscal es tanto mayor si es simultáneo que si está descoordinado. Como parte del gasto nacional se filtra a la demanda del otro país vía importaciones, si hay países que no realizan dicho impulso fiscal están esperando a que el aumento del gasto de los socios reactive su demanda a través del comercio y, por tanto, aprovechando los fondos públicos de otros de forma oportunista. Por ello se consideró crucial que el esfuerzo estuviera coordinado a nivel internacional.

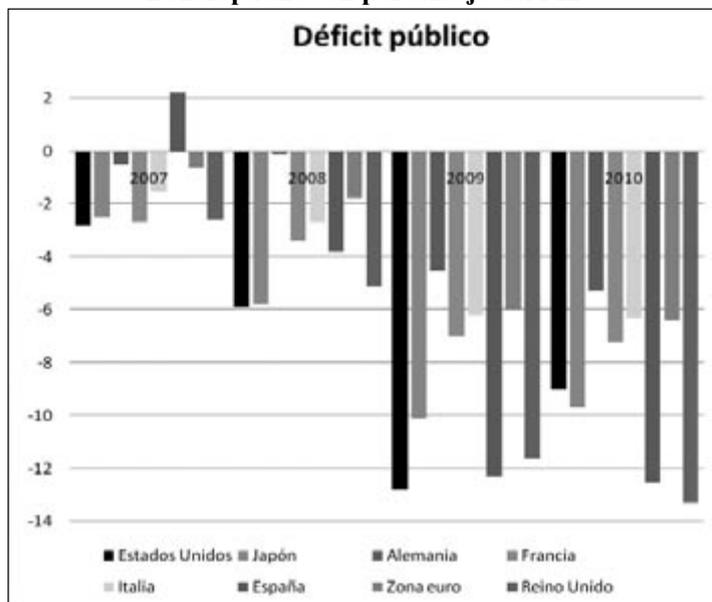
En este contexto, a finales de noviembre de 2008 la Comisión Europea emitió una Comunicación llamada Plan Europeo de Recuperación Económica (Comisión Europea, 2008b) guiando a los Estados miembros en el objetivo de estimular la demanda de manera coordinada. El Plan proponía un incremento del gasto de 200.000 millones de euros (equivalente a un 1,5% del PIB de la Unión). Dicho impulso se dividió en 30.000 millones de los fondos comunitarios y el resto de los Estados miembros, entendiéndose desde el primer momento que cada país realizaría un estímulo económico de diferente magnitud, pero que en conjunto el impulso de la Comisión y de los Estados miembros equivaldría al 1,5% del PIB. Asimismo, el Plan recomendaba que el impulso fiscal se hiciera a través de una combinación de subida del gasto y reducción de los impuestos y establecía las tres “Ts” del gasto: *timely, targeted and temporal*, o que tuviera impacto a corto plazo, que fuera destinado a los sectores que

más han sufrido la crisis y que fuera temporal, en el sentido de que se pudiera retirar al comprobarse la recuperación económica sin traducirse en gasto permanente. Además, el gasto debía destinarse a proyectos de inversión que fomentaran el crecimiento sostenible a largo plazo. Por otra parte, la reducción de impuestos, de ser parte importante del estímulo, debía ser temporal, al objeto de evitar que las familias ahorraran dicha renta adicional en vez de destinarla al consumo, con lo cual no se habría obtenido el efecto deseado sobre la demanda en ese mismo año. Así, el debate de marcado carácter político que tuvo lugar en Estados Unidos sobre la forma (aumento del gasto o reducción de impuestos) y el volumen de la intervención pública se salvó en el ámbito europeo dentro de la Comisión y el ECOFIN y no llegó a atraer la atención con la misma intensidad, ni siquiera en los ámbitos nacionales.

La intervención pública ha supuesto un rápido incremento del gasto en la mayoría de los países avanzados. Según cálculos de la Comisión Europea (2009), el impulso fiscal de los programas de estímulo económico en 2009 será equivalente a cerca de 2,5% del PIB en Estados Unidos y en España (los impactos más elevados), seguidos del 1,5% del PIB en el Reino Unido y Alemania y de menos del 1% en Francia y en Italia. En 2010 en Estados Unidos el impulso fiscal será de más del 3% de su PIB, pero en la mayoría de los países europeos será ya muy inferior (en España será del orden del 0,5% del PIB).

El resultado ha sido, además de la suavización del impacto de la recesión, un incremento importante del déficit público. Como indica el gráfico 4, en 2009 el déficit público en términos del PIB alcanzará los dos dígitos en Estados Unidos, España, el Reino Unido y Japón. El empeoramiento del saldo es especialmente acusado en España, que partía de una posición superavitaria.

Gráfico 4
Déficit público en porcentaje del PIB

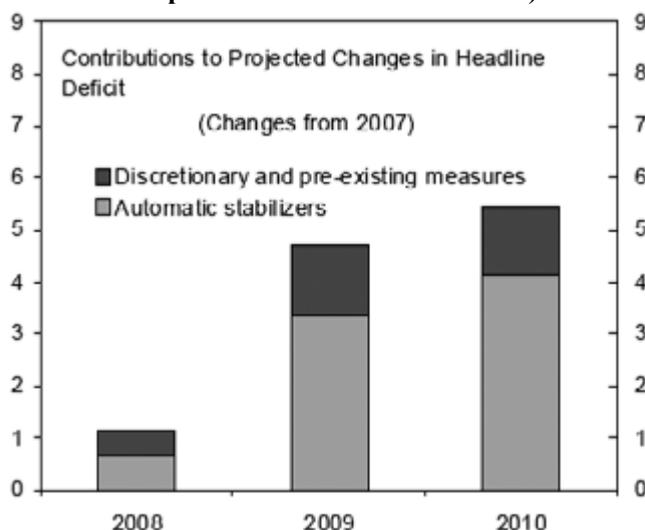


Fuente: elaboración propia con previsiones del World Economic Outlook del FMI, octubre de 2009.

Se puede separar el aumento del déficit generado por los estabilizadores automáticos y el que corresponde al estímulo fiscal discrecional aprobado para suavizar el efecto de la crisis. Como indica el gráfico 5, el componente discrecional equivale a solo un 1% del PIB de la zona euro y el resto del deterioro del déficit se puede atribuir a los estabilizadores automáticos. Por tanto, en principio, cuando se recupere la actividad económica esa parte del déficit desaparecerá. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que el gasto tiene inercia y que es difícil revertir un déficit elevado en poco tiempo. Por ello, uno de los retos más importantes a los que se van a enfrentar los países de la UE durante la próxima década va a ser la consolidación fiscal, como veremos más abajo.

Gráfico 5

Contribución de los estabilizadores automáticos y de la política fiscal discrecional al déficit presupuestario para la zona euro en conjunto (puntos porcentuales del PIB en comparación con el déficit de 2007)



Fuente: Staff Report de las consultas del artículo IV del FMI con la zona euro, junio de 2009.

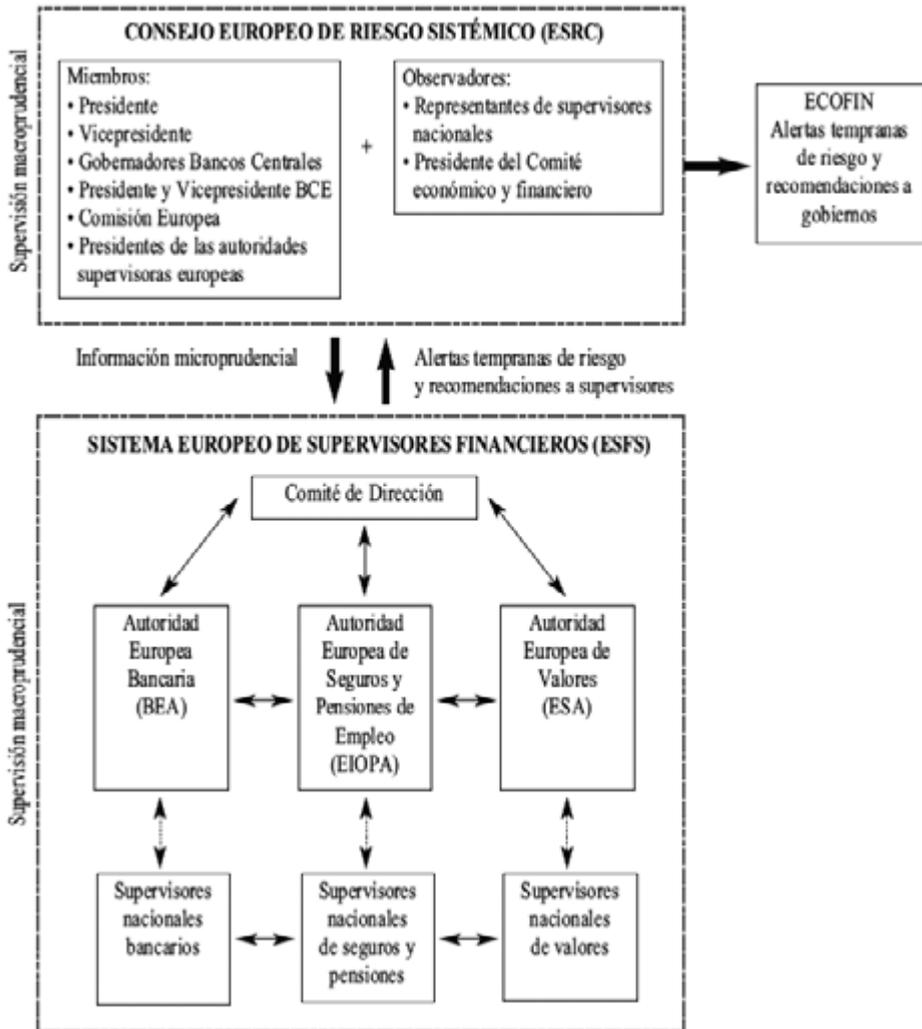
d) Avances en la regulación financiera: grupo Larosière

Aunque la crisis financiera tuvo su origen en instituciones estadounidenses, muchas entidades europeas sufrieron importantes pérdidas. Además, por sorprendente que parezca, el nivel de apalancamiento de los bancos europeos, así como su exposición a determinados activos tóxicos, superaba al de algunos bancos estadounidenses. De modo que la crisis puso de manifiesto la necesidad de mejorar tanto la regulación como la supervisión financiera en la Unión Europea. Por ello, se encargó a Jacques de Larosière, antiguo gobernador de la Banque de France y antiguo director ejecutivo del FMI, la dirección de un grupo especial que emitiera unas recomendaciones para mejorar la regulación financiera europea en el ámbito de prevención y gestión de crisis. En febrero de 2009 el grupo Larosière presentó su informe, que

ha sido la base de las propuestas que ha realizado la Comisión Europea y que han marcado la agenda de la revisión regulatoria, tanto en la Unión Europea como en el G-20.

El informe, constatando la debilidad del mecanismo europeo de respuesta ante crisis financieras establecido hace apenas dos años, ha recomendando una reforma en las áreas de supervisión macroprudencial, supervisión microprudencial (sobre todo en instituciones financieras transfronterizas) y avanzar en la cultura de supervisión comunitaria bajo el marco Lamfalussy (Vegara y García, 2009). El nuevo marco para la estabilidad y la supervisión financiera quedará estructurado como se indica en el esquema 1.

Esquema 1
Nuevo Marco para la estabilidad y la supervisión financiera europea



Fuente: Fernández de Lis *et al.* (2009: 31).

En el ámbito de la supervisión macroprudencial, la mayor novedad va a ser la creación de un Consejo de Riesgo Sistémico liderado por el BCE. Estará encargado de velar por la estabilidad del conjunto del sistema financiero, ya que, como esta crisis ha demostrado, aunque las instituciones individuales estén supervisadas, el conjunto del sistema puede haber incurrido en un riesgo excesivo. Para esta supervisión se estudiarán los agregados de sectores como el inmobiliario, el nivel de apalancamiento del sistema, la velocidad de crecimiento del crédito, el comportamiento de las agencias de rating, y las instituciones de gran tamaño o consideradas sistémicas por las funciones que cumplen en el sistema financiero (Borio 2009). En caso de que este Consejo detecte una evolución desequilibrada de estas variables, emitirá una alerta temprana. Ahora bien, el efecto que tenga dicha alerta dependerá del grado de seguimiento que de la misma hagan los agentes privados. Al igual que en otros campos de las políticas públicas comunitarias, queda a discreción del Estado miembro afectado el seguimiento de las recomendaciones europeas, ya que se trata de un sistema basado en la confianza mutua y no en el poder de coacción. El problema es, como veremos en el caso de la supervisión de las políticas económicas, que este sistema puede que funcione o no.

En el ámbito microprudencial, se creará un Sistema Europeo de Supervisión Financiera, mecanismo que seguirá respetando la estructura descentralizada de los supervisores actuales pero que contará con tres nuevas agencias de coordinación a nivel europeo (la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones y la Autoridad Europea de Valores). En general, en aquellos países donde la institución encargada de la supervisión era el banco central nacional, como en España, los resultados han sido mejores que donde eran otros organismos públicos (como en el caso de Alemania). Sin embargo, seguirá habiendo estas diferencias debido a las distintas tradiciones de cada país. Respecto al contenido de los cambios más importantes en el campo de la supervisión microprudencial, destaca la necesidad de revisar otra vez las normas de capitalización bancaria de Basilea II, recientemente puestas en práctica, para aumentar los requisitos de capital, reducir la prociclicidad del crédito y garantizar una mejor evaluación de los riesgos.

Estos cambios configuran un mecanismo descentralizado que coordinará a los organismos nacionales de supervisión prudencial. No se ha creado un supervisor financiero único para toda la Unión Europea porque tal opción (defendida por los más europeístas) se enfrenta a la oposición del Reino Unido, que no está dispuesta a ceder competencias regulatorias a Bruselas por miedo a socavar el poder financiero de la City.

En definitiva, la efectividad de estas nuevas instituciones, de aroma puramente comunitario, dependerá de su capacidad para conseguir que se tengan en cuenta sus recomendaciones; es decir, de si tiene dientes, como se dice en la jerga comunitaria. Si no, sus recomendaciones no tendrán más impacto que el que puedan tener las declaraciones públicas de un organismo con prestigio.

Por último, queda un importante camino por recorrer en varios temas. Por una parte, en el campo de las reglas de valoración contable, las cuales hay que redefinir y homogeneizar internacionalmente. Una de estas normas, la de valoración de los activos al precio de mercado (*mark to market*) y no al precio histórico de adquisición, provocó un ciclo vicioso al principio de la crisis por el que a medida que se iban desplomando los precios de los activos en el mercado los títulos que estaban en manos de los bancos se valoraban a precios cada vez menores. Esto supo-

nía que el capital bancario se contrajera debilitando todavía más al sistema financiero; es decir, que este principio de valoración al precio de mercado tiene efectos procíclicos que han mostrado ser muy peligrosos en momentos de pánico financiero. Por ello, el Consejo Internacional de Normas Contables debe acordar unos nuevos principios con menos efecto procíclico y que se puedan aplicar homogéneamente en todos los países. Por otra parte, es necesario revisar el mercado de las agencias de rating para evitar conflictos de intereses que oscurezcan las razones por las que se otorga una calificación crediticia u otra a un activo. Finalmente, en temas como la remuneración de directivos del sector financiero y la regulación de los *hedge funds* y de mercados de derivados financieros, se ha llegado a un acuerdo inicial en el ámbito de la Unión que deberá convertirse en legislación. Pero se trata de iniciativas que deben avanzar en paralelo en la Unión Europea y Estados Unidos en el marco del G-20 para evitar el arbitraje regulatorio. Y como son temas muy sensibles políticamente, su avance será lento.

Otra cuestión de distinto ámbito pero vinculada a la situación del sistema financiero es el tratamiento de los apoyos públicos a la banca para asegurar que no se vulnera la igualdad de condiciones en la competencia en el sector financiero, o lo que se conoce como asegurar el “level playing field”.

La solución inglesa en la intervención para salvar del colapso al sistema bancario consistió en la nacionalización de parte de la banca, opción que siguieron, con más o menos reticencias, el resto de los países afectados. Ante el espectacular aumento de las ayudas de Estado a la banca, la política de defensa de la competencia que ejerce la Comisión Europea pareció quedar en suspenso. Para evitarlo, la Comisión aprobó una guía para las ayudas de Estado a la reestructuración bancaria que asegure que no se vulnera el principio de que se compite en igualdad de condiciones. Esta guía requiere a las entidades dar información completa y transparente al Estado, les obliga a reestructurarse de forma que en un futuro puedan seguir ejerciendo su actividad sin las ayudas públicas, y establece el requisito de “reparto de la carga equitativo” de las pérdidas bancarias entre el Estado, la entidad y sus accionistas. Asimismo, se prohibió temporalmente realizar adquisiciones a las entidades que hubieran recibido ayuda. Queda por ver si efectivamente el mercado único, que es uno de los principales avances de la Unión Europea, no se va a ver negativamente afectado a medio plazo por las distorsiones que han introducido las ayudas públicas.

e) Ayuda a la balanza de pagos

Las turbulencias financieras desatadas por la crisis pusieron una especial presión sobre los flujos de financiación exterior de algunos de los Estados miembros de reciente incorporación. Así, tras años de fuerte (pero desequilibrado) crecimiento, que se basaba en exceso en los flujos de capital externos, la crisis ha supuesto problemas especialmente graves para los países del Este pertenecientes a la Unión (pero no a la zona euro). Para apoyarlos, la Unión Europea activó el programa de ayuda a la balanza de pagos de Estados miembros y, entendiendo la magnitud del problema, dobló el límite disponible de esta línea de financiación de 25.000 a 50.000 millones de euros en primavera de 2009. Varios países (Hungria, Letonia y Rumanía) se han beneficiado de esta financiación con un efecto de estabilización de los mercados y cese de las presiones sobre sus monedas.

A la ayuda europea y del FMI se añadió en algunos casos la bilateral, en función del interés que puedan tener los países vecinos según la presencia de sus bancos en el país que sufre los problemas de financiación. Así ha sido en el caso de Letonia, donde la ayuda se ha completado con aportaciones de los países nórdicos, que se verían especialmente afectados en caso de quiebras bancarias en Letonia.

Por último, la UE trata de coordinarse estrechamente con el FMI, que es el principal proveedor de ayuda a la balanza de pagos. En esta ocasión, incluso las misiones de supervisión se están realizando conjuntamente entre la Comisión Europea y el personal del FMI. Las fricciones siguen surgiendo, sobre todo en lo referente a las recomendaciones de política económica y la condicionalidad a exigir, pero al menos se ha reducido una fuente de incoherencias en las recomendaciones. El caso de Letonia, con un régimen de tipo de cambio fijado a los derechos especiales de giro (la unidad de cuenta del FMI), ha sido un claro ejemplo de cómo dichas fricciones se han suavizado gracias a la cooperación entre la Unión Europea y el FMI. Este último consideraba que, para seguir recibiendo ayuda a la balanza de pagos, la moneda debía sufrir una devaluación, mientras que la Unión Europea ha venido apoyando el mantenimiento del tipo de cambio fijo en todos los nuevos Estados miembros cuya moneda ha sufrido ataques con la crisis con el objetivo de evitar introducir mayor inestabilidad en la zona. En este caso, ha primado la visión de la Unión Europea y el FMI ha aplicado los requisitos de condicionalidad que sugería Bruselas (es decir, sin exigir la devaluación), lo cual ha reducido una fuente de incoherencias que, con toda seguridad, en otro caso habría supuesto un problema importante para este país.

f) El papel de la UE en el G-20 y en la reforma de las instituciones de Bretton Woods

En las cumbres del G-20 de Londres y Pittsburg se ha renovado el impulso para reformar las instituciones de Bretton Woods, el FMI y del Banco Mundial. La justificación para la reforma, que lleva sobre la mesa al menos una década, es que la única forma de que el FMI sea efectivo es que los países en desarrollo lo consideren una institución legítima, algo que en la actualidad no sucede porque el reparto de votos en la institución está obsoleto y no refleja el actual peso de las potencias emergentes en la economía mundial. Esto abre un importante dilema para la Unión Europea, porque una nueva reforma del FMI en la misma dirección que la aprobada en 2006-2008, supondría una pérdida de su peso a favor de las economías emergentes, además de aceptar que su Director General deje de ser un europeo. Por ello, en el futuro sería importante que los países de la Unión Europea, en vez de tener una estrategia defensiva de mantenimiento del status quo, logren mantener una posición común y plantear iniciativas para reforzar, no solo el papel del FMI, sino el del resto de instituciones económicas multilaterales, ya que es de esperar que tanto Estados Unidos como las economías emergentes se resistan a aceptar reglas económicas supranacionales.

Más allá de que estos cambios se materialicen, la crisis ha permitido al FMI recuperar parte de su legitimidad y salir reforzado desde el punto de vista financiero. Tras años de marginación ha vuelto a encontrar su razón de ser. Así, en el seno del G-20, se ha acordado triplicar sus fondos hasta los 750.000 millones de dólares, realizar una nueva emisión de DEG y permitirle emitir bonos para facilitar su labor como cuasi prestamista de última instancia.

Al mismo tiempo, se ha generalizado el uso de la nueva línea de crédito flexible, que permite a los países que hayan puesto en marcha políticas adecuadas en el pasado pedir prestado al Fondo sin necesidad de realizar nuevas reformas, lo que supone una modificación sustancial del concepto de condicionalidad, que tanto contribuyó a minar su legitimidad en el pasado. Además, el G-20 ha impulsado un nuevo proceso de reforma de sus cuotas que tendrá que terminar en 2011. A lo largo de todo este proceso la Unión Europea ha tenido mucha visibilidad, tanto porque su Director Gerente, el francés Dominique Strauss-Kahn ha ejercido un liderazgo reconocido internacionalmente, como porque los países europeos han estado entre los más generosos a la hora de aumentar la financiación al Fondo.

Por otra parte, el G-20 ha encomendado al FMI (y también a otras instituciones) la labor de mejorar la estabilidad del sistema financiero internacional y evitar futuras crisis. Por ejemplo, el personal del FMI se va a ocupar de realizar la supervisión de las políticas económicas de los países del G-20 bajo el Marco del G-20 para el Crecimiento Sostenible y Equilibrado. El objetivo es que dichas políticas sean coherentes entre sí y no vuelvan a reproducir los desequilibrios macroeconómicos.

Una vez analizadas las respuestas de la Unión Europea a la crisis, podemos centrarnos en los retos a los que se enfrenta. Algunos de ellos son viejas asignaturas pendientes; otros han salido a relucir con la crisis. Procedemos a hacerlo en la siguiente sección.

4. Retos para la Unión Europea y la zona euro

A pesar de que, como hemos visto en la sección precedente, la crisis ha reforzado el papel de la Unión Europea, también ha puesto de manifiesto sus debilidades. Son precisamente estas debilidades políticas internas las que no permiten a la Unión aumentar su proyección externa, puesto que tanto el poder como la influencia en política exterior emanan de la fortaleza interna, tanto en el ámbito económico como en el político.

El sí irlandés al Tratado de Lisboa y la desaparición de los obstáculos checos han abierto la puerta para que el 1 de diciembre de 2009 entrara en vigor el Tratado, cuyo contenido, recordemos, lleva intentando aplicarse desde que se creó la Convención Constituyente. Como veremos en la quinta sección, el Tratado de Lisboa, a pesar de sus deficiencias, incorpora importantes cambios institucionales que mejoran la gobernanza europea y de la zona euro y que van a ser el marco de referencia normativo para los temas que se tratan a continuación.

a) Estrategias de salida

El debate sobre las estrategias de salida, que muy probablemente será el principal foco de las discusiones en política económica durante los próximos dos años, se centra en cómo y cuándo revertir los enormes estímulos económicos que se han activado para suavizar la crisis.

La estrategia de salida es un concepto de dimensión variable según el país o la institución que tenga el micrófono (Crespo 2009b). Para Estados Unidos, incluye la retirada del impulso fiscal pero también el reequilibrio de la demanda mundial (que pasa por un mayor gasto chi-

no y revaluación del yuan). En Europa, se enfatiza la coordinación de la retirada monetaria con la fiscal, o lo que se conoce como el *policy mix* correcto y los efectos externos de las decisiones de política económica que se tomen en un país sobre los demás. Incluso dentro de Europa hay diferencias importantes: los nórdicos ponen el acento en la retirada fiscal, porque es sabido que los incrementos de gasto que se aprueban en una época extraordinaria tienden a asentarse incluso después de que pase el momento de urgencia y luego son muy difíciles de revertir. Mientras, para el resto, incluida España, la estrategia de salida debe incluir una estrategia de crecimiento a largo plazo para que la retirada fiscal no provoque que caigamos en un crecimiento tipo “L”. A todos ellos les preocupa la forma y el momento de la retirada monetaria, pero se da por sentado que los bancos centrales actuarán independientemente, por lo que parece poco realista tratar de incluirlos en un plan conjunto.

Podemos asumir que las estrategias de salida incluyen, sin lugar a dudas, la política monetaria y la política fiscal, y que en el centro de la cuestión está el tema de cuál será el momento de retirada de cada una y cuál debe ser la combinación óptima de contracción fiscal y monetaria. Además, aspectos como la retirada del apoyo al sistema financiero, el reequilibrio de la demanda mundial y los realineamientos de las monedas asiáticas, el modelo de crecimiento a largo plazo en Europa y las reformas estructurales están también encima de la mesa.

Hay dos cuestiones importantes en las estrategias de salida: por una parte, cuál es el momento de retirar los estímulos y, por otra, cuál debe ser la combinación de contracción fiscal y monetaria. Con respecto a la primera, se alerta contra el riesgo de retirarse demasiado pronto y cometer “los errores de 1937”, refiriéndose al año en que la Administración Roosevelt, creyendo que la Gran Depresión estaba vencida, introdujo nuevos impuestos aplicando de hecho una contracción fiscal. El resultado fue un nuevo resbalón del crecimiento. Por ello, los gobiernos no desean comenzar a reducir el gasto público (ni los bancos centrales a subir los tipos de interés) a menos que la recuperación esté bien clara. Sin embargo, si los estímulos públicos se mantienen durante demasiado tiempo, se corre el riesgo de sobrecalentar la economía, provocar inflación (que a la postre obligará a subir los tipos de interés), generar una nueva burbuja en el precio de los activos y continuar aumentando los niveles de déficit y deuda pública hasta que haya una crisis de insostenibilidad.

Con respecto a la segunda, o cuál debe ser la combinación de contracción fiscal y monetaria, se plantean dilemas de difícil resolución, como vemos a continuación.

Si lo primero que sucede es que se suben los tipos de interés, el coste de la deuda pública se disparará y será más difícil todavía que las cuentas públicas vuelvan a una senda sostenible. Además, aumentará el coste de financiación también para las empresas, con el consiguiente efecto de expulsión de la inversión privada, con lo que la recuperación puede retrasarse. La experiencia histórica muestra que un *policy mix* de “fiscal expansiva-monetaria contractiva” es peor para el crecimiento económico que una situación donde la contracción viene por el lado fiscal, dejando margen a la política monetaria para seguir estimulando los proyectos de inversión. Por ello, lo mejor es que lo primero sea la retirada del gasto público discrecional y esa es la opción con la que se trabaja en los foros internacionales y, en concreto, en el G-20.

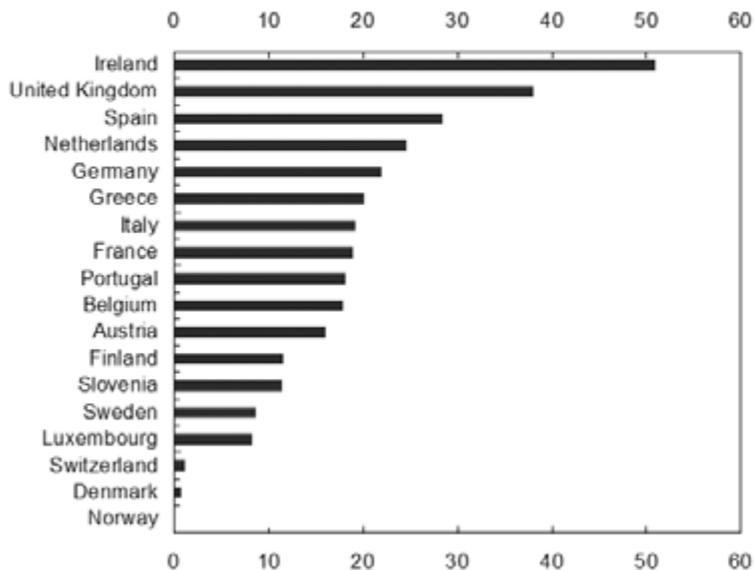
Por lo tanto, como se va confirmando la recuperación (la mayoría de los países recobrarán tasas de crecimiento positivas, si bien bajas, durante 2010), muchos deben poder planear una

consolidación fiscal ya para 2010, lo cual requiere elaborar presupuestos contractivos a finales de 2009. Conviene tener presente que la política fiscal tiene el problema de que existe un retardo temporal difícil de determinar entre el momento en el que el gobierno decide retirar el gasto y el momento en el que la contracción surte efecto en la economía real. Por ello, podría suceder que, si el retardo es demasiado largo, aparezcan presiones inflacionistas que obliguen al Banco Central a subir los tipos de interés antes de que el gasto público empiece a reducirse. Por lo tanto, es necesario diseñar una política de contracción fiscal creíble sin esperar a que la recuperación sea firme y aplicarla con decisión una vez que dicha recuperación sea segura.

Ahora bien, también la estrategia de “contracción fiscal primero” tiene riesgos. En primer lugar, el riesgo de que, para compensar el efecto recesivo de la consolidación fiscal, los bancos centrales sigan manteniendo los tipos muy bajos durante demasiado tiempo. Como hemos aprendido con la reciente explosión de la burbuja inmobiliaria y financiera, los tipos de interés demasiado bajos también suponen un riesgo importante, incluso aunque no haya inflación en los bienes de consumo, porque pueden provocar una burbuja en otros activos.

En segundo lugar, existe el riesgo de que la banca no se haya recuperado del endeudamiento y el crédito siga bajo mínimos. En ese caso, la “contracción fiscal primero” estaría dejando todo el papel de impulsar a la economía a un canal, el del crédito, que todavía no funciona bien.

Gráfico 6
Previsión de incremento de la deuda pública en algunos países
Projected Changes in Public Debt
(Percent of GDP; change end-2007 –end-2010)



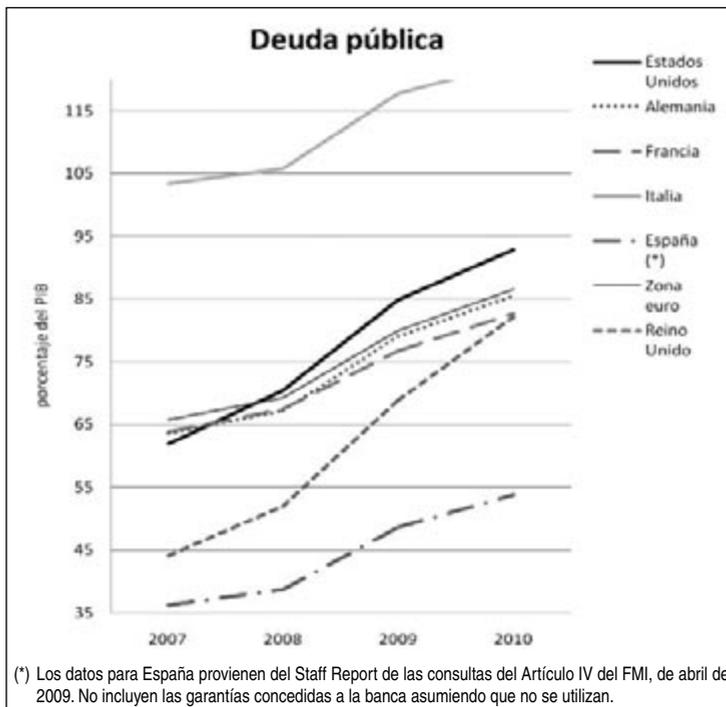
Fuentes: IMF, *World Economic Outlook* y IMF staff calculations.

Pero a pesar de que existan estos interrogantes, la alternativa, que es comenzar con la contracción monetaria, tiene todavía mayores problemas (como hemos visto, el incremento del coste de financiación para el sector privado y público). En definitiva, parece que la combinación de política fiscal contractiva con política monetaria expansiva es mejor para el crecimiento económico a medio plazo. Así, la laxitud monetaria podrá seguir estimulando los proyectos de inversión una vez que se haya materializado la retirada del gasto público discrecional, siempre que las presiones inflacionistas lo permitan y que el sistema financiero funcione de forma relativamente normal.

b) Deuda pública, envejecimiento de la población y potencial de crecimiento

Aún suponiendo que las autoridades sean capaces de diseñar estrategias de salida fiscal efectivas y que el crecimiento se recupere, esta crisis ha generado un agujero en las arcas públicas de enormes proporciones que habrá que cerrar. Como se ilustra en el gráfico 6, el salto en la deuda pública va a ser de alrededor de 20 puntos porcentuales del PIB en media en los países ricos. Los niveles de deuda se situarán muy por encima del valor de referencia europeo del 60% del PIB en muchos países en 2010 (véase gráfico 7).

Gráfico 7



Fuente: elaboración propia con previsiones del World Economic Outlook del FMI, octubre de 2009. Por comodidad para la representación, se excluye de la gráfica el dato de Japón, cuya deuda pública bruta se prevé que alcanzará el 226,6% del PIB en 2010.

Como hemos visto, la crisis ha incrementado la deuda en 20 puntos porcentuales del PIB, lo cual es similar a lo sucedido en anteriores crisis. Sin embargo, hay dos elementos especialmente preocupantes. El primero es que el incremento de deuda se ha generado en un contexto en el que el peso de la deuda sobre el PIB ya era bastante elevado en términos históricos en casi todos los países (no en España ni en Irlanda). El segundo, vinculado al anterior, es que este incremento de la deuda llega cuando se anticipan nuevas (y más elevadas) emisiones de deuda generadas por el efecto del envejecimiento de la población. El crecimiento insostenible de la deuda es peligroso en cualquier situación, pero como en los próximos años comenzará a jubilarse la generación del *baby-boom* en los países ricos, será necesario emitir gran cantidad de títulos de deuda para financiar las pensiones y el mayor gasto en sanidad, por lo que sería deseable tener de entrada unas finanzas públicas lo más saneadas posibles, algo que la crisis ha hecho mucho más difícil.

Se calcula que será a partir de 2015 cuando el gasto en pensiones y en sanidad comience a crecer rápidamente, y que lo hará más en los países que no hayan reformado sus sistemas de pensiones. En el Informe sobre Envejecimiento de 2009 de la Comisión Europea se estima que el aumento del gasto asociado al envejecimiento en los próximos quince años equivaldrá al 5% del PIB en España, 3,5% en Alemania y 3,3% en la media de la UE-27. Este problema es algo menor para Estados Unidos porque su población se encuentra menos envejecida y porque los sistemas públicos de educación y sanidad son menos generosos que en Europa. Por otra parte, Japón se enfrenta a los mismos retos que la Unión Europea.

Por ello, será necesario actuar en dos frentes: el de las reformas institucionales para asegurar la consolidación fiscal a largo plazo y el de las reformas económicas estructurales para aumentar el potencial de crecimiento y facilitar así una reducción de la ratio de deuda sobre el PIB.

En el primer apartado, serán necesarias reformas institucionales para avanzar en la consolidación fiscal y asegurar que se obtienen superávits presupuestarios elevados (y no simplemente un saldo equilibrado) en épocas de expansión. Por ello, es de esperar que se generalicen reglas fiscales como las Leyes de Estabilidad Presupuestaria españolas o el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo, que “atan las manos” del gobierno corrigiendo su tendencia al exceso de gasto y a incurrir en déficit público. También pueden crearse Consejos Fiscales independientes (instituciones diseñadas siguiendo el modelo de los bancos centrales independientes) cuyas opiniones tengan suficiente visibilidad pública como para servir de “ancla” al gobierno para justificar la obtención de elevados superávits presupuestarios en época de expansión económica.

En el frente de las reformas estructurales serán necesarias políticas que aumenten el potencial de crecimiento de las economías desarrolladas, sobre todo las europeas, porque cuanto mayor sea el crecimiento, menos insostenibles serán los niveles de deuda que tendrá que afrontar la sociedad y más fácil será sanear las cuentas públicas. Ello supone avanzar en las reformas estructurales en línea con la Estrategia de Lisboa; es decir, mejorar el funcionamiento del mercado laboral para aumentar el dinamismo y la productividad de la economía, incrementar la inversión en I+D y potenciar una mayor competencia en los mercados de bienes y, sobre todo, de servicios. En la siguiente sección analizaremos este tema en mayor detalle centrándonos en el papel que la Comisión puede jugar a la hora de incentivar las reformas en los Estados miembros.

En cualquier caso, aunque se lleven a cabo estas reformas, existen motivos para pensar que el crecimiento de la economía europea a medio plazo no podrá ser tan elevado como en los años anteriores a 2007. Desde el punto de vista de la oferta, el aumento del desempleo a consecuencia de la crisis, que podría tener un componente estructural y permanente por el fenómeno de la histéresis, reducirá el potencial de crecimiento, tanto a causa de la caída de la actividad en determinados sectores como a causa del paso del tiempo, que “deprecia” las habilidades y conocimientos de los trabajadores que están en paro durante un largo periodo.

Además la crisis ha generado un parón generalizado de las inversiones, por lo que casi todas las economías se enfrentarán al problema de la obsolescencia del capital y, en el caso de la energía, el insuficiente crecimiento de las inversiones podría generar aumentos del precio del petróleo si la demanda se recupera y no se han acometido los proyectos necesarios en los sectores de extracción y refino. Unos mayores precios energéticos reducirían el potencial de crecimiento a través del aumento de los costes en todos los sectores de la economía.

Desde el punto de vista de la demanda, también hay motivos para pensar en que en el futuro habrá un menor crecimiento. Por una parte, cuando la crisis quede superada es previsible que los tipos de interés a largo plazo se incrementen, tanto por el aumento de la deuda pública como porque las autoridades monetarias quieran evitar los riesgos inflacionarios y la aparición de nuevas burbujas. Esto supondrá un mayor coste de financiación para el sector privado, que tendrá un impacto negativo sobre el crecimiento.

Además, los consumidores estadounidenses, que llevan décadas siendo el motor de la economía mundial, reducirán su nivel de gasto y aumentarán su tasa de ahorro porque están enormemente endeudados y porque la debacle inmobiliaria ha reducido su riqueza neta. Como las economías emergentes (sobre todo China) todavía tienen tasas de ahorro muy elevadas y Alemania y Japón no parece que vayan a incrementar su demanda interna ni sus exportaciones, no habrá quien recoja el testigo del consumidor norteamericano, por lo que la economía mundial tendrá que ajustarse a un menor nivel de gasto sin una locomotora que tire de la demanda².

Volviendo al punto de vista de la oferta, pero con una perspectiva de más largo plazo, el envejecimiento de la población va a empezar a tener un impacto sobre las posibilidades de crecimiento económico y sobre las cuentas públicas a mitad de esta década, impacto que se profundizará entre 2020 y 2030. El envejecimiento reducirá la población activa en Europa, así como el dinamismo y la capacidad innovadora de trabajadores y empresas (tén-gase en cuenta que los trabajadores relativamente jóvenes tienden a ser más productivos, más innovadores y menos aversos al riesgo). Por tanto, las estimaciones de la Comisión Europea prevén que el crecimiento potencial de la economía europea dentro de unos veinte años esté alrededor del 1,5%, casi un punto porcentual por debajo de la tendencia actual. Puede parecer poco, pero una diferencia de un punto porcentual mantenida a lo largo de los años supone perder varias posiciones en el orden mundial respecto a otros países, sobre todo los emergentes.

² Se estima que a consecuencia de la crisis los consumidores estadounidenses dejarán de gastar unos 800.000 millones de dólares al año, aproximadamente la mitad del PIB español.

A continuación volvemos al corto y medio plazo para estudiar los instrumentos con los que cuenta la Unión Europea para fomentar el crecimiento potencial evitando así, en la medida de lo posible, la pérdida de posiciones relativas en peso económico respecto al resto del mundo.

c) El futuro de la supervisión de las políticas económicas: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia de Lisboa

Los instrumentos con los que cuenta la Unión para fomentar un crecimiento equilibrado y sostenible y, dentro de lo posible, elevado, son tres: la política monetaria única del BCE en la zona euro, que en buena medida marca la política monetaria del resto de países de Europa continental (no así la del Banco de Inglaterra, que al ser la tercera moneda del mundo puede actuar de forma más independiente); la política fiscal de los Estados miembros, coordinada bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; y las políticas de reformas estructurales o políticas económicas que afectan a la oferta, muy débilmente coordinadas bajo el paraguas de la Estrategia de Lisboa.

Como hemos visto, las tres patas de la política económica han reaccionado a la crisis financiera, que ha causado un proceso de revisión de los instrumentos existentes en política fiscal y de reformas estructurales, que es lo que vemos a continuación.

1) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El Pacto de Estabilidad se creó al objeto de corregir el sesgo deficitario de los gobiernos de los Estados miembros y fomentar la consolidación fiscal en países que iban a compartir el mismo tipo de interés de referencia. Contiene dos partes. La primera es lo que se conoce como “brazo preventivo”, que consta de una serie de procedimientos en los que la Comisión y el resto de Estados miembros supervisan la política fiscal de cada país para prevenir a tiempo que incurra en déficit demasiado elevados. Esta parte no prevé multas, sino que se basa en la presión que sea capaz de ejercer el sistema institucional sobre el país en cuestión. La otra parte, llamada “brazo sancionador”, es la más ampliamente conocida. Prevé la imposición de medidas obligatorias y hasta multas si un país no hace ningún esfuerzo por corregir un déficit que se considere “excesivo”. Así, cuando el déficit sobrepasa el 3% del PIB, se abre un expediente de déficit excesivo y comienzan a contar los plazos para corregirlo bajo una serie de condiciones, flexibilizadas en la reforma del Pacto que se hizo en 2005 (Crespo 2007a). Esta parte del Pacto está mucho más pautada y reglamentada que la primera, ya que en el caso de países miembros del euro el incumplimiento reiterado de las recomendaciones puede llegar a la imposición de multas, lo cual no sucede en el brazo preventivo del Pacto.

Ha habido un intenso debate sobre las justificaciones del acuerdo (véase, por ejemplo, Eichengreen y Wyplosz, 1998). En general, se basan en que unos déficit demasiado elevados provocarían aumentos en el coste de los intereses de la deuda pública, lo que afectaría a todos los miembros, sea cual fuere su situación fiscal. También habría riesgo de que una deuda elevada en todos los países de la Unión provocara presiones políticas para que el BCE mantuviera los tipos de interés bajos y, por tanto, se registrara un incremento indeseable de

la inflación. La crisis y el salto en la ratio de la deuda pública que la ha seguido, así como las perspectivas del impacto del envejecimiento de la población en las cuentas públicas, han vuelto a dar máxima actualidad a estas justificaciones.

La otra justificación importante, que sigue hoy día en vigor, hace referencia a que los países de la zona euro han renunciado a la manipulación del tipo de cambio y a la política monetaria propia sabiendo que los ciclos económicos no están sincronizados (por ejemplo, España ha vivido un boom durante más de una década, desde 1995 hasta bien entrado 2008, mientras que otros países de la zona euro registraban tasas de crecimiento mucho más débiles, y los tipos de interés eran iguales para todos ellos). Por tanto, deben alcanzar una situación fiscal saneada para tener suficiente margen de maniobra ante el ciclo y los posibles efectos procíclicos de la política monetaria. En definitiva, el presupuesto debe estar libre de pesadas cargas financieras y de “deslices” no controlados del gasto público para poder permitir el funcionamiento de los estabilizadores automáticos cuando llegue el momento de hacerlo (como durante la crisis de 2008-09). Se debe poder incurrir en déficit en situación de recesión, lo cual debe ser compensado con la obtención de un superávit en época de expansión económica para impedir que la deuda vaya escalando posiciones.

Ahora bien, el Pacto de Estabilidad no ha conseguido este último objetivo: la obtención de superávit en época de expansión. Como mucho, ha logrado incentivar a los Estados miembros a que mantuvieran un saldo equilibrado o ligeramente positivo. Otro problema del Pacto ha sido que se centra excesivamente en variables fiscales. Por ello, conviene ampliarlo (al menos el brazo preventivo del Pacto) para que sea más completo y tenga en cuenta aspectos como la inflación, el déficit exterior o los desequilibrios financieros. Se ha demostrado que el enfoque del brazo preventivo del Pacto era demasiado estrecho al no tener en cuenta estos aspectos y que, en este sentido, no contribuyó a fomentar un crecimiento equilibrado.

Por otra parte, un aspecto muy positivo que está teniendo gran relevancia durante la crisis fue la flexibilización del Pacto en 2005, estableciendo límites variables para la corrección del déficit según las circunstancias económicas. Esto ha permitido que, a pesar del enorme cambio que ha supuesto la crisis para la situación de las cuentas públicas, el Pacto siguiera siendo el instrumento de referencia en el ámbito europeo. Es más, como hemos visto en la sección anterior, se puede decir que en el futuro cercano el campo de la gestión de las finanzas públicas se va a orientar hacia la aprobación de normas similares a nivel nacional (por ejemplo, Alemania ha aprobado ya una regla fiscal similar al Pacto y en otros países, como España, cabe esperar reformas para utilizar mejor las reglas existentes).

2) La Estrategia de Lisboa

La Estrategia de Lisboa es el mecanismo de fomento y supervisión de las políticas económicas estructurales o de oferta que ponen en práctica los Estados miembros. Incluye las relativas al mercado de trabajo, liberalización de mercados de bienes y servicios, calidad de las finanzas públicas, envejecimiento de la población y políticas públicas (en concreto, pensiones y sanidad) y políticas de fomento de la competitividad, desde las relativas a la educación y la inversión en I+D hasta la política de defensa de la competencia. Es especialmente importante para los miembros de la zona euro, ya que al compartir la moneda y la política

monetaria están más integrados y cada uno experimenta un mayor impacto de las políticas económicas del resto de los socios. Además, al haber renunciado a la política monetaria y cambiaria propias a favor de la europea, necesitan, más que ningún otro, mercados flexibles capaces de adaptarse a los shocks sin poder recurrir a dichos instrumentos. Este objetivo requiere la aplicación decidida de reformas estructurales (Aghion et al. 2008, De Grauwe 2007, Comisión Europea 2008a, Sapir 2008).

De acuerdo con la Estrategia de Lisboa que ha estado en vigor durante esta década, se venían aprobando una serie de documentos plurianuales orientativos a nivel europeo, en función de los cuales los Estados miembros redactaban unos programas que recogían sus objetivos en estas políticas y explicaban en qué medida las reformas que los gobiernos deseaban aplicar iban a fomentar el crecimiento potencial. Posteriormente, de forma paralela a como se hace en la supervisión de la política fiscal, la Comisión Europea y el resto de Estados miembros supervisaban el cumplimiento de dichos compromisos. Finalmente, se emitían recomendaciones todos los años destinadas a incentivar su cumplimiento.

Se trataba de un sistema de inspiración similar a la supervisión bajo el Pacto de Estabilidad pero con mucho menos impacto en la práctica. Una de las razones ha sido la insuficiente claridad de los objetivos; también se aduce la cantidad de objetivos económicos y de otra índole que entraron en el paquete de supervisión, lo cual impedía emitir un mensaje claro que el público pudiera seguir; por último, está el hecho de que es mucho más difícil medir los avances en el campo de las reformas estructurales que en el campo de la consolidación fiscal. Esto se debe, por una parte, a que en el primero las reformas tienen impacto sobre el crecimiento a medio plazo, mientras que en la política fiscal los avances se observan de un año a otro. Y, por otra parte, a que es difícil medir qué proporción del crecimiento económico registrado se debe a la aplicación de determinadas reformas u otras, mientras que en política fiscal los objetivos e indicadores relevantes están más acotados.

Sin embargo, la principal razón que explica que no haya tenido éxito a la hora de incentivar a los Estados miembros a realizar las reformas es que este mecanismo no puede saltar por encima de los intereses nacionales que se oponen a las reformas: dichas reformas se siguen entendiendo en clave exclusivamente nacional, independientemente de que la globalización y la integración económica europea hayan aumentado la urgencia de realizarlas. Se trata del talón de Aquiles de la Unión Europea desde el punto de vista de la política económica: las recomendaciones de realizar estas reformas son constantemente repetidas y acto seguido ignoradas. Por ello, por poco que haya podido hacer la Estrategia de Lisboa para impulsar las reformas estructurales, la supervisión europea en este campo seguirá siendo una pieza fundamental de la gobernanza económica europea.

3) ¿Un nuevo sistema de supervisión de las políticas económicas?

La Estrategia de Lisboa se fijó como objetivo que el año 2010 la economía europea fuera la más competitiva del mundo basada en el conocimiento. Toca a su fin el año que viene y los resultados no han sido los esperados. Así, durante la Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 será necesario revisarla y aprobar un nuevo enfoque en función de las propuestas que realice el nuevo Colegio de Comisarios europeos. Cabe

esperar que se proponga una fusión parcial entre la supervisión de la política fiscal bajo el Pacto de Estabilidad y la supervisión de las reformas estructurales.

Los incentivos políticos existentes en el actual entramado institucional no son suficientes para impulsar las reformas estructurales. En este caso, el argumento tradicional de “exigencia de Bruselas”, que en muchas ocasiones ha servido de ancla estratégica en el caso de la política fiscal, no ha servido para impulsar toda una gama de reformas que son necesarias en Europa. La estructura de supervisión existente ha funcionado mejor en los aspectos en los que Bruselas (Comisión y Consejo) tienen más poder. Por ello, se puede decir que se han obtenido mejores resultados del Pacto de Estabilidad (en primer lugar de la parte correctiva y en segundo, de la preventiva), que de la Estrategia de Lisboa.

Una de las fuentes de esta asimetría en el poder en Bruselas se va a solventar con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, porque éste equipara el poder de la Comisión en la supervisión de reformas estructurales al que tiene en la supervisión fiscal, permitiéndole emitir advertencias directas y enviar al Consejo propuestas en vez de recomendaciones (las propuestas requieren un menor número de Estados miembros para aprobarlas, mientras que en las recomendaciones es necesario un elevado consenso para aprobarlas, de forma que tienden a ser más generales). Por otra parte, no podemos olvidar el papel que jugará el nuevo Consejo Europeo de Riesgo Sistémico, dotado de una gran independencia y que podrá emitir recomendaciones a los Estados miembros.

En principio, será en el Consejo Europeo de marzo, bajo presidencia española, cuando se acuerden las principales líneas orientativas que definan la nueva estructura de supervisión de la política económica en la Unión. Para este sistema parece ir perfilándose el nombre de UE2020. Posiblemente tenga dos objetivos. El primero será profundizar en determinados aspectos de la supervisión fiscal atendiendo a temas que no estaban suficientemente tratados hasta ahora, según hemos visto, como los desequilibrios macroeconómicos (boom inmobiliario, desequilibrio externo, pérdida de competitividad, crecimiento excesivo del crédito, etc.). El segundo, será integrar ambos procesos de supervisión para intentar otorgarle más visibilidad al de las reformas estructurales.

El riesgo de esta nueva estructura de supervisión es que los Estados miembros perciban todas las recomendaciones europeas que se derivan del ejercicio de supervisión de las políticas económicas como ideas ajenas y no las integren en sus objetivos de política económica (pérdida de *ownership* o autoría nacional), como venía sucediendo con las recomendaciones de la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, la crisis quizá permita que se sortee este problema. Las crisis tienden a facilitar la toma de decisiones difíciles sobre reformas económicas, ya que los gobiernos obtienen el apoyo de los votantes para cambiar la situación.

La fuerza de las iniciativas comunitarias en ámbitos que son competencia de los Estados miembros depende de que se sustenten en un procedimiento visible y tan generalmente aceptado que incumplirlo tenga un coste político para los gobiernos de los Estados miembros. Como no se trata más que de recomendaciones y opiniones emitidas desde Bruselas (ya sean desde la Comisión Europea o desde el Consejo) la clave es que los votantes perciban como un desacierto el hecho de que los gobiernos no las sigan (Crespo 2007a). Si la situación económica es benigna, habrá menos votantes que atiendan a dichas recomendaciones europeas, pero si es una situación de crisis se puede maximizar el impacto de las recomendaciones. Por

ello, la coincidencia de la crisis con la revisión de la Estrategia de Lisboa puede dar razones para ser optimista.

Vistos los retos que supone la crisis para la gobernanza de la zona euro en aspectos de política económica internos podemos pasar a estudiar varios aspectos externos, desde la ampliación de la zona euro hasta la representación exterior de la unión económica y monetaria y el papel del euro como moneda de reserva mundial.

d) Criterios de adhesión a la zona euro

La moneda común ha proporcionado a los países de la zona euro una estabilidad macroeconómica y financiera sin precedentes y, al reducir los tipos de interés, ha sido una de las claves del fuerte crecimiento de los últimos quince años. Además, el euro ha sido la mejor protección contra las crisis financieras y las devaluaciones que golpearon al Sistema Monetario Europeo durante la primera mitad de los años noventa (Isbell y Steinberg 2009). En época de turbulencias financieras se han vuelto a poner de manifiesto las ventajas de pertenecer a una zona de moneda fuerte exenta de ataques especulativos. Dinamarca y Suecia se replantean su decisión de mantenerse fuera del euro y para los países del Este de Europa que todavía no lo han adoptado la entrada se convierte en un objetivo prioritario (sobre todo dados los niveles de endeudamiento en euros, que son una bomba de relojería en regímenes de tipo de cambio fijo).

Pero las normas de adhesión siguen siendo los criterios de convergencia nominal, fiscales y monetarios acordados en el Tratado de Maastricht y bajo los cuales se han hecho las sucesivas ampliaciones de la zona euro. El Eurogrupo ha insistido en innumerables ocasiones en que para entrar en la zona euro es obligatorio cumplirlos. Además, los países que han tenido que plegarse a ellos para entrar (los de la primera oleada en 1999 y posteriormente Grecia, Chipre, Malta, Eslovenia y Eslovaquia) se resisten a que se revisen.

Por destacar algunas de las críticas de las que han sido objeto los Criterios de Maastricht o de convergencia nominal, cabe mencionar las de arbitrariedad e irrelevancia. Fueron diseñados para otro momento, cuando en los años 90 la prioridad era incentivar la contención fiscal y obligar a los países de fuera de la zona del marco alemán a adoptar un modelo de moneda fuerte en el que tanto el banco central como el gobierno o los agentes sociales internalizaran los condicionantes de una zona monetaria estable (con reducida inflación y estabilidad del tipo de cambio): aumentos salariales en línea con el incremento de la productividad, política fiscal responsable y política monetaria independiente.

Los dos criterios más criticables son los monetarios, que tratan de llevar a un modelo de moneda fuerte: la inflación no ha de ser superior a “la media de la inflación de los tres países de la UE con una tasa más baja más 1,5 puntos porcentuales”, y se ha de mantener la moneda ligada al euro dentro de unas bandas durante dos años en lo que se conoce como el Mecanismo Europeo de Tipos de Cambio 2 (ERM-II, en inglés). Son criterios poco relevantes para países muy pequeños y abiertos económicamente, donde solamente parte de la actividad económica transcurre en moneda local y el resto se denomina en euros; donde, en definitiva, los bancos centrales no tienen mucho control sobre las variables económicas, ni interesa que inviertan capital político en construir credibilidad antiinflacionista, ya que el objetivo no será nunca

que sus monedas floten libremente (Crespo 2009a). Además, el criterio de tipo de cambio es especialmente difícil de cumplir en época de turbulencias financieras.

Por otra parte, los criterios de convergencia nominal no indican nada sobre la preparación que tiene la economía real de un país candidato para pertenecer al euro. Dicha preparación consistiría, por una parte, en tener unas instituciones de gobierno y de mercado desarrolladas (capacidad administrativa, buena política de defensa de la competencia, un ciclo presupuestario riguroso, transparencia en las instituciones estadísticas, etc.), así como en tener mercados flexibles. La flexibilidad de los mercados se refiere a mercados de trabajo no segmentados, mercados de vivienda que permitan el movimiento de los trabajadores y mercados de bienes, y sobre todo, de servicios con capacidad de adaptación.

Como es habitual, el problema de revisar los criterios de entrada sería cuáles establecer. Han de ser criterios con vocación de permanencia, para lo cual deberían servir para medir la salud económica de un país. Por ello, desafortunadamente, si los nuevos Estados miembros solicitan la entrada ahora, la mayoría tampoco conseguirían aprobar, así que no tiene sentido cambiarlos en este momento. La alternativa, que tampoco parece excesivamente factible ni deseable, sería quitar de un plumazo todo criterio de adhesión, y que simplemente el país que solicite entrar tenga acceso. En definitiva, el status quo parece estable aunque no resuelve algunos de los problemas que están sobre la mesa.

e) Representación externa de la zona euro

Otra de las debilidades de la gobernanza económica europea que se ha puesto de manifiesto durante la crisis es la relativa a la representación exterior de la zona euro. La representación exterior incluye, por una parte, la comunicación sobre el tipo de cambio del euro respecto a las principales monedas del mundo y, por otra, la unidad del discurso de los países miembros del euro en foros internacionales como el FMI, el Banco Mundial, y, sobre todo durante la actual crisis, el G-20.

La comunicación sobre el tipo de cambio del euro corresponde al Consejo ECOFIN en la medida en que es el Consejo competente para tomar decisiones sobre el valor del euro tras haber consultado al BCE (para que dichas decisiones no vayan en contra de la política de estabilidad de precios). Sin embargo, en el ECOFIN hay miembros que no forman parte de la UEM. Por ello, quien se encarga de dicha comunicación es el Presidente del Eurogrupo, Jean Claude Juncker, Primer Ministro de Luxemburgo.

Esta división del trabajo tiene desventajas. Primero, hasta que entre en vigor el Tratado de Lisboa el Eurogrupo es puramente informal, e incluso cuando entre en vigor, seguirá sin ser una institución comunitaria. Segundo, y más importante, las características que políticamente permiten a una persona ser presidente del Eurogrupo (principalmente, ser de un país pequeño para no despertar susceptibilidades entre los socios más grandes y tener un sesgo hacia el conocimiento técnico de economía) son las mismas que le restan visibilidad internacional al principal comunicador del euro. El resultado es que la comunicación sobre el euro termina estando informalmente dividida con otra serie de personas.

Por ejemplo, las palabras del presidente del BCE, actualmente Jean-Claude Trichet, pueden interpretarse como indicaciones sobre el valor euro-dólar deseado, y, en todo caso, sus

decisiones de política monetaria influirán en dicho tipo de cambio, aunque no sea su objetivo legalmente. Otra persona que podría ser el comunicador externo sobre el tipo de cambio sería el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios. Sin embargo, los miembros de la Comisión han de actuar de mutuo acuerdo (se trata de un órgano colegiado), y no todos los países “representados” en él (los comisarios no deben representar a su país de origen pero en la práctica así se percibe) son miembros del euro. Además, se trata de un cargo que no tiene poder para variar el valor euro-dólar más allá del que pueda provenir de la comunicación al público. Aún otra opción sería que la comunicación estuviera en manos del Presidente de turno, pero no todos serán miembros del euro; con ello se pasaría al próximo presidente de turno que sí sea miembro del euro, lo cual no aclara frente a terceros países quién es el interlocutor.

Por todo ello, termina considerándose representante del euro en el exterior a cualquiera que emita una opinión en determinado momento (con gran frecuencia, el Presidente de Francia), con la consiguiente confusión y explicación recurrente al público sobre quién está realmente capacitado para hablar en nombre de toda la zona euro.

Por otra parte, Europa continúa debatiendo sobre qué forma ha de adoptar su comunicación externa en instituciones financieras internacionales u otros grupos como el G-20. En el FMI, por ejemplo, se debate desde hace tiempo la reforma de las cuotas, en la que los países europeos perderán poder respecto a los países emergentes. En este contexto, se ha planteado la posibilidad de fusionar las sillas de la zona euro creando una “silla única”, que tendría un poder similar al de la silla de Estados Unidos. El problema radica en que para ello, los países con silla permanente deberían renunciar a ella y no desean hacerlo. Además, se plantea el problema de alcanzar una posición común de la zona euro para que defienda dicha silla única. Vistas las dificultades de coordinar una posición común europea en política exterior, esto no es siempre factible.

f) La propuesta del Tesoro único europeo

Ante la crisis han surgido voces que reclaman la creación de un tesoro único para la zona euro capaz de coordinar los rescates financieros y empresariales y eventualmente emitir deuda pública para toda la zona euro (Mulas 2009). Los problemas de dicha propuesta radican, por mencionar solo algunos, en la profundización del problema de cómo y quién rescata a Estados o instituciones europeas en momentos de crisis, en la gran pregunta, aún sin resolver, sobre el origen de los recursos para financiar dicho Tesoro único, en cómo se articularía un tesoro de la zona euro con el presupuesto del resto de la Unión y, como mínimo, en la cuestión de la legitimidad de dicho tesoro en un contexto de desigual “euroentusiasmo” entre los votantes de los Estados miembros.

El caso concreto del problema del rescate se refiere al riesgo de que algún Estado miembro lleve a cabo su política fiscal presuponiendo que, en caso de no poder hacer frente a sus obligaciones ante, por ejemplo, el *shock* presupuestario del envejecimiento de la población, otros Estados acudirán en su rescate. Como consecuencia, los mercados financieros asignarían primas de riesgo más altas a todos los Estados miembros, aumentando el coste de financiación tanto del país con política fiscal imprudente como de los demás. En principio, la creación de un Tesoro único profundizaría este problema.

En el fondo, la razón principal por la que los europeístas proponen la creación de un Tesoro único europeo es para tener un emisor que colocaría en los mercados internacionales un bono europeo, lo cual fortalecería las posibilidades de que el euro se convirtiera en una moneda de reserva internacional capaz de rivalizar con el dólar. A continuación analizamos con detalle este tema.

g) El euro como moneda global

Una década después de su creación, el euro se ha convertido en el único rival del dólar y en poderoso activo para el ejercicio de la política exterior de la Unión Europea (Aghion *et al.* 2008, Pisani Ferry y Posen 2009). Aunque ante la crisis se ha producido una “huida hacia la seguridad”, que ha apreciado la moneda estadounidense, el euro se está mostrando como la única alternativa al dólar en tiempos de incertidumbre (la libra se está depreciando de forma vertiginosa y el yuan chino todavía no es una moneda convertible). Además, las actuales tendencias macroeconómicas globales, que se caracterizan por el elevado déficit por cuenta corriente, la acumulación de deuda externa estadounidense y por la debilidad de la economía japonesa, sugieren que el peso del euro no hará sino aumentar durante los próximos años. Esto no significa que vaya a ser capaz de destronar al dólar como única moneda de reserva global (Eichengreen 2009, de la Dehesa 2009). Sin embargo, la crisis abre la oportunidad de que poco a poco la hegemonía del dólar sea sustituida por un sistema en el que coexistan varias monedas internacionales.

Ya son 16 los Estados miembros de la Unión Europea que han adoptado el euro como moneda de curso legal. A excepción del Reino Unido, que es más que probable que termine adoptando el euro en el futuro, todas las demás grandes potencias de la Unión se han integrado en la UEM. Ello ha creado por primera vez desde la Primera Guerra Mundial un firme competidor al dólar estadounidense, que aunque seguirá siendo la moneda hegemónica mundial irá perdiendo cuota de mercado, lo que reducirá parte de la influencia política y los privilegios monetarios con los que Estados Unidos ha contado durante la mayor parte del siglo XX. En un horizonte de largo plazo, posiblemente después de 2030, el yuan chino también será un importante competidor del dólar y del euro. Pero esto no ocurrirá hasta que la economía china duplique su tamaño y las autoridades opten por liberalizar el tipo de cambio, abran su sistema financiero y comiencen a emitir activos denominados en yuanes en los mercados internacionales.

El dinero internacional cumple varias funciones, tanto para fines privados como públicos. Es un depósito de valor en el que los individuos y las empresas invierten y que sirve para que los bancos centrales acumulen reservas. Además es una unidad de cuenta, que sirve para denominar el comercio internacional o para que los países (sobre todo aquellos en vías de desarrollo) fijen su tipo de cambio al de una moneda ancla. Por último una moneda internacional sirve como medio de pago, tanto para transacciones comerciales privadas como para intervenir en los mercados cambiarios, función que desempeña el Banco Central.

En el sistema monetario internacional existe una tendencia natural a que sólo unas pocas monedas actúen como dinero internacional. Esta estructura oligopólica se debe a la existencia de externalidades de red y economías de escala, que hacen que cuantos más actores estén utilizando

una moneda determinada, más aumente la probabilidad de que otros utilicen esa misma moneda porque le resultará más cómodo, eficiente y barato (Cohen 2003, Eichengreen 2008). Así, históricamente ha habido una moneda hegemónica y algunas secundarias (habitualmente líderes regionales) que permitían cierta diversificación en las carteras de activos de individuos y bancos centrales, por lo que se formaba una estructura piramidal de “dineros internacionales”. Durante el siglo XIX la moneda hegemónica fue la libra esterlina y desde la Primera Guerra Mundial el dólar estadounidense. Los cambios en la moneda hegemónica siempre han sido lentos debido a una importante inercia que dificulta que una moneda emergente desplace a la líder. Por ejemplo, el dólar no superó a la libra esterlina hasta la Segunda Guerra Mundial a pesar de que el declive económico británico con respecto a Estados Unidos comenzó a principios del siglo XX.

En definitiva, la consolidación de una moneda como dinero internacional depende de varias condiciones. Primero, debe estar respaldada por una economía fuerte, dinámica y de tamaño considerable, que además cuente con una cuota significativa del comercio mundial y una buena gobernanza económica. Segundo, debe estar emitida por un banco central que controle la inflación (para evitar la pérdida de valor de los activos). Tercero, debe contar con amplios, profundos y líquidos mercados financieros en los que se emitan una gran variedad de instrumentos que permitan diversificar el riesgo a los inversores. Y por último (y aunque se trata de un elemento coyuntural y secundario) no debe esperarse una depreciación estructuralmente, por lo que su Estado emisor no debe tener una acumulación insostenible de deuda, es decir, no debe acumular déficits estructurales por cuenta corriente durante muchos años.

A todas estas condiciones hay que añadir las preferencias de los gobiernos y los elementos geoestratégicos, que pueden dar lugar a decisiones políticas por las que se adopte el uso de una moneda aunque no exista una justificación económica clara. Piénsese por ejemplo en Irán, que vende su petróleo en euros o en Cuba, que grava la utilización de dólares.

El cuadro 1 nos permite realizar una primera comparación de algunos de estos elementos entre la zona euro, Estados Unidos y Japón. Es claro que el euro cumple las condiciones necesarias (aunque no suficientes) para convertirse en moneda de reserva internacional (Posen 2008). En particular, la zona euro es la segunda economía del mundo en PIB y su cuota de las exportaciones mundiales supera a la de Estados Unidos. Además cuenta con un banco

Cuadro 1
Comparación internacional de indicadores clave (2009)

| | Zona Euro | Estados Unidos | Japón |
|---|------------------|-----------------------|--------------|
| Población (millones) | 340 | 304 | 127 |
| Porcentaje del PIB mundial (PPA)* | 16,8 | 20,6 | 6,3 |
| Porcentaje del PIB mundial (a TC de mercado)* | 23,4 | 22,3 | 8,1 |
| PIB per cápita (miles de dólares)* | 38,8 | 47,6 | 38,2 |
| Exportaciones de bienes y servicios (% del total mundial) | 17,9 | 9,9 | 6,1 |
| Balanza por cuenta corriente (% del PIB) | -0,9 | -2,9 | 1,9 |
| Deuda Bruta (% sobre el PIB) | 79,9 | 84,8 | 218,4 |
| Déficit Público (% del PIB) | 6,0 | 12,8 | 10,1 |

* Dato correspondiente a 2008.

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat y Fondo Monetario Internacional.

central independiente que se ha mostrado como un férreo defensor de la estabilidad de precios, incluso más que la Reserva Federal estadounidense, que ante la acumulación de deuda podría sucumbir a la tentación de “inflar” la moneda para reducir el valor real de la deuda. Y si como sostiene Buitier (2009) el Reino Unido entiende que su interés a largo plazo pasa por unirse a la moneda única, la zona euro superaría en PIB a Estados Unidos además de tener a la City de Londres como su centro financiero, lo que aumentaría sensiblemente su uso en los mercados privados de activos.

Sin embargo, debido al peso geopolítico y militar de Estados Unidos, al mayor crecimiento potencial de su economía y, sobre todo, a la importante inercia que dificulta la sustitución de una moneda hegemónica de reserva por otra, el euro todavía está lejos de alcanzar la cuota de mercado del dólar, sobre todo en lo que respecta a las reservas en divisas que mantienen los bancos centrales (Posen 2009).

Aún así, es importante señalar que los datos apuntan a que su potencial de crecimiento es importante, al contrario de lo que sucede con el yen, que desde los años noventa está perdiendo cuota de mercado porque su gobierno ha optado por promover su depreciación para fomentar las exportaciones (Eichengreen 2009). En comparación con el Banco Central de Japón, la política europea sobre el tipo de cambio del euro-dólar es de omisión benevolente o “benign neglect”: se observa sin desaprobación la apreciación de la moneda, pero no hay una política pública sobre ello.

Desde su creación el euro logró tener un peso mayor al de la suma de las anteriores monedas nacionales de la zona euro. Según las estimaciones que realiza el FMI, el euro pasó de suponer menos del 18% de las reservas de los bancos centrales mundiales en 1999 a casi el 27% en 2008. Por su parte el dólar se sitúa en torno al 64% aunque lleva desde 2001 perdiendo cuota y la libra arrebató al yen el tercer puesto, con el 4,4%³. Además, según el FMI, en 2008 más de 40 países, la mayoría próximos geográficamente y comercialmente a la zona euro, habían fijado de alguna forma su tipo de cambio al euro, lo que les obliga a tener reservas en euros y aumenta la influencia política de la Unión.

A pesar de estos avances el dólar sigue dominando de forma clara los mercados internacionales de activos. A finales de 2008, el 45% de los títulos de deuda estaban denominados en dólares y sólo el 32% en euros, aunque el euro había aumentado su cuota en 12 puntos desde su creación, el dólar había perdido 5 puntos y el yen había bajado del 18% en 1998 al 8% en 2008⁴.

En cualquier caso, existen dos elementos que juegan a favor del euro a largo plazo y que se han visto agudizados por la crisis financiera global. Primero, el abultado déficit por cuenta corriente de Estados Unidos y la rápida acumulación de deuda pública, que podría precipitar una pérdida de confianza en el dólar que conduciría a un mayor peso del euro en las carteras

³ Como la composición de las reservas de los bancos centrales no es pública no es posible saber con exactitud el porcentaje de cada moneda.

⁴ Véase de la Dehesa (2009b) para una desagregación de los distintos tipos de activos financieros denominados en cada moneda, así como para una comparación del peso del euro y el dólar en términos de comercio, capitalización de mercados bursátiles, peso en los mercados de derivados financieros y uso de billetes como medio de pago. El libro editado por Pisani Ferry y Posen (2009) también compila datos actualizados sobre estas y otras variables.

de inversores y bancos centrales. Segundo, la masiva acumulación de reservas por parte de los bancos centrales de las economías emergentes (Wolf 2008) que posiblemente llevará a una mayor diversificación de carteras y a la búsqueda de inversiones más rentables que los bonos del tesoro estadounidenses, lo que podría favorecer al euro.

Estos datos permiten a distintos analistas plantear la hipótesis de que alrededor de 2010 más del 30% de las reservas mundiales de los bancos centrales podrían estar denominadas en euros (Becker 2007, BCE 2005), cifra a partir de la cual estaría en condiciones de comenzar a competir seriamente con el dólar, sobre todo si el Reino Unido finalmente decidiera adoptar el euro.

Por lo tanto, aunque no es probable que el euro reemplace al dólar en las próximas décadas, si parece posible que nos estemos aproximando a una bi-hegemonía monetaria. Frankel y Menzie (2008), sobre la base de un modelo econométrico, predicen que el euro podría remplazar al dólar a partir de 2020, aunque Posen (2008), Cohen (2009) y De la Dehesa (2009) afirma que esto no sucederá debido a la debilidad militar y política de la Unión Europea y al sesgo “antiecrecimiento” de las políticas del BCE. En cualquier caso, para fortalecer todavía más el papel del euro como moneda internacional es imprescindible profundizar en las reformas económicas estructurales en la UE que permitan aumentar el crecimiento potencial europeo, así como mejorar el sistema de gobernanza económica de la zona euro e integrar y hacer todavía más profundos sus mercados financieros en línea con lo expuesto arriba.

Ello permitirá a la zona euro ganar flexibilidad en el diseño de la política macroeconómica, aumentar sus ingresos por señoría, obtener financiación externa a menor coste y, sobre todo, tener mayor influencia política internacional, incluyendo capacidad de coerción sobre otros Estados (Cohen 2006 y Kirshner 1995 y 2003).

5. Implicaciones del Tratado de Lisboa para la zona euro

El sí irlandés al Tratado de Lisboa y la desaparición de los obstáculos checos han abierto la puerta para que el 1 de diciembre de 2009 entrara en vigor el Tratado, cuyo contenido, recordemos, lleva intentando aplicarse desde que se creó la Convención Constituyente. El capítulo de la gobernanza de la unión económica y monetaria es probablemente el que menos cambios sufre con la entrada en vigor del Tratado, aunque hay algunos aspectos, sobre todo la capacidad de la zona euro para actuar independientemente del resto de la Unión Europea, que merecen comentario⁵. Los estudiamos en este último epígrafe porque, de momento, son cambios pre- visibles sobre el papel, pero la realidad dirá si en la práctica resultan ser importantes o no.

⁵ Más allá de lo que afecta a la gobernanza económica de la zona euro el Tratado de Lisboa también introduce una novedad importante en materia de política comercial. La Comisión pasará a tener la capacidad de negociar acuerdos comerciales en materia de servicios, competencia que hasta ahora se había mantenido en manos de los Estados miembros, que habían cedido sólo las competencias en materia de bienes. Este cambio hará más coherente la estrategia comercial europea ya que las negociaciones sobre bienes y servicios suelen realizarse de forma simultánea en los foros internacionales como la Organización Mundial del Comercio.

a) El reparto de poder entre la Comisión Europea y el Consejo ECOFIN

A corto plazo, los principales cambios van a afectar al reparto de poder. Por una parte, la Comisión va a aumentar su poder en la supervisión de la política económica, y lo hace en un momento clave, tanto en política fiscal, en este momento en el que los Estados miembros tienen que poner en práctica una política de fuerte consolidación fiscal tras la crisis, como en política de reformas estructurales, la cual se encuentra en una encrucijada tras haber tenido poco éxito y, como hemos visto, está pendiente de revisión y reforma. Por otra parte, la zona euro va a aumentar su poder respecto al resto de países no euro, como vemos en el siguiente epígrafe.

La Comisión Europea equipara su poder en la supervisión económica general con el poder que tenía en la supervisión fiscal (Estrategia de Lisboa o EU2020 y Pacto de Estabilidad respectivamente). Adicionalmente, aumenta la cantidad de procedimientos en los que puede dirigir una propuesta al Consejo en lugar de una recomendación. La diferencia tiene efectos en la práctica, ya que una propuesta la Comisión tiene más poder que en una recomendación: para cambiar una propuesta el Consejo necesita un elevado porcentaje de votos, mientras que cambiar una recomendación es más fácil.

A medio plazo, puede que el cambio más interesante sea la introducción de un nuevo artículo que da la posibilidad de desarrollar dentro de la zona euro una coordinación económica más vinculante que la que ha existido hasta ahora. Probablemente, estaría además centrada en la consolidación fiscal.

b) Fortalecimiento del Eurogrupo frente al ECOFIN

Otro aspecto que cambia en el reparto de poder es, dentro del propio Consejo de Ministros de la Unión Europea, el poder de la zona euro frente al resto; es decir, el poder de los “ins” (los que han adoptado el euro) respecto al de los “outs” (los que todavía no lo han hecho). Hasta ahora, los Ministros de Economía se reunían en el ECOFIN y, el día antes, los de la zona euro, en el Eurogrupo. Éste último se creó en 1997 y desde entonces ha ido aumentando su peso e influencia aunque sin formar parte del entramado institucional formalmente. El Tratado de Lisboa reconoce su existencia de forma que, aunque sigue siendo una reunión informal de los ministros de Economía de la zona euro, pasa a tener más poder.

En un giro de complejidad típicamente comunitaria, el Eurogrupo se reconoce en un Protocolo, pero solo como reunión informal. Por tanto, es el ECOFIN quien sigue teniendo el poder de decisión. Sin embargo, el Tratado de Lisboa elimina el derecho de voto de los países no miembros del euro en determinados temas, con lo que en la práctica son los miembros del Eurogrupo quienes deciden en esos casos. Será, por tanto, el Eurogrupo pero en formato ECOFIN quien tome las decisiones formalmente. La diferencia con el Eurogrupo habitual es que el resto de Estados miembros que no forman parte de la zona euro están en la reunión y tienen voz.

Los temas en los que los miembros de la zona euro pueden actuar independientemente del resto de países de la Unión Europea son los que afectan a la unión económica y monetaria exclusivamente, por ejemplo, la decisión de permitir la adhesión al euro de un nuevo Estado

miembro. Otro de estos temas es la supervisión de la política económica, por ejemplo, las recomendaciones que se dirijan a un país miembro del euro bajo el Pacto de Estabilidad o la nueva Estrategia de Lisboa (EU2020). Esto llegaría a implicar que el Reino Unido no puede votar, si llegara el caso, sobre una recomendación de realizar una reforma de las pensiones que se dirija a España, mientras que España sí podría llegar a votar en el caso contrario. En la práctica, ya venía sucediendo una situación similar, ya que al reunirse los miembros del euro el día antes de la reunión del ECOFIN llegaban a este último con una postura común difícil de cambiar, mientras que el resto iban a la reunión con posiciones individuales, siempre más difíciles de mantener.

c) Cambios que afectan al BCE

Una novedad del Tratado de Lisboa es que incluye al BCE en el capítulo de “Instituciones europeas”, en lugar de estar en el de “Otras instituciones”. El BCE se negaba a este cambio ya que las instituciones europeas están obligadas a perseguir todos los objetivos de la Unión Europea, entre los cuales se incluye el empleo, por lo que se temía frente a la posibilidad de que se invocara este cambio para exigirle determinadas políticas. Sin embargo, parece que va a ser un cambio con pocas implicaciones en la práctica, ya que los estatutos del BCE no varían y su independencia sigue salvaguardada por el Tratado. Pero sí es cierto que el cambio recuerda a las aspiraciones francesas de establecer un diálogo entre gobiernos y BCE que termine desembocando en una coordinación de las políticas de demanda. Puede que a corto plazo no tenga impacto, sobre todo ahora que el BCE ya ha construido una reputación conservadora, pero ¿y a diez años vista, cuando se hayan incorporado nuevos Estados miembros a la zona euro, o cuando, por ejemplo, se esté emitiendo una gran cantidad de deuda pública?, ¿no recibirá el BCE más presiones para bajar los tipos de interés aunque la inflación no sea estable?, y ¿no serán más efectivas por el hecho de tener esta base jurídica?

El aspecto que sí supone un cambio es que los miembros del Comité Ejecutivo del BCE (presidente, vicepresidente y cuatro miembros) serán nombrados por mayoría cualificada del Consejo Europeo, y no por unanimidad, como hasta ahora. Formalmente supone una reducción del poder de los países pequeños para poner a «su hombre en el BCE» frente a los grandes. En la práctica, es una formalización del status quo: de hecho, los países grandes, incluida España, siempre han tenido un nacional en el Comité Ejecutivo. Desde su creación el 1 de junio de 1998 siempre por costumbre, no por requisito legal, ha habido un alemán, un francés, un español y un italiano entre los seis miembros, de forma que los otros dos asientos se reparten entre países pequeños (Holanda, Finlandia, Austria o Grecia). Uno de los pequeños ha ostentado el cargo de presidente o vicepresidente.

En realidad, esta reflexión no debería tener ninguna importancia, ya que los miembros del Comité Ejecutivo tienen prohibido defender intereses nacionales y deben tomar las decisiones de política monetaria en función de la información económica de toda la zona euro. Y probablemente lo hagan así (aunque como las actas de las deliberaciones no son públicas, no es completamente seguro), porque está en juego su prestigio profesional frente a sus colegas. Pero ¿qué duda cabe de que es mejor tener a un nacional en el Comité Ejecutivo que no tenerlo? Al eliminar el requisito de que se elijan por unanimidad del Consejo (y solo de

la zona euro) prácticamente se aseguran las “sillas” por país porque serán los países grandes quienes más pesen en la decisión.

d) Normas de votación

Como es sabido, el Tratado de Lisboa revisa el sistema de Niza para las votaciones en el Consejo. Pero el sistema de Niza sigue en vigor hasta 2014 y después hasta el 31 de marzo de 2017 si algún Estado miembro lo solicita para alguna votación concreta.

No vamos a detallar el sistema de votación en este trabajo (para ello, puede verse Crespo 2007b, donde se analizan las mayorías y minorías de bloqueo factibles y cómo afecta el sistema a España) porque es tan complicado que requeriría un espacio del que no disponemos. Simplemente se puede decir que ambos sistemas consisten en un mecanismo de doble mayoría (Estados miembros que representen un porcentaje de población). Las mayorías necesarias para aprobación de una iniciativa de la Comisión cambian dependiendo de si la decisión se toma en función de una propuesta de la Comisión o una recomendación (en esta última se puede cambiar lo que inicialmente proponga la Comisión más fácilmente).

El sistema nuevo simplifica el número de votos por país pero incluye más complicaciones: requisitos para formar minorías de bloqueo y el compromiso de Ioanina (recurso al veto en caso de líneas rojas).

Pero lo que es interesante a efectos de este trabajo es que en el nuevo sistema hay dos escenarios donde se recalculan todos los votos y requisitos de minorías de bloqueo: cuando votan solo los países miembros del euro (como si hubiera 16 Estados miembros, y los votos del resto quedan “en suspenso”) y cuando votan todos menos un país afectado en determinadas ocasiones (por ejemplo, en procedimientos de déficit excesivo, bajo el brazo correctivo del Pacto de Estabilidad). En este último caso, los votos necesarios para aprobar o bloquear una iniciativa se recalculan como si hubiera 26 Estados miembros nada más. Estos elementos entran en vigor con el Tratado de Niza aunque el nuevo número de los votos no entre en vigor hasta 2014, lo cual complica aún más los posibles escenarios de votación. Afortunadamente para todos, los casos en los que se llega a votar en las reuniones del Consejo ECOFIN son muy infrecuentes.

e) El papel del Parlamento Europeo

En general, en el ámbito de la política económica el Tratado de Lisboa es neutral hacia el Parlamento Europeo. Hay algunos cambios en los procedimientos por los cuales puede modificar la normativa, pero en conjunto el resultado no fortalece ni debilita su papel.

Sin embargo, el Parlamento Europeo pasa a tener más poder en el ámbito concreto de la regulación que afecta a las reglas de supervisión de la política económica. En concreto, refuerza su papel en el campo de la Estrategia de Lisboa y el brazo preventivo del Pacto de Estabilidad pasando de un procedimiento de cooperación, donde el Consejo tenía la última palabra, a uno de codecisión. Esto provocará que los cambios (por ejemplo, la revisión de la Estrategia de Lisboa) tiendan a ser más de presentación que cambios en los instrumentos jurídicos utilizados, para evitar embarcarse en negociaciones intermina-

bles con el Parlamento Europeo. Es decir, como consecuencia del deseo del Consejo de evitar largos debates con el Parlamento Europeo, es previsible que la regulación actual en la supervisión de las políticas económicas se mantenga bastante estable durante un tiempo largo.

6. Conclusión

Al igual que le ha sucedido al resto del mundo, la Unión Europea no estaba preparada ni para la crisis financiera ni para la recesión económica que le ha seguido. El pánico financiero, el desplome de la producción y la brutal contracción del comercio internacional han elevado el desempleo y reducido el bienestar de los europeos que, súbitamente, se han empobrecido. En este sentido, es indiscutible que la crisis ha sido una pésima noticia para ciudadanos, empresas y gobiernos en la Unión Europea.

Sin embargo, por otra parte, la recesión económica que ha seguido a la crisis está siendo un revulsivo para devolver cierto liderazgo político e intelectual a la Unión Europea en un momento en el que su influencia en el mundo se estaba reduciendo. Por ello, si la Unión juega bien sus cartas y aprovecha las oportunidades que abre la reconfiguración del orden internacional que la crisis ha precipitado podrá recuperar parte del terreno perdido en los últimos años. Pero para lograrlo, necesita consolidar las instituciones y políticas que han sido efectivas para afrontar la crisis y mejorar aquellas en las que existían y sigue habiendo debilidades. Además deberá fortalecer su posición de cara al exterior.

Será prioritario construir una mejor gobernanza económica y financiera para la zona euro, avanzar en las reformas estructurales para aumentar el potencial de crecimiento y enfrentar el reto del envejecimiento de la población, y dar un nuevo empujón a la Estrategia de Lisboa, rebautizada como UE2020 en la revisión de 2010. Los países europeos sólo lograrán aumentar su productividad si fomentan políticas de desarrollo e innovación y sus empresas logran el liderazgo internacional en los sectores intensivos en conocimiento del futuro. Para lograr estos objetivos, la Unión Europea podrá por fin basarse en la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que pone fin a varios años de incertidumbre institucional. Permitirá agilizar el proceso de toma de decisiones y elevar el perfil internacional de la Unión mediante la figura del Presidente del Consejo. Además, se potenciará la visibilidad de la zona euro con un mayor poder del Eurogrupo, a pesar de que este siga siendo un órgano informal.

Pero los retos para la Unión son enormes. Incluso después de la ampliación, continuará perdiendo peso relativo en la economía global por el auge de las potencias emergentes. Según las proyecciones que en 2003 hizo Goldman Sachs y que dieron nombre al concepto BRICs (Brasil, Rusia, India y China) en 2036 estas cuatro economías emergentes (a las que hay que añadir México) superarán en tamaño del PIB, aunque no en renta per capita, a todos los países europeos. Esto significará que ni siquiera Alemania estará entre las seis economías más grandes del mundo. Estados Unidos será la primera, seguida de China, India, Japón, Brasil y Rusia (Goldman Sachs 2003). Si a todo ello añadimos la elevada dependencia de las importaciones de gas y petróleo de casi todos los países europeos y que menos del 6%

de la población mundial vivirá en la Unión Europea en 2050, ya antes de la crisis la Unión Europea tenía importantes retos en el horizonte.

Como la crisis no hará más que acelerar este proceso porque probablemente reducirá el crecimiento potencial más en los países desarrollados que en los emergentes, la Unión Europea tiene que buscar fórmulas para aumentar su poder e influencia que vayan más allá de su menguante peso objetivo en la economía global. Y es aquí donde la crisis presenta nuevas oportunidades. Por una parte, ha significado un punto de inflexión en la globalización económica, poniendo fin al periodo de liberalización iniciado de la mano de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en la década de los ochenta. Aunque este punto de inflexión no supondrá la debacle del capitalismo, el Estado recuperará legitimidad y poder en relación al mercado y el modelo liberal anglosajón perderá parte de su atractivo e influencia en favor de los modelos de inspiración europea, que tienen mayor regulación e intervención pública y que son admirados por la mayoría de los países de Asia y América Latina. Esto incrementará el poder blando de la Unión Europea y su legitimidad para plantear iniciativas internacionales.

Por otra parte, el liderazgo mostrado por las autoridades europeas en las primeras fases de la crisis, la solidez y efectividad de las medidas tomadas por el BCE (que lo han colocado al mismo nivel que la Fed) y la predisposición de los países de la Unión a liderar la transición desde el obsoleto G-7/8 al emergente G-20, han supuesto un despertar para la Unión Europea después de años de pasividad y posiciones defensivas en la escena internacional. Aunque los países europeos son claros candidatos a perder peso en favor de las potencias emergentes tanto en la reforma de las cuotas y votos del FMI como en la sustitución del G-7/8 por el G-20, por el momento se están moviendo con astucia. A Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y la Presidencia Europea de turno, que son miembros permanentes del G-20, se han sumado España y Holanda, que han asistido a todas las reuniones celebradas hasta la fecha, convirtiéndose de facto en miembros del grupo. Además, los países europeos han logrado forjar una posición común en estos foros, que se suma a la que ya tienen en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en la lucha contra el cambio climático y la pobreza, donde llevan años presentando iniciativas ambiciosas y ejerciendo liderazgo. Todo ello va a permitir a la Unión exportar sus valores y su forma de entender el mundo a las instituciones que darán forma a las nuevas reglas de la globalización económica que emergerán tras la crisis. Por último, como se ha señalado, aunque el euro no vaya a sustituir al dólar como moneda de reserva global a medio plazo, su uso tras la crisis no hará más que aumentar, lo que también contribuirá a fortalecer a la zona euro y, por tanto, a la Unión Europea.

Sirva como corolario el siguiente ejemplo del potencial que tiene la Unión Europea cuando logra hablar con una voz común. En los juegos olímpicos de Pekín en 2008, la atención de los medios de comunicación se centró en la rivalidad entre China, la potencia en auge, y Estados Unidos, la super-potencia del momento. China resultó vencedora al obtener un total de 51 medallas de oro frente a 36 de Estados Unidos. Pues bien, los países de la Unión Europea obtuvieron 87 medallas de oro. Además, si se añaden las de plata y bronce, sumaron un total de 280, frente a sólo 110 de Estados Unidos y 100 de China.

Bibliografía

- Aghion, Philippe et al. (2008): *Coming of Age: Report on the euro area*. Bruegel Blueprint series, enero 2008, Bruselas.
- Altman, C. Roger (2008): “The Great Crash, 2008. A Geopolitical Setback for the West”, *Foreign Affairs*, January/February 2009.
- Becker, Werner (2007): *Euro riding high as an international reserve currency* Deutsch Bank Research Paper. EU Monitor 46, mayo.
- Borio, Claudio (2009): “Implementación del enfoque macroprudencial en la regulación y la supervisión financieras” capítulo 8 en *La reforma de la arquitectura financiera internacional*, Alonso, Fernández de Lis y Steinberg (coord.), ed. Empresa Global, Madrid.
- Buiter, Willem H. (2008): “Why the United Kingdom should join the eurozone”. *International finance*, 11 (3). pp. 269-282.
- Cohen, Benjamin (2003): “Global Currency Rivalry: Can the Euro Ever Challenge the Dollar?” *Journal of Common Market Studies*. Volumen 41, número 4.
- Cohen, Benjamin (2006): “The Macrofoundations of Monetary Power” en *International Monetary Power*, coordinado por David Andrews. Cornell University Press.
- Cohen, Benjamin (2009): “Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?”, *Journal of Common Market Studies* Vol. 47, N° 4, pp. 741-766.
- Comisión Europea (2008): “EMU@10: Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union”, *European Economy*, 2. Office of Publications of the European Communities.
- Comisión Europea (2008b): “A European Economic Recovery Plan”, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de Ministros de la Unión Europea.
- Comisión Europea DG ECFIN (2009): “Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses”, *European Economy*.
- Crespo, Clara (2007a): “La reforma del Pacto de Estabilidad: el trade-off entre visibilidad y buen diseño en la regla fiscal europea”, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano N° 1/2007.
- Crespo, Clara (2007b): “La gobernanza económica de la zona euro bajo el Tratado de Lisboa”, *Boletín Económico del ICE* n° 2926.
- Crespo, Clara (2009a): “El gran test del euro”, *Análisis del Real Instituto Elcano* 41/2009.
- Crespo, Clara (2009b): “Estrategias de salida tras la cumbre del G-20”, *Análisis del Real Instituto Elcano* 139/2009.
- De Grauwe, Paul (2006): “What have we learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?”, *Journal of Common Market Studies*, 44(4): 711-730.

- De la Dehesa, Guillermo (2009a): *La primera gran crisis financiera del siglo XXI*. Alianza Editorial, Madrid.
- De la Dehesa, Guillermo (2009b): “Will the Euro ever replace the Dollar as the dominant global currency?” Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano N° 54/2009.
- Eichengreen, Barry, y Charles Wyplosz (1998), “The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?”, *Economic Policy*, 26, pp. 65-104.
- Eichengreen, Barry and K. O’Rourke (2009). “A Tale of Two Depressions,” VoxEU.org.
- Eichengreen, Barry (2009): “The Dollar Dilema” *Foreign Affairs*, September/October pp. 53-68.
- FMI (2009): *World Economic Outlook*, octubre de 2009.
- Fernández de Lis, Santiago et al. (2009): *Rescates y reestructuración bancaria. El caso español*. Documento de trabajo 152/2009. Fundación Alternativas.
- Frankel, Jeffrey y Menzie Chinn (2008): “Why the Euro Will Rival the Dollar” *International Finance* 11:1, 2008: pp. 49–73-
- Goldman Sachs (2003): *Dreaming with BRICs: The Path to 2050* Global Economics Paper No. 99. Octubre.
- Goodhart, Cae (2006): “The ECB and the Conduct of Monetary Policy”, *Journal of Common Market Studies*, 44(4): 757-778.
- Leiner-Killinger *et al.* (2007): “Structural Reforms in EMU and the Role for Monetary Policy”, ECB Occasional Papers, No. 66 (July).
- Isbell, Paul y Steinberg, Federico (2009): “Mejor dentro del euro que fuera”, 5 de febrero. *El País*
- Kirshner, Jonathan (1995): *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kirshner, Jonathan (2003) “Money is politics” *Review of International Political Economy*, Volume 10, Issue 4, pp. 645 – 660.
- Krugman, Paul (2009): *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. WW Norton. (Primera edición de 1999).
- Mulas, Carlos (2009): “Improving Economic Governance in the EU” *Análisis del Real Instituto Elcano* 12/2009.
- Pisani-Ferry, Jean, Andre Sapir y Jakob von Weizsäcker (2008): “A European recovery programme”. *Bruegel Policy Brief* 2008/9.
- Pisani Ferry, Jean y Posen, Adam (2009): *The Euro at Ten: The Next Global Currency*, Petersen Institute for International Economics, Washington DC.

- Posen, Adam, coordinador (2005): *The Euro at Five: Ready for a Global Role?* Institute for International Economics, Washington DC.
- Posen, Adam (2008) “Why the euro will not rival de dollar” *International Finance* 11:1, 2008: pp. 75–100
- Steinberg, Federico (2008): “La crisis financiera global. Causas y respuesta política” *Revista de Análisis del Real Instituto Elcano*, número 58, noviembre de 2008, pp. 9-14.
- Vegara, David y Gonzalo García Andrés (2009): “La regulación y la supervisión financiera en la UE” capítulo 9 en *La reforma de la arquitectura financiera internacional*, Alonso, Fernández de Lis y Steinberg (coord.), ed. Empresa Global, Madrid.
- Von Hagen, Jürgen (2009): “The monetary mechanics of the crisis”, *Bruegel Policy Contribution* 2009/08. Bruegel.

Crisis económica y PYME en la Unión Europea

Igone Altzelai

Profesora Agregada de Derecho Mercantil.
Departamento de Derecho de la Empresa. UPV/EHU

Rosa Otxoa-Errarte

Profesora Asociada de Derecho Mercantil.
Departamento de Derecho de la Empresa. UPV/EHU

y

Juan Manuel Velázquez

Profesor Asociado de Derecho Internacional.
Departamento de Derecho de la Empresa. UPV/EHU

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo el estudio de las normas comunitarias dirigidas a las PYME y que resultan de especial interés en un contexto de crisis económica y financiera como la actual. A tal fin, hemos centrado nuestra atención en la propuesta de *Societas Privata Europaea*, la financiación de las PYME y las alternativas al crédito bancario, las ayudas estatales y las últimas tendencias en la normativa comunitaria para la reducción de la morosidad en los casos de litigios internacionales con PYME.

Palabras clave: PYME, Societas Privata Europaea, business angels, capital riesgo, híbridos financieros, ayudas estatales, competencia, morosidad, Small Business Act, Directiva 2000/35.

Índice: Introducción. 1. La Sociedad Privada Europea: una propuesta de la Comisión Europea para las PYME. 1.1. Preliminar. 1.2. Fundación de la Sociedad Privada Europea. 1.3. El capital y la protección de los acreedores. 1.4. Organización interna. 1.5. Posición de los socios. 1.6. Participación de los trabajadores. 2. Financiación de las PYME. Alternativas al crédito bancario. 2.1. Preliminar. 2.2. La participación de los trabajadores en el capital como instrumento de financiación. 2.3. Los denominados *Business Angels*. 2.4. Capital riesgo como instrumento de financiación. 2.5. Los híbridos financieros. 2.6. Los préstamos de los socios. 3. Ayudas estatales y PYME. 3.1. Preliminar. 3.2. Definición de ayuda estatal. 3.3. Marco normativo. 3.4. Tipos de control y seguimiento de las ayudas estatales. 3.5. Ayudas estatales para las PYME y crisis económica. 4. Últimas tendencias en la normativa comunitaria para la reducción de la morosidad en casos de litigios internacionales con PYME. 4.1. Preliminar. 4.2. *Small Business Act for Europe*, un instrumento programático para las PYME. 4.3. Mecanismos específicos para luchar contra la morosidad: La Directiva 2000/35 y su refundición. 5. Conclusiones.

Introducción

Al abordar este trabajo relativo a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la Unión Europea (UE) y la normativa comunitaria de que disponen para afrontar la situación de crisis económica y financiera actual, es importante aclarar de forma preliminar qué entendemos por PYME. Al respecto, conviene indicar que ya existe una noción utilizada por la Comisión de las Comunidades Europeas (Comisión) y formulada en su Recomendación, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas¹. Se trata así de evitar la proliferación de múltiples definiciones en el ámbito comunitario y aplicar una única en toda la UE (también en el Espacio Económico Europeo, EEE), así como en todo tipo de políticas orientadas hacia las PYME. A tal fin, se elaboró este documento básico de referencia y las definiciones contenidas en él siguen estando en vigor.

Ahora bien, para definir la noción de PYME, hay que comenzar por concretar qué es una *empresa*. La noción de *empresa* está contenida en los artículos 48, 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea (Tratado CE) y ha sido objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Además, esta noción se recoge en el Anexo de la citada Recomendación y su artículo 1 dice así: *Se considerará empresa toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica. En particular, se considerarán empresas las entidades que ejerzan una actividad artesanal u otras actividades a título individual o familiar, las sociedades de personas y las asociaciones que ejerzan una actividad económica de forma regular.*

Una vez definida la noción básica de *empresa*, corresponde fijar los requisitos que habrá de reunir para que sea calificada como PYME. De ello se ocupa la citada Recomendación, en cuyo Anexo el artículo 2 establece una serie de umbrales que definen las diversas categorías de empresas.

Se consideran *medianas empresas* aquellas que:

- Ocupan menos de 250 personas.
- Y tienen un volumen de negocios anual que no excede de 50 millones de euros y/o un balance general anual que no excede de 43 millones de euros.

Se consideran *pequeñas empresas* aquellas que:

- Ocupan menos de 50 personas.
- Y tienen un volumen de negocios anual y/o un balance general anual que no supera los 10 millones de euros.

Se consideran *microempresas* aquellas que:

- Ocupan menos de 10 personas.
- Y tienen un volumen de negocios anual y/o un balance general anual que no supera los 2 millones de euros.

¹ Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas, DO L 124 de 20 de mayo de 2003.

A ello hay que añadir otro requisito importante y es que una PYME ha de ser una empresa independiente. Éste es un dato esencial ya que estos requisitos no se aplican, por ejemplo, a una empresa si ésta es subsidiaria de otra empresa más grande. Los datos mencionados han de aplicarse a la empresa en todo su conjunto, lo cual incluye a las filiales situadas en otros Estados miembros y fuera de la UE. Con el fin de evaluar la posición económica real de la empresa y calificarla como PYME se definen los conceptos de empresa *autónoma*, empresa *asociada* y empresa *vinculada*, (art. 3 del Anexo).

Realizadas estas precisiones, nos resta indicar que nuestro trabajo se va a ocupar de aquellas cuestiones relativas a las PYME que resultan de especial interés en un contexto de crisis económica y financiera. A tal fin, hemos centrado nuestra atención en el estudio de la normativa comunitaria acerca de los siguientes temas: (I) la propuesta de *Societas Privata Europaea*, (II) la financiación de las PYME y las alternativas al crédito bancario, (III) las ayudas estatales y (IV) las últimas tendencias en la normativa comunitaria para la reducción de la morosidad en casos de litigios internacionales con las PYME.

1. La Sociedad Privada Europea: una propuesta de la Comisión Europea para las PYME

1.1. Preliminar

Según los datos ofrecidos por el Portal europeo para las PYME el 99,8% de las empresas radicadas en la UE son pequeñas y medianas empresas y son ellas las que ofrecen en 67,1% de los puestos de trabajo en el sector privado dentro del ámbito del mercado interior europeo. Poco más hay que añadir para subrayar el papel que las mismas juegan en el desarrollo económico europeo. Sin embargo su acceso a ese mismo mercado es complicado debido, entre otras razones, a la diversidad de modelos societarios que ofrecen las distintas legislaciones nacionales y al esfuerzo en asesoramiento y en gestión administrativa que supone operar a través de filiales con distinto régimen jurídico. Este obstáculo es el principal que el legislador comunitario quiere solventar con la creación de un nuevo tipo de sociedad mercantil, la *Societas Privata Europaea*, con implantación en toda la Unión. Al derecho nacional de cada Estado sólo deberá recurrirse en aquellos aspectos no regulados por el futuro Reglamento y no contemplados en los Estatutos elaborados por los socios². Las materias que quedan fuera del ámbito del derecho societario quedan también reguladas por el derecho nacional del estado en que la *Societas Privata Europaea* tenga su domicilio: hablamos del derecho fiscal, concursal, laboral o contable.

La Comisión presentó con fecha 25 de junio de 2008 un Proyecto de Reglamento (PR) que recoge la normativa que regulará esta nueva forma social³. El 10 de marzo de 2009 el

² *Vid.* Artículo 4.II del Proyecto de Reglamento (PR). El texto puede consultarse en <www.europeanprivatecompany.eu> Un ejemplo es el de la impugnación de los acuerdos sociales.

³ La propuesta se enmarca dentro de la iniciativa denominada *Small Business Act*, un plan para responder a las necesidades de las PYME, impulsar su crecimiento y aprovechar así el potencial económico que las mismas representan en el seno de la Unión. La Comunicación de la Comisión lleva por título *Pensar primero a pequeña escala - Small Business Act para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas*. La Resolución del Parlamento Europeo sobre la misma puede consultarse en <www.europarl.europa.eu>

Parlamento aprobó el texto pero introduciendo propuestas de modificación que afectan a elementos esenciales del proyecto. Se prevé que el Reglamento pueda entrar en vigor el 1 de julio de 2010. Antes el Consejo deberá aprobar el texto definitivo, previa resolución de cuestiones tan importantes como la necesidad o no de un capital mínimo para su constitución, la exigencia de un elemento de transnacionalidad para la misma o la articulación de la participación de los trabajadores en la gestión social, que han merecido respuestas diferentes de ambas instituciones.

La *Societas Privata Europaea* es, en principio, una alternativa para aquellas PYME que actúen en un ámbito transnacional. Con un esquema básico muy semejante al de nuestra sociedad de responsabilidad limitada (SL). Es una sociedad con personalidad jurídica propia, responsabilidad limitada de sus socios y un régimen flexible en cuanto a la transmisión de las participaciones. Permitirá la apertura de filiales o sucursales en países de la UE distintos al de constitución, sin necesidad de observar las especificidades de cada legislación nacional, rebajando así de forma notoria los costes de constitución y funcionamiento. Ese elemento de transnacionalidad, sin embargo, no está todavía claramente determinado. Así, mientras el texto propuesto por la Comisión no exige actividad transnacional para la constitución y permite que sociedades que operan en un solo Estado puedan constituirse como *Societas Privata Europaea*, el Parlamento sí requiere esa implantación en más de un Estado de la Unión⁴.

El modelo propuesto por las instituciones de la UE es un modelo muy flexible. Si bien las relaciones externas, para salvaguardar la seguridad jurídica, están reguladas por derecho necesario, el ámbito interno queda a disposición de los socios, a quienes se encomienda la tarea de complementar el régimen legal a través de unos Estatutos que tienen un amplio contenido obligatorio⁵. Son ellos los que habrán de determinar la cuantía del capital, el valor de las participaciones, los requisitos para la adopción de acuerdos o la estructura del órgano de administración.

1.2. Fundación de la Sociedad Privada Europea

La *Societas Privata Europaea* puede ser fundada por una o varias personas físicas o jurídicas⁶. Además, junto con la constitución originaria, el Proyecto de Reglamento prevé su constitución por transformación, fusión o escisión de sociedades ya existentes. Un aspecto a

⁴ Esa dimensión supranacional habrá de probarse a través de alguno de los siguientes elementos: la intención de ejercer una actividad empresarial transnacional o la presencia de un objeto de carácter transfronterizo; el objetivo de tener una presencia activa en más de un Estado miembro; la presencia de establecimientos en diferentes Estados miembros o una sociedad matriz inscrita en otro Estado de la UE. Vid. <www.europarl.europa.eu>, enmienda 70 al Proyecto de Reglamento. Como el lector podrá advertir, se trata de criterios que pueden ser fácilmente soslayados.

⁵ La *Societas Privata Europaea* ofrece un mayor juego a la autonomía privada que el ofertado por las formas societarias nacionales equiparables. Esa mayor libertad en la configuración estatutaria ofrece innegables ventajas en especial para la formación de grupos internacionales. Pero al mismo tiempo puede ser un factor negativo desde el punto de vista de la protección de los acreedores sociales o los socios minoritarios. El Anexo I de la propuesta de Reglamento recoge el contenido mínimo que han de tener los Estatutos. La exigente función de regulación a través de los Estatutos hace de la *Societas Privata Europaea* una forma interesante para su utilización por los grupos de sociedades, pero puede ser un obstáculo para las pequeñas empresas independientes, pues implicará un incremento de los costes que supone el necesario asesoramiento. Salvo que el legislador ofrezca un contrato tipo al que puedan recurrir estas empresas.

⁶ Las personas jurídicas han de tener su domicilio registral, su centro de administración o su principal establecimiento en un Estado de la Unión, vid. artículo 3.1 en relación con artículo 3.3 PR. No se exige, sin embargo, que las personas físicas estén domiciliadas en la UE para poder ser socios de una *Societas Privata Europaea*.

tener en cuenta en el texto propuesto es el de que el domicilio estatutario no ha de coincidir necesariamente con aquél en el que radique su principal establecimiento o explotación o su centro de administración. Ambos domicilios pueden corresponder a Estados diferentes⁷. El traslado de domicilio dentro de la UE se prevé asimismo posible sin especiales dificultades⁸.

Respecto de las formalidades que la constitución de la *Societas Privata Europaea* requiere se advierten diferencias destacables entre el texto propuesto por la Comisión y el aprobado por el Parlamento. La inscripción en el Registro nacional correspondiente al domicilio estatutario es requisito constitutivo de la fundación de la sociedad, pero ya aquí comienzan las diferencias señaladas. Mientras en el texto del Proyecto presentado por la Comisión se requiere un control único que puede quedar en manos, bien del correspondiente órgano administrativo o judicial nacional, bien del notario autorizante de la escritura⁹, en el texto aprobado por el Parlamento han de tener lugar los dos cumulativamente, salvo que los socios utilicen el modelo oficial de Estatutos, en cuyo caso no sería necesaria la intervención notarial¹⁰. El Parlamento considera, por otro lado, que un Registro Central Europeo debería recoger un listado de todas las *Societas Privata Europaea* inscritas en los distintos registros nacionales.

1.3. El capital y la protección de los acreedores

Desde el punto de vista de la protección de los derechos de los acreedores, el régimen diseñado por la Comisión se orienta según el modelo anglosajón de protección de la solvencia, por lo que no prevé la determinación de un capital mínimo fijado legislativamente. La Comisión parece hacer suya la idea de que un capital elevado no supone realmente una mayor garantía para los acreedores de la sociedad, quienes preferirían frente al mismo garantías individuales, bien personales, bien reales, que aseguraran el cobro de sus créditos¹¹. La constitución de una *Societas Privata Europaea* sería posible, según el texto presentado por la Comisión, con un capital de 1€¹², siendo además totalmente libre la constitución de reservas, que podrían crearse (o no) a través de los estatutos. El Parlamento, sin embargo, no comparte

⁷ Vid. artículo 7 PR. Discutible es si ambos han de situarse dentro de la Unión o si es posible que el principal establecimiento esté fuera de la misma, como entiende el *Arbeitskreis Europäisches Unternehmensrecht* (Grupo de Trabajo Derecho Empresarial Europeo) en su informe publicado en *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (NZG)* 2008, p. 899. El establecimiento de un domicilio estatutario distinto del que correspondería a su principal centro de explotación permite a los socios elegir el régimen jurídico que se va a aplicar a la sociedad, más allá de las disposiciones del Reglamento y de los Estatutos aprobados por los mismos. Así, una *Societas Privata Europaea* inscrita en Gran Bretaña pero con su centro de explotación en España estaría sometida al ordenamiento británico en aquellos aspectos no regulados por el Reglamento, y también al derecho laboral, fiscal, contable o concursal de las islas.

⁸ Vid. Artículo 35.1 PR.

⁹ Artículo 10.4 PR.

¹⁰ El Proyecto de la Comisión no contiene ese o esos modelos que podrían simplificar el quehacer de los socios fundadores. Quizá en lo que resta de proceso legislativo hasta la aprobación del Reglamento podamos contar con ellos. De lo contrario habrá que dejar en manos de los expertos societarios la elaboración de los mismos.

¹¹ Así lo pone de manifiesto en la fundamentación del Proyecto correspondiente al capítulo cuarto, *vid.* pág.8.

¹² Vid. Artículo 19.4 PR. La nueva forma social iría en la línea de las últimas reformas nacionales llevadas a cabo en algunos Estados como Francia, con la reforma de 1 de agosto de 2003, y que siguen la marcada por las legislaciones anglosajonas; y como Alemania con la reforma de noviembre de 2008 que crea la *Unternehmergesellschaft* como especialidad de la limitada que no requiere de capital mínimo.

esta perspectiva. Según su propuesta sólo sería posible una constitución con ese mínimo de 1€ cuando los estatutos prevean la firma, por parte del órgano de administración, de un *certificado de solvencia*. En ese caso sólo podrá procederse a la distribución entre los socios cuando los administradores, además de a la elaboración del balance, estén obligados a realizar un test de solvencia que indique que tras el reparto la sociedad no va a tener problemas para responder de sus obligaciones. En otro caso, si los Estatutos no hacen una previsión en este sentido, se habría de requerir un capital mínimo de 8.000€. Así pues, los socios fundadores tendrían en sus manos la posibilidad de optar por uno de ambos sistemas.

En esa misma línea de *liberalización* de la fundación, y teniendo en cuenta que el capital deja de cumplir las funciones que tradicionalmente se le han asignado, el texto del Proyecto diverge del régimen aplicable a nuestra SL. No se prevé que el capital haya de estar desembolsado en el momento de la constitución o no se establecen medidas de control para la fundación por medio de aportaciones no dinerarias. Se recoge simplemente el principio de que el socio está obligado a realizar su aportación y no puede ser liberado de dicha obligación¹³. Las consecuencias del incumplimiento no están reguladas en el Reglamento, por lo que habrá de acudir al régimen del Estado en que la *Societas Privata Europaea* esté inscrita y en concreto al de la forma social correspondiente (en nuestro caso a la Ley 2/1995, de 23 de marzo, que regula las de sociedades de responsabilidad limitada)¹⁴.

Sí recoge en cambio el texto del Proyecto medidas de protección del patrimonio social ante su distribución entre los socios¹⁵, la adquisición de sus propias participaciones¹⁶ o la reducción del capital social¹⁷, todas ellas inspiradas en el texto de la Segunda Directiva, relativa al capital. En cuanto al primero de los aspectos, como ya hemos señalado, el Proyecto abandona la concepción del capital como *dique de contención* del patrimonio que debe quedar en manos de la sociedad sin ser repartido entre los socios. Esto significa que podrá repartirse patrimonio siempre que el activo restante sea suficiente para cubrir las deudas sociales¹⁸. Los estatutos pueden exigir, para poder proceder al reparto, la declaración (*certificado de solvencia*) por parte del órgano de administración de que tras el mismo, y durante todo el año siguiente a su realización, la *Societas Privata Europaea* estará en condiciones de pagar sus deudas al vencimiento¹⁹. El sistema se garantiza estableciendo la responsabilidad de los socios por la

¹³ Habrán de ser los socios quienes en los Estatutos determinen el momento en que deberán realizarse las aportaciones, la forma de valorar las aportaciones no dinerarias o la susceptibilidad de ser objeto de aportaciones de las obligaciones de prestaciones de servicios, entre otros aspectos. *Vid.* Anexo I, PR.

¹⁴ *Vid.* artículo 20.3 PR.

¹⁵ No se contemplan, por el contrario, los eventuales pagos de la sociedad a los miembros de sus órganos, en particular del órgano de administración. En este aspecto serán de aplicación las normas del Estado en que esté inscrita la *Societas Privata Europaea*.

¹⁶ Según el artículo 23.2 PR la *Societas Privata Europaea* sólo puede adquirir sus propias participaciones cuando estén totalmente desembolsadas y con medios susceptibles de distribución entre los socios según el artículo 21 PR.

¹⁷ El artículo 24.2 PR reconoce a los acreedores el derecho a exigir judicialmente el establecimiento por parte de la *Societas Privata Europaea* de garantías que aseguren el cobro de sus créditos. Eso sí siempre que prueben que la reducción pone en peligro ese cobro (art. 24.3 PR).

¹⁸ *Vid.* artículo 21.1 PR, que deja a salvo la existencia de reservas indisponibles establecidas en los estatutos sociales, que sí cumplen una función de retención patrimonial. El Parlamento enmienda esta norma recuperando la idea del capital con función de garantía de los acreedores, *vid.* enmienda 35 al artículo 21.

¹⁹ *Vid.* artículo 21.2 PR. El certificado de solvencia deberá estar en poder de los socios antes de que éstos adopten el acuerdo de distribución correspondiente.

distribución indebida, en la cuantía de la cantidad percibida, y la de los administradores por el daño irrogado al patrimonio social²⁰. Respecto de la primera de estas responsabilidades el Proyecto de la Comisión establece un requisito que el Parlamento, entendemos que con acierto, rechaza. La restitución procedería, según el primero, *siempre que la Societas Privata Europaea demuestre que el socio conocía la irregularidad o que, habida cuenta de las circunstancias, no podía ignorarla*.

Respecto de la responsabilidad de los miembros del órgano de administración, si bien se establece en el artículo 31.4 PR una responsabilidad por los daños irrogados por un comportamiento contrario al Reglamento, a los Estatutos o a alguna resolución de los socios, se remite en el artículo 31.5 PR a las legislaciones nacionales de los Estados miembros para regular la responsabilidad en situación de crisis de la *Societas Privata Europaea*. La Comisión parece no haberse atrevido a buscar un consenso entre las variadas fórmulas que nos ofrecen esas legislaciones, desaprovechando una buena ocasión para articular un régimen unitario de protección de los acreedores que, si no bascula sobre el capital, deberá hacerlo sobre la responsabilidad de los órganos de gestión. El tema tiene una trascendencia indudable para el funcionamiento de la sociedad y de sus órganos. Así, por ejemplo, el órgano de administración de una *Societas Privata Europaea* inscrita en España estará sometido a la responsabilidad del Artículo 105.5 de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada por la tardía disolución; si la *Societas Privata Europaea* está inscrita en Francia deberá responder por una *action en comblement du passif*²¹ en caso incluso de una leve falta de gestión, cuando no haya patrimonio suficiente para saldar las deudas de la sociedad en el seno de un procedimiento de insolvencia; si está inscrita en Gran Bretaña responderá por *wrongful trading*²², si ha continuado con la actividad cuando debiera haber previsto la entrada en situación de insolvencia; si lo está en Alemania, podrá exigírsele responsabilidad por la apertura tardía del procedimiento de insolvencia²³. Los modelos de responsabilidad en los Estados miembros presentan importantes diferencias, de forma que éste será uno de los elementos a tener en cuenta por los fundadores a la hora de decidir en cuál de ellos inscriben su sociedad. Es también de gran interés para los acreedores, puesto que, como hemos señalado, el centro de gravedad de la protección de sus intereses se traslada desde la disciplina del capital y lo hace precisamente hacia la responsabilidad de los órganos encargados de la gestión social.

1.4. Organización interna

La Comisión ha querido dotar a esta nueva forma social del máximo de flexibilidad en el ámbito de su organización interna. La estructura de la dirección, órganos y funciones que los mismos han de desempeñar, queda en gran medida en manos de los socios. El Proyecto

²⁰ Vid. artículo 31.4 PR.

²¹ Artículo 651-2 *Code Commerce*.

²² Section 214, *Insolvency Act* 1986.

²³ § 823. II, *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* y § 64.1 *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit Beschränkter Haftung (GmbHG)*.

prevé como obligatorio un órgano de administración que *podrá ejercer todas aquellas facultades que no hayan de ser ejercidas por los socios en virtud del Reglamento o de la escritura de constitución*²⁴. Serán los estatutos los que habrán de determinar la estructura y la composición del mismo. Es posible optar por un modelo monista o por uno dualista que incorpore un consejo de vigilancia. En cualquier caso será también en los estatutos donde hayan de establecerse los criterios para el nombramiento y destitución de los administradores; donde conste qué administradores tienen la facultad de representar a la sociedad, así como su régimen de actuación; o donde se establezcan las reglas para la delegación de las facultades del órgano de administración en otra persona. Lo que sí establece el texto del Proyecto es el régimen de responsabilidad que les es exigible a los administradores. Éstos deben actuar en todo momento en defensa del interés de la sociedad²⁵, con la diligencia y el conocimiento que es razonablemente exigible para el desarrollo de la actividad que constituya el objeto social. Responden ante la sociedad de las pérdidas o daños que hayan ocasionado con su comportamiento contrario a las disposiciones del Reglamento, de los estatutos o a los acuerdos adoptados por los socios²⁶. No establece el Proyecto ninguna responsabilidad ante los socios o los terceros acreedores, que deberá regirse por el derecho nacional del Estado en que esté inscrita la *Societas Privata Europaea*²⁷.

La Junta General no aparece como órgano necesario en el sentido en que la conocemos en las legislaciones nacionales. Es cierto que los acuerdos que afectan a la financiación de la sociedad, a su estructura, al nombramiento de los administradores o auditores, etc. los adoptan los socios, pero el texto del Proyecto no considera necesario que los socios se reúnan físicamente en una asamblea²⁸. Los administradores están obligados únicamente a remitir a los socios las propuestas de acuerdo y la información necesaria para que éstos puedan adoptar una decisión fundada. Los plazos y la forma en que se haga esa remisión, así como la forma de adoptar los acuerdos y las mayorías precisas deben ser reguladas en los estatutos. El Proyecto tampoco regula la impugnación de los acuerdos sociales que se deja en manos de la legislación nacional correspondiente al domicilio registral de la *Societas Privata Europaea*²⁹.

²⁴ Vid. artículo 26.1 PR. El Parlamento introduce un inciso según el cual *Las resoluciones de los socios serán internamente vinculantes para el órgano rector*, que necesita de interpretación. Creemos que la modificación sugerida sólo tiene sentido si se interpreta como una competencia de los socios para tomar acuerdos o dictar instrucciones en aspectos que no están expresamente contemplados en el Reglamento o en los Estatutos, pero que no son por ello de exclusiva competencia de los administradores como parecería sugerir el texto presentado por la Comisión. Sería la interpretación más acorde con la figura de una sociedad con una estructura personalizada.

²⁵ El artículo 31.3 PR establece la obligación de abstenerse de tomar decisiones cuando los intereses personales del administrador estén en situación de conflicto con los de la sociedad. También en este punto la regulación debe ser completada por los estatutos.

²⁶ El Proyecto de la Comisión establece la responsabilidad solidaria de los administradores que hayan intervenido en el acto, el Parlamento modifica la norma invirtiendo la carga de la prueba en el mismo sentido que lo hace la Ley española de sociedades anónimas, señalando que la responsabilidad no será extensiva a los administradores que puedan demostrar que están exentos de culpa y que hayan dado a conocer su desacuerdo con la inobservancia de las obligaciones, *vid.* art 31.4 PR y enmienda 51 del Parlamento.

²⁷ Vid. artículo 31.5 PR.

²⁸ Vid. artículo 27.3 PR.

²⁹ Vid. artículo 27.4 II PR.

1.5. Posición de los socios

De la misma forma que la determinación del capital con el que se funda la sociedad es decisión libre de sus socios, lo es también la configuración de las obligaciones y de los derechos que les corresponden en cuanto a tales. En el texto del Proyecto se recogen el derecho de información³⁰, el derecho de voto³¹, y entre los denominados derechos de la minoría, la posibilidad de solicitar de los administradores el planteamiento de una propuesta de acuerdo o el derecho a solicitar judicialmente el nombramiento de un experto independiente que informe sobre la posible vulneración de preceptos legales o de los estatutos de la *Societas Privata Europaea*³², se entiende que por parte del órgano de administración aunque la norma no lo dice expresamente. Entre las obligaciones de los socios, el Proyecto únicamente menciona la de aportar³³, dejando las consecuencias de su incumplimiento al derecho nacional del Estado en que se haya inscrito la *Societas Privata Europaea*.

Las participaciones no han de ser iguales, es posible crear participaciones de diferentes clases, por ejemplo, participaciones sin derecho de voto³⁴. Un aspecto novedoso, si comparamos el Proyecto con nuestra Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada, es el de la libertad en el régimen de transmisión de las participaciones. Sólo existen limitaciones a la misma si se han contemplado en los estatutos, que pueden incluso excluir esa transmisibilidad³⁵.

Sí contempla el texto del Proyecto de la Comisión la posibilidad de excluir a los socios, así como el derecho de separación, para hacer frente a los conflictos planteados entre los mismos y que puedan afectar al funcionamiento de la sociedad. El artículo 17 del Proyecto establece como causas de exclusión el daño grave a los intereses de la sociedad o el hecho de que la permanencia del socio en la misma sea perjudicial para el desenvolvimiento del negocio. Es necesario un acuerdo de exclusión de los socios y, además, una decisión judicial en el mismo sentido. Será así mismo el juez quien, en caso de decretar la exclusión, determine si son los socios restantes o la sociedad quienes adquieren las participaciones del socio excluido y el precio de las mismas. El artículo 18, por su parte, recoge las causas que permiten al socio ejercitar un derecho de separación: pérdida de una parte relevante del patrimonio de la sociedad, traslado del domicilio social inscrito a otro Estado miembro, modificación significativa de la actividad objeto de sociedad y transcurso de tres años sin reparto de dividendos, siempre que la situación económica de la sociedad lo hubiera permitido.

1.6. Participación de los trabajadores

En este aspecto hay que volver a hablar de reseñables diferencias entre ambas propuestas. La Comisión establece que la *Societas Privata Europaea* estará sujeta a las normas sobre participa-

³⁰ Vid. artículo 28 PR.

³¹ Se deduce de la necesidad de adopción de acuerdos por mayoría, lo que presupone ese derecho de voto.

³² Vid. artículo 29.1 y 2 PR.

³³ Vid. artículo 20 PR. Sería esta una ocasión para recoger la obligación de fidelidad por parte de los socios que pudiera servir de cláusula general en la resolución de conflictos entre los mismos y con la sociedad. No lo ha estimado así, sin embargo, la Comisión, cuyo texto no recoge manifestaciones expresas del mismo.

³⁴ Vid. exposición de motivos, aclaraciones al capítulo III del PR. Anexo I, con el contenido obligatorio de los estatutos.

³⁵ Vid. Anexo I en relación con el artículo 16 PR.

ción que sean de aplicación en el Estado miembro en que tenga su domicilio social. Sin embargo el texto aprobado por el Parlamento establece importantes salvedades a ese principio, que no será aplicable en determinados supuestos. Así, si la *Societas Privata Europaea* emplea a más de 1000 trabajadores y más de una cuarta parte del total de los empleados trabaja habitualmente en un Estado miembro (o en varios) donde se prevé un mayor nivel de participación, se aplicará la Directiva 2001/86/CE por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores. La misma norma será de aplicación cuando la *Societas Privata Europaea* emplee en total entre 500 y 1000 trabajadores y más de un tercio del total trabaja habitualmente en uno o varios Estados donde se prevé un mayor nivel de participación que en el Estado miembro en que tiene su domicilio social la *Societas Privata Europaea*.

2. Financiación de las PYME. Alternativas al crédito bancario

2.1. Preliminar

Los problemas de financiación de las PYME han merecido desde hace décadas la atención de la literatura especializada y de las instituciones tanto nacionales como europeas. No son los únicos a los que se enfrentan; desde la dificultad para encontrar clientes hasta la escasa disponibilidad de personal directivo con experiencia, pasando por los obstáculos relacionados con la competencia o con la carga administrativa a las que se ven sometidas, hay un amplio abanico de problemas con los que tienen que enfrentarse para hacerse un lugar en el mercado y mantenerlo. Con todo, la dificultad para acceder a una financiación adecuada a sus posibilidades ha sido uno de los lastres que tradicionalmente han limitado su capacidad de crecimiento. Así lo pone de manifiesto una vez más la última encuesta realizada por el Banco Central Europeo³⁶, donde son precisamente las PYME españolas las que aparecen en primer lugar en el ranking de las que tienen dificultades para obtener crédito. La situación, pues, es especialmente grave en este momento para nuestras PYME.

Los problemas financieros de nuestras empresas han sido en primer lugar el predominio de la financiación bancaria como fuente de fondos ajenos, que justo en el presente momento se hace más difícil de conseguir. A ello hay que añadir que cuando las empresas acceden a la misma lo hacen en peores condiciones³⁷. En segundo lugar encontramos también una limitación en cuanto a la consecución de fondos propios que se hace básicamente a través de la autofinanciación, a lo que contribuye la dificultad en el acceso al Mercado de Valores³⁸.

³⁶ Los datos pueden consultarse en: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/data/index_en.htm>

³⁷ Así se indica también en la referida encuesta del Banco Central Europeo (BCE) realizada entre junio y julio de 2009.

³⁸ La forma social más utilizada por las PYME es la de la Sociedad de Responsabilidad Limitada (SL), cuya normativa no permite la emisión de obligaciones u otros valores negociables agrupados en emisiones. Como *odiosa norma restrictiva* habla de la misma FERNANDEZ DEL POZO, L., en 'La sociedad de capital de base personalista en el marco de la reforma del Derecho de sociedades de responsabilidad limitada', *RGD* 596, 1994, p. 5443. Esta limitación en el acceso a la financiación, que según ROJO, fue uno de los temas más polémicos en el interior de la sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación, ha sido ampliamente criticada en nuestra doctrina. ROJO, A., 'La sociedad de responsabilidad limitada. Problemas de política y técnica legislativa', en BONARDELL/ MEJÍAS/ NIE-TO (coord.), *La reforma de la sociedad de responsabilidad limitada*, Madrid, 1994, p. 71.

Los momentos de crisis han de ser aprovechados para introducir cambios en el comportamiento que permitan combatir las causas que han llevado a esa crisis y sentar los cimientos de un futuro distinto. Las PYME han de aprovechar la actual crisis financiera para modificar el diseño de la que ha sido su estrategia financiera en el pasado. Las pequeñas y medianas empresas españolas han basado su financiación, en buena medida, en fondos ajenos obtenidos de las instituciones crediticias; fondos que, para mayor dificultad en términos de coste, se han obtenido a corto plazo. Esta estructura financiera, como repetidamente ha puesto de manifiesto la Comisión³⁹, implica un incremento de los costes y una mayor vulnerabilidad ante los cambios que se producen en el mercado, como dolorosamente hemos podido comprobar a lo largo de los dos últimos años. Las PYME necesitan financiación ajena a largo plazo, pero también necesitan fortalecer sus recursos propios *índice de solvencia, garantía de estabilidad y permanencia, el más seguro baluarte de la empresa*⁴⁰.

La configuración de la estructura financiera de una empresa, la adecuada selección de los medios de financiación constituye el problema más complejo, y, a la vez, uno de los de mayor trascendencia con vistas a garantizar el mantenimiento de la misma en el mercado.

Hemos mencionado la financiación ajena y los recursos propios; en las páginas que siguen haremos además referencia a algunos de los denominados *híbridos financieros*, instrumentos cuyas características se aproximan más a las que definen el capital propio unas veces, más a las que definen el capital ajeno otras. Hablamos, por ejemplo, de préstamos participativos, créditos subordinados, o préstamos de los socios que integran la estructura financiera de la sociedad.

2.2. La participación de los trabajadores en el capital como instrumento de financiación

De las distintas formas de participación de los trabajadores en la empresa la participación financiera es la que menos atención ha merecido entre nosotros tanto a nivel legislativo como en la práctica de nuestras sociedades. Y ello a pesar de que desde la UE se ha instado a los Estados miembros a articular un marco normativo de fomento de fórmulas de participación en el capital, en especial, a través de la creación de incentivos fiscales o minimizando los riesgos que la misma puede suponer para los trabajadores⁴¹.

Durante la década de los 90 la participación financiera ganó terreno en las empresas europeas. Pero han sido básicamente las empresas cotizadas las que han utilizado distintas

³⁹ Ya desde la Comunicación de la Comisión sobre los problemas financieros de las PYME, de 10 de noviembre de 1993.

⁴⁰ FERNÁNDEZ DEL POZO, L., *El fortalecimiento de los recursos propios*, Madrid, 1992, p. 5.

⁴¹ Ya en 1991 el conocido como Informe PEPPER (*Promotion of Employee Participation in Profits and Enterprise Results*) analizó la participación en los distintos miembros y originó una Recomendación de la Comisión con el objetivo de impulsar la misma. En 1996 el *Informe PEPPER II* apuntaba la escasa actividad en ese sentido, si bien ponía de manifiesto el apoyo de algunos Estados mediante incentivos fiscales y otras medidas legislativas. En un esfuerzo por fomentar esa política en más Estados, la Comisión publicó en 2003 una nueva Comunicación relativa a un marco para la participación financiera de los trabajadores.

fórmulas, como la entrega de acciones o de opciones sobre acciones. Y lo han hecho sobre todo en los Estados en los que se ha aprobado un marco normativo de fomento de las mismas, caso de Francia o Inglaterra⁴².

La participación de los trabajadores en el capital de las PYME no ha tenido, sin embargo, la misma evolución. Las pequeñas y medianas empresas se enfrentan a problemas específicos a la hora de introducir planes de incentivación de la adquisición de participaciones por sus trabajadores. A sus costes y a la fuerte carga de trabajo administrativo que conllevan estos planes tal y como están contemplados en la normativa que les es aplicable, hay que añadir la reticencia que en las sociedades de carácter más personalizado pueden tener los socios fundadores a la inclusión de los trabajadores en su proyecto empresarial.

A pesar de ello, desde las instituciones europeas se insiste⁴³ en los beneficios que a los trabajadores, a las empresas y a las economías nacionales puede reportar el incremento de este tipo de participación. Para los trabajadores supone un incremento de sus ingresos a través del reparto de beneficios (si bien es cierto que entraña también una asunción de parte del riesgo que el desarrollo de la actividad empresarial conlleva). Para los empresarios un mayor compromiso de aquellos con el futuro de la empresa⁴⁴, además de un incremento en su dotación de fondos propios, que otorga a la empresa una mayor estabilidad, liquidez y supone una reducción de los gastos que la financiación alternativa por medio de fondos ajenos supondría.

Y se insta a los legisladores nacionales a establecer medidas para que este tipo de participación *se convierta en una característica estructural de los sistemas económicos europeos*⁴⁵. Se reconoce, eso sí, que habrán de tenerse en cuenta las especificidades de las PYME, que presentan como primera necesidad la de garantizar una adecuada transparencia de los resultados y de las perspectivas financieras y de beneficio.

El legislativo español no se ha caracterizado precisamente por su celeridad en atender estos requerimientos de la UE y apenas se han tomado medidas para avanzar en el sentido propuesto desde Bruselas.

En el caso de nuestra comunidad autónoma, el gobierno vasco participa algo más activamente en esta política de promoción de la participación de los trabajadores en el capital de las sociedades a las que prestan sus servicios, subvencionando, por ejemplo, tanto los gastos generados a la sociedad como consecuencia directa de la suscripción de acciones o partici-

⁴² Una visión de derecho comparado puede consultarse en LANDA J.P. (coord.), *Nuevas formas de participación de los trabajadores y gobierno de la empresa*, Bomarzo, 2004. En España contamos a estos efectos con el artículo 81.2 de la Ley de Sociedades Anónimas (LSA) sobre asistencia financiera y poco más. (Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, BOE 28 de 1 de febrero de 1990).

⁴³ Vid. la reciente Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2009, sobre la Agenda Social Renovada.

⁴⁴ Se habla de una mejora en la productividad y de una mayor fidelización de los trabajadores que cuentan con acciones o participaciones de su empresa.

⁴⁵ Vid. *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones relativa a un marco para la participación financiera de los trabajadores*, COM (2002) 364 final, de 26 de febrero de 2003.

paciones por sus personas trabajadoras, como la suscripción de acciones o participaciones por sus personas trabajadoras⁴⁶.

2.3. Los denominados *Business Angels*

La figura de los *ángeles de los negocios* nace en los EEUU en los años 20 del siglo pasado de la mano de inversores particulares que comenzaron a aportar su propio dinero para salvar los espectáculos de Broadway que la crisis ponía en peligro. Suele también mencionarse como uno de los ejemplos del origen de esta forma de financiación el que dio nacimiento a una de las empresas que hoy son referencia absoluta de la industria electrónica: Hewlett Packard. Frederick Terman, decano del Departamento de Ingeniería de la Universidad de Standford dejó 500 dólares Hill Hewlett y Fred Packard, licenciados que le habían relatado su proyecto empresarial. Terman no sólo les dejó el dinero, además les asesoró en el desarrollo de su negocio y puso a su disposición la red de relaciones que les permitió iniciar el mismo. Esta es la esencia de un *business angel*. Hablamos de un inversor privado, solvente desde el punto de vista financiero, que aporta además sus conocimientos y su red de contactos personales.

Esta idea inicial ha ido evolucionando y los *Business Angels* se han profesionalizado, de forma que hoy se agrupan en redes (*Business Angels Network, BAN*) que están creando un nuevo mercado de oferta y demanda de capitales. En Europa son Reino Unido, Alemania y Francia los Estados miembros donde más activas son estas redes. El mercado español, por el contrario, es uno de los menos desarrollados en la UE⁴⁷. El carácter discreto que ha tenido este tipo de inversión informal, que lo hace poco conocido, ha hecho que los emprendedores no hayan buscado el acceso a estos inversores.

Los *ángeles* suelen invertir en empresas que se encuentran al inicio de su andadura o en una fase de expansión. Las cuantías aportadas están entre los 25.000 y 250.000 € y su salida de la empresa suele hacerse a medio plazo (entre tres y cinco años)⁴⁸. Las redes operan preferentemente a escala regional, cubren una población media de cuatro a cinco millones de habitantes, y sus decisiones de inversión pueden verse afectadas por motivaciones no estrictamente financieras y de carácter muy diverso: vinculación familiar, satisfacción pro-

⁴⁶ Vid. Orden de 17 de junio de 2009, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se establecen las ayudas para la participación de personas trabajadoras en empresas, *BOPI* 9 de julio de 2009. Estas ayudas se condicionan a la previa elaboración de un Plan de participación institucional de personas trabajadoras, siendo beneficiarias las sociedades que otorguen acciones o participaciones a sus trabajadores o los propios trabajadores, quienes podrán participar en el capital de la empresa directamente o por medio de una sociedad instrumental creada al efecto. La norma requiere en este último supuesto que los trabajadores adquieran, como mínimo, el 10% del capital social de la empresa de la relación laboral.

⁴⁷ Eso no quiere decir que no contemos con esta alternativa de financiación. La Red Española de *Business Angels* (ESBAN) cuenta con redes adheridas en Barcelona, Madrid, Valencia, Castilla la Mancha, Galicia, Baleares y Canarias. Puede consultarse en <www.esban.com> Por otro lado, cinco redes españolas BNAC y XIP en Cataluña, BANM en Madrid y BANG y UNIBAN en Galicia están adheridas a la red europea EBAN (*European Business Angels Network*). Entre nosotros contamos con EBAN Euskadi que es una red promovida por tres asociaciones empresariales vascas: ADEGI, CEBEK y SEA. Un interesante y reciente estudio sobre el tema puede consultarse en <www.ipyme.org>, *Los Business Angels, innovando la cultura financiera de las empresas*.

⁴⁸ Vid. Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE) n. 2876, de 2006, p. 12.

fesional, desarrollo económico de su zona de residencia, etc. Por esto mismo suelen estar dispuestas a aceptar condiciones menos rigurosas en cuanto a la protección de su inversión: están dispuestas a entrar desde el inicio en el capital social, no realizan análisis tan detallados como los que efectúan, por ejemplo, las entidades de capital riesgo, aceptan rentabilidades inferiores o son más pacientes con la desinversión.

Queremos subrayar que las inversiones realizadas por los *Business Angels* incrementan el volumen de fondos propios de la empresa que cuenta con su aportación, lo que tiene efecto directo en el incremento de su capacidad para obtener financiación adicional en forma de fondos ajenos.

2.4. Capital riesgo como instrumento de financiación

Nuevamente hemos de hacer referencia a un instrumento ampliamente asentado en el mundo anglosajón, pero que en nuestro país está todavía a una gran distancia de la media europea. Se introduce a mediados de la década de los setenta pero hasta el año 2000 no alcanza un volumen significativo. En sus inicios la actividad estuvo ligada a las administraciones públicas, pero hoy en día el sector privado es el más dinámico en el ofrecimiento de esta forma de financiación⁴⁹. Precisamente con el objetivo de impulsar la utilización de esta fórmula se aprueba el 24 de noviembre de 2005 la nueva Ley reguladora de las entidades de capital riesgo y sus sociedades gestoras⁵⁰.

La Ley define las entidades de capital riesgo en su artículo 2 como aquellas *cuyo objeto principal consiste en la toma de participaciones temporales en el capital de empresas no financieras y de naturaleza no inmobiliaria que, en el momento de la toma de participación, no coticen en el primer mercado de Bolsa de valores o en cualquier otro mercado regulado equivalente de la Unión Europea o del resto de países miembros de la OCDE*.

La participación de los inversores en el capital de la sociedad suele ser, de ordinario, minoritaria. Su objetivo no es controlar la sociedad en la que invierten, sino conseguir beneficio con la desinversión. Puede ser pasiva, pero es habitual que haya una colaboración

⁴⁹ En 2005 sólo el 18% de las sociedades y gestoras de fondos de capital riesgo son de capital público, *vid.* Boletín Económico del Banco de España, abril 2007, p. 103. Entre estas entidades -la página web de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) incluye un listado de las mismas- además de las promovidas por municipios o comunidades autónomas, nos encontramos con otras impulsadas por el sector financiero a través de los bancos y cajas y, cada vez con más presencia, con las pertenecientes a familias de tradición empresarial con un importante patrimonio que invierten en proyectos ajenos. En Euskadi las principales entidades de capital riesgo son EZTEN participada por SPRI y el Gobierno Vasco; SEED Capital por la Diputación Foral de Bizkaia y varios bancos y cajas; HAZIBIDE, impulsada por la Diputación Foral de Álava, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Caja Vital; y TALDE, fondo formado por socios industriales y financieros como Iberdrola, las cajas de ahorro vascas, Elkarkidetza, etc.

⁵⁰ En nuestra Comunidad y en la Comunidad Foral de Navarra, al amparo de la potestad legislativa propia en materia tributaria se han regulado, además, las denominadas *Sociedades de Promoción de Empresas* con un marco jurídico parcialmente diferente al aplicable al resto del Estado. Sin embargo buena parte de estas entidades más que a la promoción o el fomento en empresas mediante la participación temporal en su capital, parecen haberse utilizado para que los inversores se beneficiaran de las ventajas fiscales que el sistema aporta en su propio proceso de crecimiento. En este sentido, RECONDO, R. 'El Capital Riesgo Foral, en el País Vasco y Navarra', *Revista Española de Capital Riesgo 2* (2009), p. 60 ss.

extrafinanciera, una labor de asesoramiento por parte de la entidad de capital riesgo, que no significa sustitución en la gestión. La inversión es además temporal⁵¹, aunque el plazo medio de mantenimiento de las mismas se está dilatando en estos momentos de crisis que desaconsejan la desinversión, y puede instrumentarse utilizando distintas figuras de financiación. Si nos limitamos a la inversión en sociedades de responsabilidad limitada -por ser la forma más presente en las PYME- las principales serán la adquisición de participaciones sociales (que podrán ser privilegiadas)⁵² y el otorgamiento de préstamos participativos.

Por último queremos subrayar que, si bien tradicionalmente el capital riesgo se ha centrado en la financiación de empresas en fase de lanzamiento o de expansión⁵³, los últimos años se ha producido un incremento significativo de operaciones dirigidas a sociedades maduras, en ocasiones en proceso de reestructuración⁵⁴.

2.5. Los híbridos financieros

En los epígrafes anteriores hemos expuesto fuentes de financiación a las que pueden acudir las PYME más allá de las entidades financieras más tradicionales y de las que pueden obtener fondos propios, básicamente capital. Los mismos sujetos arriba indicados pueden ofrecer también fondos a través de instrumentos que igualmente refuerzan la estructura financiera de las sociedades que los reciben, pero cuyas características se aproximan más a las que definen el capital propio unas veces, más a las que definen el capital ajeno otras⁵⁵. Queremos destacar entre ellos los siguientes:

2.5.1. Los préstamos participativos

Esta figura de financiación de las empresas, conforme⁵⁶ a su regulación legal, tiene las siguientes características distintivas:

- La retribución del capital invertido se liga con la evolución de la actividad de la empresa que recibe el préstamo.

⁵¹ De un entorno medio entre tres y diez años habla la Asociación Española de Capital de Inversión (ASCRI), *vid.* <www.ascricri.org>

⁵² La desinversión en la Sociedad Limitada cuenta con las dificultades que se derivan de su carácter de sociedad cerrada, será algo que habrá de contemplarse en los Estatutos y que quizá pueda compensarse por medio del otorgamiento de privilegios de contenido económico, que la ley no impide.

⁵³ La doctrina especializada utiliza la terminología anglosajona y habla en este caso de *seed financing* y *start-up financing*.

⁵⁴ Se habla entonces de *expansion Financing* (en las etapas de crecimiento), *bridge Financing* (cuando se utiliza como puente hacia la financiación bursátil), *buy out/buy in Financing* (principalmente cuando son equipos directivos con el apoyo de las entidades de capital riesgo los que adquieren el control de la empresa) y *turnaround* (en supuestos de reestructuración o reorientación de la empresa participada con dificultades). *Vid.* GARCIA MANDALONIZ, M., *La financiación de las PYME*, 2003, p. 360 ss.

⁵⁵ De *financiación de entresuelo*, *mezzanine financing* habla la doctrina anglosajona.

⁵⁶ Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento de la liberalización de la actividad económica y la posterior Ley 10/1996 de medidas fiscales urgentes sobre corrección de la doble imposición interna intersocietaria y sobre incentivos a la internacionalización de las empresas.

- Es deuda subordinada, es decir, que el prestamista participativo se sitúa después de los acreedores comunes en orden a la prelación de créditos.
- Se consideran patrimonio contable a los efectos de reducción de capital y liquidación de la sociedad previstas en la legislación mercantil.
- Los intereses pagados son deducibles del impuesto de sociedades;
- Y, por último, y para mantener las garantías frente a terceros, el préstamo sólo podrá amortizarse anticipadamente si se compensa con una ampliación de igual cuantía de sus fondos propios.

Además de estos préstamos participativos específicamente regulados es posible el otorgamiento de créditos subordinados que no se retribuyan con la participación en beneficios⁵⁷.

2.5.2. Las cuentas en participación

Figura de naturaleza jurídica controvertida⁵⁸, es un contrato entre dos sujetos en virtud del cual uno de ellos (*cuentapartícipe*) aporta bienes, dinero o derechos a otro (*gestor*), obligándose éste a aplicar dicha aportación a una determinada actividad empresarial, que desarrollará independientemente y en nombre propio, y a informar, rendir cuentas y dar participación al cuentapartícipe en las ganancias y también en las pérdidas que resulten del negocio. Regulado por el Código de Comercio en los artículos 239 a 243, es un instrumento que permite al gestor (en nuestro caso sería la PYME) obtener fondos o recursos propios sin ceder el control de la gestión ni modificar la estructura financiera de la empresa al no contraer una deuda por el importe de la aportación.

Lo hemos situado entre los instrumentos híbridos porque no hay un consenso sobre su calificación como fondos propios. El Plan General de Contabilidad parece situar los fondos aportados por el cuentapartícipe entre los fondos ajenos. Se trata de deudas que figuran en el pasivo corriente del balance. También el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) ha señalado que *el contrato de cuentas en participación participa de la naturaleza de un contrato por el que se cede la utilización de un capital mediante remuneración, por lo que la renta que obtiene el partícipe no gestor es la contraprestación derivada de la cesión a un tercero de capitales propios... para su registro contable se han de emplear las cuentas de acreedores por operaciones en común*. No consideramos, sin embargo, que sea la calificación correcta. Creemos que el cuentapartícipe no es un acreedor, sino un socio y su aportación debe considerarse como parte del capital propio del receptor del mismo. Según el Código de Comercio las aportaciones en cuentas en participación soportan íntegramente las pérdidas, de modo que no es razonable asignarlas a una partida de acreedores por operaciones en común.

⁵⁷ La subordinación es una figura del derecho privado que se asienta en el principio de autonomía de la voluntad recogido en el artículo 1255 del Código Civil y cuyo contenido y alcance puede ser, en principio, libremente acordado por las partes.

⁵⁸ Mientras para un sector de la doctrina mercantilista constituye un tipo de sociedad, interna, sin personalidad jurídica propia, para otro se trata de una figura contractual ajena al derecho de sociedades, sería un contrato de colaboración o un contrato de financiación. Para la primera de las posturas *vid.* EIZAGUIRRE, J.M., *Derecho de sociedades*, 2001, p. 221, para la segunda, VICENT, F., *Introducción al Derecho Mercantil*, 2008, p. 957.

2.6. Los préstamos de los socios

Por último una, también breve, referencia a la financiación que los propios socios pueden ofrecer a la sociedad más allá de la aportación en forma de capital. La concesión de crédito por parte de los socios (en cualquiera de sus formas, incluidas la prestación de garantía o la cesión de bienes) ofrece las ventajas básicas de la flexibilidad por una parte, y de un tratamiento fiscal más favorable, por otra. La financiación a través de fondos ajenos es más rápida y más simple de formalizar que un aumento de capital; y no está sujeta a exigencias de publicidad. Más sencilla es también la recuperación de esos fondos si dejan de ser necesarios. Los socios pueden de este modo responder más ágilmente a las necesidades de financiación que varían en función de las condiciones de mercado. Además el préstamo es una deuda de la sociedad y su restitución constituye un gasto, al igual que las ganancias que se reparten como intereses.

Más allá de la reducción de costes y de la flexibilidad, la financiación por parte de los socios otorga estabilidad e independencia a la sociedad. Estabilidad, pues no altera las relaciones de poder establecidas en el contrato de sociedad, e independencia, porque evita que los terceros otorgantes eventuales de la financiación impongan condiciones que constriñan la capacidad de la empresa para fijar la política que considere oportuna. Por último ofrece la ventaja del incremento de liquidez. La dotación de fondos puede hacerse por un tiempo indeterminado y con renuncia a la rescisión unilateral, lo que libera a la sociedad de la necesidad de adoptar medidas en orden al mantenimiento de la liquidez necesaria para su devolución. Mientras las dificultades a la hora de hacer frente al pago de las cuotas establecidas y los intereses vencidos pueden actuar como señal de alarma y llevar a los terceros a poner término lo antes posible a su relación con la sociedad, los socios estarán, de ordinario, dispuestos a soportar problemas de liquidez y renunciar a una inmediata rescisión de contrato con la perspectiva de obtener en forma de beneficios futuros la recompensa por su sacrificio.

Hemos dicho más arriba que los préstamos de los socios son fondos ajenos de la sociedad. Tenemos que finalizar, sin embargo, señalando que el legislador los *reclifica* como fondos propios en el caso de que se abra un procedimiento concursal. La Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal (Ley concursal) en su artículo 92 califica como subordinados los créditos de las personas especialmente relacionadas con el deudor, entre las que están, según el artículo 93 los socios titulares del 10% del capital (si la empresa no cotiza en bolsa). El pago de estos créditos sólo se hará tras la satisfacción íntegra de los créditos ordinarios, lo que supondrá en la práctica que los socios raramente van a recuperar la inversión realizada en esta forma. Es decir, todas las entregas de fondos que hagan los socios, independientemente de la forma en que se hagan, van a estar sometidas al riesgo empresarial, van a constituir materialmente capital propio una vez que se manifieste la crisis empresarial (podrán ejercitarse además acciones de reintegración si los socios han recuperado los fondos prestados dentro de los dos años anteriores a la fecha de declaración del concurso, artículo 71.3.1º de la Ley concursal).

No es infrecuente que los socios en el momento de decidir qué cantidad de fondos aportan a la sociedad y en qué forma jurídica lo hacen opten por conjugar la aportación a capital y el otorgamiento de préstamos (u otras fórmulas de análogo significado económico para la sociedad receptora). Puede tratarse de préstamos que se otorgan en cumplimiento de pres-

taciones accesorias⁵⁹ (de forma que integran el contrato de sociedad), o en cumplimiento de obligaciones establecidas fuera de los estatutos, en pactos parasociales fundamentalmente⁶⁰. Son aportaciones, en amplio sentido, que integran el plan financiero de la sociedad desde el inicio; fondos otorgados a largo plazo que complementan un capital escriturado insuficiente para acometer todas las inversiones proyectadas y que son resultado de un acuerdo entre los socios en respuesta a la cuestión de con cuánto capital financian la actividad que promueven y en qué forma jurídica lo aportan. Las razones de elegir esta vía pueden ser, como hemos señalado, muy legítimas y no puede decirse que sustituyan siempre al capital propio, por eso no nos convence la recalificación automática que establece la legislación concursal. Creemos que sería más coherente con nuestro sistema proceder a la misma sólo en aquellos casos en los que los préstamos sustituyan al capital propio necesario para afrontar con un mínimo de garantía de éxito la actividad económica impulsada por los socios.

3. Ayudas estatales y PYME

3.1. Preliminar

Las PYME desempeñan una función fundamental en la economía europea, sin embargo, estas empresas presentan unos problemas de competitividad que preocupan a las propias PYME, a los Estados y a las autoridades de la UE. Esos problemas están en buena medida detectados y las instituciones comunitarias trabajan continuamente en su estudio y en las medidas a adoptar. Entre las dificultades a que se enfrentan las PYME y que obstaculizan su desarrollo destacan la desproporcionada carga administrativa y normativa, el difícil acceso a la financiación, las dificultades para la investigación y la innovación y la adaptación a los requerimientos medioambientales. A estas dificultades hay que sumar otros ámbitos en los que las PYME se encuentran en desventaja, como pueden ser el de la fiscalidad, la falta de competencias o capacidades, las dificultades de acceso a los contratos públicos, los actos contrarios a la competencia y a la competencia desleal, las rigideces de la normativa laboral, el acceso al mercado único, el acceso a programas de la UE, la morosidad, el acceso a mercados internacionales, el acceso a la información y el asesoramiento, la inestabilidad de la economía mundial, el coste de la energía o la propia definición de PYME⁶¹. Con el fin de paliar estos problemas, son numerosas las políticas comunitarias de apoyo a las PYME.

En el plano estatal, las PYME (y las demás empresas) también reciben ayudas por parte de las diferentes autoridades y entidades públicas. Pero estas medidas de apoyo pueden llegar a afectar a dos pilares básicos de la UE como son: la unidad de mercado y la libre compe-

⁵⁹ GALLEGO SANCHEZ, E., manifiesta sus dudas respecto de la conveniencia de admitir las prestaciones accesorias como instrumento para reforzar las bases económicas de la sociedad, *vid. Las participaciones sociales en la sociedad de responsabilidad limitada*, 1996, p. 120.

⁶⁰ *Vid.* al respecto SACRISTÁN, M., 'Prestaciones accesorias', *RdS*, n.º extr., 1994, p. 319 ss.; PEÑAS MOYANO, *Las prestaciones accesorias en la sociedad anónima*, 1996, p. 209 ss.

⁶¹ Comisión, Informe de los resultados de la consulta pública sobre la Ley de la pequeña empresa para Europa, abril 2008.

tencia. En este sentido, son numerosos los casos de decisiones de la Comisión, del Tribunal de Primera Instancia (TPI) y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) sobre incompatibilidad con el mercado común de determinadas ayudas públicas⁶².

En particular, por lo que respecta a la Comunidad Autónoma del País Vasco, hay que recalcar que la conflictividad se agudiza, debido a las competencias tributarias de que disponen sus Territorios Históricos⁶³. Tenemos amplia experiencia en casos que han tenido un eco importante y que tienen su origen en medidas de reducción de impuestos adoptadas por los Territorios Históricos, precisamente en el ejercicio de sus competencias normativas de carácter tributario. Entre ellos destacan las popularmente llamadas *vacaciones fiscales*.

Las *vacaciones fiscales* son medidas adoptadas por las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos del País Vasco en el ejercicio de sus competencias tributarias y tienen por objeto conceder determinados beneficios fiscales a las empresas. Se centran fundamentalmente en los ámbitos del Impuesto de Sociedades, con tipos más reducidos, y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), con bonificaciones en la cuota por la creación de nuevas empresas, por inversiones en activos fijos materiales, I+D, exportación, contratación o formación de personal, ahorro energético, mejora del medio ambiente, etc. Las normas forales que prevén este tipo de beneficios son especialmente polémicas debido a que podrían concebirse como ayudas públicas a las empresas del territorio en cuestión y, en su caso, ser ilegales, por afectar a la competencia y a los intercambios comerciales, es decir, ser incompatibles con el mercado común. Por eso han sido frecuentes los recursos interpuestos por otras comunidades autónomas limítrofes, federaciones o confederaciones de empresarios, sindicatos o por el propio Estado español⁶⁴.

Sin embargo, en este ámbito puede decirse que hay un antes y un después de la sentencia del TJCE de 6 de septiembre de 2006 en el asunto *Azores*⁶⁵. En esta sentencia el TJCE se pronuncia acerca de si la existencia de un tipo de gravamen menor se puede considerar ayuda de Estado o, dicho de otro modo, sobre los requisitos que debe tener una normativa de carácter regional para no ser considerada como ayuda de Estado.

En nuestro entorno, con anterioridad a la sentencia *Azores*, cabe señalar los casos *Daewoo* y *Ramondín*. En ellos, mediante dos Decisiones de 24 de febrero y 22 de diciembre de 1999, la Comisión declaró que ciertas medidas fiscales adoptadas por la Diputación Foral de Álava, en concreto, la concesión de un crédito fiscal del 45% en favor de la empresa *Daewoo* y la concesión de este mismo tipo de crédito así como la reducción de la base imponible del impuesto so-

⁶² Ver la web de la Comisión, Dirección General de la Competencia, sobre ayudas de Estado: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html>

⁶³ CRUCELEGUI, J.L., *Repercusiones del control de las ayudas públicas en el País Vasco*, *Ekonomiaz* 61 (2006), p. 232-253; DÍEZ ESTELLA, F. y DÍEZ MORENO, F., *Las ayudas de Estado en las llamadas 'vacaciones fiscales'*, *La Ley* 9 (Nueva época) May-Jun. 2009, p. 61-73; ORENA, A., *Ayudas de Estado y cuestión prejudicial*, *La Ley* 9 (Nueva época) May-Jun. 2009, p. 107-117.

⁶⁴ DÍEZ ESTELLA, F. y DÍEZ MORENO, F., *Las ayudas de Estado en las llamadas 'vacaciones fiscales'*, *La Ley* 9 (Nueva época) May-Jun. 2009, p. 61-73, afirman que ante el TJCE se han planteado más de 40 asuntos, que han dado lugar, por el momento a 7 sentencias (del TJCE y del TPI) pero que también son numerosos los recursos interpuestos ante las instancias estatales, ya sea el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

⁶⁵ Sentencia del TJCE de 6 de octubre de 2006, *Portugal c. Comisión* (as. C-88/03 '*Azores*').

bre sociedades en favor de la empresa *Ramondín* constituían ayudas de Estado ilegales e incompatibles con el mercado común. Las Decisiones de la Comisión fueron impugnadas ante el TPI, que desestimó los recursos interpuestos por las partes demandantes mediante las sentencias de 6 de marzo de 2002. Estas sentencias fueron confirmadas en casación por el TJCE⁶⁶.

En cambio, con posterioridad al caso *Azores*, la sentencia del TJCE de 11 de septiembre de 2008 introduce nuevos criterios de valoración de las normas fiscales aplicando la nueva doctrina. Esta sentencia resuelve siete cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco originadas por los recursos de las comunidades autónomas de Castilla y León, la Rioja y el sindicato UGT contra las *vacaciones fiscales* aprobadas en 2005 en los tres Territorios Históricos del País Vasco. Según la doctrina *Azores*, para poder contar con un sistema impositivo propio, éste ha de tener encaje en la Constitución del Estado (autonomía institucional); el poder regional que apruebe las normas debe tener autonomía para dictarlas, es decir, no deben requerir autorización del Estado (autonomía procedimental) y la merma recaudatoria que generen no debe ser compensada por la Administración central (autonomía económica). Pues bien, el TJCE entiende que las normas adoptadas por dichas entidades infraestatales cumplen estos requisitos y, por tanto, no constituyen ayudas de Estado incompatibles con el mercado común.

Como consecuencia de todas estas decisiones provenientes sobre todo de la UE, pero también de instancias judiciales nacionales, podemos afirmar que se ha generado un clima de cierta prudencia o de respeto hacia las ayudas públicas. Ha servido para sensibilizar y concienciar en parte a la sociedad y a los poderes públicos de que no se puede hacer uso de las medidas de ayuda de cualquier manera, sino que es preciso respetar las reglas del Tratado CE. Luego, eso mismo ha provocado recelo, desconfianza e inseguridad de las empresas hacia las ayudas que convocan las diferentes autoridades públicas, muchas veces con el ánimo de atraer a posibles inversores. Recibir una ayuda estatal está muy bien pero ¿y si dentro de un tiempo se declara ilegal y hay que devolverla? A pesar de ello, lo cierto es que continuamente se siguen convocando y otorgando ayudas públicas.

Éste es *grosso modo* el contexto en el que nos situamos y desde este punto de partida vamos a tratar de precisar otras cuestiones más concretas como qué es (y qué no es) una ayuda estatal, cuál es el sistema de control de las ayudas estatales en general, cuáles son las normas aplicables a las PYME en particular y cuál es el desarrollo que se está produciendo en la UE en torno a las ayudas estatales, especialmente en el marco de la crisis financiera y económica actual.

3.2. Definición de ayuda estatal

El Tratado CE regula las ayudas estatales en los artículos 87 a 89 pero no contiene una definición legal de ellas. Por otra parte, las normas derivadas del Tratado tampoco ofrecen

⁶⁶ Sentencias del TJCE, de 11 de noviembre de 2004, *Ramondín, S.A., Ramondín Cápsulas, S.A. y Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava c. Comisión* (as. ac. C-186/02 P y C-188/02 P) y *Daewoo Electronics Manufacturing España, S.A. y Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava c. Comisión* (as. ac. C-183/02 P y C-187/02 P).

una noción jurídica expresa, por lo que es preciso extraerla de su interpretación. El artículo 87 del Tratado CE, en su apartado 1, se limita a decir que *serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*.

Seguidamente el artículo 88 del Tratado CE encomienda a la Comisión la tarea de controlar las ayudas estatales e impone a los Estados miembros el deber de informar a la Comisión con antelación suficiente cualquier proyecto dirigido a conceder o modificar una ayuda estatal (*requisito de notificación*). Sin embargo, el Tratado CE no pretende que la Comisión realice el control y seguimiento de todos los tipos de medidas de ayuda a las empresas, su ámbito de aplicación se centra sólo en aquellas medidas que reúnan los requisitos del artículo 87, apartado 1. Dichos requisitos serían, en concreto, los siguientes: (1) una ventaja económica; (2) imputable al Estado; (3) de carácter selectivo y (4) con repercusiones sobre la competencia y el comercio entre los Estados miembros⁶⁷. Veamos cada uno de ellos.

3.2.1. Ventaja económica

La ayuda debe suponer una ventaja o inyección económica que la empresa no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad. Se trata de un aporte económico que en circunstancias normales no realizaría un inversor privado⁶⁸, es decir, que no responde a la lógica del mercado. Ahora bien, esta aportación económica, esta transferencia de recursos públicos a la empresa, no equivale necesariamente a una subvención. Puede realizarse *bajo cualquier forma* (Art. 87.1 Tratado CE).

Hay numerosos ejemplos de ayuda que no son subvenciones. Puede tratarse de exenciones fiscales, reducción en cargas o cotizaciones sociales, arrendamientos o compra de terrenos propiedad del Estado por parte de una empresa a un precio inferior al de mercado, ventas de terrenos al Estado por parte de una empresa a un precio superior al de mercado, acceso privilegiado de una empresa a ciertas infraestructuras sin necesidad de pagar cánones, obtención por parte de una empresa de fondos de capital riesgo de origen público en condiciones más ventajosas que las que hubiese impuesto un inversor privado, exoneración de pagos de multas, aportaciones de capital, adquisiciones masivas de productos o servicios de una empresa, reducciones de los tipos de interés, garantías de crédito, etc.

⁶⁷ Comisión (Dirección General de Competencia), *Vademécum: Legislación comunitaria en materia de ayudas estatales*, de 30 de septiembre de 2008, p. 5-6. Puede consultarse en <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm>. En adelante, *Vademécum 2008*.

⁶⁸ El TJCE ha establecido el criterio del inversor privado y se acoge a él también para calificar la licitud de las inversiones realizadas en las empresas públicas. *Vid.* la sentencia del TJCE, de 21 de marzo de 1990, *Bélgica c. Comisión* (as. C-142/87), *Rec.* p. I-1005 y la sentencia del TPI, de 30 de abril de 1998, *Cityflyer Express Ltd c. Comisión*, (as. T-16/96), *Rec.* p. II-760.

3.2.2. *Imputable al Estado*

El término de *ayuda estatal* hace referencia a todo el conjunto de *ayudas públicas* que pueden ser otorgadas a las empresas por cualquiera de los poderes o entes públicos reconocidos en el ámbito jurídico de cada Estado miembro, independientemente del carácter de su procedencia, ya sea estatal, regional, local o corporativo. Para la UE todas estas ayudas públicas son *ayudas estatales*, ya que se sitúan bajo la responsabilidad del Estado al que pertenecen. Éste es el criterio fijado por la jurisprudencia del TJCE y del TPI⁶⁹.

Las normas comunitarias sobre ayudas estatales exigen que las medidas que implican una ventaja económica procedan de fondos públicos, de las autoridades estatales, regionales o locales, o de bancos, fundaciones u otros entes públicos. Por tanto, las ayudas no necesariamente deben ser concedidas por la administración del Estado *stricto sensu*. Pueden provenir también de otros organismos de Derecho público o privado designados por el Estado o las autoridades públicas de un Estado. Imaginemos, por ejemplo, el caso en que se encomienda a un banco privado la gestión de un régimen estatal de ayudas a las PYME.

3.2.3. *Carácter selectivo*

Además, las ayudas estatales deben tener carácter selectivo, han de estar destinadas a empresas determinadas. Esto es lo que les va a diferenciar de las denominadas *medidas generales de apoyo a las empresas*. Estas medidas de apoyo se conceden automáticamente, de forma generalizada, sin hacer uso de ningún poder discrecional. Es el caso, por ejemplo, de la mayoría de las medidas fiscales de alcance estatal o de las ayudas concedidas a todas las empresas de un determinado sector económico. Sin embargo, una medida se considera selectiva si las autoridades o entes que la administran hacen uso de cierto poder discrecional.

También puede cumplirse el requisito de carácter selectivo cuando la medida se aplica exclusivamente a una parte del territorio de los Estados miembros. Éste es el caso de todos los regímenes de ayudas sectoriales y regionales⁷⁰.

3.2.4. *Repercusiones sobre la competencia y el comercio*

Finalmente, las ayudas que reúnen los requisitos anteriores deben tener un efecto potencial sobre la competencia y el comercio entre los Estados miembros. Serán ilícitas aquellas que puedan afectar negativamente a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falseen o amenacen falsear la competencia.

No se consideran ayudas estatales, en el sentido del artículo 87.1 del Tratado CE, las concedidas a empresas que operan en un mercado exclusivamente local, regional o circunscrito a un Estado. Es preciso que el (los) beneficiario(s) de la ayuda desarrolle(n) su actividad en un merca-

⁶⁹ Sentencia del TJCE, *Italia c. Comisión*, de 2 de julio de 1974; Sentencia del TJCE *Steinike & Weinlig*, de 22 de marzo de 1977; Sentencia del TPI *Friuli-Venezia Giulia c. Comisión*, de 15 de junio de 1999; Sentencia del TPI *Glaswerke Ilmenau c. Comisión*, de 8 de julio de 2004.

⁷⁰ *Ibid.*

do en el que existen intercambios comerciales entre Estados miembros. Ello no implica que estas empresas beneficiarias hayan de ser necesariamente exportadoras. Dada la interdependencia entre los mercados en que actúan las empresas comunitarias, puede ocurrir que un Estado conceda una ayuda a una empresa no exportadora pero que sus productos compitan con los productos procedentes de otros Estados miembros. En este caso, la ayuda puede hacer que la producción interior se mantenga o aumente y en consecuencia otras empresas europeas no beneficiadas con la ayuda vean disminuidas las posibilidades de exportar sus productos al Estado en cuestión⁷¹.

Todo esto parece indicar que para que la ayuda pueda producir efectos en un mercado interestatal, habrá de tener cierta envergadura. Por ello las ayudas de escaso importe no entran en el ámbito de aplicación del artículo 87.1 del Tratado CE. El Reglamento (CE) n° 1998/2006 de la Comisión, de 15.12.2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* (Reglamento *de minimis*)⁷² las define como aquellas que no superan un determinado umbral económico (art. 2.2):

- 200.000 euros por empresa, durante cualquier período de tres ejercicios fiscales.
- 100.000 euros, si la empresa beneficiaria de la ayuda se dedica al transporte de mercancías y de pasajeros por carretera.

Cabe indicar que este Reglamento se aplica exclusivamente a las ayudas *transparentes*, es decir, a aquellas en las que se puede determinar previamente el equivalente bruto de subvención sin necesidad de efectuar una evaluación de riesgo (art. 2.4 Reglamento de *minimis*). Su aplicación se extiende a las ayudas concedidas a las empresas de casi todos los sectores económicos, con excepción de algunos como la pesca y la acuicultura⁷³, la agricultura (en determinados casos)⁷⁴, las actividades de exportación e importación⁷⁵, el sector del carbón⁷⁶. En cambio, no se aplica a las ayudas concedidas a empresas en crisis (art. 1 Reglamento de *minimis*).

3.3. Marco normativo

El Tratado CE en sus artículos 87 a 89 contiene las bases del régimen jurídico relativo a las ayudas estatales. No obstante, éste es un tema complejo y de gran trascendencia por

⁷¹ Sentencias del TJCE de 13 de julio de 1988, *Francia c. Comisión*, (as. 102/87), *Rec.* p. 4082; y de 21 de marzo de 1990, *Bélgica c. Comisión*, (as. C-142/87), *Rec.* p. 1005.

⁷² *DOL* 379 de 28 de diciembre de 2006, p. 5. Este Reglamento, que será de aplicación desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013, ha sustituido al anterior Reglamento (CE) de la Comisión n. 69/2001, de 12 de enero de 2001. Además de revisar los umbrales, ha supuesto la novedad de incluir al sector del transporte por carretera en su ámbito de aplicación, eso sí, con un umbral específico adaptado al tamaño medio de las empresas que operan en ese sector (considerando n. 3).

⁷³ Reglamento (CE) n. 104/2000 del Consejo.

⁷⁴ Las ayudas concedidas a las empresas que operan en la producción primaria, transformación y comercialización de los productos agrícolas que figuran en la lista del anexo I del Tratado CE en los casos previstos en el artículo 1 del Reglamento de *minimis*.

⁷⁵ Las ayudas vinculadas directamente a las cantidades exportadas a terceros países o a Estados miembros, a la creación y funcionamiento de una red de distribución o a otros gastos de explotación vinculados a la actividad de exportación. También se excluyen las ayudas subordinadas a un uso de bienes nacionales con preferencia sobre los bienes importados.

⁷⁶ Según se define en el Reglamento (CE) n. 1407/2002.

lo que cuenta también con normas importantes de derecho derivado, además de numerosas comunicaciones y directrices de la Comisión⁷⁷ y decisiones del TJCE y el TPI que con su labor interpretativa han ido dando respuesta a las lagunas que se han planteado en torno a la materia.

En principio, las ayudas que reúnen los requisitos del artículo 87.1 del Tratado CE son incompatibles con el mercado común. Pero la incompatibilidad no equivale a prohibición. De hecho, en los apartados 2 y 3 del artículo 87 se detallan casos de excepciones en los que ayudas estatales en principio incompatibles pueden considerarse compatibles⁷⁸.

Como regla general, los Estados miembros tienen el deber de notificar a la Comisión cualquier proyecto de ayuda estatal antes de proceder a su aplicación. Luego corresponde a la Comisión decidir si la medida propuesta puede acogerse a una excepción y, por tanto, considerarse compatible con el mercado común, o si la considera incompatible y ordena su supresión o modificación (art. 88 del Tratado CE).

Por su parte, la Comisión, desde la Dirección General de la Competencia y sobre la base de la experiencia adquirida con el tiempo en el ejercicio de sus poderes, ha desarrollado criterios específicos para determinar si una medida de ayuda notificada reúne los requisitos para acogerse a una excepción. A fin de garantizar la transparencia y la seguridad jurídica estos criterios se hacen públicos, si bien a través de instrumentos muy diversos: reglamentos, comunicaciones, marcos comunitarios, directrices o cartas a los Estados miembros. Como veremos, la regla general de incompatibilidad contenida en el artículo 87 apartado 1 del Tratado CE cuenta con numerosas salvedades, la mayoría de las cuales tiene su base en el apartado 3, letras a) y c). A continuación vamos a proceder a clasificar y sistematizar estas excepciones y criterios de la Comisión distinguiendo varios bloques.

⁷⁷ Todos los reglamentos, comunicaciones, marcos comunitarios y directrices están disponibles en la página web de la DG Competencia: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/>

⁷⁸ Vid. Los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado CE.

2. *Serán compatibles con el mercado común:*

- a) *las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;*
- b) *las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;*
- c) *las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.*

3. *Podrán considerarse compatibles con el mercado común:*

- a) *las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;*
- b) *las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;*
- c) *las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;*
- d) *las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;*
- e) *las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.*

3.3.1. Las ayudas regionales

La Comisión ha publicado los criterios utilizados para evaluar y autorizar las ayudas estatales concebidas para resolver problemas regionales a través de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013⁷⁹.

3.3.2. Normas horizontales

La Comisión también ha definido criterios y normas de tipo horizontal, aplicables a aquellas ayudas destinadas a resolver problemas específicos de las empresas y que no se refieren a ningún sector económico en concreto. Algunas de estas normas han quedado derogadas en virtud del Reglamento General de Exenciones por Categoría aprobado en 2008⁸⁰. No obstante, siguen siendo de aplicación las orientaciones de la Comisión sobre las siguientes categorías de ayudas:

- Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente⁸¹.
- Marco comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación⁸².
- Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis⁸³.
- Directrices comunitarias sobre ayudas estatales y capital riesgo para pequeñas y medianas empresas⁸⁴.
- Decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (2005/842/CE)⁸⁵.
- Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público⁸⁶.
- Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas⁸⁷.

⁷⁹ *DO C* 54, de 4 de marzo de 2006, p.13.

⁸⁰ Reglamento (CE) n° 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación (*DO L* 10, de 13 de enero de 2002, p. 20.); Reglamento (CE) n° 70/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas (*DO L* 10, de 13 de enero de 2002, p. 33); Reglamento (CE) n° 2204/2002 de la Comisión, de 12 de diciembre 2002, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo (*DO L* 337, de 13 de diciembre de 2002, p. 20. Este Reglamento debía haber expirado el 31 de diciembre de 2006, pero fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2007, por el Reglamento (CE) n° 1040/2006, y posteriormente hasta el 30 de junio de 2008, por el Reglamento (CE) n° 1976/2006).

⁸¹ *DO C* 82 de 1 de abril de 2008, p. 1.

⁸² *DO C* 323 de 30 de diciembre de 2006, p. 1.

⁸³ *DO C* 244 de 1 de octubre de 2004, p. 2.

⁸⁴ *DO C* 194 de 18 de agosto de 2006, p. 2.

⁸⁵ *DO L* 312 de 29 de noviembre de 2005, p. 67.

⁸⁶ *DO C* 297 de 29 de noviembre de 2005, p. 4.

⁸⁷ *DO L* 318 de 17 de noviembre de 2006, p. 17.

3.3.3. Normas sectoriales

Es preciso señalar una idea básica y es que las normas generales sobre ayudas estatales no se aplican, o sólo se aplican de forma limitada, a los sectores vinculados a la producción y comercialización de los productos de la agricultura y la pesca⁸⁸. Las normas que regulan las ayudas en estos sectores se establecen básicamente en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013⁸⁹ y en las Directrices para el examen de las ayudas estatales en el sector de la pesca y la acuicultura⁹⁰. En el seno de la Comisión, estas Directrices son responsabilidad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, respectivamente, y no de la Dirección General de la Competencia.

Asimismo, la Comisión ha definido su criterio con respecto a las ayudas estatales en algunos sectores económicos que presentan problemas o condiciones particulares. En el portal de la Dirección General de la Competencia⁹¹ están disponibles las normas sobre ayudas estatales en relación con los siguientes sectores: sector financiero, banda ancha, radiodifusión, producción cinematográfica y audiovisual, electricidad, servicios postales, construcción naval, siderurgia, fibras sintéticas y vehículos de motor.

También, debemos hacer especial mención al sector del transporte. En el transporte por carretera son aplicables la mayoría de normas generales sobre ayudas estatales, aunque cuenta con algunas excepciones⁹². Sin embargo, las ayudas en los demás sectores del transporte (por ferrocarril, aéreo, por vías navegables interiores y marítimas) se rigen por normas sectoriales. Al efecto existe una Unidad de Ayudas Estatales en la Dirección General de Energía y Transportes, la cual, a su vez, es también competente para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales en el sector del carbón.

3.3.4. Instrumentos de ayuda específicos

La Comisión, desde la Dirección General de la Competencia, también ha elaborado algunas comunicaciones relativas a otros instrumentos de ayuda destinados a las empresas, tales como garantías, ayudas fiscales, aportaciones de capital, etc. Las orientaciones de la Comisión a este respecto se centran en las siguientes comunicaciones:

- Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía⁹³.

⁸⁸ La lista de los productos mencionados figura en el anexo I del Tratado CE.

⁸⁹ DO C 319 de 27 de diciembre de 2006, p. 1.

⁹⁰ DO C 84 de 3 de abril de 2008, p.10. Para más información sobre las normas aplicables en estos sectores ver las Unidades de Ayudas Estatales de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y de la DG Asuntos Marítimos y Pesca.

⁹¹ <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/specific_rules.html>

⁹² Por ejemplo, las ayudas para la adquisición de vehículos de transporte de mercancías por carretera están excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento *de minimis* y el límite máximo de la ayuda por empresa se reduce de 200.000 a 100.000 euros.

⁹³ DO C 155 de 20 de junio de 2008, p. 10 y corrección de errores de la p. 15 en el DO C 244 de 25 de septiembre de 2008, p. 32.

- Comunicación de la Comisión relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos⁹⁴.
- Comunicación de la Comisión a los Estados miembros con arreglo al apartado 1 del artículo 93 del Tratado CE por la que se aplican los artículos 92 y 93 del Tratado al seguro de crédito a la exportación a corto plazo⁹⁵.
- Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas⁹⁶.

3.3.5. *Reglamento General de Exención por Categorías*

En los últimos años la Comisión ha llevado a cabo un proceso de modernización y simplificación de los procedimientos relativos a las ayudas estatales con el fin de reducir los trámites administrativos y contribuir a que los Estados miembros orienten mejor sus inversiones hacia los objetivos de la Estrategia de Lisboa (2000-2010) para el crecimiento, el empleo y la competitividad. En este contexto se sitúa el Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE (RGEC)⁹⁷. El RGEC deroga varios reglamentos de exención por categorías anteriores y unifica el marco jurídico estableciendo un listado en el que incluye nuevas categorías de ayudas estatales (26 categorías en total) exentas del requisito de notificación previa y autorización por la Comisión:

Cuadro 1

Clasificación de las medidas de ayuda del Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE (RGEC).

| | |
|--|--|
| Ayudas regionales (Cap. II, Secc. 1) | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas regionales a la inversión y al empleo (art. 13). – Ayudas a pequeñas empresas creadas recientemente (art. 14). |
| Ayudas a la inversión y al empleo en favor de las PYME (Cap. II, Secc. 2) | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas a la inversión y al empleo a favor de las PYME (art. 15). |
| Ayudas a iniciativas empresariales de mujeres (Cap. II, Secc. 3) | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas a pequeñas empresas recientes creadas por empresarias (art. 16). |

⁹⁴ DO C 209 de 10 de julio de 1997, p. 3.

⁹⁵ DO C 281 de 17 de septiembre de 1997, p. 4. Esta Comunicación debía aplicarse hasta el 31 de diciembre de 2002, pero en 2001, la Comisión adoptó una modificación (DO C 217 de 2 de agosto de 2001, p. 2) y prorrogó asimismo su validez hasta el 31 de diciembre de 2004. Este año fue prorrogada de nuevo hasta el 31 de diciembre de 2005 (DO C 307 de 11 de diciembre de 2004, p. 12) y en 2005 ha vuelto a modificarse y prorrogarse hasta 2010 (DO C 325 de 22 de diciembre de 2005, p. 22).

⁹⁶ DO C 384 de 10 de diciembre de 1998, p. 3.

⁹⁷ DO L 214 de 9 de agosto de 2008, p. 3. Entró en vigor a los 20 días de su publicación, el 29 de agosto de 2008 y será aplicable hasta el 31 de diciembre de 2013 (art. 45 RGEC).

| | |
|---|--|
| <p>Ayudas para la protección del medio ambiente (Cap. II, Secc. 4)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas a la inversión para las empresas que puedan superar las normas comunitarias para la protección del medio ambiente o aumentar el nivel de protección del medio ambiente en ausencia de normas comunitarias (art. 18). – Ayudas para la adquisición de nuevos vehículos de transporte que superen las normas comunitarias o que incrementen el nivel de protección del medio ambiente a falta de normas comunitarias (art. 19). – Ayudas para la protección del medio ambiente concedidas para la adaptación de las PYME a las futuras normas comunitarias (art. 20). – Ayudas para la protección del medio ambiente concedidas a la inversión en medidas de ahorro energético (art. 21). – Ayudas a la inversión para la protección del medio ambiente destinadas a la cogeneración de alta eficiencia (art. 22). – Ayudas a la inversión para la protección del medio ambiente destinadas a la promoción de energía procedente de fuentes de energía renovables (art. 23). – Ayudas para estudios medioambientales (art. 24). – Ayudas en forma de reducciones fiscales de los impuestos medioambientales (art. 25). |
| <p>Ayudas a las PYME para servicios de consultoría y para su participación en ferias comerciales (Cap. II, Secc. 5)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas a las PYME para servicios de consultoría (art. 26). – Ayudas a las PYME para su participación en ferias comerciales (art. 27). |
| <p>Ayudas en forma de capital riesgo (Cap. II, Secc. 6)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas en forma de capital riesgo (art. 29). |
| <p>Ayudas de investigación y desarrollo e innovación (Cap. II, Secc. 7)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas a proyectos de investigación y desarrollo (art. 31). – Ayudas a estudios de viabilidad técnica (art. 32). – Ayudas a las PYME para financiar los costes de derechos de propiedad industrial (art. 33). – Ayudas de investigación y el desarrollo de sectores agrícola y pesquero (art. 34). – Ayudas a empresas jóvenes e innovadoras (art. 35). – Ayudas para servicios de asesoramiento en innovación y de apoyo a la innovación (art. 36). – Ayudas para la cesión de personal altamente cualificado (art. 37). |
| <p>Ayudas a la formación (Cap. II, Secc. 8)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas a la formación (art. 39). |
| <p>Ayudas a favor de los trabajadores desfavorecidos y discapacitados (Cap. II, Secc. 2)</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Ayudas para la contratación de trabajadores desfavorecidos en forma de subvenciones salariales (art. 40). – Ayudas en favor de los trabajadores discapacitados en forma de subvenciones salariales (art. 41). – Ayudas para compensar los costes adicionales de contratación de trabajadores discapacitados (art. 42). |

En los casos previstos por el RGEC los Estados miembros pueden conceder las ayudas de forma inmediata, sin necesidad de notificarlas previamente, ya que se declaran compatibles con el mercado común de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87.1 del Tratado CE. Los Estados se limitan a informar posteriormente a la Comisión acerca de la ayuda, de forma resumida, mediante un formulario. Para acogerse al régimen de exención, las medidas de ayuda deben cumplir las condiciones fijadas en el RGEC entre las cuales destaca, por su importancia, el requisito de *transparencia*⁹⁸. Las ayudas han de ser transparentes, es decir, su equivalente en subvención bruta ha de poder calcularse previamente con exactitud sin necesidad de efectuar una evaluación del riesgo (arts. 2.6 y 5 RGEC) y la información resumida que debe remitirse a la Comisión tras la concesión de la ayuda también ha de ser transparente (art. 9 RGEC).

El RGEC permite acumular diferentes ayudas previstas en él, siempre que se refieran a costes subvencionables identificables diferentes. En cambio, no permite acumular ayudas que correspondan (total o parcialmente) a los mismos costes subvencionables, si tal acumulación supera la intensidad más elevada o el importe máximo de ayuda previsto para cada una de las categorías (art. 7 RGEC).

Este régimen de exenciones se aplica a casi todos los sectores de la economía (art. 1 RGEC), pero debemos recordar que hay sectores total o parcialmente excluidos tal y como se ha explicado anteriormente (apartado III.3).

3.4. Tipos de control y seguimiento de las ayudas estatales

Como consecuencia del proceso de modernización y, sobre todo, de la aprobación del RGEC, es preciso distinguir dos modalidades de control de las ayudas: el control *ex post* para las ayudas exentas del requisito de notificación previa y el control *ex ante*, cuando las ayudas estatales están sujetas a la notificación previa.

3.4.1. Control *ex post*

Por lo que respecta a las medidas de ayuda exentas de notificación previa por el RGEC, son ayudas *per se* autorizadas. Son los propios Estados miembros los que deben autoevaluarse y decidir si sus medidas de ayuda se ajustan a la normativa, teniendo presente que *a posteriori* la Comisión podría examinar el caso. La Comisión realiza un control *ex post* de este tipo de medidas que le han sido comunicadas una vez concedidas (art. 10). Por su parte, los Estados miembros tienen la obligación de publicar en Internet el texto íntegro de la medida y mantenerlo expuesto mientras la medida siga vigente. Asimismo, deben llevar registros pormenorizados de ellas que contengan la información necesaria para demostrar que cumplen los requisitos establecidos y deben elaborar un informe anual, en formato electrónico, sobre la aplicación del RGEC (art. 11).

⁹⁸ Se reitera el criterio de transparencia previsto en el Reglamento de *minimis*. *Op. Cit.*

El RGEC no se aplica a las ayudas individuales concedidas en aplicación de un régimen de ayudas o como ayudas *ad hoc*, cuyo equivalente en subvención bruta supere unos determinados umbrales. Éstas están sujetas a notificación individual (art. 6).

3.4.2 Control *ex ante*

El procedimiento de control de las ayudas sujetas a la obligación de notificación previa se rige básicamente por el Reglamento (CE) 659/1999 de Consejo, de 22.03.1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE⁹⁹ (ahora arts. 87 y 88). Posteriormente se aprobó el Reglamento de la Comisión (CE) 794/2004, de 21.04.2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del citado Reglamento (CE) No 659/1999 del Consejo¹⁰⁰.

Los Estados miembros y sus autoridades, a través de su Representación Permanente, tienen la obligación de notificar a la Comisión los proyectos de ayuda que no están exentas de este requisito. Las modificaciones de ayudas ya existentes también han de ser notificadas¹⁰¹. A fin de simplificar y acelerar los trámites, existen unos impresos de notificación normalizados para la mayor parte de las categorías de ayuda y un programa informático específico (*SANI*). Si la notificación está incompleta, la Comisión solicita información adicional y normalmente, el Estado miembro tiene un plazo de veinte días para facilitarla.

Ciertas modificaciones menores de ayudas existentes y determinados tipos de ayuda que sólo requieren verificar que la medida es conforme con las normas y prácticas existentes, pueden notificarse según un sistema de notificación simplificado y siguen un procedimiento de decisión más rápido¹⁰².

La Comisión cuenta con un plazo de dos meses para examinar la ayuda prevista. Dicho plazo empieza a computarse a partir del momento en que la Comisión dispone de toda la información necesaria para evaluar el asunto y la notificación puede considerarse completa. Este examen previo puede concluir con la decisión de no formular objeciones. En ese caso se puede ejecutar la medida de ayuda.

Si, tras el examen previo, la Comisión tiene dudas sobre la compatibilidad con el mercado común de la ayuda notificada, puede decidir incoar el procedimiento previsto en el artículo 88.2 del Tratado CE. En estos casos, se abre una investigación formal, con la publicación de la descripción de la ayuda en el Diario Oficial (también en la *web* de la Comisión), para que el Estado miembro y los interesados puedan formular sus observaciones. Al final de la investigación, la Comisión adopta una decisión definitiva, que puede ser positiva, que permite conceder la ayuda, negativa o positiva pero con ciertas condiciones. El plazo para este tipo de investigación es de 18 meses. Luego, en virtud

⁹⁹ DO L 83 de 27 de marzo de 1999, p. 1.

¹⁰⁰ Reglamento de la Comisión (CE) 794/2004, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) No 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, DO L 140, de 30 de abril de 2004, p.1.

¹⁰¹ Artículo 1.c) del Reglamento 659/1999.

¹⁰² Comunicación de la Comisión sobre el procedimiento simplificado para tramitar determinadas ayudas estatales, DO C 136 de 16 de junio de 2009, p. 3.

del artículo 230 del Tratado CE, todas las decisiones pueden ser objeto de recurso ante el TJCE.

3.4.3. Ayudas ilegales

Según el artículo 88.3 del Tratado CE es ilegal cualquier ayuda que se lleve a efecto sin la autorización de la Comisión. Por tanto, si ésta recibe alguna información acerca de una presunta ayuda ilegal procederá a investigarla. Solicitará información al Estado en cuestión y adoptará una decisión. Al efecto, la Comisión puede decidir requerir al Estado para que suspenda la concesión de la ayuda hasta que ella se pronuncie e incluso puede ordenarle que recupere provisionalmente la ayuda. Si el Estado no cumple con lo que se le ha requerido, la Comisión puede someter el asunto ante los tribunales comunitarios por violación del Tratado CE¹⁰³.

Si, finalmente, la Comisión estima que la ayuda es ilegal puede ordenar su recuperación. Exigirá al Estado en cuestión que adopte las medidas necesarias y podrá recabar la colaboración de los tribunales nacionales. El Estado que no adopte las medidas oportunas podrá ser sometido ante los tribunales comunitarios por esta inobservancia.

En cualquier caso, conviene recordar que tanto los preceptos del Tratado CE, las normas establecidas en los reglamentos comunitarios (por su efecto directo) como las decisiones de la Comisión y del Consejo son obligatorias en todos sus elementos para los Estados miembros y, por tanto, son exigibles ante sus tribunales por parte de cualquier sujeto interesado, público o privado, nacional o extranjero comunitario.

Por su parte, los beneficiarios de una ayuda declarada ilegal pueden probar que han sufrido una pérdida económica por su puesta en marcha y posterior recuperación. En ese caso, podrían presentar una reclamación de daños y perjuicios ante los tribunales nacionales¹⁰⁴.

3.5. Ayudas estatales para las PYME y crisis económica

Una vez expuesto el marco normativo y el sistema de control y seguimiento previstos para las ayudas estatales con carácter general, vamos a centrar nuestra atención en las ayudas destinadas a las PYME. Al respecto, conviene recordar inicialmente que, al igual que otras empresas, las PYME pueden beneficiarse de *medidas generales de apoyo* (como pueden ser, por ejemplo, las medidas de impulso a la educación y formación o una reducción general de la fiscalidad sobre los costes sociales) y que estas medidas generales no constituyen ayuda estatal (*vid.* apartado II.3). Asimismo, pueden beneficiarse de medidas de escasa cuantía o *ayudas de minimis* que tampoco tienen consideración de ayuda (*vid.* apartado II.4).

¹⁰³ Ver la Sentencia del TJCE, de 20 de septiembre de 2007, *Comisión c. España* (as. C-177/06).

¹⁰⁴ Sentencia del TJCE, de 19 de junio de 1973, *Carminé Capodongo c. Azienda Agrícola Maya* (as. C-77/72), *Rec.* 1973 p. 611 y la Sentencia del TJCE de 11 de julio de 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros c. La Poste y otros* (as. C-39/94), *Rec.* 1996 p. I-03547.

3.5.1. Ayudas estatales para las PYME

Las PYME son destinatarias de muchas medidas de apoyo que constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 87.1 del Tratado CE y que, lógicamente, tienen que respetar el marco normativo general y los procedimientos aplicables a las ayudas estatales que acabamos de exponer. No obstante, podemos afirmar que el proceso de modernización de las normas sobre ayudas estatales ha resultado especialmente beneficioso para las PYME. En el marco de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento, el empleo y la competitividad, la Comisión inició este proceso modernizador, en ejecución del Plan de Acción de Ayudas Estatales (PAAE)¹⁰⁵, para incitar a los Estados miembros a que orientaran sus inversiones hacia los objetivos de la citada Estrategia y ha dado sus frutos en el sentido indicado¹⁰⁶.

El primer efecto beneficioso que destacamos de este proceso es que han aumentado las posibilidades de conceder ayudas estatales a las PYME. Para percatarse de ello no hay más que lanzar una mirada al RGEC (cuadro 1). Del listado de las 26 categorías de ayudas exentas de notificación previa, más de un tercio son ayudas destinadas a pequeñas empresas o a PYME¹⁰⁷. El RGEC contiene normas especiales para las ayudas a la inversión y el empleo exclusivamente dirigidas a este tipo de empresas, además de incluir la ayuda al capital de riesgo. Asimismo, el RGEC ha ampliado el elenco de las exenciones de notificación a cinco nuevos tipos de ayuda que antes no estaban dispensados (ayudas al medio ambiente, ayudas de innovación, ayudas de investigación y desarrollo para grandes empresas, ayudas de capital riesgo y ayudas a empresas recientes creadas por empresarias) y las PYME pueden acogerse a todas las categorías de ayuda permitidas por el Reglamento¹⁰⁸: tanto a las ayudas estatales destinadas específicamente a ellas, como a las medidas de ayuda destinadas a las grandes empresas.

Esta posibilidad no es una mera hipótesis o una oportunidad difícil de aprovechar, al contrario, las PYME cuentan con facilidades para ello. Como ya se ha indicado (apartado III.5), el RGEC fija distintas intensidades para cada categoría de ayuda, es decir, establece unos porcentajes máximos de los costes que la ayuda puede subvencionar (art. 2). También permite la acumulación de las ayudas exentas de notificación, siempre que dichas medidas de ayuda se refieran a costes subvencionables diferentes (art. 7). Pues bien, habida cuenta de las deficiencias de mercado y las desventajas competitivas que sufren la PYME, el RGEC les permite beneficiarse de intensidades de ayuda más elevadas y ello les facilita la posibilidad de acumular los diversos tipos de ayuda. Aunque tengan que respetar unos límites máximos, estos límites son más elevados¹⁰⁹. Así, por ejemplo, una PYME puede acumular una ayuda para un proyecto de formación (ayuda de formación, art. 39), otra para comprar una máquina (ayuda a la inversión para PYME, art. 15) y otra para participar en ferias (para PYME, art.

¹⁰⁵ Comisión, Plan de acción de ayudas estatales - Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005-2009, COM (2005) 107 final, de 7 de junio de 2005.

¹⁰⁶ RGEC, Exposición de motivos, n. 4, 15, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 62.

¹⁰⁷ RGEC, artículos 14, 15, 16, 20, 26, 27, 33, 35.

¹⁰⁸ Comisión, DG Competencia, *Handbook on State aid rules for SMEs*, 25.02.09, p.5, en: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html>

¹⁰⁹ Las intensidades de ayuda permitidas por el RGEC también varían en función del tipo de región.

27), sin tener que pasar por el procedimiento de notificación, puesto que corresponden a actividades diferentes o costes subvencionables diferentes.

En segundo lugar, hay que añadir que el RGEC ha contribuido enormemente a simplificar las normas sobre ayudas, ya que las categorías de ayuda que contempla están exentas del requisito de notificación previa. Los Estados miembros realizan su autoevaluación y pueden decidir la concesión de esos tipos de ayudas inmediatamente, limitándose a informar luego a la Comisión. Además, el RGEC representa una medida especial a este respecto ya que consolida en único texto las normas existentes sobre las exenciones por categorías en los diversos instrumentos y sectores, lo que contribuye a una mayor armonización y simplificación.

En tercer lugar es preciso reconocer al RGEC su contribución en favor de una mayor seguridad jurídica para las empresas beneficiarias, puesto que asegura la autorización de la Comisión y disipa el temor a que las ayudas sean declaradas ilegales y las empresas compelidas a su devolución.

Finalmente, por lo que respecta a los sectores de excepción, cabe añadir que las ayudas a las PYME también se han consolidado y simplificado. Las excepciones afectan esencialmente a las ayudas estatales en los sectores de: pesca y acuicultura, agricultura, carbón, construcción naval, acero y fibras sintéticas.

3.5.2 Ayudas estatales y crisis económica

En los últimos años la Comisión ha estado centrada en la ejecución del Plan de acción de ayudas estatales. Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005 – 2009 (PAAE)¹¹⁰. Sin embargo, en 2008, la crisis económica y financiera acaparó su atención y elaboró varias Comunicaciones relativas al papel de las ayudas estatales en la situación de crisis y el proceso de recuperación. Dos de ellas están dirigidas a las instituciones financieras¹¹¹ y una tercera es de carácter general, denominada “Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera” (*Marco temporal*)¹¹². También elaboró la Comunicación relativa al Plan europeo de recuperación económica¹¹³. En este contexto, la Comisión trata de evitar que las intervenciones públicas menoscaben el objetivo de conseguir reducir y dirigir mejor las ayudas estatales. Sin embargo, es consciente de la nueva situación y de las dificultades que presenta por lo que entiende que es necesario tomar medidas, aunque sea temporalmente.

¹¹⁰ COM (2005) 107 final, de 7 de junio de 2005.

¹¹¹ Comunicación de la Comisión, “La aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial”, DO C 270 de 25 de octubre de 2008, p. 2 y Comunicación de la Comisión “La recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual: limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia”, DO C 10 de 15 de enero de 2009, p. 3.

¹¹² DO C 16, de 22 de enero de 2009, p. 1. Posteriormente se introdujeron algunos ajustes técnicos y la Comunicación fue publicada en DO C 83 de 07 de abril de 2009, p.1.

¹¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, Un Plan Europeo de Recuperación Económica, COM (2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

Así, a través del *Marco temporal* ofrece a los Estados una serie de posibilidades adicionales para hacer frente a los efectos de las restricciones crediticias del momento. En este sentido, introduce varias medidas que pueden aplicarse hasta el 31 de diciembre de 2010, con el fin de paliar las excepcionales dificultades que tienen las empresas, y especialmente las PYME, para acceder a la financiación.

La situación de crisis económica no sólo puede afectar a empresas débiles con problemas de solvencia, sino también a empresas solventes que habrán de enfrentarse a los nuevos problemas como la falta de demanda y la falta de crédito. Las PYME, que de ordinario ya tienen más dificultades para acceder a la financiación que las grandes empresas, pueden verse especialmente afectadas. Por todo ello, con apoyo en el artículo 87.3 del Tratado CE (*poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro*) se prevén nuevas medidas y algunas modificaciones temporales de los instrumentos existentes en relación con los siguientes extremos:

- Se fija un techo de ayuda compatible de hasta 500.000 € en metálico por empresa, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2010¹¹⁴.
- Las garantías del Estado para préstamos en forma de reducción de la prima que debe pagarse por un período limitado se consideran ayudas estatales compatibles con el mercado común. Las PYME pueden beneficiarse de una reducción de hasta un 25 % de la prima anual que debe pagarse por nuevas garantías durante los dos años siguientes a la concesión de la garantía. Las garantías deben concederse hasta el 31 de diciembre de 2010 y no pueden superar el 90% del préstamo¹¹⁵.
- Las ayudas en forma de bonificación de tipos de interés aplicables a todos los tipos de préstamos se consideran compatibles con el mercado común. Se aplica a los contratos concluidos antes del 31 de diciembre de 2010, incluye préstamos de cualquier duración, aunque los tipos de interés reducidos pueden aplicarse a los pagos de intereses hasta el 31 de diciembre de 2012¹¹⁶.
- Las ayudas en forma de reducción del tipo de interés para préstamos de inversión relativos a productos que mejoren de forma significativa la protección del medio ambiente también se consideran compatibles con el mercado común. Las PYME pueden beneficiarse de una reducción del tipo de interés del 50 % (25 % para las grandes empresas) y la bonificación del tipo de interés se aplicará durante un periodo máximo de dos años a partir de la concesión del préstamo¹¹⁷.
- Se derogan temporalmente las Directrices sobre capital riesgo de 2006. Por lo que respecta a las PYME, se incrementa el tramo de financiación de 1,5 millones de euros a 2,5 millones de euros y se reduce el nivel mínimo de participación privada del 50 % al 30 %¹¹⁸.

¹¹⁴ *Marco temporal*, n. 4.2.2.a) y g) y 4.7.

¹¹⁵ *Marco temporal*, n. 4.3.2.a).

¹¹⁶ *Marco temporal*, n. 4.4.

¹¹⁷ *Marco temporal*, n. 4.5.

¹¹⁸ *Marco temporal*, n. 4.6.2

No obstante, la aplicación de estas medidas está sujeta a determinadas condiciones que resumimos como sigue:

- Las medidas son aplicables hasta el 31 de diciembre de 2010.
- Estas medidas se aplican exclusivamente a las empresas que no estaban en crisis el 1 de julio de 2008, aunque se declararan en crisis después, como consecuencia del contexto de crisis económica y financiera.
- Estas medidas no pueden acumularse con las ayudas mínimas para los mismos costes subvencionables. El importe de la ayuda de *minimis* recibida después del 1 de enero de 2008 debe deducirse del importe de la ayuda compatible concedida para el mismo propósito al amparo del Marco temporal. Pueden acumularse con otras ayudas compatibles o con otras formas de financiación comunitaria, siempre que se respeten las intensidades de ayuda máxima indicadas en las Directrices o en el RGEC.

Finalmente, es preciso añadir que los Estados miembros tienen que notificar los regímenes de ayudas que contienen esta medidas y que, una vez aprobado dicho régimen, pueden conceder las correspondientes ayudas individuales sin necesidad de notificar.

4. Últimas tendencias en la normativa comunitaria para la reducción de la morosidad en casos de litigios internacionales con PYME

4.1. Preliminar

Nos proponemos analizar los principios que deben materializarse en una nueva cobertura jurídica a disposición de las PYME, en el marco de la UE, para luchar contra el problema de los retrasos en el cumplimiento de relaciones contractuales. En concreto, nos referimos a las nuevas directrices de las instituciones de la UE donde se transmite la idea de que resulta vital la reducción de los retrasos en los pagos, especialmente, cuando las perjudicadas son las PYME. Procede a continuación realizar unas acotaciones generales previas sobre la materia a analizar.

En primer lugar, cabe decir que nos ocuparemos del análisis de la *Small Business Act for Europe (SBA)* y de la Propuesta de Refundición de la Directiva 2000/35, por tratarse de los dos documentos de carácter más reciente y dadas las limitaciones de extensión del trabajo. Descartamos así del estudio las vías de resolución ante la jurisdicción ordinaria así como las vías alternativas de resolución de controversias¹¹⁹. Esto es, el Reglamento 44/2001; el Reglamento 1346/2000 sobre procedimientos de insolvencia¹²⁰ y fundamentalmente

¹¹⁹ Sobre la pujanza de las formas privadas de resolución de controversias en el comercio internacional ver, entre otros, el reciente trabajo de KERBER, W., 'Institutional Change in Globalisation: Transnational Commercial Law from an Evolutionary Economics Perspective', *German Law Journal*, vol. 9, n. 4, pp. 411-436 y en concreto p. 422, refiriéndose al arbitraje privado. Un ejemplo más del interés del legislador por la cuestión es la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, *DO L* 136 de 24 de mayo de 2008, p. 3. Ver el magnífico análisis de ORDÓÑEZ SOLÍS, D., 'La Directiva sobre mediación y sus efectos en el derecho español: fuera de los tribunales también hay justicia', *La Ley* 7165, 30 de abril de 2009.

¹²⁰ Reglamento (CE) n° 1346/2000 del Consejo sobre procedimientos de insolvencia, *DO L* 160, de 30 de junio de 2000.

el Reglamento 805/2004 por el que se crea un título ejecutivo europeo¹²¹; el Reglamento 1896/2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo¹²² y el Reglamento 861/2007 por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía¹²³.

4.2. *Small Business Act for Europe*, un instrumento programático para las PYME

4.2.1. *Características generales*

La *SBA*¹²⁴ es el ejemplo paradigmático de una iniciativa global de toma en consideración de las PYME como agente económico merecedor de una atención especial y que encuentra continuidad en el proyecto de reforma de la Directiva 2000/35¹²⁵ y en la Resolución del Parlamento de 22 de abril de 2009¹²⁶. La *SBA*, no obstante, es un documento sin fuerza vinculante¹²⁷ donde se materializa la importancia que para el crecimiento económico de la UE tiene la mejora de las condiciones de funcionamiento de las pequeñas empresas. En esta convicción se estima fundamental el estímulo por parte de las administraciones de la labor y el espíritu empresarial y la correlativa asunción de riesgos. El pensamiento *pensar primero a pequeña escala* como subtítulo de este documento encierra esta idea dirigida fundamentalmente a los gobiernos e intenta fijar en las líneas de política legislativa de los Estados la toma en consideración de las PYME y sus intereses y la promoción de su crecimiento y consolidación.

De los diez principios programáticos enumerados en la *SBA* sólo el VI expresa alguna medida en la dirección que nos ocupa: *La UE y los Estados miembros deben facilitar el acceso de las PYME a la financiación, ... y desarrollar un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las transacciones comerciales*¹²⁸. Entre las acciones

¹²¹ Reglamento (CE) n° 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004, por el que se crea un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, *DO L* 143 de 30 de abril de 2004.

¹²² Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo, *DO L* 399, de 30 de diciembre de 2006.

¹²³ Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, *DO L* 199/1, de 31 de julio de 2007.

¹²⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Pensar primero a pequeña escala. *Small Business Act* para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas”, COM (2008) 394 final, de 9 de junio de 2008.

¹²⁵ Ver la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (Refundición), COM (2009) 126 final, de 8 de abril de 2009.

¹²⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2009, sobre eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: transparencia de los activos patrimoniales de los deudores, 2008/2233 (INI).

¹²⁷ Ver p. 4 de la *SBA*: *La denominación simbólica de ‘Act’ de esta iniciativa subraya la voluntad política de reconocer el papel central de las PYME en la economía de la UE y de articular por primera vez un marco político completo para la UE y sus Estados miembros mediante: una serie de diez principios que guíen la formulación y ejecución de políticas, tanto a escala de UE como de los Estados miembros; tales principios, ... son esenciales para aportar valor añadido a escala de la UE, crear condiciones equitativas para las PYME y mejorar el marco jurídico y administrativo de la UE.*

¹²⁸ Ver p. 14 de la *SBA*: *Además, las PYME tienen a menudo una insuficiente dotación de capital propio, agravada por la cultura europea de la demora en el pago. Dependiendo del país, las PYME tienen que esperar por término medio entre veinte y más de cien días para cobrar sus facturas. Una de cada cuatro insolvencias se debe a demoras en los pagos. Esto provoca cada año la pérdida de 450.000 puestos de trabajo y de 25.000 millones de euros.*

establecidas en dicho punto VI no destaca ninguna concreta en términos de lucha contra la morosidad, sino que más bien están destinadas a la mejora en las condiciones y el acceso a la financiación.

Desde esta apreciación no se puede decir que -al contrario de lo que sucede con otros fines allí señalados la *SBA*- vaya a contribuir a la mejora de los mecanismos procesales de simplificación de las reclamaciones para las PYME. Es cierto que, a continuación de los principios generales¹²⁹, en la *SBA* figuran una serie de nuevas propuestas legislativas guiadas por el principio de *pensar primero a pequeña escala* entre las que destacaríamos la modificación de la Directiva 2000/35 *para garantizar que se pague puntualmente a las PYME en toda operación comercial*. Es quizás, la única medida concreta allí mencionada en la lucha contra la morosidad.

4.2.2. La eficacia del *soft law* para mejorar las condiciones de las PYME

La última reflexión realizada nos sitúa ante el tema genérico de la virtualidad de las técnicas de reglamentación de *soft law* para actuar y modificar situaciones concretas en el ámbito internacional incluso en un espacio de integración como la UE donde el nivel de compromiso entre los Estados miembros debe ser notable para la consecución de fines comunes. Cabría plantearse, en definitiva, si una iniciativa de estas características, como la *SBA* en su conjunto, y que no puede ser catalogada ni siquiera como ley modelo, tratándose más bien de una guía legislativa, puede servir siquiera al resto de fines, tan ambiciosos, como los que enumera.

No nos referimos a las actuaciones legislativas concretas que en la *SBA* se proponen en forma de reglamentos o directivas, especialmente en el caso de los primeros, porque en esos casos sí se plantean normas vinculantes para los Estados miembros, aunque no haya previsto ningún reglamento específico para el objetivo de garantizar la puntualidad en los pagos. En cambio, sí surgen dudas en el caso de los principios que la *SBA* plantea transformar en actuación política concreta cuya consecución se traslada a la Comisión y a los Estados miembros respectivamente (*se invita a los Estados miembros a*) y, en concreto, sobre el VI relativo a propiciar los pagos en las transacciones comerciales, especialmente en las de carácter transfronterizo.

Si partimos de cuatro funciones esenciales que desempeña con carácter general cualquier manifestación de *soft law* comunitario¹³⁰ podemos determinar que la *SBA* las cumple y que su utilidad, desde ese punto de vista, estaría justificada. Sin embargo, todo va a depender de la existencia de normas de carácter vinculante que desarrollen los fines allí recogidos.

Sobre la posición del TJCE en esta materia cabe destacar dos cuestiones. En primer lugar, si el eventual incumplimiento por la Comisión de las obligaciones que en la *SBA* se le impo-

¹²⁹ Ver p. 5 de la *SBA*.

¹³⁰ Estas serían: función de avance del *hard law*, sondeando la posibilidad de posteriores normas de carácter vinculante en la materia; como alternativa al *hard law* en aquellos ámbitos en los que no quepa una normativa de carácter vinculante; como complemento al *hard law* en aquellos casos en que no sea posible una regulación completa de carácter vinculante y como parámetro de interpretación del *hard law* que sirva como marco de referencia. Seguimos en este punto a Ricardo Alonso García, ver ALONSO GARCÍA, R., *Sistema jurídico de la Unión Europea*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2007, pp. 120-128.

nen es susceptible de dar lugar al correspondiente recurso de anulación. En segundo lugar, si sería admisible un recurso prejudicial solicitando al TJCE pronunciarse acerca de si una determinada normativa estatal incumple los términos que la *SBA* hace a los Estados miembros para que se adopten determinadas medidas legislativas a favor de las PYME.

En la sentencia *Grimaldi*¹³¹ se establece la diferencia entre *efectos vinculantes* y *efectos jurídicos* y se deja fuera de toda duda la competencia del Tribunal para pronunciarse con carácter prejudicial, acerca de la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad sin excepción alguna. No obstante la sentencia se refiere a recomendaciones y dictámenes¹³².

Resulta de interés también la sentencia *Friesland Coberco Dairy Foods BV contra Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/cantor Groningen*¹³³. Allí, citando el asunto *Grimaldi*, a propósito de que en dicha decisión se atribuye al Tribunal competencia para pronunciarse sobre la interpretación de cualquier acto de las instituciones de la Comunidad, se afirma que el acto en cuestión -conclusiones del Comité del Código Aduanero- no cumple con ese requisito. Hay que recordar que el artículo 267 del tratado de Lisboa modifica el artículo 234 del Tratado CE dando cabida como actos de instituciones comunitarias no sólo a los adoptados por las instituciones de la UE, sino también por sus órganos y organismos.

Esta sentencia plantea además un supuesto de hecho que reviste un interés añadido en el caso que nos ocupa como es el eventual conflicto entre normas de *soft law*. Éste es un caso más que posible, ya que la *SBA* contiene múltiples medidas de estímulo a la actividad empresarial (vg. fomentar los esfuerzos de las PYME para internacionalizarse) que pueden chocar con otras emitidas, por ejemplo, por el Comité del Código Aduanero (vg. interpretación de la normativa sobre régimen de transformaciones con control aduanero) sin ir más lejos.

Por último, destacaríamos las conclusiones del Abogado General en el asunto *Lodato Gennaro & C. SpA contra Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contra SCCI*¹³⁴. Sigue en sus razonamientos la doctrina *Grimaldi* aplicada al caso de unas directrices sobre ayudas al empleo hechas públicas en sendas comunicaciones de la Comisión. Nuevamente, se nos brinda un escenario donde podrían surgir contradicciones entre lo previsto en la *SBA* y una medida de estas características y ello obligaría al TJCE a posicionarse en un caso de conflicto entre dos normas de *soft law*.

En definitiva, se quiere dejar patente que elegir una técnica de regulación de estas características para incorporar medidas importantes de fomento de las PYME, como sucede con

¹³¹ Sentencia del TJCE (Sala segunda) de 13 de diciembre de 1989, *Salvatore Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles* (as. 322/88), *Rec.* 1989, p. 04407.

¹³² Incluso para algún autor, el hecho de que el artículo 230 del Tratado CE excluya la posibilidad de recurrir en anulación los actos legislativos que no sean recomendaciones y dictámenes abre una eventual vía de recurso directo de aquellos otros actos que tengan efectos jurídicos aunque no vinculantes. Ver ALONSO GARCÍA, R., 'El soft law comunitario', *Revista de Administración Pública* 154, enero-abril 20001, pp. 63-94, en concreto pp. 87-88 (nota 44).

¹³³ Asunto C-11/05, *Rec.* 2006, I-04285.

¹³⁴ Asunto C-415/07, *Rec.* 2009. También porque en la ulterior sentencia se siguieron los razonamientos del abogado general sobre la cuestión sin ni siquiera reproducirlos, admitiendo sin lugar a dudas la posibilidad de recurso prejudicial sobre dichas directivas. Ver la sentencia del TJCE, de 2 de abril de 2009 (Sala segunda), *Rec.* 2009.

la *SBA*, puede acarrear con frecuencia problemas interpretativos que aún no han encontrado solución en el marco comunitario.

En el sentido de reforzar el cumplimiento de las obligaciones recogidas en la *SBA* se dirige la sugerencia del Comité de las Regiones¹³⁵ de fijar un orden de prioridades entre las acciones recogidas en dicho texto y de evaluar anualmente de forma detallada los progresos de la política llevada a cabo en los Estados a favor de las PYME en relación con las pautas allí fijadas.

4.3. Mecanismos específicos para luchar contra la morosidad: La Directiva 2000/35 y su refundición

4.3.1. Contexto general de la nueva propuesta

Tal y como se establece en la propuesta de la nueva Directiva (punto 3)¹³⁶ *en las operaciones comerciales entre agentes económicos o entre agentes económicos y los poderes públicos muchos pagos se efectúan después del plazo acordado en el contrato o establecido en las condiciones comerciales generales. Aunque ya se hayan suministrado las mercancías o se hayan prestado los servicios, las facturas correspondientes se pagan con mucho retraso respecto del plazo previsto. Esta morosidad influye negativamente en la liquidez de las empresas, complica su gestión financiera y afecta a su competitividad y rentabilidad cuando se ven obligadas a solicitar financiación exterior.* Como es evidente ello entraña un riesgo aún mayor en periodos de crisis económica, al hacerse más difícil la obtención de financiación.

En este contexto, ya clásico, el intento de puesta a disposición de las PYME de herramientas legales eficaces llegó, en el marco de la UE, con la Directiva 2000/35 de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales que es el ejemplo más explícito de esta preocupación, aunque la detección del mismo date de tiempo atrás¹³⁷.

En el momento actual se ha planteado la reforma de dicho texto ante la constatación de que el problema sigue existiendo en la misma dimensión y que las legislaciones de los Estados miembros presentan divergencias en cuestiones decisivas para las PYME como el plazo de pago (demasiado largo muchas veces) en las transacciones comerciales con administraciones públicas.

Las causas de que la morosidad en las operaciones comerciales siga aumentando son variadas. Vienen enumeradas en el preámbulo de la Propuesta, directamente extraídas del estudio de evaluación de impacto (*impact assessment*)¹³⁸ y a ellas habría que añadir la gran

¹³⁵ Ver Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema Pensar primero a pequeña escala -*Small Business Act* para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas, DO C 120 de 28 de mayo de 2009, pp. 17-22.

¹³⁶ *Cit.*

¹³⁷ Ver antecedentes en considerando 2 de la propia Directiva 2000/35. Quizás el más inmediato fuera la Recomendación de la Comisión de 12 de mayo de 1995 (DO L 127 de 10 de junio de 1995) que el Parlamento Europeo instó a la Comisión a estudiar la posibilidad de convertirla en una propuesta de Directiva del Consejo en el plazo más breve posible (DO L 211 de 22 de julio de 1996).

¹³⁸ COM (2009) 126 final, de 8 de abril de 2009.

magnitud de la recesión económica que cuando se redactó el texto no se conocía más que en sus primeras manifestaciones. Estas serían, sin entrar en detalles: la estructura del mercado (gran competencia y miedo a dañar las relaciones comerciales con los clientes), las condiciones macroeconómicas cambiantes (aumento de la morosidad y dificultad de encontrar financiación alternativa), acceso a la financiación y dificultades presupuestarias (las empresas deudoras ven en la morosidad una forma eficaz y barata de financiar sus propios negocios y los poderes públicos un cauce de salvar las restricciones presupuestarias), las prácticas de gestión financiera y de gestión del crédito (no favorecen las reclamaciones de pago cuando se producen retrasos) y la ausencia de soluciones eficaces (que genera falta de motivación al pago en los deudores predispuestos a ello y de deseos de reclamación en los acreedores ante la perspectiva de incurrir en costes).

En cuanto al contexto legislativo, la Propuesta va en coherencia con lo expuesto en la *SBA*, en las Comunicaciones de la Comisión sobre un Plan Europeo de Recuperación Económica¹³⁹, Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa¹⁴⁰ y Un mercado único para la Europa del siglo XXI¹⁴¹ y complementa otras medidas de actuación. Algunas diseñadas para actuar *a priori*, como la Directiva 2006/123 relativa a los servicios en el mercado interior¹⁴² y la Directiva 2007/64 sobre servicios de pago en el mercado interior¹⁴³. Otras *a posteriori*, como la Directiva 2002/8 destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios¹⁴⁴; la Directiva 2008/52 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles¹⁴⁵ o los Reglamentos 805/2004, 1896/2006, 861/2007 y 1346/2000.

4.3.2. Proceso de elaboración y objetivos

En el trabajo se marcan una serie de objetivos divididos en generales, específicos y operativos que cualquier iniciativa comunitaria contra la morosidad debería tener en cuenta.

Los objetivos generales fueron dirigidos a la consecución de otros grandes objetivos globales establecidos en la Comunicación de la Comisión “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa”¹⁴⁶; a coadyuvar a la consecución de las metas establecidas en la *SBA*¹⁴⁷; a facilitar el buen funcionamiento y realización efectiva del mercado interior mediante la superación de las barreras a las operaciones comerciales

¹³⁹ De 8 de abril de 2009, SEC (2009) 477 final.

¹⁴⁰ COM (2005) 24, de 2 de febrero de 2005.

¹⁴¹ COM (2007) 724 final, de 20 de noviembre de 2007.

¹⁴² De 12 de diciembre de 2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 376 de 27 de diciembre de 2006.

¹⁴³ De 13 de noviembre de 2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 319 de 5 de diciembre de 2007.

¹⁴⁴ De 27 de enero de 2003 del Consejo, DO L 26 de 31 de enero de 2003.

¹⁴⁵ De 21 de mayo de 2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 316 de 26 de noviembre de 2008.

¹⁴⁶ COM (2005) 24 final, de 2 de febrero de 2005.

¹⁴⁷ Concretamente a reducir significativamente la carga administrativa de las empresas, mejorar su tesorería y ayudar a más personas a convertirse en empresarios.

transfronterizas¹⁴⁸ y, finalmente, a que las medidas que se adopten supongan un impulso para superar la actual crisis económica y contribuyan a la aplicación del Plan Europeo de Recuperación Económica¹⁴⁹.

En cuanto a los objetivos específicos, una iniciativa de estas características debe dotar a los operadores económicos de un entorno de negocio donde se promueve el pago puntual de los créditos comerciales. Para ello hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la competitividad comercial en Europa, en particular en relación a las PYME, mejorará con la reducción de la morosidad y con un acortamiento de los excesivamente largos plazos de pago, especialmente en el caso de las administraciones públicas. En segundo lugar, hay que lograr que el efecto disuasorio de la morosidad en las transacciones comerciales internacionales se vea reducido.

Por lo que hace a los objetivos operativos, se toman dos en consideración. En primer lugar, se considera importante oponer a los deudores medidas que los disuadan efectivamente de incurrir en morosidad o de dilatar en exceso los plazos de pago. En segundo lugar, se opta por ofrecer a los acreedores medidas que les permitan ejercer plena y eficazmente sus derechos cuando se produzca demora en el pago.

4.3.3. Medidas descartadas previamente y medidas no legislativas estudiadas y descartadas en una fase posterior

Las medidas destinadas a la consecución de estos objetivos estudiadas por el grupo de trabajo y sometidas al criterio de las empresas consultadas se dividieron en legislativas y no legislativas.

Entre las que se descartaron destacan las siguientes: derogación de la Directiva 200/35; creación de un Fondo Europeo que financiara a las PYME sin coste alguno; creación de un nuevo programa que aumente las capacidades de las PYME en evaluación de clientes, cobro de créditos pendientes, seguros de crédito y *factoring*; exención de IVA para los ingresos en concepto de intereses por morosidad; promocionar el uso de diferentes sistemas de garantía de pago o de programas de crédito y financiación.

4.3.4. El caso particular de los ficheros públicos de morosos. Referencia al caso español

Entre las medidas no legislativas nos detendremos en la publicación de listas de morosos y, con carácter previo, haremos una referencia a la regulación de la cuestión en España.

No existe legislación específica comunitaria sobre la cuestión más allá de la genérica Directiva 95/46/ relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos¹⁵⁰. Este texto esta-

¹⁴⁸ La Comunicación de la Comisión que recoge las claves de la reforma del mercado único ("Un mercado único para la Europa del siglo XXI", COM (2007) 724 final, de 20 de noviembre de 2007) establece que la Comisión examinará iniciativas para fomentar las buenas condiciones para las PYME y para mejorar el marco de las condiciones de trabajo.

¹⁴⁹ COM (2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

¹⁵⁰ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, DO L 281, de 23 de noviembre de 1995.

blece como condición para el tratamiento de datos personales el consentimiento inequívoco del interesado (art. 7a). Esta Directiva fue adaptada en España por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD)¹⁵¹ que en su artículo 29.2 se refiere a la prestación de servicios de información de datos de carácter personal relativos al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones dinerarias facilitados por el acreedor o por quien actúe por su cuenta o interés. La norma puntualiza en su apartado 4 que *sólo se podrán registrar y ceder los datos de carácter personal que sean determinantes para enjuiciar la solvencia económica de los interesados y que no se refieran, cuando sean adversos, a más de seis años, siempre que respondan con veracidad a la situación actual de aquéllos*. Este artículo excepciona el principio de consentimiento en la transmisión de datos personales en beneficio del interés público de transparencia necesaria para prestar estos servicios¹⁵², al igual que se propone en la iniciativa comunitaria examinada y que se apartaría de lo expresado en la Directiva 95/46.

En desarrollo de esta ley orgánica se dictó el correspondiente Reglamento (Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre¹⁵³) cuya sección 2ª (arts. 38 a 44) se centra en el tratamiento de datos relativos al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones dinerarias. Por su paralelismo con la iniciativa estudiada en el *Impact assessment* que venimos analizando resulta interesante trazar las líneas por las que discurre esta normativa reglamentaria.

El fichero de datos funciona con información que suministran los acreedores quienes, a su vez, la solicitan llegado el momento. Los requisitos de esta información, según artículo 38, deben ser *determinantes para enjuiciar la solvencia económica del afectado* y consisten, en primer lugar, en que exista una deuda previa, vencida, exigible e impagada y respecto de la cual no se haya producido reclamación judicial o administrativa. Esta última apreciación parece que va encaminada a evitar incluir datos sobre deudas que aún están pendientes de una decisión por parte del órgano ante el que se ha planteado la reclamación y no a exigir que se produzca dicha reclamación para que se incluyan los datos en el fichero. Esta interpretación también se deduce del tercer requisito (art. 38.1 c) que exige el requerimiento previo de pago.

En segundo lugar, sólo se permite la inclusión de deudas con una antigüedad máxima de seis años.

Se incluye en el reglamento la obligación del acreedor de informar previamente al deudor en el momento de celebración del contrato y, en todo caso, al requerirle de pago que los datos del impago podrán ser transferidos al fichero correspondiente (art. 39).

Se establece, a su vez, la obligación del encargado del fichero de notificar (art. 40) al deudor, de quien se reciba información de carácter personal, por cada deuda, *por medios fiables*. Este requisito de la notificación *por medios fiables* ha dado lugar a discrepancias que han obligado a un posicionamiento de los Tribunales españoles sobre la cuestión.

¹⁵¹ BOE nº 298 de 14 de diciembre de 1999.

¹⁵² Ver sobre la cuestión MESA MARRERO, C., 'La regulación reglamentaria de los ficheros de información sobre solvencia patrimonial y crédito', *Actualidad Civil* 19, noviembre 2008, pp. 2057-2076 y en concreto p. 2059.

¹⁵³ BOE nº 17 de 19 de enero de 2008.

En concreto, resulta interesante el criterio expresado por la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª), de 31 de mayo de 2006, en un recurso presentado contra Resolución dictada por la Agencia Española de Protección de Datos¹⁵⁴. Un particular fue incluido como moroso en el fichero ASNEF (Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito)¹⁵⁵ tras no cumplir con los pagos de un crédito por él solicitado y eso le impidió la realización de posteriores operaciones financieras. Según dicha organización la inclusión del particular en sus ficheros le fue notificada efectivamente a lo que éste alega que no hubo recepción alguna en ese sentido e interpuso la correspondiente denuncia ante la Agencia de Protección de Datos que dictó resolución sancionadora contra ASNEF, acto que dicha organización recurrió ante la Audiencia Nacional. La sentencia cita a otra sentencia anterior de 22 de enero de 2003¹⁵⁶, pero para llegar a un resultado diferente, considerando que el fichero de notificaciones siempre ha sido prueba de que ha existido una notificación real, siendo éste el criterio que debe ser tenido en cuenta por la Agencia de Protección de Datos al margen de que el interesado alegue que no recibió dicha notificación. Éste último argumento se considera rebatible con el hecho de que el propio interesado conocía que sus datos estaban en el fichero de ASNEF y a esa entidad debía dirigirse en sus quejas. La sentencia de 31 de mayo de 2006 finalmente estima el recurso contencioso-administrativo por considerar que la propia Agencia ha considerado esta forma de notificación a través de ficheros como válida en otras ocasiones y cambiar ese criterio puede deteriorar la necesaria seguridad jurídica¹⁵⁷. Se trata de una apreciación que podría ser exportada a una iniciativa similar en el ámbito de la UE si finalmente se pusiera en marcha.

Un principio a respetar en este tipo de informaciones públicas es el de calidad (art. 4 LOPD y art. 28 del Reglamento) que lleva tanto a verificar la veracidad de los datos en el momento de su inclusión como a cancelar el fichero una vez saldada la deuda. Al hilo de este principio cabría preguntarse sobre a quién es atribuible la responsabilidad por la falta de veracidad y actualización de los datos: al titular del fichero o al acreedor que proporciona los datos. Parece razonable un reparto de la responsabilidad según los casos¹⁵⁸. No obstante,

¹⁵⁴ *RJCA/2006/365*.

¹⁵⁵ <www.asnef.com> Dicho fichero se nutre de datos aportados por más de 300 entidades. En España hay más de cien empresas similares a ASNEF.

¹⁵⁶ *Ningún precepto legal ni reglamentario exige, ciertamente, que la comunicación dirigida a los interesados sobre la inclusión de sus datos personales en el fichero deba cursarse por correo certificado con acuse de recibo o por cualquier otro medio que deje constancia documental de la recepción. Sin embargo, existiendo preceptos legales que imponen como obligatoria esta comunicación (artículos 5.4 y 29.2 de la Ley Orgánica 15/1999 [RCL 1999, 3058] y que tipifican como infracción grave el incumplimiento de este deber de información (artículo 44.3.I de la propia Ley Orgánica) debe concluirse que cuando el destinatario niega la recepción recae sobre el responsable del fichero la carga de acreditar la comunicación. De otro modo, si para considerar cumplida la obligación bastase con la afirmación de tal cumplimiento por parte del obligado, resultaría en la práctica ilusoria y privada de toda efectividad aquella obligación legal de informar a los interesados.*

¹⁵⁷ *La Agencia de Protección de Datos tiene un contacto frecuente y estrecho con las empresas responsables de ficheros de solvencia patrimonial y crédito, y muy particularmente con ASNEF... Quiere esto decir, y nos movemos ahora en el terreno de la seguridad jurídica, que si esta empresa, u otras del sector; ajustan sus actuaciones a los criterios que se desprenden de las resoluciones de la Agencia de Protección de Datos... no pueden verse 'sorprendidas' por un cambio de criterio en el seno de un procedimiento sancionador...*

¹⁵⁸ Esta es la opinión mantenida por MESA MARRERO, C., *cit.*, p. 2067 y CASADO OLIVA, C., 'Régimen especial para la actividad de solvencia patrimonial y crédito', en: MAZO PORTERA, A. /RAMOS SUÁREZ, F. (Dir.), *La protección de datos en la gestión de empresas*, Navarra, Aranzadi, 2004, p. 204.

la LOPD sólo establece (art. 43) la responsabilidad de los responsables de los ficheros. En cambio, el Reglamento (art. 43) incide en el deber del acreedor de suministrar datos exactos y veraces remitiéndose al régimen sancionador de la LOPD. Es decir, el Reglamento de desarrollo excede su ámbito competencial atribuyendo responsabilidad a los acreedores, medida a todas luces razonable pero no prevista en la LOPD que sólo prevé sanción para los responsables de los ficheros¹⁵⁹.

Sin embargo, y a modo de ejemplo reciente (pero remitiéndose a unos hechos anteriores a la entrada en vigor del reglamento), la sentencia del TS de 24 de abril de 2008¹⁶⁰ confirma la recurrida en casación y condena al acreedor (Banco de Bilbao Vizcaya Argentaria) por intromisión ilegítima en el honor en aplicación de la LO 1/1982 (art. 7.7)¹⁶¹, al haber proporcionado una información errónea de datos personales de uno de sus clientes a dos empresas que gestionan registros de solvencia patrimonial a la retirada del particular de la lista de morosos que finalmente los incluyeron en sus ficheros informáticos. Dicha sentencia desarrolla su argumentación en una interesante distinción entre *derecho al honor* y *derecho a la intimidad* (art. 18 de la Constitución Española, 7.4 y 7.7 respectivamente de la LO 1/1982).

El recurso de casación de la empresa acreedora, condenada en instancia y en apelación, se centra en que la petición de la demanda es que se considere una intromisión ilegítima en el *derecho al honor* y lo que se ha producido realmente es una conculcación del *derecho a la intimidad*¹⁶². El Tribunal, aún reconociendo la confusión¹⁶³ entre ambos conceptos en las sentencias recurridas, establece -en referencia a criterios de doctrina jurisprudencial de dicha Sala del TS- que *la inclusión de una persona en el llamado registro de morosos, erróneamente sin que concorra veracidad, es una intromisión ilegítima en el derecho al honor, por cuanto es una imputación, la de ser moroso, que lesiona la dignidad de la persona y menoscaba su fama y atenta a su propia estimación*. Por tanto, nada parece impedir que la sanción contra los acreedores que no transmitan información veraz venga vía artículo 18 de la Constitución Española y LO 1/1982 (arts. 7.4 o 7.7) al margen de lo que establezca la LO 15/1999 y el propio RD 1720/2007.

Por último, otro aspecto interesante son las condiciones de acceso a dichos ficheros. El artículo 42 del Reglamento establece la condición de que los ficheros sólo podrán ser consultados por terceros cuando precisen enjuiciar la solvencia económica del afectado y fija tres situaciones donde operaría una presunción *iuris tantum* de que esa necesidad se considera probada.

¹⁵⁹ Ver MESA MARRERO, C., *cit.*, p. 2070.

¹⁶⁰ Rec. 2221/2002; Sala 1ª.

¹⁶¹ Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen, BOE nº 115 de 14 de abril de 1982.

¹⁶² Considerando 1: *El recurso... sigue resaltando... que la 'revelación de datos' a que se refiere el artículo 7.4 de aquella ley, tampoco se da en la inclusión en un fichero durante breves días en los que nadie lo ha consultado; insiste en la distinción entre honor e intimidad y en que la demandante no invoca ninguna vulneración al derecho a la intimidad y supone quebrantar el principio de congruencia el contenido de la sentencia recurrida.*

¹⁶³ Considerando 4: *La declaración y condena en las sentencias de instancia son en protección al derecho al honor; aunque en la argumentación lo relaciona y confunde con la intimidad, pero el objeto de un recurso es el fallo, es decir, la incorrecta aplicación del ordenamiento al caso planteado, pero no la argumentación que conduce, como en este caso, a un fallo correcto.*

Son sólo algunas consideraciones, tomando como referencia el modelo español, que sirven para hacer énfasis en la problemática concreta que puede surgir en torno a la implantación de medidas de publicación de datos sobre los morosos aunque sea sólo un ejemplo no idéntico al analizado en este estudio de impacto.

La inclusión de la medida fue finalmente rechazada tras el estudio de impacto, aún valorando sus múltiples ventajas, por las dificultades que la puesta en marcha de una medida de estas características podría suponer para las PYME.

En primer lugar, parece factible que sean reacias a individualizar y exponer públicamente a determinados deudores por razones comerciales y también por temor a ser demandadas por suministrar información no exacta a un determinado fichero. De la misma manera, en general, las bondades de informar y utilizar la información sobre morosos es un peso que lastra más a las PYME que, en la mayoría de los casos, son las víctimas de dichos retrasos y no los culpables.

En segundo lugar, se arguyeron las dificultades que entraña desvelar la información útil oculta entre miles de balances anuales para lo que es necesario intermediarios (*credit rating agencies*) que la presenten de una manera práctica y eficaz. La otra alternativa sería que los Estados miembros regularan la gestión de esta información a través de ficheros o registros públicos con el coste, la necesidad de cambios legislativos y el peligro de diferencias en la implementación de estas medidas que para las relaciones comerciales supondría. No obstante, este argumento es rebatible ya que en muchos países existen ficheros privados supervisados por entes públicos como la Agencia Nacional de Protección de Datos en el caso de España. Sería una medida mixta sobre la que se podría haber profundizado en la Directiva en un intento de unificación de las legislaciones nacionales en la materia.

Por último, y dada la imprescindible colaboración que se requeriría de todas las empresas, los costes administrativos serían muy altos e inasumibles para las PYME. La necesidad de gestionar información de diferentes clientes y relaciones comerciales que se verifican a lo largo de todo un año es una tarea demasiado pesada para los operadores económicos obligados a guardar todos esos datos para ofrecer una imagen real de cuales son en realidad los clientes morosos. Resulta muy significativo, en todo caso, que sean las grandes empresas así como las administraciones públicas las principales morosas.

4.3.5 Reformas concretas de orden legislativo incorporadas en la propuesta de reforma de la Directiva 2000/35 y opciones de reforma legislativa finalmente descartadas

A. Pagos entre empresas

Se sometió a estudio en el análisis de impacto la posibilidad de armonizar los plazos de pago entre las empresas. Este es uno de los puntos clave en la lucha contra la morosidad junto con la determinación de los intereses de demora, su devengo automático y el derecho del acreedor a resarcirse por los costes que le supone el cobro retardado, entre otros. De hecho es la fecha de pago, lógicamente, la que determina el concepto de morosidad tal y como viene definido en el artículo 2.2 de la Directiva y artículo 2.4 del Proyecto de reforma. Aunque la regulación de estos preceptos difiere en unos términos que pueden tener su relevancia.

Primero, se mantiene la permisión de conceder un amplio margen a la autonomía de la voluntad de las partes en la fijación del plazo de pago tanto en las operaciones entre empresas como entre éstas y las administraciones públicas. Sobre esta cuestión y los riesgos de que la capacidad de decidir de las PYME sea reducida a la mínima expresión, sobre todo cuando contratan con empresas de mayor volumen económico o con administraciones públicas, nos ocuparemos más adelante al hacer una valoración general de la Propuesta de reforma.

Segundo, la nueva redacción (art. 2.4 del Proyecto) remite a los plazos recogidos en los artículos 3.2 y 5.4 para la consideración de que el deudor ha incurrido en morosidad cuando la regulación actual (art. 2.2. de la Directiva) sólo se refería al incumplimiento de los *plazos legales o contractuales de pago*. En cuanto a los plazos generales, la propuesta ofrece una regulación más tajante y clara, estableciendo el plazo de pago no pactado en treinta días¹⁶⁴. Dicho plazo límite para la morosidad queda garantizado por la regulación específica que el Proyecto establece sobre cláusulas abusivas en relación a aquellas que no lo respeten¹⁶⁵.

No obstante, sí hay algunas cuestiones relativas a esta regulación, tanto en la Directiva como en la propuesta de reforma, que deben ser puestas de relieve porque ofrecen una redacción un tanto confusa. Nos referimos a la calificación de abusiva de una cláusula relativa al plazo de pago, sus consecuencias con base legal o judicial¹⁶⁶.

En primer lugar, la Directiva establece que el juez a la hora de determinar el carácter abusivo de la cláusula relativa al plazo de pago tendrá en cuenta, además de la naturaleza del producto, los usos habituales del comercio. Teniendo en cuenta que hay cláusulas que recogen prácticas comúnmente extendidas y arraigadas, parece una contradicción intentar acabar con ellas tomando como referencia, precisamente, los usos. En este sentido la Ley 3/2004 española de adaptación de la Directiva establece en su artículo 9.1 *in fine*, que *no podrán considerarse uso habitual del comercio la práctica repetida de plazos abusivos*. Aún mejor es la solución recogida en el Proyecto de reforma (art. 6.1) que obliga a tener en cuenta *todas las circunstancias del caso, incluidas las buenas prácticas comerciales*.

En segundo término, la Directiva establece que *en caso de determinarse que el acuerdo es manifiestamente abusivo se aplicarán las disposiciones legales, a no ser que los tribunales nacionales determinen otras condiciones que sean justas*. Es una redacción desafortunada que parece dejar abierta la puerta a que las instancias judiciales apliquen medidas distintas de las legales en caso de que una de las partes obligue a la otra a aceptar unos plazos de pago, o cualquier otra cláusula, onerosa en exceso para sus intereses y contraria a la buena práctica

¹⁶⁴ A contar desde la recepción de la factura, desde la entrega de los bienes o prestación de los servicios o desde la fecha de aceptación o verificación del bien o del servicio.

¹⁶⁵ La actual Directiva no contiene un artículo concreto sobre cláusulas abusivas al margen de la mención de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 3 que permiten un amplio margen en la adaptación a los Estados. Sin embargo, la Ley 3/2004 (de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, BOE nº 314 de 30 de diciembre de 2004) sí incluye un precepto específico sobre cláusulas abusivas (art. 9).

¹⁶⁶ Véase CUARTERO RUBIO, M.V., 'La lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales', *La Ley. Unión Europea* 6581, de 31 de octubre de 2006, pp 1-18 y en concreto pp. 4-5 y 9. Además, tal y como indica esta autora, *el tenor literal del art. 3.1 a) no deja claro hasta qué punto la Directiva proyecta alguna protección frente a cláusulas contractuales que establecen plazos de pago abusivos, en perjuicio del potencial acreedor. En puridad la Directiva regula los intereses de demora y trata los plazos de pago instrumentalmente, en cuanto señalan el momento de devengo de intereses, a pesar de convenir finalmente que el contenido de ambos conceptos es sustancial.*

comercial. El Proyecto de reforma elimina, en su artículo 6, esta incierta posibilidad dejando, eso sí, a los tribunales la decisión de decidir -se entiende que en base a criterios legales- si una determinada cláusula es abusiva y los medios para evitar que se siga utilizando (art. 6.3).

Así, en definitiva, de prosperar la propuesta, podríamos pensar que el plazo de pago que los Estados deberían incorporar a sus legislaciones nacionales, sin perjuicio del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes basada en razones objetivas, sería el de treinta días, con lo que una cierta unificación de los plazos vendría a implantarse entre los Estados de la Unión Europea.

Sin embargo, el TJCE en el asunto *Comisión de las Comunidades Europeas c. Reino de España*, (as. C-380/06)¹⁶⁷ dejó que España ampliara los plazos hasta 90 días en determinadas ocasiones, a pesar del recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión. Este posicionamiento nos puede llevar a prever que con la nueva propuesta podría suceder algo parecido, si eventualmente se convierte en la nueva Directiva contra la morosidad.

Las razones de dicho recurso se fundamentaban en que el artículo 3 de la Directiva 2000/35 establece que las partes, salvo razón objetiva, no pueden ampliar el plazo de treinta días para el pago (a contar desde la recepción de la factura, de la recepción de las mercancías o prestación de servicios o desde la aceptación o verificación de los bienes o servicios, según los casos) bajo riesgo de inaplicación de dicha disposición contractual por ser considerada abusiva. Por su parte, la Ley 3/2004 que adapta dicha Directiva modifica también (en virtud de su Disposición Final 2ª, apdo. 1) la Ley 17/1996 de 15 de enero de Ordenación del Comercio Minorista¹⁶⁸ añadiéndole una Disposición Transitoria 2ª que permite alargar hasta noventa días el plazo de pago de los productos de alimentación que no sean frescos ni perecederos y los productos de gran consumo.

España alegó que el plazo de noventa días sólo puede aplicarse si se prevén condiciones económicas equivalentes al mayor aplazamiento (según la reforma que la ley 3/2004 introduce en el art. 17.3 de la Ley 7/1996) de manera que el Tribunal entendió que *se respeta la exigencia del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/35 relativa al pago de un interés de demora a un tipo sustancialmente superior al tipo legal*. Por este motivo y porque dicha ampliación de plazo está siempre subordinada a la celebración de un pacto expreso entre las partes, según la sentencia, la Ley 3/2004 no se aparta en esta medida concreta de lo previsto en el artículo 3.2 de la Directiva¹⁶⁹.

En todo caso, los motivos parecen poco sólidos ya que lo que se discute es la existencia o no de cláusula abusiva y este tipo de cláusulas por definición son acuerdos expresos que

¹⁶⁷ Sentencia del TJCE (Sala Primera) de 11 de diciembre de 2008, *Comisión de las Comunidades Europeas c. Reino de España*, (as. asunto C-380-06), *Rec.* 2008.

¹⁶⁸ BOE nº 15 de 17 de enero de 1996.

¹⁶⁹ Considerando 24: ... *únicamente están comprendidos en el artículo 3, apartado 2, de la mencionada Directiva los casos en que las partes guarden silencio sobre la materia.*

Considerando 25: ... *para que el plazo de pago pueda aplazarse hasta un máximo de noventa días, el artículo 17, apartado 3, de la Ley nº 7/1996, ... exige precisamente la celebración de un 'pacto expreso' en ese sentido. Por consiguiente, en contra de cuanto afirma la Comisión, no puede considerarse que la aplicación de dicho plazo, acordado contractualmente entre las partes, esté sometida a los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2000/35.*

constan en el contrato o en documentos anexos. Es decir, resulta sabido que el desequilibrio económico entre las partes suele traer aparejada la imposición de las cláusulas generales de contratación o de mera adhesión. Sin embargo aunque la adhesión significa ausencia real de la autonomía de la voluntad sí existe una expresión, aunque sea formal, de dicha autonomía. Las cláusulas de adhesión no son contrarias a derecho por el mero hecho de serlo pero sí sospechosas ya que implican ausencia de negociación real¹⁷⁰ y, así, cuando una de las partes es considerada, por definición, como más débil que la otra cabe establecer mecanismos limitadores de la eficacia de dichas cláusulas¹⁷¹. Si es eso lo que se pretendía con la condición de que dichas cláusulas de ampliación de plazo fueran pactadas de manera expresa no se optó por una fórmula clara que no dejara lugar a dudas. Se entiende que lo que se buscaba era que constase la voluntad de las partes de manera cierta pero no parece que se haya conseguido. Tampoco está de más recordar que uno de los objetivos de la Directiva 2000/35 era acabar con los desequilibrios de poder entre las partes y así se introduce un control de contenidos de los pactos negociados individualmente y no sólo de las cláusulas de adhesión¹⁷².

En cuanto a la necesidad de compensación económica, el artículo 3.2 de la Directiva establece que se fije *un tipo de interés obligatorio sustancialmente superior al tipo legal*, tenor diferente del que supone la expresión *compensaciones económicas equivalentes al mayor aplazamiento* tal y como recoge el nuevo artículo 17.3 de la Ley 7/1996.

Una cuestión interesante, ajena a la que se plantea en la sentencia es la relación entre la Directiva 2000/35 y la CNUCCIM¹⁷³ para los Estados miembros de la UE que sean parte del mismo. Hay que tener en cuenta que para estos Estados ratificantes de la Convención, dicho texto, por su carácter uniforme internacional, prevalece sobre las normas nacionales no uniformes, incluidas las de adaptación de Directivas¹⁷⁴. En concreto, el artículo 58 CNUCCIM establece el principio general de la simultaneidad del cumplimiento de las obligaciones recíprocas de ambas partes con lo que, a falta de pacto expreso, sería el plazo que habría que respetar en defecto de lo que se recoge en el artículo 4 de la Ley 2/2004 y en el artículo 17 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista.

¹⁷⁰ Véase DURÁN RIVACOBIA, R., 'Condiciones generales puras o simples en la contratación', en: AZPARREN, A. (Dir.), *Hacia un código del consumidor*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pp. 161-295 y en concreto pp. 230-231.

¹⁷¹ Es el caso, en materia de protección de consumidores, del artículo 17 del Reglamento (CE) 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial. El reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO L 012 de 16 de enero de 2001; o en materia de derecho aplicable en el artículo 6 del Reglamento (CE) 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I), DO L 177/6 de 4 de julio de 2008.

¹⁷² Véase PERALES VISCASILLAS, M.P., *La morosidad en las operaciones comerciales entre empresas. Ley 3/2004 y Directiva 2000/35*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2006, pp. 262-265 y MIRANDA SERRANO, L.M., *Aplazamientos de pago y morosidad entre empresas*, Madrid-Bacelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, pp. 383-384.

¹⁷³ Convención de las Naciones Unidas sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías, hecho en Viena el 11 de abril de 1980, BOE nº 26, de 30 de enero de 1991; corr. de errores, BOE nº 282, de 22 de noviembre de 1996.

¹⁷⁴ Véase PERALES VISCASILLAS, M.P., *cit.*, pp 137-138 y, manteniendo una posición distinta, FERNÁNDEZ DEL POZO, L. 'Artículo 17. Régimen Jurídico General del Comercio Minorista' en: ALONSO ESPINOSA, F.J. /LÓPEZ PELLICER, J.A. /MASSAGUER FUENTES, J. /REVERTE NAVARRO, A. (Coord.), *Comentarios a la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista*, Madrid, McGraw Hill, 1999, pp. 261-285.

De aprobarse una nueva Directiva en los términos previstos en el Proyecto de reforma cabría que una situación similar volviese a ser planteada con un idéntico resultado final. Esto es así porque, a pesar de que la propuesta elimina el texto del artículo 3.2, en su artículo 6.2 dedicado a definir lo que se considera cláusula abusiva y a establecer las consecuencias, vuelve a recoger como circunstancia a tener en cuenta para apartarse de los plazos de pago legalmente establecidos *la naturaleza del producto*. De esta manera la normativa española relativa a la ordenación del comercio minorista puede seguir manteniendo el plazo de hasta noventa días para el pago de productos de gran consumo y aquellos que no sean calificados de frescos o perecederos.

En todo caso, la propuesta analizada en el *impact assessment* pretendía algo más ambicioso: que se limitara la autonomía de la voluntad de las partes de una manera más radical llegando a una unificación de los plazos de pago sin posibilidad de modificación pactada, al menos dentro de unos límites.

Las ventajas de una medida de este tipo son evidentes -y así se hizo constar en el documento- si se tiene en cuenta la práctica habitual de los contratos de adhesión a la que se ven sometidas las pequeñas empresas por las de mayor potencial económico. Uno de los puntos que puede hacer jugar a su favor el deudor es, sin lugar a dudas, intentar forzar un plazo largo de cumplimiento de la obligación, teniendo en cuenta además la falta de experiencia y conocimientos de las PYME, en muchas ocasiones. Además, el establecimiento de plazos unificados podría servir para promover contratos entre operadores de diferentes Estados y a animar a las PYME a participar en licitaciones ante administraciones públicas. El coste de la pérdida de libertad negocial vendría compensado por la reducción en costes administrativos (consulta a expertos legales, duplicación de documentos según los países, etc...) al aplicar los mismos plazos en toda Europa.

Sin embargo en el análisis de impacto se decidió finalmente descartar una reforma en este sentido argumentando diferentes razones.

La primera desventaja aludida se centró en el hecho de que, especialmente, las PYME tienen tendencia a no denunciar los retrasos en el pago por miedo a dañar las relaciones comerciales con determinados clientes o también a las cargas administrativas, los insuficientes recursos y la ausencia de conocimientos necesarios que implica una reclamación de intereses de demora. Es evidente, tal y como se argumenta en el estudio de impacto, que la determinación judicial de que se ha producido ruptura de contrato no conlleva siempre la recuperación de los gastos generados en la demanda. Sin embargo, la asunción de estas desventajas de manera incontestable conduciría a no denunciar ningún incumplimiento contractual o a recomendarlo sólo a las grandes empresas a quienes dichos inconvenientes no les afecten. Es cierto, que toda ruptura de contrato, por mucho que implique una compensación de daños y perjuicios implica riesgos y contrariedades que no siempre son asumibles por las PYME.

En segundo término, el aplazamiento voluntario del pago es una forma de crédito comercial (*trade credit*) que las empresas conceden para captar clientes y abrirse paso en el mercado. Desde este enfoque, limitar esta posibilidad puede suponer limitar las posibilidades de negocio de las PYME que de forma más agresiva que las grandes empresas utilizan estas fórmulas comerciales. Sin embargo, tal y como se ha demostrado

en periodos de recesión económica, el uso de estas políticas comerciales puede llegar a privar de liquidez a las PYME que se ven envueltas en una cadena de morosidad consecutiva.

Finalmente, se determinó que además del coste en la adaptación de los modelos de contratos de las empresas y las variaciones de sus previsiones sobre los recursos (*cash flow*) previstos para periodos de pago más largos, supondría privarles, especialmente a las PYME, de un valioso elemento de negociación comercial. Esta circunstancia beneficiaría a las grandes empresas que tienen capacidad de jugar con otras variables como es el precio, posibilidad que no está al alcance de las PYME. Nuestros argumentos sobre los periodos de crisis citados arriba son aplicables para moderar esta supuesta ventaja de permitir la libertad de plazos.

Pero, además, la libertad de plazos, por mucho que se incluyan medidas contra las cláusulas abusivas, nos sitúa ante la falta de capacidad negociadora de las PYME y la posición dominante de las grandes empresas que imponen plazos largos de pago y son las que se benefician de esta fórmula de crédito comercial. De ahí que, quizás, la fórmula perfecta fuera la libertad de elección con el límite bien definido de las cláusulas abusivas y la regla general, en defecto de elección, del cumplimiento simultáneo de las obligaciones recíprocas en el sentido que lo recoge el artículo 58 CNUCCIM.

B. Armonización de los periodos de pago de los poderes públicos a las PYME

El problema de la morosidad de las Administraciones públicas en sus relaciones con las PYME es una realidad que se agudiza en época de crisis¹⁷⁵. El retraso en el pago de las facturas de las Administraciones públicas pone en una situación insostenible a muchas PYME¹⁷⁶.

La Directiva 2000/35 no contempla ninguna medida específica al respecto. Habría que interpretar que el ámbito de aplicación definido en su artículo 1 da cabida a los poderes públicos que resultan definidos autónomamente en artículo 2.1. En todo caso, parece que

¹⁷⁵ Un ejemplo lo constituye el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, *BOE* 101, de 25 de abril de 2009.

¹⁷⁶ Véase *La Comisión combate la morosidad*, Comunicado de prensa de la Comisión, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/552&format=HTML&aged=0&Language=ES&guiLanguage=en>> donde se recoge la opinión de G. Verheugen, Vicepresidente de la Comisión: *No debemos seguir tolerando la morosidad de las Administraciones públicas. La propuesta de hoy supone una importante contribución para superar la crisis económica, ayudando a evitar nuevas quiebras y favoreciendo la tesorería de las empresas europeas para reforzar su competitividad a largo plazo*. Ver también *EL PAÍS*, 9 de abril de 2009, p. 19, *Según los cálculos de diversas patronales, la Administración [española] debe a las empresas unos 40.000 millones de euros* y el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, *BOE* de 25 de abril de 2009. Su exposición de motivos es muy clara sobre la situación y el propósito de la norma: *La evolución de la situación económica y su impacto en la economía española están ocasionando retrasos en el pago de las obligaciones contraídas por las Entidades Locales, con el consiguiente efecto negativo sobre la liquidez de las empresas, en especial las pequeñas y medianas y los autónomos... Ello aconseja la adopción de medidas urgentes, de carácter extraordinario, con el fin de que las Entidades Locales y las empresas y autónomos que contratan con aquellas puedan recuperar el equilibrio financiero y presupuestario*.

no hay dudas en incluir este tipo de relaciones contractuales por el tenor de los textos preparatorios¹⁷⁷.

Sin embargo la norma de adaptación de la Directiva al ordenamiento español, Ley 3/2004, si contiene en su Disposición Final 1ª modificaciones a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que conducen a otorgar -en defecto de pacto- plazos excepcionales de hasta sesenta días para el devengo de los intereses de demora, en aplicación de la facultad abierta -aunque de manera genérica- en el artículo 3.2 de la Directiva¹⁷⁸. En todo caso la adaptación que la ley hace de la Directiva es más tímida en las prerrogativas sobre el plazo de pago que las Administraciones públicas españolas hubieran podido gozar (en vez del pago en un *máximo de 60 días*, la ley recoge la obligación de abonar el precio *dentro de los sesenta días*).

La propuesta de reforma modifica esta cuestión después de contemplarse de manera positiva en el *impact assessment*. Según dicho estudio, el temor a ver perjudicadas las relaciones comerciales con el cliente no tiene base en el caso de contratos celebrados con poderes públicos. La razón es que los contratos celebrados entre particulares y poderes públicos están sometidos fundamentalmente a la regulación marco de la Directiva 2004/18¹⁷⁹ (adaptada en España por la Ley 30/2007¹⁸⁰) y allí se establecen principios de transparencia y no discriminación por razón de la nacionalidad y otros que impedirían represalias en los casos de denuncia por parte de las empresas a las administraciones públicas morosas. Suponiendo que esto fuera así, no hay que olvidar que muchas PYME quedarían fuera de la cobertura que dicha normativa procura debido a las cantidades límite establecidas para tener la consideración de contrato sujeto a regulación armonizada.

También se descartó otra desventaja derivada de la unificación como es la merma de la capacidad negocial de las empresas al unificar los plazos de pago impidiéndoles ofrecer crédito comercial a través de alargar dichos plazos. Se consideró que sólo en casos excepcionales las empresas negocian (o pueden hacerlo) los plazos de pago en sus contratos con las administraciones públicas.

Tampoco se consideró que la adopción de una medida de estas características se traduciría en un gran impacto en los presupuestos del sector público en comparación con la liquidez adicional que para las empresas supondría una medida de estas características (se calculó que esta opción se vería reflejada en un coste de 7,25 mil millones de euros para el sector público y en una liquidez adicional para las empresas de 179,11 mil millones).

En todo caso, se consideró que la efectividad de una medida de estas características dependerá de la voluntad de las empresas de hacer efectivo sus derechos en instancias judiciales

¹⁷⁷ Véase, por ejemplo, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las transacciones comerciales, COM (1998) 126 final, DO C 168 de 3 de junio de 1998. En concreto sus arts. 7 y 8 dedicados a la transparencia en los contratos públicos, el pronto pago, fecha de vencimiento y devengo automático de intereses en los contratos de las Administraciones públicas.

¹⁷⁸ Sobre las motivaciones y las críticas en relación a esta regulación véase, CUARTERO RUBIO, M.V., *cit.* p. 11.

¹⁷⁹ Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministro y servicios, DO L 134 de 30 de abril de 2004, pp. 114-240.

¹⁸⁰ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, BOE 261, de 31 de octubre.

y en el establecimiento de sanciones lo suficientemente severas en caso de morosidad del sector público.

Finalmente las modificaciones en el tema del pago por las administraciones públicas quedaron de la siguiente forma recogidas en el artículo 5 de la propuesta: libertad de pacto dentro de los límites establecidos por el precepto correspondiente a las cláusulas abusivas; establecimiento de un límite legal de 30 días en defecto de pacto y derecho a compensación a tanto alzado de un 5% de la cantidad adeudada para el acreedor además de los intereses de demora.

C. Aumento del *margen* del tipo de interés legal

La Directiva 2000/35, artículo 3.1.d), contempla el tipo de interés de demora (*tipo legal*) como el resultante de aumentar en un mínimo de 7 puntos porcentuales (*margen*) el tipo de interés del Banco Central Europeo. En el *impact assessment* se estudió aumentar dicho *margen* apreciándose ventajas evidentes y, también, inconvenientes de peso en dicha opción.

Obviamente supondría un teórico acicate más para el pago puntual aunque sin depreciar, de nuevo, el poder de presión de las grandes empresas que podrían imponer cláusulas contractuales con plazos largos de pago para evitar estos intereses, aunque esta posibilidad decrecería eventualmente con la aplicación de criterios de detección y sanción de cláusulas abusivas tal y como se recoge en la propuesta. En la misma línea se consideró que los tipos de interés altos beneficiarían a las grandes empresas más que a las pequeñas, acostumbradas las primeras a cerrar operaciones por grandes importes de dinero.

Como razones que desaconsejarían definitivamente la reforma se citaban que los operadores económicos -tal y como se demostró en las encuestas realizadas- estaban en general satisfechos con el margen de interés establecido. Y que, en todo caso, las empresas siempre pueden negociar márgenes mayores sobre el tipo de interés de demora o que, incluso, los Estados pueden, a su vez, establecer un margen mínimo superior al de la Directiva en sus legislaciones nacionales.

Finalmente la propuesta de reforma (arts. 2.6, 3.3 y 5.6) dejó el *margen* sobre el tipo de referencia en un mínimo de siete puntos.

D. Eliminación del límite de 5 euros para poder excluir determinadas reclamaciones de intereses del ámbito de aplicación de la Directiva

La Directiva 2000/35 daba la posibilidad a los Estados parte de excluir del ámbito de aplicación de dicha norma a las reclamaciones de intereses inferiores a 5 euros, posibilidad que en algunos Estados como España no se materializó en la normativa de adaptación.

En atención a las conclusiones del *impact assessment* no parece que sea una medida que vaya a procurar una mejora en la lucha contra la morosidad tan evidente como en el caso de otras opciones contempladas e incorporadas finalmente a la propuesta de reforma. Así, el beneficio de los acreedores no es ni siquiera notable y tampoco la capacidad disuasoria de la medida hacia los deudores parece muy eficiente, en ambos casos debido a la modesta

suma sobre la que se discute. En todo caso, la propuesta elimina este umbral a pesar de que la medida no suponga una gran repercusión en el fin perseguido.

E. Introducción de una *tasa* por demora en el pago y de una *compensación* por demora en el pago

La actual Directiva 2000/35 establece (en su art. 3.1.e) el derecho del acreedor a reclamar una compensación razonable por todos los costes de cobro que haya sufrido a causa de la morosidad de éste. La ley 3/2004 desarrolla este precepto estableciendo una indemnización límite del 15% de la cuantía de la deuda para deudas superiores a 30.000 euros y del importe de la misma para deudas inferiores a dicha cifra.

El estudio de impacto contempla las dos posibilidades con carácter alternativo: una compensación fijada en el 1% de la deuda o una tasa indeterminada. En el documento se diferencian dos funciones en ambas medidas. Por un lado, estaría el elemento disuasorio para el deudor que ve que a las cantidades por intereses de demora se le suman otras y, por otro, el acreedor obtiene compensación por los gastos generados en gestionar el cobro de la deuda (llamadas, cartas, visitas, costes administrativos derivados del cálculo de intereses de demora, etc.).

La propuesta de reforma de la Directiva combina ambas ideas. Establece unas tasas variables en función del importe de la deuda y, además, una compensación adicional para el caso de que por esta primera vía no queden cubiertos todos los costes del cobro derivados de la morosidad.

Lo positivo de la medida es que mientras la Directiva actual recoge la expresión *el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor una compensación* (art. 3.1.e), el texto de la propuesta (en su art. 4 Compensación por los costes de cobro) establece que los Estados miembros se asegurarán de que *el acreedor tenga derecho a cobrar al deudor* (apartado 1) y que *el acreedor tendrá derecho a obtener... una compensación razonable* (apartado 2).

Por último, resulta interesante para determinar algunos de los costes de cobro que son susceptibles de compensación la Sentencia del TJCE de 10 de marzo de 2005¹⁸¹. La decisión viene dada como consecuencia de la siguiente petición de decisión prejudicial de un tribunal de instancia de Barcelona: *Si en el ámbito de protección al acreedor derivado de la Directiva 2000/35/CE [...] sería posible considerar coste de cobro de la deuda los gastos derivados del uso de abogado y procurador en el proceso monitorio instado para el cobro de dicha deuda.*

Según el artículo 32 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española (LEC)¹⁸² cuando la intervención de abogado y procurador no sea preceptiva, no se incluirán dichos derechos y honorarios en la eventual condena y costas salvo que haya conducta temeraria del condenado o que el domicilio de la parte representada y defendida esté en lugar distinto de aquel en que

¹⁸¹ Sentencia del TJCE (Sala Sexta) de 1 de marzo de 2005, *QDQ Media SA c. Alejandro Omedas Lecha* (as. C-235-03), *Rec.* 2005 p. I-1937.

¹⁸² Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, *BOE* 7, de 8 de enero, corrección de errores, *BOE* 90, de 13 de abril.

se tramita el juicio. El artículo 814.2 LEC precisa que para la presentación de la petición inicial de procedimiento monitorio no es necesario abogado ni procurador.

La sentencia recuerda que, según reiterada jurisprudencia, existe la obligación por parte de los órganos judiciales nacionales al interpretar su derecho nacional de *hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la directiva y de esta forma atenerse al artículo 249, párrafo tercero, del Tratado CE.*

Como esto resulta imposible ya que según el derecho español no hay posibilidad de incluir dichos gastos en las costas cuando no sean obligatorios para el ejercicio del derecho en un proceso concreto y, además, las Directivas no pueden por sí solas crear obligaciones a cargo de un particular ni ser invocadas, en su calidad de tal, contra dicha persona, no pudiendo servir la Directiva 2000/35, por sí sola, de fundamento a esta posibilidad, dichos gastos no pueden ser considerados costes de cobro de la deuda.

Donde sí podría haber realizado el juez nacional una interpretación más acorde a la Directiva 2000/35 es a la hora de considerar una de las dos excepciones del artículo 32 LEC como aplicables al caso y que establece la posibilidad de incluir en la condena a costas los honorarios de abogado y procurador, en todo caso, cuando el domicilio de la parte defendida esté en lugar distinto a aquél en que se ha tramitado el juicio. La parte acreedora tenía su domicilio en Madrid y el juicio tuvo lugar en Barcelona pero el tribunal consideró que *lo cierto es que este tipo de empresas disponen de establecimientos y agentes en toda España.*

En todo caso, el asunto mantiene su vigencia tras la entrada en vigor del Reglamento sobre proceso monitorio europeo¹⁸³ ya que, por un lado, es este un proceso voluntario como alternativa paralela a la de los procedimientos monitorios nacionales y, por otro, no impone la obligación de disponer de abogado para la fase de petición de requerimiento de pago europeo.

F. Extensión del papel de las organizaciones representativas

No parece que las organizaciones de empresarios puedan suplir el papel de los abogados, al menos en la faceta de representación y defensa en un procedimiento judicial. Es cierto que pueden seguir desempeñando funciones de asesoramiento, llevadas a cabo, en última instancia, en muchas ocasiones por los abogados de la organización.

Las razones son que una modificación de estas características de lo establecido en la Directiva 77/249¹⁸⁴ supondría que determinadas organizaciones se unirían a los abogados en las funciones reconocidas de representación y defensa de particulares ante autoridades judiciales. De tal manera que dichas funciones se ejercerían en cada Estado miembro en las condiciones previstas para los abogados establecidos en ese Estado (art. 4.1), respetando la organización las normas profesionales del Estado de acogida, sin perjuicio de las obligaciones que le incumban en el Estado de procedencia (art. 4.2).

¹⁸³ *Cit.*

¹⁸⁴ Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, *DO L 78* de 26 de marzo, p.17-18.

Al margen de las dificultades de una modificación de tal calado, no hay que olvidar que dichas entidades sólo se encargarían de la representación y defensa de sus miembros y no de cualquier otra empresa. Eso puede conducir a conflictos de intereses cuando el litigio involucre a dos empresas miembros de la organización o cuando, ante, la falta de recursos económicos dicha organización decide priorizar sus acciones. Sin olvidar que cualquier acción de reclamación de pago llevada a cabo por una organización, aunque reduce los costes de sus asociados no por ello los elimina con lo que la medida va muy relacionada con la implementación de las anteriores (eliminación del umbral de reclamación de intereses de 5 euros, introducción de una tasa y de una compensación adicional por demora en el pago).

Aunque la medida no afectará a todos los supuestos, la entrada en vigor del Reglamento sobre el proceso europeo de escasa cuantía¹⁸⁵, donde se elimina la obligación de abogado para la representación de las partes en el proceso (art. 10) y del Reglamento sobre proceso monitorio europeo¹⁸⁶ (art. 7) pueden suplir en cierta medida esta necesidad de ampliar las posibilidades de postulación procesal.

Finalmente, la medida no fue incluida en la propuesta de reforma.

5. Conclusiones

En primer lugar, comenzaremos por señalar que si bien el Proyecto de Reglamento de la SPE supone un importante avance en el derecho societario europeo y contiene muchos puntos positivos, necesita también de algunas correcciones.

El gran esfuerzo de autorregulación que se exige a los socios, que han de recoger en los Estatutos numerosas disposiciones que la ley obvia, hace que el trabajo y los costes de constitución aumenten, siendo contrario al objetivo de la creación de la figura. La Comisión debería pensar en ofrecer modelos de estatutos que aligeren esa carga.

El hecho de que se prescindiera de la disciplina del capital como instrumento de protección de los derechos de los acreedores sociales exige el establecimiento de una alternativa que no está configurada en el texto del Proyecto. No entendemos que mientras la propia Comisión en relación a la modificación de la Segunda Directiva referida a la sociedad anónima ha considerado que es preferible mantener el tradicional sistema continental de protección a través del capital y no aventurar cambios cuyo éxito no está en absoluto garantizado, considere aquí que esa aventura es viable.

Por otra parte, también debería hacerse un esfuerzo en unificar respuestas ante problemas que han quedado simplemente remitidos a las legislaciones nacionales, por ejemplo, el régimen de responsabilidad de los administradores en situación de crisis de la sociedad, o la participación de los trabajadores en la toma de decisiones que afectan a la empresa.

Por lo que respecta a la financiación de la PYME, la crisis que seguimos atravesando, sus consecuencias sobre la llamada economía real, han puesto de manifiesto que las empresas

¹⁸⁵ *Cit.*

¹⁸⁶ *Cit.*

deberían reducir su dependencia financiera de las instituciones crediticias. El recurso a los fondos ajenos, en muchas ocasiones a corto plazo, es un inmenso lastre con el que tienen que luchar a diario las pequeñas y medianas empresas. Hay, sin embargo, alternativas que no han sido quizá suficientemente valoradas hasta el momento por nuestras PYMES. El reforzamiento de los recursos propios puede hacerse con el recurso a financiadores externos que no ponen en cuestión el poder de los socios fundadores en la sociedad. Desde los propios trabajadores hasta las entidades de capital riesgo, pasando por los inversores privados no institucionalizados hay fuentes de financiación que pueden otorgar estabilidad a un coste razonable. Su participación en la sociedad, por otra parte, no ha de hacerse necesariamente por medio de la adquisición de participaciones, igualmente valioso es el recurso a los denominados híbridos financieros. Los mismos pueden ser también utilizados por los propios socios, que son libres para aportar los medios que la sociedad necesita de forma definitiva (aportación a capital) o para hacer una cesión temporal de los mismos (préstamo u otras operaciones económicamente equivalentes) en tanto la sociedad no sea capaz de autofinanciarse.

En torno a las ayudas estatales, el reto para la UE ha sido y sigue siendo el de evitar que las intervenciones de los Estados afecten a dos de sus aspectos básicos como son la unidad de mercado y la libre competencia. Por ello, las autoridades comunitarias (especialmente la Comisión y el TJCE) siempre se han mostrado alerta y vigilantes en esta materia. No obstante, en los últimos años se ha rebajado la presión sobre las ayudas estatales destinadas a las PYME.

Habida cuenta de las deficiencias de mercado y de las desventajas competitivas que sufren, en el marco de la Estrategia de Lisboa, las autoridades comunitarias han realizado una clara apuesta a favor de las PYME y ello ha tenido su incidencia sobre las normas relativas a las ayudas públicas que han sufrido un proceso de modernización. Así, sobre todo a partir de la publicación del RGEC, las PYME pueden disfrutar de más tipos de ayudas estatales, con más facilidad (mediante procedimientos más simples) y con una mayor seguridad jurídica.

A ello hay que añadir que, en el contexto de la crisis económica y financiera, las medidas temporales adoptadas para las ayudas estatales también han continuado en la misma línea. En este sentido, cabe destacar las medidas destinadas a desbloquear el crédito bancario y a garantizar su acceso a la financiación. Dada la función fundamental que desempeñan las PYME en la economía europea, se entiende que la mejora de su situación financiera redundará también en beneficio de las grandes empresas y del conjunto de la sociedad.

Finalmente, en relación con los problemas de morosidad que afectan especialmente a las PYME, puede afirmarse que tanto la *SBA* como el proyecto de reforma de la Directiva 2000/35 constituyen un intento real por solucionar este tipo de problemas.

No obstante, cabe señalar que la *SBA* plantea el problema de la efectividad de las normas de *soft law*, aún no resuelto de manera definitiva por el TJCE y con visos de volver a plantearse a menudo.

Por su parte, la futura Directiva de lucha contra la morosidad -caso de prosperar la propuesta de reforma- deja algunos cabos sueltos como el ejercicio de la autonomía de la voluntad contractual donde, en la práctica, la ausencia de verdadera capacidad de negociación de las PYME es evidente, con las consecuencias que eso acarrea. Por lo demás, la técnica elegida cumple los requisitos de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad comunitarios,

aunque siempre habrá que estar atentos a que las respectivas adaptaciones nacionales seas puntuales y fieles a los objetivos perseguidos en el texto.

Bibliografía

- ALONSO GARCÍA, R., *Sistema jurídico de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, 2007.
 - ‘El soft law comunitario’, *Revista de Administración Pública* 154, enero-abril 2001.
- Arbeitskreis Europäisches Unternehmensrecht* (Grupo de Trabajo Derecho Empresarial Europeo), “Thesen zum Vorschlag einer Europäischen Privatgesellschaft”, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (NZG)* 2008, p. 899.
- CASADO OLIVA, C., ‘Régimen especial para la actividad de solvencia patrimonial y crédito’, en: MAZO PORTERA, A. /RAMOS SUÁREZ, F. (Dir.), *La protección de datos en la gestión de empresas*, Aranzadi, 2004.
- CUARTERO RUBIO, M.V., ‘La lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales’, *La Ley. Unión Europea* 6581, de 31 de octubre de 2006, pp 1-18.
- CRUCELEGUI, J.L., *Repercusiones del control de las ayudas públicas en el País Vasco*, *Ekonomiaz* 61 (2006), p. 232-253.
- DÍEZ ESTELLA, F. y DÍEZ MORENO, F., *Las ayudas de Estado en las llamadas ‘vacaciones fiscales’*, *La Ley* 9 (Nueva época) May-Jun. 2009, p. 61-73.
- DURÁN RIVACOBIA, R., ‘Condiciones generales puras o simples en la contratación’, en: AZPARREN, A. (Dir.), *Hacia un código del consumidor*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, pp. 161-295.
- EIZAGUIRRE, J.M., *Derecho de sociedades*, 2001.
- FERNANDEZ DEL POZO, L., en ‘La sociedad de capital de base personalista en el marco de la reforma del Derecho de sociedades de responsabilidad limitada’, *RGD* 596,1994.
 - ‘Artículo 17. Régimen Jurídico General del Comercio Minorista’ en: ALONSO ESPINOSA, F.J. /LÓPEZ PELLICER, J.A. /MASSAGUER FUENTES, J. /REVERTE NAVARRO, A. (Coord.), *Comentarios a la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista*, Madrid, McGraw Hill, 1999.
- GALLEGO SANCHEZ, E., *Las participaciones sociales en la sociedad de responsabilidad limitada*, 1996.
- GARCIA MANDALONIZ, M., *La financiación de las PYME*, 2003.
- KERBER, W., ‘Institutional Change in Globalisation: Transnational Commercial Law from an Evolutionary Economics Perspective’, *German Law Journal*, vol. 9, n. 4, pp. 411-436.
- LANDA J.P. (coord.), *Nuevas formas de participación de los trabajadores y gobierno de la empresa*, 2004.

- MESA MARRERO, C., ‘La regulación reglamentaria de los ficheros de información sobre solvencia patrimonial y crédito’, *Actualidad Civil* 19, noviembre 2008, pp. 2057-2076.
- MIRANDA SERRANO, L.M., *Aplazamientos de pago y morosidad entre empresas*, Marcial Pons, 2008
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., ‘La Directiva sobre mediación y sus efectos en el derecho español: fuera de los tribunales también hay justicia’, *La Ley* 7165, 30 de abril de 2009.
- ORENA, A., *Ayudas de Estado y cuestión prejudicial*, *La Ley* 9 (Nueva época) May-Jun. 2009, p. 107-117.
- PEÑAS MOYANO, *Las prestaciones accesorias en la sociedad anónima*, 1996.
- PERALES VISCASILLAS, M.P., *La morosidad en las operaciones comerciales entre empresas. Ley 3/2004 y Directiva 2000/35*, Thomson-Civitas, 2006.
- RECONDO, R. ‘El Capital Riesgo Foral, en el País Vasco y Navarra’, *Revista Española de Capital Riesgo* 2 (2009), p .60 ss.
- ROJO, A., ‘La sociedad de responsabilidad limitada. Problemas de política y técnica legislativa’, en BONARDELL/ MEJÍAS/ NIETO (coord.), *La reforma de la sociedad de responsabilidad limitada*, Madrid, 1994.
- SACRISTÁN, M., ‘Prestaciones accesorias’, *RdS*, nº extr., 1994.
- VICENT, F., *Introducción al Derecho Mercantil*, 2008.

Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa

Javier Uncetabarrenechea Larrabe*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialidad Ciencias Políticas.

Profesor de Relaciones Internacionales. UPV/EHU

Resumen: La presente investigación nos ofrece una mirada crítica al creciente peso que las recetas basadas en el mercado han adquirido en el proceso de construcción europea en los últimos 25 años. Nuestro análisis tendrá en cuenta dos variables fundamentales: i) la incidencia del neoliberalismo en la acción de las instituciones europeas; partiendo de una visión del proceso de integración como un compromiso dinámico entre tres proyectos rivales (neoliberal, neomercantilismo y socialdemócrata) y ii) la participación ciudadana en el proceso de integración. La forma tradicional de construcción de Europa, como proyecto de élites, entró en crisis tras la tormentosa ratificación del Tratado de Maastricht. Frente a ello analizaremos cómo la UE articuló, a comienzos de siglo, una doble respuesta: más mercado y una mayor, aunque limitada, participación ciudadana. La Estrategia de Lisboa encaja plenamente con dicha respuesta al reflejar, por un lado, la preponderancia del neoliberalismo frente a los otros proyectos rivales y, por otro lado, la apuesta básica por un método más flexible y (supuestamente) más participativo en la toma de decisiones (el Método Abierto de Coordinación) aunque sin excluir del todo el *hard-law*. Tras el análisis de la Estrategia de Lisboa y una referencia concreta a los riesgos que plantea en un área tan sensible para la salud democrática como la educación, estudiaremos la incidencia de la doble crisis (financiera y del proceso de integración) en el futuro de la UE.

Palabras clave: Unión Europea, Estrategia de Lisboa, Método Abierto de Coordinación, flexibilidad, participación, *hard-law*, crisis, neoliberalismo, educación, Declaración de Bolonia.

Índice: 1. Introducción. 2. Logros históricos y una consecuencia indeseable: el proceso de integración como proyecto construido de espaldas a la ciudadanía. 3. Plenitud y crisis del método tecnocrático: del Acta Única Europea a la difícil ratificación del Tratado de Maastricht. 4. El fomento de una participación ciudadana (limitada) vía Convención Europea y Tratado Constitucional. 5. La Estrategia de Lisboa y el predominio del proyecto neoliberal: la lógica de la adaptación y la eterna reforma. 6. Flexibilidad para aplicar una agenda controvertida: la Estrategia de Lisboa o el ascenso del Método Abierto de Coordinación. 7. Los riesgos de la hegemonía de la lógica del mercado: de la dimensión educativa de Lisboa al proceso de Bolonia. 8. La incidencia de la doble crisis: la vuelta del proceso de integración a los cuarteles de invierno. 9. Conclusión: recuperar la audacia o la necesidad de abordar un verdadero proceso constituyente.

* E-mail: bcpunlaj@ehu.es

1. Introducción

La Estrategia de Lisboa se ha convertido en estos últimos años en una dimensión clave en la acción de la Unión Europea (UE). Su objetivo estratégico es convertir a Europa en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social para 2010”. La música suena bien, la letra (sobre todo la letra pequeña), como veremos más adelante, es otra historia. Esta investigación no se limitará al estudio sin más de las medidas incluidas en la agenda oficial de Lisboa, sino que busca su adecuada comprensión y contextualización en la actual dinámica del proceso de integración europea.

El proceso de integración europea siempre ha supuesto un desafío a las visiones comúnmente aceptadas de las distintas disciplinas en ciencias sociales y, por consiguiente, ha favorecido una mejor comprensión de la realidad¹. El estatocentrismo no es una limitación exclusiva del *mainstream* de las Relaciones Internacionales. Así, en las visiones dominantes de la gran mayoría de las disciplinas de las ciencias sociales también nos encontramos con la enorme influencia del ideal del Estado-nación soberano. Distinciones tradicionales o bien están siendo desafiadas o bien -como por ejemplo la diferenciación entre derecho nacional e internacional- tienen un carácter cada vez más difuso. En el presente trabajo hablaremos de la constitucionalización de los Tratados, término que supone un desafío en toda regla a visiones que consideran que sólo pueden existir Constituciones en el marco del Estado-nación.

El estudio de integración europea no puede basarse en una serie de eslóganes facilones, como “la Europa de los Mercaderes”, que reducen hasta la caricatura la relevancia y complejidad de esa fascinante construcción llamada UE. Desde luego, tampoco ayuda el que no falte gente que considere que la forma correcta (y única) de construir Europa es la decidida por las “cabezas pensantes” de las instituciones europeas. En no pocos casos, la crítica contra esa forma de construir Europa se ha asimilado casi sin matices con el antieuropeísmo. Hay una pluralidad de formas de concebir el proceso de integración, algunas de ellas profundamente distópicas², y por ello un verdadero debate sobre Europa resulta más necesario que nunca. Mi postura es crítica, que no contraria, con el proceso de construcción europea.

El análisis del proceso de construcción europea en esta investigación tendrá en cuenta dos variables fundamentales. La primera es el peso del neoliberalismo en las actuaciones de las instituciones europeas. En este sentido, el proceso de integración puede ser visto como un compromiso dinámico -esto es, que evoluciona con el tiempo- entre distintos planteamientos ideológicos. En las primeras etapas del proceso de integración era más habitual hacer referencia a la idea de un acuerdo básico entre partidos socialdemócratas y demócratas cristianos (con el añadido de algunos partidos liberales). En la época del desarrollo del Estado-social, las nuevas instituciones que se estaban gestando respondían a unos parámetros políticos

¹ Uncetabarrenechea, Javier: “¿Oasis o espejismo? La travesía en el desierto de la teoría de las Relaciones Internacionales en el análisis de los procesos de integración”, *Agenda Internacional*, Año X, nº 20, 2004, pp. 173-194.

² En este punto resulta muy interesante la lectura del libro de Edgar Morin “Pensar Europa” y en concreto su prólogo titulado “Recuerdos de un antieuropeo”, Morin, Edgar: *Pensar Europa*, Barcelona, Gedisa, 1998, pp. 11-26.

similares. Esta aproximación, relevante para las primeras décadas del proceso, resulta cada vez menos satisfactoria para el análisis de la integración europea. Bastiaan Van Appeldoorn, en un muy interesante artículo, interpretaba a la UE como un compromiso, resultado de la lucha de tres proyectos rivales para construir Europa: el neoliberal, el neomercantilista y el socialdemócrata³. Como veremos a lo largo de la presente investigación, el proyecto neoliberal se ha convertido en el dominante, aunque esto no quiere decir que los otros dos sean irrelevantes.

La segunda variable fundamental en nuestro análisis se refiere a la participación de la ciudadanía en el proceso. Por razones a las que nos referiremos más adelante, la integración europea ha sido básicamente una construcción de élites realizada de espaldas a la ciudadanía. Probablemente al comienzo del proceso era la única opción de avanzar en un proyecto vital para la supervivencia de Europa. Hoy en día resulta tan injustificable como insostenible. El no danés en el primer referéndum sobre el Tratado de Maastricht ha abierto una saludable crisis, aún no cerrada, sobre el papel de los ciudadanos en la UE.

En el presente trabajo, en primer lugar analizaremos, tras hacer referencia a los logros históricos del proceso de integración, cómo las Comunidades Europeas se han construido básicamente de espaldas a la ciudadanía. Posteriormente veremos cómo dicho modelo entra en crisis tras los problemas en la ratificación del Tratado de Maastricht y la Unión inicia un período de incertidumbre a la que intenta responder con una doble receta: más mercado y ofreciendo una mayor, aunque limitada, participación a la ciudadanía. Así, en tercer lugar analizaremos la Convención para la redacción del Tratado Constitucional como un excelente ejemplo de la apuesta por un aumento (limitado) de la participación ciudadana en el proceso. Posteriormente, veremos cómo la UE entra en una época de decidido apoyo a las políticas de mercado y nos ocuparemos del análisis de la Estrategia de Lisboa como un claro reflejo del predominio del neoliberalismo. En quinto lugar, nos centraremos en el estudio del Método Abierto de Coordinación (MAC) como instrumento clave en la aplicación de la Agenda de Lisboa. En sexto lugar, analizaremos la dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa para mostrar los riesgos del predominio de una lógica de mercado en áreas políticas tan sensibles como la enseñanza y estudiaremos la conexión de Lisboa con el proceso de Bolonia. Por último, evaluaremos el impacto de la doble crisis (del proceso de integración y la económica) en el futuro de la Unión Europea.

2. Logros históricos y una consecuencia indeseable: el proceso de integración como proyecto construido de espaldas a la ciudadanía

Las críticas a la actuación presente de la UE no supone negar la relevancia histórica de la integración y de su gran logro histórico: el fin de la guerra en Europa. En la actualidad, la

³ En este punto, Van Appeldoorn muestra una visión escéptica del potencial “contrahegemónico” (en clave gramsciana) del proyecto socialdemócrata. Van Appeldoorn, Bastiaan: “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, 1998, pp. 12-53.

idea de un conflicto a gran escala en nuestro Continente tan sólo parece tener cabida en el terreno de la ciencia ficción. En efecto, casi nadie concibe la posibilidad de que los principales países europeos vuelvan a enfrentarse entre sí en un campo de batalla. A lo largo de la Historia han surgido una serie de autores y de proyectos que querían desterrar la Guerra de nuestro Continente. Ahora bien, la construcción de una Europa unida resultaba sumamente difícil tras un conflicto como la Segunda Guerra Mundial; que dejó no sólo una enorme destrucción material, sino que también nos legó una pesada herencia de odio entre los pueblos europeos que dificultaba cualquier posibilidad de trabajo en común. Bajo estas premisas, se podría pensar que el surgimiento de las nuevas instituciones comunitarias en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial -vista la triste experiencia de la Sociedad de Naciones- no era sino otro proyecto utópico más destinado a fracasar. Y sin embargo, esta vez se logró un objetivo perseguido durante siglos. ¿Cuáles fueron las razones de su éxito?

El diagnóstico fue claro: una visión absoluta de la soberanía estatal, junto con un nacionalismo exacerbado cuidadosamente impulsado durante algo más de un siglo, llevó a Europa al desastre. Establecida ya la causa principal, había que buscar una solución ya que la Historia demostraba que no bastaba con declaraciones voluntaristas para evitar la guerra.

La solución propuesta fue tremendamente audaz y ambiciosa: compartir soberanía en el marco de una organización supranacional. La aprobación en primer lugar del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA) no fue casual. La creación de una Alta Autoridad supranacional en un sector tan íntimamente ligado a la producción armamentística contribuyó a hacer realidad esa afirmación de la Declaración Schuman por la cual la guerra entre Francia y Alemania sería “no ya impensable, sino materialmente imposible”⁴.

El éxito del TCECA impulsó el avance de un proyecto mucho más ambicioso: la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED). Su fracaso en 1954 debido al rechazo de la Asamblea Nacional Francesa planteó una cuestión clave para el futuro del proceso de integración. Sin cumplirse una década desde la finalización del conflicto más sangriento y destructivo de la Historia, la cesión de soberanía en el terreno del carbón y el acero era un mal menor aceptable para muchos políticos y ciudadanos. Sin embargo, el ambicioso avance en el proceso de integración propuesto por la CED no lo era bajo ningún concepto. La respuesta para superar esta oposición fue, como es bien sabido, la adopción de un enfoque funcionalista que se plasmó en la aprobación del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE).

En un momento crítico en la historia de Europa una pequeña élite planteó una solución -compartir soberanía en el seno de una organización supranacional- que difícilmente podría ser aceptada por la mayoría de la ciudadanía. En la actualidad, cuando la idea de compartir soberanía no es concebida como una contradicción en términos, es de justicia reconocer la audacia y valentía de unos pocos visionarios:

A comienzos de los años cincuenta, pocos indicios dejaban presagiar una creación rápida de las Comunidades Europeas. La decepción provocada

⁴ El texto de la Declaración Schuman está incluida en, Truyol, Antonio: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 175.

por la incapacidad del Consejo de Europa para materializar el proyecto de unión europea coincide con una crisis económica caracterizada por la penuria energética y la sobreproducción desordenada del acero. Sólo una voluntad política fuerte en la que basar una propuesta que respondiera a necesidades reales estaba capacitada para volver a entrelazar los dispersos hilos de los intereses nacionales, a menudo contradictorios, de los países europeos. La chispa surgió del encuentro entre un visionario político pragmático, Robert Schuman, y un *creador de sinergias dotado de una imaginación tecnofuncional*⁵, Jean Monnet. Gracias a su colaboración, la intención política tomará la forma de una propuesta concreta que llevará a la creación de la primera Comunidad Europea⁶.

La audacia y ambición de estos visionarios contribuyeron a que en la actualidad la guerra entre los principales países europeos sea no sólo impensable, sino materialmente imposible⁷. Sin embargo, los avances en el proceso de integración en estos años críticos tuvieron una consecuencia profundamente indeseable: la élite que impulsó el proceso de integración se acostumbró a huir de toda forma de participación activa y consciente de la ciudadanía, que se juzgaba peligrosa para la supervivencia de un proyecto vital para Europa. Lo que podía ser una medida coyuntural justificada por la necesidad de dar una respuesta a una situación crítica degeneró en un método tecnocrático de construcción europea. El ejemplo más notable lo encontramos en el proceso que llevó a la aceptación de la constitucionalización de los Tratados.

El análisis de la integración a través del derecho nos permite comprender uno de los aspectos más interesantes de la historia del proceso de construcción europea: la constitucionalización de los Tratados. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) estableció, mediante una serie de sentencias dictadas en la década de los sesenta y de los setenta, una serie de doctrinas, principalmente la del efecto directo y la de la supremacía, que fijaron la relación entre el derecho comunitario y el de los Estados miembros. El último paso lo dio el TJCE cuando en una sentencia de abril de 1986 afirmó que “la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la *carta constitucional fundamental que constituye el Tratado*”⁸.

La aceptación de una jurisprudencia comunitaria que consagraba la constitucionalización de los Tratados no deja de ser un hecho sorprendente, sobre todo si tenemos en cuenta que las

⁵ La cursiva es mía. Con ello quiero recalcar una de las definiciones más curiosas que he leído sobre la figura de Jean Monnet.

⁶ Sidjanski, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 57.

⁷ Para un exhaustivo e interesante análisis del papel del proceso de integración europea en la resolución de los conflictos etnonacionales en Europa, ver Filibi, Igor: *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*, Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007.

⁸ La cursiva es mía. “Partí écologiste ‘Les Verts’ contra Parlamento Europeo” (Asunto 294/83), *Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal*, 1986, p. 1365 (sentencia de 23 de abril de 1986).

doctrinas que la hicieron posible, la supremacía y el efecto directo del derecho comunitario, no se afirmaban explícitamente en los Tratados y fueron establecidas por el mismo TJCE en una serie de sentencias. Ahora bien, cabe preguntarse si surgió de forma causal o si, en mayor o menor medida, se trató de un proceso planificado.

La segunda hipótesis resulta, a mi juicio, la más plausible. Un indicio interesante en esta dirección lo aporta Walter Hallstein, ex presidente de la Comisión Europea durante casi una década (1958-1967), en su libro “La Europa inacabada. Experiencia y conocimiento de Europa” escrito en 1969; unos pocos años después de tener que dejar al cargo como consecuencia de la tormenta causada por la crisis de la Silla Vacía. El libro en sí tiene el interés de conocer las reflexiones sobre Europa de uno de los principales arquitectos del proceso de integración, pero resultan especialmente interesantes sus ideas sobre el papel del derecho en un libro escrito, recordémoslo, en un momento en que la jurisprudencia que constitucionalizaría los Tratados estaba dando sus primeros pasos. Así, afirmó con rotundidad que la Comunidad “es una *creación del Derecho*. He aquí la innovación que representa, comparada con antiguos intentos para unificar Europa. No se emplea, como recurso, el poder ni la subyugación, sino una fuerza cultural e intelectual: el Derecho. La majestuosidad del Derecho debe crear lo que no pudieron hacer durante siglos la sangre ni el hierro”⁹.

El estudio de la integración a través del derecho nos muestra cómo, en la mayoría de los casos, la Comisión Europea y el TJCE han ido de la mano con el objetivo de facilitar el proceso de integración europea. En 1969 Walter Hallstein tenía claro el papel destacado que la integración a través del derecho en general, y el Tribunal de Justicia en particular, iba a jugar en el futuro de Europa:

Cuando creamos el Tribunal Europeo nos animó una ambiciosa intención: coronar la estructura constitucional de la Comunidad con un Tribunal Supremo que fuera órgano constitucional en el sentido más puro de la palabra, un tribunal semejante a la *Supreme Court* americana en su época floreciente, cuando la presidía el *chief justice* John Marshall, bajo cuya dirección la Constitución estadounidense, apenas esbozada documentalmente, ganó contenido y firmeza en la práctica forense. Nosotros no nos llamamos a engaño. El desarrollo de nuestra Comunidad es inconcebible sin lo objetivo y lo esclarecedor, sin lo conciso y lo preclaro; en suma, sin las funciones orientadoras de nuestro Tribunal¹⁰.

El considerable obstáculo que suponía la no inclusión de referencias a la supremacía y el efecto directo en los Tratados de las Comunidades Europeas fue superado gracias a un ingenioso y original mecanismo que aparecía en el artículo 177 del TCEE. En efecto, la cuestión prejudicial permite al juez nacional la posibilidad, siempre que se plantee una cuestión relativa

⁹ Hallstein, Walter: *La Europa inacabada. Experiencia y conocimiento de Europa*, Barcelona, Plaza & Janés, 1971, p. 39.

¹⁰ *Ibid.*, p. 44.

a la interpretación del Tratado o a la validez de los actos de las instituciones comunitarias, de suspender el procedimiento y solicitar una decisión preliminar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la interpretación adecuada del Tratado. Una vez que el TJCE se ha pronunciado, el juez nacional dictará la sentencia. Si el tribunal en cuestión es el de última instancia, el artículo 177 establecía que “dicho órgano estaría obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia”.

En teoría, las posibilidades de acceso de los individuos al Tribunal de Justicia se circunscribían a los estrechos límites señalados en el párrafo cuarto del artículo 173 del TCEE, según el cual “toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, 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 afecten directa o individualmente”. En la práctica, el mismo Tribunal de Justicia mostró una interpretación restrictiva a la hora de utilizar el artículo 173, que tenía el potencial de consolidarse como un instrumento capaz de frenar la acción de la Comunidad, y la cuestión prejudicial fue la principal vía de acceso de los litigantes individuales al TJCE.

La aplicación de este ingenioso mecanismo dificultó considerablemente el incumplimiento, por parte de los poderes públicos de un Estado miembro, de las obligaciones derivadas de su pertenencia a la Comunidad Europea¹¹. La cuestión prejudicial permite que litigantes individuales (ya sean ciudadanos, empresas o grupos de interés) presenten sus recursos en tribunales nacionales en los que solicitan la aplicación en su beneficio de las obligaciones comunitarias en contra de alguna autoridad pública de su país. Al final del proceso, dicta sentencia un tribunal nacional y resulta difícil que un gobierno pague el tremendo coste político derivado del incumplimiento de dicha sentencia. En este sentido, el alto grado de colaboración del TJCE con los tribunales nacionales, sobre todo con los inferiores, fue un elemento clave en el éxito de la cuestión prejudicial¹².

La aceptación de la constitucionalización de los Tratados, por muy inteligente que fuera la planificación de todo el proceso, no deja de ser un hecho sorprendente en el que, además de la estrecha colaboración del Tribunal y la Comisión Europea, al menos dos factores jugaron un papel clave. El primero fue la fuerza de una visión idealizada del derecho considerado como un ámbito situado fuera de la política y en el que los tribunales deciden de forma neutra y racional¹³. El derecho actuó en este caso como una máscara y un escudo de una postura política claramente favorable al proceso de integración, protegido por dicha visión idealizada¹⁴. En este sentido, la comunidad legal europea (abogados, jueces y profesores) jugó un papel muy relevante al justificar la labor del Tribunal, negar su impulso político a favor del proceso

¹¹ Alter, Karen J.: “Who Are the ‘Masters of the Treaty’?: European Governments and the European Court of Justice”, *International Organization*, Vol. 52, No. 1, Winter, 1998, pp. 126-135; Weiler, Joseph H.H.: “A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4, January, 1994, p. 515.

¹² Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, 1993, pp. 62-67; Weyler, Joseph H.H.: *Op. cit.*, pp. 518-523.

¹³ Weyler, Joseph H.H.: *Op. cit.*, p. 525.

¹⁴ Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: *Op. cit.*, pp. 72-73.

de integración o señalar que el efecto directo y la supremacía del derecho comunitario eran doctrinas lógicamente necesarias¹⁵.

El segundo factor fue la hábil utilización de los distintos horizontes temporales que habitualmente suelen manejar los jueces (y en este caso los altos funcionarios de la Comisión Europea) y los políticos. Tal y como ha señalado Karen Alter, los jueces, con una perspectiva temporal mucho más amplia, piensan a largo plazo y su objetivo es conseguir la construcción y consolidación de doctrinas legales. El Tribunal puede establecer en una sentencia una doctrina polémica como principio general en un caso de gran sensibilidad política, pero en no pocas ocasiones tiene la habilidad de encontrar, a veces de forma muy discutible, un motivo por el cual esa doctrina no es aplicable en ese caso concreto. Con ello, ofrece al político medio, más pendiente del corto plazo, un triunfo y así se reduce o incluso se evitan hipotéticas reacciones muy negativas a dicha jurisprudencia. El Tribunal de Justicia, casi siempre con el apoyo de la Comisión, consigue su objetivo al afirmar dicho principio general. Si no hay demasiadas protestas, el Tribunal aplicará plenamente dicha doctrina en sentencias posteriores¹⁶. En definitiva, en este proceso la Comisión y el Tribunal, unidos por una postura favorable del proceso de integración, colaboran estrechamente en muchas ocasiones¹⁷.

La cuestión prejudicial ha otorgado un papel a la ciudadanía en el proceso de constitucionalización. Sin embargo, se trata de una participación limitada, en la mayoría de los casos orientada a la búsqueda de un beneficio económico y que ha servido, en la medida en que se ha consolidado la constitucionalización de los Tratados, para crear una constitución económica para Europa. Este proceso ha ayudado a crear una estructura institucional que prima la integración negativa y un enfoque liberalizador, y dificulta la definición de acciones de integración positiva¹⁸. La acción liberalizadora fomentada por la jurisprudencia del TJCE tiene un carácter obligatorio mientras que, durante mucho tiempo, la posibilidad de adoptar medidas correctoras era casi imposible por la exigencia de unanimidad del Consejo. Incluso ahora, con la extensión de la mayoría cualificada, no deja de ser un proceso difícil y sigue siendo necesario un amplio consenso¹⁹.

El proceso de constitucionalización de los Tratados pasó, durante mucho tiempo, desapercibido no sólo para prácticamente toda la ciudadanía europea, sino que amplios sectores de la política y del mundo académico (incluso especialistas en la integración europea de disciplinas no jurídicas) ignoraron la relevancia del proceso. Una importante parte de la ciudadanía empezó a ser consciente de la situación cuando una única sentencia, el archifamoso caso *Bosman*, revolucionó el deporte profesional en Europa.

En definitiva, la constitucionalización de los Tratados y la relativamente escasa oposición que despertó en los círculos políticos, académicos e intelectuales europeos, nos muestra con claridad hasta dónde se puede llegar a la hora de construir un proyecto po-

¹⁵ Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: *Op. cit.*, pp. 60-70 ; Weyler, Joseph H.H.: *Op. cit.*, pp. 528-531.

¹⁶ Alter, Karen: *Op. cit.*, pp. 130-133.

¹⁷ Alter, Karen: *Op. cit.*, p. 131; Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: *Op. cit.*, p. 71.

¹⁸ Scharpf, Fritz: *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000, pp. 64-96.

¹⁹ *Ibid.*, p. 86.

lítico de espaldas a la ciudadanía en sociedades democráticas. A mi juicio, dicho proceso nos muestra con claridad los peligros en clave democrática de una integración europea construida por élites, y en el que la ciudadanía no juega prácticamente ningún papel relevante.

3. Plenitud y crisis del método tecnocrático: del Acta Única Europea a la difícil ratificación del Tratado de Maastricht

Las Comunidades Europeas entraron en una fase de estancamiento desde la Crisis de la Silla Vacía en 1966 y, para superar esta situación, se apostó por avanzar en la integración económica. En un momento de recesión general y altas tasas de paro en todo el Continente, la consecución del Mercado Interior se planteó como la forma de superar los problemas de competitividad de Europa. El Acta Única Europea (AUE), aprobada en febrero de 1986, fue una reforma de los Tratados cuyo objetivo principal era la realización de un Mercado Único, antes del 1 de enero de 1993, que garantizaría la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales. En el Acta Única Europea se rompió la norma casi general de toma de decisiones por unanimidad en el Consejo de Ministros con la introducción del procedimiento de cooperación. Llama la atención que el AUE fuera aceptada en una Europa en la que existían importantes gobiernos y líderes políticos extremadamente críticos (con el gobierno británico presidido por Margaret Thatcher a la cabeza) a cualquier cesión de soberanía a las instituciones europeas.

En este punto me parece importante recordar la interesante apreciación, de la que hablamos en la introducción, del proceso de integración europea como un compromiso dinámico resultante de la lucha de tres proyectos rivales: neoliberal, neomercantilista y socialdemócrata²⁰. La confrontación entre el primer y tercer proyecto en el seno de la construcción europea ya ha sido analizada en varios trabajos y no necesita grandes explicaciones²¹. El neoliberalismo apuesta por la liberalización, la desregulación y la apertura de los mercados a la competencia no europea como receta para superar la crisis. El socialdemócrata condicionaba el nuevo mercado interior a impulsar el avance de una Europa Unida que ofrecería mayores posibilidades de proteger el llamado modelo social europeo. El neomercantilismo, tal y como lo concibe Bastiaan Van Apeldoorn, sí necesita una explicación un poco más detallada. Dicho proyecto fue impulsado por sectores empresariales no demasiado confiados en las bondades de una globalización concebida como apertura de los mercados a la competencia global y que veían con buenos ojos un regionalismo defensivo, y la creación de un mercado único en el que la industria europea pudiera prosperar. En general, cabe señalar que el neomercantilismo com-

²⁰ Para ver una explicación más detallada de estos tres proyectos, ver Van Apeldoorn, Bastiaan: *Op. cit.*, pp. 17-24.

²¹ Dicho conflicto ha sido analizado en diversos trabajos, aunque en no pocas ocasiones con otros nombres. Así, por ejemplo, ha sido descrito como una pugna entre el neoliberalismo y los partidarios del capitalismo regulado: Hooghe, Liesbet y Marks, Gary: "Una politeya en formación: pugnas sobre la integración europea", Llamazares, Iván y Reinarés, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 13-46.

partía, al menos parcialmente, con el proyecto neoliberal el impulso de políticas tales como la reducción del Estado del Bienestar o la flexibilidad en el mercado laboral. Su diferencia fundamental era el grado de compromiso ante la competencia exterior; ambos apostaban por reducir las barreras dentro de las Comunidades Europeas pero les separaba su postura sobre la barrera a los competidores no europeos. En definitiva, se trataba de un debate entre neoliberales y “europroteccionistas”²².

¿Cómo lograr un acuerdo entre estos tres proyectos? ¿Cómo conseguir conciliar en un único texto las posturas de gobiernos favorables al proceso de integración con las de otros totalmente opuestos a cualquier cesión de soberanía? El Acta Única Europea fue fruto de un laborioso proceso negociador en cuyo éxito, como ocurrió posteriormente con el Tratado de Maastricht, Jacques Delors, presidente de la Comisión, jugó un papel muy importante.

La aprobación del AUE conllevaba la introducción del procedimiento de cooperación y suponía la ruptura de la norma, casi general, de la exigencia de unanimidad del Consejo en la toma de decisiones. Este hecho, aunque sólo se aplicara a lo necesario para la creación del Mercado Único para el 1 de enero de 1993, sonaba bien para los partidarios de profundizar en el proceso de integración. La oposición de Margaret Thatcher fue superada al convencerla que se trataba de un mal menor (y limitado a lo económico) necesario para avanzar en la redirección del proceso de integración europea hacia las recetas del mercado. Ahora bien, como hemos señalado anteriormente, el proyecto neoliberal era el que más peso tenía en dicha época pero los otros dos (el neomercantil y el socialdemócrata) distaban mucho de ser insignificantes. En concreto, los sectores inicialmente más hostiles hacia el giro hacia las políticas del mercado que suponía el AUE tan sólo podrían aceptarlo si se aceptaba la premisa de que un avance de la integración económica necesitaba de una profundización de las políticas de cohesión. La exigencia de unanimidad para la modificación de los Tratados favoreció que los sectores neoliberales tuvieran que aceptar el avance en dichas políticas:

... la unanimidad, el consentimiento de cada uno de los participantes, es la más alta barrera contra el cambio. Pero con ello, la unanimidad abre la puerta a acuerdos globales urdidos para el beneficio de cada gobierno nacional. Los neoliberales han tenido que aceptar las reformas que suponían regulación positiva y redistribución a cambio del consentimiento de todos los gobiernos nacionales a la liberalización. Uno de los resultados ha sido la política de cohesión, una pieza central del capitalismo regulado en Europa²³.

La consecuencia fue el paso de una política europea de cohesión de un alcance y relevancia mínima al desarrollo, tras la reforma de los Fondos Estructurales que se aprobó en 1988, a una política de cohesión con mayores ambiciones y dotación presupuestaria. La reforma fue diseñada en gran medida en clave regional, buscando la reducción de los desequilibrios

²² Van Apeldoorn, Bastiaan: *Op. cit.*, pp. 19-21.

²³ Hooghe, Liesbet y Marks, Gary: *Op. cit.*, p. 39.

territoriales. Así, el resultado fue que, por un lado, el nuevo sistema ofrecía a las entidades subestatales una participación (limitada) en la toma de decisiones y se forzó “a los actores públicos a nivel europeo, nacional o subnacional a colaborar con los actores privados”²⁴.

El éxito del AUE, más una serie de hechos políticos de primer orden como el fin de la Guerra Fría y la consiguiente perspectiva de una Europa que, a medio y largo plazo, incluyera a la mayoría de los países del extinto bloque del Este, hizo evidente la necesidad de una profunda reforma que avanzara en la integración en clave explícitamente política. La dimisión de Margaret Thatcher en 1990 allanó obstáculos en esta dirección. El proceso negociador, al igual que sucedió con el AUE, fue extremadamente duro y complejo. Los sectores partidarios del avance del proceso de integración tenían motivos para estar satisfechos. A los conservadores británicos, ya sin Thatcher pero nada proclives a reforzar las competencias de las instituciones comunitarias, se les compensó con avances sustanciales en la integración económica y un nuevo salto cualitativo en el giro de la futura Unión Europea hacia las políticas de mercado, y la posibilidad de quedarse fuera de la futura moneda única europea. El Tratado de Maastricht responde en este sentido al predominio intelectual del neoliberalismo en el contexto internacional desde finales de los ochenta y en la primera mitad de los noventa. La compensación por el enorme giro hacia las políticas de mercado de la UE, y que impidió el veto principalmente de los países del Sur de Europa, vino con la creación de un importante instrumento, que se uniría a los Fondos Estructurales, para corregir los desequilibrios territoriales en la Unión: los Fondos de Cohesión²⁵.

El esquema de concesiones mutuas que hemos observado en el proceso negociador que dio origen al AUE y el Tratado de la Unión Europea (TUE) se transformó en los años siguientes en un dominio todavía más intenso del proyecto neoliberal. Dicha evolución (o más bien involución) se explica al menos por tres razones. La primera es que el enorme avance en la integración económica ha reducido el margen de autonomía de los países más pobres para presionar a los más ricos y conseguir mayores avances en las políticas de cohesión. Los partidarios más extremos del libre mercado ya han consolidado, con el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria (UEM), los elementos claves de su agenda política y, por consiguiente, tienen menores incentivos para ofrecer compensaciones verdaderamente relevantes a los sectores más críticos con los planteamientos neoliberales. Si a esto le unimos que las líneas básicas y la dotación presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión tienen que ser negociados cada pocos años, la presión que supone (sobre todo para los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario) el establecimiento de un límite del 3% al déficit público en los criterios de convergencia de la UEM, nos encontramos con que los partidarios del desarrollo de los mecanismos que favorecen la corrección de desequilibrios territoriales estén perdiendo terreno²⁶. En segundo lugar, a partir de que Jacques Delors dejó su cargo de Presidente

²⁴ Hooghe, Liesbet: “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 204-205.

²⁵ Hooghe, Liesbet y Marks, Gary: *Op. cit.*, p. 32.

²⁶ Hooghe, Liesbet: *Op. cit.*, pp. 209-210.

de la Comisión, sus distintos sucesores y la Comisión Europea en su conjunto ha ido adoptando una agenda política cada vez más influida por el proyecto neoliberal. Por último, la Comisión Europea, en un contexto de presupuestos limitados, se encuentra en un contexto más adecuado para adoptar medidas regulatorias que para desarrollar costosos instrumentos de cohesión:

... los instrumentos de política pública de los que dispone la Comisión Europea y las restricciones de competencias y de recursos de la Comisión impuestos por la soberanía de los Estados miembro implican que la Comisión puede ser eficaz a la hora de promover la liberalización del mercado pero no a la hora de legislar la política social o de empleo a nivel europeo (...). Por contra, la Comisión ha progresado poco en sus esfuerzos por fomentar inversiones masivas de infraestructuras en el transporte transeuropeo como medio para crear empleo, en gran parte debido a que carece de autoridad para movilizar los enormes recursos financieros que se requieren. Allí donde existen recursos significativos para fomentar la cohesión -los fondos estructurales de la Comunidad- estos recursos han funcionado mucho más como pago colateral para ‘comprar’ la inserción al mercado único de los Estados miembros más pobres que como distribuidor más extenso de oportunidades económicas entre individuos, grupos o regiones dentro de los Estados miembro. Por otra parte, estos recursos son escasos en comparación con los enormes fondos que podrían dedicar las autoridades públicas de los Estados miembro a objetivos regionales o sociales de no existir la regulación restrictiva de la Comunidad²⁷.

El Tratado de Maastricht estaba destinado a ser, y en gran medida así ha sido, la gran obra del método tecnocrático para construir Europa. Los criterios de convergencia y el Pacto de Estabilidad encajan plenamente dentro un contexto de predominio del pensamiento neoliberal y de sometimiento de la política a los criterios del mercado. Sin embargo, la verdadera “joya de la corona” tecnocrática y, más allá de las exigencias alemanas reflejo de su miedo histórico a la inflación, el reflejo más evidente de la hegemonía del neoliberalismo lo encontramos en la creación de un Banco Central Europeo (BCE) “independiente”²⁸. En concreto, el controvertido artículo 108 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) afirmaba lo siguiente:

²⁷ Smith, Mitchell P.: “La gran transformación de Europa: el mercado único y el modelo europeo de sociedad”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 128.

²⁸ Ferrero, Mariano y Filibi López, Igor: “La contradictoria emergencia de un constitucionalismo transnacional. Las dos caras de Jano en Europa”, VV.AA.: *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, pp. 198-200; Gill, Stephen: “European Governance and the New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Liberalism in Europe”, *New Political Economy*, Vol. 3, No. 1, 1998, pp. 15-18.

En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

La enorme ambición de Maastricht fue el inicio de la crisis del modelo tecnocrático. En efecto, la posibilidad de disimular, como ocurrió en el pasado con el AUE, el enorme alcance del avance en el proceso de integración era ya imposible de esconder en el caso del TUE. Entre otros aspectos, Maastricht implicaba la creación del euro, una moneda única que sustituiría a la inmensa mayoría de las monedas nacionales (elemento clave de la soberanía estatal) en pocos años; la creación de una ciudadanía de la Unión que permitía votar y ser votado en las elecciones municipales y europeas a ciudadanos comunitarios residentes en otro Estado miembro de la UE; o el surgimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de una cooperación en asuntos de justicia e interior. Aunque estas dos últimas tuvieran un carácter meramente intergubernamental, la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos no conocía tan a fondo el proceso de integración como para comprender la diferencia existente entre los dos nuevos pilares intergubernamentales y el tradicional pilar comunitario, en el que sí existía cesión de soberanía.

El Tratado de Maastricht tuvo la enorme virtud de conseguir que sectores más amplios de la ciudadanía europea fueran por fin conscientes del alto grado de desarrollo alcanzado por la integración europea. Esta situación, para sorpresa de la élite que dirigía el proceso y esperaba una aceptación no demasiado complicada, se plasmó en la visualización de una fuerte oposición al proyecto. Sin embargo, el muy complicado proceso de ratificación, con el no en el primer referéndum danés, el sí por los pelos francés, y la celebración, por primera vez en bastantes países, de un amplio debate sobre Maastricht²⁹, ha tenido el muy saludable efecto de poner en crisis este modo de construir Europa³⁰.

²⁹ En este punto, la generalización no resulta posible y no todos los países tuvieron un debate digno de ese nombre sobre el proceso de integración europea. La triste ratificación del TUE en España, la falta de debate serio sobre un acuerdo tan importante y la triste sensación de ser tratados, siendo generosos, como menores de edad es algo que recuerdo con profundo desagrado. En concreto, me acuerdo de la realización de unos spots publicitarios que “explicaban” algunos aspectos básicos del Tratado y el dedicado a la PESC me pareció particularmente penoso. En el mismo aparece un muñequito pequeño acosado en lo que parece las lindes de su propiedad por un ogro gigante, al instante suenan unos acordes del Himno a la Alegría, y se explican en pocos segundos un par de vaguedades sobre la PESC. Más tarde, 12 muñequitos pequeñitos se ponen uno encima del otro y se vuelven más grandes que el ogro exterior, que asustado le da la mano. Ciertamente era de agradecer tan sutil y profunda explicación. En aquel momento ni siquiera había empezado el Doctorado, de ninguna manera podía imaginar que iba a acabar realizando una tesis doctoral sobre un tema relacionado con la integración europea, pero recuerdo que me sentí profundamente ofendido por unos spots que abordaban temas serios tratando a la ciudadanía como si fuéramos idiotas. La trascendencia del momento exigía verdaderos debates, no spots publicitarios.

³⁰ Wolton, Dominique: *Naissance de l'Europe démocratique. La dernière utopie*, Paris, Flammarion, 1997, pp. 29-41.

La visualización de una oposición notable en el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht pilló por sorpresa a una élite que no estaba acostumbrada a las intromisiones de la ciudadanía. Tras capear la situación como pudieron en los Tratados de Amsterdam y en el Tratado de Niza, acuerdo de mínimos aprobado pensando en la inminente ampliación hacia el Este de la Unión, el proceso de integración europea entraba en un momento clave. Así, la nueva situación exigía una respuesta más ambiciosa y articulada que se plasmó fundamentalmente en una doble apuesta: una apertura limitada a la participación ciudadana que llegaría incluso al proceso de negociación de los Tratados y el reforzamiento de la influencia de la lógica del mercado en actuación de la UE; cuyo máximo exponente lo podemos encontrar en la misma Estrategia de Lisboa.

4. El fomento de una participación ciudadana (limitada) vía Convención Europea y Tratado Constitucional

La Unión Europea del nuevo milenio se encontraba en una situación que, como hemos señalado anteriormente, exigía una respuesta más ambiciosa que se plasmaba en la necesidad de un nuevo marco legal. El proceso se inició formalmente en el Tratado de Niza; que ya en su Declaración 23 anunciaba la celebración de un debate sobre el futuro de la UE que culminaría en una Conferencia Intergubernamental (CIG) en el 2004. En dicha Declaración se señalan una serie de cuestiones específicas que deberían abordarse en dicha Conferencia:

- i) La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.
- ii) El estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza.
- iii) La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado.
- iv) La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

En esta dirección, en la Declaración de Laeken de diciembre de 2001 el Consejo Europeo acordó la convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa³¹, se nombraba a su presidente (Giscard d'Estaing) y a los dos vicepresidentes (Amato y Dehaene), y se aprobó que contaría además con 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno (uno por cada Estado miembro), 30 representantes de los Parlamentos nacionales (dos por Estado miembro), 16 miembros del Parlamento Europeo y 2 representantes de la Comisión. Los por entonces países candidatos a la adhesión participaron también con un representante del Gobierno y dos del Parlamento, aunque sin la capacidad de impedir el consenso que pudiera alcanzarse entre los Estados miembros. El objetivo de la Convención era el esta-

³¹ El método de la Convención ya fue utilizado previamente en la redacción de la Carta Europea de Derechos.

blecimiento de un documento final que serviría de punto de partida para la CIG de 2004. Sin embargo, lo más llamativo es que, en dicha Declaración, el Consejo Europeo reconoce la necesidad de ampliar el debate y abrir “un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil”. Dicho foro ofrecería un mecanismo novedoso en el marco del proceso de integración europea en lo que se refiere a la participación ciudadana en un proceso de reforma de los Tratados:

Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se constituirá un foro abierto a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Según las modalidades que deberá definir el Praesidium, podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas³².

La creación de esta Convención, con representantes del poder ejecutivo y legislativo a escala estatal más representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión, y, sobre todo, la definición de un instrumento que ha permitido cierta participación de la ciudadanía europea, provocó que hace años se percibiera que no estábamos ante un proceso de reforma como los demás³³.

La relevancia de la Convención reside en la mayor apertura del debate, sobre todo en la fase inicial de escucha en la que se establecieron los temas que la Convención debía examinar, a través de los debates en sesión plenaria, y de las audiencias a la sociedad civil y a la Convención de los Jóvenes celebradas el 24-25 de julio y el 11-12 de julio de 2002 respectivamente³⁴. El resultado de la Convención trascendió los ya ambiciosos objetivos planteados en la Declaración 23 del Tratado de Niza y aprobó como documento final un “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” en julio de 2003.

Mi interés en este apartado radica en recalcar que el modelo de la Convención supone un mayor grado de participación de la sociedad civil. En definitiva, la elección de este nuevo método no deja de ser un reflejo de que el viejo modelo de una CIG que conducía a una reforma de los Tratados fruto de oscuras negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros y los altos funcionarios comunitarios estaba agotado y ya no respondía a las necesidades de presente y de futuro de la UE. La frustrante

³² Ver los Anexos de las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, p. 12:

<http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_es.pdf>

³³ Aldecoa, Francisco: “Una Europa”. *Su proyecto constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 119-140; Marhold, Hartmut: “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, pp. 7-14; Shaw, Jo: “Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 1, February, 2003, pp. 53-67.

³⁴ Aldecoa, Francisco: *Op. cit.*, p. 129; Shaw, Jo: *Op. cit.*, pp. 65-66.

experiencia de la CIG del Tratado de Niza ayudó a que se apostara por el método de la Convención³⁵.

La Convención, pese a las enormes expectativas levantadas, no fue el modelo que resolvió los problemas de legitimidad de la Unión. La participación de la sociedad civil ha sido usada en el contexto de la UE, principalmente por la Comisión, como un elemento para legitimar y consolidar sus actuaciones y posición institucional³⁶. El mecanismo de la Convención contaba con el inconveniente de no clarificar los criterios por los cuales algunas aportaciones de la sociedad civil eran tenidas en cuenta y otras no. La mayoría de las contribuciones se centran sobre temas concretos (por ejemplo, algún aspecto de política social, los derechos de los animales, etc.) y pocas veces planteaban una visión global y alternativa de lo que debería ser Europa. En definitiva, nos encontramos con un proceso más abierto y participativo que en las CIGs tradicionales, pero mientras algunos son simplemente oídos, otros son escuchados. El grado de movilización nunca fue el que se hubiera producido si la Unión Europea decidiese iniciar un verdadero proceso constituyente:

Desde una perspectiva ciudadana, el derecho de audiencia concedido a algunos interlocutores sociales resulta un pobre sucedáneo de lo que cabría esperar de un momento extraordinario de movilización y discusión como debería ser un ‘proceso constituyente’. No se trata, obsérvese, de oponer a la actuación de la Convención el socorrido argumento que exige la presencia de un ‘pueblo’ homogéneo o de un Estado europeo como condición previa para el impulso de una Constitución. Pero sí de valorar la calidad democrática del proceso de revisión propuesto desde presupuestos bastantes más exigentes que los observados por la propia Constitución y su *Praesidium*³⁷.

El fracaso del Tratado Constitucional en los referéndums de Francia y Holanda sepultó, como veremos más adelante, la tímida apertura planteada por el modelo de la Convención. Sobre el abandonado Tratado Constitucional tan sólo me gustaría realizar dos apuntes. En primer lugar, cabe reconocer que tenía algunos elementos positivos, como su tímida apertura a la participación de la ciudadanía observada en su Título VI (De la vida democrática de la Unión) donde se afirmaba el principio de la democracia participativa y la posibilidad, en el párrafo cuarto del artículo 47, de pedir a “la Comisión, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo

³⁵ Kokott, Juliane & R  th, Alexandra: “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions?”, *Common Market Law Review*, Vol. 40, No. 6, December, 2003, p. 1316.

³⁶ Smismans, Stijn: “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, September, 2003, pp. 473-495.

³⁷ Pisarello, Gerardo: “El proceso constituyente europeo tras el Proyecto de la Convención: algunas notas críticas”, VV.AA.: *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, pp. 99-100.

de Estados miembros, que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de aplicación de la Constitución”. Ciertamente no es lo mismo que la posibilidad de impulsar un referéndum a escala europea, pero ofrecía un instrumento de acción política cuya relevancia no se puede desdeñar.

El problema reside en la continuidad de elementos profundamente negativos, como el mantenimiento prácticamente en su totalidad de los elementos relacionados con la economía y la moneda única. La permanencia de este núcleo duro en todas las reformas de los Tratados -hayan salido adelante o, como ha ocurrido con el Tratado Constitucional, se hayan quedado en el camino- viene a mostrarnos una clara primacía del proyecto neoliberal en el proceso de integración europea sostenida en el tiempo durante al menos las dos últimas décadas. El miedo se acrecentó ante la evidencia de que no estábamos ante una mera reforma de los Tratados. La independencia del Banco Central Europeo puede molestar a un importante sector de la ciudadanía en un Tratado, pero resultaba algo inaceptable en un Tratado que llevaba añadido el apellido Constitucional.

El segundo elemento tiene que ver con el temor de una gran parte de la ciudadanía europea ante la aprobación de un texto legal que ofrecía mayor poder a unas instituciones comunitarias que en los últimos años se habían caracterizado por llevar a la práctica una agenda política profundamente neoliberal. La inclusión del principio del país de origen en la propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, como veremos posteriormente, no ayudó precisamente al Tratado Constitucional en el referéndum francés.

5. La Estrategia de Lisboa y el predominio del proyecto neoliberal: la lógica de la adaptación y la eterna reforma

La Estrategia de Lisboa se ha convertido, sobre todo en estos últimos años, en una referencia constante en la actuación de la UE. ¿De dónde ha salido tan controvertido proyecto? La respuesta nos retrotrae a marzo de 2000, cuando en el marco del Consejo Europeo de Lisboa se nos anunció que la Unión tenía a partir de entonces un nuevo objetivo estratégico: convertir a Europa en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social para 2010”³⁸. En concreto, dicha estrategia global se dirige a:

- Preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, así como mediante la aceleración del proceso de la reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior.

³⁸ Ver el párrafo 5 de las Conclusiones de la Presidencia de las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa celebrado el 23 y 24 de marzo de 2000. El texto completo está disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm#1>

- Modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.
- Mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento, mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

Un año después, la Comisión, recordaba que Europa no puede dormirse en los laureles y que la, por entonces, relativa bonanza económica debía servir para agilizar las reformas, y no para ralentizar dichas “reformas difíciles”. La actuación debía ser decidida en el terreno del empleo, las reformas económicas (con una referencia clara a la promoción de la liberalización de servicios que se abordaría unos años después con la polémica Directiva Bolkestein a la que haremos referencia posteriormente), la promoción de la investigación e innovación en la sociedad del conocimiento y, por último, en el ámbito de la cohesión social³⁹.

El Consejo Europeo celebrado en Gotemburgo el 15 y 16 de junio decidió establecer una agenda medioambiental en la Estrategia de Lisboa. En concreto, se hablaba de aprobar “una estrategia para el desarrollo sostenible que completa el compromiso político de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa y adopta una nueva orientación en la definición de políticas. El Consejo desarrollará las soluciones prácticas para aplicar dicha estrategia”⁴⁰.

La Agenda de Lisboa ha dado origen a una catarata de documentos (de la Comisión y Conclusiones del Consejo Europeo fundamentalmente) en el que casi siempre se sigue una pauta común: éxitos parciales, aplicación desigual y necesidad de un mayor compromiso en la reforma. La Estrategia de Lisboa pretende una coherencia entre la acción de la Unión Europea con la de los Estados miembros y entre todas las políticas (fundamentalmente la económica, la social y la medioambiental) con vistas a que las medidas concretas se refuercen entre sí. Por ello, el latiguillo habitual es: vamos bien, pero hace falta más (compromiso con la) reforma. La insistencia en la citada consigna aumentó notablemente a medida que nos acercábamos al intermedio del proceso⁴¹.

La evaluación intermedia del proceso dio lugar a un relanzamiento de la Agenda de Lisboa en la que se optó por concentrar la acción en dos áreas principales: producir un crecimiento más fuerte y más duradero y crear más empleo de mejor calidad. La realización del programa de reformas requería una asociación renovada para el crecimiento y

³⁹ Ver, Comisión de las Comunidades Europeas: *Aprovechar al máximo las capacidades de la Unión Europea. Consolidación y ampliación de la Estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM (2001) 79 final, 7 de febrero, 2001.

⁴⁰ Párrafo 20 de las Conclusiones. El texto completo está disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/summits/previous.htm>>

⁴¹ En este punto, ver las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de marzo de 2004 y las de 2005, el informe intermedio de evaluación del Grupo presidido por Wim Kok (Kok, Win et. al: *Facing the Challenge: The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November, 2004) y estos dos documentos de la Comisión: Comisión de las Comunidades Europeas: *Hagamos Europa. Reformas para la Unión ampliada*, Bruselas, COM (2004) 29 final, 28 de febrero, 2004 y Comisión de las Comunidades Europeas: *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM (2005) 24 final, 2 de febrero, 2005.

el empleo, respalda un programa de acción comunitario, e insta a los Estados miembros a crear programas nacionales de acción, y pretende simplificar y racionalizar los objetivos⁴².

¿Cómo debemos evaluar la Estrategia de Lisboa? ¿Ha sido un éxito o un fracaso? La respuesta no es sencilla y merece un análisis más detenido. El estudio de multitud de documentos oficiales no nos ofrece en sí mismo demasiadas pistas aunque sea indudablemente necesario resaltar el cambio producido tras el proceso de evaluación intermedia. Un buen punto de partida es la perspectiva de Van Apeldoorn de una Unión Europea cuya actuación sigue un “neoliberalismo de compromiso” (embedded neoliberalism) reflejo de un compromiso dinámico derivado de la lucha de tres proyectos constitucionales rivales (neoliberal, neomercantil y socialdemócrata). La Estrategia de Lisboa, especialmente en su primera fase, encaja muy bien dentro de dicho neoliberalismo de compromiso⁴³.

Esta primera fase de la Estrategia de Lisboa muestra una influencia declinante, pero todavía con alguna relevancia⁴⁴, del proyecto socialdemócrata en el proceso de integración europea. La (aparente) falta de logros no debe llevarnos a minusvalorar la importancia de la Agenda de Lisboa en la medida que consiguió suscitar un notable nivel de consenso en sectores como la Confederación Europea de Sindicatos, en principio no demasiado proclives a aceptar las recetas de mercado⁴⁵. La Estrategia de Lisboa, pese a su apuesta por un método (supuestamente) más participativo, encaja bien en la lógica de apertura limitada a la participación de otros actores con un fuerte peso tecnocrático⁴⁶.

La transformación producida tras el informe de evaluación intermedio realizado por un Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok, ex Primer Ministro holandés, impulsó una transformación de todo el proceso. La Comisión Europea presidida por Barroso apostó por incrementar su protagonismo en el proceso en comparación con la Comisión presidida por Prodi, y convirtió la Estrategia de Lisboa en un tema clave en su actuación política⁴⁷. La

⁴² En relación al relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, ver Comisión de las Comunidades Europeas: *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM(2005) 24 final, 2 de febrero, 2005 y Comisión de las Comunidades Europeas: *Investigación e innovación. Invertir en el conocimiento y el empleo: Un enfoque común*, Bruselas, COM (2005) 488 final, 12 de octubre, 2005.

⁴³ Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica europea: el futuro del ‘neoliberalismo de compromiso’”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 155-156.

⁴⁴ Jean-Yves Boulín y Philippe Pochet en el artículo introductorio de un monográfico dedicado a la Estrategia de Lisboa publicado en “La Revue de l’IRES” afirma que es una alianza entre socialistas moderados (en la onda de la Tercera Vía) y liberales favorables a la inversión en factores endógenos de crecimiento (que deberían permitir aumentar la productividad). Esta alianza ambigua había marginado tanto a la izquierda clásica y a los ultraliberales defensores de la desregulación total. Boulín, Jean-Yves et Pochet, Philippe: “Introduction”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, p. 12.

⁴⁵ Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica...”, *Op. cit.*, pp. 153-154.

⁴⁶ La Estrategia de Lisboa en este sentido ha sido descrito como una “combinación particular de liberalismo económico, preocupaciones socialdemócratas y un determinismo tecnológico neoschumpeteriano”. Amable, Bruno; Demmou, Lillas et Ledezma, Jean: “Stratégie de Lisbonne et réformes structurelles en Europe”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, p. 25.

⁴⁷ Begg, Iain: “Is there a Convincing Rationale for the Lisbon Strategy?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 427-428; Borras, Susana: “The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission”, *West European Politics*, Vol. 12, No. 1, January, 2009, pp. 106-112; Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica...”, *Op. cit.*, p. 154.

Comisión presidida por Barroso no sólo lo transformó en un tema estrella, sino que le dio al proceso una impronta todavía más decididamente neoliberal.

La cercanía del proceso evaluador con la negociación de las perspectivas financieras de la Unión para el período 2007-2013 multiplicó la incidencia política de la Agenda de Lisboa y vemos que su influencia se ha plasmado de forma notable en una serie de políticas clave que fueron aprobadas con dicho horizonte temporal: Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión, como elementos fundamentales de la política regional de la Unión, el VII Programa Marco de I+D y el nuevo programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente; basado en la experiencia de las acciones y programas anteriores en materia educativa (Sócrates, Leonardo da Vinci, e-Learning) y la Acción Jean Monnet. En general, se observa que la UE en casi todas sus políticas y acciones gira más hacia la competencia (buscando la excelencia) que hacia la cohesión. Esto no significa su desaparición en la acción política de la Unión, pero sí muestra un declive en su peso en la agenda política. Aunque la Estrategia de Lisboa no ofrece precisamente instrumentos adecuados para la convergencia⁴⁸, llama la atención que su influencia haya llegado con notable fuerza a políticas dirigidas a la corrección de desequilibrios regionales como los Fondos Estructurales y de Cohesión⁴⁹.

La Estrategia de Lisboa también ha merecido críticas, sobre todo desde visiones *mainstream* de la economía⁵⁰, que parten de la premisa de la idoneidad de las recetas apuntadas pero no confían en que Europa adopte todas las medidas necesarias⁵¹. En algún caso, resultó llamativa la interpretación que se hizo de la segunda fase de la Agenda de Lisboa como una época en la que la política “contaminaría” toda la Estrategia, al tomar su control, y se pasaría de la política económica (según parece, una, grande e indiscutible) a la “economía política”. En estos tiempos, leer afirmaciones de este tipo resulta francamente curioso. Han pasado sólo cuatro años pero, por suerte, parece que han pasado muchos más:

... los gobiernos han optado en 2005 por apoyar un modelo más centrado en la economía política de la reforma económica -esto es, en cómo facilitar su puesta en marcha y aceptación, minimizando el coste político- que en recomendaciones claras y específicas de política económica. Se ha dado un giro significativo hacia la apropiación por parte de los Estados miembros de sus reformas, en un

⁴⁸ Morado-Foadi, Sonia: “The Missing Piece of the Lisbon Jigsaw: Is the Open Method of Coordination Effective in Relation to the European Research Area?”, *European Law Journal*, Vol. 14, No. 5, September, 2008, p. 645.

⁴⁹ En este punto, para observar la enorme influencia de la Estrategia de Lisboa en la actual política de cohesión, ver Comisión de las Comunidades Europeas: *Los Estados miembros y las regiones aplican la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo mediante la política de cohesión de la UE en el período 2007-2013*, Bruselas, COM (2007) 798, 11 de diciembre, 2007. Ver también, Barrios Bel, Isabel: “La interrelación y vinculación entre la Estrategia de Lisboa y la política de cohesión 2007-2013”, *Hacienda Canaria*, nº 19, 2007, pp. 231-243.

⁵⁰ Natali, David: “La stratégie de Lisbonne après une décennie: revue critique d’une littérature pluridisciplinaire”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 111-112.

⁵¹ En esta línea, ver Matías Clavero, Gustavo: “La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía”, *Información Comercial Española*, nº 820, 2005, pp. 169-193; Montalvo Santamaría, Alicia: “La Estrategia de Lisboa: de la política económica a la economía política”, *Información Comercial Española*, nº 826, 2005, pp. 505-529.

intento de aumentar su respaldo nacional y de preservar la legitimidad de las instituciones comunitarias en un momento de crisis antieuropeísta⁵².

La Estrategia de Lisboa optó, como veremos en el apartado siguiente, por el Método Abierto de Coordinación como un instrumento que ayudaría a implementar su discutida y discutible agenda política. Ahora bien, no debemos olvidar que no todo es *soft-law* cuando hablamos de la implementación de Lisboa. En una serie de temas muy concretos, la Comisión Europea tenía muy claro que el *hard-law*, el derecho comunitario clásico, era necesario para impulsar una serie de reformas de fuerte impronta liberal⁵³.

La más controvertida de esas manifestaciones *hard* de la Agenda de Lisboa la encontramos en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida popularmente como Directiva Bolkestein⁵⁴. Entre los muchos elementos polémicos que surgieron a raíz de la presentación de la propuesta de la Comisión, uno sobresalió con especial fuerza y tuvo, por lo menos en el caso francés, una incidencia notable en el rechazo vía referéndum del Tratado Constitucional. Hablamos del principio del país de origen que, en la Propuesta inicial de la Comisión, era presentado de la siguiente manera:

... el prestador está sujeto únicamente a la ley del país en el que esté establecido y los Estados miembros no deben imponer restricciones a los servicios prestados por un prestador establecido en otro Estado miembro. Asimismo, permite al prestador prestar un servicio en uno varios otros (sic) Estados miembros sin tener que someterse a la normativa de estos últimos. Este principio también permite hacer responsable al Estado miembro de origen, ya que se le obliga a garantizar un control eficaz de los prestadores establecidos en su territorio, incluso aunque presten servicios en otros Estados miembros⁵⁵.

La Propuesta de Directiva dedicaba la Sección I del Capítulo III a la definición del principio del país de origen y de sus salvedades (artículos 16 a 19, ambos incluidos, de la Propuesta)⁵⁶. Pese a establecer una serie de excepciones (al principio del país de origen) generales (art. 17), transitorias (art. 18) y en casos individuales (art. 19), la sombra del dumping social en una Europa a punto de ampliarse al Este asomó con enorme fuerza entre un sector importante de la ciudadanía europea.

⁵² Montalvo Santamaría, Alicia: *Op. cit.*, p. 529.

⁵³ Amable, Bruno; Demmou, Lilas et Ledezma, Jean: *Op. cit.*, 34-35; Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica...”, *Op. cit.*, p. 157.

⁵⁴ Ya el Resumen de la Propuesta de Directiva comenzaba recalcando su conexión con la Estrategia de Lisboa, al afirmar que dicha propuesta “forma parte del proceso de reformas económicas iniciado por el Consejo Europeo de Lisboa para convertir a la Unión Europea, de aquí a 2010, en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”. Comisión de las Comunidades Europeas: *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior*, COM (2004) 2 final, Bruselas, 13 de enero, 2004, p. 4.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 61-65.

En definitiva, y pese a la controversia sobre el escaso éxito de la reforma de Lisboa, considero que en la práctica ha cumplido con su verdadero objetivo, que no es la manida referencia a que Europa se convierta para el 2010 en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. La técnica escogida ya se está llevando a la práctica en otros procesos, como veremos cuando hablemos de la Declaración de Bolonia, en un contexto europeo: una fecha redonda (en este caso el 2010), un objetivo general en principio poco discutible (Europa como la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo), medios flexibles (para evitar en lo posible la articulación de una oposición contundente, pero sin excluir reformas utilizando el *hard-law*), una retórica participativa paradójicamente unida a un profundo tono tecnocrático (planteando una agenda técnica, diseñada por expertos y pretendidamente apolítica), y un gran objetivo real: impulsar una agenda (con ritmos y esquemas variables, flexibles y adaptados a la singularidad y circunstancias de cada país) de transformación política en clave de mercado. La *adaptación* es la palabra clave y el objetivo no se circunscribe a un horizonte temporal concreto (en este caso el 2010), sino que se pretende entrar en una espiral de *eterna reforma*. La Estrategia de Lisboa, ya sea utilizando el discurso de garantizar la supervivencia del modelo europeo en tiempos de globalización⁵⁷ o por unas referencias más puras y duras a la racionalidad del mercado de índole claramente neoliberal, opta por la adaptación como eje de la reforma.

6. Flexibilidad para aplicar una agenda controvertida: la Estrategia de Lisboa o el ascenso del Método Abierto de Coordinación

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 hacía referencia a la necesidad de mejora de los procesos existentes y a la introducción de un nuevo Método Abierto de Coordinación “a todos los niveles, que irá acompañado de una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de los trabajos”⁵⁸. El MAC encaja plenamente con una idea de la gobernanza, con un poso profundamente tecnocrático, de raigambre neoliberal que muestra una notable alergia al gobierno o, como mal menor, gusta de un “gobierno débil” que usa cada vez más técnicas procedentes del mundo de la empresa⁵⁹.

El Método Abierto de Coordinación, utilizado por primera vez en el contexto de la política de Empleo, ha conocido una notable difusión gracias al espaldarazo público recibido en el marco de la Estrategia de Lisboa. La misma Comisión, pese a su valoración muy positiva del MAC, afirmó en su Libro Blanco sobre Gobernanza que su “utilización no debe diluir la realización de los objetivos comunes recogidos en el Tratado o la responsabilidad política de las instituciones” y que no debería usarse “allí donde fuera posible una acción legislativa en

⁵⁷ Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica...”, *Op. cit.*, 155.

⁵⁸ Ver párrafo 7 de las Conclusiones.

⁵⁹ De Miguel Bárcena, Josu: “La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 25-26.

el marco del método comunitario⁶⁰. En realidad, como veremos más adelante, instituciones como el Parlamento Europeo juegan un rol muy secundario en el MAC y la apuesta por una mayor implicación de las regiones, autoridades locales y de la sociedad civil -alentada por el Libro Blanco sobre la Gobernanza⁶¹-, en la práctica no se ha plasmado en avances en términos cualitativos.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza jugó un papel notable en el modelo de Convención escogido para el Tratado Constitucional y ofreció una implicación limitada a una sociedad civil, en no pocas ocasiones concebida como una constelación de grupos de intereses⁶², como una manera de evitar una participación ciudadana fuerte que pudiera cuestionar algún elemento clave de la política comunitaria como, por ejemplo, la independencia del Banco Central Europeo.

El Consejo Europeo de Lisboa concebía el MAC como una manera de extender prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la Unión. Tras una justificación de su planteamiento descentralizado en base al principio de subsidiariedad, ofrece una participación activa a “la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil” y pide a la Comisión Europea, “en conexión con distintos suministradores y usuarios, como los interlocutores sociales, las empresas y las ONG”, elaborar un método de evaluación comparativa de las prácticas idóneas para la gestión del cambio⁶³. El Consejo Europeo afirmó que el Método Abierto de Coordinación supondría⁶⁴:

- Establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que establezcan a corto, medio y largo plazo.
- Establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas.
- Plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales.
- Organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo.

El MAC ha despertado una considerable controversia entre especialistas en el proceso de integración europea y ha dado origen a una ya muy amplia bibliografía. Las limitaciones de espacio no me permiten profundizar con detalle en el análisis de la misma y me referiré muy brevemente a tres preguntas recurrentes que surgen en casi todos los trabajos realizados

⁶⁰ Comisión de las Comunidades Europeas: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, COM (2001) 428, 25 de julio, 2001, p. 25.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 12-21.

⁶² De Miguel Bárcena, Josu: *Op. cit.*, pp. 38-40.

⁶³ Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000). Ver el párrafo 38.

⁶⁴ *Ibid.* Ver el párrafo 37.

sobre el tema: ¿es verdaderamente participativo? ¿fomenta la deliberación y el aprendizaje de los actores implicados en el proceso? ¿es un método eficaz?

La primera cuestión nos remite a plantearnos si el MAC verdaderamente ha fomentado una mayor participación. Si nos limitamos a observar las Conclusiones de Lisboa de marzo de 2000, cabe responder afirmativamente por lo menos en términos cuantitativos. La descentralización, en comparación con el tradicional método comunitario, ha sido un elemento habitualmente destacado como uno de los méritos del MAC. Ahora bien, descentralización no equivale a que, de facto, desaparezcan las jerarquías y los desequilibrios en el proceso de toma de decisiones. Así, este Método otorga un papel clave al Consejo Europeo y a la Comisión, e indudablemente ofrece un rol muy marginal al Parlamento Europeo⁶⁵. La participación de los interlocutores sociales y las ONG, más allá de un discurso celebratorio, no ha sido verdaderamente relevante en el proceso de coordinación política⁶⁶.

El MAC, en un aspecto muy relacionado con la retórica de la descentralización y la participación, ha sido visto como un instrumento que favorece el debate y el aprendizaje mutuo entre los distintos actores implicados en el proceso. La mezcla de un debate de expertos con un esquema (supuestamente) descentralizado y deliberativo⁶⁷, el intercambio de datos y la elaboración de estadísticas, definen a un enfoque siempre en busca de ejemplos de “buenas prácticas”.

Frente a un discurso complaciente con el MAC en este terreno, me gustaría realizar dos apuntes. El primero consiste en señalar que consulta no equivale a deliberación⁶⁸, de la misma manera que ser escuchado no es lo mismo que ser oído. El Método Abierto de Comunicación no es un instrumento adecuado para impulsar un verdadero debate en la medida que quienes tienen una postura muy contraria a la política de los actores dominantes en el proceso rara vez son invitados o juegan un papel muy marginal. El segundo tiene que ver con el papel de los expertos. Ya el Libro Blanco sobre la Gobernanza apuntaba que sus propuestas, entre otras cosas, permitirían reforzar la confianza pública en la utilización de expertos por parte de los responsables políticos⁶⁹. Al final, en el contexto del MAC se utiliza habitualmente la expresión *expertocracia* para transmitir la sensación de que un debate (supuestamente) participativo es en realidad un pseudodebate entre expertos⁷⁰.

La gran pregunta es si nos encontramos ante un método eficaz. La respuesta, en la medida que los documentos oficiales de análisis de la Estrategia de Lisboa nos transmiten la percepción de una implementación no adecuada, no resulta nada sencilla. La falta de mecanismos que

⁶⁵ De Miguel Bárcena, Josu: *Op. cit.*, p. 35; Szyszczak, Erika: “Experimental Governance: The Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 4, July, 2006, pp. 495-496.

⁶⁶ Natali, David: *Op. cit.*, pp. 124-125; Szyszczak, Erika: *Op. cit.*, pp. 498-499; Zeitlin, Jonathan: “The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 439-440.

⁶⁷ De Miguel Bárcena, Josu: *Op. cit.*, pp. 36-37.

⁶⁸ Natali, David: *Op. cit.*, pp. 125-126.

⁶⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, COM (2001) 428, 25 de julio, 2001, p. 38.

⁷⁰ Bischoff, Gabriele & Heidenreich, Martin (2008): “The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, June, 2008, pp. 501-504; Serrano Pascual, Amparo: “Batailles d’idées dans l’espace européen: la lutte contre le chômage et le combat pour le nommer”, *La Revue de l’IRES*, n° 60, 2009/1, pp. 55-56.

obliguen al cumplimiento no debe llevarnos a minusvalorar su importancia relegándolo tan sólo a una cooperación, que supone el primer paso para una actuación utilizando el método comunitario, a un mecanismo que permita una intervención en áreas en las que los Tratados no ofrecen una base jurídica clara, o a un instrumento que permita el desarrollo de un programa complementario en áreas en las que el tradicional modelo comunitario ofrece posibilidades de actuación muy limitadas⁷¹.

Un sector importante de la literatura sigue abogando por una comunitarización del MAC, tras las oportunidades perdidas en el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa⁷², como un paso clave para resolver la mayor parte de sus problemas, entre ellos el escaso papel asignado al Parlamento en el Método Abierto de Coordinación. Aún manteniendo una postura escéptica sobre dicha hipotética solución, es de justicia reconocer que el Parlamento Europeo ha jugado un papel relevante a la hora de detener alguna de las manifestaciones *hard-law* más peligrosas de la Estrategia de Lisboa. Una buena muestra de ello la tenemos en la eliminación del principio del país de origen a la hora de aprobarse la famosa Directiva Bolkestein⁷³. El Parlamento propuso (y consiguió) la eliminación de tan controvertido principio aunque, una lectura detenida del informe nos muestra que fue un acuerdo difícil, con una redacción final muy diplomática y sin ir a la raíz del problema⁷⁴. En un caso tan polémico resultaba muy difícil conciliar posturas cuando 9 Comisiones fueron consultadas y algunas, como por ejemplo la de Asuntos Económicos y Monetarios⁷⁵, se mostraron a favor de mantener dicho principio y otras, como la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, hablaron del tema con una claridad que se agradece:

El principio del país de origen contenido en este artículo constituye una incitación legal a favor de las deslocalizaciones a países cuyas exigencias fiscales, sociales y ambientales son las más bajas para crear en ellos ‘empresas de buzón’ que, desde su sede social, podrán dispersarse por todo el territorio de la Unión Europea en condiciones que resistirán a toda competencia. Ello originará una tremenda presión para los países cuyas normas sociales, fiscales y ambientales protegen en mayor medida el interés general. Es conveniente suprimir este artículo en su totalidad⁷⁶.

⁷¹ De Búrca, Gráinne: “The constitutional challenge of new governance in the European Union”, *European Law Review*, Vol. 28, No. 6, diciembre, 2003, pp. 825-826; De la Porte, Caroline et Natali, David: “La participation dans la stratégie de Lisbonne (et au-delà). Une comparaison des MOC sur la stratégie européenne pour l’emploi et les retraites”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, p. 68; Szyzszak, Erika: *Op. cit.*, pp. 491-493.

⁷² Armstrong, Kenneth: “Governance and Constitutionalism after Lisbon”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 417-418.

⁷³ “Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre relativa a los servicios del mercado interior”, *DOCE L 376*, 27 de diciembre, 2006, pp. 36-68.

⁷⁴ El proyecto de resolución aprobado por el Parlamento está disponible en, *A/409/2005*, 15 de diciembre, 2005, pp. 5-120.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 122-139.

⁷⁶ Esta Justificación aparecía al final de cada artículo que hacía referencia al principio del país de origen (artículos 16 a 19, ambos incluidos de la Propuesta inicial de la Comisión), *Ibid.*, pp. 270, 272, 273 y 275.

El Parlamento Europeo también ha paralizado la reforma de la Directiva relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo⁷⁷. En la misma se establecía que la duración media del trabajo semanal no excedería de 48 horas, incluidas las horas extras (artículo 6). La Directiva inicial establecía un embrionario sistema opt-out que permitía una excepción al artículo 6 (art. 22). La Comisión Europea, con un gusto por la paradoja que también se observa en el concepto flexiguridad⁷⁸, planteó una propuesta de modificación de dicha Directiva que simplemente roza el surrealismo.

Esta Directiva, conviene recordarlo, tiene como objetivo establecer las disposiciones mínimas de seguridad y salud en materias como el tiempo de trabajo, y la Comisión decidió presentar una propuesta de modificación en septiembre de 2004 con el desarrollo de dicho artículo del opt-out como uno de los elementos claves de la reforma. De esta forma se permitía superar las 48 horas máximas a la semana y, entre otros aspectos, establecía que “ningún trabajador pueda trabajar más de 65 horas en el transcurso de un período de 7 días, a menos que el convenio colectivo o el acuerdo entre interlocutores sociales diga lo contrario”⁷⁹.

La aplicación de este nuevo opt-out estaría condicionado a que el convenio colectivo estableciera la posibilidad de trabajar más de 48 horas o, y aquí reside una novedad interesante, que fuera posible un acuerdo entre empresario y trabajador “cuando no haya un convenio colectivo vigente ni exista en la empresa o el establecimiento una representación del personal facultada para celebrar un convenio colectivo o un acuerdo entre interlocutores sociales en este ámbito, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales”⁸⁰. El Parlamento Europeo, todavía ajeno a la tormenta que surgiría unos años después, no recibió con agrado la propuesta de la Comisión⁸¹ y, pese a la postura muy tibia manifestada en su Opinión por la Comisión de Industria, Investigación y Energía⁸², se mostró claramente en contra del opt-out:

La cláusula de exclusión voluntaria (“opt-out”) debería suprimirse lo antes posible, dado que contradice de forma flagrante los objetivos y las disposiciones de la directiva y los principios fundamentales de la protección de la salud y la seguridad. Por otro lado, es contraria a los principios del Tratado y contradice todas las pruebas que indican que el tiempo de trabajo sin limitaciones entraña un grave riesgo para la salud y la seguridad de los trabajadores, así como para la conciliación de la vida familiar y la vida profesional⁸³.

En la actualidad, el proceso de aprobación sigue paralizado. Resulta curioso recordar que la propuesta inicial de la Comisión no tuvo, en el momento de ser presentada, un eco

⁷⁷ “Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos del tiempo de trabajo”, *DOCE L 299*, 18 de noviembre, 2003, pp. 9-19.

⁷⁸ Serrano Pascual, Amparo: *Op. cit.*, pp. 56-60.

⁷⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo*, COM (2004) final, Bruselas, 22 de septiembre, 2004, p. 12

⁸⁰ *Ibid.*, p. 11.

⁸¹ *A6/105/2005*, 25 de abril, 2005, pp. 5-20.

⁸² *Ibid.*, pp. 21-27.

⁸³ *Ibid.*, p. 8.

significativo en los medios de comunicación. La situación cambió casi cuatro años después, tras una sesión del Consejo de junio de 2008 y en un momento clave para la Unión Europea; a tan sólo unos días de la celebración del (primer) referéndum en Irlanda sobre el Tratado de Lisboa. Evidentemente, titulares del tipo “Europa abre la puerta a una jornada laboral de 65 horas” contribuyeron a la derrota en el referéndum.

En definitiva, la eficacia del MAC no debe ser minusvalorada por el mero hecho de carecer de mecanismos para garantizar su cumplimiento. En este sentido, debemos tener en cuenta que, en primer lugar, se trata de un instrumento que permite avanzar en la cooperación en áreas sensibles en las que la posibilidad de actuación siguiendo el tradicional método comunitario es casi nula. En segundo lugar, las posibilidades de control democrático del proceso, pese a toda la retórica sobre la participación y la deliberación, son muy limitadas al estar “ante un poder no vinculante y difuso, que está ejerciendo su dominio sin ser constreñido por las normas que gobiernan la atribución de competencias, la responsabilidad democrática y su control judicial tanto a nivel estatal como supranacional”⁸⁴. Desde luego, no está tan claro que el MAC ofrezca un método más efectivo a la hora de prevenir el abuso de poder por parte de los grupos económicos más influyentes de la sociedad⁸⁵.

La flexibilidad puede ser, en no pocas ocasiones, una estrategia útil para el avance de una agenda política polémica. Por ejemplo, la Comisión ha apostado decididamente por la flexibilidad pero no ha optado por presentar una propuesta de Directiva que sabe, casi con total seguridad, que no saldrá adelante por la polémica que despierta dicho concepto. Por ello, de momento ha huido del *hard-law* en este tema y pretende alcanzar un consenso sobre una serie de principios comunes relativos a la flexibilidad y establecer una serie de itinerarios que facilitarían su progresiva aceptación por parte de los Estados miembros. En este sentido, y según la Comisión, dichos itinerarios también deberían servir “como un instrumento de aprendizaje mutuo y de referencia en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada”⁸⁶. En este caso, la Comisión Europea también ha optado por el *soft-law*.

7. Los riesgos de la hegemonía de la lógica del mercado: de la dimensión educativa de Lisboa al proceso de Bolonia

El predominio de la lógica de mercado en algunas políticas resulta particularmente pernicioso. En este apartado queremos referirnos de manera más concreta a la educación, elemento clave de la Estrategia de Lisboa y uno de los ámbitos en los que dicha hegemonía resulta más negativa. En este punto haremos referencia al proceso de Bolonia, formalmente fuera del marco comunitario, pero que no puede explicarse sin el impulso y el decidido apoyo de la Unión Europea; fundamentalmente de la Comisión.

⁸⁴ De Miguel Bárcena, Josu: *Op. cit.*, p. 32.

⁸⁵ Büchs, Milena: “How Legitimate is the Open Method of Co-ordination?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 4, 2008, September, p. 779.

⁸⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: *Hacia los principios comunes de la flexibilidad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y seguridad*, Bruselas, COM (2007) 359 final, 27 de junio, 2007, p.12.

La Estrategia de Lisboa da gran importancia a la enseñanza y ha desarrollado un programa de actuación (“Educación y formación 2010”) utilizando el MAC⁸⁷, y una serie de recomendaciones entre las cuales destacaría la que conllevó la creación de un Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente⁸⁸. La conexión de este proceso con el iniciado por la Declaración de Bolonia no es habitualmente destacada. El vínculo llegó hasta el punto que, en los primeros años de aplicación de la Estrategia de Lisboa, las reformas en el ámbito de la enseñanza superior se dejaban a Bolonia⁸⁹. Posteriormente, desarrolló una agenda propia, aunque plenamente compatible, con el objetivo de crear un espacio europeo en el ámbito de la enseñanza superior⁹⁰ y con el acercamiento de la universidad al mundo empresarial⁹¹.

La Estrategia de Lisboa, tras los cambios producidos tras el proceso intermedio de evaluación, ha seguido considerando a la educación como un factor clave. El Programa Comunitario de Lisboa (2008-2010) estableció cuatro prioridades -i) invertir en la gente y modernizar los mercados laborales, ii) liberar el potencial empresarial, especialmente de las PYME, iii) invertir en conocimiento e innovación; y iv) energía y cambio climático- y diez objetivos clave. En concreto, el sexto objetivo (incluido dentro de la tercera área prioritaria) tiene la ambiciosa finalidad de hacer realidad “la ‘quinta libertad’, la libre circulación del conocimiento” y la creación de “un verdadero Espacio Europeo de la Investigación”⁹². Lástima que el grado de implicación de las instituciones comunitarias, fundamentalmente por el TJCE, no sea el mismo que en las cuatro libertades fundamentales reconocidas en los Tratados.

La conexión de la Estrategia de Lisboa con el proceso de Bolonia exige que abordemos el análisis de este último. La Declaración de Bolonia se aprobó el 19 de junio de 1999 y pretende la creación de un espacio europeo en el ámbito de la enseñanza superior para el 2010. En un principio, 30 países se comprometieron en la consecución de un fin tan ambicioso

⁸⁷ Para una visión de las distintas prioridades, actuaciones y desarrollos de la agenda educativa de Lisboa, ver Comisión de las Comunidades Europeas: *Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa*, Bruselas, COM (2002) 779 final, 10 de enero, 2003; Comisión de las Comunidades Europeas: “*Educación y formación 2010*” - *Urge las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa (Proyecto de informe intermedio conjunto sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa)*, Bruselas, COM (2003) 685 final, 11 de noviembre, 2003; Comisión de las Comunidades Europeas: *Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación*, Bruselas, COM (2006) 33 final, 13 de febrero, 2006; Comisión de las Comunidades Europeas: *Un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación*, Bruselas, COM (2007) 161, 21 de febrero, 2007.

⁸⁸ “Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente”, *DOCE C III*, 6 de mayo, 2008, pp. 1-7.

⁸⁹ Gornitzka, Ase: *The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy?*, Working Paper, ARENA, No. 16. 2006, pp. 26-27.

⁹⁰ Comisión de las Comunidades Europeas: *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa*, Bruselas, COM (2005) 152 final, 20 de abril, 2005.

⁹¹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Una nueva asociación para la modernización de las universidades: el Foro de la UE para el diálogo entre las universidades y las empresas*, Bruselas, COM (2009) 158 final, 2 de abril, 2009.

⁹² Comisión de las Comunidades Europeas: *Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010*, Bruselas, COM (2008) 881 final, 16 de diciembre, 2008.

como, en principio, deseable. Hoy ya son 46⁹³, incluido el Vaticano, con la Comisión Europea como miembro adicional. Ya casi en el (teórico) final del proceso, los participantes siguen embarcados en un frenético carrusel de reformas de sus sistemas de enseñanza superior con vistas a cumplir los términos de dicha Declaración y, en la actualidad, Bolonia se ha convertido en un tema de agrio debate en nuestras universidades. Compartiendo la perspectiva de que dicho proceso está contribuyendo a la subordinación de la universidad europea frente a las necesidades del mundo empresarial⁹⁴, centraré mi crítica en dos aspectos a mi juicio fundamentales.

El primer elemento clave es que el proceso de Bolonia plantea una ***feroz competencia entre las universidades europeas sin ningún tipo de mecanismo corrector***. La creciente importancia de un mercado educativo global que, entre otros aspectos, impulsa que la atracción de estudiantes, profesores e investigadores se convierta en un objetivo estratégico.

Las Comunidades Europeas, como vimos en el apartado tercero, no hubieran podido aprobar el AUE y el Tratado de Maastricht sin plantear como contrapartida la reforma de los Fondos Estructurales y la creación del Fondo de Cohesión. Ni siquiera en una época de mayor hegemonía neoliberal, la Estrategia de Lisboa se libró de tener que buscar cierto compromiso con sectores socialdemócratas (aunque fueran principalmente los ubicados en la llamada Tercera Vía). Sin embargo, en el caso de Bolonia -un proceso fuertemente influido por la experiencia histórica de la UE y en el que participan todos los Estados miembros de la Unión y la misma Comisión Europea⁹⁵- resulta paradójico constatar que se aboga por una mayor competencia sin establecer ningún tipo de mecanismo corrector. Así, en un proyecto clave como era la creación del Mercado Único y que no tenía una dimensión educativa explícita, la Comisión Europea mostraba preocupaciones que ahora brillan por su ausencia:

Por otro lado, debe prestarse especial atención a los flujos crecientes de movilidad, con el fin de garantizar su desarrollo armonioso en toda la Comunidad en su conjunto y evitar una situación en la que la existencia de grandes desequilibrios en los flujos de estudiantes, desde el punto de vista de la “exportación/importación”, se convierta en una carga excesiva para determinados Estados miembros. Deberá considerarse en su momento la conveniencia de

⁹³ Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbayán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, la Santa Sede, Hungría, Islandia, Irlanda, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldova, Montenegro, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Federación Rusa, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Ucrania y Reino Unido.

⁹⁴ Entre la ya relativamente abundante literatura crítica (aunque de calidad muy desigual) sobre Bolonia, destacaría dos trabajos muy diferentes pero a la vez tremendamente interesantes: Carreras, Judith; Sevilla, Carlos y Urbán, Miguel: *Euro-universidad. Mito y realidad del proceso de Bolonia*, Barcelona, Icaria, 2006, y Tomusk, Voldemar: “Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalization of the European higher education system”, *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 75-95.

⁹⁵ European Commission: *The EU contribution to the Bologna Process*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

realizar ajustes compensatorios de algún tipo cuando se produzcan situaciones de este tipo, así como esfuerzos para fomentar el desarrollo de la enseñanza superior y la formación avanzada en las regiones más débiles⁹⁶.

Los mismos programas de la UE en materia de educación y formación jugaron un papel importante, aunque insuficiente ante la magnitud del problema y los escasos medios de que disponían, en favor de la existencia de una movilidad estudiantil transnacional más equilibrada en Europa⁹⁷. La movilidad sin mecanismos correctores favorece a algunas universidades y países, y perjudica notablemente a otros muchos. Si dentro del programa Erasmus no se hubiera apostado por cierto equilibrio en la movilidad estudiantil, ¿quién iría “de Erasmus” a Grecia? En la actualidad, da la sensación de que la única forma en que las universidades griegas, y otras de países con idiomas “menos competitivos”, puedan atraer alumnos en un mercado educativo europeo sin ningún tipo de mecanismo corrector es apostando por impartir cada vez más docencia en inglés. Desde este punto de vista, el proceso de Bolonia tiene efectos perniciosos en lo que respecta al pluralismo lingüístico y contrasta, también en esta materia, con la tradición de un proceso de integración más respetuoso -aunque sólo sea con los idiomas oficiales a nivel estatal- con la protección de la diversidad lingüística de Europa. En este sentido, si no se establecen mecanismos correctores, los idiomas con menos hablantes perderán presencia en el ámbito universitario frente a los que tienen más hablantes, fundamentalmente el inglés⁹⁸.

En Bolonia estos mecanismos correctores brillan por su ausencia. Las crecientes críticas favorecieron el desarrollo de una raquílica dimensión social que no resuelve cuestiones de fondo. Por ejemplo, no se ha planteado la creación de algo parecido a los Fondos Estructurales y de Cohesión para intentar resolver los desequilibrios territoriales que originará Bolonia. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pese a no plantear ninguna cooperación en materia educativa, ha tenido un gran impacto en este ámbito. Las consecuencias negativas del TLCAN, estableciendo una lógica de competencia pura y dura también en el ámbito universitario, hizo que surgieran voces, con una mirada al proceso de integración europea, que pedían la creación de mecanismos de corrección de desequilibrios⁹⁹. Paradójicamente, los 46 países integrantes de Bolonia (entre ellos todos los actuales miembros de la UE y la Comisión como miembro permanente) han optado por olvidar su propia experiencia histórica y han establecido un esquema de cooperación basado en una lógica de competencia pura y dura al estilo del TLCAN.

⁹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: *Memorandum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea*, Bruselas, COM (91) 349 final, 5 de noviembre, 1991, p. 37.

⁹⁷ Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 24, 2001, pp. 142-143.

⁹⁸ La actual página web del proceso de Bolonia (así como las anteriores) nos ofrece un buen ejemplo de ello. Una rápida mirada nos permitirá comprobar que, en la misma, el pluralismo lingüístico brilla por su ausencia: <<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/index.htm>>

⁹⁹ En esta línea, cabe destacar lo afirmado por Axel Didriksson: “However, such discrepancies and asymmetries as currently exist have not been seriously considered in the further discussion of NAFTA. Such consideration is necessary to recognize Mexico’s status as a disadvantaged country and to set up compensatory funds for reforms and programmes to avoid a negative impact on academia”, Didriksson, Axel: “The academic common market in North America: the Mexican perspective”, *Higher Education Policy*, Vol. 9, No. 3, september, 1996, pp. 198-199.

El proceso de Bolonia establece una lógica de sumisión al mercado y de competencia extrema entre las Universidades. Como suele ocurrir en estos casos, algunos centros de enseñanza superior se beneficiarán enormemente y otros empeorarán considerablemente su situación. Al ser un proceso flexible, los países que quieran, fundamentalmente aquellos que no se limitan a realizar discursos sobre la sociedad del conocimiento y apoyan sus palabras con un fuerte gasto público en educación, establecerán mecanismos correctores *a nivel estatal* para minimizar el impacto negativo de la reforma en sus universidades. Los países que no lo hagan, verán que sus universidades no competitivas entrarán en un proceso de declive de graves consecuencias. Teniendo en cuenta la importancia que muchas universidades tienen como motores del desarrollo regional, Bolonia terminará contribuyendo a incrementar los desequilibrios territoriales.

El segundo gran elemento de Bolonia es impulsar un proceso de *reducción de las políticas educativas públicas a meras políticas de recursos humanos*. Las políticas en materia de enseñanza tienen una enorme incidencia no sólo en lo económico, sino también en lo político, social y cultural. Así, la educación nos afecta al menos en una triple dimensión: como ciudadanos (esto es, en cuanto miembros de una comunidad política), como personas (los valores que se nos inculcan) y en nuestro rol de actores en el mundo de la economía (esto es, la manera en que el sistema educativo nos prepara para responder a los desafíos del mundo de la economía). Mi interés en la educación, además del lógico derivado de mi profesión docente, responde a una honda preocupación ante una serie de reformas cada vez más orientadas a someter la educación a la lógica del mercado. Las continuas apelaciones a la calidad resultan al menos llamativas, cuando en muchos países se observa un claro empobrecimiento en la educación de las futuras generaciones¹⁰⁰.

La reforma de Bolonia se presenta habitualmente bajo la coartada de una “revolución pedagógica” que nos trae una “nueva metodología centrada en el alumno”. Una mirada a las últimas reformas estatales realizadas al amparo de Bolonia nos dice que esa revolución en la práctica se ha traducido en un constante aumento de la carga de trabajo del estudiante. Por ello, en la actualidad resulta más difícil que un estudiante pueda compaginar sus estudios (y así pagárselos) con un trabajo a tiempo parcial y este hecho puede dificultar el acceso a la universidad de los jóvenes con menores posibilidades económicas. Al igual que ocurría con los desequilibrios territoriales, los Estados con una sensibilidad social más avanzada desarrollarán políticas (fundamentalmente, aunque no exclusivamente, en el terreno de las becas) para responder a este problema. Los países más pobres o con menor conciencia social podrán constatar cómo un porcentaje creciente de jóvenes con menos recursos se alejan de la universidad. El aumento de la carga contribuirá a la formación de estudiantes cada vez más adecuados a las necesidades del mercado: con competencias útiles, flexibles, no alérgicos a la movilidad, acostumbrados (gracias a una serie de reformas universitarias que aumentan la carga de trabajo del alumno) a una jornada laboral larga, etc.

¹⁰⁰ Blanca Muñoz señala muy atinadamente que nos encontramos ante un auténtico proceso de “deseducación”. Muñoz, Blanca: *La cultura global. Medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*, Madrid, Pearson, 2005, pp. 57-76.

Bolonia establece una lógica de sumisión al mercado y de competencia extrema de las Universidades. Algunos centros de enseñanza superior se beneficiarán enormemente de dicha competencia, otros empeorarán notablemente su situación. Al ser un proceso flexible, los países que quieran (y puedan), establecerán mecanismos correctores para minimizar el impacto negativo de la reforma. Los países que no lo hagan, verán que no pocas de sus universidades sufrirán por una competencia sin ningún tipo de mecanismo corrector y entrarán en un proceso de declive de graves consecuencias económicas, sociales y culturales.

Las reformas educativas buscan la creación de ciudadanos plenamente funcionales a las necesidades del mercado (con amplios conocimientos tecnológicos, aprendizaje de inglés, etc.), que tengan iniciativa propia para responder adecuadamente a los desafíos del mundo del trabajo sin desarrollar las potencialidades de una ciudadanía activa y crítica. El impacto negativo de dichas políticas educativas en lo que respecta a la calidad de la democracia son plenamente visibles en la actualidad pero se plasmarán con mayor crudeza en un futuro no muy lejano. La generalización de valores consumistas y de competencia, plenamente funcionales en el ámbito económico, resultan tremendamente negativos desde un punto de vista político, social y cultural. Las consecuencias del predominio de los valores del “homo economicus” no se reducen al mundo de la economía y terminan comprometiendo la calidad de la democracia.

En definitiva, la Estrategia de Lisboa y el proceso de Bolonia, tal y como señalábamos en el apartado quinto, tienen muchos elementos en común. Un fecha redonda como final (en este caso el 2010), un objetivo general en principio poco discutible (crear un espacio universitario europeo), medios flexibles (no se sabe muy bien quién lo impulsa, el documento clave es una oscura Declaración de Ministros firmada hace una década a la que se le da una fuerza increíble hasta el punto que parece inútil toda oposición al proceso), una retórica participativa unida a una práctica profundamente tecnocrática (la urgente y evidente necesidad de reforma de la universidad europea se convierte en la que parece la única reforma razonable, en la que los “gestores” del mundo educativo han jugado un papel clave), y un gran objetivo real: impulsar una agenda (con ritmos y esquemas variables, flexibles y adaptados a la singularidad y circunstancias de cada país) de transformación de la política en el ámbito de la universidad en clave de mercado. Como sucede con la Estrategia de Lisboa, *adaptación* es la palabra clave y el objetivo no se circunscribe a un horizonte temporal concreto (el 2010), sino que se pretende entrar en una espiral de *eterna reforma*. La voluntad de continuidad de Bolonia la encontramos plasmada con meridiana claridad en el Comunicado aprobado por los Ministros responsables de enseñanza superior en la Conferencia Ministerial de Lovaina/Lovaina-La-Nueva, celebrada el 28 y 29 de abril de 2009, titulado “El proceso de Bolonia 2020: el espacio europeo de enseñanza superior en la nueva década”¹⁰¹.

¹⁰¹ Las Conferencias Ministeriales se celebraban cada dos años -Praga (2001), Berlín (2003), Bergen (2005) y Londres (2007)- y la página web oficial del Proceso ha ido cambiando con cada Conferencia Ministerial. Actualmente, la web oficial del proceso y donde se puede conseguir en inglés el texto del Comunicado final de los Ministros de la Conferencia Ministerial de Lovaina/Lovaina-La-Nueva es:

<<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/index.htm>>

8. La incidencia de la doble crisis: la vuelta del proceso de integración a los cuarteles de invierno

Europa vive actualmente dos procesos de crisis más estrechamente relacionados de lo que parece. La primera se refiere al fracaso de la doble respuesta planteada a la crisis del modelo tecnocrático. La apuesta de más mercado y una participación limitada de la ciudadanía para responder a los desafíos a los que se enfrenta el proceso de construcción europea ha fracasado aunque no ha sido del todo abandonada; sobre todo en lo referente a la postura pro mercado de la UE. En lo que respecta a la segunda apuesta, el Tratado de Lisboa marca una vuelta a los orígenes y no parece probable que el proceso de integración europea realice a corto y medio plazo experimentos (pseudo)participativos como la Convención Europea para aprobar un nuevo Tratado, lleve el apellido Constitucional o no.

El fracaso del Tratado Constitucional, al que no es ajeno la decidida apuesta de la Comisión Europea por un proyecto básicamente neoliberal, nos remite a un escenario en el que las expectativas de participación abiertas por la Convención Europea como medio de superar el modelo CIG se han abandonado y se ha optado por una vuelta a los cuarteles de invierno, por una apuesta a favor del viejo método: construir Europa de espaldas a la ciudadanía. Ciertamente ya no será lo mismo. Un sector cada vez más importante de la ciudadanía europea conoce la historia del proceso de integración y en la actualidad sería imposible que un proceso, como por ejemplo el de la constitucionalización de los Tratados, pasase desapercibido y fuera aceptado por la ciudadanía europea. El Tratado de Lisboa ha rescatado muchos elementos del Tratado Constitucional¹⁰², incluso alguno con notable potencial como el mecanismo de la iniciativa ciudadana¹⁰³, pero el experimento que supuso la Convención no parece tener futuro a corto y medio plazo.

La influencia del proyecto constitucional neoliberal en la UE, aunque sigue notablemente fuerte, se ha visto reducida en parte en los últimos años. En efecto, la actual crisis económica no ha ayudado a reforzar la popularidad de las recetas basadas en el mercado. Sin embargo, la jurisprudencia reciente del TJCE nos muestra todavía la solidez del proyecto constitucional neoliberal en el seno de la Unión. Así, el Tribunal de Justicia ha iniciado una época de activismo judicial en la “que entra a valorar decisiones de las autoridades nacionales basadas en derechos humanos reconocidos por las Constituciones de los Estados miembros”¹⁰⁴.

El TJCE ha mostrado, en su jurisprudencia reciente, una peligrosa tendencia a primar la relevancia de las cuatro libertades fundamentales reconocidas en los Tratados frente a los derechos de los trabajadores y ha abierto una vía que puede minar la importancia de instrumentos clave como la negociación colectiva. El gusto de la Comisión y no pocos gobiernos de los Estados miembros

¹⁰² Aldecoa, Francisco y Guinea, Mercedes: *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

¹⁰³ La disposición incluida en el párrafo cuarto del artículo 47 del Tratado Constitucional ha pasado prácticamente con la misma redacción al Tratado de Lisboa (ver el párrafo cuarto del art. 11 del Tratado de la Unión Europea). El artículo 24 del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea nos remite a la aprobación, por parte del Parlamento y del Consejo, de futuros reglamentos que regularán la iniciativa ciudadana.

¹⁰⁴ De Miguel Bárcena, Josu: “Los derechos sociales en la Unión Europea: comentarios a la última jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, VV.AA.: *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, A Coruña, Universidade da Coruña, 2008, p. 1024.

por el *soft-law*, más adecuado para avanzar en la implementación de agendas políticas controvertidas en áreas tan sensibles como la política social, unida a una jurisprudencia más atenta a realzar la supremacía de las cuatro libertades económicas (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales), nos dibuja un panorama muy poco alentador¹⁰⁵. En concreto, haré una breve referencia a tres sentencias que nos muestran a una institución clave en el funcionamiento de la Unión plenamente comprometida en el refuerzo de una agenda política muy orientada al mercado¹⁰⁶.

La primera sentencia se refiere a la denuncia de Viking Line¹⁰⁷, una compañía marítima finlandesa que es la propietaria del ferry Rosella que opera entre Helsinki y Tallin, contra un sindicato de marinos finlandeses y la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (a la que pertenece el sindicato finlandés y que tiene sede en Londres) por las medidas de acción colectiva iniciadas para evitar que la citada empresa cambiara su lugar de establecimiento a Estonia para aprovechar que los sueldos son más bajos y celebrar un convenio colectivo con un sindicato estonio. El sindicato de marineros finlandeses, con el apoyo de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte) intentó evitarlo y amenazó con llevar a cabo huelgas y boicots si la empresa trasladaba su sede a Estonia sin mantener los niveles salariales de Finlandia. El primer intento de octubre de 2003 fue abandonado por Viking Line que, ante la previsión de que una nueva tentativa tendría la misma respuesta por parte del sindicato finlandés y la Federación Internacional de Trabajadores del Mar, inició un procedimiento en el Reino Unido y no en Finlandia, contra ambos sindicatos para que no interfirieran en el derecho de la empresa a la libre circulación en lo que se refiere al Rosella. Las profundas implicaciones políticas del caso no eran un secreto para nadie.

El TJCE en su sentencia da una de cal y otra de arena. En su apartado 44 reconoce que el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluido el derecho a la huelga, debe ser reconocido “como derecho fundamental que forma parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia”. Sin embargo, a continuación recuerda que estos derechos están sometidos a ciertas restricciones. Así, el TJCE da la razón a la empresa y abre una vía potencialmente muy peligrosa que puede contribuir a limitar aún más el derecho a la huelga y minar la celebración de convenios colectivos como un instrumento clave en la defensa de los derechos de los trabajadores.

La segunda sentencia se ocupa de la reclamación una sociedad letona, Laval un Partneri¹⁰⁸, que desplazó a 35 trabajadores desde Letonia para realizar obras en Suecia que fueron ejecutadas por una sociedad filial, denominada Baltic Bygg. El contrato entre la administración local y la empresa preveía que los convenios colectivos suecos y acuerdos de adhesión serían aplicables en la obra, pero según Laval, las partes acordaron que no se ejercitaría dicha cláusula. La empresa retribuía a sus trabajadores en base a un convenio colectivo en el país de origen en lugar del convenio colectivo sueco, por lo que se promovieron medidas de conflicto colectivo contra Laval.

¹⁰⁵ En este sentido, ver Joerges, Christian & Roedel, Florian: “Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgements of the ECJ in Viking and Laval”, *European Law Journal*, Vol. 15, No. 1, January, 2009, pp. 1-19.

¹⁰⁶ Para obtener el texto de las sentencias y las conclusiones del abogado general, ver:

<http://curia.europa.eu/jcms/jcms/_6/>

¹⁰⁷ Asunto C-438/05, con sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2007.

¹⁰⁸ Asunto C-341/05, con sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 1997.

La sentencia dio la razón a la empresa y dificulta que se puedan utilizar medidas de conflicto colectivo para presionar a una compañía para que acepte que sus trabajadores desplazados disfruten de las condiciones del convenio colectivo del país donde ejercen su labor¹⁰⁹. Asimismo señala que, en este caso, los artículos 49 y 50 del TCE se oponen a que en un Estado miembro “la prohibición impuesta a las organizaciones sindicales de adoptar medidas de conflicto colectivo con el fin de derogar o modificar un convenio colectivo celebrado por terceros esté supeditada a que las medidas tengan relación con las condiciones de trabajo y de empleo a las que se aplique directamente la legislación nacional”¹¹⁰.

La sentencia Ruffert confirma esta jurisprudencia favorable a primar la libre prestación de servicios sobre los derechos de los trabajadores¹¹¹. En el citado litigio el Lander alemán de Baja Sajonia adjudicó a una empresa alemana un contrato de obras públicas que incluía el compromiso de pagar a los empleados de la obra el salario vigente en el lugar de ejecución con arreglo al convenio colectivo “Edificios y obras públicas”. Dicha empresa subcontrató a una empresa polaca que utilizó mano de obra que cobraba un 46,57% del salario mínimo fijado. Ante esta situación, el gobierno de Baja Sajonia retira el contrato e inicia un proceso penal. El TJCE tuvo que pronunciarse sobre temas sensibles que tenían que ver con un contrato público, el reparto de competencias entre el Gobierno Federal y los Lander¹¹², y la compatibilidad de medidas legales dirigidas a proteger a los trabajadores con la libre prestación de servicios. En este caso, la sentencia del Tribunal se opuso a que una medida de carácter legal adoptada por una autoridad de un Estado miembro -en este caso un Lander- pueda exigir que sólo las empresas que se comprometan a pagar, como mínimo, la retribución prevista en el convenio colectivo aplicable en el lugar de ejecución puedan aspirar a conseguir contratos públicos¹¹³.

La profunda crisis financiera ha añadido elementos nuevos a la crisis del proceso de integración europea. Así, la jurisprudencia del TJCE en la práctica muestra, pese a reiterar la importancia de derechos fundamentales como el derecho a la huelga y la legitimidad de la lucha contra el dumping social, un mayor compromiso de dicha institución en la defensa de las cuatro libertades reconocidas en el TCE (mercancías, personas, servicios, y capitales). En el contexto actual, muy poco propicio para la defensa de las recetas de mercado, parece poco probable que, a corto y medio plazo, el Tribunal profundice (y avance) en la línea marcada por estas sentencias, pero no por ello cabe ignorar un hecho tan preocupante como que una institución clave de la Unión se muestre más sensible hacia argumentos que tienen que ver con la lógica del mercado. La crisis económica también ha afectado a la Estrategia de Lisboa y no es descartable un reciclaje moderado, cercano a la Agenda de Lisboa inicial¹¹⁴.

Una respuesta moderada, timorata y de perfil bajo es lo más previsible. La crisis económica global ofrecía a la UE una buena oportunidad para reflexionar sobre la marcha del proceso

¹⁰⁹ Ver los párrafos 106 a 111 de la sentencia.

¹¹⁰ Párrafo 120 de la sentencia.

¹¹¹ Asunto C-346/06, con sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de abril de 2008.

¹¹² Sobre esta cuestión, ver De Miguel Bárcena, Josu: “Los derechos sociales en la Unión Europea...”, *Op. cit.*, p. 1029.

¹¹³ Párrafo 43 de la Sentencia.

¹¹⁴ Boulin, Jean-Yves; Dufour, Christian et Pochet, Philippe: “En guise de conclusion”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, p. 144.

de integración, analizar en profundidad las causas de la crisis y afrontar un papel verdaderamente protagonista a la hora de democratizar las organizaciones internacionales globales. Su apuesta por un nuevo G20, con mayor impacto mediático por la presencia de Jefes de Estado y de Gobierno¹¹⁵, como foro principal de debate nos muestra la falta de ambición de los actuales dirigentes europeos. La Declaración aprobada en la Cumbre de Washington de noviembre de 2008, primera actuación de este nuevo G20, nos muestra claramente que no estamos ante una ruptura con el pasado¹¹⁶. En efecto, en todo el texto de la Declaración, y en particular su apartado denominado “Compromiso con una economía global abierta” (párrafos 12 a 16), se observa una apuesta por una reforma parcial, cuyos límites se definen con particular claridad:

Admitimos que estas reformas sólo tendrán éxito si se basan en un compromiso con los principios del libre mercado, incluyendo el imperio de la ley, respeto a la propiedad privada, inversión y comercio libre, mercados competitivos y eficientes, y sistemas financieros regulados efectivamente. Estos principios son esenciales para el crecimiento económico y la prosperidad y han hecho que millones de personas abandonen la pobreza y han contribuido significativamente al aumento de la calidad de vida en el mundo. Reconociendo la necesidad de aumentar la regulación del sector financiero, debemos evitar la sobre-regulación que podría dañar el crecimiento económico y exacerbar la contracción de los flujos de capital, incluyendo a los países en desarrollo¹¹⁷.

La UE tuvo su oportunidad de apostar decididamente por dotar de mayor visibilidad y relevancia a un debate más amplio, inclusivo e interesante. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, presidida entonces por Miguel d’Escotto organizó una Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial que se celebró en su Sede del 24 al 26 de junio de 2009. La Unión Europea prefirió la seguridad de un foro como el G20 en vez de jugar un órdago a la grande y asumir un papel verdaderamente protagonista a la hora de transformar a mejor la sociedad internacional. La audacia no es, desde luego, una de las grandes virtudes de los actuales líderes europeos¹¹⁸.

¹¹⁵ El G20 fue creado en 1999, como respuesta a la crisis asiática de finales de los noventa, y es básicamente un foro de cooperación en el que participan países industrializados (los miembros del G7 más Rusia) y una serie de países en vías de desarrollo de todas las regiones del mundo. En el contexto de la actual crisis, su papel se ha revalorizado y ha ganado visibilidad ante la opinión pública por la participación en sus cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno.

¹¹⁶ Uncetabarrenechea, Javier: “La labor del G20 y el incierto futuro de las principales organizaciones internacionales globales”. Comunicación presentada en las XXIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) celebradas en Logroño, 10 a 12 de septiembre, 2009.

¹¹⁷ Párrafo 13 de la Declaración.

¹¹⁸ En este punto, resulta recomendable comparar los debates planteados en las Declaraciones y documentos del G20, disponibles en su página web <<http://www.g20.org/>>, con los de la citada Conferencia; principalmente su resolución final o el documento elaborado por un grupo de especialistas presidido por Stiglitz, (Stiglitz, Joseph E. et al.: *Report of the Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, September 21, 2009). Todos estos documentos relacionados con la Conferencia pueden obtenerse en: <<http://www.un.org/es/ga/econcrisissummit/background.shtml>>

9. Conclusión: recuperar la audacia o la necesidad de abordar un verdadero proceso constituyente

La integración europea vive momentos de incertidumbre. Su doble receta para responder a la crisis abierta tras la ratificación del Tratado de Maastricht, más mercado y un aumento (limitado) en la participación, ha fracasado; principalmente en lo referente al segundo elemento. La Estrategia de Lisboa, como proyecto fuertemente influido por una lógica neoliberal, no vive sus mejores momentos en el contexto de la actual crisis económica. A corto y medio plazo los proyectos más controvertidos se abandonarán o como mucho seguirán la vía del *soft-law*, muy probablemente con esquemas no tan notorios como la Estrategia de Lisboa, esperando tiempos mejores. Con todo, instituciones clave de la Unión como la Comisión y el TJCE apuestan con claridad por la lógica del mercado como elemento central del proceso de integración.

El desprestigio de las recetas de mercado encuentra una excepción paradójica en el ámbito educativo y se vislumbra una continuidad con la aparición de otra fecha mítica: el 2020. El proceso de Bolonia ha desarrollado una estrategia post-Bolonia y el Consejo Europeo ha apostado por una ampliación de la vertiente educativa de Lisboa, ambos con dicho año como nuevo horizonte temporal. Así, en las Conclusiones del Consejo de 12 de mayo se opta por la creación de un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) en el que se insta a trabajar juntos “con el apoyo de la Comisión y haciendo uso del método abierto de coordinación” con el objetivo de “fortalecer la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación en el ámbito de la educación hasta 2020¹¹⁹.”

El reciente resultado del referéndum irlandés y la pronta entrada en vigor del Tratado de Lisboa dibuja un panorama de cierta estabilidad. Muy probablemente las instituciones europeas entren en un período de cierta calma, no se compliquen la vida y adopten un perfil más bajo que los aleje lo más posible del escrutinio público de la ciudadanía. Sin embargo, dicha tranquilidad resulta tan aparente como ilusoria y la vuelta al viejo método tecnocrático no deja de ser un parche que no funcionará eternamente. La UE necesita apostar por la audacia, por un proceso que aborde la construcción de una verdadera democracia europea, y una respuesta política, económica y social alejada de las recetas del mercado¹²⁰. Por ello, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no es ninguna solución y se debe apostar por el inicio, más pronto que tarde, de un verdadero proceso constitucional:

... la Constitución debería promover, más allá de las fronteras nacionales, una participación más fuerte de los ciudadanos en una formación más clara de la voluntad política en Estrasburgo y Bruselas. En vez de eso, el descafeinado

¹¹⁹ *DOCE C 119*, 28 de mayo, 2009, p. 5.

¹²⁰ La apuesta por la instauración de la Renta Básica a escala europea, concebida como derecho ciudadano, sería uno de esos proyectos audaces que revitalizaría el proceso de integración. Filibi, Igor y Uncetabarrenechea, Javier: “La Renta Básica como pilar legitimador de la democracia europea”, De Castro, José Luis y Orueta, Gorka (Eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007, pp. 269-284.

Tratado reformista confirma, ahora más que nunca, el carácter elitista de un acontecer político despegado de los pueblos. El modo de llevar las negociaciones, el rechazo de referéndums incluso allí donde urge hacer algo así, la grotesca renuncia a símbolos comunitarios ya aceptados (como la bandera o el himno), y, finalmente, las regulaciones excepcionales de índole nacional y las estrategias propagandísticas deflacionarias con las que algunos gobiernos venden en casa el resultado del Tratado de Lisboa, todo eso corrobora el modo hasta ahora vigente de hacer política y hace definitivo el angustioso desacoplamiento entre el proyecto europeo y la formación de la opinión y la voluntad política de los ciudadanos¹²¹.

El recuerdo de la audacia y la inteligencia de los “Padres de Europa” que, en un momento de enorme crisis, iniciaron un proyecto político de espaldas a la ciudadanía que hizo la guerra entre los principales países europeos no sólo impensable, sino materialmente imposible, podría llevarnos a considerar un proceso de integración gobernado por élites como el escenario ideal para el futuro de la UE. Ante esta afirmación, cabe recordar que, casi siempre, los proyectos conducidos por las élites han terminado teniendo consecuencias muy negativas e incluso dramáticas. Las guerras mundiales que en el pasado siglo asolaron Europa fueron en gran medida impulsadas por unas élites que no dudaron en azuzar los odios, en muchas ocasiones desde las aulas, entre los pueblos europeos. Por todo ello, es el momento de abandonar cierto “Euro-Despotismo Ilustrado” y apostar de forma decidida por un proceso de integración que ceda el protagonismo a la ciudadanía. Ya no bastan parches pseudoparticipativos y la Unión Europea debe abordar, más pronto que tarde, un verdadero proceso constituyente.

Bibliografía

- Aldecoa, Francisco: “*Una Europa*”. *Su proyecto constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- Aldecoa, Francisco y Guinea, Mercedes: *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- Alter, Karen J.: “Who Are the ‘Masters of the Treaty’?: European Governments and the European Court of Justice”, *International Organization*, Vol. 52, No. 1, Winter, 1998, pp. 121-147.
- Amable, Bruno; Demmou, Lilas et Ledezma, Jean: “Stratégie de Lisbonne et réformes structurelles en Europe”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 25-46.
- Armstrong, Kenneth: “Governance and Constitutionalism after Lisbon”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 415-426.

¹²¹ Habermas, Jürgen: “La política de Europa en un callejón sin salida. Alegato a favor de una política de integración escalonada”, Habermas, Jürgen: *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos*, Madrid, Trotta, 2009, pp. 83-84.

- Barrios Bel, Isabel: “La interrelación y vinculación entre la Estrategia de Lisboa y la política de cohesión 2007-2013”, *Hacienda Canaria*, nº 19, 2007, pp. 231-243.
- Begg, Iain: “Is there a Convincing Rationale for the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 427-435.
- Bischoff, Gabriele & Heidenreich, Martin (2008): “The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, June, 2008, pp. 497-532.
- Borras, Susana: “The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission”, *West European Politics*, Vol. 12, No. 1, January, 2009, pp. 97-118.
- Boulin, Jean-Yves; Dufour, Christian et Pochet, Philippe: “En guise de conclusion”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 137-145.
- Boulin, Jean-Yves et Pochet, Philippe: “Introduction”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 9-21.
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter: “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, *International Organization*, Vol. 47, No. 1, Winter, 1993, pp. 41-76.
- Büchs, Milena: “How Legitimate is the Open Method of Co-ordination?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 4, 2008, September, pp. 765-786.
- Carreras, Judith; Sevilla, Carlos y Urbán, Miguel: *Euro-universidad. Mito y realidad del proceso de Bolonia*, Barcelona, Icaria, 2006.
- De Búrca, Gráinne: “The constitutional challenge of new governance in the European Union”, *European Law Review*, Vol. 28, No. 6, 2003, December, pp. 814-839.
- De la Porte, Caroline et Natali, David: “La participation dans la stratégie de Lisbonne (et au-delà). Une comparaison des MOC sur la stratégie européenne pour l’emploi et les retraites”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 65-86.
- De Miguel Bárcena, Josu: “La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 23-42.
- De Miguel Bárcena, Josu: “Los derechos sociales en la Unión Europea: comentarios a la última jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, VV.AA.: *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, A Coruña, Universidade da Coruña, 2008, pp. 1019-1033.
- Didriksson, Axel: “The academic common market in North America: the Mexican perspective”, *Higher Education Policy*, Vol. 9, No. 3, september, 1996, pp. 191-199.
- Ferrero, Mariano y Filibi López, Igor: “La contradictoria emergencia de un constitucionalismo transnacional. Las dos caras de Jano en Europa”, VV.AA.: *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao*

- los días 19 a 21 de noviembre de 2003*), Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, pp. 195-211.
- Filibi, Igor: *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*, Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007.
- Filibi, Igor y Uncetabarrenechea, Javier: “La Renta Básica como pilar legitimador de la democracia europea”, De Castro, José Luis y Orueta, Gorka (Eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007, pp. 269-284.
- Gill, Stephen: “European Governance and the New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Liberalism in Europe”, *New Political Economy*, Vol. 3, No. 1, 1998, pp. 5-26.
- Gornitzka, Ase: *The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy?*, Working Paper, ARENA, No. 16. 2006, pp. 26-27.
- Habermas, Jürgen: *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos*, Madrid, Trotta, 2009.
- Hallstein, Walter: *La Europa inacabada. Experiencia y conocimiento de Europa*, Barcelona, Plaza & Janés, 1971.
- Hooghe, Liesbet: “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 201-224.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary: “Una politeya en formación: pugnas sobre la integración europea”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 13-46.
- Joerges, Christian & Roedl, Florian: “Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgements of the ECJ in Viking and Laval”, *European Law Journal*, Vol. 15, No. 1, January, 2009, pp. 1-19.
- Kokott, Juliane & R  th, Alexandra: “The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions?”, *Common Market Law Review*, Vol. 40, No. 6, December, 2003, pp. 1315-1345.
- Marhold, Hartmut: “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, *L’Europe en formation*, n   3-4, 2002, pp. 7-14.
- Matías Clavero, Gustavo: “La Estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía”, *Información Comercial Española*, n   820, 2005, pp. 169-193.
- Morin, Edgar: *Pensar Europa*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- Montalvo Santamaría, Alicia: “La Estrategia de Lisboa: de la política económica a la economía política”, *Información Comercial Española*, n   826, 2005, pp. 505-529.

- Morado-Foadi, Sonia: “The Missing Piece of the Lisbon Jigsaw: Is the Open Method of Coordination Effective in Relation to the European Research Area?”, *European Law Journal*, Vol. 14, No. 5, September, 2008, pp. 635-654.
- Muñoz, Blanca: *La cultura global. Medios de comunicación, cultura e ideología en la sociedad globalizada*, Madrid, Pearson, 2005.
- Natali, David: “La stratégie de Lisbonne après une décennie: revue critique d’une littérature pluridisciplinaire”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 109-136.
- Pisarello, Gerardo: “El proceso constituyente europeo tras el Proyecto de la Convención: algunas notas críticas”, VV.AA.: *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España (Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005, pp. 97-110.
- Scharpf, Fritz: *Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000.
- Serrano Pascual, Amparo: “Batailles d’idées dans l’espace européen: la lutte contre le chômage et le combat pour le nommer”, *La Revue de l’IRES*, nº 60, 2009/1, pp. 47-64.
- Shaw, Jo: “Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 1, February, 2003, pp. 45-68.
- Sidjanski, Dusan: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Smismans, Stijn: “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, September, 2003, pp. 473-495.
- Smith, Mitchell P.: “La gran transformación de Europa: el mercado único y el modelo europeo de sociedad”, Llamazares, Iván y Reinares, Fernando (Eds.): *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 117-139.
- Szyszcak, Erika: “Experimental Governance: The Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 4, July, 2006, pp. 486-502.
- Tomusk, Voldemar: “Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalization of the European higher education system”, *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 14, No. 1, 2004, pp. 75-95.
- Truyol, Antonio: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999.
- Uncetabarrenechea, Javier: “La educación en el proceso de integración europea: hacia la progresiva definición de una política comunitaria”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 24, 2001, pp. 127-155.

- Uncetabarrenechea, Javier: “¿Oasis o espejismo? La travesía en el desierto de la teoría de las Relaciones Internacionales en el análisis de los procesos de integración”, *Agenda Internacional*, Año X, nº 20, 2004, pp. 173-194.
- Uncetabarrenechea, Javier: “La labor del G20 y el incierto futuro de las principales organizaciones internacionales globales”. Comunicación presentada en las XXIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) celebradas en Logroño, 10 a 12 de septiembre, 2009.
- Van Apeldoorn, Bastiaan: “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, 1998, pp. 12-53.
- Van Apeldoorn, Bastiaan: “La gobernanza socio-económica europea: el futuro del ‘neoliberalismo de compromiso’”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 35, 2006, pp. 143-173.
- Weiler, Joseph H.H.: “A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4, January, 1994, pp. 510-534.
- Wolton, Dominique: *Naissance de l’Europe démocratique. La dernière utopie*, Paris, Flammarion, 1997.
- Zeitlin, Jonathan: “The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, March, 2008, pp. 436-446.

Crisis económica y financiera. La respuesta de la UE: una evaluación de las políticas aplicadas y un análisis de las ineficiencias creadas

Carmen Domínguez Domech*

Departamento de Economía Aplicada III (Política Económica).
Universidad Complutense de Madrid

y

Juan M. Menéndez Blanco

Departamento de Economía Aplicada III (Política Económica).
Universidad Complutense de Madrid

Resumen: Después de un periodo de expansión sin precedentes en la economía europea y mundial, tras la Segunda Guerra Mundial, y más concretamente en la década de los noventa del pasado siglo y primeros años del actual, la coincidencia de una crisis financiera globalizada con un periodo de recesión en la mayoría de las economías más desarrolladas invita a revisar los fundamentos de lo que algunos autores han denominado “la crisis perfecta”, a analizar los mecanismos de transmisión de las fluctuaciones financieras sobre la economía real y a evaluar las medidas y actuaciones de política económica y financiera adoptadas por los gobiernos. Adicionalmente se consideran las ineficiencias generadas por las distintas actuaciones de los países que si bien, por un lado, están preservando de la quiebra a una parte del sistema financiero dificultan, por otro, la corrección y/o eliminación de las fluctuaciones financieras.

Palabras clave: crisis económica y financiera, evaluación de políticas públicas, ineficiencias, planes de estímulo a la economía, política monetaria y financiera.

Índice: 1. Introducción. 2. Algunas consideraciones sobre el origen, causas e implicaciones de la crisis económica y financiera: ¿Fin de un ciclo económico? 3. Solvencia, liquidez y presiones en los mercados interbancarios: intervenciones y política monetaria del Banco Central Europeo. 4. Medidas de estímulo de la economía y planes nacionales de apoyo al sistema financiero aplicados en la UE y EE.UU.: la necesidad de una acción coordinada. 5. Ineficiencias y oportunidades de arbitraje creadas por la falta de coordinación. 6. Resultados y evaluaciones preliminares de las políticas adoptadas y análisis de la coyuntura actual. 7. Comentarios y reflexiones finales.

* Responsable de Análisis Financiero en IBERDROLA.

1. Introducción

Después de un periodo de expansión sin precedentes en la economía europea y mundial, tras la Segunda Guerra Mundial, y más concretamente en la década de los noventa del pasado siglo y primeros años del actual, la coincidencia de una crisis financiera globalizada -cuya magnitud, profundidad y coste aún no puede valorarse- con un periodo de recesión en la mayoría de las economías más desarrolladas -cuyo final es aún difícil de pronosticar para muchos países- invita a revisar los fundamentos de lo que algunos autores han denominado “la crisis perfecta”, a analizar los mecanismos de transmisión de las fluctuaciones financieras sobre la economía real, a la evaluación de las medidas y actuaciones de política económica y financiera adoptadas por los gobiernos, así como a proponer otras alternativas.

Adicionalmente, no es ajeno a todo ello el debate ideológico sobre el carácter y naturaleza de esta crisis y las políticas económicas a aplicar; controversia ya clásica entre quienes defienden un diagnóstico keynesiano, y por tanto un mayor activismo e intervención pública, y quienes confían en el mercado, sin excluir políticas de regulación específicas en el ámbito económico y financiero.

Nuestro interés, desde el punto de vista investigador, se centra en dos aspectos concretos: el primero, relacionado con el impacto de la crisis financiera en la economía real que, en gran medida, se manifiesta en una importante corrección a la baja de las previsiones macroeconómicas de crecimiento y de generación de empleo elaboradas por los expertos para la zona del euro en diciembre de 2008 (BCE, 2008d); proyecciones, por otro lado, menos satisfactorias que las realizadas para fuera de la zona euro.

Tras analizar las interacciones entre los dos componentes de la “crisis perfecta”, revisar las intervenciones de la Reserva Federal de EE.UU. y del BCE -en ocasiones distintas, dado el disímil contexto fundacional y operativo en el que ambos bancos centrales aplican la política monetaria-, se exponen en el siguiente epígrafe -y se reflexiona críticamente sobre ellos- los planes de estímulo propuestos y aplicados a la economía y las medidas conducentes a favorecer la solvencia y liquidez de los mercados e instituciones financieras. A todo ello se dedican los epígrafes segundo, tercero, cuarto y sexto.

La magnitud de la crisis financiera ha exigido de los gobiernos la adopción de medidas mayoritariamente coyunturales destinadas a evitar la quiebra de las instituciones financieras y que, no obstante, generan ineficiencias de varios tipos: de origen (en función del país o área económica), de elección (dentro de cada país, son los gobiernos los que están decidiendo *qué* entidades salvar y *cuáles* dejar quebrar), normativas (derivadas, por un lado, de los distintos marcos legales entre países, incluso en la eurozona; y, por otro, las que se producirán en el futuro como consecuencia de las distintas medidas que están adoptando los gobiernos de cada país), y competitivas (el apoyo recibido por las entidades puede percibirse como un desincentivo a la eficiencia y competitividad de las entidades dado que los errores de gestión acaban siendo difuminados por las ayudas gubernamentales).

Este conjunto de ineficiencias -que se abordan en el epígrafe quinto- no ha tenido un tratamiento significativo en la literatura académica y científica por lo que se ha considerado novedoso y, desde el punto de vista de la política monetaria y financiera, estratégico su estudio, identificación y corrección. Este es el segundo aspecto que motivó esta investigación,

pues las ineficiencias consideradas son una de las causas principales de la crisis financiera y las diferentes actuaciones de los países, si bien están salvando de la quiebra a una parte del sistema financiero, dificultan la corrección y/o eliminación de las fluctuaciones financieras.

Finalmente, en el epígrafe sexto se sintetizan algunas ideas previamente expuestas y se plantean algunos temas de reflexión.

2. Algunas consideraciones sobre el origen, causas e implicaciones de la crisis económica y financiera. ¿Fin de un ciclo económico?

En la cuarta fase del paradigma tecno-económico¹ asociado a la nueva economía del conocimiento, en general, y las TIC, en particular y tras un periodo de crecimiento de la economía europea y mundial sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial, a partir el verano del 2007 comienza a gestarse una crisis económica y financiera, también sin precedentes², que ha renovado a nivel académico el interés por el fenómeno de las burbujas y nos ha recordado que los ciclos -aún con distintas manifestaciones, duración y amplitud que en el pasado- siguen existiendo en un contexto en el que la economía europea parecía haber encontrado en los esquemas de política monetaria y fiscal aplicados³ una senda de crecimiento estable de las variables macroeconómicas.

Esta crisis no se corresponde, sin embargo, con las burbujas asociadas a las revoluciones tecnológicas -la burbuja financiera asociada a algunas empresas del sector tecnológico y, más en concreto, a las *punto com* ya sucedió en el 2001-, sino que tiene orígenes, causas y fundamentos distintos: una política de bajos tipos de interés en la economía norteamericana, durante un periodo sostenido de tiempo, provoca una expansión del volumen de crédito para mantener los márgenes de la banca, primero a un perfil de cliente de mayor riesgo y, posteriormente, a través de la titulización y el apalancamiento -y en un entorno de globalización- se produce la transferencia de ese riesgo a nivel mundial.

La expansión inicial del crédito se basó en unos activos, fundamentalmente de origen inmobiliario, cuyo precio en los dos últimos años está experimentando una corrección a la baja de forma que, como punto de partida, tenemos una primera línea de créditos basados en activos en deflación y, posteriormente, a través de la titulización y globalización se ha creado más liquidez basada en dinero sin soporte real. A lo largo del 2008 y 2009 las instituciones financieras se han resentido gravemente, han estallado los riesgos y los Estados se disponen a asumirlos para intentar evitar la quiebra del sistema financiero internacional. Como se ex-

¹ Siguiendo a Carlota Pérez (2001), en cada revolución tecnológica se distinguen 5 fases: 1ª) Irrupción tecnológica; 2ª) Auge financiero; 3ª) Punto de inflexión, reflexión, y de reconsideración del proceso; 4ª) Edad de oro; y 5ª) Etapa de madurez. Considerando esta clasificación y este orden, tras la crisis financiera asociada a las empresas *punto com* -fecha en el 2001- comenzaría una segunda etapa de crecimiento y expansión económica.

² La mayoría de las economías avanzadas están en recesión, escenario desconocido desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

³ En concreto nos estamos refiriendo al diseño de política monetaria que surge de la introducción del euro como moneda única en un conjunto de países y la independencia del BCE en el logro de su objetivo principal -la estabilidad de precios- y a las reglas fiscales que introducen el Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

pondrá posteriormente, algunas de las medidas y políticas aplicadas están causando graves ineficiencias en el sistema financiero.

A corto plazo, la urgencia de las medidas adoptadas por la UE y EE.UU. está justificada por la gravedad de la crisis, pero se está produciendo una transferencia de riesgo -que no puede ser ilimitada- a los estados y, por otro lado, a medio plazo será necesario establecer un nuevo marco normativo global común para el sistema financiero que limite y regule los riesgos y en el que las entidades de crédito eficientes vuelvan a asumir los riesgos inherentes a su actividad.

Aunque las instituciones financieras han venido captando capital para reforzar sus balances, el proceso de desapalancamiento del sector bancario exigirá ventas de activos, un crecimiento más lento de los nuevos activos y cambios radicales en los modelos operativos de los bancos. Adicionalmente, el progresivo proceso de reducción del riesgo asumible implicará necesariamente un periodo de menor rentabilidad⁴.

La continua incertidumbre en torno a la valoración de activos -antes considerados de bajo riesgo- ha complicado la tarea de determinar los niveles de capitalización adecuados. Por ello, la mayoría de los participantes en el mercado, agencias calificadoras de riesgo y reguladores coinciden en el que el nivel de reservas de capital tendrá que ser más elevado de lo que se había previsto; y además debería basarse en un análisis prospectivo del riesgo, más que en una aplicación mecánica de los coeficientes legales⁵.

Las proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del eurosistema para la zona del euro en diciembre de 2008 (BCE, 2008d)⁶ reflejan la desaceleración económica mundial, las condiciones de financiación más restrictivas junto con las tensiones en los mercados financieros, la aceleración del ajuste en el mercado de la vivienda y la intensificación de los efectos de contagio provenientes de EE UU. Todo ello conduce a estimaciones de crecimiento medio anual del PIB real que oscilan en un intervalo del 0,8%-1,2% para el 2008, -1,0%-0,0% para el 2009, y entre el 0,5%-1,5% para el 2010⁷.

Tras estas previsiones está un débil comportamiento de la demanda interna del PIB: aún con políticas de estímulo de la inversión pública, la inversión total se verá afectada negativamente por las restrictivas condiciones de financiación y por la debilidad de la actividad económica mundial. Por otro lado, el consumo privado se espera que crezca a tasas muy moderadas, fundamentalmente, por la pérdida de renta real disponible que supondrá el cre-

⁴ Aunque la utilización de derivados y productos estructurados ha cuestionado la Teoría de la Frontera Eficiente de Markowicz -que se resume en la tesis de que a mayor riesgo, mayor rentabilidad, siendo solo eficientes aquellas carteras que para un mismo nivel de riesgo ofrecen mayor rentabilidad- ésta seguirá estando vigente tras la progresiva desaparición de los instrumentos financieros más complejos.

⁵ Un tema de discusión interesante es la necesidad de reformular los coeficientes de capital y de solvencia y, en concreto, adaptarlos al ciclo.

⁶ En el epígrafe quinto, al analizar los efectos de las medidas de apoyo al sistema financiero y las políticas económicas aplicadas, se exponen y comentan las últimas previsiones elaboradas por la Comisión Europea (14 de septiembre de 2009).

⁷ Las proyecciones de las tasas de crecimiento anual del PIB real son más satisfactorias fuera de la zona euro: 3,9% de promedio en el 2008, 2,4% de promedio en el 2009 y el 3,6% en el 2010.

ciente desempleo y, en menor medida, por el aumento de la tasa de ahorro debido al motivo precaución.

Mención especial requiere el impacto de la crisis en el mercado de trabajo, en el que se prevé que para el periodo 2009-2010 la tasa de crecimiento de la población activa se situará en niveles muy inferiores a los observados desde el 2002, debido principalmente al efecto “desmotivación” causado por una coyuntura en la que la tasa de desempleo aumentará significativamente.

Aunque EE.UU. sigue siendo el epicentro de la crisis financiera⁸, algunos autores e instituciones han advertido que existe un desfase en la evolución de la misma, en el que la UE está retrasada, afectando tanto al final del ciclo depresivo como a las expectativas de recuperación económica⁹.

Cuando pensábamos que el ciclo económico estaba cada vez más vinculado a la evolución del ciclo tecnológico, dado el impacto e influencia que la revolución tecnológica asociada a las TIC había tenido sobre el gran ciclo expansivo de la economía estadounidense y europea desde la década de los 90 hasta muy recientemente, la profundidad del ciclo económico depresivo actual está, fundamentalmente, relacionado con la crisis del sector financiero y el estallido de la burbuja inmobiliaria, fenómenos ambos interrelacionados.

En relación a los distintos planes de estímulo de la economía que se están aplicando y las medidas de apoyo al sector financiero -que se expondrán y revisarán en los epígrafes siguientes- subyace un debate ideológico sobre el carácter y naturaleza de esta crisis y las políticas económicas a aplicar; controversia ya clásica entre quienes defienden un diagnóstico keynesiano y un mayor activismo e intervención pública y quienes confían en el mercado, sin excluir políticas de regulación específicas en el ámbito financiero.

En este sentido, hay dos aspectos de esta crisis sobre los que es interesante reflexionar para evitar tentaciones intervencionistas erróneas:

En primer lugar, los activos en que se sustentaba la riqueza real (inmuebles, acciones y capital humano) están perdiendo valor desconociéndose *cuánto* más se depreciarán y *cuándo* tocarán suelo. Esto implica que a medida que la recesión se alargue y/o las expectativas de salir de ella se retrasen, cada vez más deudores -empresas y familias- se convertirán en insolventes y las entidades financieras tendrán dificultades para lograr los recursos necesarios que protejan sus ratios de liquidez y solvencia. El riesgo para las entidades de crédito de perder el dinero prestado y, en consecuencia, su resistencia a renovar la financiación y a conceder nuevos créditos se ve agravada por

⁸ A lo largo del 2008, se continuó debilitando el mercado de la vivienda, contribuyendo la desaceleración económica a un mayor deterioro de los préstamos y al aumento de la morosidad en los pagos de hipotecas de primera clase, en el sector inmobiliario comercial y en los préstamos empresariales y de consumo. Las cifras de pérdidas declaradas en relación con los préstamos y los activos titulizados siguen en aumento, superando los 1,4 billones de dólares, cifra muy por encima de la estimada en el *Global Financial Stability Report* de abril de 2009 (Informe de Estabilidad Financiera Mundial, 2009a).

⁹ Es significativa, en este sentido, la cifra de crecimiento económico en EE.UU. -3,5%- hecha pública el 29.10.09 por la Oficina de Estadística, superando las previsiones oficiales y del mercado y que podría anticipar el fin del ciclo recesivo en EE UU; cifra que contrasta con la debilidad de la economía europea.

la ausencia y/o la depreciación de los activos que respaldan los préstamos en caso de impago¹⁰.

En segundo lugar, la combinación del enorme endeudamiento privado existente -de hecho la crisis tiene en el exceso de creación de crédito uno de sus principales orígenes- con la aplicación de políticas fiscales expansivas -que están originando en algunos países déficit y endeudamiento públicos de tal magnitud que ya incumplen en el caso de la UE y eurozona los criterios de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento- provocarán mayores necesidades de financiación a un mayor coste. Si los mercados perciben y califican a estos países como de alto riesgo y el crédito se encarece y se reduce, el progresivo endeudamiento del estado va a empeorar la situación financiera y crediticia de las familias y de las empresas por otra nueva vía.

Como se afirma en el Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial (octubre de 2009, p.1), *“la transferencia de riesgos financieros a las autoridades fiscales, sumada a la carga financiera que representa el estímulo fiscal, plantea inquietudes en cuanto a un posible desplazamiento del sector privado y a la sostenibilidad de las finanzas del sector público”*.

Así pues, además de que la crisis financiera y la depresión económica no invalidan toda la macroeconomía aprendida desde 1936 -como afirma Robert J. Barro- existe un alto consenso entre los economistas de que si bien uno de los efectos de la crisis económica se manifiesta en la debilidad de la demanda agregada, en especial del consumo y de la inversión privada, la política fiscal expansiva no sirve para solucionar la raíz del problema y sí puede generar desequilibrios adicionales¹¹. Como señala Rodrigo Rato y de Figaredo (2009): *“las medidas puestas en práctica para salir de las anteriores crisis pusieron la semilla de la siguiente. De ahí la necesidad de que los policy makers no sólo atajen la actual debilidad económica, sino que se planteen la estrategia del retiro a tiempo de los estímulos que resulten excesivos”*.

Finalmente, y éste es uno de los datos más importantes para el futuro del crecimiento económico, la tasa de retorno de las inversiones del sector no financiero ha sido en el 2008 en EE.UU. del 10%, siendo la tasa de retorno media de los últimos 50 años del 7%. Como señala Xavier Sala-i-Martin (2008), el crecimiento económico de un país no viene precedido de aumentos de la bolsa, pero sí de elevadas tasas de retorno en el sector financiero: *“para entendernos: mientras Wall Street ha hecho sus locuras financieras, Silicon Valley ha seguido innovando y eso, a la larga, es lo que determina el crecimiento de la economía”*.

3. Solvencia, liquidez y presiones en los mercados interbancarios: intervenciones y política monetaria del Banco Central Europeo

Desde el comienzo de la crisis financiera -finales del 2007- y lo que en aquel momento aún era una desaceleración económica, distintas opiniones de responsables políticos y de

¹⁰ En el caso español, aproximadamente dos tercios de la riqueza de las familias tiene origen inmobiliario. Las acciones de las empresas constructoras, inmobiliarias y afines a estos sectores han experimentado una corrección bajista cuyo final nadie pronostica con certidumbre y, por otro lado, el desempleo creciente supone que una parte de la población activa va a tener restringido adicionalmente su acceso al crédito.

¹¹ Solo dos premios Nobel de Economía, Paul Krugman y Joseph Stiglitz, defienden ese tipo de medidas.

instituciones privadas y públicas, así como del mundo académico reclamaban al Banco Central Europeo descensos en el precio oficial del dinero¹². Tras ello solían darse dos tipos de argumentaciones: la primera se relacionaba con el excesivo coste financiero que suponía el pago de préstamos hipotecarios y, en general, el elevado coste de financiación que perjudicaba a la actividad empresarial; la segunda hacía referencia al caso estadounidense, en el que la Reserva Federal ya había realizado movimientos a la baja en el tipo de interés oficial, ampliando el diferencial respecto al de la eurozona.

Como es frecuente comparar las distintas actuaciones que a veces llevan a cabo la Reserva Federal de EE.UU. y el BCE ante la evolución del entorno económico y financiero, es necesario revisar el contexto fundacional y operativo en el que ambos bancos centrales aplican la política monetaria.

Una primera diferencia radica en los distintos objetivos establecidos en los estatutos de ambas instituciones: mientras que el BCE tiene como objetivo principal el mantenimiento de la estabilidad de precios a medio plazo, entendiéndolo que es una premisa básica para el desarrollo, el objetivo de la política monetaria señalada a la Reserva Federal en su acta fundacional de 1913 es la promoción del pleno empleo, la estabilidad de precios y la moderación de los tipos de interés a largo plazo, sin priorización alguna.

Un segundo grupo de diferencias se relaciona con los tipos de intervenciones y mecanismos de intervención con que cuenta cada entidad, así como las opiniones de sus dirigentes.

Una tercera diferencia se refiere al marco operativo de ambas instituciones: el BCE ha definido un procedimiento muy concreto consistente en fijar un objetivo cuantitativo de inflación (IAPC interanual no superior al 2% a medio plazo) y dos pilares para valorar si existen riesgos para su cumplimiento: un análisis económico (evolución del mercado de trabajo, de los precios de las materias primas y recursos energéticos, precios de los servicios, etc.) y otro monetario (evolución de los depósitos, créditos, liquidez del sistema, etc.); por su parte, la Reserva Federal actúa de forma discrecional al no establecer objetivos cuantitativos ni de inflación ni de crecimiento.

El diseño de ambas instituciones explica *por qué* en ocasiones reaccionan de forma tan diferente. Por ejemplo, cuando a finales del año 2000 aparecieron los primeros síntomas de la crisis económica que se avecinaba, el tipo de referencia de la Reserva Federal estaba en el 6,5% y el del BCE en el 4,75%. A finales de 2001, la Reserva Federal había bajado su tipo de referencia hasta el 1,75% mientras que el BCE solo lo hizo hasta el 3,25%.

Pese a que el crecimiento del PIB europeo se redujo dos tercios a lo largo del año, en mayo de 2001 el IPC armonizado alcanzó su mayor nivel desde la creación del BCE en 1999: el 3,1%. El BCE, como señalan sus estatutos, prefirió asegurar el descenso de la inflación y el control de la estabilidad de precios aún a costa del crecimiento económico. Por el contrario, en EE.UU. el IPC alcanzó el 3,6% pero eso no impidió a la Reserva Federal luchar contra la desaceleración económica.

¹² En algunas declaraciones se culpaba incluso a la política monetaria aplicada por el BCE de no colaborar en la solución de la crisis ni apoyar la recuperación económica.

Sin embargo, un fenómeno común a ambos lados del Atlántico son las presiones existentes en el mercado interbancario: la combinación de riesgos de liquidez y solvencia desembocó en un periodo de elevados diferenciales entre los tipos de interés a corto plazo y volúmenes de transacciones sustancialmente reducidos, así como una tensión inusitadamente prolongada en los mercados de financiación.

En relación con el primer aspecto mencionado en el párrafo anterior, los procedimientos de fijación de tipos a corto plazo -como el tipo interbancario de oferta de Londres (LIBOR) y el Euribor- deben perfeccionarse pues, por un lado, el diferencial LIBOR-OIS¹³ en dólares de EE.UU. aumentó considerablemente incorporando los temores en torno a suspensiones de pagos y, por otro, las presiones de liquidez en dólares de EE.UU. se desbordaron hacia otras monedas (libra esterlina y euro, fundamentalmente), afectando a los diferenciales Euribor-OIS y LIBOR-OIS en libras esterlinas.

Es interesante entender de qué manera influyó la crisis en los tipos de interés como canal de transmisión de la política monetaria en el contexto de tres tendencias a largo plazo: una aceleración de la actividad de las instituciones cuasi-bancarias, un uso más extendido de los mercados de financiación mayoristas y una preferencia mayor por los instrumentos a corto plazo en lugar de una sólida y estable base de depósitos como medio de financiación. Aunque, en general, estas tendencias infundieron estabilidad a la transmisión mediante los tipos de interés, a lo largo del último año la fluida relación tradicional entre el tipo de referencia y el tipo activo se alteró drásticamente.

Con el fin de corregir estos inconvenientes, sería beneficioso:

1. Mejorar la infraestructura de los mercados de financiación: los tipos de referencia mencionados inspirarían más confianza si el cálculo del LIBOR estuviera basado en una muestra más amplia de bancos y cotizaciones que incluyera fuentes no bancarias de financiación (el mismo razonamiento es válido en relación al cálculo del Euribor).
2. Lograr que las autoridades estén más atentas a los riesgos de crédito y de liquidez: el principal motivo de la amplitud de los diferenciales interbancarios fueron los riesgos de dificultades bancarias (tanto desde el punto de vista del crédito como de la liquidez)¹⁴.
3. Otorgar a los mercados de dinero un respaldo indirecto ilimitado: es necesario diseñar con cuidado los mecanismos de crédito de los bancos centrales que buscan reestablecer el funcionamiento de los mercados interbancarios para transmitir la política monetaria. En la actualidad, sería deseable que los participantes en el mercado intensificaran las operaciones entre sí permitiendo a los bancos centrales una retirada ordenada.
4. Fomentar la cooperación y comunicación entre los bancos centrales, pues el último episodio de problemas de liquidez se contrarrestó gracias a la cooperación entre los

¹³ OIS es la tasa de los *swaps* con un índice a un día.

¹⁴ Es recomendable, en este sentido, el perfeccionamiento, en unos casos, y la elaboración, en otros, de los llamados Sistemas de Alerta Anticipada (SAA) para prever crisis financieras.

principales bancos centrales, que atendieron las necesidades de financiación en moneda extranjera.

En este sentido, la respuesta del BCE a los problemas financieros en la eurozona se concretó en el compromiso de proporcionar toda la liquidez requerida durante todo el tiempo que fuera necesaria; esto se materializó en la implantación de un sistema de suministro de la misma sin límite de cantidad y a plazos que cubren hasta los 6 meses, en la ampliación de las divisas en las que se conceden los préstamos y en una importante extensión del conjunto de activos admitidos como garantía de los préstamos concedidos.

El cambio en la orientación de la política monetaria del BCE no se produjo hasta bien entrado el verano de 2008 cuando la desaceleración del crecimiento disminuyó las tensiones inflacionistas. Los efectos de agudización de la crisis financiera sobre la demanda y el retroceso de los precios de las materias primas relajaron sustancialmente la presión existente sobre los precios, costes y salarios. Todo ello permitió al Consejo de Gobierno del BCE reducir el tipo de interés oficial, en dos movimientos separados por tan solo 21 días laborables, en 1 punto porcentual hasta el 3,25%¹⁵. Posteriores reducciones han conducido a que en la actualidad -octubre de 2009- el tipo de interés vigente esté situado en el 1%¹⁶.

Un ejemplo de cómo ha afectado la política monetaria y financiera al sector real de la economía a lo largo de este periodo de crisis se refleja adecuadamente en el caso español: el ajuste en el sector inmobiliario ya había comenzado de una forma gradual en el 2007, corrigiendo los excesos que se habían originado en un contexto global de relajación financiera, de infravaloración del riesgo y bajo unas condiciones monetarias y financieras particularmente holgadas para España. El dinamismo del sector residencial se había ido moderando a medida que el cambio en la orientación de la política monetaria iniciado a finales de 2005 se fue trasladando al coste de financiación de las familias y de las empresas y que las expectativas de revalorización del precio de la vivienda se fueron recortando.

Esta pauta gradual del ajuste se vio alterada por la irrupción e intensificación de la crisis financiera internacional hacia el verano de 2008: la demanda de viviendas se redujo de forma drástica y sus precios, tras varios años de aumentos cada vez más moderados, empezaron a descender en términos reales. Este escenario obligó además a un recorte significativo en la construcción de nuevas viviendas y llevó a numerosas empresas inmobiliarias a tener que reestructurarse, llegando algunas de ellas a entrar en situación concursal¹⁷. Las implicaciones de todo ello para el empleo total de la economía están siendo bien conocidas pues por primera vez en los últimos catorce años se está produciendo una destrucción de empleo y éste está actuando como el principal canal de propagación del ajuste del sector inmobiliario hacia el resto de la economía.

¹⁵ El primero de estos recortes tuvo lugar en el marco de un movimiento coordinado con otros grandes bancos centrales.

¹⁶ Otro dato interesante es que el Euribor (1,237% en el cierre del viernes 30 de octubre de 2009; 1,243%, media provincial de octubre de 2009) se ha ido acercando al precio oficial del dinero, reflejando el descenso de las tensiones en los mercados interbancarios.

¹⁷ Además, las tasas de crecimiento de la financiación a las empresas y las familias españolas son muy inferiores a las existentes previamente y se acercan progresivamente al avance nominal del PIB (Fernández Ordóñez, 2008a).

4. Medidas de estímulo de la economía y planes nacionales de apoyo al Sistema Financiero aplicados en la UE y EE.UU.: la necesidad de una acción coordinada

Se enumeran, a modo de síntesis de lo ya expuesto, los principales acontecimientos que han acompañado a lo largo del 2008 a la crisis del sistema financiero internacional.

1. Existía una altísima volatilidad en todos los mercados, tanto de *equity* como de crédito, así como en los mercados de divisas y *commodities*.
2. Se produjeron elevadas pérdidas en los mercados bursátiles a nivel mundial, con un fuerte aumento de las primas de riesgo.
3. La aversión al riesgo alcanzó límites extremos produciéndose una liquidación masiva e indiscriminada de las posiciones que, junto con las pérdidas acumuladas, provocó que los inversores se mostraran reacios a comprar, aún con unas valoraciones atractivas.
4. En el sector financiero se inició una crisis de liquidez, que se trasladó al resto de sectores, con la consecuencia de una restricción generalizada del crédito.
5. A los problemas de acceso a la financiación se unió el grave deterioro de los costes de la deuda, con los *spreads* de crédito en máximos históricos.
6. En lo relativo a las *commodities* y el petróleo, tras alcanzar máximos históricos en julio de 2008, los precios se han desplomado.
7. En cuanto a las divisas, el dólar, con mínimos históricos frente al euro en julio de 2008, se apreció rápidamente en el cuarto trimestre al convertirse en moneda refugio.
8. El rápido deterioro de las condiciones tanto macroeconómicas como microeconómicas provocó una reacción de los gobiernos a nivel mundial, anunciándose múltiples medidas para paliar los efectos de la recesión: inyecciones de liquidez, recapitalizaciones de bancos, medidas de apoyo específicas para determinados sectores, garantías gubernamentales en emisiones de deuda, compra de activos tóxicos, rebajas fiscales, etc.
9. A lo anterior se unieron las medidas tomadas por los principales Bancos Centrales con sucesivas rebajas de los tipos de interés oficiales, que continuaron en el comienzo de 2009 al dejar de ser la inflación un problema debido a la crisis de consumo y demanda en la economía real, y ante la amenaza de la deflación.

La magnitud y profundidad de la crisis obligó a los gobiernos de los distintos países a actuar rápidamente para evitar la quiebra del sistema financiero y responder al deterioro acelerado de la economía real. Las medidas adoptadas consistieron principalmente en:

1. Inyecciones de liquidez.
2. Recapitalizaciones de bancos.
3. Garantías gubernamentales en emisiones de deuda.
4. Medidas de apoyo específicas para determinados sectores.
5. Compra de activos tóxicos.
6. Reducciones impositivas.
7. Inversión en infraestructuras.

La ausencia de un diagnóstico en profundidad de la situación ha supuesto que las medidas se han quedado sistemáticamente insuficientes y hemos estado asistiendo continuamente a nuevos planes de los gobiernos destinados a auxiliar al sistema financiero.

A continuación se analizan cada uno de estos tipos de medidas y los efectos que inicialmente están ocasionando.

Inyecciones de liquidez

Un primer conjunto de medidas ha estado encaminado a inyectar liquidez en determinadas entidades financieras, mientras se ha permitido la quiebra de otras. Las entidades financieras utilizaron las inyecciones de liquidez para recapitalizarse y cubrir los vencimientos de deuda inmediatos que tenían, sin que llegara dinero de forma inmediata a la economía real¹⁸. Esto está generando muchas quejas de los gobiernos que, como el de España, piden a la banca que traspase dinero a la economía real.

Sin embargo, lo que determina la magnitud de la crisis actual es precisamente la enorme masa de crédito respaldada, en primer lugar, por unos activos sobrevalorados y, en segundo lugar, por titulaciones y demás formas de monetización de estos primeros créditos ligados a activos sobrevalorados. Por lo tanto, es razonable afirmar que para contener la crisis financiera sería necesario un recorte sustancial de la financiación ajena, tanto pública como privada.

De esta forma, las inyecciones de liquidez si bien se han justificado por la necesidad de evitar la quiebra de determinadas instituciones financieras y, con ello, las consecuencias que podría tener sobre el sistema financiero mundial, se trata de una medida paliativa que no aborda el problema en profundidad y que, incluso, podría ser perjudicial a largo plazo, aunque a corto plazo hayan sido necesarias para evitar un mal mayor: la quiebra del sistema financiero mundial y el estrangulamiento de la economía real.

Recapitalizaciones de bancos

Al intensificarse las inyecciones de liquidez efectuadas por los gobiernos en determinadas instituciones financieras, la segunda medida que se ha ido aplicando ha sido la de entrar a formar parte del capital de determinados bancos a los que se ha ayudado. De esta forma se pretende un mayor control en las entidades que han precisado ayuda estatal; control directo razonable dado que son precisamente sus gestores los que las han llevado a la situación en la que actualmente se encuentran.

La entrada de representantes del gobierno en los Consejos de las entidades trata de controlar las decisiones adoptadas y es una medida menos drástica que la intervención completa de la entidad. Un argumento adicional es que de esta forma se pueden poner limitaciones a

¹⁸ Además, la banca ha preferido asegurarse márgenes tomando dinero prestado del Banco Central a bajos tipos de interés y comprando deuda de los estados que colocaba, posteriormente, a un tipo de interés muy superior.

los mecanismos de retribución de los gestores de las entidades, una de las causas de la crisis que vive el sistema¹⁹.

Sería razonable, por lo tanto, establecer sistemas retributivos en función de objetivos a más largo plazo de las entidades (aunque la menor asunción de riesgos derivase en menores rentabilidades). Ya en el 2008 el FMI animó a los bancos a vincular la remuneración de los directivos a objetivos a largo plazo.

Otra característica de esta medida es su temporalidad. En el Reino Unido, por ejemplo, Gordon Brown dejó claro que esta ayuda de fondos no supondrá que el gobierno será un inversor permanente en los bancos.

Garantías gubernamentales en las emisiones de deuda

Ante el deterioro de la calidad crediticia de los bancos y la subida de los *spreads* de crédito, una de las medidas propuestas por los gobiernos para ayudar a la banca ha sido ofrecer garantía estatal a las emisiones bancarias de forma que los bancos puedan financiarse a un coste menor. Esta es una medida bien conocida y aplicada en el pasado que provoca el conocido efecto expulsión o *crowding out* afectando negativamente a otros sectores productivos.

Ante la escasez de recursos en el sistema y la aversión al riesgo que se produce en un momento de crisis financiera, los inversores prefieren entregar sus fondos a las emisiones con mayores garantías; en este caso, las bancarias con garantía estatal o bien a las propias emisiones estatales. Esto genera que empresas de otros sectores productivos tengan que pagar elevados *spreads* para colocar su deuda y poder financiarse.

La medida ayuda al sector bancario y, por tanto, puede ser eficaz ante la crisis financiera, pero en un momento como el actual -en que coexiste con una crisis de la economía real- provoca efectos perjudiciales para los sectores productivos creadores de empleo que pueden verse expulsados de los canales de financiación.

Medidas de apoyo específicas para determinados sectores

Cuando la crisis, además de afectar al sistema financiero, influye en la economía real exige también articular medidas de apoyo para los sectores productivos más generadores de empleo.

Como acabamos de señalar, medidas como garantías gubernamentales a las emisiones de deuda bancaria pueden generar el “efecto expulsión” de otros sectores productivos, que pueden verse muy limitados en su acceso a los recursos financieros al no poder competir

¹⁹ Sistemas de incentivos basados en la evolución de la acción a corto plazo han inducido a los gestores de las entidades a tomar decisiones que pudieran beneficiar, también a corto plazo, el precio de la acción: se han avanzado al momento presente beneficios futuros, creando “dinero sobre dinero” sin una base real que lo respalde, y asumiendo apalancamientos máximos con el fin de generar los máximos beneficios posibles a corto plazo. Las entidades recapitalizadas están viendo cómo desde los gobiernos se incita a los directivos a renunciar a sus *bonus* y las autoridades quieren establecer retribuciones máximas.

con la garantía estatal. Por otra parte, la existencia de crisis en la economía real exige tomar medidas de apoyo a los sectores productivos más creadores de empleo: industria, construcción, automóvil, etc.

Actualmente, muchos de estos sectores están solicitando ayudas gubernamentales para poder sobrevivir y evitar despidos masivos. El factor clave, en este sentido, es la existencia de una crisis de demanda generalizada en la economía que hace necesarios ajustes para adaptar la producción a la demanda real²⁰.

Por otra parte, la urgencia en las respuestas que genera una crisis como la actual ha supuesto que determinados gobiernos hayan aplicado medidas de apoyo rápidas para determinados sectores, como a la industria del automóvil en el caso de Alemania, sin que se haya realizado previamente un análisis exhaustivo del modelo productivo que cada país debe tener. Lo importante sería determinar el peso que estos sectores deberían tener en el futuro de los modelos productivos de cada país considerando el ajuste que se está produciendo en la demanda para evitar que estas medidas acaben siendo perjudiciales a largo plazo²¹.

Compra de activos tóxicos

Otra de las medidas propuestas es la compra de activos tóxicos a las entidades financieras para eliminar de su balance los riesgos que ponen en cuestión su solvencia. Esta compra sería asumida por entidades gubernamentales y se caracteriza por tener el objetivo de eliminar de raíz los activos que están en la base de la crisis.

El punto de partida se fecha en la época de bajos tipos de interés vigentes en los mercados con unas entidades de crédito a las que su negocio se les hacía más pequeño por margen y debían aumentarlo por volumen. La única manera de ampliar negocio era otorgar préstamos a personas de un perfil de riesgo mayor a las que otras entidades rechazaran, para poder cobrarles un *spread* de intereses mayor, o bien aumentar el número de operaciones a través de la titulización.

En este contexto surgen las hipotecas *subprime* y se intensifican los procesos de titulización de estas hipotecas en las llamadas *mortgage back securities*. Con la globalización, esos activos tóxicos son vendidos por entidades de todo el mundo contaminando sus balances. La propia regulación de control de la solvencia de las entidades financieras -Basilea II- actuaba como estímulo de la titulización.

La compra de estos activos tóxicos trata de eliminarlos de los balances de los bancos, con la contrapartida -negativa- de que los gobiernos se ven obligados a endeudarse para comprarlos y que un exceso de deuda pública puede poner en riesgo la propia calificación crediticia de los estados: el riesgo no se elimina, sólo se traspassa²².

²⁰ Estos ajustes requieren, a nuestro juicio, una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo; de hecho, en economías como la estadounidense estos ajustes se hacen de forma rápida en contraposición a los mercados de trabajo más rígidos existentes en la UE y, en particular, en España.

²¹ Vuelven a plantearse, como es habitual, los conflictos entre los problemas y soluciones de corto plazo y los de una dimensión temporal mayor.

²² En este sentido, hay que preguntarse y analizar cuál es el nivel de riesgo que pueden asumir los estados sin entrar ellos mismos en riesgo.

Si bien es cierto que la credibilidad de las agencias de *rating* ha quedado en entredicho con la crisis financiera, sus calificaciones siguen siendo las que marcan el *spread* a pagar en las emisiones de deuda, continúan marcando las reglas del juego, y gobiernos -como el de España- y otras administraciones públicas ya han sufrido rebajas en su calificación crediticia.

Reducciones impositivas

Una crisis de las dimensiones de la actual exige aplicar medidas en todos los ámbitos y, por lo tanto, también fiscales. El problema que se plantea es que casi todas las medidas que se han detallado hasta ahora requieren de una amplia inyección de fondos estatales y los gobiernos van a entrar en un periodo de déficits presupuestarios. Las rebajas fiscales profundizarían aún más esta tendencia.

No obstante, como ya se ha comentado la gravedad de la “crisis perfecta” está en el hecho de que coinciden una crisis financiera y una crisis de la economía real: en concreto, asistimos a un proceso de deflación de activos y acusada caída de la demanda. Las reducciones impositivas, siempre que aumenten la renta disponible para el consumo, estimularán la demanda.

En este sentido, un aspecto objeto de reflexión es determinar cuáles son los niveles “razonables” de demanda pues entre las razones de la crisis actual está el hecho de que se ha incentivado el consumo inmediato en el corto plazo, avanzando al momento presente decisiones de inversión de toda una vida financiadas a través de un endeudamiento excesivo; esto ha llevado a crecimientos desmesurados de la demanda que han hecho estallar los riesgos del sistema.

El hecho actual es que estamos viviendo un proceso de desapalancamiento de la población, que quiere reducir sus niveles de endeudamiento y prefiere destinar al ahorro los aumentos de la renta disponible. Ello en sí puede ser positivo y necesario pero si las rebajas fiscales no se traducen en aumentos de demanda que generen a su vez mayor actividad económica y recaudación de impuestos por vía indirecta, las medidas fiscales pueden acabar profundizando el problema de déficit público que están asumiendo los gobiernos.

Inversión en infraestructuras

Este tipo de medidas están directamente relacionadas con la parte de esta “crisis perfecta” que está relacionada con la economía real: el gobierno invierte para estimular la economía, en el contexto de la tradición keynesiana. No obstante, hay que recordar que el propio Keynes considera que las medidas de estímulo de inversión en infraestructuras debían tener un carácter temporal.

Un aspecto destacable de este tipo de medidas es que la inversión en infraestructuras tiene efectos también a largo plazo en la economía, mientras que otras medidas expuestas son más limitadas en sus efectos temporales.

Se examinan, a continuación, los distintos planes que se están aplicando en EE.UU. y los países de la zona euro.

Estados Unidos

El plan de rescate propuesto por Bush quedó paralizado por el cambio de Presidente, siendo el primer país que se ha propuesto tomarse más tiempo para realizar un diagnóstico de la situación antes de tomar un nuevo conjunto de medidas. A cierre del tercer trimestre de 2008, la deuda norteamericana suponía un 358% de su PIB, por encima del 300% que condujo a EE.UU. a la Gran Depresión.

El Presidente Obama consiguió sacar adelante su plan de medidas de apoyo a la economía: en febrero de 2009 el Senado y la Cámara de los Representantes acordaron que el plan definitivo de la Administración Obama contra la crisis -denominado *Troubled Assets Relief Program* (TARP)- estuviera dotado con 789.000 millones de dólares, unos 40.000 millones menos de lo previsto inicialmente.

El plan preveía la creación de 3,5 millones de empleos y destina más de una tercera parte de los fondos a reducciones de impuestos para la clase media. Se dedicará el 35% del presupuesto (unos 275.000 millones de dólares) a asumir las reducciones fiscales. Otros 150.000 millones serán destinados a inversiones en infraestructuras. Además, el plan crea un fondo de estabilización para ayudar a los estados con problemas para cumplir sus presupuestos, entre los que se encuentran algunos de los mayores, como California, Florida y Nueva York.

Se observa que, tras las medidas iniciales adoptadas por el Presidente Bush destinadas a responder a la crisis financiera, el plan de Obama se centra más en medidas que tratan de estimular la economía real mediante fuertes inversiones en infraestructuras -que consumirán la mayor parte del presupuesto- y recortes de impuestos a los ciudadanos y las empresas.

Es reseñable y merece reflexión el hecho de que se estén abordando políticas de estabilización también para los estados con problemas pues como se ha comentado debe evaluarse el riesgo máximo que pueden asumir los estados en un momento como el actual.

Entre otros aspectos, se amplía de 26 a 46 semanas el período de subsidios para desempleados, aunque éste se extiende a 59 en estados con altas tasas de desempleo. También prevé recortes tributarios escalonados de entre 400 dólares para individuos y hasta 800 dólares para familias hasta 2010, dependiendo de sus salarios. Además, autoriza fondos para los gobiernos estatales, la mayoría de los cuales afrontan graves presiones presupuestarias²³.

Quienes compren casa por primera vez, entre enero y agosto de 2009, podrán recibir un crédito tributario de 8.000 dólares, 500 más de lo que estipula la ley actual. Los universitarios recibirían un crédito de hasta 2.500 dólares para su matrícula y otros gastos educativos como la compra de libros y ordenadores.

Es destacable también que, finalmente, parece que el plan ha desterrado una vuelta al proteccionismo más fuerte. Ante presiones del sector exportador y de los socios comerciales de EE.UU. el plan retiró la controvertida cláusula "*Buy American*" que, salvo algunas excepciones, exige el uso de hierro, acero y productos manufacturados estadounidenses en obras de infraestructura financiadas por el plan. Ésta se aplicará, según el texto, "*de forma*

²³ Por ejemplo, California, con un déficit de cerca de 41.000 millones de dólares, recibirá 26.000 millones, y buena parte de esos fondos se destinará a programas de educación y servicios médicos en los próximos 18 meses.

consecuente con las obligaciones de EE.UU. bajo acuerdos internacionales por lo que las obras públicas podrán contar con productos extranjeros”.

Finalmente, la idea original del TARP fue, en gran medida abandonada, y buena parte de los fondos se utilizaron para inyecciones de capital a entidades financieras con problemas a cambio, en la mayoría de los casos, de la toma de participaciones preferentes o participaciones en el capital. La urgencia de apoyar a determinadas entidades con dificultades y capitalizarlas pudo más que la idea inicial de estimular a la economía real con inversiones productivas.

A finales de octubre de 2009 el Ejecutivo estadounidense comienza a estudiar medidas que se traduzcan en una obligación para la banca de pagar el coste de sus rescates financieros. En este sentido, está planteando nuevos mecanismos que otorguen más poder a los reguladores para intervenir de una forma controlada grandes instituciones financieras cuya situación pudiera poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero y la economía del país.

Zona euro

En Europa las medidas tomadas por los distintos países han abarcado desde nacionalizaciones parciales a la extensión de los seguros para los depósitos bancarios. Cada país ha realizado su análisis por separado, impulsando medidas diferentes.

Desde el inicio de las turbulencias financieras, las autoridades económicas europeas trataron de establecer un marco de respuesta conjunta y coordinada con otras iniciativas internacionales, particularmente con las recomendaciones del *Financial Stability Forum* (FSF). El plan de trabajo quedó recogido en la hoja de ruta que el Consejo ECOFIN aprobó en octubre de 2007, cuyos objetivos son mejorar el funcionamiento de los mercados (incluyendo la actuación de las agencias de calificación), incrementar la transparencia, mejorar la valoración de activos y reforzar la supervisión, la gestión de riesgos y la cooperación entre supervisores.

Sin embargo, el extremo agravamiento de la crisis financiera global desde mediados de septiembre de 2008 requirió una actuación decidida de los gobiernos que iban anunciando medidas no coordinadas, país por país. No obstante, la cumbre de los países europeos del G8 -el 4 de octubre- y la posterior declaración conjunta de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE recogieron el compromiso político de actuar coordinada y decididamente para garantizar la estabilidad del sistema financiero. Posteriormente -el 7 de octubre- los ministros de economía y finanzas de la UE acordaron tomar todas las acciones necesarias para restablecer la confianza y el funcionamiento adecuado de los mercados. Los ministros decidieron elevar la cobertura mínima del fondo de garantía de depósitos hasta 50.000 euros y establecieron unos principios comunes sobre los que deberían pivotar las iniciativas nacionales: protección de los intereses de los contribuyentes, responsabilidad de accionistas y directivos, y respeto de las reglas del mercado único y de la competencia.

Tras este compromiso, el 12 de octubre los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro lanzaron un plan de acción concertado. Mientras que el BCE apoyó con sus medidas las condiciones de liquidez a muy corto plazo, el plan de los gobiernos pretendía facilitar la

financiación a medio plazo y restaurar las *ratios* de capital de las entidades para que sigan realizando su labor de intermediación en la economía. De forma inmediata, los países miembros dieron a conocer algunas características de los planes nacionales que, en algunos casos, venían a complementar medidas anunciadas o aprobadas con anterioridad.

En primer lugar, para que los mercados de crédito vuelvan a funcionar con normalidad y los bancos se puedan financiar a medio plazo, los gobiernos de la UEM contemplan sistemas temporales de garantía sobre las nuevas emisiones bancarias de deuda *senior* (con plazo hasta cinco años). Además, algunos países, como Francia y Austria, ofrecen préstamos garantizados a su sistema bancario, mientras que otros -como España e Italia- consideran la compra o canje de activos de alta calidad que permitan la refinanciación de las entidades.

Por otro lado, el plan también facilita que las entidades restauren sus *ratios* de capital. Para ello, varios gobiernos anunciaron inyecciones de capital a entidades solventes y, en caso necesario, inyecciones de emergencia para evitar el posible riesgo sistémico. Todas estas actuaciones deberán cumplir unos requisitos, como tener un carácter temporal y realizarse en condiciones de mercado, entre otros.

Finalmente, el plan de acción concertado en la UEM también incluye una mejora de los mecanismos de cooperación entre países y una flexibilización de los criterios contables. En relación con este último aspecto, la Comisión Europea ya ha emitido un reglamento para que la depreciación de activos no siga introduciendo presiones adicionales sobre las entidades europeas.

En definitiva, se trata de medidas dirigidas a restaurar la confianza y mitigar las presiones de liquidez en el corto plazo y de financiación en el medio plazo, contribuyendo a que el sistema bancario pueda seguir canalizando de forma eficiente los recursos de los ahorradores hacia los individuos y empresas con necesidades de financiación y, por tanto, reduciendo el impacto de las tensiones financieras sobre el crecimiento económico.

En cualquier caso, a medio plazo es preciso poner en marcha las reformas señaladas en la hoja de ruta que aprobó el Consejo ECOFIN en octubre de 2007. Además, la naturaleza global de esta crisis y la creciente interrelación transfronteriza de mercados y entidades requerirán una estrecha cooperación internacional de los gobiernos, los reguladores, las autoridades supervisoras y los bancos centrales.

5. Ineficiencias y oportunidades de arbitraje creadas por la falta de coordinación

Como se ha detallado en el punto anterior, la magnitud de la crisis financiera ha exigido de los Gobiernos la adopción de medidas mayoritariamente coyunturales destinadas a evitar la quiebra de las instituciones financieras, lo que genera ineficiencias en varios sentidos.

Ineficiencias de origen

En una economía globalizada se están implantando medidas desiguales para ayudar a las entidades financieras en Norteamérica y dentro de Europa en los distintos países. De esta

forma, cada entidad financiera, dependiendo de su país de origen, está recibiendo unas medidas de apoyo u otras y diferentes magnitudes relativas de ayuda financiera²⁴.

El problema de las ineficiencias de origen es que en una economía globalizada los efectos de las quiebras de determinados bancos afectan a otros bancos de distintos países: los gobiernos de cada país están decidiendo proteger, principalmente, a aquellos bancos -considerados clave- cuyos efectos se notarán más internamente, con menor atención a los posibles efectos fuera de sus fronteras. Así el gobierno francés acudió rápidamente al rescate de *Société Generale*, el británico al de los bancos *Royal Bank of Scotland (RBS)*, *Lloyds TSB* y *HBOS* y los de Bélgica, Holanda y Luxemburgo anunciaron una inyección para rescatar a *Fortis*.

Dado que dependiendo de su origen se favorecen a unos bancos u otros y que en la actualidad el negocio bancario es global, dirigentes de algunos países han llegado a pedir al resto que apliquen medidas similares a las aplicadas en sus países para poder devolver la confianza al sistema financiero²⁵.

El Banco Central Europeo, en su Informe de Estabilidad Financiera publicado en diciembre de 2008, recopila los Planes de Rescate llevados a cabo por los distintos países, estableciendo una comparativa entre la situación en la zona euro y en Norteamérica. Esta comparativa nos ayuda a poder evaluar las ineficiencias de origen que se están produciendo, dada la diferente magnitud y sesgo de las medidas aplicadas en cada país. El estudio del BCE cuantifica el dinero gastado en tres tipos de medidas: inyecciones de capital, compras de activos / *swaps*, y garantías, préstamos o líneas de crédito concedidas.

En relación a las inyecciones de capital, el BCE destaca como el Plan de Rescate llevado a cabo en el Reino Unido y el *Capital Purchase Program under the Emergency Economic Stabilization Act (EESA)* realizado en EE.UU. aplican conceptos similares relativos a inyectar capital en las instituciones financieras y tomar participaciones financieras a cambio.

En cuanto a las compras o intercambio de activos, Grecia, Italia y España son los países cuyos gobiernos apoyaron mayoritariamente medidas de este tipo anunciando que podrían comprar algunos activos de los bancos y transformarlos en obligaciones. En EE.UU. la idea del *Troubled Assets Relief Program (TARP)* fue, en gran medida, abandonada y los fondos fueron mayoritariamente utilizados para inyecciones de capital.

La principal actuación realizada con las garantías y medidas afines en la zona euro fue el ya comentado aumento de las garantías por depositante.

En el Informe de Estabilidad Financiera del Banco de España (mayo de 2009) se informa de las entidades financieras apoyadas con dinero público de los distintos países: EE.UU. es el país que ha ayudado a un mayor número de entidades financieras, seguido de Francia, Reino Unido, Alemania, Holanda, Bélgica e Irlanda²⁶.

²⁴ En Francia, Sarkozy insistió en que el estado francés no dejará quebrar ningún banco y que, “en caso de urgencia”, podrá aportar directamente su garantía a la refinanciación de los bancos con problemas. En ese caso, como ocurrió con el franco-belga Dexia, el Estado asumirá el control y cambiará la dirección del mismo. En EE.UU., se ha realizado una selección de los bancos a preservar y a dejar quebrar.

²⁵ Así por ejemplo, en el Reino Unido, el Primer Ministro Gordon Brown solicitó del resto de Gobiernos de la UE que ayuden a recapitalizar a sus bancos en dificultades.

²⁶ Aunque España tiene articulado a tal efecto el FROB no se ha rescatado con dinero público a ninguna entidad financiera.

Ineficiencias de elección

Dentro de cada país, son los gobiernos los que están decidiendo qué entidades preservar dejando quebrar a otras. La urgencia con que han tenido que realizarse las inyecciones de liquidez ha impedido un análisis previo y en profundidad de la viabilidad de cada entidad para determinar sobre una base objetiva qué entidades deben ser rescatadas y cuáles no tendrán otra opción que fusionarse o irremediablemente quebrar²⁷.

El 15 de septiembre de 2008, mientras que el banco de inversión Lehman Brothers quebraba²⁸, otro banco de inversión, Merrill Lynch era adquirido por el Bank of America. Ambas entidades estaban tratando de recapitalizarse debido a su delicada situación financiera, con un balance que incluía activos básicamente ilíquidos y escasos fondos propios. En aquel momento, Lehman Brothers aún mantenía en su balance una exposición a hipotecas y productos relacionados de 65.000 millones de dólares, más de dos veces sus fondos propios.

Según el Observatorio de Coyuntura Económica del Instituto Juan de Mariana (2009) *“aunque la quiebra de Lehman resultaba inevitable, conviene tener presente que fue una quiebra voluntaria”*. Además, *“su cuenta de resultados arrojaba unas pérdidas de 3.900 millones de dólares en el tercer trimestre de 2008, frente a un capital de 26.000 millones, de modo que es improbable que Lehman se hubiese visto forzado a entrar en concurso de acreedores tras presentar dicho balance”*²⁹.

Con la finalidad de evitar la aparición de nuevas ineficiencias de elección, las autoridades públicas en EE.UU. están tratando de establecer sistemas que permitan realizar evaluaciones más objetivas de la situación en que se encuentran las distintas entidades del sistema financiero: en mayo de 2009, la Reserva Federal dio a conocer los resultados de dos meses y medio de análisis exhaustivos de los balances de los mayores bancos estadounidenses, un proceso que se acuñó como “prueba de resistencia” (*“stress test”*). La autoridad monetaria concluyó entonces que 10 de los 19 bancos analizados necesitaban en conjunto casi 75.000 millones de dólares adicionales para reforzar su capital.

Por otra parte, pasados los momentos más críticos de la crisis financiera, empiezan a ser efectivas operaciones con capital privado que podrían evitar en un futuro la aparición

²⁷ También han influido otros factores, como el juicio que los dirigentes políticos han hecho de la dirección de cada una de estas entidades. En EE.UU. es significativo como se dejó quebrar a Lehman Brothers o Washington Mutual mientras se salvaban a otras entidades como Fannie Mae o Freddy Mac, se impulsaban fusiones bancarias con respaldo gubernamental y se acudió al rescate de su primer banco, Citigroup.

²⁸ Ni las ampliaciones de capital ni la enajenación de activos habían dado el resultado esperado, por lo que en agosto de 2008 Lehman Brothers se resignó a dejar de buscar una recapitalización que le permitiera conservar su modelo de negocio y pasó, en primer lugar, a ofrecer la venta del 50% de la compañía a los bancos Korea Development Bank y China's Citic Securities y, posteriormente, a buscar un comprador por la totalidad. Las negociaciones y rumores de negociaciones implicaron a numerosas entidades como Bank of America, JP Morgan, Barclays o Goldman Sachs, pero finalmente ninguna de ellas se decidió. Lehman Brothers declara su bancarrota -la mayor de la historia de EE.UU.- con unos pasivos de 613.000 millones de dólares.

²⁹ En el V Boletín del Observatorio de Coyuntura Económica del Instituto Juan de Mariana se defiende la tesis de que la quiebra de Lehman se podría haber evitado mediante la conversión de acreedores en accionistas. Posteriormente, el gobierno de EE.UU. se lanzó a recapitalizar el sistema financiero con recursos públicos, sin distinguir entre bancos viables o no, lo que introdujo nuevas ineficiencias de elección.

de nuevas ineficiencias de elección³⁰: los bancos de mayor dimensión y en mejor situación financiera -que han salido fortalecidos por la crisis- comienzan a comprar bancos de menor tamaño, y los gobiernos perciben que será difícil que quiebren nuevas entidades puesto que las primeras, anteriormente citadas, acudirían al rescate.

Ineficiencias normativas

Las ineficiencias normativas pueden ser de dos tipos. En primer lugar, las que se producirán en el futuro como consecuencia de las distintas medidas que están adoptando los gobiernos de cada país ante la crisis financiera. En lo relativo a la normativa bancaria, la ausencia de un regulador global implica que cada país aplica medidas reguladoras de forma aislada, generándose marcos normativos del sistema financiero más o menos favorables dependiendo del país³¹.

En segundo lugar están las ineficiencias normativas que se derivan del distinto marco legal existente en cada país: la magnitud de los problemas de solvencia y liquidez de cada banco se valora en su país de origen en función de su propia normativa nacional.

Para evitar ambos tipos, están surgiendo propuestas orientadas a implantar sistemas globales de supervisión. En este sentido, el gobernador de la Reserva Federal, Ben Bernanke (23 de octubre de 2009) recuerda que ya el *Financial Stability Board* solicitó estudios de estándares de capital significativamente mayores y que el G20 se ha comprometido a desarrollar reglas para mejorar la cantidad y calidad del capital bancario.

Mientras estas propuestas de unificar la supervisión a nivel global puedan desarrollarse los distintos organismos reguladores del sistema financiero en cada zona vigilan aquellas medidas que puedan ser origen de ineficiencias normativas por parte de un país concreto: un ejemplo reciente ha sido el aviso de la Comisión Europea al gobierno español sobre la necesidad de solicitarle autorización, caso por caso, para la concesión de ayudas públicas procedentes del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). La Comisión Europea trata de evitar el posible rescate de entidades financieras en España de forma indiscriminada³².

Dentro de las ineficiencias normativas, un subtipo son las ineficiencias contables: la normativa contable ha sido otro de los instrumentos utilizados por gobiernos y reguladores para intentar paliar sus efectos³³. A lo largo de la crisis financiera las provisiones

³⁰ El 28 de octubre de 2009, Deutsche Bank anunció la compra de Oppenheim. En el sistema financiero español varias Cajas de Ahorros comienzan a plantearse su fusión sin solicitar, en principio, dinero público.

³¹ La existencia de distintas garantías dadas a los depósitos bancarios en los países de la UE es un claro ejemplo.

³² Esta actitud de la Comisión Europea supone un cambio importante pues hasta muy recientemente solo examinaba y aprobaba los planes de ayuda al sector bancario y dejaba su aplicación individual a los gobiernos de los países. Así sucedió con el Fondo de Adquisición de Activos Financieros y el Plan de Avales del Estado a las nuevas emisiones de deuda, operaciones individuales que no fue necesario comunicar al ejecutivo comunitario.

³³ Una relajación de la normativa de provisiones o una valoración *mark to market* de los activos puede ayudar, por ejemplo, a mejorar -artificialmente- de forma contable las cuentas de resultados y balances de los bancos mientras se produce la recuperación. Ha sido significativo, en este sentido, el caso estadounidense con la supresión de la normativa de valoración de activos a mercado o *mark to market* en abril de 2009.

anticíclicas que el Banco de España estableció para las entidades de crédito españolas favorecieron inicialmente al sistema financiero español en relación con el europeo o norteamericano.

El Banco de España aprobó en julio de 2009 una medida especialmente favorable para la contabilidad de las instituciones crediticias con problemas de morosidad ligados al sector de la construcción: las provisiones que deberán dotar las entidades por aquellos préstamos hipotecarios que se considere que han entrado en mora no supondrán ya el 100% del valor del inmueble, sino sólo el 30%, con una única excepción, el crédito promotor que tenga como garantía suelo no rústico o promociones en construcción, el grueso de la morosidad actual de bancos y cajas.

No obstante, a finales de octubre de 2009, el Banco de España comunicó a los bancos y cajas de ahorro que tendrán que duplicar las provisiones por los inmuebles que lleven más de un año en su balance, desde el 10% (de la tasación) actual hasta el 20%. Esta medida tendrá un impacto inicial negativo para las entidades de crédito, generando una nueva ineficiencia normativa de tipo contable.

Ineficiencias competitivas

La necesidad de tomar medidas rápidas de apoyo a las instituciones financieras supone que, en cierta medida, se esté apoyando a los gestores de las entidades que han entrado en crisis y que el mercado está penalizando. Los críticos de las medidas gubernamentales temen que éstas pudieran alentar a las instituciones financieras a tomar riesgos desmedidos con la convicción de que el gobierno solucionará sus problemas; de esta forma no se está favoreciendo la eficiencia y competitividad de las entidades dado que los errores de gestión acabarían siendo difuminados por las ayudas gubernamentales. En determinados casos no se deja actuar al mercado y se evita la quiebra de entidades que no son competitivas³⁴.

Jürgen B. Donges se pregunta cómo se evitará la aparición del llamado “riesgo moral” que crean las instituciones estatales cuando actúan como “prestamista de última instancia” y se comprometen además a impedir que grandes bancos quiebren. En esta misma línea se ha expresado el *Financial Stability Forum* en septiembre de 2009, comprometiéndose a plantear soluciones para evitar la aparición del “riesgo moral” en el plazo de un año y solicitando el apoyo del G20 para la aplicación de sus propuestas.

En Fernando Maravall, Silviu Glavan y Analistas Financieros Internacionales (2009) se menciona un riesgo sistémico específico asociado al tamaño de los grandes bancos y se relaciona con la capacidad que tienen de trasladar un *shock*, inicialmente sufrido por ellos, al resto del sistema bancario y al conjunto de la economía. Esto puede crear incentivos a

³⁴ En este sentido, un debate de actualidad en España es el relativo al funcionamiento de las Cajas de Ahorro, entidades de crédito peculiares por sus objetivos, sistema de gobierno, ausencia de ánimo de lucro, y que no tienen en la competitividad la base de su modelo de negocio.

extralimitar la adopción de riesgos en su actividad ya que, en última instancia, las autoridades públicas evitarán siempre su quiebra³⁵.

6. Resultados y evaluaciones preliminares de las políticas adoptadas y análisis de la coyuntura actual

Aunque es pronto para poder atribuir con rigor resultados a políticas y medidas adoptadas y los estudios empíricos al respecto son prácticamente inexistentes, los indicadores de coyuntura económica y financiera junto con evaluaciones que han realizado algunas instituciones internacionales nos permiten destacar las siguientes conclusiones:

1. Se constata una clara moderación en los riesgos: según el Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial (octubre de 2009, FMI 2009b), las perspectivas del sistema financiero mejoran notablemente. Los indicadores de riesgo soberano son más bajos que hace seis meses (*Global Financial Stability Report*, abril de 2009, FMI 2009a), los riesgos sistémicos disminuyeron³⁶, los riesgos de los mercados emergentes se han suavizado³⁷, los bancos se han capitalizado y los mercados de financiación mayorista han vuelto a abrir sus puertas: “*crece la confianza en que ya pasó el peor momento para la economía mundial, y eso apuntala la reanimación de los mercados financieros*” (p. 1).
2. Aquellas medidas orientadas a favorecer la liquidez tuvieron un máximo de eficacia antes de los sucesos de Lehman Brothers pero se redujo cuando el núcleo de la crisis financiera en la mayoría de los países se trasladó de problemas de liquidez a problemas de solvencia (Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial, octubre de 2009, FMI 2009b).
3. Los anuncios de inyecciones de capital fue la medida que mejor logró reducir el riesgo de impagos bancarios tras la quiebra de Lehman Brothers, junto con el anuncio del uso eventual de compras de activos (Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial, octubre de 2009, FMI 2009b).
4. Un resultado importante -y que enlaza con el tema de las ineficiencias y externalidades planteado en este artículo- es que las intervenciones orientadas a las instituciones o mercados nacionales han tenido efectos indirectos importantes en

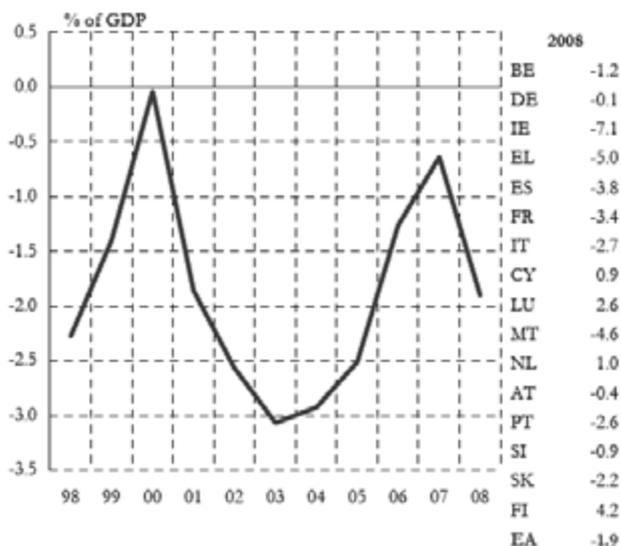
³⁵ Los bancos de mayor dimensión, en muchos casos, han logrado crecer a través de progresivos procesos de fusiones y adquisiciones que reducen la competencia. Al poder asumir mayores riesgos que sus competidores de menor escala y, por lo tanto, ofrecer mayor rentabilidad y mejorar cuota de mercado están generando una ineficiencia competitiva en el sentido de que si sus riesgos llevasen a la entidad a una situación límite tienen la garantía de que los gobiernos acudirán a su rescate. Este tipo de ineficiencias competitivas invalida la teoría de la frontera eficiente de Markowitz.

³⁶ En este sentido, los bancos estadounidenses ya superaron el punto intermedio del ciclo de pérdidas proyectado hasta 2010, en tanto que en Europa el reconocimiento de las pérdidas está menos adelantado debido a las diferencias del ciclo económico.

³⁷ Sustancialmente en las economías emergentes de Europa. Además los bancos de Europa Occidental parecen ser capaces de absorber el empeoramiento de las condiciones de crédito pero quizá no tengan suficiente capital como para sustentar la recuperación en esta área.

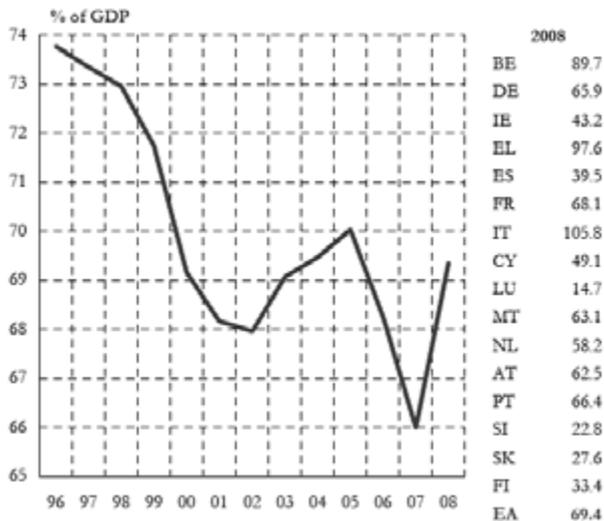
- otros países, de magnitud a veces superior que en el país de origen (Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial, octubre de 2009, FMI 2009b).
5. Con el objetivo concreto de respaldar las actividades de emisión y financiación han resultado ser buenos instrumentos las garantías de obligaciones bancarias instituidas por varios países, el mecanismo estadounidense de préstamo a plazo de títulos respaldados por activos, la emisión de títulos respaldados por activos para reactivar el crédito al consumidor, y la decisión del BCE de adquirir directamente bonos cubiertos (Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial, octubre de 2009, FMI 2009b).
 6. Aspectos menos satisfactorios son la insuficiente oferta de crédito bancario en relación a una demanda “anémica” por parte del sector privado que podría reducir el crédito necesario para sustentar la recuperación (el Informe de Estabilidad Financiera Mundial anteriormente citado alerta de una caída en la oferta de crédito bancario tanto para el final del 2009 como para el 2010, tanto en EE.UU. como en Europa), la transferencia de riesgos privados a las cuentas públicas -consecuencia de las medidas de apoyo al sistema financiero y los programas de estímulo fiscal- que plantea inquietudes en relación con la insostenibilidad de los presupuestos públicos, la emisión sin precedentes de deuda soberana, y las posibles repercusiones negativas sobre los tipos de interés y la incipiente recuperación. Los gráficos 1 y 2 ilustran adecuadamente las tendencias de déficit público y endeudamiento señaladas.

Gráfico 1
Déficit público como porcentaje del PIB
Media UE. 1998-2008



Fuente: DG ECFIN Comisión Europea (2009b).

Gráfico 2
Endeudamiento público como porcentaje del PIB
Media UE, 1996-2008



Fuente: DG ECFIN Comisión Europea (2009b).

7. En las previsiones de la Comisión Europea (septiembre de 2009, Comisión Europea 2009a) se detectan síntomas del fin de la recesión y de una incipiente recuperación económica; en concreto aunque el crecimiento del PIB, en media, tanto en la UE-27 como en la eurozona, se espera que retroceda un 4% en 2009, las estimaciones apuntan que en la segunda mitad del año podrían registrarse crecimientos positivos (véase la tabla 1). El Indicador de Confianza Económica³⁸ es coherente con esta mejora de las expectativas, repuntando desde el mínimo registrado a comienzos del 2009 (véase el gráfico 3).
8. El mercado de trabajo -y las expectativas sobre la evolución del empleo y desempleo- sigue cosechando las consecuencias más preocupantes de la crisis económica y financiera: en agosto de 2009, la tasa de desempleo alcanzó el 9,6% de la población activa, la tasa más alta desde 1999 (era del 7,6% en agosto de 2008)³⁹. En el

³⁸ El *Economic Sentiment Indicator* es una media ponderada del indicador de confianza industrial (40%), del indicador de confianza en los servicios (30%), del indicador de confianza del consumidor (20%), del indicador de confianza en la construcción (5%), y del indicador de confianza del comercio al por menor (5%). Los datos han sido ajustados estacionalmente. Es elaborado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea (DG ECFIN).

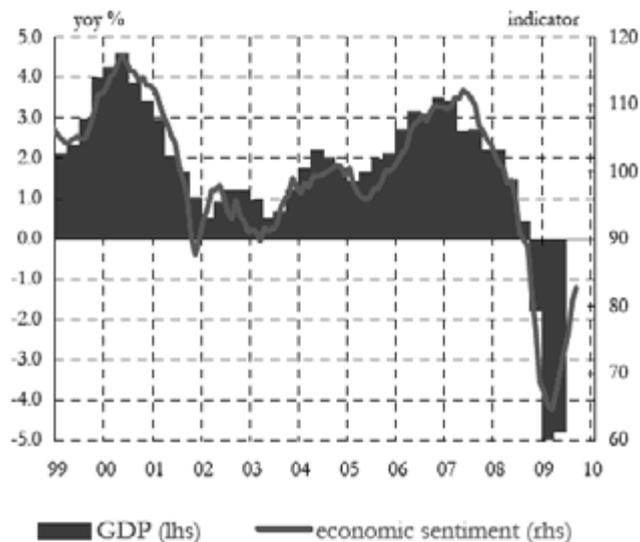
³⁹ Las mayores tasas de desempleo se registraron en España (18,3%), Irlanda (12,5%) y Eslovaquia (11,6%); las menores en los Países Bajos (3,5%) y Austria (4,7%).

Tabla 1
Tasa de crecimiento del PIB real UE-27

| | Previsión cuatrimestral PIB (%, cuatrimestre sobre cuatrimestre) 2009 | | | | Previsión anual PIB (%, año sobre año) 2009 | |
|------------------|---|-------------|------------|------------|---|---------------------------------|
| | 2009/1 | 2009/2 | 2009/3 | 2009/4 | Previsiones Mayo 2009 | Previsión interna Sept. 2009 |
| Alemania | -3.5 | 0.3 | 0.7 | 0.1 | -5.4 | -5.1 |
| España | -1.6 | -1.1 | -0.4 | -0.2 | -3.2 | -3.7 |
| Francia | -1.3 | 0.3 | 0.4 | 0.3 | -3.0 | -2.1 |
| Italia | -2.7 | -0.5 | 0.2 | 0.1 | -4.4 | -5.0 |
| Países Bajos | -2.7 | -0.9 | -0.4 | 0.0 | -3.5 | -4.5 |
| Zona Euro | -2.5 | -0.1 | 0.2 | 0.1 | -4.0 | -4.0 |
| Polonia | 0.3 | 0.5 | 0.1 | 0.0 | -1.4 | 1.0 |
| Reino Unido | -2.4 | -0.7 | 0.2 | 0.5 | -3.8 | -4.3 |
| UE 27 | -2.4 | -0.2 | 0.2 | 0.1 | -4.0 | -4.0 |

Fuente: *Comisión Europea (2009a)*.

Gráfico 3
Tasa de crecimiento económico y del Índice de confianza económica
Eurozona 1999-2009



Fuente: *DG ECFIN. Comisión Europea (2009b) y Eurostat (2009)*.

gráfico 4 se presenta la evolución de la tasa de crecimiento del desempleo general y estructural para el periodo 1999-2009 y en el 5 se ilustran, para el mismo periodo, las expectativas del desempleado ante el consumo.

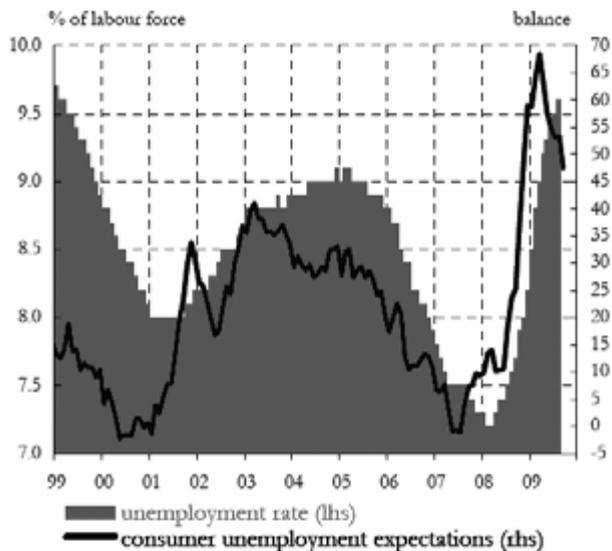
Gráfico 4
Tasa de crecimiento del desempleo general y estructural
UE. 1999-2009



Fuente: Eurostat (2009) y OCDE (2009).

9. Incluso ante la incipiente recuperación y el regreso de tasas de crecimiento del PIB positivas, las oportunidades de reducción del desempleo pueden verse limitadas por el repunte del componente estructural del mismo entre 2007 y 2009 (véase el gráfico 4) y, por otro lado pero relacionado con el dato anterior, por las reformas pendientes en el mercado de trabajo.
10. La recuperación de los principales índices de los mercados de valores se manifiesta desde el primer semestre de 2009. Aunque el valor del índice Eurostoxx está un 40% por debajo del pico alcanzando en julio de 2007, el 14 de octubre de este año logró el valor más alto desde hace más de un año. El índice Nikkei presenta una ligera corrección al final del periodo considerado por las incertidumbres sobre la fortaleza de la recuperación de la economía japonesa.

Gráfico 5
Tasa de crecimiento del desempleo y expectativas de desempleo
UE. 1999-2009



Fuente: Eurostat (2009) y DG ECFIN Comisión Europea (2009b).

Gráfico 6
Índices de cotizaciones bursátiles Eurostoxx, Dow Jones y Nikkei
2005-2009



Fuente: DG ECFIN (2009b) Ecwin (2009).

7. Comentarios y reflexiones finales

Los distintos planes de ayuda y de rescate a entidades financieras han supuesto, a la vez que un alivio para el sistema financiero, una transferencia de riesgos al estado y una presión sobre los presupuestos públicos; presión añadida a la que resulta de las políticas de expansión fiscal aplicadas en algunos países para intentar reactivar la economía real. Si bien inicialmente la crisis financiera se manifestó como una crisis de liquidez y, posteriormente, como una crisis de solvencia, en la actualidad podemos estar aproximándonos a una crisis de la deuda pública. El riesgo asumido por los estados ha sido elevado y un eventual estallido de una burbuja de deuda pública podría situarnos en el punto de partida: las entidades financieras se verían, de nuevo, inmersas en un proceso de deterioro de sus activos y crisis⁴⁰ con el agravante de unas cuentas públicas insostenibles e impotentes para acudir a su apoyo y/o rescate.

Por ello es interesante el debate sobre la conveniencia de retirar a tiempo estímulos que resulten excesivos para evitar poner la semilla de la siguiente crisis tratando de resolver la actual. El sector financiero deberá asumir de nuevo los riesgos propios de su actividad, pero con un mayor control y regulaciones globales que permitan acotar las ineficiencias mencionadas.

Además, la eficacia de algunas políticas está condicionada a una utilización limitada⁴¹. La coordinación internacional se hace, de nuevo, imprescindible dado el impacto transfronterizo de abandonar estas medidas (piénsese por ejemplo en la supresión de las garantías de la deuda bancaria y las posibilidades de arbitraje entre países).

Como se aconseja en el Informe de Estabilidad Financiera Mundial (octubre de 2009, p.1): *“Habrá que proceder con cuidado al dismantelar el respaldo público para evitar desencadenar una segunda crisis como consecuencia de un retiro prematuro o poner en peligro la credibilidad monetaria y fiscal como consecuencia de un retiro tardío”*.

Dado el esquema macroeconómico que supone la Unión Económica y Monetaria, países que como España están acusando con mayor intensidad la recesión -encajando unas cifras más negativas en crecimiento económico y desempleo- quizá tengan que realizar una “devaluación interna” con ajustes de salarios y precios, dado que, al contrario del esquema estadounidense, en la UE no hay un federalismo fiscal.

En este sentido resultan inaplazables reformas en los mercados que les doten de flexibilidad y competencia; especialmente en el de trabajo, pues si el ajuste en éste no se efectúa “vía precios”, la consecuencia será que se realizará de la peor forma posible, “vía cantidades”.

⁴⁰ Los bancos han estado comprando de forma masiva emisiones de deuda pública de los estados dado que les genera un beneficio inmediato con el “*carry trade*”: toman prestado dinero de los Bancos Centrales a tipos de interés en torno al 1% y lo emplean en la adquisición de deuda pública a largo plazo, cuya remuneración está siendo muy superior (entre el 3 y 4%). Si el mercado empieza a anticipar una subida de tipos de interés, con base en las expectativas de recuperación económica, las entidades financieras se verían expuestas a elevadas pérdidas derivadas del descenso en el precio de los bonos como consecuencia del aumento de su tipo de interés. Además, el exceso de oferta de deuda pública en el mercado también presionaría a la baja el precio de los bonos que las entidades tienen en su balance.

⁴¹ No debiera retrasarse el diseño de las modalidades y tiempos en las estrategias de retirada de las medidas de apoyo. Por otro lado, los incentivos son críticos para reactivar la titulización, que contribuiría a diversificar las fuentes de financiación y ampliar la insuficiente oferta de crédito bancario estimada para el 2009 y 2010 en Europa y EE.UU., dados los estrangulamientos aún existentes en los canales de crédito.

Además, cualquier política de estímulo de la productividad procurará escasos resultados en el marco de rigideces estructurales.

Aunque las medidas de política económica y financiera examinadas se han concentrado, razonablemente, en tratar de solucionar las inquietudes inmediatas acerca de la estabilidad financiera, la coyuntura actual no debiera distraernos del objetivo de regresar a una trayectoria de crecimiento sostenido. Esto exige reformas y políticas estructurales que fomenten la productividad y el crecimiento a largo plazo basadas en estrategias de eco-innovación, creación de conocimiento, apertura de los mercados, calidad regulatoria, y un reequilibrio entre mercado y política, entre otras.

Bibliografía

Abadía, Leopoldo. 2009. *La crisis Ninja y otros misterios de la economía actual*. Espasa Calpe, Madrid.

<<http://leopoldoabadia.blogspot.com/search/label/%2B%20ANEXO%201%20Crisis%20NINJA>>

Banco de España. 2009. Informe de Estabilidad Financiera 05/2009

<<http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/09/Fic/IEF200905.pdf>>

Banco de España. 2008a. Informe Anual 2007.

<<http://www.bde.es/informes/be/infanu/infanu.htm>>

Banco de España. 2008b. Informe de Estabilidad Financiera 11/2008.

<<http://www.bde.es/informes/be/estfin/completo/IEF200811.pdf>>

Banco de España. 2008c. Boletín Económico. Octubre 2008.

<<http://www.bde.es/informes/be/boleco/2008/be0810.pdf>>

BCE. 2008a. “The Implementation of Monetary Policy in the Euro Area”, General Documentation on Eurosystem Monetary Policy Instruments and Procedures.

<<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/gendoc2008en.pdf?0dd0816ab94907f0c24ac1c534ae0f06>>

BCE. 2008b. Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on government guarantees for bank debt, 20 October 2008.

<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_guaranteesen.pdf>

BCE. 2008c. Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on the pricing of recapitalisations, 20 November 2008.

<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_pricing_for_recapitalisationsen.pdf>

BCE. 2008d. Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del eurosistema para la zona del euro, 4/12/2008.

<<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eurosystemstaffprojections200812es.pdf>>

- Blanchard, Olivier. 2009. "Sustentar la recuperación mundial", *Finanzas y Desarrollo*, FMI, septiembre de 2009, pp. 8-12.
<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/09/pdf/blanchar.pdf>>
- Blanfein, Lloyd. 2009. "Do not destroy the essential catalyst of risk". *Financial Times*, 8 de febrero de 2009.
<<http://www.ft.com/cms/s/0/0a0f1132-f600-11dd-a9ed-0000779fd2ac.html>>
- Bank for International Settlements. 2008. "Supervisory guidance for assessing banks' financial instrument fair value practices", noviembre 2008.
<<http://www.bis.org/publ/bcbs145.htm>>
- Comisión Europea. 2009a. September 2009. Interim Forecast, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 14 de septiembre de 2009.
<http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15864_en.pdf>
- Comisión Europea. 2009b. Key Euro Area Indicators.
<http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/db_indicators9237_en.htm>
- De la Dehesa, Guillermo. 2009. *La primera gran crisis financiera del siglo XXI: Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios*, Alianza Editorial, Madrid.
- De Rato, Rodrigo. 2009. "La globalización, los flujos financieros y la crisis: lecciones de la experiencia", Discurso de investidura como Doctor *Honoris Causa* por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, Madrid.
- Domínguez Domech, Carmen, 2009. "Activos Financieros: una reflexión sobre la relación entre liquidez, riesgo y rentabilidad en el contexto de la crisis económica iniciada en el verano de 2007", en Valentín Bote, Lorenzo Escot y José Andrés Fernández (eds.), *Pensar como un economista. Homenaje al profesor Andrés Fernández Díaz*, Delta Publicaciones Universitarias, Madrid, pp. 853-862.
- Donges, Jürgen B. "No hay un conflicto entre controlar la inflación y estimular el crecimiento económico". *Revista Vida Académica de San Telmo*. Programa de Continuidad 2008-2009.
<www.santelmo.org/revista/n31/VA_continuidad.pdf>
- Escribá, José Luis. 2009. "La transformación del negocio bancario: El futuro del sector bancario español: los retos de la crisis". BBVA, Servicio de Estudios. Octubre de 2009.
- Fernández, Miguel. 2008a. Comparecencia del Gobernador ante la Comisión de Presupuestos del Congreso, Madrid, 7 de octubre de 2008.
<<http://www.bde.es/prensa/intervenpub/gobernador/mfo071008.pdf>>
- Fernández, Miguel. 2008b. Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Presupuestos del Senado, Madrid, 19 de noviembre de 2008.
<<http://www.bde.es/prensa/intervenpub/gobernador/mfo191108.pdf>>

- Financial Stability Board. 2009. "Improving Financial Regulation". Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders. 25 de septiembre de 2009.
<http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925b.pdf>
- Financial Stability Forum. 2008a. "Update on the Implementation of the FSF's Recommendations. Report by the FSF Chairman to the G8 Finance Ministers", junio 2008.
<http://www.fsforum.org/publications/r_0806.pdf>
- Financial Stability Forum. 2008b. "Ongoing and Recent Work Relevant to Sound Financial Systems", septiembre 2008.
<http://www.fsforum.org/publications/on_0809.htm>
- Financial Stability Forum. 2008c. "Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience Follow-up on Implementation", septiembre 2008.
<http://www.fsforum.org/press/pr_081009f.pdf>
- FMI. 2009a. Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial, abril de 2009.
<<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/gfsr/2009/01/pdf/sums.pdf>>
- FMI. 2009b. Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial, octubre de 2009.
<<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/sums.pdf>>
- FMI. 2008. "Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging: Macrofinancial Implications and Policy", *World Economic and Financial Surveys*, octubre de 2008.
<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2008/02/pdf/text.pdf>>
- Maravall Fernando, Glavan Silviu, y AFI. 2009. "Eficiencia y concentración del Sistema Bancario Español", FUNCAS, septiembre 2009.
<<http://www.funcas.es/Publicaciones/InformacionArticulos/Publicaciones.asp?Id=1514>>
- Menéndez, Juan M. 2009. "Productividad, competitividad y nuevas tecnologías ante la crisis económica y financiera", en Valentín Bote, Lorenzo Escot y José Andrés Fernández (eds.), *Pensar como un economista. Homenaje al profesor Andrés Fernández Díaz*, Delta Publicaciones Universitarias, Madrid, pp. 693-702.
- OCDE. 2009. Respuesta estratégica de la OCDE a la crisis económica y financiera. Contribuciones al esfuerzo global.
<<http://www.oecd.org/dataoecd/60/12/42981787.pdf>>
- Pérez, Carlota. 2002. *Technological Revolutions and Financial Capital. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar Publishing.
- Rallo, Juan Ramón. 2009. Observatorio de Coyuntura Económica, Instituto Juan de Mariana, nº 6, septiembre 2009.
<<http://www.juandemariana.org/estudio/4028/tercer/trimestre/2008/>>

- Roldán, José M. 2008. “El papel del modelo de “originar para distribuir” en la crisis financiera de 2007”, *Revista de Estabilidad Financiera*, Banco de España, nº 15, noviembre de 2008.
<<http://www.bde.es/informes/be/estfin/numero15/ief0115.pdf>>
- Roubini, Nouriel. 2009. “Nouriel Roubini on Prospects for 2009”. *Financial Times*, 3 de febrero de 2009.
<<http://www.ft.com/cms/s/0/89829f7a-f1d1-11dd-9678-0000779fd2ac.html>>
- Taleb, Nassim Nicholas. 2007. “The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable. New York: Random House”. ISBN 978-1-4000-6351-2.
- Tilman, Leo M. 2008. “Financial Darwinism: Create Value or Self-Destruct in a World of Risk”. ISBN 978-0-470-38546-3.
<<http://www.financialdarwinism.com/?cat=3>>
- Ubide, Ángel. 2008. “Anatomy of a modern credit crisis”, *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 14, Banco de España, mayo de 2008.
<<http://www.bde.es/informes/be/estfin/numero14/IEF200814-4.pdf>>
- World Economic Forum. 2009. “World Economic Forum Annual Meeting 2009 Shaping the Post-Crisis World Davos-Klosters, Switzerland 28 January - 1 February”
<<http://www.weforum.org/en/media/publications/index.htm>>

EUROBASK

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA



HEZKUNTZA, UNIBERTSITATE
ETA IKERKETA SAILA
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO



KANPO HARREMANETARAKO
IDAZKARITZA NAGUSIA
SECRETARÍA GENERAL
DE ACCIÓN EXTERIOR



▶ Arabako Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Álava
▶



Bizkaiko Foru Aldundia
Diputación Foral de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa