Ministerio de Industria,
Comercio y Turismo
Núm. 903 JULIO-AGOSTO 2018

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Consejo Científico
Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde.

Consejo de Redacción
Isabel Álvarez González, Elena Aparici Vazquez de Parga, Santiago Asensio Merino, Mikel Buesa Blanco, Juan Ramón Cuadrado Roura, Juan José Durán Herrera, José Luis Feito Higueruela, Antonio García Rebollar, Galo Gutierrez Monzones, José Luis Kaiser Moreiras, Luis Martí Álvarez, José María Marín Quemada, Pilar Mas Rodríguez, Vicente José Montes Gan, Pablo Moreno García, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, Teresa Riesgo Alcaide.

Directora
Inés Pérez-Durántez Bayona

Jefa de Redacción
Mercedes Barreno Ruiz

Redacción
Rosario Blanca Samá y Elvira Atero Carrasco

Portada
Sprint Comunicación Visual

Diseño gráfico
César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción
Paseo de la Castellana, 162, 12ª planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 39 76
Fax: 91 349 35 80

Distribución y suscripciones
Paseo de la Castellana, 162. 28046 Madrid
Teléfono: 91 603 79 97/93
distribuciónpublicaciones@mineco.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *Journal of Economic Literature* (JEL), *EconLit, ECONIS, ISOC, Dialnet, Latindex y OCLC.*
Sus índices de impacto aparecen en *IN-RECS.*

ICE no se solidariza con las opiniones en los artículos que publica, cuya responsabilidad corresponde a los autores.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

Imprime: LAVEL, S.A. Calle Gran Canaria, 12. Humanes de Madrid
ISSN: 0019-977X
ISSN electrónico: 2340-8790
Depósito legal: M. 3.740-1958
NIPO: 057-17-094-0
eNIPO: 057-17-095-6
Catálogo general de publicaciones oficiales
http//publicacionesoficiales.boe.es
Copyright: Información Comercial Española, 2010

ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO **INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA** *Secretaría de Estado de Comercio*

EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO

Presentación 3
Pablo Moreno

Tiempos de cambio. Análisis de las propuestas planteadas para reformar las instituciones de la Unión Europea en 2019 7
Belén Becerril Atienza

Europa en el mundo ¿De potencia normativa a una verdadera Unión de la defensa? 21
Laia Mestres i Camps

Política fiscal europea: situación y perspectivas de reforma 33
Raymond Torres

La política presupuestaria de la UE post 2020 47
Jorge García Reig, Esperanza Samblás Quintana y María J. Muñoz Martínez

La política monetaria del Banco Central Europeo durante la crisis y los retos de futuro 63
Pablo Hernández de Cos

Completar la unión financiera: acción común versus responsabilidad de país 79
Pablo Moreno

La dimensión social del proyecto europeo 97
Enrique Feás

La política comercial europea 111
José Luis Káiser Moreiras y Rocío Frutos Ibor

Novedades en la aplicación de la política de competencia de la Unión Europea en 2018 127
Beatriz de Guindos Talavera, Jordi Fornells de Frutos y Francisco de Paula Roig Guerrero

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Capacidades innovadoras de las regiones españolas 149
Asunción López López, Juan Carlos Salazar Elena y María Paloma Sánchez Muñoz

LOS LIBROS 161
Reseña

CONTENTS 165
Contents, abstracts

Coordinador: Pablo Moreno

PRESENTACIÓN

*Pablo Moreno**

Como respuesta a las crisis financiera internacional y de deuda soberana en Europa, la Unión Europea (UE) ha llevado a cabo un profundo proceso de reforma en el que cabe destacar distintos elementos, fundamentalmente en el ámbito económico: el fortalecimiento de la vigilancia económica, la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y de la Unión Bancaria (UB) o la gran expansión monetaria y el desarrollo de una política monetaria no convencional por parte del Banco Central Europeo (BCE).

Estas medidas han permitido que la UE se encuentre ya en una senda de recuperación; sin embargo, quedan importantes retos pendientes, tanto en términos de arquitectura económica —principalmente, completar la Unión Económica y Monetaria (UEM)—, como, más en general, en términos de dar a la ciudadanía europea una mejor respuesta a los grandes desafíos de las próximas décadas como la globalización, el impacto de la tecnología y de la sociedad de la información, la inmigración, la seguridad o la sostenibilidad medioambiental y de la Europa del bienestar. La desafección entre los ciudadanos con el proyecto europeo ha tenido como reflejo un crecimiento de las opciones políticas antieuropeas o extremistas en distintos países, además del proceso rupturista que supone el *brexit.*

En 2017 y durante el primer semestre de 2018, el proceso de reforma en la UE ha estado caracterizado por el *impasse* político como consecuencia de distintos procesos en los países grandes de la UE que les ha llevado a centrar la atención en asuntos domésticos, incluyendo, en 2017, la activación del artículo 50 del Tratado de Lisboa para negociar el *brexit* (marzo), las elecciones en Francia (mayo) y Alemania (septiembre) o el desafío independentista en España (otoño); y en 2018, el proceso electoral en Italia (marzo) y el cambio de Gobierno en España (junio). Una vez avanzados estos procesos, en 2018 se abre la posibilidad de dar un nuevo impulso a las reformas en la UE, en un contexto en el que hay voluntad política para avanzar en el eje franco-alemán y dos horizontes temporales: uno de reformas a más corto plazo, mientras dure la actual legislatura del Parlamento Europeo hasta las elecciones de mayo de 2019, y otro de medio y largo plazo, durante la nueva legislatura europea 2019-2024.

En este sentido, la Comisión Europea ha intensificado, durante 2017 y 2018, sus propuestas de reflexión sobre el futuro de la UE con múltiples iniciativas, entre las que se puede destacar una serie de documentos estratégicos como: el Libro Blanco

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

sobre el futuro de Europa, el discurso del estado de la Unión del presidente Juncker (septiembre de 2017) o una serie de documentos de reflexión sobre la profundización de la UEM, cómo completar la unión bancaria, la dimensión social europea, el futuro de las finanzas de la UE, el futuro de la defensa europea o el encauzamiento de la globalización.

El objetivo de este monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía* es abordar los principales debates sobre el futuro de la UE con un enfoque en el que se analizan los avances realizados, los desafíos que quedan pendientes y las posibles reformas para afrontarlos, tanto desde un punto de vista teórico, como desde la perspectiva de la viabilidad política para llevarlos a cabo, teniendo en cuenta el equilibrio de poderes de la UE. El número incluye nueve artículos que han sido cerrados en la primera quincena de junio de 2018. Los autores analizan las siguientes políticas de la UE:

Belén Becerril aborda la gobernanza de la UE y la tradicional dicotomía entre el federalismo ejecutivo frente a las instituciones europeas. Realiza un análisis crítico del sistema político institucional de la UE tras la entrada en vigor de la reforma del Tratado de Lisboa, que ha supuesto una deriva intergubernamental en la toma de decisiones y un reequilibrio de poderes entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo europeos, en favor del último. Analiza las distintas propuestas a debate para tratar de fortalecer a la Comisión y al Parlamento, incluyendo aspectos como la potenciación política de la Comisión, con un presidente con elección directa y una estructura más reducida, o las listas electorales transnacionales al Parlamento.

Laia Mestres estudia los retos de la política exterior y de seguridad de la UE. Dado el contexto de deterioro del orden liberal internacional, analiza la transición de la política exterior desde una narrativa basada en la exportación de normas y valores que conforman la identidad internacional de la UE, a otra centrada en el desarrollo de instrumentos concretos, como el desarrollo de una capacidad de planeamiento operativo y conducción militar o un esquema de cooperación estructurada permanente. Analiza los escenarios de cara a 2025 y sus distintos grados de ambición, desde la cooperación voluntaria, hasta una política común, pasando por la seguridad y defensa compartidas.

Raymond Torres desarrolla el estado actual del debate en Europa sobre la coordinación de políticas fiscales, que constituyen el principal instrumento macroeconómico contracíclico para los países de la UEM. Documenta los problemas de la prociclicidad de las políticas fiscales y de la asimetría en su vigilancia desde las instituciones europeas —asimetría entre países y entre partidas presupuestarias, con mayor énfasis en el lado del gasto—. Aborda las opciones de reforma en Europa, tanto las posibles mejoras en la coordinación de las políticas nacionales, como el desarrollo de un instrumento europeo de política fiscal, como un fondo europeo para inversiones o un complemento europeo de seguro de desempleo.

Jorge García Reig, **Esperanza Samblás** y **María J. Muñoz** aproximan la política presupuestaria de la UE post 2020, cuando se tendrá que aprobar el nuevo marco financiero plurianual (2021-2027). Los presupuestos de la UE tendrán que revisar su sistema de financiación en un contexto de salida de Reino Unido, uno de los principales

contribuyentes netos. Por el lado del gasto, la UE tiene que redefinir sus prioridades a partir del principio rector del valor añadido europeo y del análisis de todas las políticas europeas desde una perspectiva renovada. El presupuesto deberá incorporar los nuevos desafíos que afectan a las políticas de cohesión, agricultura, investigación e innovación, inmigración, seguridad interior y exterior o juventud.

Pablo Hernández de Cos descifra la política monetaria del BCE desde 2014 y su impacto sobre la economía europea. El BCE ha desplegado un conjunto de medidas no convencionales sin precedentes, que han permitido la recuperación económica y la eliminación de los riesgos de deflación. Dado un entorno macroeconómico en el que se prevé la continuidad de la fase expansiva y una convergencia gradual hacia el objetivo de inflación, cabe esperar que, de manera gradual, la política monetaria vaya desempeñando un papel más limitado. No obstante, la política monetaria deberá seguir vigilando los retos derivados de la reducida dinámica salarial y de un contexto de tipos de interés naturales reducidos.

Pablo Moreno aborda los principales retos pendientes de la integración financiera en Europa, que recibió un impulso fundamental a partir de de 2014 con la activación de la UB, pero que es aún incompleta. Entre otras políticas, falta terminar la UB con el pilar del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, impulsar un esquema de préstamos de última instancia para el sector financiero (en situaciones de resolución y de iliquidez), completar la función de estabilización de países (Tesoro europeo, eurobonos, Fondo Monetario Europeo) o, incluso, repensar la arquitectura institucional. Se analizan las distintas propuestas que están centrando el debate político y académico desde la dialéctica entre la acción común y la responsabilidad de país.

Enrique Feás se acerca a la dimensión social del proyecto europeo, que si bien ha estado presente desde el Tratado de Roma, ha ido siempre a remolque de la construcción económica. El artículo analiza las divergencias europeas en indicadores y políticas de protección social y cómo los Estados nación están limitados en su capacidad de actuación ante los grandes desafíos como el de la globalización, el impacto de la tecnología y la automatización, la educación de futuro, el envejecimiento de la población, la inmigración, la brecha de género o el cambio climático. Europa puede contribuir a estos desafíos desde una verdadera política social europea, con el posible embrión de un nuevo pilar europeo de derechos sociales.

José Luis Káiser y **Rocío Frutos** se centran en los retos de la política comercial de la UE en un contexto de escaso avance en el sistema multilateral de comercio, agravado por el giro de EE UU hacia posiciones más proteccionistas. La UE ha reforzado su agenda bilateral, incluyendo acuerdos de nueva generación que van más allá de los acuerdos comerciales tradicionales e incorporan, entre otros, nuevos elementos como la liberalización de servicios, la coordinación regulatoria, o la protección de inversiones y de la propiedad intelectual. Analizan el estado actual de los acuerdos con Canadá (CETA), Japón, México, Mercosur, Singapur y Vietnam, así como el que se firme con Reino Unido tras su salida de la UE.

Beatriz de Guindos, **Jordi Fornells** y **Francisco de Paula Roig** revisan el estado actual y las novedades de la política de competencia de la UE, con especial énfasis en las relacionadas con la economía digital, que está dando lugar a nuevas estrategias competitivas que cuestionan el enfoque tradicional de la política de competencia. La digitalización y automatización suponen un cambio en el paradigma competitivo y la estructura de los mercados al que deben adaptarse también las autoridades de competencia. Entre otros aspectos, abordan la reforma institucional para reforzar la Red Europea de Competencia (proyecto ECN+) o las nuevas tendencias en el ámbito de los expedientes sancionadores, el control de concentraciones y las ayudas públicas.

Belén Becerril Atienza*

TIEMPOS DE CAMBIO. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS PLANTEADAS PARA REFORMAR LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2019

Tras atravesar su crisis más profunda, los líderes europeos disponen de cerca de un año, hasta la celebración de las elecciones europeas de mayo de 2019, para poner en marcha algunas de las propuestas planteadas para reformar las instituciones y democratizar la Unión Europea. El presente artículo trata de explicar las causas y consecuencias de la deriva intergubernamental sufrida en la última década para, posteriormente, analizar y valorar las propuestas planteadas para su reforma, en particular, la elección indirecta del presidente de la Comisión, la reducción del número de comisarios, la doble Presidencia de la Comisión y el Consejo Europeo, y la elaboración de listas transnacionales.

Palabras clave: *Unión Europea, reforma institucional, cabezas de lista* Spitzenkandidaten, *colegio de comisarios, doble Presidencia, listas transnacionales.*
Clasificación JEL: *D31, F33, L31.*

1. De la *crisis existencial* al *viento en las velas*. Un momento de optimismo

El 14 de septiembre de 2016 Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, comenzaba su discurso anual sobre el estado de la Unión Europea reconociendo la profunda crisis que esta atravesaba: «Nuestra Unión Europea se encuentra, al menos en parte, en una crisis existencial».

Es cierto que, desde sus primeros pasos, el proceso de integración europea ha sufrido sucesivos momentos de crisis, a los que frecuentemente han sucedido importantes avances en la integración. El propio Jean Monnet había predicho que «Europa se haría entre crisis y que sería la suma de las soluciones que diéramos a estas» (Monnet, 1976). No obstante, la crisis reciente parecía de una nueva dimensión, «probablemente, la crisis más profunda de su historia» (Martín y Pérez de Nanclares, 2015).

La dificultad para responder desde las instituciones europeas a la crisis económica y financiera o a la crisis

* Profesora de Derecho de la Unión Europea y Subdirectora del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.

de refugiados hicieron mella en una Unión acostumbrada a legitimarse por sus resultados, que rápidamente perdía apoyo entre los ciudadanos. Estos, conscientes del carácter transnacional de los desafíos afrontados, no parecían atribuir relevancia al hecho de que la Unión tan solo dispusiese en tales materias de competencias bien limitadas y de poca intensidad, y manifestaban su decepción. En este contexto, la decisión británica de dejar la Unión Europea y el auge de los partidos euroescépticos, fortalecidos en el Parlamento Europeo tras los comicios de 2014 y al alza en varios Estados miembros, parecían poner en cuestión la supervivencia misma del proceso de integración.

Sin embargo, el 13 de septiembre de 2017, un año después de aquel momento existencial, el presidente de la Comisión Europea pronunciaba un nuevo discurso sobre el estado de la Unión en un clima bien distinto. Diez años después del inicio de la crisis, Juncker afirmaba que la recuperación de la economía era «finalmente, una realidad», y llamaba a aprovechar el «viento en nuestras velas», a ser audaces y a preparar «la Unión del mañana».

En efecto, en el otoño de 2017 parecían haberse superado los peores presagios. El *brexit*, lejos de convertirse en un modelo a seguir, ponía de manifiesto las ventajas de la pertenencia a la Unión, y la hostilidad del nuevo presidente Trump hacia el proceso de integración europea bien parecía haberse convertido, a su pesar, en un incentivo para avanzar en la política europea de seguridad y defensa (Becerril, 2017).

Mientras, las elecciones en Países Bajos, Francia y Alemania se sucedían sin que los temores de un auge de los euroescépticos se confirmasen. Bien al contrario, en Francia, Emmanuel Macron había roto el silencio, haciendo de la reforma de Europa el centro de su campaña (Habermas, 2017) y alzando su voz, como no se recordaba en mucho tiempo, en favor de la integración europea. El 26 de septiembre, dos días después de la celebración de las elecciones alemanas, pronunciaba un apasionado discurso en la Universidad de la Sorbona llamando a la refundación de la Unión Europea y planteando toda una serie de propuestas para su futuro.

Es cierto que no conviene minusvalorar la fortaleza de las formaciones euroescépticas y el auge de los nacionalismos y populismos de izquierda y de derecha en la Unión Europea. Las recientes elecciones italianas son sin duda una llamada a la cautela que complica considerablemente el escenario europeo. Pero también es verdad que los datos del Eurobarómetro confirman que el proceso de integración atraviesa en la actualidad mejores tiempos: en el otoño de 2017 el 40 por 100 de los europeos tenían una imagen positiva de la Unión, el 37 por 100 una imagen neutra, y solo el 21 por 100 una imagen negativa, y lo que es más significativo, nada menos que el 74 por 100 de los europeos de los Estados de la eurozona se manifestaban a favor del euro[1].

En este contexto, tras un período de incertidumbre, la toma de posesión el pasado mes de marzo del cuarto gobierno de Angela Merkel permite que los líderes europeos dispongan ahora de cerca de un año, hasta la celebración de las elecciones europeas de mayo de 2019, para aprovechar el nuevo impulso y poner en marcha algunas de las reformas que se han planteado.

Algunas de las propuestas contemplan cambios relevantes en las políticas europeas. Juncker ha formulado una propuesta realista y moderada de mayor integración, que no pretende un gran salto en la atribución de competencias a la Unión. De hecho, no se ha

[1] En el otoño de 2017 el Eurobarómetro 88, *Public opinion in the European Union*, señalaba que, al igual que en la primavera, el 40 por 100 de los europeos tenían una imagen positiva de la Unión Europea, el 37 por 100 una imagen neutra, y el 21 por 100 una imagen negativa. En el otoño de 2012 y la primavera de 2013, el porcentaje de europeos con una imagen positiva de la Unión había tocado mínimos, situándose en el 30 por 100, mientras que el 39 por 100 decía tener una imagen neutral y el 29 por 100 una imagen negativa. Los datos de otoño de 2017 muestran también que el 57 por 100 de europeos son optimistas sobre el futuro de la UE, mientras que el 37 por 100 son pesimistas. Pero quizás el dato más revelador sea el apoyo al euro. El 74 por 100 de los europeos de los Estados de la eurozona se manifiestan a favor, frente al 21 por 100 en contra. En la primavera de 2013, el momento en que los datos obtenidos fueron menos favorables, se pronunciaron a favor el 62 por 100 frente al 31 por 100 en contra.

pronunciado en favor del ambicioso quinto escenario que la Comisión Europea había planteado en el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* de marzo de 2015[2], sino que ha formulado su propio «sexto escenario», más matizado, con propuestas relevantes, pero con un aire de contención. Entre sus prioridades se incluyen el refuerzo de la agenda comercial europea, una nueva estrategia de política industrial, un énfasis en la lucha contra el cambio climático y en la política de inmigración y gestión de las fronteras exteriores, una Agencia Europea de Ciberseguridad…

El presidente Macron también ha propuesto cambios en las políticas europeas en un discurso más audaz, cosa que se explica en parte por la mayor amplitud de su horizonte dado que su mandato no finalizará, como el de Juncker, el próximo 2019. Incluye propuestas cuya realización en tan corto plazo no sería posible o que precisarían una reforma de los Tratados. Propone Macron una «Europa soberana, unida y democrática», capaz de actuar y proteger a sus ciudadanos frente los grandes desafíos contemporáneos.

Para ello plantea una extraordinaria lista de propuestas concretas: una fuerza europea de intervención, un presupuesto de defensa común y una doctrina militar común, una academia europea de inteligencia, una fuerza común de protección civil, una oficina europea de asilo, una nueva cooperación con África, un precio mínimo para el carbón y un impuesto a su importación, una tasa europea sobre las transacciones financieras, una política agrícola renovada, una agencia europea de innovación, una fiscalidad común de las empresas digitales, una armonización progresiva de los modelos sociales y fiscales, una horquilla de tipos para el impuesto de sociedades, un salario mínimo, universidades europeas…

Pero al margen de estas propuestas, centradas en políticas concretas, propias de una Unión cansada del largo debate sobre su propio sistema político, ambos líderes han planteado también reformas de carácter institucional: listas transnacionales, *Spitzenkandidaten*, doble Presidencia, reducción del tamaño de la Comisión, participación de parlamentos nacionales, mecanismos de flexibilidad… Se trata de propuestas planteadas para avanzar en la integración política, o —tal y como lo han expresado en sus discursos los presidentes Juncker y Macron— para consolidar «una Unión más democrática».

La mayor parte de estas propuestas no son nuevas, pues se venían planteando en el debate europeo en los últimos años, en particular desde la celebración de la Convención Europea que redactó el fallido Tratado Constitucional. En este sentido, puede resultar sorprendente que, tan poco tiempo después del fracaso del proceso de ratificación de dicho Tratado, se plantease de nuevo la cuestión de la integración política.

En realidad, la propia crisis económica y financiera y, como consecuencia de la misma, la inmensa transferencia de poder hacia las instituciones europeas y el paralelo vaciamiento de las institucionales nacionales que tuvo lugar entre 2010 y 2012, explican la necesidad de legitimar democráticamente la gobernanza europea y el resurgir de las propuestas de integración política (Torreblanca, 2012). Como se recogía en el año 2015 en el Informe de los cinco presidentes*, Realizar la Unión Económica y Monetaria europea,* la mayor «integración de la Unión y la eurozona debería ir acompañada de mayores niveles de responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional». Paradójicamente, las consecuencias de la crisis restaban a la Unión apoyo ciudadano, al tiempo que requerían avanzar en la integración política.

El presente artículo versará sobre el análisis de estas propuestas tal y como se plantean en la actualidad. Previamente, se realizará un análisis crítico del sistema político institucional de la Unión en nuestros días, tras la entrada en vigor de la reforma de Lisboa, con el fin de contextualizar y valorar a continuación las propuestas planteadas.

[2] Los cinco escenarios del Libro Blanco proponían: *i)* seguir igual; *ii)* solo el Mercado Único; *iii)* los que desean hacer más, hacen más; *iv)* hacer menos, pero de forma más eficiente; *v)* hacer mucho más conjuntamente.

2. El marco institucional tras Lisboa: la larga deriva intergubernamental

Resulta sorprendente que el sistema institucional previsto por los padres fundadores en los años cincuenta del pasado siglo se haya mantenido en pie a lo largo de tanto tiempo, a pesar de la profunda transformación sufrida por una Unión Europea, cuyo número de Estados miembros y competencias no ha dejado de crecer. Durante años, el sistema institucional se ha basado en un delicado equilibrio entre una Comisión Europea, representante del interés general, un Consejo, representante de los intereses nacionales, y un Parlamento Europeo, representante de la ciudadanía. Por supuesto, se han producido cambios, entre los que destaca el crecimiento competencial de un Parlamento Europeo que inicialmente carecía de poder legislativo y, paso a paso, se ha convertido en un verdadero colegislador, pero lo cierto es que el equilibrio resultante se ha mantenido estable por mucho tiempo.

En virtud del Tratado, las instituciones deben respetar sus respectivos poderes y colaborar lealmente, habiéndose consolidado un diálogo *a tres* en virtud del cual difícilmente se puede aprobar una norma o firmar un acuerdo internacional sin el acuerdo de Comisión, Consejo y Parlamento. La Comisión tiene, en principio, el monopolio de la iniciativa legislativa, lo que constituye una valiosa garantía para los Estados pequeños de que las propuestas se plantearán teniendo en cuenta el interés general. El proceso legislativo requiere el posterior acuerdo del Consejo y el Parlamento Europeo. El método comunitario se basa precisamente en estos pesos y contrapesos, «para que ninguna de las instituciones se imponga», constituyendo «una sabia y dosificada combinación de tecnocracia, intergubernamentalismo y democracia» (Mangas Martín, 2015).

En los últimos años, sin embargo, este delicado equilibrio se ha visto alterado en favor de los Estados. Esto se ha debido, en primer lugar, a las modificaciones realizadas por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el mes de diciembre de 2009 y, en segundo lugar, a la grave crisis sufrida por la Unión, a la que frecuentemente se ha dado una respuesta intergubernamental, acordada por los Gobiernos *in extremis* y, en ocasiones, fuera del marco de los Tratados. Así, se ha producido una progresiva deriva intergubernamental. La doctrina ha advertido sobre «la alargada sombra de los Estados» (Andrés Sáenz de Santamaría, 2010), y el peligro de una «Europa de los príncipes», en la que un reducido número de miembros del Consejo Europeo (del Eurogrupo y sus cumbres) dominan la escena (Mangas Martín, 2015).

El Tratado de Lisboa, que recogía gran parte de las novedades del fallido Tratado Constitucional, incorporaba cambios que aportaban a la Unión democracia y eficacia (Méndez de Vigo, 2007), pero que dibujaban también una Unión más intergubernamental. El Consejo Europeo, que desde hacía décadas reunía a los jefes de Estado y de Gobierno, era reconocido al fin como una nueva institución que, junto con el Consejo, representaría los intereses de los Gobiernos, en esta ocasión, al más alto nivel. Adicionalmente, este reforzado Consejo Europeo, al que el Tratado atribuye nada menos que la competencia para definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión, contaría desde Lisboa con una Presidencia estable, en lugar de las presidencias rotatorias que en el pasado impedían que alcanzase mayor estabilidad y visibilidad.

Si bien el Consejo Europeo venía jugando desde hacía años un papel político crucial y había contribuido notablemente al proyecto de integración (Schoutheete, 2011), la nueva regulación suponía, de algún modo, «el reconocimiento de su supremacía política en el seno del marco institucional» (Saénz de Santamaría, 2010). Todo ello, con el consecuente perjuicio para una Comisión cuya Presidencia había constituido hasta entonces, con todas sus limitaciones, la voz de la Unión a los ojos de muchos ciudadanos.

Desde entonces, el Consejo Europeo ha ejercido con decisión sus facultades. La precaución del Tratado, que le priva de funciones legislativas, no ha impedido que esta institución haya establecido con mano firme

las prioridades de la Unión y determinado en gran medida su agenda. Ello ha tenido también un impacto en el equilibrio entre los Estados miembros, pues en una institución como esta, al más alto nivel, las diferencias entre los más y los menos poblados se acentúan.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa preveía también la aplicación, a partir de 2014, de un nuevo sistema de voto en el Consejo que se había fraguado en el seno de la Convención, a pesar de la firme oposición de España. De acuerdo con el mismo, la mayoría cualificada se alcanzaría cuando votasen a favor el 55 por 100 de los Estados miembros que representasen el 65 por 100 de la población. Esto suponía un cambio radical respecto al pasado (antes y después de la reforma de Niza), cuando la regla de voto estaba lejos de ser estrictamente proporcional a la población, y se concedía gran relevancia a la estatalidad, reconociendo a los Estados menos poblados un poder de voto considerable.

Ahora, el nuevo modelo sitúa el criterio de la población en el centro, acentuando en gran medida la distancia entre los más y los menos poblados. Ello, a pesar de que el Consejo es, precisamente, la institución que representa a los Estados, y que el Parlamento Europeo ya refleja en gran medida la diferencia de población, concediendo a Alemania 96 escaños, frente a los seis de los menos poblados (Becerril, 2010).

Este refuerzo del carácter intergubernamental de la Unión se ha producido en perjuicio de la Comisión y el Parlamento Europeo, las instituciones supranacionales, que equilibran el sistema y matizan el peso de los Estados más poblados.

La Comisión, además, venía sufriendo una pérdida de liderazgo desde la gran ampliación de 2004. El número creciente de sus miembros dificultaba la toma de decisiones, al tiempo que se consumaba un proceso de intergubernamentalización que describe la profesora Mangas Martín en los siguientes términos: «muchos comisarios procedentes del Este se sentían muy vinculados a sus Gobiernos de origen», de modo que las propuestas se paralizaban en el seno de la Comisión hasta que el comisario de turno recibiera instrucciones de su Gobierno. De esta manera, «el motor tradicional colapsaba» y se invertía la dinámica pues, antes, la Comisión producía en un tiempo razonable propuestas de alto consenso entre sus miembros y, «solo después, en el Consejo y en el Parlamento, era cuando se ralentizaba la adopción» (Mangas Martín, 2015).

Los cambios realizados por el Tratado de Lisboa perjudicaban de nuevo a la Comisión al generar confusión entre su presidente —Durao Barroso, hasta 2014—, y el nuevo presidente estable del Consejo Europeo —Herman van Rompuy, de 2009 hasta 2014—, a pesar de la dinámica constructiva que ambos se esforzaron por mantener. El Consejo Europeo ejerció su poder con decisión, determinando *de facto* la iniciativa legislativa de una Comisión débil.

Solo tras la elección del presidente Jean-Claude Juncker en 2014, con una legitimidad reforzada por el nuevo procedimiento del *Spitzenkandidaten* que analizaremos más adelante y un fuerte perfil político, hemos visto, a pesar de las limitaciones señaladas, signos de un mayor dinamismo en la Comisión, así como la adopción de ciertas medidas para reforzar su carácter supranacional y ejercer con autonomía los poderes que le atribuyen los Tratados.

El Parlamento Europeo, por su parte, ha sufrido también las consecuencias de la deriva intergubernamental. Es cierto que sus competencias se han incrementado notablemente con cada reforma de los Tratados. Pero también lo es que el refuerzo del Consejo Europeo desplaza al Parlamento Europeo, pues escapa en gran medida a su control político, que no va mucho más allá de la comparecencia ante la Cámara de su presidente tras la celebración de cada cumbre.

Conviene señalar que la deriva intergubernamental que se ha descrito no es solo una consecuencia de los cambios realizados por el Tratado de Lisboa. Las dinámicas que subyacen han sido más prolongadas y más profundas. Pero, además, el proceso de intergubernamentalización se intensificó fuertemente en la legislatura europea 2009-2014, a raíz de la crisis económica financiera.

La Unión afrontó la crisis con una clara limitación competencial, pues como es bien sabido la Unión Económica y Monetaria se diseñó de forma asimétrica, transfiriendo los Estados sus competencias en política monetaria y tipos de cambio, pero preservando en gran medida el resto de los instrumentos de política económica. Ante una situación de emergencia, la reacción estuvo fuertemente liderada por los Estados —en el Consejo Europeo, en el Consejo y en el Eurogrupo— que dieron un paso adelante obligados por las circunstancias.

La respuesta europea se articuló en ocasiones desde fuera del marco de los Tratados. Así ocurrió por ejemplo con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) de 2012, un tratado internacional, que no firmaron ni Reino Unido ni la República Checa, que atribuye competencias a las instituciones, pero escapa al método comunitario y a su delicado equilibrio institucional. Pero incluso cuando los instrumentos de gobernanza económica han sido adoptados dentro del marco de los Tratados, como fue el caso de los paquetes de reglamentos y directivas conocidos como *Six Pack* (2011), o el *Two Pack* (2012), el proceso ha estado fuertemente dirigido por los Estados, que tomaron la iniciativa y relegaron a la Comisión a un papel ejecutor, casi de carácter técnico.

Esta toma de poder de los Gobiernos agravó la deriva intergubernamental y alteró el equilibrio institucional en perjuicio del interés general, representado en la Comisión, y del principio democrático, representado en el Parlamento Europeo. Pero, además, fortaleció notablemente a algunos Gobiernos, dañando la cohesión y exacerbando las rivalidades entre acreedores y deudores. Con razón se ha señalado que «el verdadero problema de fondo, a la postre, no es tanto que los Estados asuman un papel protagonista en detrimento de las instituciones de la Unión (...), sino sobre todo que, en realidad, ese papel lo asuman solo *algunos* Estados» (Martín y Pérez de Nanclares, 2015).

Pero, además, cabe plantearse la eficacia de esta aproximación intergubernamental. Como ha explicado Miguel Poiares Maduro (2013), la Unión ha afrontado una crisis que es, por su naturaleza, transnacional, mediante la mera yuxtaposición de perspectivas nacionales. A falta de una aproximación común, el proceso político europeo ha dependido excesivamente de las políticas nacionales, de sus prioridades y de sus calendarios, así como de unos líderes políticos que tan solo responden ante unos electorados nacionales, que por su parte no han comprendido e incorporado todas las consecuencias de su profunda interdependencia.

El gobierno económico requiere avanzar en la articulación de un espacio político común, capaz de incorporar y hacer jugar en un mismo tablero una pluralidad de intereses y actores no solo nacionales. Ello solo puede venir de la mano del fortalecimiento de las instituciones supranacionales, de un retorno al espíritu y al método comunitario. El gobierno económico europeo precisa el fortalecimiento de la democracia europea, así como avances en la politización del sistema institucional y en el desarrollo de un verdadero espacio político común. Como ha explicado José María de Areilza (2016), el pacto de fondo es «intercambiar nuevas cesiones de poderes nacionales al ámbito comunitario, imprescindibles en el rediseño del euro, por un reforzamiento democrático y político de las instituciones de la Unión y de su toma de decisiones».

3. Propuestas planteadas para la reforma institucional

Como se ha explicado, de marzo de 2018 a la primavera de 2019, la Unión dispone de una oportunidad para implementar algunas reformas en la gobernanza europea que vienen planteándose en los últimos tiempos. No se trata de avanzar sin más en la integración o de replicar un sistema federal, sino de superar las carencias de legitimidad y responsabilidad que se han puesto de manifiesto tras estos años de deriva intergubernamental. Se analizarán a continuación las propuestas más relevantes planteadas en la actualidad con el fin de reformar las instituciones y mejorar el funcionamiento y el carácter democrático de la Unión.

Antes de proceder, es preciso señalar que se excluyen de este estudio, porque serán tratadas con posterioridad en esta misma publicación, las propuestas más concretas relativas al gobierno económico, como la transformación del comisario de Asuntos Económicos y Financieros en un ministro europeo de Economía y Finanzas, que asumiría también la Presidencia del Eurogrupo y rendiría cuentas ante el Parlamento Europeo. En el modelo propuesto por el presidente Juncker, este ministro promovería y apoyaría reformas estructurales en los Estados miembros y coordinaría «todos los instrumentos financieros de la Unión Europea que puedan desplegarse si un Estado miembro cae en recesión o sufre una crisis importante». Ello no requeriría necesariamente un presupuesto para la eurozona, sino solamente «una sólida línea presupuestaria para la zona del euro dentro del presupuesto de la UE». Tampoco precisaría un Parlamento propio, pues «el Parlamento de la zona del euro es el Parlamento Europeo» (Juncker, 2017).

Tampoco se abordará detenidamente el debate sobre la flexibilidad, pues la cooperación reforzada —que permite a un grupo de al menos nueve Estados miembros utilizar las instituciones para aprobar unas normas que no vincularán a los Estados que no participen— está recogida en el Tratado desde los años noventa y ha sido al fin utilizado en varias ocasiones, de modo que no requiere reforma alguna. No obstante, se debe al menos mencionar que la posibilidad de un uso más intenso de este mecanismo, en particular para permitir que los Estados de la eurozona profundicen en la integración, es también objeto de un intenso debate en nuestros días.

El presidente Juncker decepcionó a los partidarios de las cooperaciones reforzadas al hacer de su discurso una llamada a la unidad, planteando abrir inmediatamente el espacio Schengen a Bulgaria y Rumanía, así como a hacer del euro «la moneda única de la Unión Europea en su conjunto». Bien distinta fue la aproximación del presidente Macron, que incidió en que la Unión se mueve ya a varias velocidades y propuso «abrazar la diferenciación y la vanguardia», señalando que es inadmisible que el Estado menos ambicioso pueda bloquear el progreso de los que están dispuestos a seguir avanzando.

La elección indirecta del presidente de la Comisión

Una de las propuestas planteadas consiste en la elección indirecta del presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo, como de hecho ya ocurrió en las elecciones de 2014. Entonces, los partidos políticos europeos anunciaron en campaña cuáles serían sus respectivos candidatos a presidir la Comisión. Estos celebraron debates y lograron cierta visibilidad, si bien el corto plazo del que dispusieron les impidió, como se ha mencionado después, hacer campaña en todos los Estados miembros. Una vez celebradas las elecciones, a pesar de cierta reticencia por parte de algunos jefes de Estado y de Gobierno, habituados a controlar el proceso, el Consejo Europeo se vio casi obligado a proponer al Parlamento Europeo el nombramiento de Jean-Claude Juncker, candidato del partido que había obtenido mayor número de escaños.

Esta propuesta no requirió entonces, ni requiere hoy, reforma alguna del Derecho originario, pues el artículo 17.7 TUE ya dispone que el Consejo Europeo debe proponer un candidato al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, «teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo». Se trata pues de que los partidos políticos europeos tomen de nuevo la iniciativa, proponiendo sus candidatos, y de que el Consejo Europeo respete las candidaturas y los resultados finales de las elecciones, comprometiéndose a proponer al candidato del partido de la lista más votada que tenga un respaldo suficiente en el Parlamento Europeo.

El presidente de la Comisión puede así obtener un mandato democrático más directo, que incremente su legitimidad y su papel como actor político, así como una mayor vinculación de su elección con los ciudadanos a través de las elecciones al Parlamento Europeo.

Es cierto que en el año 2014 esta propuesta no dio lugar a un aumento considerable de la participación y que, si bien despertó interés en la ciudadanía y en los medios, la campaña estuvo excesivamente centrada, una vez más, en la política nacional. Pero también es cierto que en aquel entonces muchos ciudadanos no eran conscientes de la dimensión y el significado de un proceso que, si se repite en 2019, bien podría desplegar toda su potencialidad, animando el debate europeo y creando un vínculo directo entre el voto ciudadano y el nombramiento del presidente de la Comisión.

Este paso constituiría un salto cualitativo con enorme potencial para generar una nueva dinámica, así como un reforzamiento de las elecciones al Parlamento Europeo y del espacio político europeo. Obligaría a los candidatos y a los partidos que les respaldan a articular un proyecto y programa desde una perspectiva europea, y a defender un mismo discurso ante los medios y la ciudadanía de todos los Estados. En su último discurso sobre el futuro de la Unión, el presidente Juncker ha apoyado la consolidación de este proceso —desafortunadamente conocido como *Spitzenkandidaten*— señalando que si se desea fortalecer la democracia europea no se puede invertir «el pequeño progreso democrático que supuso la creación de candidatos de cabezas de lista».

Sin embargo, la propuesta ha encontrado también cierta oposición, habiéndose señalado los riesgos de emular a los Estados; olvidando que la Comisión es un Ejecutivo diferente de un Gobierno, con un poder moderador e independiente, y que su excesiva dependencia de una mayoría parlamentaria —que difícilmente podría alcanzar la mayoría absoluta de los escaños— podría «generar tensión con el Consejo e impedir amplios acuerdos» (Mangas Martín, 2015).

Varios líderes europeos han manifestado también sus reticencias, algunos preocupados con el papel de los Estados menos poblados en el proceso. Más sorprendente ha resultado la oposición del muy europeísta presidente de la República Francesa, cosa que podría responder más a la debilidad de su partido en la escena europea que a otras consideraciones sobre el diseño institucional de la Unión.

Parece pues que el proceso encontrará resistencias en algunas capitales. No obstante, los principales partidos políticos del Parlamento Europeo parecen dispuestos a repetir la experiencia, habiendo incluso señalando recientemente que el Parlamento «estará preparado para rechazar, en el procedimiento de investidura del presidente de la Comisión, cualquier candidato que no haya sido designado como cabeza de lista en el período previo a las elecciones europeas»[3].

La reducción del tamaño de la Comisión

La necesidad de reducir el número de comisarios viene planteándose desde hace años. Una Comisión con menos miembros ganaría en agilidad y fuerza ejecutiva, a la vez que evitaría el grave riesgo de intergubernamentalización que se ha descrito, acentuando su carácter supranacional y aumentando la visibilidad y el peso político de su presidente.

En contra de este parecer, en ocasiones se ha señalado la conveniencia de contar con un comisario por cada Estado miembro, de modo que estén representadas todas las sensibilidades nacionales. Sin embargo, esas sensibilidades se pueden incorporar de modo menos gravoso para la eficacia de la Comisión, garantizando que los grandes bloques de intereses estén presentes mediante un diseño equilibrado y un turno igualitario.

El Tratado de Lisboa ya preveía, para el período posterior a 2014, una Comisión con menos comisarios que Estados miembros, elegidos por turno rotatorio igualitario. El artículo 17.5 TUE establecía que la Comisión estaría compuesta por un número de miembros correspondientes a dos tercios del número de

[3] Véase el apartado 4 de la Decisión de 7 de febrero de 2018 del Parlamento Europeo sobre la revisión del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (2017/2233-ACI).

Estados, «a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número». Eso fue, efectivamente, lo que ocurrió. Tras el fracaso del referéndum para ratificar el Tratado de Lisboa en Irlanda, donde el mantenimiento de un comisario de su nacionalidad se consideraba particularmente relevante, el Consejo Europeo en diciembre de 2008 acordó extender el régimen transitorio con el fin de facilitar la aprobación de un segundo referéndum.

Ante la imposibilidad de contar con una Comisión con menos miembros, el presidente Juncker optó por reestructurar hábilmente la institución, nombrando a seis vicepresidentes con el objetivo de lograr una mayor cohesión y agilidad. Pero esta ha sido una medida transitoria, y el presidente se ha mostrado partidario de que la reducción efectiva se produzca en 2019. También el presidente Macron ha manifestado su apoyo a esta iniciativa, incidiendo explícitamente en la imposibilidad de continuar trabajando con 30 miembros «como si cada uno de ellos tuviese que velar por el interés de su Estado» (Macron, 2017). Para ello, ha planteado el objetivo de reducir su número hasta 15, y ha propuesto nada menos que los grandes Estados fundadores den ejemplo renunciando a su comisario.

Sin duda, la propuesta de reducir el número de comisarios, sea hasta dos tercios como dicen los Tratados, sea hasta el número de 15, encontrará una firme oposición en algunas capitales. Sin embargo, en esta ocasión, el cambio no requiere reforma alguna de los Tratados pues, de hecho, es el mantenimiento del sistema actual, es decir, un nuevo aplazamiento de la reducción de la Comisión, lo que requeriría la unanimidad del Consejo Europeo.

La doble Presidencia

Desde la entrada en vigor de la reforma de Lisboa, el Consejo Europeo cuenta con un presidente estable, que pretende suplir la falta de estabilidad y visibilidad del sistema rotatorio vigente en el pasado. Sin embargo, el nuevo modelo de doble presidencia no carece de inconvenientes. En primer lugar, la presidencia estable del Consejo Europeo ha contribuido en los últimos años a inclinar la balanza hacia lo intergubernamental y a debilitar el papel de la Comisión. En segundo lugar, se han concedido relevantes funciones y protagonismo a una figura que es depositaria de una legitimidad intergubernamental indirecta y escapa en gran medida a la capacidad de control del Parlamento Europeo, siendo muy difusa su responsabilidad política. Por último, como era previsible, el presidente del Consejo Europeo ha entrado en cierta competencia con el presidente de la Comisión, restando protagonismo y liderazgo a la institución que representa el interés europeo y generando una gran confusión entre los ciudadanos, que difícilmente distinguen las legitimidades y funciones de ambos presidentes.

Esta situación se resolvería si se implantase el modelo de doble presidencia que se planteó en su día en el seno de la Convención Europea, de acuerdo con el cual el presidente de la Comisión presidiría también las reuniones del Consejo Europeo. La nueva presidencia lograría estabilidad y visibilidad y contaría con todo el apoyo técnico y el conocimiento de la Comisión, permitiendo a su vez la superación del grave problema de confusión existente en la actualidad.

El nuevo presidente, legitimado por las elecciones europeas, permitiría que los ciudadanos conectasen en mayor medida con la Unión. En el Consejo Europeo, el presidente de la Comisión, en representación del interés general, trataría de favorecer el acuerdo entre los jefes de Estado y de Gobierno, pudiendo además actuar como un estímulo para que el Consejo Europeo sea capaz, más allá de la legítima representación de los intereses nacionales, de articular también, en mayor medida, perspectivas supranacionales e intereses comunes.

Se trata de una propuesta ambiciosa, no exenta de riesgos. Un presidente que, en lugar de ser un mandatario del Consejo Europeo, sea propuesto por un partido político europeo y obtenga su legitimidad en las elecciones europeas, podría desarrollar una relación

más difícil con los miembros del Consejo Europeo de distinto signo político. Sin embargo, la democratización de la Unión requiere una cierta politización de su funcionamiento y, por tanto, exige afrontar riesgos de esta naturaleza. A pesar de las dificultades, el sistema de presidencia única parece viable. El Consejo Europeo seguiría siendo un actor protagonista y necesario del Gobierno europeo, pero su presidencia, a caballo con la Comisión, podría convertirse en un engranaje, una apuesta original, como el propio sistema de integración.

El Tratado no parece excluir esta posibilidad, al prever la incompatibilidad del cargo de presidente del Consejo Europeo solamente con un mandato nacional. Aunque esta es una cuestión controvertida, la Comisión Europea considera, en efecto, que la doble Presidencia no requiere reforma de los Tratados. Es cierto que el mandato de presidente del Consejo Europeo es más breve que el de presidente de la Comisión Europea, «pero dado que la duración es exactamente la mitad y se permite su renovación, podría encontrarse una solución pragmática»[4].

Las resistencias a esta reforma serán muchas, como también lo son los motivos para su implementación. El presidente de la Comisión la ha apoyado firmemente, señalando la mejora en la eficiencia que ello supondría: «Europa sería más fácil de comprender si un solo capitán pilotase la nave»; «un único presidente simplemente reflejaría mejor la verdadera naturaleza de nuestra Unión Europea como unión de Estados y unión de ciudadanos» (Juncker, 2017).

Las listas transnacionales

Otra de las propuestas que se barajan en la escena europea es el establecimiento de una circunscripción electoral común, que abarque todo el territorio de la UE, y la creación de listas paneuropeas para la elección de un número determinado de escaños. No es tampoco una novedad, pues esta idea ronda en el Parlamento Europeo desde hace cerca de 20 años, cuando fue propuesta por el vicepresidente Georgios Anastassopoulus. En 2010 había sido objeto de un informe aprobado en la Comisión AFCO, cuyo ponente fue Andrew Duff, que proponía listas transnacionales para la elección de 25 diputados.

Las listas transnacionales estarían compuestas por candidatos de diferentes Estados, en una sola circunscripción europea. De este modo, los ciudadanos elegirían, por una parte, como hasta ahora, entre las listas de partidos nacionales y, por otra, entre listas de partidos europeos, compuestas por candidatos de distintas nacionalidades. Como consecuencia de esta medida se fortalecerían los partidos políticos europeos, cuya cohesión hoy en día es bien limitada. También se promovería la consolidación de un debate europeo, que permitiese la superación de la perspectiva nacional que predomina en la actualidad y aumentase el interés y la participación de los ciudadanos.

El presidente Juncker ha manifestado su apoyo a esta propuesta, que espera aporte a la Unión democracia y claridad (Juncker, 2017). Varios Gobiernos, entre otros el español, han apoyado también las listas transnacionales. Pero quizás el apoyo más entusiasta haya venido del presidente Macron, que ha propuesto que en 2019 se elijan mediante listas transnacionales los 73 escaños que liberará la retirada de Reino Unido, de modo que los ciudadanos voten a los mismos miembros del Parlamento en toda Europa y ello constituya precisamente «la respuesta de la Unión al *brexit*». Para las siguientes elecciones, en 2024, Macron propone nada menos que el 50 por 100 de los escaños elegidos mediante listas transnacionales (Macron, 2017).

Sorprendentemente, entre los que se han opuesto al establecimiento de listas transnacionales en 2019 se encuentra el propio Parlamento Europeo. El pasado 7 de febrero de 2018, por 368 votos en contra

[4] COMISIÓN EUROPEA (2018). COM 95 final, de 13 de febrero de 2018. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - A Europe that delivers: institutional options for making the European Union's work more efficient*. Pág.9. Traducción propia.

(incluida la mayoría de diputados del Partido Popular Europeo) frente a 274 a favor, el Parlamento rechazó la propuesta en virtud de la cual 46 de los 73 escaños disponibles tras el *brexit* se destinarían a las listas transnacionales.

Algunos detractores de las listas transnacionales han señalado que su implantación podría perjudicar a los Estados menos poblados, que podrían resultar infrarrepresentados. Temen que aumente el desinterés de sus ciudadanos por Europa si los principales candidatos provienen exclusivamente de los Estados centrales o de los más poblados. Otros han señalado que las listas transnacionales podrían fortalecer los partidos populistas, y otros, que el sistema sería excesivamente complejo.

Tras la negativa del Parlamento Europeo se da por sentado que esta reforma no podrá implementarse para las elecciones de 2019. Por lo demás, la introducción de la misma requeriría el cambio de la ley electoral, que debe ser aprobada por unanimidad en el Consejo y ratificada por todos los Estados miembros. No obstante, tras haber recibido tan amplios apoyos, tampoco parece probable que esta reforma caiga por mucho tiempo en el olvido.

4. Reflexiones finales

En los últimos tiempos se ha puesto de manifiesto la deriva intergubernamental de la Unión Europea. La difícil asimilación de la gran ampliación de 2004, las reformas del Tratado de Lisboa, y los limitados instrumentos previstos para responder desde las instituciones a la crisis económica y financiera, laten tras esta afirmación de poder por parte de los Gobiernos.

Los Estados son ciertamente «los dueños de los Tratados», y su voluntad de acudir al rescate de una Unión que se deslizaba al borde del precipicio ha confirmado en realidad su compromiso con la integración, permitiendo superar la peor de las crisis. No obstante, la deriva intergubernamental que se ha descrito ha dañado el espíritu y el método comunitario, y lo ha hecho al tiempo que se realizaba una notable transferencia de soberanía a la Unión.

Al margen del perjuicio sufrido por la Comisión y el Parlamento Europeo, las instituciones que representan en el marco institucional el interés común y el control democrático, la deriva intergubernamental ha tenido también un efecto en el equilibrio entre los Estados miembros. En este escenario, los Estados más poblados han adquirido un protagonismo notable, que ha contribuido a exacerbar la distancia entre unos y otros, a minar la cohesión y la solidaridad. En una Unión que cuenta ahora con un sistema de voto en el Consejo casi proporcional a la población, y que pierde con el *brexit* un socio tan relevante, es preciso velar cuidadosamente por el equilibrio entre grandes y pequeños. Esto solo puede hacerse restaurando el equilibrio entre las instituciones y fortaleciendo aquellas que tienen un carácter supranacional, es decir, la Comisión y el Parlamento Europeo.

Por eso hoy, cuando el crecimiento de la economía parece haber disipado al fin la sensación de urgencia y se abre un momento de oportunidad política, en una Unión siempre a expensas de los calendarios nacionales, es preciso implementar algunas reformas en el sistema institucional. La elección indirecta del presidente de la Comisión es un logro relevante que debe consolidarse el próximo mes de mayo de 2019. La reducción del tamaño de la Comisión, tal y como prevén los Tratados, puede y debe al fin hacerse realidad para alcanzar mayor eficacia y resistir la tentación de que se filtren los intereses nacionales en la institución que representa el interés general. Más difícil será que se hagan realidad en 2019 las propuestas relativas a la doble Presidencia, en virtud de la cual el presidente de la Comisión presidiría también los Consejos Europeos, o las listas transnacionales para las elecciones europeas, una vez que el propio Parlamento Europeo ha votado en contra. No obstante, a la vista del apoyo y la relevancia que han adquirido ambas propuestas en los últimos tiempos, no creemos, ni queremos, que caigan en el olvido.

Por último, conviene señalar que las propuestas planteadas no implicarían una nueva transferencia de competencias a la Unión. Lejos de constituir una huida hacia adelante, se trata de modificaciones necesarias para restablecer el equilibrio. Modificaciones concretas del sistema institucional que permitirían impulsar nuevas dinámicas para superar las carencias de legitimidad y responsabilidad previamente señaladas, y así avanzar en la consolidación de una Unión más democrática y más politizada, en el mejor sentido de la palabra.

Referencias bibliográficas

[1] ANDRÉS SAÉNZ DE SANTAMARÍA, P. (2010). «El Tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 18, p. 55-73.

[2] AREILZA CARVAJAL, J.M. (2016). «Retos institucionales en el desarrollo de una unión política». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 26.

[3] BECERRIL, B. (2010). «El Consejo Europeo y el Consejo en el Tratado de Lisboa». *Revista de las Cortes Generales*, nº 70, p. 187-215.

[4] BECERRIL, B.; MAÍLLO, J. y MOLTÓ, M. (2013). *Propuestas para el futuro de Europa. En camino hacia una Unión Económica y Política*. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo, CEU Ediciones, 2013. Disponible en: *https://www.academia.edu/33191139/Propuestas_para_el_futuro_de_Europa._En_camino_hacia_una_Uni%C3%B3n_Econ%C3%B3mica_y_Pol%C3%ADtica.pdf* (Última consulta 1.4.2018).

[5] BECERRIL, B. (2017). «Cuando Estados Unidos apoyaba la integración europea». *Política Exterior,* nº 178, p.100-110.

[6] COMISIÓN EUROPEA (2012). COM 777 final. *Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica*. Disponible en: *http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0777&from=ES* (Última consulta 1.4.2018).

[7] COMISIÓN EUROPEA (2017). COM (2017) 2025. *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa*. Disponible en: *https://ec.europa.eu/commission/publications/white-paper-future-europe_es* (Última consulta 1.4.2018).

[8] COMISIÓN EUROPEA (2017). COM 291 de 31 de mayo de 2017. *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*. Disponible en: *https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_es.pdf* (Última consulta 1.4.2018).

[9] COMISIÓN EUROPEA (2018). COM 95 final, de 13 de febrero de 2018. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - A Europe that Delivers: Institutional Options for Making the European Union's Work more Efficient*. Disponible en: *https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-institutional-options-for-making-the-european-union-work-more-efficient_en.pdf* (Última consulta 1.4.2018).

[10] EUROBARÓMETRO STANDARD (Autumn 2017). *Public opinion in the European Union,* nº 88. Disponible en: *file:///C:/Users/33520016/Downloads/eb88_first_en.pdf* (Última consulta 1.4.2018).

[11] GOSALBO BONO, R. (2017). «Quo Vadis, Coniunctio Europae?». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 58, p. 837-867.

[12] HABERMAS, J. (2017). ¿Qué nos costará esta vez a los alemanes?». *El País*, 10.12.2017.

[13] JUNCKER, J.C. (2105). En estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz. *Informe de los cinco presidentes* de 22.6.2015: *realizar la Unión Económica y Monetaria europea*. Disponible en: *https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf* (Última consulta 1.4.2018).

[14] JUNCKER, J.C. (2016). *Discurso sobre el estado de la Unión 2016. Hacia una Europa mejor: una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad.* 14.9.2016. Disponible en: *http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.htm* (Última consulta 1.4.2018).

[15] JUNCKER, J.C. (2017). *Discurso del estado de la Unión de 2017*. 13.9.2017. Disponible en: *http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm* (Última consulta 1.4.2018).

[16] MANGAS MARTÍN, A. (2015). «El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 50, p. 13-42.

[17] MANGAS MARTÍN, A. (2018). «*Postbrexit.* Entre la Unión Europea necesaria y la posible». *Revista de Occidente*, nº 440, p. 41-61.

[18] MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2015). «La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea: comprometidos con el proceso de integración, convencidos de la necesidad de reforzar los rasgos de intergubernamentabilidad». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 50, pp. 125-171.

[19] MÉNDEZ DE VIGO y MONTOJO, I. (2007). ¿Qué fue de la Constitución europea? *El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro. Madrid: Planeta.*

[20] MOLINA, I. (2017). *El discurso sobre el futuro de la Unión*. Comentario Elcano 38/2017.

[21] MONNET, J. (1976) *Memorias* (Ed. española 2010). Madrid: Ediciones Encuentro e Instituto de Estudios Europeos. La cita del texto es de la edición española, p. 469.

[22] PARLAMENTO EUROPEO (2018). Decisión de 7 de febrero, sobre la revisión del Acuerdo Marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea [2017/2233(ACI)].

[23] POIARES MADURO, M. (2013). «A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice». *Yearbook of Polish European Studies*, nº 16, p. 111-140.

[24] SCHOUTHEETE, P. de (2011). «El Consejo Europeo». En J.M. BENEYTO PÉREZ, J. MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS y B. BECERRIL ATIENZA, *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, vol. 3, p. 69-118.

[25] TORREBLANCA, J.I. (2012). «Una Unión (a)política». *Política Exterior*, nov/dic, pp. 122-131.

[26] YOUNGS, R. (2017). *Europe Reset*. Londres: IB Towers.

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Información Comercial Española
Revista de Economía

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales

Boletín Económico
de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía Española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior

Acceso libre

INTERNET

www.revistasice.com

Cuadernos Económicos
de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación

www.revistasice.com
Teléfono 91 603.79.97/93
distribucionpublicaciones@mineco.es

Laia Mestres i Camps*

EUROPA EN EL MUNDO ¿DE POTENCIA NORMATIVA A UNA VERDADERA UNIÓN DE LA DEFENSA?

En la primera década del Siglo XXI la identidad internacional de la Unión Europea se había configurado en torno a la externalización de valores internos de la UE como la solidaridad, el humanismo o la justicia, que actualmente están siendo sometidos a un proceso internacional de contestación normativa. El deterioro del orden liberal internacional ha supuesto un duro golpe para el núcleo mismo de los intereses y la identidad de la política exterior de la UE. En este artículo abordaremos la evolución de la Unión como actor internacional a partir de la construcción de una nueva narrativa en política exterior menos basada en la exportación de normas, y de una mayor capacitación consistente en el desarrollo de instrumentos para una verdadera política común de seguridad y defensa.

***Palabras clave*:** *Unión Europea, política exterior y de seguridad, defensa europea, potencia normativa.*
Clasificación JEL: *D63, D74, H56.*

1. Introducción

La crisis económica, que afectó gravemente a algunos Estados miembros de la Unión Europea a partir de 2008, conllevó también una profunda crisis de los valores tradicionalmente asociados a la integración europea. La UE se había significado internacionalmente por su defensa de algunos de los valores consustanciales al proyecto de integración europea como la solidaridad social, el humanitarismo, y el desarrollo sostenible. Todo ello en base a los principios del multilateralismo y la gobernanza global.

A principios de los años 2000 la UE se había autodefinido como una organización regional con vocación de contribuir en la gobernanza global a través del multilateralismo, proclamando que «nunca había sido tan próspera, segura, ni tan libre» (Consejo de la Unión Europea, 2003; Youngs, 2014). Esta forma de ver el papel de la Unión Europea en el mundo está íntimamente ligada al contexto internacional de aquel momento histórico. La tesis de Ian Manners acerca de Europa como potencia normativa (Manners, 2002) y las numerosas variaciones sobre el tema de la Europa-potencia que se desarrollaron con posterioridad (Aggestam,

* Institutional Relations & Academic Internship Coordinator. Institut Barcelona d´Estudis Internacionals.
Este artículo se inscribe en el Proyecto EU-NormCon (contestación normativa en Europa: implicaciones para la UE en un orden global cambiante) financiado por el Programa de Fomento de la Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad de España (CSO2016-79205-P).

2008) vinculaban la política exterior de la UE a su naturaleza existencial misma, que parecía resonar con el signo de los tiempos. Lentamente y con limitaciones, el desarrollo del orden internacional liberal parecía que se iba asemejando a la experiencia europea de las últimas seis décadas.

La naturaleza sui géneris de la UE la convertía en un actor internacional de tipo nuevo para el que los compromisos con las normas y los valores eran más importantes que la *realpolitik*. En otras palabras, la UE se presentaba al mundo (y era presentada por otros) como un actor que promovía un orden internacional basado en normas porque su papel en el mundo consistía, básicamente, en la externalización de valores, reglas y estructuras de gobernanza internas (Lavenex y Schimmelfennig, 2009). Este tipo de diagnóstico coincidió en el tiempo con un buen número de hitos del multilateralismo, como la entrada en vigor del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002) y del Protocolo de Kioto (2005), o la aceptación por parte de la UE de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger y la creación del Consejo de Derechos Humanos (2005). Chester A. Crocker ha descrito este período como la «cota máxima del internacionalismo liberal» (Crocker, 2015), pero también ha señalado cómo de rápidamente ha ido cambiando la situación. La crisis financiera de 2008 y la crisis de la eurozona de 2010 han debilitado la capacidad de EE UU y de la UE para liderar política e ideológicamente el orden multilateral. En EE UU la incapacidad para alcanzar acuerdos bipartidistas acerca de los asuntos globales (ya sean en lo relativo a la seguridad, el medio ambiente o el apoyo a las instituciones multilaterales) ha erosionado el liderazgo americano (Zakaria, 2008), una tendencia agravada naturalmente con la elección de Donald Trump. En Europa, las políticas de austeridad han dado lugar a un aumento del apoyo a partidos que cuestionan el valor de la integración europea y el impacto social de algunos de sus principios centrales, como el libre movimiento de personas. Más recientemente, el desplazamiento de refugiados desde Siria y otros lugares está poniendo a prueba principios como la solidaridad y la cooperación, así como amenazando muy seriamente el principio de la apertura de las fronteras internas.

El auge económico de algunos países del Sur Global (liderados principalmente por China, India y Brasil) y los esfuerzos del presidente Vladimir Putin para reposicionar a Rusia como una potencia revisionista han reducido drásticamente el nivel de aceptación tácita del «leviatán liberal» de posguerra fría impulsado por las potencias occidentales (Ikenberry, 2012). En suma, el declive relativo de Occidente está resultando en menos liderazgo y menos capacidad para el acuerdo en las instituciones multilaterales, en lo que algunos han calificado como «un mundo de nadie» o «un mundo a la deriva» (Kupchan, 2012; Crocker, 2015).

Todo ello configura un marco en el que los valores que conforman la identidad internacional de la UE, como la solidaridad, el humanismo o la justicia (Manners, 2006) están siendo sometidos a un proceso de contestación normativa. El deterioro de las instituciones liberales multilaterales supone un duro golpe para el núcleo mismo de los intereses y la identidad de la política exterior de la UE.

En este artículo abordaremos la evolución de la Unión Europea como actor internacional a partir de la construcción de una nueva narrativa en política exterior menos basada en la exportación de normas y de una mayor capacitación interna de instrumentos para una verdadera política común de seguridad y defensa. Después de dar cuenta de las razones de este cambio, nos dedicaremos a dos tareas consecutivas. Por un lado, compararemos la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 con la Estrategia Global de la Unión Europea, aprobada en 2016 solo dos días después del fracaso del referéndum del *brexit*, para determinar qué tipo de actor se plantea ser la Unión Europea en la esfera internacional y cómo han evolucionado los valores, principios o intereses que se desprenden de ambos documentos. Por el otro lado, ilustraremos los principales pasos que se han dado para implementar

las directrices de la estrategia global en materia de seguridad y defensa con el horizonte (aún lejano) de la Unión de la Defensa. Ante el debate en 2016 sobre la crisis existencial de la UE, las instituciones europeas y los Estados miembros optaron por continuar construyendo las bases de unas más ambiciosas y eficientes política exterior y de seguridad común y política común de seguridad y defensa.

2. La contestación de la UE como potencia normativa

Como se ha indicado, el estudio de la política exterior europea se ha planteado durante largo tiempo como el análisis de un actor internacional que deriva su poder de su identidad y valores así como de su habilidad para proyectar sus valores en sus relaciones exteriores. Desde este punto de vista, «el factor más importante en la conformación del papel internacional de la UE no es lo que hace o dice, sino lo que es» (Manners 2002). Más concretamente, Ian Manners señalaba que la identidad normativa de la UE estaría constituida por cinco normas centrales (paz, libertad, democracia, Estado de derecho y derechos humanos) y cuatro menores (solidaridad social, antidiscriminación, desarrollo sostenible y buena gobernanza). Un término, el de potencia normativa, que comporta «la fuerza de las ideas, asentadas en valores universales y difundidas a través de la persuasión (que no la coerción)» (Barbé, 2013).

No obstante, la realidad no es una fotografía fija y, como ya se ha dicho, el orden internacional no es el mismo que a principios de la década de 2000. Tampoco la UE de 2003 (con la división interna por la Guerra de Irak pero con el consenso en torno a la estrategia europea de seguridad) no es la misma que la Unión de 2018 (con las duras negociaciones para la salida de Reino Unido y los debates sobre el futuro de la integración europea). El devenir europeo y mundial han empezado a «cuestionar esta descripción bastante heroica de la Unión como una potencia normativa, basada en motivaciones ideacionales y no coercitiva en su comportamiento» (Pollack, 2016).

Desde la academia y los *think tanks* se ha empezado a identificar procesos de erosión de algunos de los valores que la UE ha promovido internacionalmente e incluidos en este concepto tan ampliamente aceptado durante algunos años y ahora cuestionado de la potencia normativa. Este proceso, definido como contestación normativa, es definido como una práctica interactiva que comporta desaprobación de las normas, expresada habitualmente a través del lenguaje (Wiener, 2014). Y aunque para algunos autores la contestación puede facilitar tanto la especificación de las normas a contextos políticos, sociales y culturales concretos como la percepción de su legitimidad y, al fin, por tanto, su eficacia (Wiener, 2014), la verdad es que la contestación está dando lugar también a la erosión de ciertas normas bien importantes. La literatura ha señalado cómo algunas normas internacionales que se asocian al orden liberal internacional (y alineadas con las preferencias de la UE) parecen ahora menos seguras que hace dos décadas. Véanse por ejemplo las normas contra la tortura, los mercenarios o los asesinatos de líderes extranjeros (McKeown, 2009; Percy, 2007; Groβklaus, 2017). También hay indicadores muy serios acerca de la erosión de los derechos humanos desde el 11-S (Dunne, 2007).

En este marco, la política exterior de la Unión Europea ha tenido que enfrentarse a dilemas políticos y normativos nuevos y menos propicios a los consensos internos (Barbé, Costa y Kissack, 2016). Y a un contexto internacional más adverso para el papel que se había adjudicado durante la segunda mitad de los años noventa y principios de los años 2000. En este marco, el empuje de la construcción europea se ha canalizado en otras direcciones; direcciones en las que lo que cuenta no es tanto la UE como modelo que externaliza sus normas internas, sino la Unión como actor que busca muscularse para desarrollar instrumentos que le permitan aumentar la paleta de lo que es capaz de hacer.

3. Un salto desde 2003 hasta 2016: la Estrategia Global de la UE

Desde el inicio de su mandato como alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini se impuso como objetivo dar una nueva narrativa a la política exterior y de seguridad europea que actualizara la definición de estatus de actor global que se había planteado en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, y redefiniera sus objetivos, instrumentos y estrategias. Mogherini imprimió un nuevo carácter al cargo, distinto del de Javier Solana (1999-2009), primer alto representante de la UE para la PESC e ideólogo de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y del de Catherine Ashton (2009-2014), dedicada casi exclusivamente a la construcción del aparato diplomático de la Unión conocido como el Servicio Europeo de Acción Exterior. El paréntesis de la etapa de Ashton nos permite comparar dos estrategias, la de 2003 y la de 2016, muy distintas entre ellas; fruto tanto de un contexto internacional distinto y más reacio a los intereses europeos como por una crisis existencial interna en la que múltiples *cleavages* dividen los Estados de la Unión. Ante estos dos frentes, la Unión Europea tiene que enfrentarse a dilemas y debates nuevos sobre su papel como actor global. La Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión puede entenderse como una forma de plantear algunos de estos debates, o como mínimo, como una reacción impulsada desde las instituciones europeas (Mogherini es vicepresidenta de la Comisión Europea y alta representante en nombre del Consejo de la UE) a los cambios internacionales planteados anteriormente.

En 2003, la conocida como Estrategia Solana había construido una narrativa o relato de la UE como actor transformador de la globalización, cuya identidad se basaba en el concepto de «'potencia normativa' o 'potencia civil' con una acción exterior y una diplomacia basada en valores» (Sanahuja, 2018). La Estrategia Mogherini de 2016 se aleja del debate sobre los valores que debe exportar la Unión Europea al mundo para centrarse en los principios que deben regir la acción exterior de la Unión. Reza así: «Nos guiaremos por unos principios claros. Tanto debido a la evaluación realista del entorno estratégico actual como a la aspiración idealista de evolucionar hacia un mundo mejor. En los próximos años nuestra acción exterior se basará en un pragmatismo basado en principios» (*principled pragmatism* en inglés, SEAE, 2016). Nathalie Tocci, asesora especial de Mogherini en la redacción de la estrategia, apuntaba a una decisión consciente de los redactores de la estrategia global de no referirse a los valores de la UE en el documento y centrarse solo en los intereses, para no caer en la trampa del relativismo cultural (Tocci, 2017). Es decir, el debate sobre la capacidad normativa de la UE se cierra en favor de un mayor énfasis en el diagnóstico de la realidad (tanto de los retos globales actuales como de las propias capacidades de la Unión). Esto es, para que la UE y su estrategia global no sea contestada, interna y/o externamente, es preferible dejar de abordar el debate de si es o no es una potencia normativa.

Un segundo concepto que sobrevuela la estrategia global es el énfasis en la resiliencia, definida como «la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, y así soportar las crisis internas y externas, y recuperarse de ellas» (SEAE, 2016). De manera implícita, esto supone poner el foco en la voluntad de los actores a cambiar y no en las capacidades de la UE de promover el cambio. La misma Nathalie Tocci señalaba que los términos ampliación y vecindad, tan utilizados en la estrategia de 2003, tienen una «connotación eurocéntrica», y que los países vecinos del sur y del este no tienen que mirarse al espejo de la UE sino que «hay muchas formas de construir sociedades inclusivas, prósperas y seguras» (Tocci, 2017). En este sentido, las referencias a la política europea de vecindad son escuetas y escasas demostrando, en cierto modo, el fracaso de estas iniciativas europeas a la hora de transformar los países de la vecindad.

Finalmente, es preciso hacer un apunte sobre el proceso de redacción de la estrategia global y el

protagonismo creciente adquirido por la Comisión Europea en los debates sobre su implementación vinculados a una reflexión más de largo alcance sobre el futuro de la Unión. Si bien la política exterior europea continúa siendo una política eminentemente intergubernamental, en el proceso de redacción del documento estratégico, los Estados miembros fueron partícipes de todo el proceso pero no lo lideraron. Federica Mogherini, con su doble cargo como alta representante y vicepresidenta de la Comisión, usó su derecho de iniciativa para innovar en los procedimientos de elaboración del documento y evitar, así, el tradicional mercadeo entre Gobiernos (Morillas Bassedas, 2017b; López-Aranda, 2017). Esto es, parece que la política exterior europea y la definición de sus prioridades estratégicas no se comunitarizará en un futuro próximo, pero el liderazgo de este cargo híbrido, con el pie izquierdo en la Comisión y el derecho en el Consejo, permitió a la UE y sus Estados miembros dar una respuesta de más integración en el momento que el escenario de desintegración (como mínimo de Reino Unido) era más plausible.

Es más, la estrategia global planteaba aprovechar todo el potencial del Tratado de Lisboa para continuar avanzando en la integración europea, sin necesidad de tener que negociar un nuevo tratado (Koenig y Walter-Franke, 2017). En un momento en que el *cleavage* entre atlantistas y europeístas parecía reducirse si su máximo exponente, Reino Unido, salía de la UE, esta ventana de oportunidad fue aprovechada por algunos Estados miembros, liderados por Alemania y Francia, para poner sobre la mesa del Consejo de la Unión avances substanciales en el ámbito de la seguridad y la defensa.

4. «Más en diez meses que en diez años»: los primeros pasos para una defensa europea

La Estrategia Global de la UE había puesto las bases para relanzar el proceso de integración europea en materia de política exterior (SEAE, 2017), fijando tanto el qué (principios, prioridades e instrumentos de la acción exterior), como también y sobre todo el cómo. El método para el despliegue de los principios-guía de la estrategia debía consistir en la elaboración de estrategias sectoriales, territoriales y temáticas, así como en las revisiones periódicas de la implementación de la estrategia. Una de las primeras estrategias de implementación elaboradas por la UE fue precisamente el Plan para la Seguridad y la Defensa, aprobado por el Consejo de la UE en noviembre de 2016, a propuesta de la alta representante junto con el director de la Agencia Europea de Defensa (Besch, 2016). Sorprendentemente, el debate sobre el futuro de la Unión Europea abierto tras el momento más bajo de la UE, cuando se cuestionaba hasta su propia existencia, tuvo el foco precisamente en una de las políticas más intergubernamentales y con más reticencias por parte de los Estados miembros de ceder soberanía: la seguridad y la defensa. Como afirmaba Mogherini en el prólogo de la primera revisión de la implementación de la estrategia global, en dicho ámbito «se ha avanzado más en diez meses que en diez años» (SEAE, 2017).

El debate sobre la defensa europea se abría en varios frentes. Por un lado, en la Comisión Europea, los discursos de Jean-Claude Juncker y de Federica Mogherini se dividían entre el idealismo a largo plazo y el pragmatismo de los pequeños pasos. Por el otro, los Estados miembros también se sumaron a la oleada de propuestas sobre el futuro de la defensa europea, sobre todo aquellos más influyentes como Francia y Alemania, una vez que Reino Unido se había autodescartado del proceso de integración europea, tras el referéndum sobre su salida de la UE. Muy a menudo, la Unión Europea avanza hacia más integración a golpe de crisis, como la del *brexit* en junio de 2016.

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, desde el inicio de su mandato en julio de 2014, fue defendiendo la idea de crear «un ejército europeo para poder reaccionar de manera creíble a las amenazas a la paz contra un Estado miembro o un vecino de la UE» (Robinson y Shotter, 2015). Se sumaba así al sentir de la opinión pública europea que

en sucesivos eurobarómetros había mostrado estar mayoritariamente a favor de una defensa europea. Por ejemplo, en el Eurobarómetro de junio de 2017 se apuntaba que el 75 por 100 de los europeos apoyaban una política común de seguridad y defensa, pero es que más del 50 por 100 estaba a favor de la creación de un ejército de la UE (Comisión Europea, 2017b).

Federica Mogherini planteaba pasos más cortos pero que fueran a la vez factibles y ambiciosos para conseguir una «Unión más fuerte en seguridad y defensa» (Consejo de la Unión Europea, 2016). Numerémoslos brevemente para señalar la importancia de hacer avances concretos y palpables y para subrayar el alto grado de implementación desarrollado en pocos meses. Primero, los Estados miembros acordaron en mayo de 2017 el establecimiento de una capacidad de planeamiento operativo y conducción militar o, dicho de otro modo, de un cuartel general militar (aunque se haya evitado explícitamente este término) que coordinará a nivel operacional la planificación y conducción de misiones militares no ejecutivas. Esta iniciativa, impulsada por Francia y Alemania (Barker, 2016), se había convertido en el símbolo de los defensores de una mayor autonomía para la defensa europea, en contra de las posiciones más atlantistas que creían que no hacía falta un cuartel europeo que duplicara las tareas ejercidas por la OTAN (Besch, 2016). De momento, su papel es bastante reducido puesto que solo atañe a misiones de entrenamiento como las que se están desarrollando en República Centroafricana, Mali o Somalia, pero es un primer paso que demuestra que en el *cleavage* entre atlantistas y europeístas se va imponiendo la visión de una mayor integración.

Segundo, de forma similar Francia y Alemania y el resto de Estados miembros aceptaron iniciar un mecanismo de revisión anual coordinada de la defensa (CARD en sus siglas en inglés) para tener un diagnóstico más preciso de los gastos e inversiones nacionales en defensa. La estrategia global apelaba a «una sincronización gradual y una adaptación mutua» de los gastos en defensa, y el eje franco-alemán llegó a proponer «un semestre europeo» sobre capacidades de defensa, en la línea del Semestre Europeo que coordina las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros. El objetivo de CARD es doble: transparencia y eficiencia (identificar deficiencias en el gasto de los Estados miembros para poder planificar de forma más coherente y coordinada el desarrollo de capacidades de defensa). Sin demasiado debate interno, todos excepto Dinamarca aceptaron este nuevo mecanismo «voluntario» de coordinación en defensa «como un ejercicio burocrático liviano» que podría estimular la cooperación en defensa a medio plazo (Fiott, 2017). A ello cabe sumar también el Fondo Europeo de Defensa en marcha desde junio de 2017, concebido para apoyar las inversiones conjuntas en investigación y el desarrollo de equipos y tecnologías de defensa. Dicho fondo está compuesto por unos fondos que salen directamente del presupuesto europeo para financiar investigación sobre tecnologías innovadoras como electrónica, *software* cifrado o robótica y otros fondos destinados a desarrollo de capacidades o compra conjunta de equipos de defensa que estarían financiados directamente por los Estados miembros participantes. El juego de impulsores de este nuevo fondo siguió la misma dinámica: primero los ministros de defensa de Francia y Alemania propusieron a la Comisión y la Agencia Europea de Defensa lanzar un sistema de incentivos que estimulasen la cooperación en defensa; y dos días más tarde el presidente de la Comisión lo concretó en un Fondo Europeo de Defensa para impulsar la investigación y la innovación (Koenig y Walter-Franke, 2017).

Tercero, la cooperación estructurada permanente en seguridad y defensa (PESCO en sus siglas en inglés), prevista ya en el Tratado de Lisboa, empezaba a caminar en diciembre de 2017 con 25 Estados miembros, todos, excepto Dinamarca, Malta y Reino Unido (Consejo de la Unión Europea, 2017). Ya en los debates para la Constitución Europea que luego desembocaron en el Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, se apuntaba a la Unión de la Defensa como un horizonte

deseado pero que solo sería posible a partir de una cooperación entre Estados miembros de la UE que decidieran voluntariamente reforzar sus compromisos en materia militar. Este tipo de cooperación planteada teóricamente como una posibilidad en el Tratado había estado en hibernación hasta que el fracaso del referéndum del *brexit* despertó a Francia y Alemania en su intento de reimpulsar el proyecto de integración europea a través de uno de los ámbitos más sensibles para los defensores del intergubernamentalismo en la UE. Sus ministros de exteriores, Jean-Marc Ayrault y Frank-Walter Steinmeier, en un gesto conjunto de reimpulsar la Unión Europea y reforzar la solidaridad y la cohesión entre sus Estados miembros, propusieron varias iniciativas, entre ellas la que aquí nos concierne más, la activación de la PESCO prevista ya en los tratados (Ayrault y Steinmeier, 2016).

La propuesta franco-alemana fue abrazada rápidamente por Italia y España, que en una carta conjunta anunciaban al resto de Estados miembros que se sumaban a la demanda de activar la PESCO (Besch, 2016). Este gesto quería sustituir a la alianza de los *big three*, una vez desaparecido Reino Unido como uno de los tres vértices, para reconfigurar un nuevo equilibrio de fuerzas a cuatro (Morillas, 2017a). Esta propuesta de los cuatro grandes de la UE, empezada a debatir en el Consejo Europeo de Bratislava de septiembre de 2016, se fue consolidando a lo largo de 2017 mediante el acuerdo de los principios y compromisos que los Estados miembros participantes deberían cumplir, así como la definición de los primeros proyectos colaborativos a partir de los cuales se iniciaría la PESCO. A pesar de que el mismo Tratado de Lisboa (artículo 42.6) fijaba como requisito que los Estados miembros participantes debían cumplir criterios elevados de capacidades militares, el Consejo Europeo convino que la PESCO debía constituirse como un marco jurídico ambicioso, vinculante e inclusivo, cuyos objetivos serían aumentar los presupuestos de defensa y los gastos de inversión en defensa, armonizar la determinación de necesidades militares, reforzar la capacidad de despliegue de fuerzas y desarrollar proyectos colaborativos y programas comunes, entre otros (Consejo de la Unión Europea, 2017; Cózar Murillo, 2018).

El carácter inclusivo de la PESCO quedó ampliamente probado con la alta participación de Estados miembros. Ninguno de los *cleavages* que habían marcado todos los avances en seguridad y defensa explican los motivos por los que algunos, pocos, países han decidido finalmente no formar parte de la PESCO. Solo dos países se quedaron fuera por el momento: Dinamarca (miembro de la OTAN y que ya había decidido no formar parte de otras iniciativas vinculadas a la defensa como la Agencia Europea de Defensa) y Malta (no miembro de la OTAN), puesto que Portugal e Irlanda decidieron en el último suspiro sumarse a la iniciativa. El debate sobre quién puede participar en la PESCO no está definitivamente cerrado, ni para los miembros de la UE ni para los Estados terceros. En esta lógica de dotar de flexibilidad a la cooperación en seguridad y defensa, Estados no miembros de la UE también podrían llegar a formar parte, como es el caso de Reino Unido. De hecho, este escenario ya ha venido a calificarse como una posible «PESCO plus UK».

En definitiva, en pocos meses se erigió una estructura de nuevos instrumentos y mecanismos para avanzar hacia una mayor cooperación en seguridad y defensa. En las primeras propuestas se hablaba abiertamente de geometrías variables, es decir, de que participaran solo aquellos Estados miembros que estaban realmente convencidos. Puede que el contexto adverso o el ímpetu de los impulsores hayan favorecido que, al final, casi todos los Estados se hayan sumado a estas iniciativas concretas pero ambiciosas para continuar haciendo del proyecto de integración europea una realidad.

5. Horizonte 2025: los escenarios de futuro de la defensa europea

Además de los pasos concretos en defensa acordados en el seno del Consejo de la UE bajo la batuta del

eje franco-alemán, la Comisión Europea quería plantear el largo plazo, a lo que acabó sumándose también el Consejo Europeo.

El equipo de Jean-Claude Juncker quiso aprovechar el impulso del debate y reflexión sobre el futuro de la UE a 27, iniciado con la *Estrategia Global* y el *Libro Blanco* sobre el futuro de Europa, aportando también su documento sobre el futuro de la defensa europea y esbozando diferentes escenarios posibles sobre cómo abordar las crecientes amenazas exteriores, mejorar las capacidades de defensa nacionales y/o europeas y avanzar hacia la Unión de Seguridad y Defensa (Comisión Europea, 2017a). En el prólogo del documento, en esta ocasión firmado por Mogherini junto con otro vicepresidente de la Comisión con cartera en Fomento del Empleo, Crecimiento, Inversión y Competitividad, Kyrki Katainen, ya se reconocía que la función primera de la Comisión era la de acompañar y respaldar a los Estados miembros en su determinación de avanzar hacia la Unión de la Defensa. Y la cita de Juncker en el mismo documento ponía bien de manifiesto que el debate no estaba en los valores que desprende la Unión Europea en el mundo sino más bien en la construcción de capacidades e instrumentos conjuntamente: «Europa es esencialmente una 'potencia suave'. Pero ni las más sólidas de esas potencias pueden funcionar a largo plazo sin algunas capacidades de defensa integradas» (Juncker, 2014; Comisión Europea, 2017a).

El documento de reflexión, presentado en junio de 2017, planteaba tres posibles escenarios para la defensa europea de cara a 2025. El primero era un escenario de cooperación voluntaria entre Estados miembros de la UE decidida en cada momento concreto y ante cada situación particular. Es decir, cada vez que surgiera una nueva amenaza o crisis los Estados podrían actuar conjuntamente si así lo consideraran oportuno, y la Unión Europea sería un complemento más a dichos esfuerzos nacionales. Es el escenario más similar a la situación actual en la cual los Estados miembros deciden desplegar misiones civiles y militares caso por caso y con un alcance limitado. Así, la Unión ha empezado a disponer de un Fondo Europeo de Defensa para desarrollar capacidades conjuntas, y la cooperación con la Alianza Atlántica se mantiene con las estructuras y formato actuales.

El segundo escenario era ya más ambicioso y preveía avanzar hacia una seguridad y una defensa compartidas. En este caso, los países de la Unión pondrían en común determinados activos financieros y operativos para aumentar la solidaridad en el ámbito de la defensa y, de este modo, la UE tendría más recursos y capacidades para proyectar poder militar y participar plenamente en la gestión de crisis externas así como también proteger a los ciudadanos europeos en ámbitos como la lucha contra el terrorismo, el control de las fronteras, la seguridad marítima y energética o las amenazas cibernéticas. Como dice la reflexión de la Comisión: «la cooperación entre Estados miembros se convertiría en la norma más que en la excepción», puesto que habría una mayor coordinación en la planificación de la defensa a nivel nacional, una financiación conjunta de capacidades clave y un desarrollo de capacidades multinacionales en sectores donde las economías de escala se hacen imprescindibles como el transporte estratégico, la vigilancia marítima, las comunicaciones por satélite o la disponibilidad de mayores capacidades ofensivas.

Finalmente, el tercer escenario defendía la construcción progresiva de una política común de defensa de la Unión, que conduciría a la defensa común sobre la base del cumplimiento de todo el potencial que prevé el artículo 42 del Tratado de la UE. La premisa de partida en este escenario sería la solidaridad y la asistencia mutua entre Estados miembros, que asumirían mayores compromisos en lo que respecta a la seguridad de los demás, haciendo de la protección de Europa una responsabilidad compartida entre la UE y la OTAN. A partir de una cierta integración de las fuerzas de defensa de los Estados miembros, la Unión podría llevar a cabo operaciones civiles y militares ambiciosas, podría diseñar programas conjuntos de defensa, se

reforzaría la Guardia Europea de Fronteras y Costas con fuerzas marítimas europeas permanentes, y se crearía una fuerza europea de protección civil para actuar ante desastres naturales o de origen humano, entre otros avances. Visto de otro modo, el gasto en defensa sería mucho más eficiente gracias a una mayor financiación y contratación conjunta de capacidades con el apoyo del presupuesto de la UE y una mayor especialización y compartición de activos militares costosos. Por supuesto, los escenarios descritos no son mutuamente excluyentes, aunque describen tres niveles de ambición en términos de solidaridad sobre los cuales son (y solo son) los Estados miembros los que deben decidir hasta dónde quieren llegar y a qué velocidad quieren ir.

Con un objetivo similar al de la Comisión pero más impreciso en sus contenidos, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, también quiso en septiembre de 2017 marcar el rumbo de la Unión con la propuesta conocida como la Agenda de los Líderes o Dirigentes. La idea era continuar avanzando en la integración europea manteniendo la unidad entre Estados miembros (después del *brexit*) y ofreciendo «soluciones reales a los problemas reales de nuestros ciudadanos» (Tusk, 2017). A pesar de que los temas «estrella» que primero se abordaron estuvieron más relacionados con la Europa social, el marco financiero plurianual o la agenda digital, sin duda la defensa tenía que ocupar un lugar prioritario en dicha agenda de negociación entre todos los líderes estatales. El Consejo Europeo reivindicaba así su espacio natural como plataforma de negociación, más allá de las negociaciones informales entre Estados miembros y del protagonismo inesperado de la Comisión Europea a la hora de marcar los escenarios para 2025 de la defensa europea.

6. Conclusiones

Es incuestionable que la Unión Europea es hoy un actor influyente en los distintos ámbitos de la política internacional como el comercio internacional, las negociaciones para la lucha contra el cambio climático, la construcción de la paz o la promoción de la democracia (Sicurelli, 2016). Sin embargo, la definición de qué tipo de actor es en el sistema internacional es más difícil. Juncker reconocía, en una cita referenciada anteriormente, que la UE es una potencia suave pero que quiere disponer de capacidades militares. Una expresión que hizo fortuna a principios de la década de 2000 fue la definición de la UE como una potencia normativa, cuyo principal objetivo era exportar al resto del mundo, y principalmente a su vecindad, las normas y valores que habían hecho del proyecto de integración un éxito. Con este nuevo concepto la UE se alejaba del clásico debate entre poder duro y blando de los Estados para ganar un perfil propio en la arena internacional.

Sin embargo, en la segunda década de 2000 tanto el contexto internacional como el contexto doméstico se han convertido en tan adversos para las preferencias normativas de la UE que este concepto ha perdido parte de su significado. Desde la presentación pública de la Estrategia Global de la Unión en junio de 2016, las instituciones europeas, prioritariamente la Comisión, y los Estados miembros han abierto un debate de reflexión muy complejo sobre el futuro del proyecto europeo, analizando desde la posible desintegración hasta la Europa federal, pasando por las geometrías variables. Algunos de los líderes del momento apostaban por esta tercera vía, como Emmanuel Macron, que en la Universidad de Humboldt en Berlín en enero de 2017 afirmaba que «si la ambición de actuar juntos no es compartida en toda la Unión, debemos encontrar formas de avanzar más rápido en un grupo más pequeño» de Estados (citado en Koenig y Walter-Franke, 2017).

En dicho debate, las políticas de seguridad y defensa han tomado un protagonismo inesperado. Cuando el debate sobre la potencia normativa de la UE se ha ido difuminando, el empuje de la construcción europea se ha ido canalizando hacia una Unión de la Defensa más muscular, diseñando un abanico más amplio de instrumentos sobre los que reforzar las políticas de seguridad

y defensa de la UE. Menos exportación de valores europeos y más construcción interna de capacidades.

La Estrategia Global de la UE, los nuevos instrumentos de impulso en la coordinación y planificación conjunta de las políticas de defensa nacionales y las reflexiones sobre el futuro de la defensa se han convertido en el eje vertebrador sobre el que la Unión ha querido asentar su etapa *post-brexit.* Federica Mogherini, con su doble función como alta representante en el Consejo y vicepresidenta de la Comisión, ha liderado la definición de directrices y la redacción de la Estrategia Global. Los Estados miembros, con un eje franco-alemán que ha reivindicado de nuevo su papel de motor de la construcción europea, han desarrollado las iniciativas como CARD, PESCO o el sucedáneo de cuartel general militar para operaciones no ejecutivas. Y la Comisión Europea ha abierto el debate sobre el futuro a largo plazo de la defensa europea. Tres actores distintos pero remando, al fin y al cabo, hacia la misma dirección. Los últimos avances han sido realmente substantivos.

Referencias bibliográficas

[1] AGGESTAM, L. (2008). «Introduction. Ethical Power Europe? *International Affairs*, nº 84, vol. 1, pp. 1-11.

[2] AYRAULT, J. M. y STEINMEIER, F. W. (2016). *A Strong Europe in a World of Uncertainties*, junio de 2016. Recuperado 26 de marzo de 2018 de *https://www.auswaertiges-amt.de/blob/281674/329a5d7f3066dc42d53bf47e4b312341/160624-bm-am-fra-dl-data.pdf*

[3] BARBÉ, E. (2013). «Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE». *CIDOB Revista d'Afers Internacionals*, nº 108, pp. 7-21.

[4] BARBÉ, E. (ed.) (2014). *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

[5] BARBÉ, E.; COSTA, O. y KISSACK, R. (eds.) (2016). *The EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

[6] BARKER, A. (2016). «Paris and Berlin Push for Tighter Defence Co-operation». *Financial Times*, 12 de septiembre de 2016. Recuperado 26 de marzo de 2018 de *https://www.ft.com/content/fd637b0e-7913-11e6-97ae-647294649b28*

[7] BESCH, S. (2016). «EU Defence, Brexit and Trump. The Good, the Bad and the Ugly». *Policy Brief*. London: Centre for European Reform.

[8] COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*, CE, Bruselas.

[9] COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Special Eurobarometer: Designing Europe's Future*, nº 461, Wave EB 87.2, CE, Bruselas.

[10] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas.

[11] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*, nº 14392/16, Bruselas, 14 de noviembre de 2016.

[12] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017). «Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes». *Diario Oficial de la Unión Europea,* L331/57-77, Bruselas. Recuperado 15 de marzo de *http://www.boe.es/doue/2017/331/L00057-00077.pdf*

[13] CÓZAR MURILLO, B. (2018). «El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea». *Documento Opinión del IEEE*, nº 32/2018, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

[14] CROCKER, C.A. (2015). «The Strategic Dilemma of a World Adrift». *Survival,* nº 57, vol. 1, pp. 7-30.

[15] DEITELHOFF, N. y ZIMMERMANN, L. (2013). «Things we Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Validity of International Norms», *Working Papers*, nº 18. Peace Research Institute Frankfurt (HSFK).

[16] DUNNE, T. (2007). «'The Rules of the Game are Changing': Fundamental Human Rights in Crisis After 9/11». *International Politics,* nº 44, vol. 2-3, pp. 269-86.

[17] EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (2017). *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy. Year 1*. Bruselas.

[18] FIOTT, D. (2017). «The CARD on the EU Defence Table», *ISSUE Alert*, nº 10, European Union Institute for Security Studies. Recuperado 27 de marzo de 2018 de *https://europa.eu/globalstrategy/en/card-eu-defence-table*

[19] GROßKLAUS, M. (2017). «Friction, not Erosion: Assassination Norms at the Fault Line between Sovereignty and Liberal Values», *Contemporary Security Policy,* nº 38, vol. 2, pp. 260-280.

[20] IKENBERRY, J. G. (2012). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order.* Princeton: Princeton University Press.

[21] JUNCKER, J. C. (2014). «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea». Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, Estrasburgo, 15 de julio de 2014. Recuperado 28 de marzo de 2018 de *https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_es_0.pdf*

[22] KOENIG, N. y WALTER-FRANKE, M. (2017). «France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?». *Policy Paper* nº 202. Berlín: Jacques Delors Institut, 19 de julio de 2017. Recuperado 15 de marzo de 2018 de *http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/07/20170719_FR-D-EU-Security_Koenig-Walter.pdf*

[23] KUPCHAN, C. A. (2012). *No One's World. The Rest, the Rising Rest and the Coming Global Turn .* Oxford: Oxford University Press.

[24] LAVENEX, S. y SCHIMMELFENNIG, F. (2009). «EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics». *Journal of European Public Policy*, nº 16, vol. 6, pp. 791-812.

[25] LÓPEZ-ARANDA, R. (2017). «Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea». *Cuadernos de Estrategia*, nº 184, pp. 67-104. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

[26] MANNERS, I. (2002). «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 235-258.

[27] MANNERS, I. (2006). «The Constitutive Nature of Values, Images and Principles in the European Union». En LUCARELLI, S. y MANNERS, I. (Eds.). *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. Londres: Routledge.

[28] MCKEOWN, R. (2009). «Norm Regress: US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm». *International Relations,* nº 23, vol. 1, pp. 5-25.

[29] MORILLAS, P. (2017a). «Algo se mueve en la UE (a varias velocidades)». *Política Exterior,* nº 176, Marzo de 2017. Recuperado 27 de marzo de *http://www.politicaexterior.com/actualidad/algo-se-mueve-en-la-ue-a-varias-velocidades/*

[30] MORILLAS BASSEDAS, P. (2017b). *Strategy-Making in the Era of Intergovernmentalism: The Policy-Making Processes of the European Security Strategy (2003) and the EU Global Strategy (2016)*. Tesis Doctoral defendida en el PhD Programme in Politics, Policies and International Relations de la Universitat Autònoma de Barcelona.

[31] PERCY, S. V. (2007). «Mercenaries: Strong Norm, Weak Law». *International Organization,* nº 61, vol. 2, pp. 367-397.

[32] POLLACK, M. A. (2016). «Living in a Material World: A Critique of 'Normative Power Europe'» en ZIMMERMANN, H. y DÜR, A. (eds.) *Key Controversies in European Integration*. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.

[33] ROBINSON, D. y SHOTTER, J. (2015). «Jean-Claude Juncker Calls for Creation of EU Army». *Financial Times*, 15 de marzo de 2015. Recuperado 20 de marzo de 2018 de *https://www.ft.com/content/1141286a-c588-11e4-bd6b-00144feab7de*

[34] SANAHUJA, J. A. (2018). «La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis». *Working Papers del ICEI*, nº WP01/18, Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

[35] SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. SEAE, Bruselas.

[36] SICURELLI, D. (2016). «The EU is a Normative Power in World Politics» en ZIMMERMANN, H. y DÜR, A. (eds.) *Key Controversies in European Integration*. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.

[37] TOCCI, N. (2017). «From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: Explaining the Journey». *International Politics*, vol. 54, nº 4, pp. 487-502.

[38] TUSK, D. (2017). *Remarks by President Donald Tusk after the Tallinn Digital Summit*. 537/17, Press Office – General Secretariat of the Council, Bruselas, 29 de septiembre de 2017. Recuperado el 4 de junio de 2018 de *http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/09/29/tusk-press-conference-tallinn/*

[39] WIENER, A. (2014). *A Theory of Contestation*. Heidelberg: Springer.

[40] YOUNGS, R. (2014). *The Uncertain Legacy of Crisis: European Foreign Policy Faces the Future.* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

[41] ZAKARIA, F. (2008). «Future of American Power. How America can Survive the Rise of the Rest». *Foreign Affairs*, nº 87, vol. 3, pp. 18-26.

ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD **INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA** *Secretaría de Estado de Comercio*

Últimos números publicados

www.revistasice.com
Librería virtual y venta: www.mineco.gob.es
Pº de la Castellana, 162. 28046 Madrid.
Telf. 91 603.79.97/93
distribucionpublicaciones@mineco.es

Raymond Torres*

POLÍTICA FISCAL EUROPEA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

Los países que pertenecen a la eurozona se enfrentan a serios desafíos en su política fiscal. En el actual sistema europeo de coordinación de políticas nacionales, las políticas fiscales tienden a ser procíclicas, lo que agudiza los problemas coyunturales, afecta el potencial de crecimiento y dificulta el desendeudamiento. Por otra parte, Europa carece de instrumentos capaces de reaccionar a choques asimétricos y corregir divergencias persistentes de productividad como las que se están produciendo. Existen opciones de reforma y de potenciación de una política fiscal europea, que suponen un abandono de soberanía nacional a cambio de una mayor eficacia y más solidaridad.

Palabras clave: *fiscalidad internacional, política monetaria, planificación y reforma.*
Clasificación JEL: *D31, F41, H31, H87.*

1. Introducción

Desde la creación de la moneda única y el abandono de la soberanía monetaria nacional, los Gobiernos de la eurozona solo disponen del instrumento presupuestario para incidir sobre la coyuntura y hacer frente a eventuales choques. Así pues, la política fiscal se ha convertido en el principal pilar de gestión macroeconómica de esos países.

En teoría, la política fiscal puede apoyar la coyuntura en momentos de recesión y emprender el camino de la consolidación cuando la expansión se ha afianzado. Sin embargo, en la práctica, la política fiscal no ha jugado el papel contracíclico que cabía esperar[1].

Por una parte, desde el inicio de la crisis de la deuda soberana en 2010, la Unión Europea ha fortalecido los mecanismos de seguimiento y coordinación de la política fiscal de los países miembros, especialmente dentro de la eurozona. Este proceso se caracteriza por un esfuerzo de contención de los déficits, a partir de una vigilancia estrecha de las finanzas públicas de cada país. El endurecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (particularmente con la adopción del «compacto fiscal») representa un importante pilar de esta política (Begg, 2018).

* Director de Coyuntura y Economía Internacional, FUNCAS.
El autor agradece la ayuda de Patricia Sánchez Juanino en la preparación de los gráficos.

[1] Véase el *Informe anual* del Consejo Fiscal Europeo (European Fiscal Board, 2017).

Más recientemente, el debate contempla un giro en la política fiscal europea. Ahora se consideran acciones supranacionales como la creación de un instrumento europeo de gestión anticíclica, y un seguimiento de las políticas nacionales que tiene en cuenta la posición fiscal del conjunto de la UE. Pero todavía se trata de ideas y proyectos, más que de realizaciones concretas.

El objetivo de este artículo es analizar la situación y las perspectivas de la política europea en materia fiscal. En primer lugar, el artículo revisa los mecanismos existentes, tanto desde el punto de vista de la coordinación de las políticas de cada país como del lanzamiento de nuevos instrumentos a nivel europeo. En segundo lugar, el artículo examina los impactos, positivos y negativos, de los mecanismos existentes sobre los desequilibrios presupuestarios, el crecimiento y el empleo. El análisis es esencialmente cualitativo, aunque también se apoya en la observación de los principales indicadores así como en los resultados de varios estudios. Finalmente, el artículo presenta opciones de reforma. El debate que se ha abierto se centra ahora en dos frentes principales: por un lado, establecer mecanismos para reforzar la coordinación de las políticas fiscales nacionales, que incluye aspectos como la posibilidad de simplificar el pacto de estabilidad, armonizar bases impositivas, coordinación frente a la evasión fiscal; por otro lado, establecer mecanismos fiscales de ámbito europeo, como esquemas europeos de protección de inversiones, de seguro/reaseguro del desempleo, un fondo para contingencias extraordinarias (*rainy day fund*), o propuestas más ambiciosas que pasan por crear un Tesoro para la eurozona con capacidad de desarrollar una política fiscal anticíclica.

2. Coordinación europea de las políticas fiscales nacionales

El actual método de coordinación de política fiscal entre países europeos se basa en decisiones adoptadas a partir de 2011, en plena crisis de la deuda soberana. La crisis financiera que generó la caída de Lehman Brothers en 2008 afectó tanto a la economía europea como a la de la mayoría de países, tanto desarrollados como emergentes. Como respuesta a la crisis financiera, los países europeos se unieron al esfuerzo global para salir de la recesión mediante medidas de estímulo fiscal. Así pues, el G20 decidió un apoyo fiscal a la recuperación, por un monto de en torno al 2 por 100 del PIB mundial[2]. Como consecuencia de los estímulos, los déficits públicos se dispararon y con ellos la deuda pública. Esta última también se disparó por el apoyo al sector financiero.

Los primeros «brotes verdes» de la recuperación se manifestaron a partir de principios de 2010. Ese año, la economía volvió a crecer en todos los países desarrollados, salvo Grecia y Letonia. En España también avanzó el PIB (aunque apenas una centésima), pese al lastre que representaba el estallido de la burbuja inmobiliaria y después de la fuerte contracción de la actividad sufrida en 2009.

A partir de 2010, la Comisión Europea recomienda un giro en la política fiscal hacia una posición restrictiva. Su análisis, que minimiza los riesgos de fragmentación financiera inherentes a la eurozona, parte de la premisa de que una política macroeconómica restrictiva no afectará a la recuperación. El grueso del sistema actual de seguimiento y coordinación de políticas fiscales nacionales radica en ese período. En este apartado empezaremos por describir ese sistema, para después examinar sus principales impactos.

El sistema actual contiene acciones preventivas y correctivas

La coordinación europea de políticas fiscales nacionales consiste en un complejo entramado de normas, recomendaciones y códigos de conducta (Wieser, 2018).

En primer lugar, a partir de su reformulación de 2011 (Regulación 1173/2011), el Pacto de Estabilidad

[2] Ver FMI (2009). *Declaración del G20 de Londres*.

y Crecimiento prevé acciones preventivas para evitar déficits públicos excesivos.

Estas acciones se basan en el reconocimiento de la interconexión entre las economías que participan en la unión económica y monetaria, del que se deriva la necesidad de una vigilancia multilateral de las políticas macroeconómicas por parte de la Comisión Europea (artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Esta vigilancia preventiva se organiza en torno a tres pilares. En primer lugar, el objetivo a medio plazo es de un equilibrio estructural de las finanzas públicas. Así pues, el objetivo de déficit, corregido de la evolución del ciclo, no debe superar el 1 por 100 del PIB. El valor específico del objetivo se define cada tres años (pero siempre con el límite del 1 por 100), o incluso con mayor periodicidad en función de las reformas estructurales adoptadas.

En segundo lugar, cada mes de abril los países de la eurozona se someten a un programa de estabilidad con los objetivos a medio plazo y las principales hipótesis. El Consejo examina el programa junto con una evaluación de la Comisión, que tiene en cuenta la senda prevista para el gasto público. Seguidamente, el Consejo emite una opinión con recomendaciones que forman parte del llamado Semestre Europeo. Así pues, el Consejo puede pedir ajustes con respecto al programa de estabilidad.

Finalmente, en caso de no cumplir con esos ajustes, el país se expone a sanciones de hasta el 0,2 por 100 del PIB.

Además de las medidas preventivas, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento dispone que cuando un país se aleja del equilibrio, poniendo en peligro el buen funcionamiento del conjunto de la Unión, el Consejo puede examinar el caso y proponer medidas correctivas. En este caso, el Consejo está autorizado a tomar decisiones sin tener en cuenta el voto del país examinado. Así pues, el Pacto incluye un procedimiento por déficit excesivo (PDE), que es una medida de carácter correctivo[3]. El PDE se activa cuando los desequilibrios de las cuentas de las Administraciones Públicas exceden ciertos criterios. Esos consisten en un límite de déficit del 3 por 100 del PIB y en una senda de desendeudamiento, cuando este supera el 60 por 100 del PIB.

La interpretación sobre el grado de cumplimiento de estos criterios está en manos del Consejo, en base a un informe de la Comisión. El Consejo puede pedir a un Estado la adopción de medidas correctivas en un plazo de menos de seis meses. En caso de no cumplimiento reiterado, el Consejo puede recurrir a sanciones, que pueden llegar hasta el 0,5 por 100 del PIB del país que contraviene los criterios. Existe la posibilidad de imponer sanciones adicionales en caso de obstáculos al mecanismo de seguimiento o de manipulación de las estadísticas.

Finalmente, el Pacto Fiscal (*Fiscal Compact*) que entró en vigor en 2013 establece una «regla de oro» para el déficit público, que no puede exceder el 0,5 por 100 el PIB a lo largo de un ciclo (1 por 100 para los países poco endeudados). La regla de oro es vinculante para países que han ratificado el Pacto (es decir, todos los miembros de la Unión Europea, salvo Croacia, Reino Unido y República Checa). Esto significa que el objetivo de déficit debe figurar en la ley o en la carta magna de cada país.

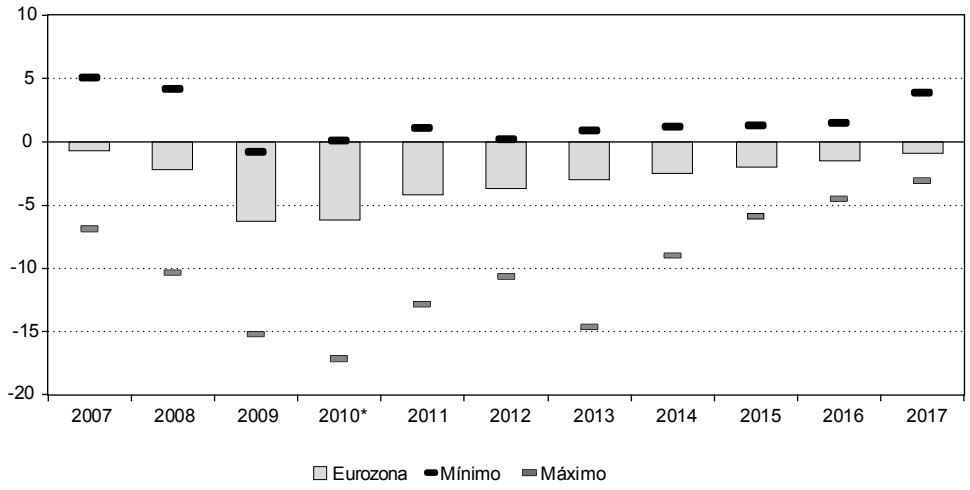
En el caso de España, el principio de equilibrio presupuestario está establecido en el artículo 135 de la Constitución. Asimismo, la ley de estabilidad presupuestaria establece una «regla de gasto», que limita el incremento de los empleos no financieros de las Administraciones Públicas al crecimiento del PIB nominal.

En principio, un Estado miembro puede recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea si estima que otro Estado miembro no respeta la regla de oro. Por otra parte, el apoyo financiero del Mecanismo Europeo

[3] El PDE también se fundamenta en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), y por la norma adoptada en 2011 (Regulación 1173/2011).

GRÁFICO 1

DÉFICIT PÚBLICO EN % DEL PIB



NOTA: * Valor mínimo año 2010 = -32,1%.
FUENTE: EUROSTAT, Haver Analytics y Funcas.

de Estabilidad (MEDE) está reservado a los países que han ratificado el pacto fiscal.

La coordinación fiscal europea se enfrenta a importantes desafíos

El endurecimiento de las normas europeas de política fiscal iniciado en plena crisis de la deuda, sobre todo a partir de las regulaciones de 2011 y del pacto fiscal de 2013, ha ido de la mano de una cierta reducción de los desequilibrios. Para el conjunto de los países europeos, el déficit público ha seguido una senda descendente, sobre todo a partir de 2013 (Gráfico 1). Sin duda, la reducción de tipos de interés, de la mano de la intervención del BCE ha contribuido a ese resultado. No obstante, el déficit primario (que descuenta el pago de intereses) también se ha reducido.

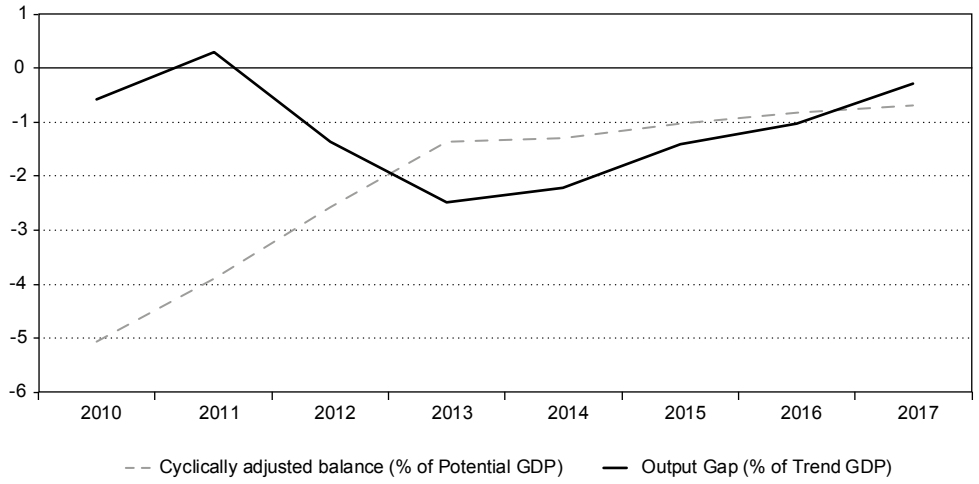
Igualmente, se ha instalado una cultura de seguimiento de las grandes magnitudes presupuestarias, con una cierta repercusión tanto en las decisiones de los parlamentos nacionales en materia presupuestaria como en el debate público. Por otra parte, los mecanismos europeos han abierto un espacio de diálogo entre Gobiernos, Comisión Europea y expertos académicos.

No obstante, el marco europeo de coordinación de políticas fiscales se enfrenta a importantes desafíos. El principal es el carácter procíclico de los ajustes que se derivan del mecanismo de seguimiento (Gráfico 2). Esto es importante porque una política fiscal procíclica —además de desaprovechar el único instrumento de gestión macroeconómica de que disponen los países de la eurozona— tiende a agravar las recesiones, a producir más paro y a reducir el crecimiento potencial. Así pues, algunos autores han detectado un impacto adverso de este tipo de políticas sobre la economía europea, tanto a corto plazo como en términos de crecimiento a largo plazo (Fatás y Summers, 2017).

Es un hecho que la política fiscal se ha endurecido durante la fase de debilitamiento provocada por la crisis de la deuda (Bénassy-Quéré *et al.*, 2018).

GRÁFICO 2

LA POLÍTICA FISCAL EN LA EUROZONA HA SIDO PROCÍCLICA



NOTA: Déficit ajustado por el ciclo estructural y *Output Gap* en la eurozona.
FUENTE: AMECO, FMI y Funcas.

Durante los años más duros (2011-2013), prácticamente todos los países adoptaron medidas de austeridad. De ahí que el déficit estructural se redujera en dos puntos porcentuales —cuando lo que se espera es un apoyo de la política fiscal en momentos de debilitamiento coyuntural—. Sin duda, el corte restrictivo de la política fiscal agudizó la recesión, sobre todo en los países más afectados por la rarefacción del crédito, como España[4].

Por otra parte, al revés de lo que sería deseable, la recuperación se caracteriza por una relajación de los esfuerzos de consolidación. En una mayoría de países miembros, el déficit estructural se ha mantenido apenas sin cambios, o incluso se ha acrecentado, como en España. Esto se explica en parte por la necesidad de aprovechar la expansión para revertir algunas de las restricciones aplicadas durante el período de recesión-compresión de gastos o (con menor frecuencia) elevación de impuestos.

Es significativo que el déficit acusó una fuerte contracción durante el período 2010-2012 en todos los países de la eurozona (en el caso de España, la reducción se dilató algo más). Durante ese período, el PIB de la eurozona paso de crecer un 2,1 por 100 en 2010, a caer un 0,9 por 100 en 2012 (una desaceleración de tres puntos porcentuales). Sin embargo, el proceso de consolidación fiscal se ha ralentizado durante la expansión, que ha ganado fuerza desde 2015.

Mientras tanto, los principales países europeos que no participan en la moneda única aumentaron su déficit (Dinamarca y Suecia) o lo mantuvieron (Reino Unido) durante el período 2010-2012. Por el contrario, la orientación de la política fiscal es generalmente restrictiva en esos países desde el inicio de la recuperación. Ahora el presupuesto arroja un superávit en Dinamarca y Suecia, y un déficit reducido en Reino Unido.

[4] Para un análisis reciente por parte del BCE de las interacciones entre política fiscal y financiación de la economía, ver Marek JAROCIŃSKI y Bartosz MAĆKOWIAK (2017).

El segundo problema radica en la asimetría en el *modus operandi* del Semestre Europeo con respecto a la política fiscal (Bofinger, 2018). Las instituciones europeas son relativamente exigentes frente a los países que requieren un ajuste fiscal. Sin embargo, se muestran más benévolas ante situaciones de excedente.

Por ello, ningún país quiere figurar en el pelotón de cola del ajuste fiscal para así evitar exponerse a procedimientos por déficits excesivos. En realidad, los países compiten por tener un déficit reducido. La consecuencia es que la política fiscal tiende a ser globalmente contractiva, especialmente en fases de recesión.

Ese sesgo deflacionista, que se deriva de las medidas europeas de seguimiento adoptadas durante la crisis de la deuda soberana, explica el incremento acusado del superávit de balanza corriente de la eurozona (Cuadro 1). En 2017, el superávit alcanzó cerca de 400.000 millones de euros, máximo de la serie histórica. Es decir, la eurozona se caracteriza por una insuficiencia de la inversión, con respecto al ahorro disponible. El desequilibrio es el más elevado de las principales economías del mundo, y constituye un foco de preocupación sobre la sostenibilidad del crecimiento —además de alimentar el discurso proteccionista del Gobierno americano—.

El contenido de recomendaciones del Semestre Europeo tiende también a ser asimétrico, por ser más contundentes por el lado de la moderación del gasto público que del incremento de los impuestos. El corte prescriptivo y pormenorizado de las observaciones del Semestre Europeo es llamativo y contrasta con la relativa ambigüedad de las recomendaciones en materia impositiva como instrumento de corrección de los desequilibrios. Esto es importante porque, en período de recesión, los ajustes mediante recortes de gasto tienden a incidir más en la economía que un aumento de impuestos, sobre todo sobre las rentas elevadas con menor propensión a consumir (Berger *et al.,* 2018).

La experiencia relativamente exitosa de países como Portugal o (fuera del euro) Suecia, que han actuado mediante una mezcla de medidas de contención de gasto y aumento de ingresos para contener el déficit estructural, muestra que no hay un solo camino para cumplir con los objetivos fiscales.

CUADRO 1

BALANZA POR CUENTA CORRIENTE
(En miles de millones de dólares)

	2010	2017	Diferencia
Eurozona	-7,7	+442,4	+450,0
China	+237,8	+164,9	-72,9
Estados Unidos	**-430,7**	**-466,3**	-35,5
Reino Unido	**-92,3**	**-106,7**	-14,4
Resto del mundo	+292,8	**-34,3**	-327,2

FUENTE: FMI y Funcas.

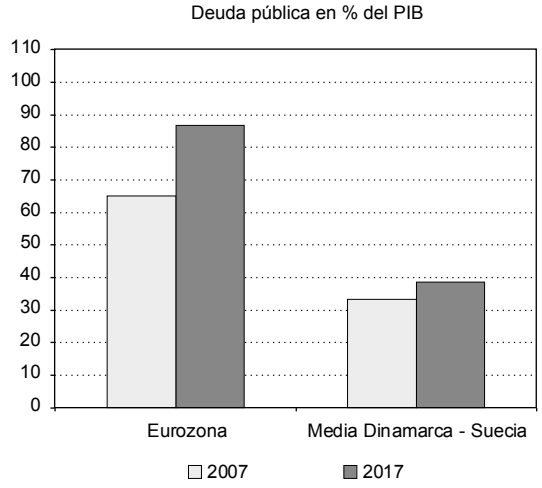
Consciente del riesgo que conllevan estas asimetrías, el Semestre Europeo se orienta hacia una nueva metodología. Ahora se enfatiza la evaluación como instrumento para mejorar la eficiencia del gasto, y no necesariamente para aplicar nuevos recortes. Y se anima a crear autoridades fiscales independientes —el Airef en España— para evaluar las diferentes opciones de corrección de los desequilibrios, sin necesariamente optar por una vía concreta, que podría chocar con las preferencias de cada país.

En tercer lugar, el actual sistema ha tenido poca incidencia sobre la trayectoria de la deuda pública a largo plazo, y ha operado *de facto* como un mecanismo de seguimiento del déficit a corto plazo[5]. El entorno de crecimiento moderado y de inflación baja o incluso negativa no ha sido propicio para la reducción del endeudamiento, pese a los avances en materia de déficit y los bajos tipos de interés (Gráfico 3). Asimismo, los Estados han tenido que asumir pasivos del sector privado (en el caso de España, en relación con las pérdidas del sector financiero y de las autopistas).

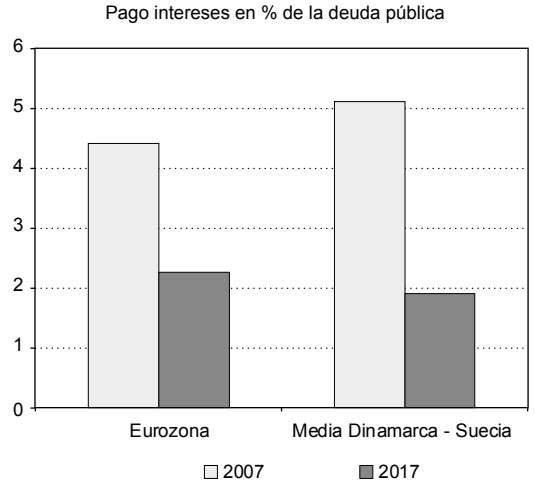
[5] Este es claramente el caso de España (TORRES y FERNÁNDEZ, 2018).

GRÁFICO 3

LA DEUDA HA CRECIDO MÁS EN LA EUROZONA QUE FUERA DE ELLA



FUENTE: EUROSTAT, BEA, Haver Analytics y Funcas.



FUENTE: EUROSTAT, AMECO, Haver Analytics y Funcas.

Por otra parte, los activos de las Administraciones Públicas no se tienen en cuenta. Un endeudamiento que sirve para potenciar el crecimiento potencial del país, por ejemplo aumentando el capital tecnológico o mejorando las infraestructuras que dan sustento al crecimiento, es asumible por la economía. Sin embargo, en una mayoría de países, la acumulación de pasivos se ha producido a la vez que disminuía el esfuerzo inversor.

En un contexto de baja inversión pública y débil crecimiento potencial, las cargas financieras que se derivan de la deuda serán difíciles de asumir, especialmente cuando repunten los tipos de interés.

3. Potenciación de una política fiscal europea

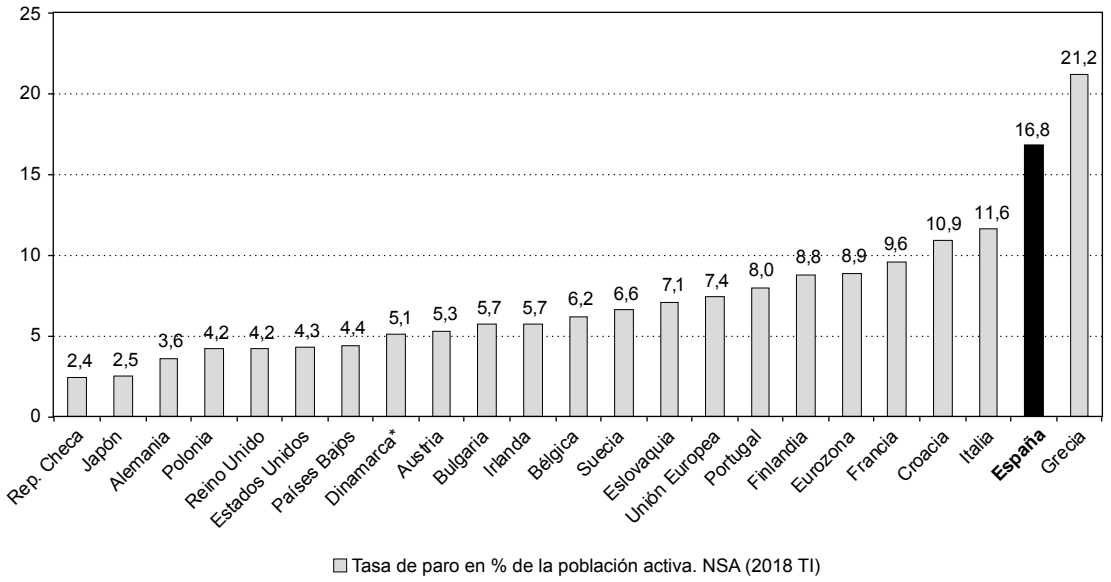
Además de un mecanismo de coordinación de políticas fiscales nacionales, Europa dispone también de instrumentos presupuestarios supranacionales. Los fondos estructurales, el plan de inversiones (Plan Juncker) y, sobre todo, la acción del BCE contienen elementos estabilizadores. Sin embargo, los actuales instrumentos parecen insuficientes.

En primer lugar, porque no están a la altura de eventuales choques asimétricos. La reunificación de Alemania o el estallido de la burbuja inmobiliaria en España son riesgos específicos que requieren una respuesta macroeconómica contundente y adaptada a cada situación. Ante este tipo de contingencias, la historia económica apunta a alteraciones en el tipo de cambio como mecanismo de ajuste —algo por definición imposible en la eurozona (a menos de tomar la arriesgada decisión de reintroducir una moneda nacional)—.

La puesta en marcha de medidas monetarias y fiscales es otra opción, complementaria a los ajustes cambiarios. Al haber abandonado el arma monetaria en manos del BCE, que por su naturaleza no puede discriminar entre países miembros, el único margen de maniobra reside en la política fiscal. Sin embargo, la política fiscal está condicionada por los criterios establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento,

GRÁFICO 4

DIVERGENCIAS EN LA TASA DE PARO



NOTA: * Dato del 4T 2017.
FUENTE: EUROSTAT y Funcas.

que en la práctica limitan su capacidad de respuesta a choques asimétricos.

Tampoco la coordinación de las políticas fiscales nacionales, aún con las mejoras antes mencionadas, es suficiente para hacer frente a choques asimétricos.

En segundo lugar, los instrumentos europeos no han conseguido detener la divergencia en el seno de la eurozona. Es un hecho que la convergencia se ha detenido estos últimos años, como lo muestra el diferencial de tasas de paro (Gráfico 4). Algunas de las economías más avanzadas, como Alemania y Países Bajos, experimentan tasas de crecimiento superiores a la media. Otras, que ya partían con desventaja, se han estancado. La situación es especialmente preocupante para Grecia e Italia. Pero la economía francesa también parece haberse desligado de la vecina Alemania.

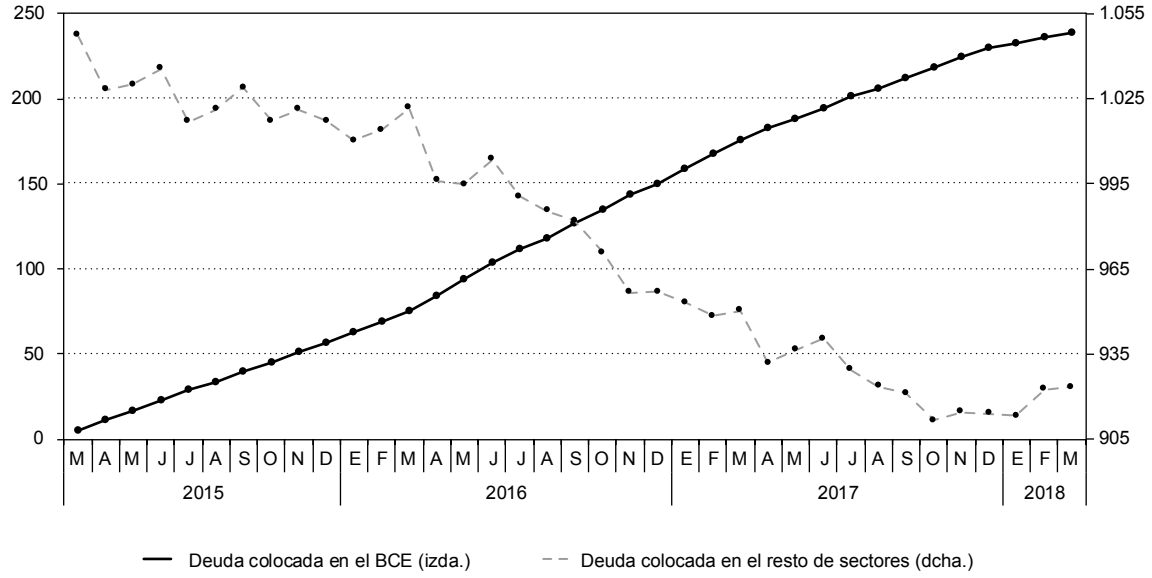
Una comparación en términos de productividad y de inversión conduce a conclusiones similares. El retraso de algunos países es especialmente acusado, cuestionando la capacidad para aprovechar el tirón de las nuevas tecnologías y de la revolución de la inteligencia artificial. Los indicadores de I+D, patentes y utilización de los robots también dibujan un panorama de divergencias que plantea un reto para la estabilidad de la eurozona.

Finalmente, desde la construcción de la eurozona, los Estados carecen del apoyo monetario para resolver crisis de liquidez —el llamado «pecado original» del euro (Bofinger, 2018). En los países que no forman parte de la eurozona y en EE UU el Tesoro público tiene el respaldo del banco central para hacer frente a eventuales crisis de liquidez. Estas se producen, por ejemplo, cuando los flujos de capital se detienen (*sudden stops*) o por otras razones que no tienen que ver con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Esta circunstancia se produjo en el momento de la crisis de deuda soberana de 2010, y provocó la recaída

GRÁFICO 5

DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS COLOCADA EN EL EUROSISTEMA (BCE) Y EN EL RESTO DE SECTORES



FUENTE: BCE, BDE y Funcas.

en la crisis de la economía española. Gracias a la acción del BCE, y en especial el programa de compra de títulos de deuda pública, el riesgo de crisis de liquidez se ha atenuado, sin desaparecer. Así pues, la normalización de la política monetaria del BCE plantea un serio desafío, sobre todo para países que soportan una deuda pública elevada como España, y teniendo en cuenta que cerca del 20 por 100 de esa deuda está colocada en el Eurosistema (Gráfico 5).

Para evitar nuevas crisis de liquidez, es crucial completar la unión financiera, y así reducir la exposición de los balances bancarios a la deuda pública nacional.

Pero también se necesita un mecanismo ordenado para hacer frente a crisis de solvencia, que se producen cuando un Estado no puede asumir la carga de su deuda. Es importante que tales crisis se resuelvan con celeridad, para evitar un rápido deterioro de las expectativas de los mercados, que acaben contagiando al resto de países. Para ello se ha creado el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Sin embargo, la regla de unanimidad y de consulta de todos los Parlamentos nacionales representa una importante fuente de inercia, que dificulta su tarea. Por ello, algunos analistas abogan por transformar el MEDE en fondo monetario europeo, con capacidad de decisión, que dependa de una mayoría cualificada.

4. Opciones de reforma

Mejora de los instrumentos de coordinación de políticas fiscales nacionales

La Unión Europea, consciente del riesgo de un estancamiento de la unión económica y monetaria, ha empezado a corregir el sistema (Buti *et al.,* 2018). Pero los esfuerzos ya realizados deben ser completados por reformas de más calado.

En primer lugar, se necesita una estrategia creíble de reducción de la deuda a medio plazo. Al concentrar los esfuerzos en el déficit, no se tiene en cuenta el contenido de las medidas y su impacto sobre el crecimiento, la base fiscal y los déficits futuros.

Otra manera de redefinir el objetivo consistiría en la inclusión de los activos generados por las Administraciones Públicas. Las inversiones en nuevas tecnologías y otros activos intangibles, aunque provoquen un déficit a corto plazo, promueven el potencial productivo y la capacidad para aumentar la recaudación en el futuro. Lo mismo ocurre con las inversiones públicas en infraestructuras, en la medida en que estas responden a criterios racionales. En algunos países como Italia, la contención del déficit se ha conseguido en detrimento del equipamiento del país, del sistema educativo y del capital científico. Una formulación amplia de los objetivos fiscales obligaría a plantear otras decisiones en materia presupuestaria.

En segundo lugar, la política fiscal debe tener en cuenta el ciclo económico y en especial evitar recortes de gasto o aumentos de impuestos en períodos recesivos. Una senda procíclica de reducción de los desequilibrios es contraproducente desde el punto de vista coyuntural, además de provocar daños innecesarios en la creación de empleo y debilitar el potencial de crecimiento. Y por otra parte retrasa el cumplimiento de los objetivos de deuda, tal y como definimos más arriba.

Una lógica contracíclica también implica que los criterios deberían respetarse con más determinación durante las épocas de expansión.

En tercer lugar, conviene priorizar el desarrollo institucional, en sustitución de un seguimiento europeo pormenorizado, y percibido como demasiado invasivo, de la política fiscal de cada país. Es importante que los procesos comunitarios se articulen con las instituciones democráticas, que son las que tienen que tomar decisiones en función del contexto propio a cada país.

Para ello sería de gran utilidad la creación de organismos independientes de seguimiento y de evaluación a nivel nacional, o su potenciación donde ya existen. Estos organismos podrían convertirse en un importante eslabón en el sistema europeo de coordinación. La evaluación de las políticas impositivas y de gasto son actividades notoriamente insuficientes en la mayoría de países europeos. En el caso de España, el Airef es un primer paso en la buena dirección, que debería inspirar nuevas iniciativas (hoy por hoy huérfanas, tras la desaparición de la AEVAL). No se trata solo de asegurar un control administrativo de las políticas, algo que ya existe, sino de realizar una evaluación funcional de la ejecución de los programas con respecto a los objetivos perseguidos.

Finalmente, es importante orientarse hacia una mayor simetría entre países excedentarios y deficitarios, para contener el sesgo deflacionista y el carácter procíclico de la política fiscal. A falta de un presupuesto europeo anticíclico, la responsabilidad de incentivar la economía en fases recesivas recae en los Gobiernos, lo que en la práctica significa en aquellos países que disponen de más margen presupuestario. Este tipo de ajustes asimétricos son compatibles con los criterios de deuda, en la medida que los países con superávit apoyan la inversión y el capital productivo.

Creación de un instrumento europeo de política fiscal que responda a los desafíos

La creación de un instrumento de gestión anticíclica a nivel europeo resolvería buena parte de los defectos del actual sistema. Por una parte, permitiría hacer frente directamente a choques asimétricos, y así complementar las políticas fiscales nacionales. Para ser eficaz, este instrumento debería activarse con celeridad ante estos choques y a la vez ser dotado de recursos financieros suficientes (Claeys *et al.*, 2016). En EE UU, el American Investment Act se puso en marcha desde el inicio de la crisis, y jugó un papel decisivo en la recuperación. Sus recursos alcanzaron en torno al 5 por 100 del PIB, repartidos sobre un período de tres años.

Existen varias opciones de reforma, pero todas ellas requieren de una capacidad fiscal común a nivel

comunitario, a lo que habría que añadir la aplicación de condicionalidades para reducir el riesgo moral[6].

La primera de esas opciones consiste en crear un fondo de inversión, similar al instrumento americano. Existe un precedente, el Plan Juncker. Sin embargo, este instrumento se limita a coordinar inversiones nacionales, complementadas por una modesta contribución europea mediante el Banco Europeo de Inversiones. También, en principio, el Plan Juncker se distribuye proporcionalmente al peso de cada país. El nivel de desempleo o el contexto coyuntural de los diferentes territorios influyen poco en la distribución geográfica del Plan, lo cual es lógico, por no tratarse de una política supranacional.

Por el contrario, la creación de un mecanismo a nivel comunitario respondería directamente a la situación específica de cada país. Para hacerlo aceptable por todos los socios, se requiere de criterios que: *i)* reconozcan explícitamente que el fondo no se dedica a ningún país en concreto, sino a cualquier economía que experimente dificultades coyunturales; *ii)* impongan condicionalidades (reformas que mejoren el funcionamiento de los mercados, política industrial de regeneración del tejido productivo, etc.); y *iii)* prevengan la relajación del esfuerzo propio de inversión (y así evitar el efecto sustitución de una política nacional por un instrumento europeo, que se interpretaría como un subsidio).

Una segunda opción consiste en un fondo de complemento europeo al sistema nacional de desempleo, que se añadiría al seguro de paro ya existente en cada país. El sistema se activaría automáticamente cada vez que la tasa de paro rebase cierto umbral. Por ejemplo, tres puntos más que la tasa media de paro observada en un ciclo completo. La principal ventaja de este método es su rápida reacción al ciclo —sobre todo en comparación con el fondo de inversión, que necesariamente requiere de un período relativamente largo para ser operacional.

Por otra parte, el fondo de complemento europeo de desempleo contiene elementos disuasivos, que limitan reacciones oportunistas de países que recortarían sus prestaciones para beneficiarse de la ayuda comunitaria (riesgo moral). Por sí sola, la agravación del desempleo conlleva un deterioro de la imagen de los Gobiernos ante su opinión pública. Y un recorte de las prestaciones sin duda perjudicaría aún más esa imagen.

Otra manera de reducir el riesgo moral es imponiendo condicionalidades. Por ejemplo, los países que recurren al fondo deberían reformar el mercado laboral para atajar la temporalidad en el empleo, un importante factor de precariedad y de paro de larga duración, o mejorar la efectividad de las políticas activas de empleo. Incluso se podría dedicar una parte de la ayuda a la inversión en aquellos programas de activación que *a priori* parecen ser más eficientes (fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, adopción de dispositivos bien diseñados y evaluados de formación para parados, seguimiento de los resultados de las políticas de colocación de parados y de los planes de acción individuales).

El principal inconveniente de un fondo de estas características es la previsible reticencia de los países que se han acercado al pleno empleo. El fondo se podría diseñar de manera que, en algún momento de la historia reciente, todos los países se hubieran beneficiado de él. El umbral del 3 por 100 aquí propuesto cumple ese criterio. Para contener esas reticencias y apelar a la solidaridad, se podría dar un primer paso reservando el fondo a los jóvenes. Esta sería también una manera de avanzar con un compromiso ampliamente compartido, y en coherencia con la Garantía Joven —un programa que ya contaba con financiación europea—.

Finalmente, algunos expertos abogan por un fondo sin criterios específicos de gasto. Se podría utilizar tanto para fomentar la inversión como para complementar ingresos, incentivar la creación de empresas o evitar su quiebra. Este sistema ofrece más flexibilidad, pudiéndose adaptar a las prioridades de cada país. Por ejemplo, a principios de los años 2000 la economía finlandesa registró un duro golpe como consecuencia

[6] Para una discusión exhaustiva de las diferentes opciones, así como la interacción con los incentivos del sistema, ver BÉNASSY-QUÉRÉ *et al.* (2018), así como la crítica de BINI SMAGHI (2018).

de la recesión en la vecina Rusia. Sin embargo, el debilitamiento se concentró en un sector, lo que exigió un tratamiento específico, con una mezcla de medidas de reconversión, formación y reciclaje, y subsidios temporales a actividades por lo demás rentables.

La financiación es una cuestión crucial que condiciona la capacidad de respuesta europea. La emisión de títulos de deuda europeos resulta especialmente atractiva, tanto por su flexibilidad como por el excelente *rating* de las instituciones comunitarias. Esta solución tiene la ventaja adicional de no detraer recursos de los países que más los necesitan.

Los eurobonos, garantizados conjuntamente por los Tesoros europeos, servirían para financiar el fondo europeo de gestión macroeconómica. Algunos países se muestran reticentes a su lanzamiento, por el peligro que supone abrir una nueva fuente de deuda. Incluso consideran que su actual calificación crediticia refleja una gestión rigurosa de la hacienda pública. Al crear eurobonos, los mercados reconsiderarían su posición con respecto a los países que, por sí solos, consiguen equilibrar el presupuesto sin ayuda europea. Por el contrario, las maltrechas haciendas de otros países se beneficiarían del respaldo europeo, especialmente en fases recesivas. Una forma de contener ese riesgo es obligar a que los eurobonos que se emiten en fases de recesión se devuelvan en momentos favorables de coyuntura por los países que se beneficiaron de ellos.

Si el fondo europeo anticrisis consiste en un sistema complementario de desempleo, la financiación podría provenir de la puesta en común de una fracción de las cotizaciones sociales. Al no necesitar la emisión de eurobonos, el sistema no perjudicaría el *ranking* de los países virtuosos. Por otra parte, cada país tendría que realizar un esfuerzo adicional en momento de expansión para así ganar el derecho a movilizar recursos del sistema europeo en momentos de fuerte aumento del desempleo.

Finalmente, una participación de fuentes privadas de financiación es posible y deseable si Europa finalmente se decanta por un fondo europeo de inversión. Esta, que es la principal característica del Plan Juncker, se puede extender tanto en volumen como en la composición nacional de la financiación. En la actualidad, solo en una pequeña proporción los recursos son comunitarios. Esta proporción podría variar según la posición coyuntural de cada país. De esta forma se evitaría la actual situación de abundancia relativa del Plan Juncker en países que conocen un crecimiento elevado, coexistiendo con escasez de fondos en territorios que más los necesitan y que presentan oportunidades de inversión.

La convergencia requiere de cierta armonización cuando diferencias de legislación nacional pueden provocar una competencia desleal. Este es especialmente el caso en cuanto a la fiscalidad de las empresas. Las diferencias de base fiscal, el tratamiento de los *royalties* y el complejo entramado de deducciones fiscales dan lugar a transferencias de ingresos en el seno de los grupos empresariales, que acaban por erosionar la base impositiva. Esta situación es perjudicial para las arcas públicas de todos los Estados, en especial aquellos que se muestran más estrictos en los criterios de equidad entre personas físicas y morales, y que luchan con más ahínco contra las prácticas de evasión.

Por otra parte, la política comunitaria podría facilitar la convergencia real de las economías. Algunos analistas abogan por la introducción de incentivos a la reforma o de apoyo técnico por parte de la Comisión. La cuestión es compleja, por interferir con las preferencias de cada país. Por ejemplo, no existe un único modelo exitoso de reforma del mercado laboral. Se puede facilitar la contratación y a la vez proporcionar protección social (modelo holandés), o se puede priorizar la flexibilidad (modelo anglosajón). Los efectos sobre el reparto de la renta son distintos, como también lo son las implicaciones en términos de gasto público. Pero la evidencia empírica muestra que las tasas de desempleo son similares en ambos sistemas. El papel de Europa es ilustrar las tensiones entre distintos objetivos y evaluar las consecuencias sobre el empleo y la convergencia —pero no parece lógico que se sustituya a los países en la elección de su modelo— .

En suma, la reforma de la política fiscal europea, tal y como se presenta en este y otros análisis, necesariamente implica un abandono de parte de la soberanía nacional, lo que plantea la cuestión del control democrático. Por ello, varios expertos proponen el nombramiento de un Ministro de Hacienda europeo, responsable ante el Europarlamento. Además, conviene delimitar las competencias europeas —fundamentalmente con respecto a la gestión del instrumento fiscal supranacional y la vigilancia de los equilibrios macroeconómicos nacionales—. Las instituciones de gobernanza de cada país seguirían siendo responsables de sus presupuestos.

En definitiva, existen opciones de reforma y de potenciación de una política fiscal europea. Todas ellas suponen un abandono de soberanía nacional, a cambio de una mayor eficacia y más solidaridad. Ese es el dilema.

Referencias bibliográficas

[1] BEGG, I. (2018). *Reform of the EU Fiscal Framework*. Funcas Europe (Forthcoming).

[2] BÉNASSY-QUÉRÉ, A; BRUNNERMEIER, K.; ENDERLEIN, M.H.; FARHI, E.; FRATZSCHER, M.; FUEST, P-O; GOURINCHAS, C.; MARTIN, C.; PISANI-FERRY, J.; REY, H.; SCHNABEL, I; VÉRON, N.; WEDER Di MAURO, B. y ZETTELMEYER, J. (2018). «Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform». *CEPR Policy Insight*, nº 91.

[3] BERGER, H.; DELL'ARICCIA, G. y OBSTFELD, M. (2018). *Revisiting the Economic Case for Fiscal Union in the Euro Area*, IMF Research Department.

[4] BINI SMAGHI, L. (2018). A Stronger Euro Area through Stronger Institutions, *https://voxeu.org/article/stronger-euro-area-through-stronger-institutions*

[5] BOFINGER, P. (2018). *Euro Area Reform: No Deal is Better than a Bad Deal*. Vox EU. En *https://voxeu.org/article/cepr-policy-insight-91-no-deal-better-bad-dealChtps://voxeu.org/article/cepr-policy-insight-91-no-deal-better-bad-deaRal*

[6] BUTI, M.; GIUDICE, G. y LEANDRO, J. (2018). *Deepening EMU Requires a Coherent and Well-sequenced Package.* Vox EU, *https://voxeu.org/article/deepening-emu-requires-coherent-and-well-sequenced-package*

[7] CLAEYS, G.; DARVAS, Z.M. y LEANDRO, A. (2016). *A Proposal to Revive the European Fiscal Framework.* Bruegel Policy Contribution.

[8] EUROPEAN FISCAL BOARD (2017). *Assessment of the Prospective Fiscal Stance Appropriate for the Euro Area*, June.

[9] FATÁS, A. y SUMMERS, L.H. (2017). «The Permanent Effects of Fiscal Consolidations». *NBER Working Paper Series* nº 22374. En *http://www.nber.org/papers/w22374*

[10] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009). G20 London Summit – Leaders' Statement, 2 April 2009, *www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf*

[11] JAROCIŃSKI, M. y MAĆKOWIAK, B. (2017). «Monetary-fiscal Interactions and the Euro Area's Vulnerability», *ECB Research Bulletin*, nº 36. *https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/resbull/2017/html/ecb.rb170629.en.html*

[12] TORRES, R. y FERNÁNDEZ, M.J. (2018). «The Spanish Economy: Scenarios for 2018-2020», Funcas, *Spanish Economic and Financial Outlook,* vol. 7, nº 2, marzo.

[13] WIESER, T. (2018). *Fiscal Rules and the Role of the Commission,* Bruegel.

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

El Sector Exterior en 2017

En este monográfico anual se presenta una revisión de los desarrollos más relevantes que han tenido lugar en el sector exterior en 2017. Los tres primeros capítulos examinan las principales variables macroeconómicas del sector exterior español y la evolución del comercio exterior de mercancías y servicios, primero a nivel mundial y después en referencia a España. A continuación, el cuarto capítulo se dedica a las inversiones exteriores directas, el quinto a los análisis de los avances de la política comercial de la Unión Europea y el sexto a la política de apoyo financiero y promoción comercial. El apéndice estadístico, con los datos más destacados del sector exterior, cierra el monográfico. Su objetivo es ofrecer un diagnóstico de situación que ayude a mejorar el conocimiento del sector exterior, considerando que el análisis de las actuaciones públicas realizadas puede servir como base para optimizar la toma de decisiones empresariales y de política comercial.

Librería virtual y venta www.mineco.gob.es
distribucionpublicaciones@mineco.es
Pº de la Castellana, 162. 28046 Madrid.
Telf. 91 603.79.97/93

Jorge García Reig*
Esperanza Samblás Quintana**
María J. Muñoz Martínez***

LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA DE LA UE POST 2020

En un contexto marcado por la salida de Reino Unido, uno de los principales contribuyentes al presupuesto europeo, y la crisis migratoria y de seguridad global, la Unión Europea se enfrenta al reto de decidir cuáles son sus prioridades políticas para el próximo período que se iniciará en el post 2020, cómo las financiará y qué nivel de compromiso se aceptará por parte de todos los Estados miembros en su consecución. El concepto de valor añadido europeo se sitúa así en el centro del debate y conduce a un nuevo análisis de todas las políticas europeas desde una perspectiva renovada.

Palabras clave: *marco financiero plurianual, fondos europeos, financiación, valor añadido europeo, política de cohesión.*
Clasificación JEL: *H00, H20, H61, H70.*

1. Introducción

Desde su origen la Unión Europea se creó con la intención de sobrepasar la mera cooperación entre sus Estados miembros, para establecer entre estos relaciones económicas, sociales, jurídicas y financieras, de forma que se lograra influir de modo directo en la vida de los ciudadanos de la Unión.

Todas las actuaciones que desarrolla la Unión previstas en sus tratados constitutivos tienen su reflejo en el presupuesto anual de la Unión que se inscribe en un marco financiero plurianual, a su vez condicionado por el contexto económico y social europeo, y que se convierte así en una guía de la actuación europea.

De esta forma, el presupuesto europeo se convierte en la principal herramienta con la que cuenta la Unión para llevar a cabo sus políticas y alcanzar sus objetivos, y es el ejemplo más claro del compromiso europeo, dado que para su aprobación es necesario el acuerdo entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión.

Hasta el año 1988 las negociaciones sobre las grandes líneas presupuestarias se alcanzaban anualmente. En ese año, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas adoptó un acuerdo que revolucionaría la política presupuestaria futura de la Unión, estableciendo un compromiso global sobre el futuro financiero de la entonces Comunidad Europea.

* Director General de Fondos Europeos.
** Interventora y Auditora del Estado. Subdirectora General de Relaciones Presupuestarias con la Unión Europea.
*** Subdirectora General de Programación y Evaluación.

Fruto de este Acuerdo, se firmó en junio de 1988 un acuerdo interinstitucional entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo que supuso el nacimiento de las primeras perspectivas financieras plurianuales, que hoy conocemos como marco financiero plurianual.

Estos marcos financieros plurianuales, con una duración de entre cinco y siete años, se han ido sucediendo en el tiempo hasta nuestros días, y recogen la distribución del gasto europeo entre las distintas políticas de la Unión previendo unos techos máximos de gasto, garantizando así una evolución ordenada del gasto al tiempo que reflejan las grandes orientaciones presupuestarias de la Unión para cada período.

En 2020 concluye el actual marco financiero plurianual (MFP) que ha estado vigente desde 2014, por lo que una vez más la Unión se enfrenta al reto de configurar cómo quiere que sea su futuro a medio plazo.

Esta situación viene a sumarse a la salida de Reino Unido de la Unión. El denominado *brexit* supone un duro golpe a los cimientos de la Unión y la pérdida de uno de sus principales contribuyentes.

En una Europa sin Reino Unido y con un contexto económico, social y financiero global, caracterizado por las sucesivas crisis migratorias y de refugiados, con la amenaza del cambio climático, el terrorismo, y la vista puesta en el empleo, la innovación, el desarrollo económico sostenible, la protección del medioambiente, la protección de nuestras fronteras y la cooperación al desarrollo de terceros países, nos enfrentamos ahora al reto de definir hasta dónde queremos llegar o qué estamos dispuestos a hacer.

En este contexto la Comisión presentó el 2 de mayo de 2018 su propuesta para el nuevo marco financiero plurianual que regirá el futuro de Europa hasta 2027. Las negociaciones para definir los objetivos que atenderá la Unión en los próximos siete años ya han comenzado y los Estados miembros deben decidir qué actuaciones financiar desde Europa.

En las siguientes líneas de este artículo se analizarán por separado cada uno de los elementos que configurarán la política presupuestaria de la Unión en el próximo período, el tamaño del presupuesto, su sistema de financiación, la estructura del gasto y los condicionantes de su eficacia y capacidad de respuesta ante circunstancias imprevistas.

2. El tamaño del presupuesto de la Unión Europea

El presupuesto de la Unión Europea es el principal instrumento con el que cuenta la Unión para el desarrollo de sus políticas, además de aumentar la eficacia de cualquier actuación llevada a cabo por la UE, al obtenerse sinergias de la puesta en común de recursos.

Sin embargo, el presupuesto europeo ha contado tradicionalmente con un tamaño reducido en proporción a la renta nacional bruta (RNB) de la Unión. En el actual período se encuentra limitado al 1,20 por 100 de la RNB de la UE28[1], si bien el gasto de la Unión no ha llegado nunca a este límite.

Lo anterior implica que el presupuesto europeo suponga en realidad una parte muy pequeña del gasto público total dentro de la Unión Europea, y contrasta con unos presupuestos nacionales que absorben en torno al 50 por 100 de las RNB de los distintos Estados miembros.

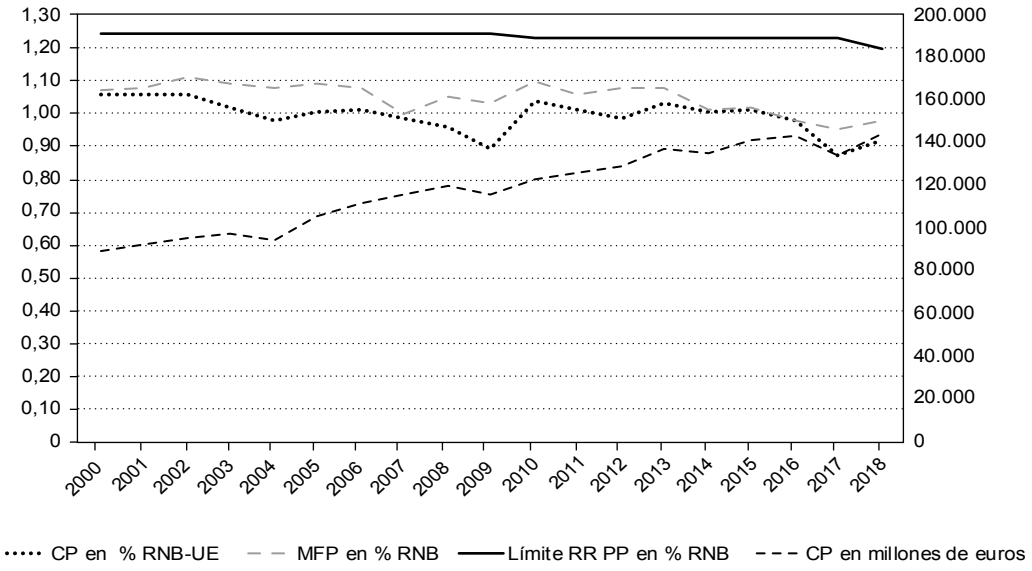
El Gráfico 1 muestra la evolución del gasto del presupuesto de la UE, medido en créditos de pago, en los últimos años, y la comparación en porcentajes de la RNB de la UE entre dicho importe, las cuantías previstas para cada año en el respectivo marco financiero plurianual y el techo anual máximo de gasto.

La reducción progresiva en el tamaño real del presupuesto europeo en relación con la RNB europea, que ha pasado de un peso medio del 1,18 por 100 de la RNB-UE en los años noventa a situarse por debajo del 1 por 100 en la actualidad, supone una mayor presión para definirlo como un instrumento eficiente que dirija su actuación a los ámbitos en los que su impacto

[1] El límite máximo estuvo fijado en el 1,27 por 100 hasta el año 2000; luego se fue reduciendo al 1,24 por 100 y 1,23 por 100 hasta la cifra actual. La propuesta de la Comisión para el Marco post 2020 supone ampliar este límite al 1,29 por 100, pero esta vez ya de la UE27.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE PAGO EN EL PRESUPUESTO DE LA UE*



NOTA: * En millones de euros y % RNB, previstos en el MFP en % RNB y límite máximo en % RNB.
FUENTE: Presupuestos anuales y MFP 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020.

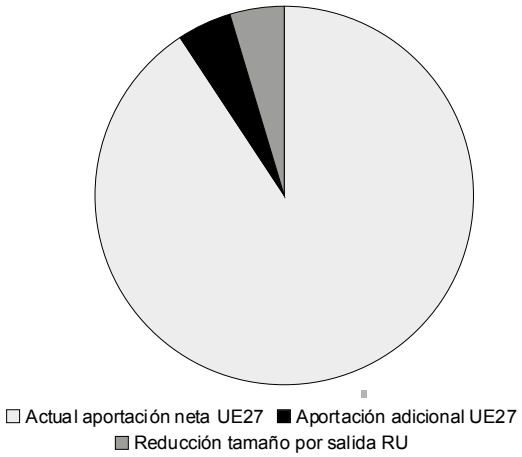
sea mayor, y pone de manifiesto la necesidad de garantizar normas en su aplicación que permitan alcanzar los resultados deseados.

En este contexto la salida de Reino Unido, uno de los principales contribuyentes netos al presupuesto europeo, introduce un nuevo factor de presión en la configuración de un ya de por sí limitado presupuesto (Gráfico 2).

El hecho de que Reino Unido sea contribuyente neto al presupuesto europeo (sus aportaciones superan los retornos que recibe directamente del presupuesto europeo), implica que su salida de la Unión afecta directamente al total de recursos de los que dispone el presupuesto. Esto supone que los Estados miembros deban plantearse si están dispuestos a incrementar sus aportaciones para cubrir el «agujero» o si por el contrario prefieren optar por un presupuesto menor y en consecuencia con capacidad de acción aún más limitada.

GRÁFICO 2

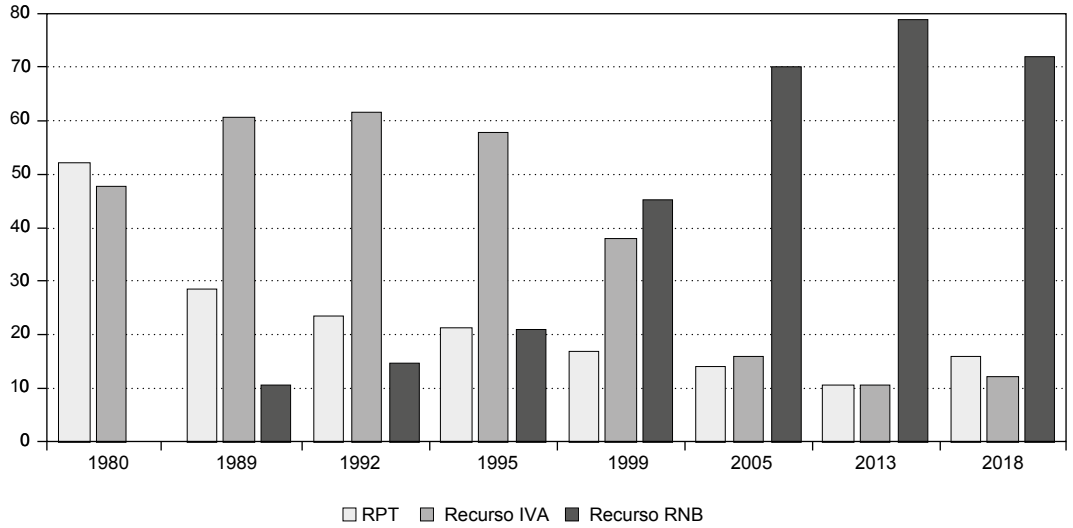
EFECTO *BREXIT* NETO SOBRE LAS EXPORTACIONES



FUENTE: MFP 2014-2020. COMISIÓN EUROPEA.

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DEL PESO RELATIVO A CADA RECURSO PROPIO



FUENTE: Informes anuales del Tribunal de Cuentas de la UE e informes financieros anuales de la Comisión Europea.

Lógicamente, cuanto mayor sea el presupuesto más posibilidades tendrá la Unión Europea de abordar actuaciones a nivel global e incidir de forma efectiva en la vida de los ciudadanos de la UE.

3. El sistema de financiación de la Unión Europea

Vinculado directamente con la decisión sobre cuánto financiar está la pregunta de ¿cómo financiarlo?

La Unión Europea, a diferencia de otras organizaciones internacionales, cuenta desde 1970 con recursos propios para financiar sus actuaciones; recursos que son, en teoría, ingresos de naturaleza fiscal asignados a la Unión Europea de forma definitiva para que financie su presupuesto y que le corresponden por derecho sin necesidad de ninguna decisión posterior por parte de las autoridades nacionales.

Sin embargo, en la realidad esta afirmación es solo parcialmente correcta.

La Unión cuenta en la actualidad con tres tipos de recursos propios: los recursos propios tradicionales, que sí constituyen verdaderos impuestos comunitarios y son consecuencia de la aplicación de las políticas comunes, integrados fundamentalmente por los derechos de aduanas recaudados en las fronteras de la Unión.

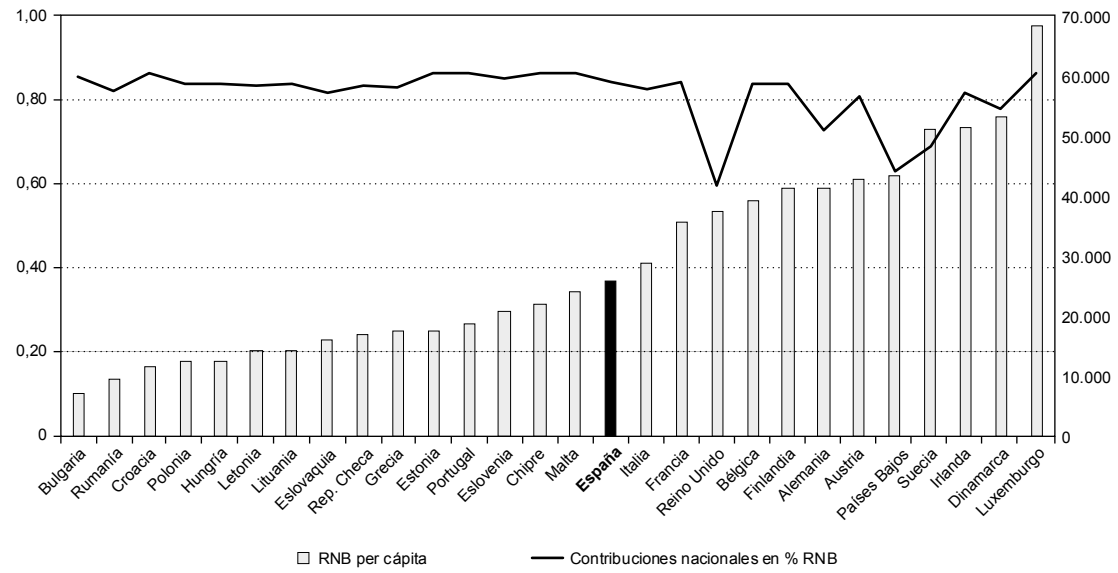
Y junto a ellos, los recursos propios basados en el IVA y en el nivel de ingresos de los Estados miembros, medido por la renta nacional bruta (RNB), utilizan estos agregados estadísticos (IVA y RNB) para definir las aportaciones de cada Estado miembro, lo que les ha llevado a la denominación de «contribuciones nacionales» (Gráfico 3).

Junto a estos tres recursos existen una serie de compensaciones o correcciones financieras en las aportaciones de determinados Estados miembros, al considerar sus contribuciones al presupuesto de la Unión excesivas en relación con lo que reciben de él.

La primera compensación que se introdujo en el sistema fue la corrección o cheque británico, que ligaba

GRÁFICO 4

COMPARACIÓN DE LA RNB PER CÁPITA VERSUS CONTRIBUCIONES NACIONALES, 2018 (En % de la RNB)



FUENTE: Presupuesto General de la UE para 2018 y EUROSTAT.

su existencia a evitar contribuciones excesivas en relación con la prosperidad relativa del Estado en cuestión. Posteriormente, se fueron añadiendo una serie de compensaciones, todas ellas a países con una renta per cápita superior a la media. Sin embargo, la situación ha cambiado y el actual entramado de compensaciones confiere un carácter globalmente regresivo al sistema de financiación de la Unión, en el que los Estados miembros menos prósperos contribuyen proporcionalmente más al presupuesto europeo.

El Gráfico 4 muestra cómo, a consecuencia de estas compensaciones, el peso relativo de las aportaciones por las llamadas contribuciones nacionales (que incluirían las aportaciones por recurso IVA y RNB, además de las dirigidas a la financiación de dichas correcciones financieras) en proporción a la RNB es menor en el caso de los Estados con compensaciones, a pesar de contar con una mayor renta per cápita.

Las voces más críticas al actual sistema de financiación de la Unión se dirigen en dos direcciones:

Por un lado critican la actual complejidad del sistema, con un recurso propio basado en el IVA que obliga a una armonización de bases y la introducción de ajustes posteriores, y el peso creciente de compensaciones a favor de determinados Estados miembros.

Por otro lado, se sostiene que en la esencia de la Unión está la idea de que se financie con auténticos recursos propios, es decir con impuestos europeos y no con aportaciones de los Estados miembros con base en sus presupuestos ya que éstas propician un enfoque del «justo retorno» obviando los beneficios globales que se consiguen con el presupuesto.

Los principales defensores de estos nuevos impuestos europeos, el Parlamento Europeo y parte de la Comisión Europea, sostienen que con los mismos podrían perseguirse objetivos que van más allá de la

mera recaudación, sirviendo como instrumento para la ejecución de políticas comunes.

De acuerdo con lo anterior cabe agrupar las propuestas que se están poniendo sobre la mesa de acuerdo con dos grandes finalidades:

— Propuestas relacionadas con el refuerzo del mercado interior, la lucha contra el fraude y la evasión fiscal (entre las que se vuelve a proponer el establecimiento de un impuesto IVA europeo, impuesto sobre sociedades, impuesto sobre transacciones financieras, o el impuesto sobre el señoreaje). Son solo algunos ejemplos de este grupo cuyo principal escollo radica en la necesaria armonización previa de las bases entre todos los Estados miembros.

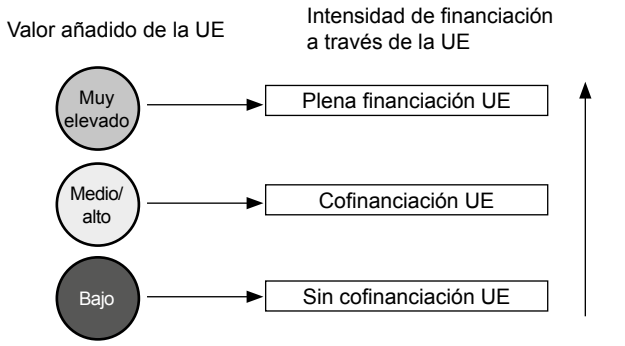
— Propuestas relacionadas con políticas europeas de lucha contra el cambio climático: impuesto sobre las emisiones de carbono, sobre la electricidad, los carburantes, o los plásticos, en los que la capacidad de recaudación queda en un segundo plano y con los que se trataría de coadyuvar a la consecución de los fines perseguidos por parte de la inversión europea en las políticas vinculadas.

Tanto en un caso como en el otro, el establecimiento efectivo de estos nuevos impuestos cuenta con la oposición de muchos Estados miembros, preocupados por el hecho de que algunos de estos impuestos pueda tener carácter regresivo, y por la eventual pérdida, por un lado, de soberanía fiscal y, por otro, de uno de los pocos instrumentos con los que aún cuentan para aplicar sus políticas.

El acuerdo que finalmente se alcance estará muy vinculado al tamaño que se decida para el futuro presupuesto de la Unión Europea.

FIGURA 1

SEMÁFORO DEL VALOR AÑADIDO DE LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA.

4. El gasto de la Unión Europea en el post 2020

El valor añadido europeo

Como ya se ha apuntado al abordar la cuestión del tamaño, el presupuesto de la UE supone una parte muy pequeña del gasto público total realizado en la Unión Europea, únicamente en torno al 2 por 100 del total.

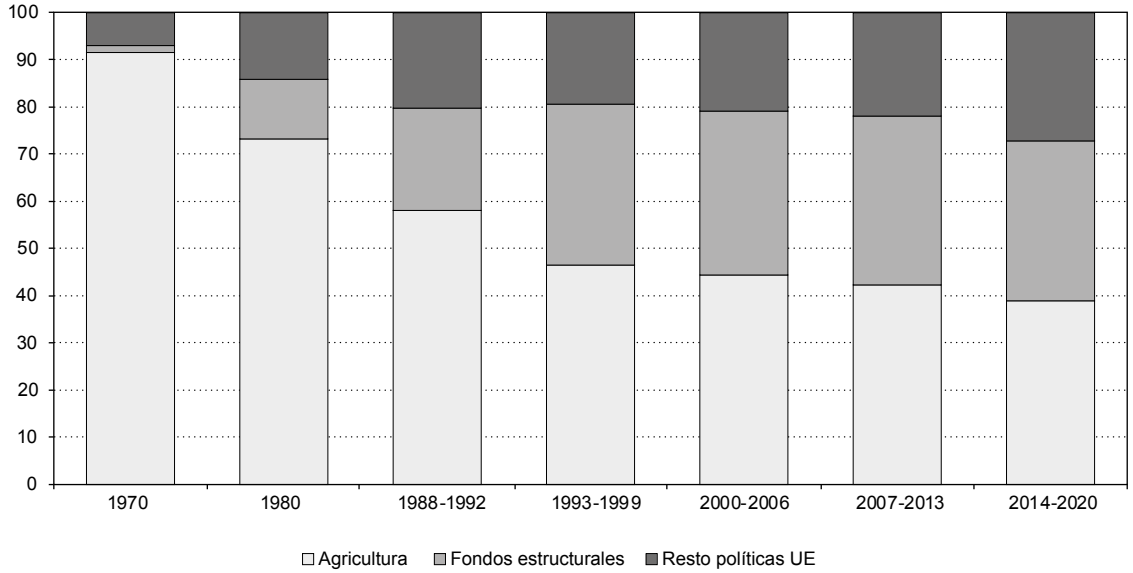
Esta limitación en el tamaño unida a las presiones tras la salida de Reino Unido para controlar el volumen de aportaciones que los Estados miembros deben realizar para financiarlo llevan a la necesidad de introducir algún criterio que permita diferenciar las políticas que deben ser financiadas a través de la Unión de las que, por el contrario, podrían ser financiadas directamente a través de los presupuestos nacionales, al no existir ninguna ventaja comparativa ni producirse sinergias por la actuación centralizada.

Así surge el concepto de valor añadido europeo, que la Comisión define en su documento sobre el futuro de las finanzas de la UE situándolo en el centro del debate como criterio para valorar las distintas políticas a la hora de decidir dónde debe invertir Europa.

El valor añadido de una determinada política se mediría en base a su capacidad para: alcanzar los objetivos o cumplir con las obligaciones establecidas en el Tratado; garantizar economías de escala; proporcionar bienes públicos de dimensión europea; defender las libertades fundamentales; coadyuvar al mercado

GRÁFICO 5

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GASTO DE LA UNIÓN EUROPEA



FUENTE: Informes anuales del Tribunal de Cuentas Europeo. Acuerdos internacionales de 29 de junio de 1988, 29 de octubre de 1993, 6 de mayo de 1999, 7 de noviembre de 2002 y 17 de mayo de 2006; Reglamento MFP 2014-2020.

único o colaborar en la Unión Económica y Monetaria (UEM).

La conclusión a la que se llega es que, dadas las limitaciones de los recursos europeos, la intensidad de financiación deberá ser mayor en aquellos ámbitos o políticas en las que el valor añadido es más elevado (Figura 1).

En paralelo con el concepto de valor añadido y vinculado a él, está el criterio de la visibilidad de las políticas europeas. Los ciudadanos europeos a través de los Estados miembros financian el presupuesto y esperan unos resultados, por lo que es necesario que las políticas europeas se concentren en actuaciones visibles y mensurables.

Las políticas de gasto

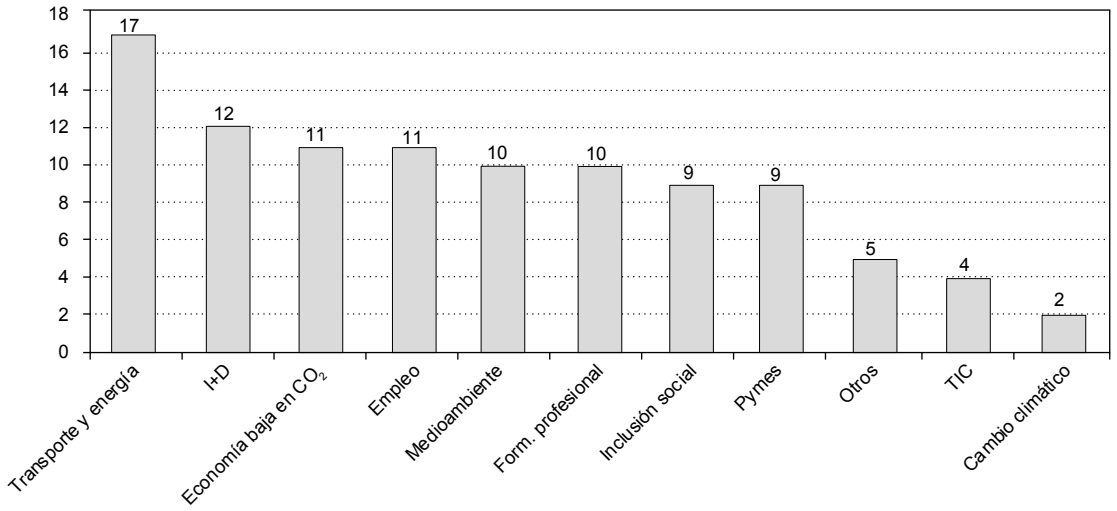
Al mismo tiempo que la Unión Europea ha ido evolucionando, ampliando el número de Estados miembros y profundizando en la integración europea, las políticas a las que se han dirigido los recursos del presupuesto europeo también se han ido adaptando a las nuevas situaciones y necesidades y a un contexto global que ha venido, en muchos casos, a imponer estos cambios.

El Gráfico 5 muestra cómo a lo largo del tiempo la composición del gasto europeo se ha ido reorientando, perdiendo peso relativo el gasto agrícola y de cohesión en favor de nuevas políticas relacionadas con la investigación, la innovación, la educación o la acción exterior.

El nuevo período que se iniciará en el post 2020 no va a ser una excepción en esta tendencia. Los objetivos tradicionales de crecimiento y empleo, sostenibilidad, solidaridad, innovación y protección del medioambiente tendrán que compartir espacio con las denominadas nuevas prioridades: la defensa, la seguridad interior y la migración.

GRÁFICO 6

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE COHESIÓN, 2014-2020



FUENTE: COMISIÓN EUROPEA.

En esta línea, casi un año después de la publicación del Libro Blanco, y con motivo de la Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno del 23 de febrero de 2018, la Comisión Europea ha publicado un nuevo documento en el que plantea posibles escenarios para cada una de las prioridades políticas que tendrán que ser atendidas por el presupuesto de la UE en el nuevo marco 2021-2027[2].

En este documento se destaca la necesaria inversión en las nuevas prioridades de la UE: seguridad de fronteras exteriores, defensa y migración; en el refuerzo de prioridades ya existentes: movilidad de la juventud, la transformación digital de Europa, la competitividad a través de la I+D+i y el fortalecimiento de la UEM; y la oportunidad de afrontar la actualización del diseño de las políticas tradicionales: agricultura y cohesión.

En las siguientes líneas se abordan por separado cada una de estas políticas a cuya financiación se destinará la mayor parte de los recursos del presupuesto de la Unión Europea en el próximo período.

La política de cohesión: desarrollo regional e inversión social

La política de cohesión es, junto con la política agrícola común, una de las políticas tradicionales de la Unión y una de las que más beneficios ha traído al conjunto de la UE. La política de cohesión ha ido ganando progresivamente presencia en el presupuesto europeo desde los años ochenta y ha estabilizado su peso en el presupuesto desde las perspectivas del período 1993-1999.

El fundamento de la política de cohesión se encuentra en el propio Tratado de Funcionamiento de la

[2] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council «A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020», COM(2018) 98 final.

Unión Europea que dispone que, con el fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, la UE desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial, reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones.

Si bien el fomento de la convergencia y la resiliencia económica son los primeros objetivos de la política de cohesión, lo cierto es que su acción beneficia al conjunto de la UE; y no solo porque las ayudas vayan dirigidas a todas las regiones, sino porque los efectos de las mismas se extienden en el conjunto del mercado interior, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento de la UE en su conjunto.

En los últimos años la política de cohesión, a través de sus tres instrumentos principales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión y Fondo Social Europeo), ha jugado un inestimable papel en respuesta a la crisis económica, financiera y presupuestaria europea, permitiendo a los Estados miembros disponer de fondos con los que mantener los niveles de inversión; y configurándose como una política fundamental para la creación de empleo, la inclusión social, el crecimiento sostenible, la eficiencia energética y la innovación en Europa.

Las cifras que publica la Comisión[3], con los logros que se espera obtener en la Unión a través de los fondos estructurales y de inversión europeos en el período 2014-2020 (Gráfico 6), dejan clara la importancia de la actuación de esta política: apoyo a más de 1.000.000 de empresas; 5.700.000 toneladas/año de residuos reciclados; 29.000 nuevos investigadores; servicios sanitarios mejorados beneficiando a 40.000.000 de personas; o 628 km de nuevas líneas de ferrocarril y más de 7.000 km mejorados en toda la UE son solo algunos ejemplos.

Política de claro valor añadido europeo y probablemente la de mayor visibilidad para todos los ciudadanos, la política de cohesión sigue siendo necesaria para Europa en el nuevo período post 2020 en el que la opción de reforzar su vínculo con el Semestre Europeo introducirá incentivos para aplicar reformas concretas que promuevan la convergencia, la estabilidad y el crecimiento económico.

En este sentido el séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial reconoce que la inversión pública en la Unión no ha recuperado todavía los niveles anteriores a la crisis; y las regiones y Estados miembros necesitan apoyo para afrontar los retos futuros: la revolución digital, la globalización, el cambio demográfico y la cohesión social, la convergencia económica o el cambio climático.

Cabría plantearse si es necesaria una reorientación de la política de cohesión, muchas veces criticada por considerar que atiende más a un criterio territorial que a objetivos centrados en las personas. En este sentido habría que distinguir las actuaciones desarrolladas a través de cada uno de los fondos que integran la política; en el caso del Fondo Social Europeo los esfuerzos van dirigidos directamente a los ciudadanos y parece que resultaría acertado superar criterios de asignación regionales que permitirán enfocar el gasto hacia la población.

En esta línea, la inclusión en el período post 2020 de variables para el reparto de la política de cohesión vinculadas con aspectos sociales como el empleo, que ya existía en el anterior período, el empleo juvenil, la educación o la inmigración, junto con otras variables relacionadas con el cambio climático, que vienen a completar el esquema basado exclusivamente en la riqueza y la prosperidad relativa, ponen de manifiesto la importancia de estos factores como objetivos claros de la política.

En el nuevo período, con la intención de reforzar precisamente ese aspecto de cohesión social, que lleva a una atención directa de la situación por la que atraviesa Europa, con una creciente presencia de proporción inmigrante y un envejecimiento de la población, se propone la separación de las dos ramas de la política de cohesión.

En las discusiones previas que se desarrollaron tras la presentación por la Comisión de su Libro Blanco sobre el futuro de Europa, fueron varios los Estados

[3] Véase en *https://cohesiondata.ec.europa.eu/*

miembros que defendieron la profundización en el perfil social europeo, proponiendo incluso la creación de un sistema común de Seguridad Social. Estas propuestas difícilmente podrían salir adelante hoy en día, dado el limitado tamaño del presupuesto europeo, pero constituyen un punto de inicio para la negociación de legislaciones armonizadas que puedan convertirse en germen para un eventual sistema único en el futuro.

Política Agrícola Común

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las políticas europeas más antiguas y una de las más veces reformadas, lo que la ha llevado a evolucionar para ayudar a los agricultores a hacer frente a los nuevos retos y adaptarse a la evolución de las actitudes ciudadanas.

A lo largo de su existencia la PAC ha actuado cumpliendo los objetivos que para esta política están previstos en el Tratado de Funcionamiento de la UE, garantizando un suministro de alimentos estable y de calidad a más de 500.000.000 de europeos, protegiendo a los agricultores de la volatilidad de los precios y las crisis de mercado, apoyando la modernización de las instalaciones agrarias y manteniendo las comunidades rurales viables y con economías diversificadas.

Además de garantizar la sostenibilidad económica y social de las comunidades agrícolas, la PAC ha jugado, y está haciéndolo, un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático y la desertificación, convirtiéndose en la principal vía de actuación europea para la defensa del medioambiente.

Las cifras de cualquier análisis de la PAC dejan clara la validez e importancia de esta política para toda Europa: da empleo a más de 44.000.000 de personas en toda la UE, ha contribuido a la creación de más de 200.000 empresas rurales, ha apoyado más de 25.000 proyectos de infraestructuras de medioambiente y, con unas cifras de 139.000 millones de euros, ha convertido a Europa en el primer exportador mundial de productos agroalimentarios.

En el actual marco 2014-2020, la PAC moviliza alrededor de 400.000 millones de euros, financiando medidas de mercado, pagos directos a agricultores, que representan en torno al 70 por 100 de esta cantidad, y programas de desarrollo rural.

De cara al post 2020, el debate parece centrarse en cómo mejorar la utilización de los pagos directos, reducir las diferencias en las ayudas agrícolas entre Estados miembros, y lograr el equilibrio entre subvenciones e instrumentos financieros, medidas políticas y dotaciones financieras, e instrumentos de gestión y otros mecanismos de mercado, al objeto de reforzar las ventajas de la PAC y garantizar medidas con las que hacer frente a los riesgos e imprevistos del mercado agrícola.

La lucha contra el cambio climático

Directamente vinculadas con la Política Agrícola Común están todas las acciones europeas dirigidas a combatir el cambio climático. A nivel europeo éstas se concentran en el logro de una economía circular y baja en carbono, y en la conservación y mejora del medioambiente, a través de una serie de programas dirigidos a financiar estas actuaciones complementadas con acuerdos marco.

En este sentido, en octubre de 2014, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE adoptaron un paquete de medidas medioambientales, el «Marco europeo sobre clima y energía 2030», que establece una serie de objetivos fundamentales a alcanzar por todos los Estados miembros para dicho año:

- Reducción en al menos un 40 por 100 respecto de los niveles de 1990 de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Alcanzar una cuota de energías renovables de al menos el 27 por 100.
- Una tasa de mejora de la eficiencia energética en al menos un 27 por 100.
- Apoyar el mercado interior energético alcanzando el objetivo de desarrollar al menos el 10 por 100 de las necesarias interconexiones eléctricas de los

Estados Bálticos y la Península Ibérica en 2020 y el 15 por 100 en 2030.

Este Marco apoya y complementa las propuestas de la Comisión recogidas en la Hoja de Ruta hacia una economía baja en carbono en 2050 que pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80 por 100, respecto de los niveles de 1990.

La introducción del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en 2005 supuso un paso importante en la lucha por reducir las emisiones de carbono, y está logrando resultados. No obstante, queda camino por hacer y las medidas que se están barajando para el post 2020 se apoyan en este régimen para su consecución.

Muestra de ello es la propuesta de que las actuaciones en favor del clima sobrepasen el lado del gasto de la Unión para entrar a formar parte de la financiación presupuestaria. En este sentido destaca la propuesta de creación de un recurso propio basado precisamente en las emisiones de gases de efecto invernadero de los Estados miembros, con una intención claramente limitadora.

Además del vínculo directo con la política agraria, la defensa del medioambiente se puede ver reforzada por la inversión en investigación y desarrollo o con la introducción de objetivos para la política de cohesión vinculados con la financiación de una economía circular y verde.

La investigación y la innovación en Europa

La política de investigación se ha configurado como una de las prioridades europeas ya desde el anterior marco en el que registró un incremento del 37,22 por 100, y está dirigida a incrementar la competitividad europea a nivel mundial, financiando actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Europa, además de contribuir al emprendimiento y desarrollo empresarial.

La inversión en investigación e innovación contribuye a la prosperidad de la economía de la Unión así como al bienestar de toda la sociedad. Basada en criterios de excelencia, impulsa la competitividad, el crecimiento, y la creación de empleo, al tiempo que supone mejoras en la sanidad, el transporte o los servicios digitales.

La Unión Europea es hoy la primera proveedora mundial de conocimiento, con casi un tercio de la producción total de ciencia y tecnología del mundo. El actual programa Horizonte 2020 (el programa de I+D de la UE) atrae la colaboración de 131 países de todo el mundo y ha financiado más de 13.000 proyectos de alta calidad en los años que llevamos del actual marco.

Con estas cifras parece claro que el apoyo a la I+D+i continuará en el próximo periodo, para el que la Comisión plantea incrementar el total de inversión en un 50 por 100 o incluso duplicar su actual dotación.

La inmigración

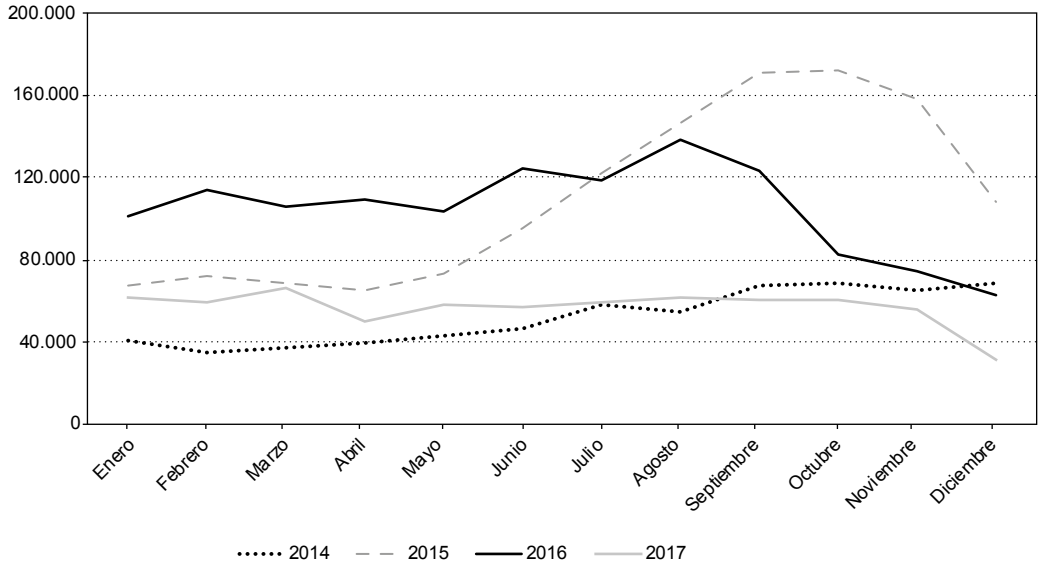
La crisis migratoria y de refugiados sin precedentes que tuvo lugar a lo largo de 2016, ha supuesto un incremento creciente de la importancia de esta política. La primavera árabe, la guerra de Siria y los continuos ataques de Isis en países del norte de África, junto con la progresiva desertificación de África, hacen prever que sigan existiendo numerosos flujos migratorios llegados de dichos puntos y para los que Europa tiene que estar preparada (Gráfico 7).

La política migratoria es una preocupación constante de los ciudadanos europeos y de cara al nuevo marco los programas de asilo, integración y retorno se verán reforzados al tiempo que se incorporen medidas dirigidas a atender segundas generaciones y población especialmente vulnerable y luchar contra el racismo, la intolerancia y la xenofobia.

El establecimiento de sinergias entre los fondos directamente relacionados con la atención de la inmigración, actualmente recogidos en el Fondo de Asilo, Migración e Integración con los Fondos estructurales dentro de la política de cohesión, de tal forma que los primeros abarquen la atención y respuesta inmediata a los flujos y los segundos puedan concentrarse

GRÁFICO 7

EVOLUCIÓN MENSUAL DE PETICIONES DE ASILO EN LA UE28, 2014-2017



FUENTE: EUROSTAT.

en la atención a medio plazo, ofrecerá vías para poder afrontar la situación a la que se está enfrentando Europa.

Seguridad interior

La política de seguridad interior de la UE se centra en la lucha contra el terrorismo, la radicalización violenta, la delincuencia organizada —capos de la droga, traficantes de seres humanos, blanqueadores de dinero— la ciberdelincuencia y el tráfico ilícito de armas de fuego, entre otros.

Durante casi cuatro décadas los Estados miembros han estado cooperando en asuntos de justicia e interior, creando la base para encontrar instrumentos de cooperación intergubernamental eficaces.

La oleada terrorista vivida en Europa en los últimos años unido a la inestabilidad de nuestros vecinos ha convertido la política de seguridad en un desafío para la UE, a la que los ciudadanos señalan como prioritaria para el nuevo período.

Si bien la política de seguridad interior es, de acuerdo con el Tratado, una competencia nacional, la seguridad de un Estado miembro afecta a todo el resto de la Unión, por lo que la actual situación exige la cooperación y la actuación a través de la UE para reforzar las fronteras exteriores de la Unión, establecer sólidas redes de inteligencia o luchar contra las amenazas terroristas.

Al objeto de proteger nuestras fronteras, los escenarios planteados van desde reforzar las actuaciones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, creada en 2016, lo que supondría invertir un 0,8 por 100 del marco, a reconfigurar la Guardia incrementando su capacidad operativa, hasta establecer un sistema integrado de gestión plena de las fronteras de la Unión Europea similar al de Estados Unidos o Canadá, que requeriría destinar a esta política en torno al 14 por 100 del marco.

Sea como fuere, será necesario encontrar un equilibrio entre la utilización de los efectivos nacionales de los Estados miembros frontera de la Unión, que llevan años gestionando sus fronteras, y la consideración de que dichas fronteras sobrepasan ahora las de dichos Estados para constituirse en límites de toda la UE.

La política de seguridad exterior y defensa europea

Los crecientes conflictos y amenazas que vive la Unión Europea justifican que junto con la preocupación por la seguridad interior, la defensa haya sido incluida entre una de las prioridades de acción de las orientaciones políticas del presidente Juncker.

En 2016, la UE sentó las bases para una política europea de defensa reforzada, con una mayor cooperación dirigida a incrementar la seguridad de los ciudadanos europeos.

Dentro de la política de defensa de la UE se incluiría tanto el apoyo a la investigación, para la que la Comisión está proponiendo destinar al menos 3.500 millones de euros en el nuevo marco, como al desarrollo industrial, para el que se proponen 35.000 millones de euros, como a la financiación de operaciones conjuntas, con cerca de 10.000 millones de euros.

La juventud europea

Una de las políticas en las que de forma más clara se contempla el proceso de integración europea es la política de educación y en concreto el programa Erasmus+, que facilita la movilidad e intercambio de estudiantes en toda Europa, mejorando su formación y sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo, al tiempo que refuerza la concienciación como ciudadanos europeos.

Los efectos de esta política resultan además visibles para el ciudadano europeo, con más de 2.000.000 de jóvenes beneficiados por este programa hasta 2016.

De cara al nuevo período se propone su refuerzo con el objetivo mínimo de lograr que el programa llegue al 7,5 por 100 de los jóvenes europeos, o incluso, un objetivo más ambicioso conforme al cual uno de cada tres jóvenes participaría en este programa.

Otras políticas

Otras políticas que también tendrán presencia en el nuevo marco son las redes de interconexión, tanto de transporte como energéticas y de telecomunicaciones; las ayudas al exterior, en las que la ayuda humanitaria tiene un papel especial que jugar; o la política pesquera.

5. La eficacia de la actuación europea

Al mismo tiempo que se alcance el acuerdo entre los 27 Estados miembros que quedaran en la Unión, y el Parlamento Europeo, sobre la estructura del gasto de la Unión en el post 2020 y su financiación, se resolverán las cuestiones que afectarán directamente a la eficacia de la acción del presupuesto europeo.

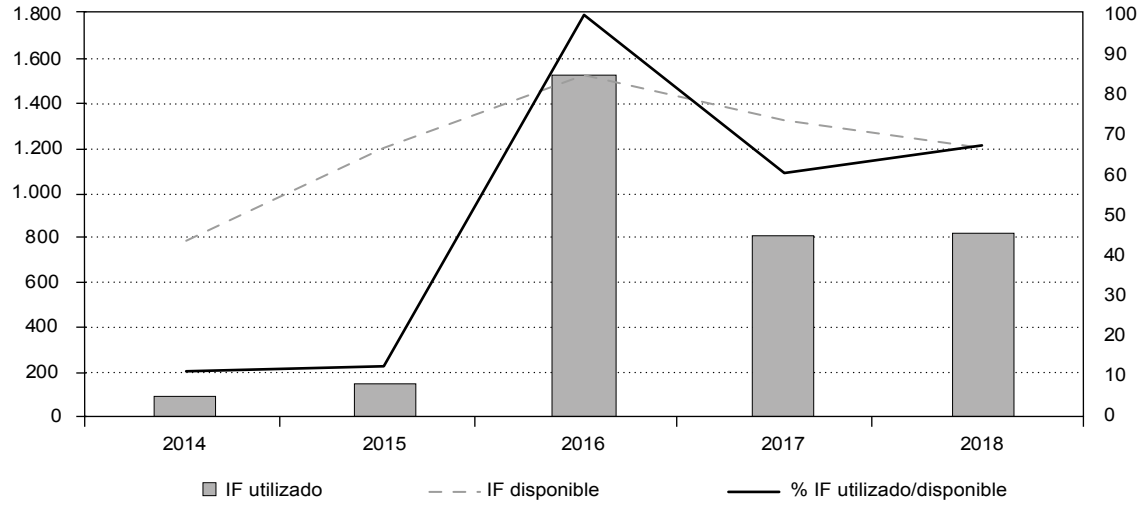
Como ya hemos visto, el primer condicionante para la eficacia de la acción del presupuesto de la UE en la consecución de sus objetivos políticos vendría dado por su tamaño reducido en proporción a la renta nacional bruta de la Unión, lo que exige que para la realización de la mayor parte de las políticas europeas sea imprescindible contar con la colaboración de los Estados miembros.

El segundo condicionante para la eficacia del presupuesto europeo está en encontrar el equilibrio entre la certeza que se deriva de la existencia de un marco financiero plurianual que dirija la acción de la Unión a medio plazo y la necesaria flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes.

El marco financiero plurianual otorga al presupuesto una cierta estabilidad y garantiza la evolución ordenada del gasto europeo, pero los acontecimientos de los últimos años han puesto de manifiesto más que nunca la necesidad de que el presupuesto se dote de instrumentos y medidas que le permitan una cierta flexibilidad, a fin de adaptarse a las circunstancias imprevistas que pueden plantearse durante el período de siete años para el que se acuerda.

GRÁFICO 8

UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE FLEXIBILIDAD, 2014-2018
(En millones de euros)



FUENTE: Presupuestos anuales y rectificativos. COMISIÓN EUROPEA.

En este sentido parece existir acuerdo generalizado en la persistencia de los actuales mecanismos de flexibilidad en el futuro marco, tanto los denominados «instrumentos especiales» (reserva de ayuda de emergencia, instrumento de flexibilidad, Fondo europeo de ajuste a la globalización y Fondo de solidaridad de la UE) como las restantes medidas de flexibilidad (margen para imprevistos, margen de créditos de pago, margen de créditos de compromiso), centrándose la discusión en si es necesario incrementar estos instrumentos que permiten, bajo determinadas circunstancias, superar los techos del MFP.

El Gráfico 8 muestra la utilización, en concreto, del instrumento de flexibilidad, que tiene por objeto permitir hacer frente a determinados gastos por encima de los límites máximos disponibles en el MFP. El importe máximo anual inicialmente acordado para este instrumento en el MFP 2014-2020 se ve incrementado año a año por el importe no utilizado en los ejercicios previos (se prevé su utilización hasta el año n+3) y por el importe anual del Fondo de solidaridad de la UE y del Fondo europeo de ajuste a la globalización no utilizado en el ejercicio anterior.

Este gráfico permite observar por un lado que en todos los años del actual marco se ha recurrido en mayor o menor medida a este instrumento, lo que justifica la necesidad de disponer de mecanismos de flexibilidad; y por otro que, salvo en el ejercicio 2016 en el que se utilizó el 100 por 100 del importe disponible (año clave en la crisis migratoria), en el resto de años el instrumento, tal y como está definido, deja margen para un mayor aprovechamiento.

Un tercer condicionante está en la actual galaxia presupuestaria frente a la unidad del presupuesto. Hoy existe toda una serie de fondos con los que la Unión Europea desarrolla parte de su política exterior, en especial la ayuda al desarrollo, y que están inscritos fuera del presupuesto. Por un lado está el Fondo Europeo al Desarrollo (FED), principal instrumento con el que cuenta la UE para prestar

cooperación al desarrollo a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico y a los países y territorios de ultramar, sobre el que habrá que decidir si en el nuevo período se integra en el presupuesto, en el capítulo destinado a política exterior.

Y por otro lado, al margen del FED, están los fondos fiduciarios que han proliferado en los últimos años con el objetivo de dar una respuesta única, rápida y flexible a situaciones de emergencia en materia de cooperación al desarrollo.

En la actualidad existen cuatro fondos fiduciarios, el Bêkou (dirigido a África Central), el MADAD (en respuesta a la crisis siria), el de África y el de Colombia; junto a ellos la Facilidad de los Refugiados en Turquía.

La configuración de estos fondos fuera del presupuesto de la UE permite contar fácilmente para su financiación con aportaciones de distintos donantes, pero su inclusión aumentaría la transparencia y el control presupuestario, por lo que de nuevo deberá encontrarse el equilibrio en la balanza.

El último condicionante lo encontramos en los calendarios de aprobación. La mayor parte de las políticas europeas requieren para su ejecución el desarrollo de normativas y programas que los desarrollen. Lógicamente, una negociación larga que lleve a una aprobación tardía del marco retrasará todas las fases dificultando la aplicación de las políticas europeas en tiempo.

6. Conclusiones

Con todos estos factores en juego, la negociación para el marco financiero plurianual que marcará el rumbo de la Unión Europea entre 2021 y 2027 ha comenzado, y será necesario adoptar decisiones sobre dónde invertir unos recursos escasos, de tal forma que se garantice la seguridad europea, se aborden los necesarios proyectos de interconexión europea, se afronte el problema de la migración, se asegure la integración europea de nuestros estudiantes, y se continúen los esfuerzos en cohesión, investigación e innovación, al tiempo que se proteja el medioambiente y la sostenibilidad europea a través de la protección de nuestra agricultura.

La búsqueda de sinergias, no solo entre la actuación que desarrolla la Unión y la de sus Estados miembros, sino y sobre todo entre las distintas políticas europeas, será un factor clave para garantizar el éxito de la actuación europea en el post 2020.

En un contexto de recursos escasos se hace imprescindible vincular unas políticas con otras de tal forma que se alcancen los objetivos deseados. En este sentido, hemos visto a lo largo de este artículo cómo la lucha contra el cambio climático puede desarrollarse además de directamente, a través de las actuaciones del programa europeo de acción para el medioambiente y el clima (programa LIFE), a través de las actuaciones de la Política Agrícola Común, o a través de la introducción de objetivos temáticos en la política de cohesión.

En la misma línea, la atención a la población inmigrante exige la complementariedad entre fondos que den respuesta inmediata, los actuales Fondos de Asilo, Migración e Integración, y aquellos otros que permiten una atención a medio y largo plazo como son los de la política de cohesión.

Por su parte, la complementariedad de la acción de la Unión con la desarrollada por los Estados miembros se pone particularmente de manifiesto en el campo de la protección de fronteras y la seguridad interior, en el que la propia efectividad de la política viene directamente condicionada por la existencia de mecanismos de coordinación eficaces.

Referencias bibliográficas

[1] BALKO, L. (2018). «La simplificación en la aplicación de la política de cohesión después de 2020». Tribunal de Cuentas Europeo.

[2] BAUSCH, C.; GÖRLACH, B. y MEHLING, M. (2016). «Ambitious Climate Policy Through Centralization? Evidence from the European Union». *Climate Policy,* 17*,* sup.1, S32-S50*,* Doi: 10.1080/14693062.2016.1259100.

[3] CARCELÉN, M.V. (2017). «Resultados de la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020

y perspectivas para el marco financiero post 2020». *Boletín Económico de ICE,* nº 3.087.

[4] COMISIÓN EUROPEA (2016). *Nueve maneras en que la política de cohesión funciona en beneficio de Europa – principales resultados de 2007-2013*.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa: vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros.*

[6] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe.*

[7] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on Harnessing Globalisation.*

[8] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Future of European Defence.*

[9] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union.*

[10] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Reflection Paper on the Future of EU Finances.*

[11] COMISIÓN EUROPEA (2017). «Informe anual 2016 sobre migración y asilo». *European Migration Network.*

[12] COMISIÓN EUROPEA (2018). *A New, Modern Multiannual Financial Framework for a European Union that Delivers Efficiently on its Priorities post-2020.*

[13] CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO (2018). «Política de cohesión y fondos estructurales de la Unión Europea: retos y perspectivas para el período post-2020». *Cuadernos Europeos*, nº 58.

[14] DE LA FUENTE, A. (2018). «El sistema de recursos propios. La problemática de la compensación británica». *Presupuesto y Gasto Público,* nº 52. Instituto de Estudios Fiscales (3/2008).

[15] MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2018). «Relaciones financieras entre España y la Unión Europea, 2017».

[16] SÁENZ GARCÍA-BAQUERO, J. L. (2017). «La agricultura española ante el cambio climático». Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

[17] TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2018). *Future of EU Finances: Reforming how the EU Budget Operates. Briefing Paper, febrero 2018.*

Pablo Hernández de Cos*

LA POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO DURANTE LA CRISIS Y LOS RETOS DE FUTURO

En un entorno de inflación persistentemente baja y crecimiento débil en la eurozona, el Banco Central Europeo (BCE) ha instrumentado un conjunto de medidas no convencionales sin precedentes, que han facilitado la recuperación económica y una reducción muy significativa de los riesgos de deflación. Las previsiones actuales sugieren la continuidad de la fase expansiva y una convergencia gradual de la tasa de inflación a la referencia de estabilidad de precios a medio plazo del BCE, por lo que cabe esperar que la política monetaria comience a desempeñar progresivamente un papel más limitado. En todo caso, la política monetaria mantiene retos de medio plazo; entre otros, los derivados del escaso dinamismo de los salarios y de la estimación de un tipo de interés natural más bajo que en el pasado.

Palabras clave: *política monetaria, BCE, área del euro.*
Clasificación JEL: *E52, E58, H77.*

1. Introducción

Desde 2014, en un contexto macroeconómico muy complejo, caracterizado por una dinámica de la inflación muy baja y un crecimiento económico reducido, el BCE ha implementado una expansión cuantitativa de su balance sin precedentes. Como resultado de esta política monetaria, las condiciones financieras en la eurozona se relajaron de forma significativa, lo que ha permitido afianzar la recuperación económica y reducir de forma apreciable los riesgos de deflación. Las previsiones disponibles sugieren, además, la continuidad a medio plazo de la actual fase expansiva y una convergencia gradual de la tasa de inflación al objetivo de estabilidad de precios, por lo que, en este contexto, cabe esperar que la política monetaria comience a desempeñar progresivamente un papel más limitado.

Más allá de estos desarrollos, la política monetaria del BCE y, en general, de los países desarrollados se enfrenta a algunos retos importantes. De un lado, el crecimiento de la inflación y, en particular, de los salarios sigue contenido, lo que podría estar relacionado con ciertos cambios estructurales en el funcionamiento interno de los mercados de trabajo, el pobre desempeño de la productividad, la globalización, la introducción de ciertos cambios tecnológicos, el aumento de los flujos migratorios o un cierto desanclaje de

* Gobernador del Banco de España desde el 11 de junio de 2018. Este artículo se cerró durante su anterior mandato como Director General de Economía y Estadística.
Las opiniones expresadas son exclusivamente a título personal.

las expectativas de inflación tras un período muy prolongado en el que esta ha sido muy reducida. De otro, algunos de los factores anteriores, junto con el proceso de envejecimiento poblacional, el aumento de la incertidumbre, las necesidades de desapalancamiento o la escasez de activos seguros, podrían estar detrás de una caída de lo que se conoce como tipo de interés natural de la economía. Estos desarrollos representan un reto para la definición y la instrumentación de la política monetaria.

En este contexto, en el presente artículo se repasan, en el apartado 2, las decisiones de política monetaria del BCE desde 2014 y, en el apartado 3, el impacto macroeconómico de estas decisiones en la economía del área del euro. El apartado 4 repasa los retos generados por el entorno de bajo crecimiento de los salarios y de los precios, y por la posibilidad de que el tipo de interés natural de la economía se sitúe en niveles significativamente más reducidos que en el pasado. El apartado 5 resume las principales conclusiones.

2. La política monetaria del Banco Central Europeo desde 2014

Tras un período de crisis que, en el caso de la eurozona, supuso una doble recesión, la economía europea se enfrentaba hace cuatro años a un escenario muy complejo, caracterizado, por un lado, por una recuperación muy débil, lastrada por el elevado desempleo estructural, el alto endeudamiento y la fragilidad del sistema financiero, y, por otro lado, por una inflación muy baja y las perspectivas de que esta podía mantenerse en niveles reducidos durante un período prolongado (Gráficos 1A y 1B). Esta dinámica inflacionista suponía un riesgo para la credibilidad de la política monetaria y una amenaza para la recuperación de la actividad, al incrementar en términos reales el coste de la financiación y la carga de la deuda, y dificultar los procesos de recuperación de la competitividad y de desapalancamiento en el que se encontraban inmersas algunas economías.

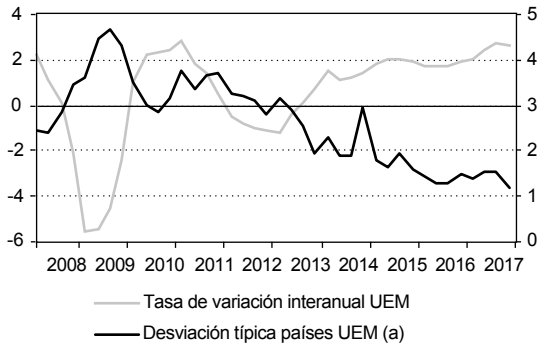
En este contexto, el BCE inició una nueva fase expansiva de la política monetaria con actuaciones en cuatro dimensiones (Gráficos 2A y 2B), (Banco de España, 2015). En primer lugar, redujo los tipos de interés oficiales, hasta situar, en septiembre de 2014, el tipo de la facilidad de depósito en terreno negativo (en concreto, en el –0,20 por 100). En segundo lugar, proporcionó financiación a largo plazo al sistema bancario a través de una nueva facilidad financiera vinculada al tamaño y al crecimiento de la cartera de préstamos de los bancos (TLTRO, por sus siglas en inglés). En tercer lugar, puso en marcha inicialmente dos programas de compra de activos privados en mercados de financiación relevantes para los bancos del área[1] y, ya en 2015, introdujo un programa de compras de activos a gran escala, que incluía la adquisición de deuda pública emitida por Gobiernos de la eurozona, así como por instituciones y agencias europeas. De esta forma, en un contexto en el que los márgenes de maniobra para nuevas reducciones de tipos de interés prácticamente se encontraban agotados, y teniendo como referente el modo en el que otras autoridades monetarias habían reaccionado con anterioridad, el incremento del tamaño y la modificación de la composición del balance del banco central se convertían en el principal instrumento para abordar nuevas actuaciones expansivas. A través del denominado «Programa Expandido de Compra de Activos» se adquirirían títulos públicos y privados, denominados en euros, por valor de unos 60.000 millones mensuales hasta septiembre de 2016, lo que suponía una inyección de liquidez equivalente al 11 por 100 del PIB de la Unión Económica y Monetaria (UEM). En cuarto lugar, las actuaciones del BCE se acompañaron de una política de comunicación de orientaciones sobre el curso futuro de la política monetaria, lo que se conoce como *forward guidance,* a través de la cual el BCE trata de afectar a las

[1] El denominado «CBPP3», dirigido a *covered bonds*, como las cédulas hipotecarias en España, y el «ABSPP» para titulizaciones simples y transparentes cuyo activo subyacente sean créditos a empresas y hogares de la eurozona.

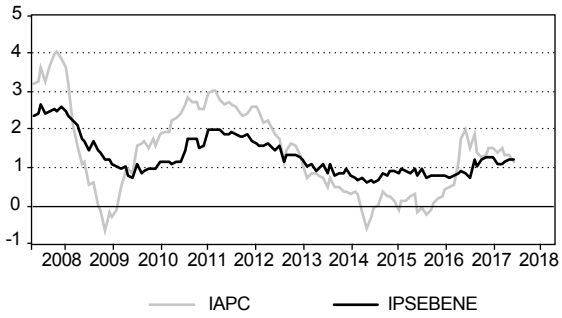
GRÁFICO 1

LA FASE EXPANSIVA EN LA EUROZONA

1A. Producto interior bruto
(En %)



1B. Índices armonizados de precios de consumo
(tasas de variación interanuales en %)



NOTA: [a]Desviación típica sin ponderar de las tasas de variación internacional del PIB de los países de la eurozona.
FUENTE: Banco de España, BCE y EUROSTAT.

expectativas sobre la evolución de los tipos de interés futuros. Ya en julio de 2013, el BCE había introducido la novedad de pronunciarse sobre el hecho de que los tipos de interés se mantendrían en los niveles entonces vigentes o en niveles inferiores «durante un tiempo prolongado». Con posterioridad, estas orientaciones se extendieron al programa de compras. Así, en enero de 2015 se detalló que estas compras continuarían, más allá de la fecha fijada (septiembre de 2016), «hasta que el Consejo de Gobierno del BCE observara un ajuste sostenido de la trayectoria de inflación compatible con que las tasas de inflación se sitúen en niveles inferiores, aunque próximos, al 2 por 100 a medio plazo».

El BCE ha ido adaptando estas cuatro dimensiones de sus actuaciones a la situación macroeconómica (Banco de España, 2016 y 2017a). Así, ante el deterioro de las perspectivas inflacionistas que se produjo en 2015 y a comienzos de 2016, en diciembre de 2015 y en marzo de 2016 se redujo el tipo de la facilidad de depósito en diez puntos básicos (pb), hasta situarlo en el –0,40 por 100. Además, en diciembre de 2015 se alargó la duración del programa de compra de activos hasta marzo de 2016 y se anunció que los importes derivados del vencimiento de los títulos adquiridos se reinvertirían por tanto tiempo como fuera necesario, y en marzo de 2016 se amplió el volumen de compras mensuales hasta los 80.000 millones de euros y se incluyeron como activos elegibles los bonos de alta calificación crediticia emitidos por sociedades no financieras de la eurozona (CSPP, por sus siglas en inglés). Por otra parte, se anunció una nueva serie de cuatro operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO II) a partir de junio de 2016[2]. En cuanto a la política de comunicación de orientaciones sobre el curso futuro de la política monetaria, se explicitó una

[2] Operaciones con un vencimiento de cuatro años y un tipo fijo igual al de las operaciones principales de financiación, que podría reducirse hasta alcanzar el de la facilidad de depósito si la cartera de préstamos llega a superar un umbral de referencia.

relación entre la evolución futura de los tipos de interés y el programa de compras, para señalizar una secuencia temporal entre ambos, de forma que el Consejo de Gobierno espera que «los tipos de interés continúen en los niveles actuales, o en niveles inferiores, durante un período prolongado, que superará el horizonte de las compras netas de activos».

Más recientemente, en un contexto —como se analiza en el siguiente apartado— de progresivo afianzamiento de la recuperación económica en el área del euro, el BCE ha ido recalibrando sus estímulos, acomodándolos a la mejora del escenario macroeconómico, pero manteniendo un grado sustancial de expansión para que la inflación pueda retomar de modo sostenible una senda de convergencia a tasas compatibles con el objetivo de medio plazo.

Así, a finales de 2016 el programa de compra de activos se extendió nueve meses adicionales, hasta diciembre de 2017, pero con una reducción de las compras netas mensuales desde los 80.000 millones de euros previos hasta los 60.000 millones. En octubre de 2017 (Banco de España, 2017c), se decidió extender de nuevo el programa de compra de activos hasta, al menos septiembre de 2018, pero reduciendo de nuevo su ritmo mensual de compras netas, hasta los 30.000 millones de euros. Más recientemente, en junio de 2018, tras concluir que el progreso hacia un ajuste sostenido de la inflación había sido sustancial, el Consejo de Gobierno del BCE decidió anticipar que, tras septiembre de 2018, siempre que los nuevos datos confirmen las perspectivas de inflación a medio plazo, reducirá el ritmo mensual de las compras netas de activos a 15.000 millones de euros hasta el final de diciembre de 2018. Por tanto, el programa durará hasta diciembre de 2018, de forma que estará operativo durante casi cuatro años, desde su inicio en marzo de 2015, con compras acumuladas de activos que equivalen a más del 20 por 100 del PIB de la UEM (Gráfico 2A).

En cuanto a las orientaciones sobre la evolución de los tipos de interés y del programa de compras, en junio de 2017 el BCE retiró el sesgo acomodaticio que todavía permanecía en sus indicaciones sobre los tipos de interés oficiales, eliminando la referencia a la posibilidad de que estos pudieran llegar a ser menores que los entonces vigentes. Sin embargo, confirmó su expectativa de que los tipos de interés se mantendrán en los niveles actuales durante un período prolongado, que excede el horizonte del programa de adquisiciones de activos. Por su parte, en relación con este último, en marzo de 2018 el BCE eliminó la referencia a que, ante un eventual deterioro de la situación económica o de las condiciones financieras hasta niveles incompatibles con el logro del objetivo de inflación, el Consejo se mantendría dispuesto a aumentar el tamaño y/o la duración del programa de compras. Asimismo, clarificó su intención de continuar reinvirtiendo los vencimientos de la cartera de activos mientras sea necesario, lo que puede suceder en un período prolongado de tiempo, más allá del final de las compras netas de activos. Finalmente, en junio de 2018, decidió reforzar las orientaciones sobre la evolución futura de los tipos de interés, señalando que los tipos de interés se mantendrán en los niveles actuales al menos hasta el verano de 2019 y en todo caso durante el tiempo necesario para asegurar que la evolución de la inflación se mantiene en línea con las expectativas de una senda de ajuste sostenido.

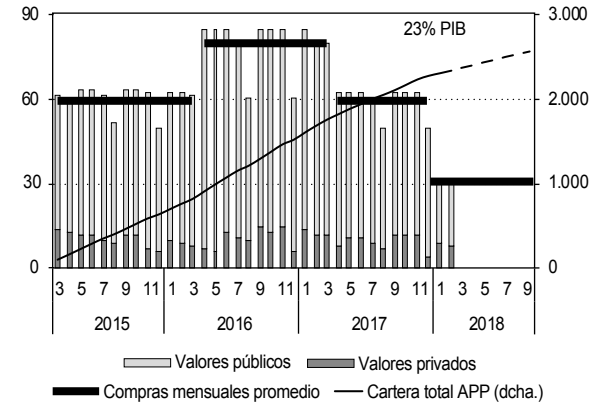
En resumen, en la actualidad se anticipa que el programa de compras dure hasta diciembre de 2018. Además, los vencimientos de la cartera de activos se reinvertirán mientras sea necesario, extendiéndose más allá del final de las compras netas de activos. Por su parte, los tipos de interés se mantendrán en sus niveles actuales al menos hasta el verano de 2018.

3. El impacto de la política monetaria y la evolución económica reciente

El objetivo de todo el arsenal de medidas de política monetaria detallado con anterioridad es favorecer la recuperación duradera de la inflación para que esta se sitúe en niveles compatibles con la referencia de estabilidad de precios a medio plazo del BCE, que se corresponde con una tasa de inflación inferior

GRÁFICO 2A

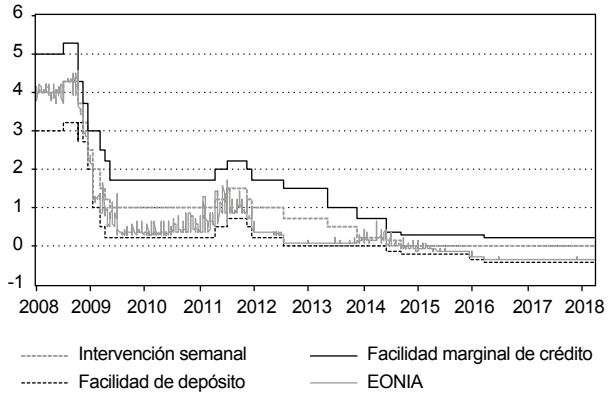
PROGRAMA DE COMPRA DE VALORES (APP) (En miles de millones de euros)



FUENTE: BCE, Bloomberg y Thomson Reuters.

GRÁFICO 2B

TIPOS DE INTERÉS OFICIALES DEL BCE Y EONIA (En %)



FUENTE: BCE, Bloomberg y Thomson Reuters.

pero próxima al 2 por 100. En concreto, las medidas extraordinarias adoptadas por el BCE buscan estimular la economía de la eurozona a través de la mejora de las condiciones financieras de los agentes. Así, a través de las compras de deuda pública o privada por parte del BCE se persigue reducir los tipos de interés a largo plazo. Por su parte, se espera que los inversores reemplacen esos activos adquiridos por el banco central por otros con características de duración y riesgo similares (por ejemplo, en caso de que los vendedores sean instituciones financieras, por la concesión de nuevos créditos a hogares y a empresas), que acaban generando una reducción en la rentabilidad de estos activos (lo que se conoce como «efecto de reequilibrado de carteras»). Asimismo, la compra de activos de largo plazo y la *forward guidance* de tipos de interés señalizan el compromiso del BCE de mantener los tipos de interés bajos por un período prolongado (lo que se conoce como «efecto de señalización»).

En efecto, unos tipos de interés reales más bajos favorecerían el consumo y la inversión, mientras que la revalorización de los activos aumenta la riqueza disponible, efectos que, dado el elevado grado de bancarización de la eurozona, discurrirían sobre todo a través de los cambios en la disponibilidad y en el coste de los préstamos. Asimismo, los menores costes de financiación para el sector público liberarían recursos para otros fines. Por su parte, la depreciación del tipo de cambio que suele acompañar a una relajación de las condiciones monetarias tiende a aumentar las exportaciones netas[3].

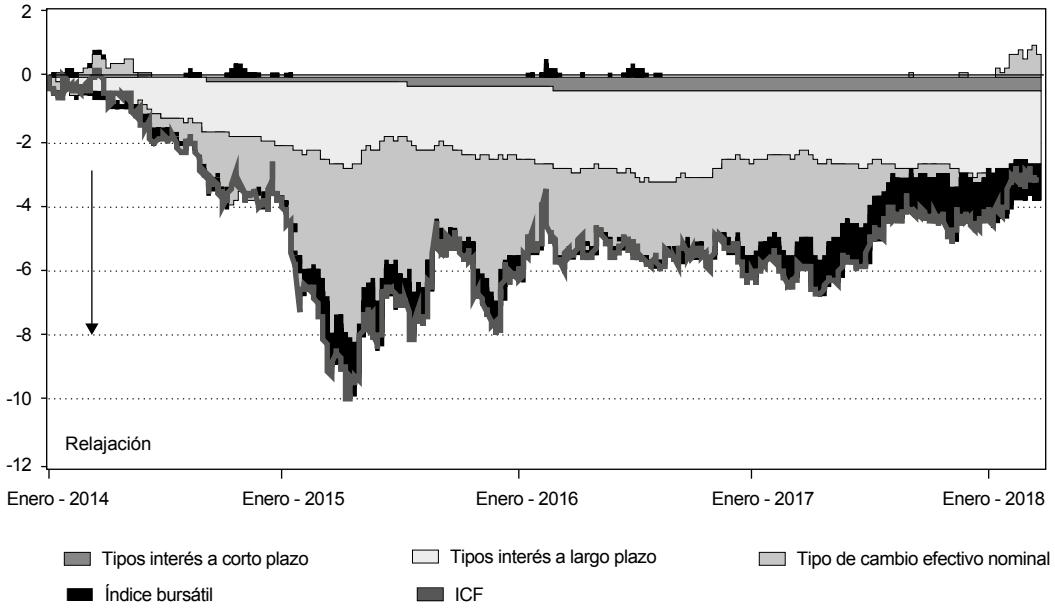
La evidencia disponible muestra que, en efecto, el impacto de la política monetaria del BCE sobre las condiciones financieras ha sido muy significativo[4],

[3] Algunos autores, bajo lo que se conoce como visión Neo-Fisherian, cuestionan que mantener los tipos de interés muy bajos en un contexto macroeconómico como el descrito sea la mejor manera de alcanzar los objetivos de inflación: SCHMITT-GROHÉ y URIBE (2014 y 2017) y COCHRANE (2016). En su visión más simple, estas teorías argumentan que el tipo de interés real de largo plazo de la economía se encuentra determinado por factores reales y, por tanto, no por la política monetaria. En este caso, un incremento permanente de los tipos de interés nominales podría generar un incremento de la inflación en el largo plazo. Las mayores dificultades con estas teorías surgen de cómo explicar lograr el nuevo equilibrio de largo plazo con alta inflación, sin provocar una recesión prolongada en la transición (GARCÍA-SCHMIDT y WOODFORD, 2015).

[4] BANCO DE ESPAÑA (2016 y 2017a).

GRÁFICO 3

ÍNDICE DE CONDICIONES FINANCIERAS (ICF)



FUENTE: Banco de España, Banco Central Europeo y EUROSTAT.

propiciando su relajación (Gráfico 3) y contribuyendo a que la economía de la eurozona afianzara de forma gradual su recuperación (Gráfico 1A). En concreto, desde junio de 2014 y hasta finales de 2017, los tipos de interés del crédito a los hogares se habrían reducido en alrededor de 104 pb, y en más de 160 pb en el caso de los tipos de interés del crédito a las empresas no financieras de tamaño medio y reducido[5] (Gráficos 4A y 4B). En paralelo, la fragmentación financiera presente entonces en el área del euro ha desaparecido, de forma que el diferencial entre el tipo de interés promedio pagado por las empresas no financieras de reducida dimensión en España o Italia y en Alemania se habría reducido en más de 220 pb y 150 pb, respectivamente, en el mismo período (Gráfico 4B). Asimismo, de acuerdo con la encuesta sobre préstamos bancarios, la reducción de los tipos de interés ha venido acompañada de una mejora en el acceso a la financiación y de un aumento de los volúmenes de crédito desde principios de 2014. Así, en el caso del crédito concedido a empresas no financieras, el ritmo de expansión se elevó en abril de 2018 hasta el 3,3 por 100, y el correspondiente a los préstamos a hogares hasta el 2,9 por 100. Adicionalmente, el CSPP ha producido una caída significativa en los tipos de interés de aquellos bonos emitidos por compañías elegibles, que se ha hecho extensiva a otros valores con peor calificación crediticia, y ha generado un aumento significativo de las nuevas emisiones[6].

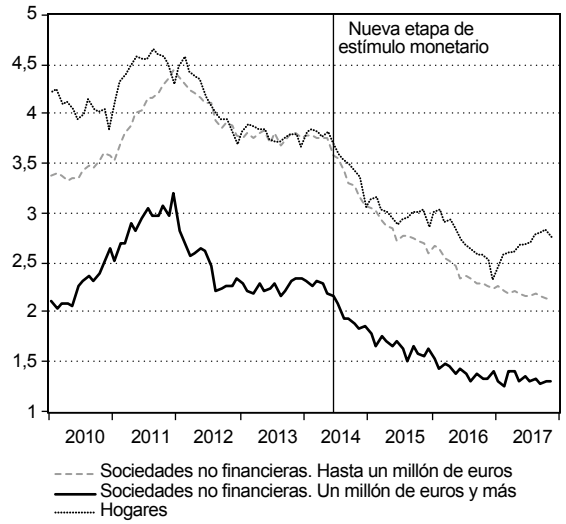
[5] Aproximado por el crédito bancario a empresas no financieras por un volumen inferior a 1.000.000 de euros.

[6] ARCE, GIMENO y MAYORDOMO (2017).

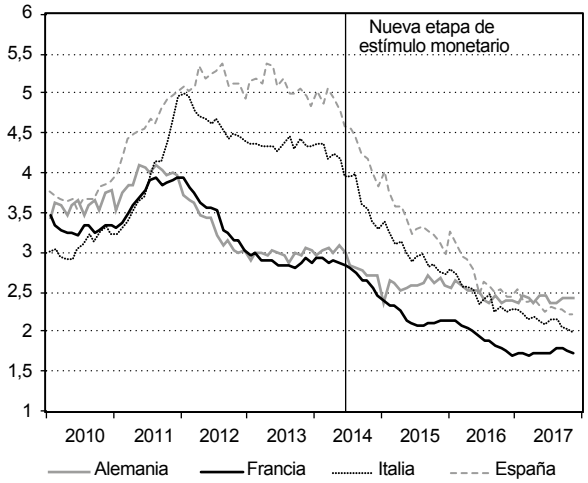
GRÁFICO 4

TIPOS DE INTERÉS DE LOS PRÉSTAMOS BANCARIOS

4A. Área del euro (en %)



4B. Préstamos a SNF hasta un millón de euros (en %)



FUENTE: Banco Central Europeo.

Las estimaciones empíricas disponibles, que tratan de aislar el efecto de la política monetaria del de otros factores, muestran que aquella habría tenido un impacto de unos 2,3 puntos porcentuales (pp) sobre la tasa de crecimiento del PIB real y de 1,7 pp sobre la tasa de inflación de la eurozona, medida por el IAPC, en términos acumulados durante el período 2015-2018[7]. Como resultado de estas medidas, el déficit público del conjunto del área del euro se habría reducido desde mediados de 2014 hasta 2016 en más de 1 pp del PIB[8].

Dada esta política monetaria, y en un contexto de expansión progresiva de la economía mundial, la eurozona ha intensificado la recuperación económica iniciada en 2014. Con información hasta el cuarto trimestre de 2017, habría mantenido tasas de crecimiento positivas durante 21 meses consecutivos, alcanzándose el 2,5 por 100 en tasa promedio interanual en 2017, significativamente por encima del crecimiento potencial estimado para el conjunto del área del euro, inferior al 1,5 por 100 del PIB[9]. La recuperación ha sido especialmente vigorosa en términos del empleo, de forma que, desde mediados de 2013, se han creado 7.000.000 de empleos en la eurozona, lo que implica que se habría recuperado el empleo destruido durante la crisis. Por su parte, la tasa de desempleo se ha reducido significativamente, hasta situarse en el 8,5 por 100 en abril de 2018, lo que representa su valor mínimo desde finales de 2008. La información recibida en la parte transcurrida de 2018 apunta, además, a un mantenimiento

[7] BANCO DE ESPAÑA (2018) y BURRIEL y GALESI (2016).
[8] BURRIEL, MARTÍ y PÉREZ (2017).
[9] COMISIÓN EUROPEA (2017).

del dinamismo de la actividad, aunque a unos ritmos algo inferiores. En concreto, el crecimiento intertrimestral del PIB real se redujo hasta el 0,4 por 100 en el primer trimestre, desde el 0,7 por 100 registrado en los trimestres anteriores. Por otro lado, las últimas previsiones macroeconómicas del Eurosistema, publicadas en junio de 2018, anticipan la continuidad de la expansión económica en los próximos años, con una previsión del crecimiento del PIB de la eurozona para el período 2018-2020 del 2,1 por 100, 1,9 por 100 y 1,7 por 100, respectivamente.

La recuperación se ha ido generalizando por países y sectores, de forma que la dispersión del crecimiento del empleo y del PIB de los países del área del euro se encuentra en niveles históricamente reducidos, y se ha ido extendiendo progresivamente a todos los componentes de la demanda (Gráfico 1). Esta se sustentó inicialmente en el dinamismo del consumo privado, apoyado en las favorables condiciones financieras, el aumento de la riqueza de los hogares y la mejora del empleo y de la confianza. Con posterioridad, la inversión ha ido consolidando ritmos de avance superiores, en un contexto de elevada utilización de la capacidad productiva, reducción de los niveles de endeudamiento empresarial y mejora de las expectativas de beneficios. Por su parte, las exportaciones netas se han visto favorecidas por la depreciación inicial del tipo de cambio del euro y, con posterioridad, por la recuperación del comercio mundial. Finalmente, la política fiscal ha ido adquiriendo un tono más neutral, tras la orientación restrictiva derivada de las necesidades de reducir los déficit y deuda públicos.

Esta evolución positiva de la economía ha venido acompañada también de un proceso de saneamiento de la posición patrimonial de familias y empresas muy significativo. Por ejemplo, la deuda bruta consolidada del sector empresarial de la eurozona en relación con su valor añadido se sitúa a finales de 2017 en niveles cercanos a los existentes antes de la crisis, con reducciones muy significativas en los países más endeudados, como España. Del mismo modo, este avance se ha extendido al sector bancario, de forma que la ratio de capital total de los bancos significativos y las rentabilidades del capital han mejorado.

En cuanto a la evolución de los precios, el desarrollo más importante de los últimos años tiene que ver con la fuerte reducción de los riesgos de deflación, medidos por la probabilidad —determinada por el mercado— de que la inflación se sitúe en territorio negativo de modo persistente (Gráfico 5). Además, el progreso hacia un ajuste sostenido de la inflación ha sido sustancial. Con las expectativas de inflación a largo plazo ancladas, la mencionada fortaleza de la economía y la continuación del elevado grado de acomodación monetaria soportan la confianza en que la convergencia sostenida de la inflación hacia los niveles de referencia del BCE continúe. Las proyecciones más recientes del Eurosistema, de junio de 2018, prevén una evolución de la tasa de inflación que crecería al 1,7 por 100 en 2018, 2019 y 2020.

En resumen, las previsiones disponibles sugieren la continuidad a medio plazo de la actual fase expansiva y una convergencia gradual de la tasa de inflación al objetivo de estabilidad de precios. En este contexto, cabe esperar que, en el futuro, la política monetaria comience a desempeñar progresivamente un papel más limitado. A medida que este proceso de normalización de la dinámica de los precios en la UEM vaya materializándose, cabe esperar que la política monetaria reduzca gradualmente su actual tono extraordinariamente expansivo. En todo caso, más allá de este proceso, persisten algunos retos para la política monetaria que se derivan, entre otros, de la todavía reducida dinámica salarial y de la estimación de unos niveles del tipo de interés natural más reducidos que en el pasado. En el siguiente apartado se repasan estos retos.

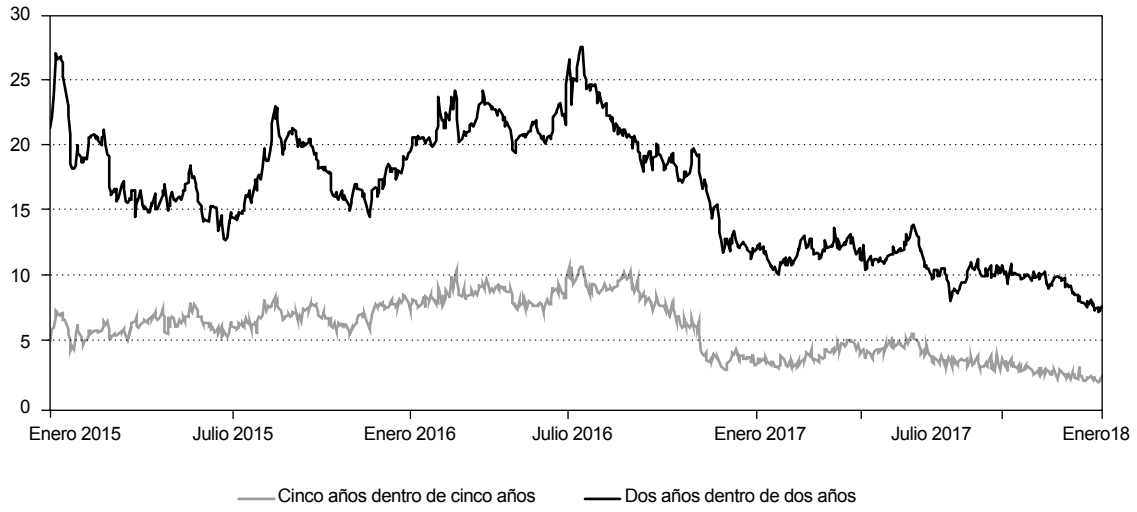
4. Retos de la política monetaria

La reducida dinámica salarial

La inflación en la eurozona, en particular la subyacente, ha sido persistentemente baja en los últimos

GRÁFICO 5

PROBABILIDAD DE UNA INFLACIÓN INFERIOR AL 0 POR 100 EN LA EUROZONA



FUENTE: Banco de España.

años[10]. Una parte importante de la explicación de por qué la inflación se ha mantenido baja de una manera sostenida en los últimos años se encuentra en el moderado avance de los salarios[11], que han mostrado tasas de crecimiento por debajo de las experimentadas en el período de expansión previo a la crisis, a pesar de la positiva evolución del empleo.

La estimación de curvas de Phillips, que relacionan la tasa de variación de los salarios con el crecimiento de sus determinantes tradicionales (crecimiento de la productividad, inflación pasada y grado de holgura del mercado de trabajo), permite analizar con mayor detalle las razones que se encuentran detrás de esta evolución salarial (Gráfico 6A). En concreto, es destacable que el mayor poder explicativo del bajo crecimiento salarial viene asociado a los bajos niveles de inflación observados en los últimos años, lo que podría estar asociado a que los procesos de negociación salarial tienden a tener un componente *backward looking* importante que, en un contexto de baja inflación prolongada, genera persistencia en la evolución de los salarios. Por su parte, la aportación del grado de holgura del mercado de trabajo (medida por la distancia entre la tasa de paro y la NAIRU o tasa de desempleo estructural) fue significativa en un primer momento, pero se ha reducido de manera notable, en línea con la reducción progresiva de la tasa de desempleo en la eurozona. Finalmente, el bajo crecimiento de la productividad habría tenido también un efecto negativo sobre la evolución salarial, pero cuantitativamente más limitado.

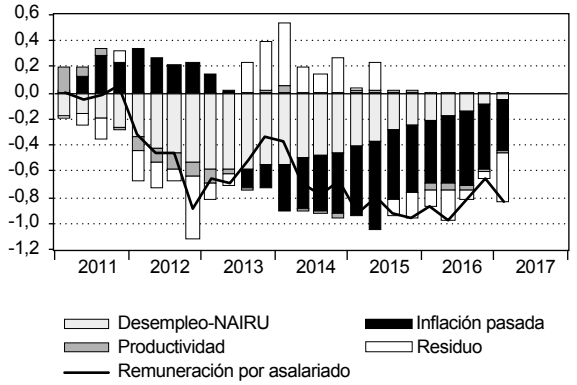
En todo caso, esta evidencia empírica muestra que el poder explicativo de estos determinantes se ha reducido, lo que sugiere que otros factores, más allá de los tradicionales, podrían estar ejerciendo una presión a la baja sobre los salarios. Entre estos factores, destacan el incremento de las entradas netas de inmigrantes (que podría haber desempeñado un papel relevante en países como

[10] BERGANZA *et al.* (2016).
[11] BANCO DE ESPAÑA (2017b).

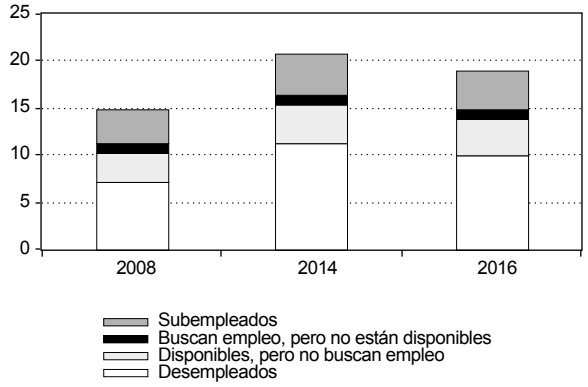
GRÁFICO 6

CRECIMIENTO SALARIAL EN LA EUROZONA

6A. Crecimiento de la remuneración por asalariado 2011-2017 (desviaciones con respecto a la media del período en % y pp)



6B. Estimaciones más amplias de la infrautilización del trabajo en la UEM (En % población activa ampliada)



NOTA: Descomposición basada en la curva de Philips.
FUENTE: Banco de España.

Alemania, donde los flujos inmigratorios han sido significativos en los últimos años), y las reformas estructurales de los mercados laborales llevadas a cabo en algunos países del área (por ejemplo, en España).

Adicionalmente, se argumenta que el grado de holgura del mercado de trabajo puede ser superior al que se desprende de las tasas de desempleo convencionales, ya que estas no incorporan a aquellas personas desanimadas en la búsqueda de un empleo o que lo buscan pero no están disponibles para trabajar, ni tampoco a los trabajadores a tiempo parcial que desean trabajar más horas. Si se incluyen estos colectivos, el nivel de desempleo se habría duplicado prácticamente durante la crisis (Gráfico 6B).

Otros factores tienen un carácter más global, dado que el crecimiento moderado de los salarios es compartido por otras economías desarrolladas. En concreto, algunos economistas tratan de explicar la reducción de la sensibilidad de la inflación a las condiciones cíclicas internas de cada país a fenómenos como la globalización, que habría generado un incremento de la competencia a escala mundial y provocado una reducción de los costes de producción, de los márgenes empresariales y del poder de negociación de los sindicatos, que repercutiría en menor crecimiento de los precios. De esta forma, los precios de las importaciones o una medida de brecha de producción de carácter global (y no nacional) serían relevantes para explicar la evolución de los precios[12]. Además, los cambios tecnológicos recientes, ligados a la inteligencia artificial, al tratamiento de la información y a la robótica, podrían estar teniendo un efecto sustitución del empleo superior al de desarrollos pasados, debilitando adicionalmente el poder de negociación de los trabajadores.

[12] BIS (2014) «Growth and inflation: drivers and prospects», cap. 3, 84th *Annual Report*, pp. 41-64 y BIS (2015) «Another year of monetary policy accommodation», cap. 4, 85th *Annual Report*, pp. 64-82.

Finalmente, también se argumenta que el entorno prolongado de baja inflación que acompañó a la crisis financiera internacional y a la crisis de deuda soberana en Europa ha podido generar un cierto desanclaje de las expectativas. En este sentido, existe evidencia (Gimeno y Ortega, 2018) que muestra que las expectativas de inflación estimadas a través de la información proporcionada por los mercados financieros registraron una tendencia descendente desde 2012, hasta situarse en cifras cercanas al 1 por 100 al inicio de 2015. Posteriormente, como se ha señalado, la extensión de los programas de compra de activos para incluir los bonos soberanos por parte del BCE permitió una reversión de esta tendencia. Durante el último año, estas expectativas de inflación a medio plazo se habrían situado en el entorno del 1,7 por 100 en promedio.

La respuesta a este entorno de bajo crecimiento de los salarios y de la inflación ha sido precisamente la aplicación de políticas monetarias no convencionales. Algunos economistas han defendido incluso, según veremos en el siguiente apartado, otras propuestas, como la de elevar el objetivo de inflación de los bancos centrales[13]. Asimismo, esta situación abrió incluso un debate sobre cuál debería ser el papel de otras políticas económicas (en particular, la política fiscal) para acompañar a la política monetaria. En el caso concreto de la eurozona se ha argumentado en favor de que la política fiscal adoptara un tono expansivo en el conjunto de la UEM durante el período de expansión cuantitativa del BCE, dado que los costes de financiación de la deuda pública se encuentran en niveles muy reducidos y, por tanto, el margen de maniobra de la política presupuestaria es mayor. Además, la efectividad de una expansión fiscal en un contexto de política monetaria muy acomodaticia también se vería favorecida, dado que no cabría esperar una reacción muy significativa de los tipos de interés. En todo caso, dado que la arquitectura institucional actual del área del euro no favorece la actuación coordinada de los distintos países en materia presupuestaria y la ausencia de mecanismos fiscales comunes de estabilización macroeconómica, los argumentos en favor de la creación de algún tipo de mecanismo estabilizador común en la eurozona se han reforzado[14].

La política monetaria en un contexto de tipos de interés naturales reducidos[15]

El contexto de bajo crecimiento y de reducida inflación que ha caracterizado a la economía europea y, en general, la de los países desarrollados en la última década ha llevado a los economistas a reflexionar sobre la posibilidad de que detrás de esta dinámica pudieran estar, más allá de factores puramente cíclicos, también algunos elementos estructurales. En el contexto de la política monetaria, esta discusión se ha centrado en analizar hasta qué punto lo que se conoce como el «tipo de interés natural» se encuentra en niveles históricamente bajos, las causas que podrían justificar este hecho, y las implicaciones para la definición y el desarrollo de la política monetaria.

Desde un punto de vista teórico, por tipo de interés natural se entiende aquel tipo de interés real que se alcanzaría en un contexto en el que los precios y los salarios de la economía fueran plenamente flexibles (Woodford, 2003) o, de una forma quizá más intuitiva, aquel tipo de interés real coherente con una situación de pleno empleo (Summers, 2014). La importancia del concepto reside en que la política monetaria óptima, entendida como aquella que maximiza el bienestar social, pasa por estabilizar la brecha del PIB (la distancia entre el nivel del PIB potencial de la economía y el observado) y la inflación, lo cual se logra igualando el tipo de interés real con su nivel natural. Dado que el banco central maneja el tipo de interés

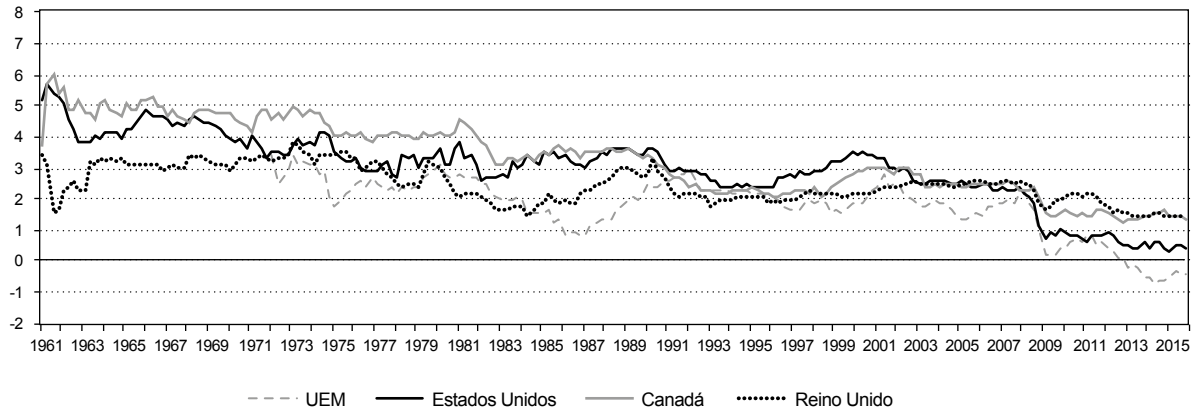
[13] Se ha planteado también la posibilidad de efectuar un impulso fiscal financiado con aumentos permanentes de la cantidad de dinero (lo que se conoce como *helicopter money*) [TURNER (2015)]. Esta propuesta tiene, sin embargo, el gran riesgo de que los agentes económicos podrían interpretar que este impulso podría repetirse en el futuro, lo que llevaría a una pérdida de independencia del banco central.

[14] BCE (2017c).

[15] GALESI *et al*. (2017).

GRÁFICO 7

TIPO DE INTERÉS NATURAL
(Tasa anual en %)



FUENTE: HOLSTON, LAUBACH y WILLIAMS (2016).

nominal, esto implica igualar este con el tipo de interés natural más la inflación esperada.

A pesar de la importancia del concepto, conocer cuál es el tipo de interés natural de la economía no es trivial y resulta controvertido, lo que afecta también a su utilidad en la práctica. Dado que no es una variable observable, su valor debe ser estimado, y en la literatura empírica se han propuesto distintas metodologías para efectuar esta estimación. En todo caso, los distintos trabajos empíricos existentes coinciden en calcular unos valores del tipo de interés natural para las principales economías desarrolladas en la actualidad que son significativamente más reducidos que los observados en el pasado (Holston, Laubach y Williams, 2016) (Gráfico 7)[16].

Los argumentos que se esgrimen para justificar esta caída del tipo de interés natural de las economías desarrolladas son muy diversos. En primer lugar, esta caída sería indicativa de la existencia de un exceso de oferta de ahorro en relación con la demanda de inversión de la economía. El incremento en la oferta de ahorro se relacionaría, entre otros factores, con el proceso de envejecimiento poblacional de las economías desarrolladas (que habría llevado a un incremento del ahorro de las cohortes de trabajadores de mayor edad para poder financiar su jubilación posterior) o por el aumento del ahorro en las economías emergentes. En cuanto al bajo nivel de inversión, este se asociaría al reducido crecimiento de la productividad y a la caída del precio relativo del capital observado en las economías desarrolladas en la última década. Asimismo, la crisis financiera internacional acontecida a partir de 2007 habría profundizado en algunas de estas tendencias como consecuencia del incremento de la incertidumbre generada o la necesidad de desapalancamiento de muchas economías. Finalmente, otros economistas explican la caída del tipo de interés natural a partir de los movimientos de demanda y oferta de activos seguros. En concreto, la incertidumbre mencionada o la actuación de los bancos centrales (por ejemplo, a través de los programas de expansión cuantitativa) habrían aumentado la demanda de activos seguros y, en paralelo, la crisis financiera

[16] Véase, en la misma línea, FRIES *et al*. (2016).

mundial y de deuda soberana en Europa habría reducido la oferta de activos que previamente eran considerados seguros[17]. Obviamente, el peso que se otorga a cada uno de estos argumentos condiciona hasta qué punto se considera el fenómeno de reducción del tipo de interés natural como meramente transitorio o de carácter más permanente, aspecto sobre el que sigue existiendo una elevada controversia.

¿Qué implicaciones tiene para la política monetaria la existencia de un tipo de interés natural reducido? Las implicaciones son muy relevantes, dado que, como se señaló con anterioridad, la política monetaria óptima, en su objetivo de estabilizar la inflación, busca que el tipo de interés real reproduzca la evolución del tipo de interés natural, de forma que, ante un tipo de interés natural bajo, la autoridad monetaria debe combinar expectativas altas de inflación con tipos de interés nominales reducidos. Si se acepta que los tipos de interés nominales tienen una cota inferior, es decir, que pueden bajar hasta cero o pueden situarse en niveles negativos pero no excesivamente alejados de cero[18], y asumiendo que la autoridad monetaria ha alcanzado esta cota, la efectividad de la política monetaria se vería seriamente afectada. Por ejemplo, ante una recesión económica, si ese límite inferior se ha alcanzado, el tipo de interés real se situará por encima del tipo de interés natural, es decir, la política monetaria adoptará un tono restrictivo a pesar de que la actividad económica exigiría un tono expansivo, generando menor actividad económica, mayor desempleo e inflación más baja. La caída de la inflación generaría, a su vez, un incremento adicional del tipo de interés real, que podría provocar un círculo vicioso.

¿Cómo se puede evitar esta situación en presencia de tipos de interés naturales muy reducidos? La literatura económica ha propuesto distintas opciones. Los programas de expansión cuantitativa y las políticas de orientación sobre el curso futuro de la política monetaria (*forward guidance*) desarrolladas por el BCE y detalladas en el apartado 2 son un ejemplo de cómo buscar mecanismos alternativos al manejo de los tipos de interés nominales que eviten el problema de haber alcanzado el límite inferior de estos. El hecho de que se acepte que el tipo de interés natural se sitúa en niveles estructuralmente bajos implicaría que este nuevo arsenal de instrumentos no convencionales podría convertirse en habitual para los bancos centrales.

Por otro lado, la mayor parte de los bancos centrales en economías desarrolladas operan con un mandato explícito o implícito de mantener la inflación en un entorno de un objetivo numérico dado. Por ejemplo, el Eurosistema tiene un objetivo de inflación «cercano pero inferior al 2 por 100», que es el que permite anclar las expectativas de inflación a largo plazo de los agentes. Ahora bien, en caso de que el tipo de interés natural sea muy bajo (por ejemplo, cero), surge el problema de que, si las expectativas de inflación están ancladas en el 2 por 100, el tipo de interés nominal medio sería del 2 por 100, lo cual deja un margen para bajadas de tipos de interés nominales para épocas recesivas de solo 2 pp. En este contexto, algunos economistas abogan por elevar los objetivos de inflación del banco central[19]. Así, si el banco central fuera exitoso en anclar las expectativas de inflación en ese nuevo objetivo, el margen de maniobra para bajadas del tipo de interés nominal aumentaría. Esta medida no estaría, sin embargo, exenta de costes, dado que un nivel medio de inflación más elevado estaría asociado a mayores costes macroeconómicos en relación con, por ejemplo, las distorsiones que genera sobre

[17] Estos argumentos sirven también para explicar la desconexión que parece haberse producido en los últimos años entre tipos de interés a corto plazo muy reducidos de los activos seguros y el rendimiento del capital invertido, más elevado. Esta diferencia se explicaría por la escasez de activos seguros en la economía (CABALLERO y FARHI, 2017).

[18] Lo que se conoce como la «cota inferior efectiva» (ZLB, por sus siglas en inglés). Esta cota inferior surge porque se estima que, a partir de un cierto nivel de tipos de interés negativos, los individuos y empresas preferirían atesorar sus ahorros en forma de billetes antes que pagar el tipo de interés negativo que les cobrarían los bancos.

[19] Véase, por ejemplo, BLANCHARD, DELL'ARICCIA y MAURO (2010), que sugieren fijar el objetivo de inflación en el 4 por 100, y KRUGMAN (2014).

los precios relativos o el deterioro del valor real del dinero en efectivo.

Una segunda propuesta ha consistido en defender la sustitución de un objetivo del banco central definido en términos de inflación por uno realizado en términos del nivel de precios (lo que se conoce en la literatura como *price level targeting*)[20]. En este caso, la autoridad monetaria definiría una senda objetivo *ex ante* de medio plazo para la evolución de la inflación (por ejemplo, del 2 por 100 anual). Si, con posterioridad, la inflación (y, por lo tanto, el nivel de precios) quedara por debajo de esa senda, el banco central reaccionaría permitiendo que, en otros momentos, la inflación superara el 2 por 100, de tal forma que se recuperara la senda objetivo para el nivel de precios previamente fijada, es decir, llevaría, tras un período de inflación baja, a que la política monetaria adoptara durante un período más largo un tono acomodaticio con el fin de recuperar el objetivo de nivel de precios. De nuevo, esta propuesta se encuentra sujeta a la dificultad de que, para ser exitosa, requiere que los agentes económicos entiendan perfectamente la estrategia y sus implicaciones y se comporten de manera *forward-looking,* lo cual no puede resultar sencillo en la práctica.

5. Conclusiones

En una situación macroeconómica excepcional, caracterizada por un entorno de inflación muy baja durante un período prolongado y perspectivas de crecimiento débiles, el BCE instrumentó un conjunto de medidas no convencionales desde 2014, que incluye reducciones del tipo de interés de la facilidad de depósito hasta situarlo en niveles ligeramente negativos, un programa de compra de activos públicos y privados, la inyección de liquidez a las instituciones financieras vía operaciones de financiación a largo plazo e indicaciones sobre la evolución futura de los tipos de interés. Todo este conjunto de medidas ha supuesto un estímulo monetario sin precedentes, que ha permitido una consolidación progresiva de la recuperación en la eurozona y la eliminación de los riesgos previos de deflación.

Constatada esta evolución positiva de la economía en la eurozona, el BCE ha ido recalibrando distintos parámetros de sus instrumentos de política monetaria. Asimismo, las previsiones macroeconómicas más recientes sugieren la continuidad a medio plazo de la actual fase expansiva y una convergencia gradual de la tasa de inflación al objetivo de estabilidad de precios. En este contexto, cabe esperar que, en el futuro, la política monetaria comience a desempeñar progresivamente un papel más limitado. A medida que este proceso de normalización de la evolución de los precios en la UEM vaya materializándose, cabe esperar que la política monetaria reduzca gradualmente su actual tono extraordinariamente expansivo. En todo caso, el compromiso de reinvertir los vencimientos de la cartera por un período prolongado, junto con las indicaciones sobre la evolución futura de los tipos de interés, garantizan un considerable grado de estímulo monetario en la eurozona por un plazo temporal dilatado.

Más allá de este proceso de normalización de la política monetaria, persisten algunos retos para esta que se derivan, entre otros, del todavía bajo crecimiento salarial en el conjunto de la UEM y de la estimación de unos niveles del tipo de interés natural más reducidos que en el pasado. Estos retos llevan a pensar que algunos de los instrumentos no convencionales aplicados en los últimos años podrían llegar a convertirse en habituales en la implementación de la política monetaria de los bancos centrales. Al mismo tiempo, los argumentos que se encuentran detrás de estos fenómenos, como, por ejemplo, la reducida productividad o el envejecimiento de la población, exigirían afrontarse mediante la aplicación, por parte de los Gobiernos, de las reformas estructurales que mejoren el funcionamiento eficiente de los mercados de factores y productos y servicios. Además, sería importante ganar

[20] Véase, por ejemplo, SVENSSON (1999), VESTIN (2006) y SCHMIDT (2011).

margen de maniobra en la política presupuestaria que permita acompañar a la política monetaria para afrontar futuras crisis. Esto lleva a la necesidad de que las autoridades culminen los procesos de consolidación fiscal todavía en marcha en muchos países europeos y, a escala europea, de reforzar la UEM completando la unión bancaria y la unión de los mercados de capitales, y desarrollando una unión fiscal.

Referencias bibliográficas

[1] ARCE, O.; GIMENO, R. y MAYORDOMO, S. (2017). «Making Room for the Needy: the Credit-reallocation Effects of the ECB's corporate QE». *Documentos de Trabajo del Banco de España* nº 1.743.

[2] BANCO DE ESPAÑA (2015). *Informe Anual,* 2014.

[3] BANCO DE ESPAÑA (2016). *Informe Anual,* 2015

[4] BANCO DE ESPAÑA (2017a). *Informe Anual,* 2016.

[5] BANCO DE ESPAÑA (2017b). «El crecimiento de los salarios en el área del euro», recuadro 3 del Informe Trimestral de la Economía Española. *Boletín Económico,* 3/2017.

[6] BANCO DE ESPAÑA (2017c). «Las decisiones de política monetaria adoptadas en octubre por el Consejo de Gobierno del BCE», recuadro 2 del Informe Trimestral de la Economía Española, *Boletín Económico,* 4/2017.

[7] BANCO DE ESPAÑA (2018). *Informe Anual,* 2017.

[8] BERGANZA, J.C. y DEL RÍO, P. (2016). «Determinantes e implicaciones de las bajas tasas de inflación a nivel global». *Boletín Económico del Banco de España,* noviembre/2016.

[9] BIS (2014). «Growth and Inflation: Drivers and Prospects», cap. 3. *84th Annual Report,* pp. 41-64.

[10] BIS (2015). «Another Year of Monetary Policy Accommodation», cap. 4. *85th Annual Report,* pp. 64-82.

[11] BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G. y MAURO, P. (2010). «Rethinking Macroeconomic Policy», *Journal of Money, Credit and Banking*, 42, pp. 199-215.

[12] BURRIEL, P. y GALESI, A. (2016). «Uncovering the Heterogeneous Effects of ECB Unconventional Monetary Policies Across Euro Area Countries»*, Documentos de Trabajo del Banco de España,* nº 1.631.

[13] BURRIEL, P.; MARTÍ, F. y PÉREZ, J. (2017). «El impacto de la política monetaria no convencional sobre las finanzas públicas de la UEM», Artículos Analíticos, *Boletín Económico del Banco de España,* 3/2017.

[14] CABALLERO, R. J. y FARHI, E. (2017). «The Safety Trap», *NBER Working Paper*, nº 19.927.

[15] COMISIÓN EUROPEA (2017). *European Economic Forecast,* otoño.

[16] COCHRANE, J. (2016). «Michelson-Morley, Occam and Fischer: The Radical Implications of Stable Inflation at Near-Zero Interest Rates», *en NBER Macroeconomics Annual 2017*, vol. 32 (2018), M. EICHENBAUM y J. A. PARKER, Ed. pp. 113-226.

[17] FRIES, S.; MÉSONNIER, J.S.; MOUABBI, S. y RENNE, J.P. (2016). «National Natural Rates of Interest and the Single Monetary Policy in the Euro Area», *Banque de France Working Paper* 611.

[18] GALESI, A.; NUÑO, G. y THOMAS, G. (2017). «El tipo de interés natural: concepto, determinantes e implicaciones para la política monetaria». Artículos analíticos, *Boletín Económico del Banco de España,* 1/2017.

[19] GARCÍA-SCHMIDT, M. y WOODFORD, M. (2015). «Are Low Interest Rates Deflationary? A Paradox of Perfect-foresight Analysis», *NBER Working Paper*, nº 21.614.

[20] HOLSTON, K.; LAUBACH, T. y WILLIAMS, J. C. (2016). «Measuring the Natural Rate of Interest: International Trends and Determinants». *Finance and Economics Discussion Series* 2016-073. Washington, Board of Governors of the Federal Reserve System.

[21] KRUGMAN, P (2014). «Inflation Targets Reconsidered», *ECB Forum on Central Banking.* Mayo 2014.

[22] SUMMERS, L. H. (2014). «US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound», *Business Economics*, 49, pp. 65-73.

[23] SCHMIDT, S. (2011). «The Cost-channel, Indeterminacy, and Price-level versus Inflation Stabilization», *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 11(1).

[24] SCHMITT-GROHÉ, S. y URIBE, M. (2014). «Liquidity Traps: An Interest-Rate-Based Exit Strategy», *The Manchester School*, 82, S1, pp. 1-14.

[25] SCHMITT-GROHÉ, S. y URIBE, M. (2017). «Liquidity Traps and Jobless Recoveries», *American Economic Journal: Macroeconomics*, 9(1), pp. 165-204.

[26] SVENSSON, L.E.O. (1999). «Price-Level Targeting versus Inflation Targeting: A Free Lunch?» *Journal of Money, Credit and Banking*, 31(3), pp. 277-295.

[27] TURNER, A. (2015). «The Case for Monetary Finance – An Essentially Political Issue», presentado en la *16th Jacques Polak Annual Research Conference* del Fondo Monetario Internacional.

[28] VESTIN, D. (2006). «Price-level versus Inflation Targeting», *Journal of Monetary Economics*, 53(7), pp. 1.361-1.376.

[29] WOODFORD, M. (2003). *Interest and Prices.* Princeton University Press.

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Informe Mensual de Comercio Exterior

El Informe Mensual de Comercio Exterior, elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio, proporciona un análisis detallado de las exportaciones e importaciones de bienes desde o hacia España a partir de los datos del comercio declarado proporcionados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria. El informe presenta una radiografía del comercio exterior del mes y del acumulado del año atendiendo a diversas variables: sectores económicos, áreas geográficas/ países y comunidades autónomas y provincias en las que se llevan a cabo. Accesible en: http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/estadisticas-informes/Paginas/Informes-de-Comercio-Exterior.aspx

Pº de la Castellana, 162, 28046 Madrid
Telf. 91 603.79.97/93

Pablo Moreno*

COMPLETAR LA UNIÓN FINANCIERA: ACCIÓN COMÚN VERSUS RESPONSABILIDAD DE PAÍS

La crisis ha llevado a la zona del euro a dar un paso adicional en su integración con la creación de la Unión Bancaria (UB) que empezó a rodar a partir de 2014. Sin embargo, la integración financiera está aún incompleta. Entre otras políticas, falta terminar la UB con el pilar de garantía de depósitos, impulsar un esquema común de préstamos de última instancia para el sistema financiero, completar la función de estabilización de países o, incluso, repensar la arquitectura institucional de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El debate en torno a estas políticas se puede aproximar desde la dialéctica entre la acción común y la responsabilidad de país.

Palabras clave: *Unión Bancaria, Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), deuda pública, créditos dudosos, sovereign bond-backed securities (SBBS), eurobonos, Fondo Monetario Europeo (FME),* twin peaks.
Clasificación JEL: *G32, L14, L21.*

1. Introducción

El desarrollo de la Unión Económica y Monetaria (UEM) puede entenderse desde la dialéctica que enfrenta a la lógica de la acción común frente a la de la responsabilidad individual de los países, que ha impregnado el proceso europeo en general. La respuesta a la crisis del euro ha supuesto un nuevo impulso a la integración, que ha combinado elementos de acción común, como el inicio de la Unión Bancaria (UB), pero con un gran peso de elementos ligados a la responsabilidad de país como condición previa, tales como la intensificación de la supervisión de los países, la condicionalidad que se ha exigido para los rescates o el retraso en el desarrollo de esquemas como la función de préstamo de última instancia europea o el tercer pilar de la UB, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

El debate actual sobre cómo apuntalar la arquitectura institucional de la UEM —sobre la que existe consenso en que es incompleta— se sigue moviendo en estos parámetros, con los defensores de la responsabilidad individual dilatando el proceso y condicionándolo a la reducción de pasivos heredados de los países, antes de avanzar en la mutualización de recursos. El primer apartado desarrolla los principales elementos de la dialéctica entre la acción común y la responsabilidad de país y en los siguientes se abordan

* Técnico Comercial y Economista del Estado.
Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente a título personal.

tres reformas pendientes de la unión financiera y que afectan especialmente a la zona del euro (ZE): la unión bancaria (apartado 2), la función de estabilización de países en crisis (apartado 3) y la gobernanza y arquitectura institucional de la supervisión europea (apartado 4)[1].

2. Acción común versus responsabilidad individual de país

Sin perjuicio de los matices que afectan a cada política, en general, el debate entre acción común y responsabilidad de país separa, por un lado, la teoría de la integración económica y monetaria (que prescribe acciones comunes) y, por otro, la práctica de la negociación, en la que priman, como es natural, los intereses de país. De nuevo simplificando, los países «periféricos» tienden a apuntarse a las prescripciones de la teoría y los países «centro» apelan a que cualquier paso en la integración solo puede entenderse desde la responsabilidad de país, porque las políticas comunes no pueden ser herederas de los desequilibrios de los países en el pasado.

Teoría: la integración exige soluciones comunes

Desde el punto de vista teórico hay un amplio consenso en que la arquitectura de la ZE es aún incompleta, en el sentido de que no ha desarrollado los instrumentos suficientes para hacer frente a crisis de carácter asimétrico entre países. En este punto, conviene recordar de manera sinóptica la teoría de las áreas monetarias óptimas (AMO), que estudia las condiciones que deben darse entre las economías integradas para que los beneficios de compartir una moneda —un mercado más amplio, la eliminación del riesgo cambiario y de los costes de transacción ligados a las divisas, mayor credibilidad de la política monetaria—, superen a los costes —pérdida de la política monetaria y cambiaria, pero también del control de la moneda en la que se emite la deuda y la capacidad de préstamo de última instancia—.

El centro del análisis de las AMO son las condiciones que deben darse entre los países integrados para enfrentar *shocks* asimétricos[2] o de una intensidad muy dispar, como ocurre en la ZE. En estos casos, el tono adecuado de las políticas comunes difiere entre países y serán necesarios otros mecanismos de ajuste para compensar esa asimetría. Básicamente, se plantean dos vías complementarias: *i)* reforzar las políticas europeas que permitan contrarrestar las asimetrías, especialmente una política fiscal anticíclica común; y *ii)* tratar de reducir el coste de la crisis en términos de recesión y desempleo a través de una mayor flexibilidad dentro de la ZE: flexibilidad de precios y salarios, pero también la movilidad de capital y de trabajadores, en el país, y entre países (emigración).

La capacidad fiscal común tiene especial importancia en el ámbito de la unión financiera porque la integración en la zona monetaria también puede conllevar la pérdida de la capacidad fiscal del país. En efecto, como desarrolla De Grauwe (2011), además de la pérdida de la política monetaria y cambiaria, la integración en una zona monetaria (ZM) supone perder el control de la moneda en la que se emite la deuda pública y la capacidad de recurrir al banco central como prestamista de última instancia, dado que estas funciones pasan al banco central de la ZM. Esta restricción supone que, de manera análoga a lo que ocurre con los países emergentes que emiten deuda en moneda extranjera, el país de la ZM es vulnerable a equilibrios múltiples[3] y está sometido a *shocks* de desconfianza autocumplidos a través del ataque de los mercados

[1] Un cuarto elemento sería la Unión de los Mercados de Capitales (UMC), que no se aborda en este artículo.

[2] Si los *shocks* son simétricos entre países, la integración en una zona monetaria no supondría un coste relevante para los países porque las políticas monetaria (y de emisión de deuda), mantendrían el tono (expansivo o contractivo) que interesa a todos los países miembros.

[3] El país puede alcanzar un equilibrio con tipos bajos y deuda sostenible, pero también otro con tipos altos y deuda insostenible.

financieros sobre sus emisiones de deuda pública, incluyendo el riesgo de congelación de los flujos internacionales de capital y el aumento exponencial de la prima de riesgo.

Un escenario de este tipo es el que se vivió en la UEM en 2010-2012. Los países periféricos se vieron sometidos a la desconfianza de los mercados, lo que disparó las primas de riesgo. Un ejemplo muy utilizado es la comparación durante estos años entre Reino Unido (donde el Banco de Inglaterra aportó liquidez y compró deuda pública) y España (dependiente del BCE). Ambos países partían de niveles de riesgo y situaciones macroeconómicas similares en 2009 y, sin embargo, entre 2010 y 2012, la prima de riesgo de la deuda de Reino Unido se aproximó a la alemana y la deuda española perdió valor de manera acelerada, superando los 600 puntos básicos a mediados de 2012. La crisis solo se atemperó cuando el BCE garantizó la estabilidad del euro y de la deuda soberana de los Estados miembros con las operaciones OMT[4] y con el apoyo del Consejo Europeo a mantener a Grecia en el euro.

Práctica: responsabilidad individual de país

En la práctica, las reformas en la UE están marcadas por la lógica de la responsabilidad de los países, asentada en los artículos 123 y 125 del Tratado de Funcionamiento de la UE[5], y en el principio de subsidiariedad, que condiciona la intervención comunitaria a que los Estados miembros no puedan alcanzar por sí solos los objetivos deseados. A cambio, en las políticas que no son comunitarizadas, el país retiene un amplio margen de autonomía. Es, por ejemplo, el caso de las políticas sociales donde los países pueden optar entre distintos modelos, desde el más liberal de los países bálticos, pasando por el capitalismo renano alemán, o las socialdemocracias escandinavas o la francesa (sin perjuicio de respetar los márgenes fiscales del pacto de estabilidad).

A medida que las políticas se van comunitarizando, se suele establecer primero una serie de requisitos de homogeneización de los países que se integran y se va estrechando el margen de maniobra del país a través de directivas y reglamentos hasta llegar, en su caso, a la pérdida de la competencia nacional. Así ocurrió, por ejemplo, con la política comercial (armonización previa de aranceles) o la monetaria (a través de los criterios de convergencia). El objetivo de la armonización previa es evitar que la nueva política comunitaria «herede» los desequilibrios de los países que la integran.

Las reformas emprendidas como respuesta a la crisis del euro han seguido esta misma lógica, pero marcadas por unos plazos más breves ante las necesidades de dar respuestas rápidas a la crisis. Se han centrado en la regulación y la supervisión, tanto macroeconómica (pacto por el euro, *Six Pack, Two Pack)* como financiera, con la creación de los Mecanismos Únicos de Supervision (MUS en 2014) y de Resolución (MUR, desde 2015), dentro de la UB, que se puso en marcha en 2014, tan solo dos años desde la decisión de activarla. Sin embargo, en «los asuntos del dinero» entran en juego las reticencias a cualquier reforma que afecte a los propios recursos de los países (a sus contribuyentes), con tres tipos de argumentos principales: el principio de no rescate de los Tratados, el de la herencia de los pasivos de los países y el problema del riesgo moral, es decir, la posibilidad de que el país lleve a cabo políticas menos sostenibles ante la expectativa de rescate por parte de la Unión.

Estas consideraciones son las que marcan que las ayudas del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) estén sujetas a condicionalidad, que la UB no haya completado su pilar de garantía de depósitos, el SEGD, o la insuficiencia y la dilación hasta 2024 de la mutualización del fondo del MUR. Se ha optado por un modelo de compartimentos estancos, donde

[4] Las OMT (Outright Monetary Transactions u operaciones monetarias de compraventa) se aprobaron en septiembre de 2012 como materialización del famoso *whatever it takes* de Mario Draghi en julio de 2012 (Draghi, 2012).

[5] Estos artículos establecen, respectivamente, los principios de no rescate por parte del BCE y no asunción de los compromisos de los Gobiernos de los países miembros de la UE.

los recursos los pone primero el país y, solo en caso necesario, se acude a los recursos europeos (MEDE, MUR), pero de manera limitada, condicionada y temporal (los recursos los devuelve el país o la industria en el caso del MUR). El elemento más importante de la mutualización de riesgos ha sido la política de expansión cuantitativa del BCE a partir de 2015, incluidas compras de deuda pública que han ayudado a mantener las primas de riesgo en niveles reducidos.

La última terminología que se está utilizando desde el lado de la responsabilidad de país es la necesidad de reconciliar los objetivos de «reducción del riesgo» y la «mutualización del riesgo»[6]. En otras palabras, las soluciones colectivas se deben abordar solo cuando se haya alcanzado una suficiente reducción de los pasivos heredados de los países y se establezcan mecanismos para reducir el riesgo moral. En particular, en la UB el debate se está centrando en dos tipos de herencias: los préstamos dudosos (o NPL[7]) y las tenencias de deuda pública (en el caso de la unión fiscal, un pasivo heredado sería el desempleo). Como veremos, el riesgo está en que, frente a la mutualización, se están planteando otro tipo de soluciones que priman orientaciones de mercado que pueden ser contraproducentes.

El marco actual sigue siendo incompleto

Si bien es cierto que con el paso de los años las medidas adoptadas han permitido a Europa ir saliendo de la crisis, la estrategia (marcada por los tiempos políticos, más que por la eficiencia que nos predica la teoría) ha tenido un coste alto: una segunda recesión en Europa a partir de 2011 con la casi ruptura del euro en 2012, y un aumento de la desafección de la opinión pública con el proyecto europeo que ha contribuido al aumento de populismos y seguramente al *brexit*. Existe además un consenso generalizado en que el marco actual continúa siendo insuficiente porque no permite afrontar la asimetría de los *shocks* y el riesgo de contagio.

La ZE mantiene un elevado componente de riesgo país y la absorción de los *shocks* sigue siendo eminentemente nacional. Las estimaciones del BCE (ECB, 2017a) señalan cómo, desde 2012, en torno al 80 por 100 de los *shocks* son absorbidos por el propio país sin que se haya producido una relevante dispersión del riesgo en la ZE, ni por vía de transferencias fiscales —que en el caso de la ZE tienen un valor insignificante[8]—, ni por vía de los ajustes del mercado. Más aun, la contribución de los mercados de crédito (préstamos transfronterizos) se vuelve negativa a partir de la crisis financiera en 2008, y se agrava en 2012 y 2013. Por su parte, la contribución de los mercados de capitales (propiedad transfronteriza de activos) y de las variaciones de precios relativos (menor inflación relativa en el país que sufre el *shock*) es reducida desde 2010.

Por tanto, estamos lejos de la compensación de *shocks* asimétricos que predice la teoría de las AMO. Messori y Micossi (2018), señalan cómo en los últimos años la incertidumbre política nacional —*brexit* en 2016, elecciones en Alemania y Francia en 2017, elecciones en Italia en 2018— sigue marcando los desarrollos en la fragmentación financiera. Ellos sintetizan los riesgos en el aún latente riesgo de redenominación, es decir, que el país no pueda atender su deuda soberana y sea obligado a salir del euro. El mercado financiero continúa fragmentado, lo que limita la capacidad de crecimiento a medio y largo plazo del conjunto de la ZE.

En el ámbito de la unión financiera, la ZE mantiene además una inestabilidad inherente en el mercado de deuda soberana, que no es evidente en tiempos normales, pero que se puede reproducir en tiempos de crisis. En particular, no ha resuelto dos riesgos de contagio: entre el sistema bancario y el sector

[6] Es frecuente el uso de terminología en inglés: reconciliar la *risk reduction* con el *risk sharing* y reducir los *legacy assets* o pasivos heredados.

[7] *Non-performing loans* o créditos dudosos.

[8] En el artículo anterior de este monográfico se aborda en detalle el debate sobre el presupuesto de la UE.

CUADRO 1

PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA UNIÓN FINANCIERA: LO HECHO Y LO PENDIENTE

	Lo hecho	Lo pendiente	
		Lógica de la responsabilidad de país	Lógica de la acción común
Union Bancaria (UB)	Instituciones: MUS MUR, JERS Regulación: RRC, CRD IV, DRRB, MREL, TLAC	SEGD (reaseguro) + tratamientos de la deuda pública y préstamos dudosos (NPL)	SEGD (coaseguro) Función de préstamo de última instancia europea
Función de estabilización	MEDE, OMT, ELA	FME, SBBS, mecanismo de reestructuración de deuda soberana	Tesoro ZE, presupuesto anticíclico, eurobonos, préstamo de última instancia
Arquitectura institucional	MUS, MUR, MEDE, OMT, autoridades de vigilancia (EBA, EIOPA, ESMA, JERS)	Federalismo ejecutivo, SEGD (reaseguro), FME, UMC	Gobernanza y rendición de cuentas dependiente del Parlamento Europeo, UMC, *twin peaks*

NOTAS: MUS: Mecanismo Único de Supervisión. MUR: Mecanismo Único de Resolución. RRC, CRD IV: Reglamento y Directiva sobre requisitos de capital. DRRB: Directiva sobre Restauración y Resolución Bancarias. MREL: Minimum required eligible liabilities (Mínimo requerido de pasivos elegibles*)*. TLAC: Total loss-absorbing capacity (Requerimientos de capacidad total de absorción de pérdidas). SEGD: Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. NPL: Non-performing loans (préstamos dudosos). MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad. OMT: Outright Monetary Transactions (operaciones monetarias de compraventa). ELA: Emergency liquidity assistance (provisión urgente de liquidez). FME: Fondo Monetario Europeo. SBBS: Sovereign bond-backed securities (esquema de titulización de bonos soberanos). ZE: zona euro. EBA: Autoridad Bancaria Europea (EBA por sus siglas en inglés). EIOPA: Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación. ESMA: Autoridad Europea de Valores y Mercados. JERS: Junta Europea de Riesgo Sistémico (European Systemic Risk Board, ESRB). UMC: Unión del Mercado de Capitales.
FUENTE: Elaboración propia.

público (vínculo bancos-soberano) y entre países. Como plantea Véron (2017), en virtud del principio de subsidiariedad la solución debe ser europea porque, como ha revelado la crisis, la ruptura de estos riesgos no se puede alcanzar a nivel nacional en un contexto de mercados financieros altamente interrelacionados. Estos riesgos están asociados a dos carencias principales de la ZE: la ausencia de un esquema de aseguramiento común para la UB y la ausencia de un mecanismo de préstamo de última instancia, tanto para bancos, como para países.

Con distintos matices y énfasis en unos aspectos u otros, las distintas propuestas de reforma de la ZE de instituciones, países, académicos y *think tanks* reconocen estas carencias generales. Muy pocos cuestionan que hace falta completar la UB, la Unión del Mercado de Capitales (UMC) y la necesidad de apuntalar la capacidad de estabilización macroeconómica en la ZE. Lo que difiere son las soluciones. Desde la lógica de la acción común, la solución pasa por la mutualización de los riesgos y por recursos europeos (propuestas como eurobonos, presupuesto anticíclico, función de prestamista de última instancia europeo). Desde la lógica de la responsabilidad de país se plantean mecanismos alternativos de reaseguro o estructuras que faciliten al país mantener su capacidad de endeudamiento (SBBS, FME).

En los próximos apartados se abordan tres áreas pendientes de cierre en la unión financiera: *i)* completar la UB, *ii)* asegurar la función de estabilización de países y *iii)* reformas de la gobernanza y arquitectura institucional. El Cuadro 1 sintetiza las principales propuestas en estos tres ámbitos, distinguiendo entre lógica de la responsabilidad individual y de la acción común.

3. Completar la unión bancaria: eliminar el riesgo país

El propósito último de la UB es facilitar la integración de los mercados financieros en la ZE, disociar el riesgo bancario del riesgo país y reducir la contribución del sector público a los problemas bancarios. Ahora bien, como señala el BCE (ECB, 2017a), el proceso de integración financiera experimenta una significativa caída con la crisis que, si bien se recupera a partir de finales de 2012, asociado al anuncio de la UB, desde 2015 se ha estancado en niveles similares a los de 2004[9].

La arquitectura de la UB presenta aún dos carencias principales, las ausencias de: *i)* un SEGD y *ii)* un mecanismo de préstamo de última instancia europeo para afrontar problemas de liquidez o de resolución. Estos mecanismos permitirían remover el riesgo país para los depositantes e inversores, minimizarían el vínculo soberano-banca y ayudarían en el impulso de un proceso de integración bancaria paneuropea, también estancado.

El Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD)

La UB tiene una estructura asimétrica, con unas políticas de supervisión y resolución europeas (desarrolladas respectivamente por el MUS y el MUR), pero una asunción nacional de los posibles costes de estas políticas, al estar aún pendiente el desarrollo del tercer pilar de la UB, el SEGD[10]. La falta de este seguro común mantiene la fragmentación financiera en la medida en que los depositantes no tienen garantía de protección europea y están sujetos al riesgo país.

La Comisión presentó una primera propuesta para el SEGD en 2015 (EC, 2015) que se basaba en un sistema de coaseguro, consistente con la lógica de la acción común. Se planteaba un fondo común dotado de recursos de los bancos europeos que, tras un período en tres fases en los que compartiría riesgos con los fondos nacionales, llegaría a partir de 2024 a garantizar la cobertura de liquidez y de pérdidas de los bancos europeos. Sin embargo, ante las reticencias de los países acreedores al coaseguro, y a la luz de propuestas teóricas que han cuestionado su necesidad y plantean alternativas de reaseguro, la propia Comisión presentó una nueva versión menos ambiciosa, en octubre pasado (EC, 2017a). En ésta, la Comisión se decanta por el reaseguro, con un esquema en el que el fondo europeo proporciona liquidez temporal a los fondos nacionales que agoten sus recursos. En la nueva propuesta, el coaseguro se limita doblemente: en cuantía, porque solo cubriría la parte que no puedan cubrir los fondos nacionales, y temporalmente, porque se condiciona su implementación a la reducción de los pasivos heredados de la crisis y a la realización de un análisis de calidad de activos previo.

Por tanto, la Comisión, que debería ser el principal garante de la acción comunitaria, ha reducido también la ambición de sus propuestas. Se ha sumado a los que defienden la perspectiva de la responsabilidad de país, que están poniendo el énfasis en la necesidad de reducir la cartera de préstamos dudosos (NPL) y también la diversificación del riesgo soberano[11]. Sin embargo, no está claro ni el problema del riesgo moral, ni la condicionalidad a estos activos heredados y, por otro lado, la eficacia del SEGD exige que se llegue al coaseguro; de otra forma no se rompe el vínculo bancario-soberano.

Riesgo moral y condicionalidad a activos heredados

En última instancia, la principal función del SEGD es inyectar recursos a bancos con problemas de

[9] El BCE publica dos índices de integración financiera en Europa, uno basado en precios (compuesto por indicadores de precios de activos y de tipos de interés) y otro en cantidades (con indicadores sobre carteras transfronterizas de activos, bonos y créditos).

[10] Para casos de resolución, la UB sí cuenta con el Fondo Único de Resolución (FUR), que se aborda en el próximo subapartado sobre el préstamo de última instancia europeo.

[11] Son dos áreas en las que se han multiplicado las propuestas en los últimos años. MICOSSI (2017) presenta un buen resumen de las propuestas.

solvencia. En este sentido, no cabe argumentar riesgo moral[12] a futuro porque la supervisión ya está en manos de las autoridades europeas desde 2014 a través del MUS. Más bien el problema de riesgo moral va en la dirección inversa, el riesgo de un exceso de celo supervisor y de resolución europeo, porque el rescate lo hace el país. En otras palabras, Europa vigila, pero si las cosas van mal, resuelve y, además, no paga; lo hace el país, lo que plantea un problema de riesgo moral en el supervisor y el «resolutor», porque no asumen los costes de sus políticas.

La imposición de las nuevas condiciones sobre deuda pública y créditos dudosos se justifica más bien en la lógica de los pasivos heredados; que el SEGD no tenga que hacer frente a dificultades financieras por estos pasivos en el futuro. Sin embargo, los riesgos del sector bancario se han reducido sustancialmente en los últimos años con la recuperación económica. En el tercer trimestre de 2017, la ratio de morosidad del crédito se situaba en el 4,2 por 100 de media en la UE, con importantes diferencias entre países —entre los grandes: Italia (11,8), Francia (3,2), Alemania (2,1), España (4,8)—, que, si bien es alta en comparación con EE UU y Japón (en torno al 1,3 por 100), supone una importante reducción desde los niveles del 7,5 por 100 de media en 2012 (Parlamento Europeo, 2018).

Más aun, la nueva regulación europea[13] ha fortalecido sustantivamente la resiliencia de los bancos: junto a las mayores exigencias de capitalización, se han establecido nuevos mecanismos de asunción de pérdidas por parte de los acreedores (*bail-in*), lo que limita el coste de posibles resoluciones futuras. Por su parte, el BCE (2018) ha reforzado la política para los nuevos préstamos dudosos, incluyendo una recomendación de tenerlos provisionados transcurridos siete años, y está trabajando en estrategias para la reducción de los ya existentes[14]. También la Comisión (EC, 2018a), a instancias del Consejo, presentó el pasado marzo un paquete de medidas reglamentarias adicionales para acelerar la reducción de los préstamos dudosos, incluyendo niveles mínimos de cobertura, facilitar la ejecución extrajudicial acelerada, el impulso de los mercados secundarios[15] y un estándar para la creación de empresas de gestión de activos (bancos malos).

Tampoco está claro que los préstamos dudosos y la deuda pública sean los únicos pasivos heredados problemáticos. Se concentran principalmente en los sistemas financieros periféricos con mayor peso de banca comercial. Hay otro tipo de pasivos que afectan relativamente más a los países del centro, como por ejemplo los denominados activos de nivel 2 y nivel 3, que se concentran en países con mayor peso de la banca de inversión[16]. Cabe cuestionar también las dudas sobre los riesgos de un SEGD en términos de transferencias de recursos entre países. Un reciente estudio del *staff* del BCE (Carmassi *et al.,* 2018) plantea que un SEGD no supondría subsidiación sistemática entre países (situación en la que unos sistemas bancarios serían siempre paganos) y que las transferencias cruzadas podrían ser mayores en un sistema de reaseguro frente a un sistema de coaseguro.

[12] Riesgo de que los bancos o los países (vía regulación más laxa) asuman mayores riesgos ante la expectativa de rescate europeo a través del SEGD.

[13] Reglamento (RRC) y Directiva (CRD IV) sobre requisitos de capital, Directiva sobre restauración y resolución bancarias (DRRB), que, junto con la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos, constituyen lo que se conoce como el *single rulebook.* Esta regulación se refuerza en 2016 para incluir una ratio de apalancamiento total (3 por 100), una ratio para mitigar excesos de exposición a financiación mayorista a corto plazo (NSFR) y el TLAC que garantizan unos niveles mínimos de capital y deuda *bailinable* en caso de resolución de una entidad.

[14] Son medidas denominadas de Pilar 2 (supervisión) que estudian cada entidad por separado y no son vinculantes.

[15] FELL *et al.* (2018) ofrecen un interesante análisis sobre los problemas de asimetría informativa del mercado de créditos dudosos que se traduce en un mercado con características de oligopsonio (pocos compradores especializados que presionan los precios a la baja). Proponen un esquema más transparente a través de plataformas para su transacción.

[16] Los activos de nivel 2 (como *swaps* de tipos de interés) y 3 (como derivados, capital riesgo, carteras de préstamos no garantizados, paquetes de titulizaciones) son aquellos que no tienen un precio de mercado de referencia (en los de nivel 2 se puede aproximar utilizando otros activos como *proxy* y en los de nivel 3 no). Son activos sobre los que existe potencialmente una elevada discrecionalidad para fijar su precio justo (*fair value*). En países como Alemania, Bélgica, Finlandia o Francia representan alrededor del 25 por 100 del capital básico (CET1).

El orden de las reformas sí altera el producto

Se plantea además un problema de que el orden de los factores sí altera el producto, sobre todo en el caso del tratamiento de la deuda pública. En este ámbito destacan los trabajos del Comité de Basilea (BCBS 2018). Se plantean propuestas en tres direcciones principales: *i)* introducir una ponderación por riesgo a las tenencias de deuda pública, incluyendo eliminar la discreción de los países para fijar ponderaciones preferenciales (actualmente fijadas en cero para la deuda de economías avanzadas), lo que llevaría a un aumento de las dotaciones de capital por tenencias de deuda pública; *ii)* aplicar las reglas de grandes exposiciones a la deuda pública, por ejemplo, a través de limitaciones a las tenencias de deuda (a un porcentaje sobre el capital de alta calidad en torno al 25 por 100) o de incrementos marginales en la ponderación del riesgo en función del volumen de tenencias —aquí entrarían también propuestas europeas que limitan el volumen de exposición a soberanos por país—; *iii)* reforzar la supervisión (Pilar 2, test de estrés, recomendaciones) y la transparencia (Pilar 3) de las exposiciones a soberanos.

Sin embargo, el Comité de Basilea no ha conseguido llegar a un consenso sobre el tratamiento de la deuda soberana. El mercado de títulos de deuda pública es esencial para la estabilidad financiera al ocupar un lugar central como el activo seguro del sistema y, por tanto, es clave para gestionar aspectos como la liquidez, los riesgos, el colateral, y para la transmisión de la política monetaria. Las distintas medidas contempladas sobre su tratamiento introducen distintos problemas que minan esa función esencial.

Por ejemplo, la ponderación del riesgo tiende a tener un comportamiento procíclico de forma que su impacto sobre las primas de riesgo puede llevar a un exceso de penalización de la deuda en las fases recesivas, induciendo a una fragmentación del mercado por huida de capitales hacia la deuda de países considerados más seguros. Las reglas de grandes exposiciones introducen también problemas en términos del período transitorio necesario para deshacer las posiciones en deuda pública.

Con carácter general, cualquiera de estas medidas sobre la deuda pública exigiría establecer un activo europeo seguro alternativo, alguna fórmula de eurobono, o un esquema de protección como el SEGD. No parece razonable que la ZE liderara la penalización de la inversión en deuda pública nacional, *de facto* el único colchón para afrontar una crisis, sin establecer unos colchones europeos, como mínimo en paralelo. Se da además la paradoja de que la diversificación en la cartera de deuda entre distintos países de la eurozona se beneficiaría precisamente de la existencia previa de un SEGD, porque permitiría romper el círculo vicioso del riesgo país que penaliza a los países que se consideren más arriesgados.

Un esquema de préstamo de última instancia europeo

Cuando finalice el plazo transitorio en 2024, el fondo del MUR tendrá una capacidad de financiación aproximada del 1 por 100 de los depósitos garantizados, alrededor de 60.000 millones de euros[17]. Ahora bien, estos recursos pueden no ser suficientes para atender a grandes bancos, de forma que necesitaría tener acceso a recursos europeos para facilitar que el banco en resolución pueda recuperar el acceso a la financiación en condiciones de mercado. Se trataría de un esquema de recurso de última instancia análogo al de los fondos de resolución nacionales, que pueden recurrir a sus respectivos Tesoros[18]. Además, el caso

[17] El Fondo Único de Resolución se constituye durante un período de ocho años a partir de aportaciones del sector bancario en función de sus pasivos ajustados por riesgos. Durante el período transitorio hasta su constitución, los Tesoros nacionales facilitan créditos puente para respaldar financieramente su propio compartimento nacional del FUR.

[18] Es, por ejemplo, el caso del FROB en España con recursos del MEDE (canalizados a través del Tesoro español) o de las líneas especiales de liquidez de Reino Unido (Resolution Liquidity Framework, del Banco de Inglaterra) y de EE UU (Orderly Liquidation Fund, en el Tesoro de EE UU, al que puede acceder la FDIC).

del Banco Popular en España ha revelado el problema adicional de la falta de un mecanismo europeo de préstamo de última instancia a un banco que enfrenta problemas de liquidez que superan la que puede obtener por vía de operaciones de política monetaria. En el esquema actual, son los bancos centrales nacionales los que aportan liquidez a través de los denominados ELA[19], que pueden garantizarse con colateral o con garantías del Tesoro nacional y están reglados por el BCE (ECB, 2017b).

Por argumentos paralelos a los del SEGD, en los préstamos de última instancia son necesarios esquemas europeos para romper con el riesgo país. Goodhart y Schoenmaker (2014) ya advertían antes de la creación de la UB de los posibles conflictos de interés entre el BCE y el MUR —con el mando para decidir sobre cuándo hay problemas de solvencia o de liquidez— y las autoridades nacionales, que son las que aportan recursos para afrontar esos problemas. Argumentaban que al mover la supervisión al BCE era necesario mover también la función de prestamista de última instancia en paralelo (si el BCE decide, entonces debe también pagar).

En el préstamo de última instancia adquieren importancia dos variables centrales: la capacidad de actuar con rapidez (de horas más que de días), lo que exige conocimiento cercano del problema, y la potencia financiera del prestamista, de forma que se pueda enviar un mensaje al mercado de que habrá recursos suficientes para sostener a la entidad afectada. Debe salvarse además la neutralidad fiscal, en el sentido de que la industria debería reintegrar las cantidades adelantadas, sin perjuicio del suficiente tiempo de plazo para devolverlo.

El debate se centra principalmente en cuál debe ser la institución gestora con dos grandes candidatos: el BCE o una autoridad fiscal —un Tesoro europeo o, en su ausencia, el MEDE, eventualmente reconvertido en un FME—. Se podría establecer alguna combinación de ambos; el BCE podría emitir de manera autónoma con la garantía de colateral o con garantía del Tesoro europeo (total o de las pérdidas), con esquemas de decisión que incluirían la autorización de éste.

En el caso de inyección de recursos en situación de resolución, se están barajando ambas alternativas; la Comisión (EC, 2017b) ya ha planeado la opción de una garantía del FME y también se está considerando la opción de establecer un mecanismo en el BCE. En el caso de la inyección de recursos en situación de iliquidez (siendo la entidad aún solvente) el candidato natural sería el BCE (sustituyendo a los ELA de los bancos nacionales), dada su función supervisora y que, en estos casos, es necesario un conocimiento en detalle de la institución que recibe los recursos. Que sea el BCE evita además el problema de estigma que supondría un esquema de apoyo a través del MUR o el SEGD con garantía del FME, al ser entidades más vinculadas a la resolución. El BCE plantea, no obstante, un problema de riesgo moral en el sentido del interés por mantener la viabilidad de un banco que ha supervisado, o de mantener la estabilidad financiera. La respuesta en estos casos son murallas chinas y el involucramiento de un tercero en el consentimiento de la decisión (por ejemplo, un Tesoro europeo o el MUR).

4. Completar la función de estabilización

La función de estabilización requiere que el país enfrentado a una fase recesiva pueda disponer de recursos para resolver la crisis sin estar limitado ni por un círculo vicioso de una política fiscal procíclica, ni por unos costes de endeudamiento sobredimensionados —porque puedan estar determinados por la incertidumbre o la desconfianza de los mercados, más que por los fundamentales económicos del país—. En este sentido, se plantean dos alternativas de actuación: aportar el margen fiscal desde la propia UE con instrumentos comunes o impulsar políticas que permitan mejorar el margen fiscal de los propios países.

[19] ELA: emergency liquidity assistance.

En el primer caso, en un escenario ideal, siguiendo la lógica de la acción común, el primer óptimo pasa por avanzar en la integración fiscal, con un Tesoro europeo con capacidad para llevar a cabo políticas anticíclicas. El Tesoro tendría recursos propios y, en caso de necesidades extraordinarias, la capacidad de emisión de bonos europeos respaldados por sus propios ingresos. Otras propuestas menos ambiciosas suelen centrarse en mecanismos fiscales para contingencias específicas —protección de inversiones, seguro de desempleo, fondo para contingencias extraordinarias (*rainy day*)—, que pueden basarse en dos tipos de esquemas: los basados en contribuciones de país y transferencias (a individuos o a países), o los que se basan en endeudamiento en el mercado y préstamos al país.

Sin embargo, el debate actual está más centrado en cómo mejorar el margen fiscal de los propios países, que en los últimos años se ha instrumentado a través de los préstamos condicionados del MEDE. En particular, el debate gira en torno a dos desarrollos paralelos: *i)* Alemania ha liderado la propuesta de reconversión del MEDE en un FME[20] —que no afectaría a los recursos fiscales de los Estados miembros[21]—; y *ii)* frente al eurobono, se proponen los denominados SBBS[22], esquemas de titulización de deuda que permitan a los países endeudarse reduciendo el riesgo país asociado. La propia Comisión, en un ejercicio (equivocado) de posibilismo político, se ha posicionado a favor de estos instrumentos. El problema de estas propuestas está en su diseño, que más que un segundo óptimo, pueden resultar contraproducentes.

Un Fondo Monetario Europeo sigue siendo un segundo óptimo (y, según como se diseñe, podría ser un «tercero»)

La UEM ha instrumentado el apoyo a los países en crisis a través de los préstamos del MEDE y el complemento de las operaciones OMT, que dan la garantía de compra de deuda pública por parte del BCE a los países en crisis que han suscrito un programa con el MEDE, confiriendo *de facto* al BCE el papel de prestamista de última instancia de los países (sujeto, eso sí, a la condicionalidad de un programa; las OMT no se han llegado a activar). En paralelo, en línea con la lógica de la responsabilidad de país, se ha reforzado sustantivamente la política de supervisión fiscal y macroeconómica, entre las medidas más importantes, los conocidos como: el *Six-pack* —fortalece el pacto de estabilidad y crecimiento y crea un procedimiento de desequilibrios macroeconómicos—, el *fiscal compact* o pacto fiscal europeo —que establece el compromiso de equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo[23]— y el *Two-pack*, por el que la comisión emite opinión sobre los presupuestos nacionales de la ZE y realiza supervisión reforzada de los países con asistencia financiera.

La CE (2017c) apuesta ahora por reforzar el MEDE reconvirtiéndolo en un FME[24] bajo el marco jurídico de la UE (a diferencia del MEDE tiene una estructura intergubernamental). El debate está en cómo se diseña el FME, su gobernanza, sus funciones y sus instrumentos, con planteamientos que van desde mantenerlo como el brazo prestamista de última instancia a la UB y a países en crisis, dentro de un pilar fiscal liderado por un Tesoro europeo, a constituirlo como el sustituto de ese pilar fiscal. Utilizando como referencia el FMI, sus dos funciones principales serían las de prevención y resolución de crisis, para lo que debería

[20] Se plantea la posibilidad de reetiquetarlo quitando la palabra «monetario» de Fondo Monetario Europeo, por no confundir sus funciones con las de la política monetaria, responsabilidad del BCE.

[21] El coste del MEDE ya está limitado por las aportaciones de capital desembolsado y exigible. En un sistema como el del FMI no habría coste fiscal. Los recursos se sustentan en cuotas y préstamos de los países miembros —en su mayoría aportados por los bancos centrales, contabilizados como reservas y remuneradas al tipo del DEG–. El FMI (como el MEDE), puede además recurrir a financiarse en los mercados de capitales, aunque nunca lo ha hecho.

[22] SBBS: Sovereign bond-backed securities.

[23] Que dio lugar a la reforma del artículo 135 de la Constitución Española.

[24] El FME fue propuesto originalmente por GROS y MAYER (2010).

contar con dos instrumentos principales: la supervisión y la política de préstamo.

En relación a la política de supervisión, un FME plantea el problema de reparto de competencias con la Comisión. Si se crea un pilar fiscal de la ZE (sea el FME o un Tesoro europeo), debería asumir también las funciones supervisoras como parte de su mandato de estabilización macroeconómica. Lo relevante en este caso es la capacidad de la autoridad fiscal para corregir el sesgo procíclico sobre las políticas fiscales y para influir en los países de la ZE de una manera simétrica, tanto a los que tienen déficit (exterior o fiscal), como a los que tienen un exceso de superávit.

Esto exige prestar atención a la gobernanza, con un esquema que podría ser similar al del FMI: un funcionariado bajo una gerencia política con el poder de iniciativa —con la gerencia elegida por el Parlamento Europeo, ante el que rendiría cuentas— y un directorio, con el poder de decisión, donde el poder de voto de los países está determinado por su cuota (habría que determinar distintos tipos de mayorías, simple o cualificada, en función de la política). El funcionariado debería ser diversificado por países, género y formación, reflejando las distintas escuelas de pensamiento en economía, e incluyendo también otras disciplinas académicas. Esta estructura salvaría además, en el caso de los préstamos, el problema actual de la unanimidad del MEDE[25].

En relación a la política de préstamo a países, el MEDE ya tiene el instrumental necesario: préstamos de resolución de crisis y préstamos precautorios (éstos no usados)[26]. El debate gira en torno a la revisión o complemento de estas políticas por consideraciones de riesgo moral[27]. Por ejemplo, Wyplosz (2017) argumenta que éste sería mayor en el caso del FME (frente al FMI), por los mayores vínculos económicos entre los países, lo que incentivaría una mayor protección mutua (una mayor expectativa de rescate).

Desde Bruegel (Gianviti *et al.,* 2010) y, más recientemente, en la propuesta de académicos franco-alemanes (Bénassy-Quéré *et al.,* 2018) se ha abogado por establecer un mecanismo europeo de reestructuración de deuda soberana, de forma que, en situaciones de grave insolvencia, el rescate incorporaría nuevos fondos del FME, pero también la reestructuración de la deuda en paralelo (esta propuesta ya la intentó sin éxito el FMI en 2003). Se argumenta que se reduciría el riesgo moral porque los inversores asumirían el riesgo de pérdida y pedirían una prima a los países considerados más arriesgados lo que disciplinaría su endeudamiento.

Sin embargo, la experiencia de las crisis ha demostrado que los mercados no son disciplinadores, tienden a infraestimar el riesgo en las fases alcistas del ciclo y lo sobrevaloran en las fases recesivas, incluyendo estrategias de huida hacia activos seguros en situaciones de crisis de confianza (siguiendo estrategias del tipo «sálvese quien pueda»). Un mecanismo de reestructuración puede ser contraproducente al incentivar, en el caso de activarse, una mayor huida de capitales. Plantea además una importante debilidad técnica: la dificultad de determinar si el país se encuentra ante un problema de insolvencia o de iliquidez[28]. Portugal e Irlanda recuperaron el acceso al mercado tras el rescate sin necesidad de recurrir a la reestructuración; sin embargo, de haber existido un mecanismo de este tipo en 2010, muy probablemente

[25] Por ejemplo, los rescates a países europeos han sido sometidos a recursos ante el constitucional alemán y al voto del Parlamento finés (con una población que apenas supone el 1,6 por 100 del total de la ZE).

[26] El MEDE también puede realizar recapitalizaciones directas de bancos (si bien restringidas), lo que facilita impulsar su papel como prestamista de última instancia de la UB, como veíamos en el apartado anterior.

[27] El riesgo moral se refiere al incentivo a un comportamiento de política económica (riesgo moral de país) o de una práctica de inversión privada (riesgo moral de inversor) más laxo y menos sostenible ante la expectativa de que el país podrá ser rescatado

[28] Se utilizan las técnicas de los análisis de sostenibilidad de deuda cuyas conclusiones pueden variar mucho en función de los supuestos sobre el coste de la deuda, los plazos de amortización o la evolución prevista de la economía.

hubieran sido obligados a reestructurar y la recuperación hubiera sido más costosa.

Más aún, la literatura sobre la importancia del riesgo moral no es concluyente. La crisis parece más relacionada con el ciclo, la infravaloración del riesgo y los procesos especulativos, que con un incentivo a comportamientos insostenibles ante la expectativa de rescate. En el caso del riesgo moral país, la condicionalidad del rescate supone una pérdida de soberanía y de capital político que supone un claro desincentivo a un comportamiento desestabilizador. Lo relevante para el FME es que los préstamos se realicen en unos términos y con las garantías (condicionalidad) tales que reflejen los riesgos que asume. El propio FMI revisó en profundidad su política de condicionalidad en 2009 con un nuevo esquema más laxo basado en los principios de criticidad de las condiciones y de la apropiación del programa por parte del país como la mejor garantía para su éxito[29].

En definitiva, el FME sigue siendo un paso en la dirección de la responsabilidad individual de los países (préstamo barato para el rescate a cambio de condicionalidad) y no debería utilizarse como coartada para no avanzar en un presupuesto anticíclico europeo (más necesario). Podría además ser contraproducente si su impulso da paso a un mecanismo de reestructuración de deuda o a una mayor condicionalidad en los programas de rescate.

Sovereign bond-backed securities (SBBS): puede ser peor el remedio que la enfermedad

La Comisión (EC, 2018b) se ha sumado también a la propuesta de la titulización de bonos soberanos impulsada por la Junta Europea de Riesgo Sistémico o JERS (ESRB, 2018), activos conocidos como SBBS[30], y ha emplazado el debate sobre un bono europeo a más largo plazo. Si bien es cierto que políticamente es difícil sacar adelante los eurobonos, que ya fueron objeto de debate sin éxito durante la crisis de deuda soberana en Europa[31], de nuevo, no debería ser la Comisión la que abandere segundos mejores si atendemos a su función como garante de lo común en Europa. El primer óptimo para un activo seguro siguen siendo los eurobonos. Además, los SBBS pueden plantear importantes problemas y eventualmente agravar el esquema actual.

La idea de los SBBS es aplicar las técnicas de la titulización a la deuda soberana como medio para romper el vínculo bancario-soberano. Un emisor (por ejemplo, el MEDE) compra deuda pública de países del euro de acuerdo a una proporción fija y los transforma en dos tramos de bonos, uno sénior y otro junior —éstos con mayor riesgo de crédito al estar subordinados a los primeros—, que se emiten también en proporciones fijas (se plantea proporciones del 70 por 100 de bonos sénior y 30 por 100 júnior). A efectos de requerimientos de capital, los SBBS tendrían una ponderación de 0 por 100 y a la deuda nacional se le exigiría, bien una ponderación en función del riesgo, bien límites a la concentración (o ambos). Los bancos podrían sustituir la deuda nacional por los nuevos SBBS como activo seguro con lo que se reduciría el riesgo país y el sesgo de soberanos domésticos en las carteras bancarias.

En general, no se cuestiona que los SBBS pueden suponer una mejora en la eficiencia del mercado de deuda pública, en el sentido de que incluye un nuevo activo que permite diversificar riesgos. La pregunta relevante es si este tipo de solución de mercado permite garantizar la estabilidad en situación de crisis, cuando

[29] En 2009 el FMI eliminó la condicionalidad estructural que se sustituyó por unos parámetros de referencia y la evaluación del progreso del programa, bajo el cumplimiento de unas condiciones y objetivos cuantitativos referidos a variables macroeconómicas. Véase MORENO, 2013, capítulos 3 (incluye análisis sobre el riesgo moral) y 5 (la nueva política de préstamo del FMI).

[30] La propuesta de la JERS se nutre especialmente de la original de BRUNNERMEIER *et al.,* 2016, que identifica los activos como «ESBies», European Safe Bonds. El propio Brunnermeier indica en su página web de Princeton que aún pueden llamarse «eSBBieS». Para un mayor detalle sobre los ESBies y los problemas que plantean, véase GARCÍA ANDRÉS (2017).

[31] Tuvo especial eco la propuesta de los bonos rojos y azules (DELPLA y WEIZSÄCKER, 2010).

el país tiene que recurrir a la emisión de deuda para aplicar una política contracíclica sin estar sujeto a un *shock* de desconfianza y a flujos de capitales transfronterizos en la UE que disparen los tipos sobre su deuda. De Grauwe y Ji (2018) resumen los problemas por los que no hay garantías de que los SBBS no permitan mantener la estabilidad del mercado de deuda en un contexto de crisis:

— El propio diseño de la propuesta mantiene los mercados de bonos nacionales, con el añadido de una mayor volatilidad al ser mercados más estrechos.

— Nada hace pensar que los SBBS tendrán un efecto disciplinador sobre los países con peor comportamiento fiscal en períodos de expansión, como tampoco el mercado discriminaba entre bonos alemanes y griegos, antes de la crisis. Observan cómo durante la crisis se produce una inversión en las correlaciones en los tipos de los bonos soberanos: en los períodos de expansión 2000-2009 y 2012-2017 los mercados apenas discriminaban y los tipos de los bonos mantenían una correlación positiva muy alta entre todos los países grandes de la ZE[32]. Sin embargo, durante el período de crisis 2010-2012 se produjo un claro efecto contagio que llevó a un salto en el patrón de las correlaciones y el mercado separó a los países centro (Alemania, Austria, Finlandia, Francia y Países Bajos) del resto, incluyendo correlaciones negativas de este grupo con los países periféricos (Italia, España, Irlanda, Portugal y Grecia).

— En una próxima crisis, ni siquiera se puede prever que el tramo sénior de los SBBS resista una situación de pánico inversor en la que habría una alta probabilidad de huida hacia los países centro (con deuda soberana *super safe*, más segura que el propio SBBS), lo que cuestiona la propia liquidez de los SBBS.

[32] Incluyen en su análisis a Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal. La correlación de los tipos de los bonos soberanos tiene unos coeficientes del 0,9 o superiores, tanto entre 2000 y 2009 —salvo Grecia (0,68) e Irlanda (0,61)—, como de 2012 a 2017 —salvo Grecia (0,31) y Portugal (0,78)—.

5. Gobernanza y arquitectura institucional

La respuesta de la UEM a la crisis ha estado marcada por la urgencia de los plazos, la necesidad de alcanzar equilibrios políticos y las dificultades que supone una modificación de los Tratados. Esto es lo que ha determinado, por ejemplo, que el BCE haya asumido la supervisión, porque el articulado de la UEM tenía una ventana a esta función[33] (una institución supervisora independiente hubiera exigido la reforma de los Tratados), que el MEDE tenga naturaleza intergubernamental o que haya habido una cierta proliferación institucional: con varias instituciones europeas de supervisión y/o regulación —CE, BCE, JERS, EBA, ESMA, EIOPA[34]—, y un esquema dual de resolución y rescate con estructuras nacionales y europeas (MUR y MEDE)—. La Europa institucional avanza en una suerte de lógica del mínimo común múltiplo europeo, de forma que es más fácil crear nuevas instituciones o ampliar las existentes que reorganizar la estructura vigente.

Si bien el esquema institucional no está entre las prioridades políticas, cabe hacer algunas reflexiones generales sobre los objetivos a largo plazo para tratar de mejorar la eficiencia y las sinergias institucionales. Hay dos elementos que adquieren especial importancia: la alineación de la gobernanza con un esquema de rendición de cuentas también europeo y la arquitectura institucional.

Sobre gobernanza, el problema es de naturaleza más amplia y tiene que ver con el modelo general de la UE, que se caracteriza por el federalismo ejecutivo[35], que en el ámbito de la unión financiera se materializa en que es el Consejo Europeo y los países los

[33] El artículo 127(6) del Tratado de Funcionamiento de la UE permite al BCE realizar supervisión prudencial (no de conducta) de instituciones de crédito.

[34] Autoridad Bancaria Europea (EBA por sus siglas en inglés), Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA), Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) y Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS, European Systemic Risk Board).

[35] En el artículo primero de esta publicación se aborda en detalle la gobernanza de la UE.

que mantienen un mayor control sobre las instituciones europeas. Así, son los países los que deciden, por ejemplo, las gerencias del BCE y el MEDE y los que lideran la representación en las autoridades de supervisión europeas (EBA, ESMA, EIOPA) e internacionales (FSB, BCBS). La mejora de la gobernanza pasaría por potenciar el papel del Parlamento Europeo en los nombramientos y la rendición de cuentas de las instituciones, más allá de las comparecencias actuales, de naturaleza más formal que efectiva.

En la arquitectura institucional de supervisión de los mercados Europa ha mantenido el esquema sectorial que ya tenía antes de la crisis. Así, las principales reformas han consistido en elevar el rango a autoridad de los antiguos comités de banca, seguros y pensiones (EBA, EIOPA y ESMA) y la creación de dos nuevas autoridades, una de supervisión microprudencial, el MUS en el BCE, y otra macroprudencial, la JERS. Este tipo de modelo sectorial —centrado en el objeto de la institución supervisada— se ha quedado obsoleto en un contexto de un sistema financiero altamente interconectado, con conglomerados financieros[36] y el crecimiento de la banca en la sombra[37] y de nuevos actores y formas de negocio basadas en las tecnologías de la información y la comunicación (*fintech*). El objetivo debe ser el mismo tipo de supervisión y regulación para el mismo tipo de actividad, con independencia de qué tipo de institución la desarrolle.

De hecho, el modelo sectorial se encuentra en retroceso en la ZE (se mantiene en países como Chipre, España, Eslovenia, Grecia o Luxemburgo) y la mayoría de los países han adoptado en los últimos años uno de dos modelos: *i)* un modelo de dos agencias (es el caso de Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos o Reino Unido) con un supervisor de bancos y aseguradoras y otro de mercados. Entre estos modelos se encuentra el de *twin peaks* o de pilares gemelos, con un supervisor prudencial (normalmente bajo el banco central) y otro de conducta (la autoridad del mercado de valores), con independencia del tipo de entidad que la desarrolle; o *ii)* el modelo integrado (Alemania, Austria, Finlandia, o Irlanda), en el que hay un único supervisor, si bien con una organización interna que suele establecer murallas chinas entre los distintos tipos de tipos de supervisión (de conducta y microprudencial, con la macroprudencial, que suele separarse en otra institución).

El modelo de pilares gemelos marca un punto intermedio en Europa y tiene la ventaja de la especialización institucional de la supervisión prudencial, por un lado, que exige una cultura institucional basada en la confidencialidad y un conocimiento técnico centrado en contabilidad, finanzas y macroeconomía, y la de conducta, por otro, que exige una cultura institucional más transparente y una *expertise* en temas como el abuso de mercado, la información privilegiada o la protección del consumidor y el inversor financiero.

Los candidatos europeos serían la ESMA, para la supervisión de conducta, y el BCE, para la supervisión prudencial. Entre ambas instituciones se absorberían las funciones de la EBA y la EIOPA, lo que exigiría el cambio de los Tratados, incluyendo la ampliación de competencias supervisoras del BCE a las compañías de seguros. Plantea además el problema del distinto perímetro geográfico del BCE-MUS (Eurosistema) y las autoridades regulatorias (UE). Como señala Véron (2017), la reconversión de la ESMA en una verdadera autoridad de conducta exigiría un gran cambio en su mandato y financiación, pero resultaría clave para avanzar en la unión del mercado de capitales con un verdadero esquema paneuropeo, reduciendo las distorsiones y fragmentación que introduce la multiplicación de esquemas nacionales.

Respecto a la concentración de la supervisión prudencial en el BCE, cabría incluir también la supervisión macroprudencial de la JERS, e incluso, la integración

[36] En Europa, más del 30 por 100 de los bancos y de las compañías de seguros están integrados en conglomerados financieros (SAPIR *et al*., 2017).

[37] Entidades fuera del perímetro bancario, pero con una actividad financiera con el potencial para afectar a la estabilidad del sistema bancario, como *hedge funds*, fondos del mercado de capitales y vehículos de inversión estructurados.

del MUR en el MUS, en línea con la mayoría de los Estados miembros, en los que las funciones de resolución se integran en el supervisor prudencial nacional. Aquí se plantea un debate adicional entre mantener las funciones supervisoras integradas en el BCE frente a la posible separación del MUS del BCE (en línea con el modelo alemán), es decir, separar, por un lado, la supervisión microprudencial y, por otro, las funciones de política monetaria y de estabilidad financiera (política macroprudencial). En el sistema vigente, las decisiones supervisoras son acordadas independientemente por el MUS y el Consejo de Gobierno del BCE (que decide la política monetaria) las aprueba formalmente bajo el principio de no objeción.

En este ámbito hay distintas combinaciones de sinergias e inconsistencias cruzadas. Por ejemplo, uno de los debates que ha planteado la crisis se refiere al alcance con el que debe incorporarse el objetivo de la estabilidad financiera en el instrumental de política monetaria, que a grandes rasgos enfrenta a quienes defienden que se mantengan separadas —controlando la estabilidad con el instrumental que proporciona la regulación y supervisión financiera— y quienes defienden la inclusión de la estabilidad financiera entre los objetivos de la política monetaria, incluyendo el uso de los tipos de interés por razones de estabilidad[38]. También existen sinergias entre la vigilancia de la estabilidad micro y macrofinanciera, que están estrechamente interrelacionadas (un banco pequeño puede generar una crisis de estabilidad), y que adquieren especial importancia en un contexto de crisis, en que es necesaria una actuación rápida y concertada.

Los dos modelos son viables, cada uno con sus retos de gobernanza. El reto del modelo integrado pasa por establecer las necesarias murallas chinas, y el de la separación del MUS del BCE por el de la coordinación interinstitucional.

6. Reflexiones finales

Cabe esperar que las próximas reformas de la unión financiera continuarán guiadas por la lógica de la responsabilidad individual de país. Es probable que se establezca algún plan de medio plazo para un SEGD que acabe llegando al coaseguro (al menos parcialmente), condicionado, eso sí, a una mayor reducción del crédito dudoso y a algún requisito sobre las tenencias de deuda soberana. Otros avances posibles son el desarrollo de la agenda acelerada de la Comisión sobre la Unión del Mercado de Capitales, una capacidad financiera suplementaria para el MUR, o el establecimiento de algún mecanismo europeo de protección de inversiones, o incluso un fondo europeo para emergencias (*rainy day fund*). Más allá de estas reformas, como hemos visto, otros pasos pueden ser contraproducentes si no van en la dirección de una verdadera mutualización de recursos a nivel europeo. A modo de cierre, tres reflexiones genéricas sobre el proceso de avance en la unión financiera:

— El mercado no ha demostrado ser disciplinador. Hay que desconfiar de las reformas que recaigan en exceso en mecanismos de mercado para disciplinar el endeudamiento del sector público o de las instituciones financieras. Si algo se ha aprendido de la crisis es que los mercados financieros no son ni disciplinados, ni disciplinadores. Los mercados tienden a tener un comportamiento inversor y una actitud frente al riesgo procíclica y son susceptibles de comportamientos de euforia (burbujas) y de pánico, que han estado en el centro de la crisis.

— El riesgo de histéresis institucional. El proceso de reforma en Europa exige muchos equilibrios políticos y se hace especialmente complejo cuando requiere reformar los Tratados. Cualquier cambio tiende a perdurar en el tiempo y a retrasar la adopción de posibles reformas alternativas que mejoren las aprobadas.

[38] Por ejemplo, subir tipos de interés cuando se observa una acumulación excesiva de riesgos financieros (estrategia que se conoce como *lean against the wind*). Para un análisis más detallado sobre el debate sobre los objetivos de política monetaria y financiera en Europa véase MORENO y MORENO (2016), cap. 6.

Una vez ya se ha asentado el esquema básico de respuesta a la crisis (y mientras no llegue otra), es mejor «esperar a mañana» y avanzar, aunque sea en reformas menos ambiciosas y escalonadas, pero que vayan claramente en la dirección de lo común, en lugar de aplicar estrategias del tipo «más vale pájaro en mano» que puedan ser contraproducentes.

— Vaso medio lleno: la ZE ha llevado a cabo reformas muy sustantivas en respuesta a las crisis. Por ejemplo, en 2009 era impensable que habría un MEDE para rescatar países o que el BCE compraría deuda pública en el mercado secundario a través de su política de expansión cuantitativa. Aunque no del todo, estamos mejor preparados para afrontar la próxima crisis. Si bien es cierto que las reformas son mejores en tiempos buenos, desafortunadamente, en la práctica de la UE ha solido avanzar más en los malos.

Referencias bibliográficas

[1] BCBS (2018). *The Regulatory Treatment of Sovereign Exposures*. Basel Committee on Banking Supervision *Discussion paper* (9 March 2018).

[2] BANCO CENTRAL EUROPEO (2017a). *Financial integration in Europe*. European Central Bank. Mayo.

[3] BANCO CENTRAL EUROPEO (2017b). *Guidance to Banks on Non-Performing Loans.* European Central Bank. Marzo.

[4] BANCO CENTRAL EUROPEO (2018). *Guía sobre préstamos dudosos para entidades de crédito* (marzo de 2017 y adenda de marzo de 2018), Frankfurt.

[5] BENASSY-QUÉRÉ, A. *et al*. (2018). «Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform», *CEPR Policy Insight*, nº 91.

[6] BRUNNERMEIER, M.; LANGFIELD, S.; PAGANO, M.; REIS, R.; VAN NIEUWERBURGH, S. y VAYANOS, D. (2016). «ESBies: Safety in the Tranches». 20 September 2016 VOX CEPRs Policy Portal.

[7] CARMASSI, J.; DOBKOWITZ, S.; EVRARD, J.; PARISI, L.; SILVA, A. y WEDOW, M. (2018). «Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: Who is Afraid of Cross-Subsidisation?» *ECB Occasional Paper,* nº 208 (04/11/18).

[8] COMISIÓN EUROPEA (2015). *Commission Proposal for a European Deposit Insurance Scheme* (EDIS) (11/24/2015).

[9] COMISIÓN EUROPEA (2016). *Comprehensive Package of Reforms to Further Strengthen the Resilience of EU Banks*. European Commission.

[10] COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Communication on Completing the Banking Union.* European Commission (11/10/17).

[11] COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union.* European Commission (31/05/17).

[12] COMISIÓN EUROPEA (2017c). *Completing Europe's Economic and Monetary Union – Policy Package* (06/12/17).

[13] COMISIÓN EUROPEA (2018a). *Commission Measures to Address the Risks Related to NPL*. European Commission (14/03/18).

[14] COMISIÓN EUROPEA (2018b). *Enabling Regulatory Framework for the Development of Sovereign Bond-backed Securities* (23/01/2018).

[15] DE GRAUWE, P. (2011). «The Governance of a Fragile Eurozone», *CEPS Working Document.*

[16] DE GRAUWE, P. y JI, Y. (2018). «Financial Engineering will not Stabilise an Unstable Euro Area». 19 March 2018 VOX CEPR's Policy Portal. Recuperado el 14 de marzo de 2018 de: *https://voxeu.org/article/financial-engineering-will-not-stabilise-unstable-euro-area.*

[17] DELPLA, J. y VON WEIZSÄCKER, J. (2010). «The Blue Bond Proposal». *Bruegel Policy Brief* Issue 2010/03. May.

[18] DRAGHI M. (2012). *Verbatim of the Remarks Made by Mario Draghi at the Global Investment Conference* in London 26 July 2012, ECB. Frankfurt.

[19] FELL, J.; GRODZICKI, M.; KRUŠEC, D.; MARTIN, R. y O'BRIEN, E. (2017) «Overcoming Non-performing Loan Market Failures with Transaction Platforms». *Financial Stability Review,* noviembre 2017, ECB – Special features.

[20] GARCÍA ANDRÉS, G. (2017). «ESBies: ¿la solución para el euro*?» Blognewdeal.com*

[21] GIANVITI, F.; KRUEGER, A.; PISANI-FERRY, J.; SAPIR, A. y VON HAGEN, J. (2010). *A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal.* Bruegel Blueprint. GOODHART, Ch. y SCHOENMAKER, D. (23 Octubre 2014). The ECB as Lender of Last Resort? VOX CEPR's Policy Portal.

[22] GROS, D. y MAYER, T. (2010). «Towards a European Monetary Fund». *CEPS Policy Insights.*

[23] MESSORI, M. y MICOSSI, S. (2018). «Counterproductive Proposals on Euro Area Reforms by French and German Economists». *CEPS Policy Insights,* nº 2018/04, February 2018.

[24] MICOSSI, S. (2017). *A Blueprint for Completing the Banking Union*. *CEPS Policy Insights.*

[25] MORENO, P. (2013). «The Metamorphosis of the IMF (2009-2011)», *Estudios Económicos*, nº 78, Banco de España.

[26] MORENO, M. y MORENO P. (2016). *Socialdemocracia o liberalismo. La política económica en España*. Ed: Catarata, Madrid, 2016.

[27] PARLAMENTO EUROPEO (2018). *Non-performing Loans in the Banking Union: Stocktaking and Challenges.* European Parliament Briefing. Directorate General for Internal Policies.

[28] SAPIR, A.; SCHOENMAKER, D. y VÉRON, N. (2017). «Making the Best of Brexit in Finance: The EU27 Side», *Policy Brief* 2017/01, Bruegel.

[29] SCHOENMAKER, D. y VÉRON, N. (2017, November). «A 'Twin peaks' Vision for Europe», *Policy Contribution* Issue nº 30, Bruegel.

[30] VÉRON, N. (2017). *Charting the Next Steps for the EU Financial Supervisory Architecture.* Written Statement Prepared for the Public Hearing on the European System of Financial Supervision German Bundestag, Finance Committee–Berlin, 31 May 2017.

[31] WYPLOSZ, Ch. (May, 2017). «A European Monetary Fund?». Scrutiny Paper Provided in the Context of Economic Dialogues with the President of the Eurogroup in the Economic and Monetary Affairs Committee – European Parliament.

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Encuesta de Coyuntura a la Exportación

La S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo elabora la Encuesta de Coyuntura de la Exportación. Operación estadística incluida en el Plan Estadístico Nacional (operación número 7229 del Plan correspondiente al cuatrienio 2017-2020). Esta encuesta se dirige a aquellas empresas que realizan actividades de exportación de mercancías. Su periodicidad es trimestral y se investiga a un total de 1.900 empresas. Se puede consultar en http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/estadisticas-informes/Paginas/Encuesta-de-Coyuntura-de-la-Exportacion.aspx

Pº de la Castellana, 162, 28046 Madrid
Telf. 91 603.79.97/93

Enrique Feás*

LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROYECTO EUROPEO

La dimensión social del proyecto europeo —un proyecto en permanente movimiento— ha estado presente desde el Tratado de Roma, pero ha ido siempre a remolque de la construcción económica. La Gran Recesión puso de manifiesto que una Europa construida sobre unas débiles bases sociales no solo se traduce en crisis económicas más profundas, sino que genera desafección en la ciudadanía europea. Hoy Europa sigue teniendo grandes divergencias en indicadores y políticas sociales, pero los grandes desafíos globales de las próximas décadas hacen imprescindible recuperar la idea de una verdadera política social europea que supere los límites del Estado nación y promueva una convergencia real efectiva.

***Palabras clave*:** *Unión Europea, política social, globalización.*
***Clasificación JEL*:** *F16, F4, F55, F6, H5.*

1. Introducción

Quien diga que el proyecto europeo surgió por un motivo puramente económico sabe poco de historia: nació para evitar otra guerra. La decisión de crear una comunidad económica no fue más que la constatación de que la cooperación económica en el ámbito del carbón y del acero no solo contribuía a la paz, sino también al desarrollo económico.

Desde entonces, Europa es un proyecto en permanente evolución, y por eso resulta injusto decir que se creó sin una dimensión social: simplemente, y como todo lo demás, esta se fue construyendo por el camino, sobre algunas bases ya incluidas en el Tratado de Roma como las mejoras en las condiciones de trabajo y el nivel de vida de los ciudadanos y la consagración jurídica del principio de igualdad de retribución entre mujeres y hombres.

Desde entonces, la conciencia de que la profundización del mercado único y el concepto de ciudadanía europea debían ir acompañados de una dimensión social ha sido una constante, pero es cierto que dicha dimensión ha evolucionado muy lentamente, y generalmente a remolque de otras medidas integradoras. En cualquier caso, el propio Schuman reconoció en su discurso de 1950 que «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». Porque la Europa social no es un proyecto determinado, un conjunto de políticas específicas claramente delimitadas: es el conjunto de derechos que los Estados miembros quieran asociar al concepto de ciudadanía europea.

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Coeditor del Blog NewDeal (*http://blognewdeal.com*).

A lo largo de este artículo analizaremos las grandes divergencias que persisten aún en el seno de la Unión Europea, tanto en lo que respecta a indicadores sociales como a políticas de protección social. Posteriormente delimitaremos algunos de los grandes retos a los que la Unión y los Estados miembros deberán enfrentarse en el ámbito social en las próximas décadas y en qué medida la acción supranacional es condición necesaria para el mantenimiento de un Estado del bienestar en Europa. Concluiremos con un breve resumen de las importantes iniciativas recientes en el seno de la Unión Europea para potenciar su dimensión social.

2. Las divergencias europeas en indicadores sociales

La Gran Recesión sirvió para poner en evidencia que la construcción económica europea tenía débiles cimientos sociales, y que la convergencia real de los noventa había caído en el olvido. Como recuerdan Andrés y Doménech (2018), diez años de crisis han permitido registrar desde incrementos de renta per cápita del 28 por 100 en Lituania o el 8 por 100 en Alemania hasta caídas del 23 por 100 en Grecia. España no recuperó sus niveles de PIB previos a la crisis hasta 2018, dejando tras de sí una década perdida. Las diferencias en los niveles de desempleo (del 3,8 de Alemania al 21 por 100 de Grecia) son otro recordatorio permanente de que los mecanismos de cohesión social distan mucho de ser óptimos.

Aunque la recuperación económica a nivel europeo es ya un hecho innegable, la crisis ha dejado secuelas y divergencias aún más profundas. Aunque afectó de forma distinta a los distintos países y regiones, con carácter general han sido las generaciones más jóvenes las que han sufrido más la crisis: a finales de 2016, la tasa de desempleo juvenil en la UE se situaba en el 18 por 100 y, en la zona del euro, en el 20 por 100; en Grecia, España e Italia rondaba el 40 por 100. Como reconoce la propia Comisión, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial existe un riesgo real de que la actual generación de jóvenes adultos acabe teniendo unas condiciones de vida peores que las de sus padres (Comisión Europea, 2017b).

Llama la atención el hecho de que, incluso en el seno de la Unión Europea, el riesgo de pobreza sigue siendo importante: se estima que casi una cuarta parte de la población de la UE28 está en riesgo de pobreza o exclusión social. Es preciso recordar, no obstante, que el indicador de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) es un término relativo, no absoluto: varía por países, puesto que se define como el porcentaje de población que vive en hogares con una renta disponible —después de impuestos y transferencias— inferior a la mediana a nivel nacional[1]. En cualquier caso, este indicador, que está muy bien correlacionado con la desigualdad (Andrés y Doménech, 2018), varía mucho entre países: en el extremo de mayor riesgo de pobreza relativa se encuentran Rumanía, los países bálticos y los del sur de Europa —tristemente encabezados por España—, y en el de menor los países nórdicos, Chequia y Eslovaquia. Curiosamente, otros indicadores alternativos de medición de la pobreza, como el de exposición a carencias materiales severas, está mucho peor correlacionado con la desigualdad. En España, por ejemplo, no es superior al de otros países con mucha menor desigualdad.

Es especialmente preocupante el índice de pobreza infantil, que no solo sigue siendo elevada (un 26 por 100 en la UE28 en 2016), sino que está creciendo en varios Estados miembros, por lo que ello implica de perpetuar un mayor riesgo de desempleo y de pobreza en los adultos.

[1] El indicador AROPE, en sus siglas en inglés (*At Risk Of Poverty and Social Exclusion*), además de la pobreza de ingresos mencionada, considera la concurrencia de situaciones de baja intensidad laboral (trabajar menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo anual) y la carencia de al menos cuatro conceptos de una serie de nueve, como no poder permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año o afrontar gastos imprevistos de 650 euros, entre otros.

3. Las divergencias europeas en políticas de protección social

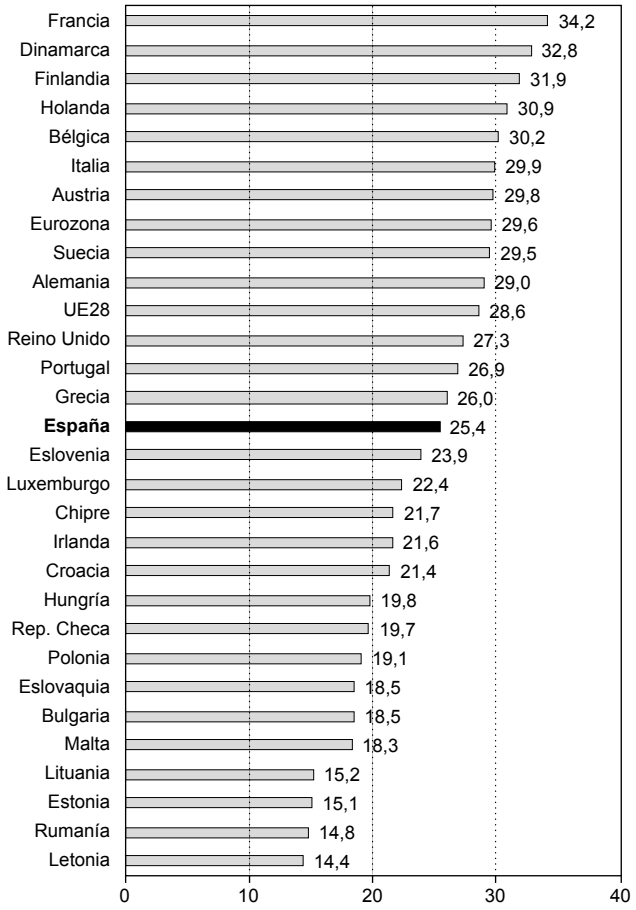
Las divergencias se extienden no solo a los indicadores, sino también a los sistemas de protección social. En gran medida, los sistemas de protección de los países son herederos de su historia: se crearon en la segunda mitad del Siglo XIX para combatir el descontento social derivado de los cambios de la revolución industrial y se generalizaron al término de la Segunda Guerra Mundial —si bien en algunos casos su pleno desarrollo solo se produjo a finales del Siglo XX—, de modo que la forma en que los países se vieron afectados por la revolución industrial y la guerra determinó necesidades distintas que, en función de las distintas disponibilidades financieras y fuentes de financiación y el distinto poder relativo de los agentes sociales, dieron lugar a diversos tipos y grados de cobertura de riesgos para la población.

La Unión Europea gasta de media un 28 por 100 del PIB en protección social, pero con una fuerte dispersión: desde el 34 por 100 de Francia o los cercanos al 30 por 100 de Finlandia, Dinamarca, Bélgica y Holanda, hasta el 15 por 100 de Rumanía y los países bálticos. España, por su parte, es el que menos gasta de los países más ricos, con apenas un 25 por 100 (Gráfico 1).

En el ámbito de pensiones, por ejemplo, existen considerables diferencias entre el porcentaje que supone la pensión pública contributiva media respecto al salario medio (tasa de beneficio), con valores que oscilan entre el 60 por 100 de España y los bajos valores de Suecia o Reino Unido; o en el porcentaje que supone la pensión sobre el último salario en términos brutos o netos (tasa de reemplazo) que es en España en términos netos del 82 por 100, también una de las más altas, aunque menor que las de Italia, Holanda o Portugal y muy lejos del 51 por 100 de Alemania o el 42 por 100 de Irlanda. Asimismo, los sistemas son muy dispares: algunos países como Suecia, Italia, Polonia o Letonia han implementado ya sistemas de reparto basados en cuentas nocionales[2], mientras que otros han optado por un sistema complementario de cuentas de capitalización (Reino Unido), o un sistema de contribución definida o de prestación definida.

GRÁFICO 1

GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE28 (En porcentaje del PIB)



FUENTE: EUROSTAT.

[2] Una cuenta nocional es una cuenta teórica o ficticia que se crea para cada persona asegurada y en la que se anotan todas las contribuciones hechas durante la vida laboral, y cuyo valor se indexa con respecto a un determinado indicador. Es distinto de una cuenta individual real donde la propia persona o un gestor financiero invierte esas cantidades de forma efectiva y obtiene rendimientos derivados de la habilidad inversora.

4. Los retos de la Europa del futuro y los límites del Estado nación

La convergencia real no es tan solo un objetivo deseable, sino necesario para la propia sostenibilidad del proceso integrador europeo, en el que los procesos de ajuste ante *shocks* asimétricos dan lugar a fuerzas centrífugas que hacen insostenible un área monetaria común (De Grauwe y Schnabl, 2005). El problema es que las divergencias perviven en la Unión Europea en un mundo en cambio permanente y con poderosos desafíos que analizaremos a continuación.

El envejecimiento de la población

En 1890, cuando Bismarck tenía 74 años, implantó un sistema de pensiones en Alemania y estableció una edad de jubilación de 70 años, que años más tarde se reduciría a 65[3]. Pero entonces la esperanza media de vida de un europeo era de poco más de 40 años. En 2015 era de más de 80, pero esos 40 años más tan solo se han traducido en un par de años de retraso en la edad de jubilación. Y la tendencia lleva camino de aumentar: los bebés europeos que nazcan hoy seguramente seguirán vivos dentro de 100 años.

La combinación de una esperanza de vida creciente y unas tasas de fertilidad decrecientes han hecho de la Unión Europea una sociedad vieja: las personas de más de 65 años superan ya al número de niños menores de 14 años, y si hoy uno de cada cinco europeos tiene más de 65 años, en 2050 será uno de cada tres. En 2030 Europa será la región más vieja del mundo, con una edad media de 45 años frente a los 21 de África, y los 35 años de Asia, Oceanía y Latinoamérica. Y con el envejecimiento llegan las enfermedades: en la UE27 casi 50.000.000 de personas padecen alguna enfermedad crónica, de las cuales 500.000 en edad de trabajar mueren prematuramente. Una sociedad con más personas mayores requerirá una adaptación en varios ámbitos como en las políticas públicas o los nuevos empleos y habilidades requeridos. Sin duda habrá oportunidades para el sector de la economía social o el de cuidados, pero también nuevas necesidades: hoy casi un tercio de las personas de más de 65 años viven solas y hasta dos tercios de las de más de 75 años dependen de cuidados informales, dispensados sobre todo por la familia próxima. Más aún, una de cada seis personas mayores vive en la pobreza, estando las mujeres más expuestas a pensiones bajas como resultado de unas carreras profesionales incompletas (Comisión Europea, 2017b).

Estas tendencias tendrán un severo impacto sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social. La Comisión Europea (2017b) estima que de aquí a 2030 el gasto en pensiones aumentará en 12,4 puntos de PIB, los gastos en sanidad en 7,7 puntos y los gastos en cuidados de larga duración en 2,4 puntos, y que, en 2060, por cada persona de edad avanzada, solo habrá dos personas en edad de trabajar —la mitad que en 2008—. Los retrasos en la edad de jubilación y las reformas en los sistemas de pensiones podrán mitigar este impacto, pero no hay que descartar que los gastos sanitarios aumenten de forma importante.

Para financiar las pensiones de una sociedad cada vez más envejecida se requieren más trabajadores y más jóvenes. El segundo problema se puede corregir con una política de inmigración inteligente. El primero dependerá del futuro del mercado del trabajo, que cuenta a su vez con sus propios desafíos.

La inmigración europea

La inmigración es un arma de doble filo: con carácter general es una fuente de riqueza y de prosperidad para los países receptores, pero en contextos de crisis

[3] Contrariamente a la creencia de que Bismarck estableció la edad de jubilación a los 65, lo cierto es que se estableció inicialmente en 70 años —en concreto en el artículo 9 de la Ley de Seguro de Invalidez y Vejez de 22 de junio de 1889— (Deutsches Reichsgesetzblatt Band, 1889). La reducción no se produciría hasta 1916, y desde entonces sería la edad de referencia en la mayoría de los sistemas establecidos desde entonces. Ver también *https://www.ssa.gov/history/age65.html*

económica puede ser una fuente de tensión social, exacerbada por políticas populistas. Aunque en realidad no hay datos que confirmen que el impacto cuantitativo de los inmigrantes sobre el sistema de prestaciones sociales o sanitarias sea realmente importante, en situaciones de recortes presupuestarios o creciente desempleo los inmigrantes se convierten en un argumento fácil para el político perezoso. El *brexit* es un buen ejemplo de cómo la manipulación de la inmigración europea, que en general ha sido beneficiosa para el sistema fiscal de Reino Unido —como demuestran, por ejemplo, Dustmann y Frattini (2014)—, puede llevar a decisiones perjudiciales para la economía británica y los propios trabajadores. Al mismo tiempo, cuando la Unión Europea funciona como un espacio con libre circulación de trabajadores, la coordinación de la política de inmigración no es que sea solo conveniente: es imprescindible. Es preciso trabajar en la reducción de los incentivos a la inmigración irregular, la coordinación de un sistema de inmigración legal ordenado y rápido, la gestión conjunta y coordinada de las fronteras y una política común de asilo capaz de asignar solicitudes entre Estados miembros de una forma rápida, eficaz y obligatoria. La experiencia hasta el momento, por ejemplo, en el Sistema Europeo Común de Asilo, resulta bastante decepcionante (CES, 2017a) y una mala forma de afrontar los retos futuros. Porque, se quiera o no, la Unión Europea necesitará inmigrantes, y si no es capaz de atraerlos de forma ordenada, digna y eficiente, ajena a la pulsión política populista —y conforme a la tradición de derechos humanos que la ha hecho merecedora del Premio Nobel de la Paz—, difícilmente sobrevivirá.

La inmigración puede traer trabajadores jóvenes, pero son las economías quienes tienen que ofrecer empleos dignos para todos sus ciudadanos. Tres grandes retos se avecinan en las próximas décadas que requerirán de políticas sociales activas y eficientes, tanto a nivel nacional como europeo: el impacto de la globalización, la tecnología y la automatización y la resolución de la brecha de género.

El impacto de la globalización

La inmigración, en el fondo, no es más que una de las caras del proceso de globalización. El desarrollo de las tecnologías y las comunicaciones ha dado lugar a un nuevo impulso globalizador, especialmente reforzado desde los años noventa (Baldwin, 2017), y con importantes efectos redistributivos a nivel mundial (Lakner y Milanovic, 2013). La especialización ha dado paso a la producción descentralizada en cadenas de valor —donde cada componente de un producto se genera allí donde resulta más eficiente hacerlo—, el comercio intraindustrial predomina sobre el interindustrial y el de servicios va ganando peso de forma progresiva. En este marco, competir es cada vez más difícil. Las economías abiertas han de buscar su hueco en la cadena de valor e intentar especializarse en aquella fase que genere un mayor valor añadido, y por tanto dé pie a pagar mejores salarios. En un mundo globalizado, las fases de mayor valor añadido ya no son, como antes, las de producción y ensamblaje de componentes, sino que se suelen agrupar en los servicios anteriores (I+D, diseño del producto y logística de compra) y posteriores (logística de venta, *marketing* y servicio posventa) a la propia fabricación, que pasa a ser el elemento más tangible pero menos relevante del proceso productivo, en lo que se conoce como «curva de la sonrisa». Hoy en día, una orden de iPhone de Apple concebido y diseñado en Estados Unidos supone una orden a Foxconn en China para importar más de 17 componentes fabricados en Japón, Taiwán, Corea del Sur, Alemania y del propio Estados Unidos (que solo fabrica el chip de memoria, el códec de audio y el módulo Bluetooth-Wireless), su ensamblaje por Foxconn y el envío mediante un complejo sistema logístico, además de la activación de los servicios de *software* y posventa (Xing, 2017). En este contexto, las plantas productivas están cada vez menos en condiciones de garantizar buenas condiciones de trabajo, al ser cada vez menor su valor añadido respecto a las fases de servicios, muy intensivas en conocimiento.

La nueva globalización afectará a trabajadores de todo tipo, no solo los menos cualificados, ya que la telepresencia permitirá la prestación de servicios a distancia (la telemedicina, por ejemplo), y la robotización permitirá la comercialización de servicios antes protegidos (nada impide que el tradicional corte de pelo —paradigma del servicio no comercializable en la literatura económica— pueda en el futuro ser realizado por un robot manejado a distancia). Lo malo es que, al poder afectar a todos los trabajadores en todos los sectores, la posibilidad antes existente de que los ganadores de la globalización compensen a los perdedores ya no resulta tan evidente.

El proteccionismo, sin embargo, no es una buena opción. Porque una cosa es ralentizar el proceso de liberalización exterior de un sector, y otra dar marcha atrás en el proceso liberalizador. Lo primero puede ser a veces buena idea, pero lo segundo nunca lo es, porque la liberalización genera cambios en la estructura productiva —por ejemplo, integración de componentes importados en productos destinados a la exportación— que ya no se pueden deshacer sin un elevado coste de ajuste. La globalización, para bien o para mal, no es simétrica. Es, como ocurre con la tecnología, una oportunidad y un riesgo. Las políticas económicas están para encauzar esa globalización y conseguir aprovechar la oportunidad y minimizar los riesgos, o compensar a los perdedores. La inacción de los Gobiernos tiene su coste en términos de tensiones políticas y demandas de vuelta a un proteccionismo que ya no solucionará nada.

El impacto de la tecnología y de la automatización

Cualquier revolución tecnológica tiene efectos sobre el empleo y la forma de trabajar. Así sucedió durante la revolución industrial, y la revolución tecnológica no será distinta. Desde el influyente estudio de Acemoglu y Restrepo (2017) se habla mucho de la sustitución de trabajadores por robots, y se dan cifras muy variadas, pero la realidad, como siempre, es bastante más compleja. La automatización sin duda va a provocar una fuerte alteración del mercado de trabajo, destruyendo empleos y haciendo redundantes numerosas habilidades, pero al mismo tiempo creará otros empleos nuevos y nuevas necesidades. De hecho, se observa que los países donde la automatización está más desarrollada no presentan niveles de desempleo mayores (Gregory *et al.*, 2016), lo que parece confirmar la complejidad de los efectos de dicha automatización sobre la productividad y los salarios de trabajadores —cualificados y no cualificados—. Por otra parte, a menudo se confunde la posibilidad tecnológica de sustituir mano de obra con la posibilidad económica de hacerlo: no es lo mismo que existan robots capaces de realizar una tarea a que se produzcan a escala suficiente y a un precio competitivo como para que compense adquirirlos y reemplazar a los correspondientes trabajadores. Dicho esto, tampoco conviene minimizar el impacto de la tecnología: la automatización probablemente no destruya, sino que cree empleo a nivel agregado, pero eso no quiere decir que no vaya a haber un gran número de trabajadores que queden desfasados y que sean incapaces de readaptarse a la nueva realidad laboral, sobre todo sin ayuda. Aparecerán nuevas categorías de trabajos, desplazando parcial o totalmente a otros, y cambiarán las habilidades requeridas, tanto en las ocupaciones antiguas como en las nuevas; cambiará la forma y el lugar donde trabajan las personas; afectará a los trabajadores mujeres y hombres de manera diferente, y puede alterar la brecha de género. La ciencia económica no solo debe explicar la situación antes y después de la automatización, sino ayudar a gestionar las políticas que favorezcan la transición, de forma que se minimicen los efectos negativos humanos y sociales; en paralelo, las políticas económicas y sociales deben estar a la altura.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que la tecnología no solo destruye trabajos viejos y crea trabajos nuevos, sino que también cambia las ocupaciones y negocios existentes. Esto es especialmente cierto desde el

momento en que la tecnología ya no solo sustituye el esfuerzo o habilidades físicas humanas, como en anteriores revoluciones, sino también —con el desarrollo de la inteligencia artificial— sus procesos mentales analíticos o deductivos. La Comisión calcula que, de aquí a 2025, el trabajador europeo medio pasará de tener el mismo empleo a lo largo de toda su vida a tener hasta diez a lo largo de su carrera profesional. Asimismo, el trabajo se centrará cada vez más en la producción y los resultados y menos en la presencia física en un lugar específico; los trabajadores tendrán cada vez más posibilidades de trabajar como independientes y de combinar varios empleos al mismo tiempo. Pensemos también en los cambios que ha supuesto el desarrollo de plataformas tecnológicas en los sectores del comercio minorista (Amazon), servicios de transporte (Uber) u hotelero (Airbnb), con componentes de economía colaborativa pero también desafíos legales. Claramente, la tecnología supone una ventaja formidable para el consumidor, pero genera riesgos en el ámbito de la competencia y de las condiciones laborales. La precarización laboral derivada de la aparición de alguna de estas plataformas no debe ser motivo de rechazo a las mismas ni a la tecnología, sino simplemente una llamada a la necesidad de unos Gobiernos eficientes y coordinados en el seno de la Unión Europea a la hora de regular las nuevas actividades desde el punto de vista de la competencia, la fiscalidad o las relaciones laborales. Nuevas políticas para viejos problemas derivados de nuevas situaciones.

La brecha de género

Al analizar la relación entre progreso técnico y empleo, Autor (2015) llega a la conclusión de que, aunque la mayor parte del progreso técnico ha venido acompañado de un ahorro en costes laborales, hay un factor crucial por el cual, durante los dos últimos siglos, la automatización y el progreso técnico han permitido un aumento del empleo a lo largo del Siglo XX: la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Una sociedad no puede aspirar a desarrollarse sin utilizar de forma activa a la mitad de la población. Ahora bien, desde la incorporación de la mujer al mercado laboral la lucha por la igualdad no ha permitido eliminar las grandes brechas de género que aún persisten en el mercado de trabajo. Así, la Comisión calcula que hay aún importantes fuentes de divergencia en materia de educación (44 por 100 de educación terciaria en hombres frente a 33 por 100 en mujeres), en precariedad laboral (hay cuatro veces más mujeres que hombres trabajando a tiempo parcial), en salario (los hombres ganan de media un 16 por 100 más), en pensiones (los hombres cobran de media un 38 por 100 más), en tareas domésticas y cuidados (las mujeres dedican cinco veces más tiempo que los hombres a tareas domésticas y cuidados), en aislamiento (un 40 por 100 de las mujeres viven en hogares unipersonales, frente a un 19 por 100 de los hombres) y en poder (solo un tercio de los diputados son mujeres). Pero probablemente hay una cifra que resume muy bien el problema: las mujeres con hijos de menos de seis años tienen una tasa de empleo del 60 por 100, frente al 90 por 100 de los hombres (Comisión Europea, 2017b). Hay muchos factores que explican la brecha de género, y no todos están basados en injusticias, pero sí hay una gran incongruencia social: si consideramos que la maternidad es un bien público —tanto por motivos de supervivencia de la especie como por cuestiones de sostenibilidad económica, además de otros menos prosaicos—, lo cierto es que en la actualidad el coste de tener hijos sigue recayendo de forma casi exclusiva sobre las madres, cuya proyección laboral y económica se ve claramente perjudicada. Como bien público, el coste de la maternidad debería ser asumido por toda la sociedad, y no solo por una parte de los trabajadores ni de los empleadores. Corresponde a los poderes públicos la aplicación de los incentivos correctos para corregir esta situación, así como asegurar que, en un mundo globalizado, el respeto a la diversidad cultural y religiosa se haga sobre una base común, la Declaración de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

La educación del futuro

Todos los estudios sobre impacto de la automatización y la globalización coinciden en que esta afectará proporcionalmente menos a los trabajadores más cualificados —aunque incluso estos se verán afectados—. Eso no quiere decir que la educación tenga que adaptarse a los empleos modernos de hoy —lo más probable es que la mayoría de los niños que hoy comiencen su enseñanza primaria acabarán trabajando en trabajos que no existen todavía—, sino a capacidades y habilidades que les permitan tener flexibilidad de aprendizaje y laboral. Es preciso que la enseñanza y las necesidades de las empresas vayan de la mano, en adecuada coordinación[4].

En este sentido, en una economía del conocimiento, los trabajadores en empleos intensivos en conocimientos de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés[5]) encuentran empleo más fácilmente y ganan más. Ahora bien, para el futuro no solo harán falta habilidades cognitivas, sino que habilidades sociales como el trabajo en equipo, la creatividad, la adaptabilidad y la conciencia social y cultural pueden llegar a ser complementos igualmente necesarios para obtener empleo (Deming, 2017).

Pero el cambio no será fácil: una encuesta del World Economic Forum (2016) encuentra que, de los cinco obstáculos principales para la adaptación de las empresas a la nueva revolución tecnológica, solo uno tiene que ver con recursos económicos; los cuatro restantes están relacionados con la mentalidad: una insuficiente comprensión de los cambios que se avecinan, la presión de los accionistas por los resultados a corto plazo, la falta de estímulos de los propios trabajadores y una priorización insuficiente por parte de la alta dirección.

El cambio climático

El cambio climático es uno de los mayores desafíos que afectan no solo a Europa, sino a todo el planeta. El derretimiento de los casquetes polares, la subida del nivel del mar, y la mayor frecuencia de situaciones climáticas extremas son síntomas de un calentamiento global cuyas consecuencias en las próximas décadas podrían ser desastrosas. Europa tiene grandes riesgos de incendios forestales y sequías en el centro y sur de Europa, y el norte se está transformando claramente en una zona más húmeda donde podrían ser más frecuentes las crecidas en invierno. Las zonas urbanas, donde viven cuatro de cada cinco europeos, están mal equipadas para estar cada vez más expuestas a olas de calor, inundaciones o aumentos del nivel del mar. El control de las emisiones es una labor global, que requiere una acción conjunta, pero donde habrá sectores y trabajadores perjudicados y que requerirán también de un esfuerzo de adaptación apoyado desde las políticas públicas.

Las limitaciones del Estado nación y el papel de la Unión Europea

Llegados a este punto, cabe preguntarse si, en un mundo de economías interconectadas presidido por la globalización y los cambios tecnológicos y demográficos, es posible un Estado moderno que haga frente en solitario a los grandes problemas sociales (Feás, 2017). En algunos ámbitos parece claro que el esfuerzo no puede ser nacional: así, la nueva globalización y la automatización hacen que la compensación a nivel de Estado ya no sea evidente, porque quizás todos sean perdedores; los recursos para un Estado del bienestar en un mercado donde los capitales circulan

[4] En este sentido, se están impulsando modelos de formación profesional dual cuyo objetivo es que el centro educativo y la empresa se corresponsabilicen de la formación del aprendiz. La OCDE (2018) destaca el éxito de este modelo —introducido en España en 2012— en varios países europeos.

[5] El término inglés *stem* significa asimismo el tallo de una planta o la raíz o radical de una palabra, de la que surgen las demás. Los conocimientos STEM implican por tanto los conocimientos básicos que dan lugar a numerosos empleos de calidad.

CUADRO 1

LAS CAPACIDADES Y HABILIDADES DE LOS TRABAJOS DEL FUTURO

Capacidades	Habilidades básicas	Habilidades horizontales	
Capacidades básicas ● Capacidad cognitiva ● Flexibilidad cognitiva ● Creatividad ● Razonamiento lógico ● Sensibilidad a problemas ● Razonamiento matemático ● Visualización	*Habilidades de contenido* ● Aprendizaje activo ● Expresión oral ● Comprensión lectora ● Expresión escrita ● Alfabetización TIC	*Habilidades sociales* ● Coordinación con otros ● Inteligencia emocional ● Negociación ● Persuasión ● Orientación al servicio ● Entrenar y enseñar a otros	*Administración de recursos* ● Administración de recursos financieros ● Administración de recursos materiales ● Gestión de personas ● Gestión del tiempo
Capacidades físicas ● Fuerza física ● Destreza manual y precisión	*Habilidades de proceso* ● Escucha activa ● Pensamiento crítico ● Supervisión propia y de otros	*Habilidades de sistemas* ● Juicio y toma de decisiones ● Análisis de sistemas *Habilidades para resolver problemas complejos* ● Resolución de problemas complejos	*Habilidades técnicas* ● Mantenimiento y reparación de equipos ● Funcionamiento y control del equipo ● Programación ● Control de calidad ● Tecnología y diseño de experiencia de usuario ● Solución de problemas

FUENTE: WORLD ECONOMIC FORUM (2016).*The Future of Jobs.*

libremente requieren una coordinación de bases imponibles al menos a nivel europeo, y la supresión de cualquier posibilidad de *dumping* fiscal para atraer empresas; las futuras situaciones de crisis no podrán afrontarse de nuevo con Estados fuertemente endeudados y sin recurso a la devaluación ni a la política monetaria, sino quizás tan solo con el factor estabilizador de un presupuesto común que compense el ciclo; y el cambio climático no se puede afrontar más que a nivel coordinado.

5. Las iniciativas de la Unión Europea

La política social europea ha avanzado siempre a saltos, espoleada por las diferentes crisis. El Tratado de Roma ya incluía principios como la igualdad salarial entre hombres y mujeres y el derecho de los trabajadores a desplazarse libremente a otro Estado miembro. Con el tiempo se establecieron disposiciones detalladas para hacer efectivo el derecho a trasladarse a otro país: para garantizar los derechos de los pacientes a recibir tratamiento en el extranjero y a ser indemnizados por sus gastos médicos, el reconocimiento mutuo de los títulos, y para garantizar que los ciudadanos no pierdan sus derechos de pensión adquiridos cuando aceptan un puesto de trabajo en otro país. Estas disposiciones no son menores, y han tenido un impacto directo en la vida de millones de personas (Comisión Europea, 2017b) (Cuadro 2).

CUADRO 2

CRONOLOGÍA DE LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROYECTO EUROPEO

Años	Disposiciones
1883	Primer sistema de seguridad social (Bismarck). Seguro de enfermedad, seguro de accidentes
1889	Alemania establece un sistema de pensión contributiva
1891	Dinamarca establece un sistema de pensiones no contributiva
1942	Informe Beveridge introduce cobertura universal
1950	Convenio Europeo de Derechos Humanos
1957	Tratado de Roma y Fondo Social Europeo
1961	Consejo de Europa Carta Social Europea La Comunidad Económica Europea adopta una política de formación profesional
1967	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas)
1974	Primer Programa de Acción Social para Europa
1980s	Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
1986	Acta Única Europea
1987	Programa Erasmus
1989	Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores
1992	Tratado de Maastricht y Protocolo sobre la Política Social
1997	Tratado de Ámsterdam y Estrategia Europea de Empleo
2006	Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización
2009	Tratado de Lisboa y Carta de los Derechos Fundamentales de la UE
2013	Iniciativa de Empleo Juvenil
2017	Pilar Europeo de Derechos Sociales Cuerpo Europeo de Solidaridad

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA (2017b) y elaboración propia.

Medidas frente a los retos

La Comisión parece consciente de los retos de las próximas décadas y ha hecho propuestas de acción en cuatro ámbitos: el legislativo, el financiero, el de orientación y el de cooperación.

En los últimos años, además de las medidas de potenciación de la inversión y el empleo, como los Fondos Estructurales y de Inversión europeos, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el refuerzo de los programas Erasmus, el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 o los tres ejes del Programa de Empleo e Innovación Social (EaSI), se están haciendo esfuerzos para fomentar la movilidad mediante la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y para mejorar la coordinación de los sistemas de seguridad social para la portabilidad de las prestaciones. Pero hay mucho por hacer, y en algunas propuestas interesantes, como la avanzada en el Informe de los Cinco Presidentes de 2015 de un subsidio mínimo europeo de desempleo, parece por el momento estancada.

El impacto de la globalización se intenta amortiguar con el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización,

que presta apoyo a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de la globalización (por ejemplo, cierre de grandes empresas o deslocalización de la producción fuera de la UE) o por la crisis económica y financiera mundial, que cuenta con un presupuesto anual de 150.000.000 de euros para el periodo 2014-2020 y que puede financiar hasta el 60 por 100 del coste de los proyectos concebidos para ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un nuevo empleo o crear su propia empresa. En el terreno de género destaca el compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019 y el apoyo al equilibrio entre vida privada y trabajo, y en el ámbito de la educación para el futuro despunta la Nueva Agenda de Capacidades y la Agenda Digital. Finalmente, en la lucha contra el cambio climático, liderada en gran medida a nivel mundial por la Unión Europea, el denominado Paquete de Invierno promueve una «transición energética justa», es decir, que sea equitativa en su implementación y que tenga en cuenta el impacto sobre las partes interesadas, incluidos los trabajadores, respetando la competencia, pero estableciendo hojas de ruta sectoriales que suavicen la adaptación de los perjudicados.

Mirando hacia el futuro: el Pilar europeo de Derechos Sociales

Pero la globalización no puede esperar, y la crisis ha sido una llamada de atención sobre los peligros de construir una Europa al margen de los derechos sociales de sus ciudadanos. La convergencia real siempre estuvo en el discurso de los políticos, especialmente con ocasión de la creación de la Unión Económica y Monetaria, pero la realidad es que estos solo tuvieron ojos para la convergencia nominal. Algunos compromisos, como el de 2010 de los líderes de la UE de reducir el número de personas en riesgo de pobreza en 20.000.000 para 2020, llevan camino de saldarse con un estrepitoso fracaso —hasta el momento hay casi 2.000.000 más—.

Cuando 16.000.000 de europeos trabajan en un Estado miembro que no es el de su nacionalidad (el doble que en 2007) y 1.700.000 se desplazan cada día a otro Estado miembro para trabajar, Europa no puede permitirse grandes divergencias sociales.

En 2017, a raíz del 60º aniversario del Tratado de Roma, la Comisión Europea presentó el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, en el que se planteaban cinco posibles escenarios de integración europea hasta 2025, desde el mantenimiento del *statu quo* hasta un cambio de alcance, pasando por un salto adelante parcial o conjunto. Posteriormente publicó cinco documentos de reflexión sobre grandes temas: el desarrollo de la dimensión social europea, la profundización de la unión económica y monetaria, el encauzamiento de la globalización, el futuro de la defensa europea y el futuro de las finanzas de la Unión.

En septiembre de 2017 el presidente de la Comisión Europea presentó su discurso sobre el estado de la Unión Europea, en el que planteó una *Hoja de ruta hacia una Europa más unida, más fuerte y más democrática*, en la que incluyó, además de la propuesta de un ministro europeo de economía y finanzas, una autoridad laboral europea —en cuya propuesta se ha avanzado en marzo de 2018, y que reforzaría la cooperación entre las autoridades responsables del mercado de trabajo a todos los niveles, facilitaría una mejor gestión de las situaciones transfronterizas— y medidas a favor de una mayor movilidad, como un número de seguridad social europeo.

Poco después, el 17 de noviembre de 2017, se celebró en Goteburgo una cumbre social con los jefes de Estado o de Gobierno de la UE —diez años después de la última—. En dicha cumbre, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron conjuntamente el Pilar Europeo de Derechos Sociales, anunciado por primera vez por el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2015 y presentado por la Comisión en abril de 2017. Su proclamación destaca el compromiso común de los dirigentes de la UE por cumplir y promover los 20 principios y derechos

consagrados en el Pilar, que ha contado con la aprobación de los interlocutores sociales europeos más representativos, ha dado paso a la creación de un instrumento de coordinación dirigido a fomentar el crecimiento, el empleo y la justicia social junto con la convergencia económica, y a la estabilidad financiera, y ha sido integrado en las orientaciones de política económica para 2018 en el marco del Semestre Europeo. Quizás sea este —por fin— el pilar sobre el que se asiente una verdadera nueva política social europea.

6. Conclusiones

Schuman ya decía que Europa no se haría de una vez, sino gracias a realizaciones concretas que crearían en primer lugar una solidaridad de hecho. El problema es que dicha solidaridad de hecho sigue siendo bastante frágil, de modo que las realizaciones concretas son algo exiguas.

Sin duda no se pueden subestimar los esfuerzos de la Comisión —con su presidente Juncker al frente— por perseguir una Europa social más definida y activa. Pero el mantenimiento del principio de subsidiariedad y la creación de indicadores de seguimiento siguen siendo insuficientes para lograr unos verdaderos derechos sociales europeos. Porque la creación de un presupuesto europeo reforzado, un seguro de desempleo europeo o incluso un sistema de pensiones europeo parecen para algunos Estados miembros elementos meramente ligados a la estabilidad macroeconómica. Pero solo tienen parcialmente razón. Evidentemente, no puede haber una unión económica y monetaria sólida sin una unión fiscal que proporcione los mecanismos de estabilización suficientes para hacer frente a las crisis. Pero con ese planteamiento se corre el peligro de considerar la Europa social como un elemento secundario y derivado de la unión monetaria, una especie de bastón macroeconómico que permite un ajuste al ciclo más suave a los países que, al aceptar el euro, han renunciado a las políticas monetaria y de tipo de cambio. Pero es mucho más que eso. La dimensión social de la Unión Europea forma parte de la asociación del ciudadano corriente con un proyecto común, y hay que tener en cuenta que el 83 por 100 de los ciudadanos europeos considera que la economía de mercado debe ir acompañada de un elevado nivel de protección social (Comisión Europea, 2017e). Ahora que el proyecto europeo parece recobrar impulso en la opinión de la ciudadanía (particularmente en España, donde dos tercios de los ciudadanos son optimistas respecto al futuro de la Unión y un 82 por 100 —20 puntos por encima de la media europea— se muestra favorable al euro), es el momento de avanzar.

Cuando Schuman —que adquirió sucesivamente las nacionalidades alemana y francesa como consecuencia de los vaivenes territoriales de la región de Lorena que vio nacer a su padre— le pedía en 1950 a franceses y alemanes poner en común los recursos económicos de las regiones del Sarre y del Ruhr dentro de una Comunidad del Carbón y del Acero, estaba planteando algo más que una idea económica: estaba instando a los líderes de dos pueblos que vinculaban emocionalmente esas regiones a las dos últimas guerras mundiales a que, por un momento, olvidaran sus prejuicios, agravios y humillaciones recíprocas, olvidaran los cálculos electorales y lideraran a sus ciudadanos para embarcarles en un nuevo proyecto ilusionante pensado, fundamentalmente, para las generaciones venideras.

Referencias bibliográficas

[1] ACEMOGLU, D. y RESTREPO, P. (2017). «Robots and Jobs: Evidence from the US». *NBER Working Paper*, nº 23.285, mayo.

[2] ANDRÉS, J. y DOMENECH, R. (2018). «Reflexiones sobre la dimensión social de la UE», en FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS, F. (dir.), en *Anuario del Euro 2017. Un futuro para la Unión Monetaria*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

[3] AUTOR, D. H. (2015): «Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation». *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3), pp. 3-30.

[4] BALDWIN, R. (2017). *La Gran Convergencia. Migración, tecnología y la nueva globalización*. Barcelona: Antoni Bosch.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*. COM(2017) 2025 de 1 de marzo de 2017.

[6] COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*. COM(2017) 206 de 26 de abril de 2017.

[7] COMISIÓN EUROPEA (2017c). *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*. COM(2017) 240 de 10 de mayo de 2017.

[8] COMISIÓN EUROPEA (2017d). *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*. COM(2017) 291 de 31 de mayo de 2017.

[9] COMISIÓN EUROPEA (2017e). «Special Eurobarometer: Future of Europe - Social Issues». *Special Eurobarometer* 467, noviembre 2017.

[10] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2017a). *Informe 02/2017 anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*. CES. Madrid, abril de 2017.

[11] CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2017b). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2016*. CES. Madrid, junio de 2017.

[12] DE GRAUWE, P. y SCHNABL, G. (2005) «Nominal vs. Real Convergence. EMU Entry Scenarios for the New Member States», *Kyklos,* nº 4, pp. 537-555.

[13] DEMING, D. (2017). «The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market». *The Quarterly Journal of Economics*, 132 (4), noviembre de 2017, pp. 1.593-1.640.

[14] DEUTSCHES REICHSGESETZBLATT BAND (1889). «Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung», año 1889, nº 13, pp. 97-144 (artículo 9, *in fine*).

[15] DOMÉNECH, R. (2017). *El sistema público de pensiones en España. Propuestas de mejora*. Presentación ante la Comisión del Pacto de Toledo, Congreso de los Diputados. Madrid, 15 de marzo de 2017. Recuperado el 15 de abril de 2018 de *https://goo.gl/RjNCY5*

[16] DUSTMANN, C. y FRATTINI, T. (2014). «The Fiscal Effects of Immigrations to the UK». *Economic Journal* 124 (580), F593-F5643.

[17] FEÁS, E. (2017). «El Estado social del futuro solo podrá ser europeo». Artículo en *Agenda Pública*, 21 de julio de 2017. Recuperado el 15 de abril de 2018 de *https://bit.ly/2IZgLX9*

[18] GREGORY, T.; SALOMONS, A. y ZIERAHN, U. (2016). «Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe». Center for European Economic Research. *ZEW Discussion Paper* nº 16-053.

[19] LAKNER, C. y MILANOVIC, B. (2013). «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession». *World Bank Policy Research Working Paper* nº 6.719.

[20] ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2018). «Getting Skills Right: Spain», en *Getting Skills Right,* OECD Publishing, Paris, abril *http://dx.doi.org/10.1787/9789264282346-en*.

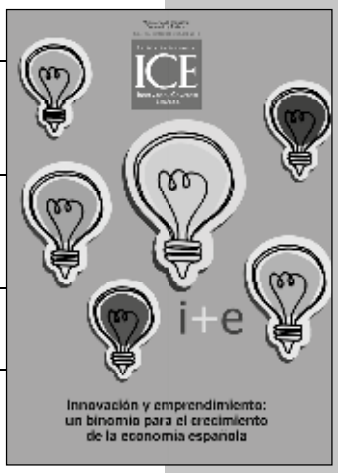
[21] WORLD ECONOMIC FORUM (2016). «The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution». *Global Challenge Insight Report*, enero 2016.

[22] XING, Y (2017). «Global Value Chains and the Missing Exports of the United States». *ADB Institute Working Paper Series*, nº 791, noviembre 2017.

En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía

Innovación y emprendimiento: un binomio para el crecimiento de la economía española

Bruno Fernández Scrimieri	Presentación
Lourdes Urriolagoitia y Luisa Alemany	Emprendimiento innovador y crecimiento económico: abriendo la caja negra desde la investigación académica
Daria Tataj	Innovación y emprendimiento: un modelo de crecimiento para España más allá de la crisis
Isidro de Pablo López, Ana Fernández Laviada e Iñaki Peña Legazkue	Perspectiva subnacional del ecosistema emprendedor en España
José Zudaire	La madurez del Venture Capital en España
Sara Fernández-López, Totti Könnölä, Iván García Miranda, Senén Barro Ameneiro y José Manuel Leceta	Las empresas crecen más y mejor con conocimientos e innovación (y España no es la excepción)
José Martí Pellón	Asimetría informativa y financiación de pymes: el papel de los préstamos participativos
Carlos Bellón Núñez-Mera, Susana de los Ríos Sastre y Rocío Sáenz-Diez Rojas	Financiación alternativa para el emprendedor: las *initial coin offerings* a examen
Mario Buisán García y Antonio Fernández Ecker	Instrumentos públicos de apoyo al emprendimiento innovador
Carmen Camelo-Ordaz, Noelia Franco-Leal y Elena Sousa-Ginel	El reconocimiento de oportunidades emprendedoras en las *spin-offs* académicas españolas
Juan Pablo Diánez-González y José Ruiz-Navarro	Mujer y creación de empresas: ¿qué podemos aprender de un análisis comparado?
Telmo Pérez Luaces	La innovación corporativa con *startups*: ¿Quién acelera a quién?
Elisabet Roselló Román	Innovación en la Administración Pública: tendencias y derivas en los últimos años



Coordinador: Bruno Fernández Scrimieri

Últimos números publicados:

Mercado interior europeo. 25 años después

El futuro de la Unión Europea

Números en preparación:

Competencia y regulación de mercados

José Luis Káiser Moreiras*
Rocío Frutos Ibor**

LA POLÍTICA COMERCIAL EUROPEA

La política comercial de la Unión europea (UE) se enmarca, por un lado, en un contexto de proteccionismo con acciones unilaterales de difícil encaje en el sistema multilateral del comercio por parte de actores muy relevantes; por otro, en una ausencia de competencia en condiciones similares para todos (level playing field) en sectores como el acero. En este marco, cabe señalar los reducidos avances en la última conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la que sin embargo se adoptaron determinadas iniciativas plurilaterales en los denominados «nuevos temas». La UE mantiene una intensa agenda negociadora, fruto de la cual cabe destacar la reciente entrada en vigor provisional del acuerdo con Canadá (CETA), la conclusión del acuerdo con Japón, la llegada a un «acuerdo en principio» para modernizar el actual acuerdo con México o el avanzado estado de las negociaciones con Mercosur, así como la próxima entrada en vigor de los acuerdos con Singapur y Vietnam. Otro acuerdo comercial muy importante será el que se firme con Reino Unido como consecuencia de su decisión de abandonar la UE.

Palabras clave: *acuerdos comerciales, Estados Unidos, Singapur, Vietnam, Japón, Mercosur, México, Chile, ASEAN, G20, OMC, OCDE, brexit.*
Clasificación JEL: *F13, O19.*

1. Introducción

La política comercial está cobrando cada vez mayor importancia en un contexto caracterizado por elementos tan relevantes como el giro de Estados Unidos (EE UU) hacia posiciones más proteccionistas, el creciente protagonismo de China en el escenario internacional, el escaso avance en el ámbito multilateral en el seno de la Organización Mundial del Comercio o la salida de Reino Unido de la UE. Sin embargo, no todo son retos en el contexto internacional; frente a ellos, destacan avances tanto en el ámbito plurilateral, con el Foro Mundial del Exceso de Capacidad del Acero del G20, como a nivel bilateral, con la intensa agenda negociadora de la UE con la entrada en vigor del acuerdo con Canadá, la conclusión del acuerdo con Japón, el avanzado estado de las negociaciones con México y Mercosur o el inicio de negociaciones con Australia y Nueva Zelanda. Asimismo, el dictamen del

* Director General de Comercio Internacional e Inversiones. Técnico Comercial y Economista del Estado.
** Subdirectora General de Política Comercial con Europa y Productos Industriales. Técnico Comercial y Economista del Estado.
Nota de los autores: dado el dinamismo de la política comercial que está llevando a cabo la UE y el importante número de negociaciones abiertas, es muy posible que parte del contenido del artículo esté desactualizado en el momento de su publicación.
Los autores desean agradecer los comentarios de Teresa Ramos Gorostiza, María Alcalá-Galiano Malo de Molina y Álvaro Rodríguez Ruiz.

Tribunal de Justicia de la UE sobre el acuerdo de la UE con Singapur y sus implicaciones sobre qué aspectos de política comercial son competencia exclusiva de la UE y cuáles son competencias compartidas permitirá que puedan entrar en vigor algunos acuerdos, como el propio de Singapur o el de Vietnam.

En materia de política comercial, las relaciones de España con los organismos multilaterales como la OMC así como con otros países y bloques comerciales se instrumentan a través de la UE, al ser la política comercial, en general, competencia exclusiva de la UE. Para ello, los Estados miembros muestran su posición en el seno del Comité de Política Comercial[1] y del Consejo de Asuntos Exteriores, en su formación de ministros de comercio (CAE-Comercio), y participan junto con el Parlamento Europeo (PE) en la definición de la política comercial de la UE. En el caso concreto de España el Gobierno también informa al Congreso y al Senado a lo largo de las diferentes fases de las negociaciones.

En este contexto, la UE y España apuestan firmemente por el sistema multilateral del comercio, con la OMC en su centro. En el marco de la política comercial bilateral de la UE, España apoya la negociación de acuerdos ambiciosos y equilibrados y trabaja para la implementación en el mayor grado posible por parte de los operadores de aquellos acuerdos en vigor, con especial atención a la transparencia. Para ello, la Secretaría de Estado de Comercio da a conocer el estado de las negociaciones y recaba la posición de los distintos agentes involucrados en el comercio de manera activa, a través de la convocatoria de la Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales un mínimo de dos veces al año[2], reuniones sectoriales (como el Comité de seguimiento del sector textil y confección o del sector del acero), múltiples reuniones *ad hoc* con los sectores, campañas de difusión a lo largo del territorio nacional y el refuerzo de la comunicación en Internet y a través de las redes sociales, y la información al Congreso y al Senado a lo largo de las diferentes fases de las negociaciones comerciales.

Este artículo recorre las negociaciones comerciales actuales desde una perspectiva multilateral y plurilateral, para concluir con aquellas a nivel bilateral.

2. Negociaciones comerciales multilaterales y plurilaterales

La Organización Mundial del Comercio ha permitido desde su creación en 1995 desarrollar un sistema internacional de comercio sólido y próspero que ha contribuido al logro del crecimiento económico mundial. La OMC, que cuenta hoy con 164 miembros, desempeña un papel fundamental en la negociación de la reducción o eliminación de los obstáculos al comercio (aranceles de importación u otros obstáculos al comercio) y acuerdos sobre las normas por las que se rige el comercio internacional y en la vigilancia de la aplicación de las normas acordadas de la OMC que regulan el comercio de mercancías y de servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Además, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) o Trade Policy Review Mechanism (TPRM) constituye una actividad de importancia fundamental bajo el pilar de transparencia de la OMC mediante la revisión de las políticas comerciales de los miembros de la OMC. Finalmente, destaca el papel de la OMC como órgano de solución de diferencias (OSD) entre sus miembros. Es el carácter vinculante de los dictámenes del Órgano de Apelación del OSD lo que le hace fundamental como garante del cumplimiento de las normas de la OMC y, por tanto, de su credibilidad como organismo internacional.

[1] El Comité de Política Comercial es un comité del Consejo de la UE que asesora y asiste a la Comisión Europea en la negociación de los acuerdos con terceros países o en las organizaciones internacionales en el ámbito de la política comercial común.

[2] Esta Comisión está presidida por la Secretaria de Estado de Comercio y en ella se dan cita todos los agentes de la sociedad civil involucrados en el comercio (asociaciones empresariales, Cámara de Comercio de España, sindicatos, ONG, entre otros).

XI Conferencia Ministerial de la OMC

El máximo órgano de gobierno de la OMC es la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años, habiéndose celebrado la XI Conferencia Ministerial (CM11) de la OMC los días 10 a 13 de diciembre de 2017 en Buenos Aires[3], sin que se alcanzaran resultados relevantes. Las decisiones aprobadas fueron:

— a nivel multilateral, la continuación de las negociaciones sobre subvenciones a la pesca con el objetivo de poder adoptar decisiones relativas a las subvenciones que fomentan la pesca ilegal, no regulada, no notificada (IUU[4] por sus siglas en inglés) en la próxima conferencia con el fin de avanzar en el Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas relativo a los recursos pesqueros;

— se renovó por un período de dos años la moratoria para no presentar reclamaciones no basadas en una infracción en materia del acuerdo ADPIC[5], que se está realizando desde la aprobación del citado Acuerdo;

— se renovó también por un período de dos años la «moratoria digital», que permite la exención de los derechos de aduana a las transacciones electrónicas;

— se adoptó un programa de trabajo sobre pequeñas economías;

— y se acordó la creación de un grupo de trabajo para la adhesión de Sudán del Sur a la organización.

Además, se adoptaron diversas declaraciones plurilaterales en áreas importantes como el comercio electrónico, la facilitación de la inversión, y las microempresas y pymes (mpymes), conocidos como los «nuevos temas», que pueden dar lugar a negociaciones plurilaterales en el futuro.

En los márgenes de la conferencia ministerial, más de 120 jefes de delegación, incluyendo la Secretaria de Estado de Comercio de España y la comisaria de Comercio de la Unión Europea, suscribieron la declaración de comercio y género impulsada por el Centro de Estudios del Comercio Internacional, con sede en Ginebra, que persigue el empoderamiento de la mujer en este ámbito.

Valoración de la CM11

Dado el difícil contexto global en el que se celebró la Conferencia, hay que apreciar los resultados que, sin embargo, no pueden calificarse de ambiciosos. En este sentido, cabe señalar la incapacidad para adoptar decisiones a nivel multilateral en asuntos tan relevantes como el comercio electrónico o la facilitación de inversiones, aunque las declaraciones plurilaterales para avanzar en estos ámbitos son esperanzadoras, y, de hecho, en Ginebra ya se han celebrado reuniones en el período pos Buenos Aires. Varios miembros que no se adhirieron inicialmente a estas declaraciones han mostrado su voluntad de hacerlo. También es positiva la citada adhesión de un número importante de miembros, entre ellos España, a la declaración sobre comercio y empoderamiento de la mujer, que deberá cristalizar en acciones concretas.

En materia de subvenciones a la pesca, pese a que en Ginebra se había trabajado intensamente los meses previos para acordar un texto consolidado, solo se logró adoptar un compromiso para seguir trabajando. No se pudo llegar ni siquiera a un acuerdo que prohibiese las subvenciones para la pesca IUU. En relación con las cuestiones agrícolas, tampoco se consiguió ningún acuerdo, ni siquiera un programa de trabajo. No se pudo adoptar una solución definitiva a la cuestión de los programas públicos de existencias alimentarias con fines de seguridad alimentaria

[3] Los ministros de comercio de los miembros de la OMC se reúnen cada dos años. España y el resto de los países de la UE están representados por la Comisión Europea pero, como miembros de la OMC, asisten también a las conferencias ministeriales.

[4] Ilegal, Unnotified, Unregulated.

[5] Acuerdo de derechos de propiedad intelectual ligados al comercio o TRIPS en sus siglas en inglés. Como es sabido, este Acuerdo forma parte, junto con el GATT, el GATS y el Acuerdo de Facilitación del Comercio, de los acuerdos multilaterales de la OMC.

(PSH)[6]. Tampoco cristalizó el acuerdo en materia de reglamentación nacional (legislación interna que se aplica a la prestación de servicios, de manera que no constituya obstáculos innecesarios al comercio de estos), pese al avanzado estado de los trabajos previos en Ginebra, que había permitido albergar ciertas expectativas. Una última cuestión, fundamental para la OMC y el sistema multilateral de comercio, es que no se consiguió desbloquear los nombramientos de las vacantes en el Órgano de Apelación del OSD de la OMC. Por todo ello, es comprensible que no se pudiera acordar una declaración ministerial multilateral.

Diversos elementos contribuyen a explicar estos escasos resultados de la CM11. Uno de ellos es el sistema de toma de decisiones por consenso de la OMC, que conlleva que un solo miembro puede vetar la toma de decisiones en un asunto objeto de discusión.

Otro debate que hay que abordar es el trato especial y diferenciado (TED) en la OMC, que otorga una serie de preferencias a los países en desarrollo. Aunque este sistema permite ciertas flexibilidades a los países en desarrollo (PED) para aplicar las disciplinas acordadas en la OMC, cabe mejorar algunos elementos como el hecho de que en la OMC, a diferencia de lo que ocurre en otras instituciones internacionales, es cada país quien decide si se autodesigna «país en desarrollo» y puede beneficiarse del TED, con la salvedad de los países menos avanzados (PMA), que reciben un trato aún más preferencial. En general, el TED proporciona mayores períodos de tiempo para introducir reducciones arancelarias menos ambiciosas. Estados Unidos plantea la necesidad de distinguir las preferencias que se conceden a miembros autoclasificados en desarrollo pero con un nivel de desarrollo elevado dentro del grupo (caso de China, Taiwán, Singapur), de las del resto.

La falta de resultados de la CM11 ha puesto de manifiesto la necesidad de plantearse una modernización de la OMC sobre diversos elementos del organismo que, como el TED o la regla del consenso, no permiten un funcionamiento eficaz y adecuado de la institución. En estos momentos, el ejemplo más claro es el bloqueo por parte de EE UU de la renovación de los miembros del Órgano de Apelación (OA), que consta de siete árbitros y, como su nombre indica, resuelve las apelaciones de los miembros de la OMC relativas al dictamen de un panel en el marco de un procedimiento de solución de diferencias. Desde la creación de la OMC, los dictámenes del OA son vinculantes salvo que todos los miembros acuerden lo contrario (lo que se denomina «consenso negativo»). EE UU quiere volver al sistema anterior en el que era necesario el consenso positivo o decisión de todos los miembros para que dichas decisiones tuvieran carácter vinculante. En diciembre de 2019, bajo las circunstancias actuales, el OA contará únicamente con un miembro y no podrá reunirse al no haber *quorum* mínimo para la toma de decisiones.

La mejora de la transparencia y de las notificaciones en el seno de la OMC es otra de las cuestiones pendientes. En Buenos Aires, se ha puesto de manifiesto la existencia de un debate ideológico de fondo en relación a la OMC y la constatación de una alianza de posiciones entre los países en desarrollo, liderados por India, que consideran que las normas deben adaptarse a los miembros, y los países desarrollados, que defienden que las normas deben ser las mismas para todos. En este contexto, la posición de EE UU ha sido especialmente crítica, cuestionando drásticamente el funcionamiento de la OMC sin contribuir a encontrar una solución.

Por otro lado, muchos PED defienden además la no inclusión de los «nuevos temas» en la agenda de negociación mientras no se concluyan aquellos asuntos

[6] Algunos países en desarrollo utilizan los programas de constitución de existencias públicas para comprar alimentos a precios administrados y distribuirlos entre la población. La cuestión que se debate es cómo diseñar programas de seguridad alimentaria que no distorsionen el comercio internacional. En la Conferencia Ministerial de Bali de 2013 se acordó que, hasta que se encontrara una solución permanente, los programas ya existentes estarían protegidos contra cualquier impugnación jurídica que pudiera plantearse en virtud del Acuerdo de Agricultura, y que se seguiría negociando una solución permanente, a más tardar en 2017. Desde entonces, se han venido realizando propuestas con el fin de transformar esta solución en permanente.

ligados a comercio y desarrollo de la Ronda Doha. Por ello, India y Sudáfrica bloquearon, por ejemplo, la constitución de un grupo donde tratar el asunto del comercio electrónico en el seno de la OMC. Aunque la Unión Europea mostró un papel constructivo y proactivo previamente, durante y tras la conferencia, esto no será suficiente si los demás miembros, sobre todo los actores más relevantes, como EE UU, China e incluso India o Sudáfrica, no muestran un papel igualmente constructivo.

En este sentido, la UE está impulsando la posibilidad de avanzar con base en un multilateralismo flexible o un plurilateralismo abierto, una propuesta constructiva que podría permitir seguir trabajando en los temas planteados en las declaraciones de Buenos Aires. Para que los resultados sean positivos para el sistema multilateral de comercio, es necesario que el enfoque de las discusiones sea el adecuado. Es decir, dado que con carácter general los compromisos que se adopten en las diversas disciplinas se extenderán *erga omnes* en virtud de la cláusula de nación más favorecida, los participantes en los trabajos plurilaterales deberán hacer concesiones en cuestiones procedimentales, de transparencia y cuestiones que generan beneficios *win-win*, sin entrar a discutir temas de acceso a mercado.

Los días 19 y 20 de marzo de 2018 se celebró una reunión miniministerial, a iniciativa de India[7], en la que no se constataron grandes avances en general, aunque un grupo cada vez más amplio de países considera que es necesario que avancen las iniciativas de comercio electrónico y de facilitación de la inversión[8].

Por otro lado, en los últimos meses, cabe destacar algunos elementos como las medidas antisubvención a la exportación de aceitunas españolas, o los aranceles que el presidente de EE UU ha aprobado para el acero y el aluminio, que previsiblemente tendrán un efecto desviación de comercio que perjudicará a la UE, razón por la cual ésta ha adoptado las medidas oportunas en la OMC. Asimismo, EE UU está estudiando medidas similares para el sector automoción aduciendo, al igual que para el acero y el aluminio, la excepción de seguridad nacional contemplada en el artículo 21 del GATT.

En este contexto, algunos foros como el G20 cobran si cabe más relevancia, al reunir a algunos de los actores clave en el comercio internacional y en la OMC y permitir el diálogo de asuntos de gran relevancia en el marco mundial.

El G20

El elemento más importante en cuanto a política comercial en este foro es la renovación del compromiso antiproteccionista y la defensa del multilateralismo en Hangzhou por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno en septiembre de 2016, por un período de dos años, y, por lo tanto, que cabría renovar en 2018, aunque, de momento, la presidencia argentina no lo ha incluido en su programa de trabajo para este año.

Adicionalmente, cabe destacar dos elementos: en primer lugar, el acuerdo alcanzado por los ministros de comercio en su reunión del 30 de noviembre de 2017 en Berlín, en el seno del Foro Global del Exceso de Capacidad del Acero, mediante el cual se comprometen a comunicar al resto de miembros, a través de la OCDE, que actúa como facilitador, sus datos de capacidad instalada para producir acero, así como las subvenciones y ayudas públicas que conceden a su producción y que pueden generar aumentos e incluso exceso de capacidad, incluidas aquellas compatibles con el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, con el objetivo de eliminar

[7] En estas reuniones «miniministeriales» los ministros abordan temas relevantes entre conferencias ministeriales. La UE está representada por la comisaria de Comercio, sin asistencia de los Estados miembros.

[8] Los miembros señalaron su gran preocupación por la situación del Órgano de Apelación y por las medidas unilaterales de Estados Unidos. Algunos países en desarrollo se mostraron abiertos a tratar la cuestión del trato especial y diferenciado, y se constató que un grupo cada vez más amplio de países consideran que es necesario que las iniciativas de comercio electrónico y facilitación de la inversión avancen.

el apoyo público distorsionante y, en último término, la sobrecapacidad. En este sentido, el informe aprobado por los ministros en la citada reunión muestra que en el año 2016 la capacidad instalada de China suponía el 52,9 por 100 del total mundial, seguida muy de lejos por la UE, con el 10,7 por 100. Conviene señalar que España no concede subvenciones generadoras de exceso de capacidad, como figura en el propio anexo del informe del Foro Global del Exceso de Capacidad del Acero[9]. Este ejercicio se puede ver perjudicado por los recientes aranceles aprobados por el presidente de EE UU. En este contexto cabe destacar la importancia tanto de la OMC (por las acciones que se emprendan en ella) como de este foro del G20 para intentar lograr una solución, así como la cooperación trilateral acordada por la UE, EE UU y Japón en los márgenes de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires para promover unas condiciones de competencia equitativa (*level playing field*). Estos tres países se volvieron a reunir en los márgenes de la Conferencia Ministerial de la OCDE de 30 y 31 de mayo.

En segundo lugar, conviene señalar los trabajos y diálogo en cuanto a comercio digital y facilitación de inversiones que se han venido llevando a cabo en el G20 y que ya permitían anticipar los resultados de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires en esta materia, por la posición de India y Sudáfrica fundamentalmente, quienes sostienen que es necesario reducir la brecha digital entre países desarrollados y en desarrollo antes de establecer disciplinas sobre comercio digital en el marco de la OMC. Sin embargo, este hecho no debe pasar por alto el importante trabajo realizado en el G20 en cuanto a la definición y medición de comercio digital, trabajo al que han contribuido, además de los países, la OCDE y otras organizaciones, así como los representantes de empresas y trabajadores[10].

La OCDE

Esta institución elabora estudios, directrices e informes de utilidad para la toma de decisiones de política comercial. En ellos se pone de manifiesto que las restricciones a los intercambios afectan a la eficiencia y la calidad del empleo, o la importancia de fenómenos como el comercio digital. Cabe destacar la redacción de diversas directrices sobre diligencia debida en el marco de la responsabilidad corporativa que se han tenido en cuenta, por ejemplo, en el reglamento recientemente aprobado en la UE con el fin de asegurar la diligencia debida en la cadena de suministros, por parte de los importadores de determinados minerales procedentes de zonas de conflicto o de alto riesgo[11].

España forma parte, como miembro fundador desde su creación a iniciativa de Países Bajos durante la conferencia ministerial de 2016, de la Red de Economías Abiertas e Inclusivas[12]. Esta Red agrupa a 19 países comprometidos con la lucha contra el proteccionismo y la promoción de unas condiciones de competencia equitativas (*level playing field*), el respeto y el avance de estándares elevados para una conducta corporativa responsable, y la reducción de las desigualdades y la promoción del crecimiento inclusivo. La OCDE actúa como facilitador de este grupo.

La última conferencia ministerial de esta Red se celebró los pasados días 30 y 31 de mayo en París, y versó sobre cómo «remodelar los cimientos del multilateralismo para lograr resultados más responsables, efectivos e inclusivos».

En conclusión, desde el punto de vista plurilateral y multilateral, es necesario mantener el compromiso

[9] Véase en la p. 45, párrafo 143 del Informe.

[10] A través del L20, que reúne a representantes de sindicatos de los países del G20 y de las federaciones sindicales internacionales, siendo coordinado por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Comisión Sindical Consultiva (TUAC-CSC) ante la OCDE.

[11] Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales, y oro, originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo.

[12] Países Bajos, Argentina, Alemania, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Checa, Finlandia, Hungría, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Perú, Polonia, España, Suecia.

de todos, y especialmente de los países con más peso en el comercio mundial. Para ello, es preciso salvaguardar y potenciar la OMC, para lo que el asunto más urgente es encontrar una solución a la situación de bloqueo de la renovación de los miembros del Órgano de Apelación. No obstante, es positivo que se estén realizando trabajos a nivel plurilateral en áreas tan importantes como el comercio electrónico o la facilitación de inversiones, o que un gran número de países, entre ellos España, hayan firmado una declaración sobre comercio y empoderamiento de la mujer.

En este contexto, los escasos avances en el plano multilateral y las nuevas medidas proteccionistas han llevado a una necesaria redefinición de la estrategia de la política comercial y del papel de la UE como garante del libre comercio internacional basado en reglas en el contexto actual. La UE está impulsando, de acuerdo con su estrategia «Comercio para Todos», un calendario de negociaciones, entre las que destacan las del acuerdo de libre comercio con Mercosur, el acuerdo alcanzado con Canadá o con Japón.

Instrumentos de defensa comercial

Con el fin de garantizar unas condiciones de *level playing field* en los mercados internacionales, la Unión Europea está abordando la modernización de los instrumentos de defensa comercial, como los mecanismos *antidumping* y antisubvención. Así, el pasado mes de diciembre se aprobó un nuevo reglamento[13] que contempla una nueva metodología para abordar estos casos en mercados con distorsiones significativas. El proceso de modernización continúa y se está trabajando en un nuevo reglamento.

[13] Reglamento (UE) 2017/2321 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1036, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de *dumping* por parte de países no miembros de la UE, y el Reglamento (UE) 2016/1037, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea.

3. La política comercial bilateral

Antes de comenzar a analizar el estado de situación y el contenido de los distintos acuerdos comerciales que están actualmente en fase de discusión, negociación o ratificación, es preciso acotar el debate que existe con respecto a la arquitectura de los tratados desde que el TJCE emitiera su dictamen 2/15 sobre el acuerdo comercial entre la UE y Singapur en mayo de 2017. Dicho dictamen considera que son competencias exclusivas de la UE el comercio de bienes y de servicios, incluido el transporte, y la inversión directa extranjera. Asimismo, son competencias mixtas (UE y Estados miembros) las inversiones no directas y la resolución de disputas inversor-Estado. Como consecuencia de este dictamen, se abre la posibilidad de separar las negociaciones comerciales en dos. Por un lado, y de competencia exclusiva de la UE, la parte comercial, que incluiría la liberalización de inversiones. Por otro lado, negociar los acuerdos de inversión (protección de inversiones y resolución de disputas inversor-Estado), que podrían negociarse aparte como acuerdos mixtos que requerirían la aprobación de los Estados miembros por ser competencia compartida.

El debate sobre la arquitectura de los acuerdos comerciales entre los Estados miembros y la Comisión se centra en tres elementos fundamentales:

— Legitimidad democrática: el Parlamento Europeo elegido por sufragio universal, y los Gobiernos nacionales, elegidos también democráticamente, tienen respaldo democrático. Otra cuestión es que además cada Estado miembro deberá organizar internamente cómo involucrar a sus Parlamentos nacional y regionales (en los casos en los que así se requiera) y a sus *stakeholders*.

— Pérdida de capacidad de apalancamiento para negociar acuerdos de inversiones: la Comisión asegura, siempre que sea posible, que no se van a abandonar las negociaciones de acuerdos de inversiones y en función del país tercero con el que se haya abierto negociación para un acuerdo de libre comercio (ALC).

El hecho de que no estén incluidas las inversiones en cartera no se considera un problema puesto que éstas no están incluidas ni siquiera en los acuerdos de nueva generación, salvo en CETA, en el que se incluyeron por razones de técnica jurídica.

— Pérdida de capacidad de influencia por parte de los Estados miembros al pasar la regla de votación de unanimidad a mayoría cualificada. Aquí los contraargumentos de la Comisión son quizá los menos sólidos puesto que se limitan a asegurar que van a tener en cuenta los intereses de los países pequeños en todas las negociaciones y que la mayoría cualificada conduce al consenso.

El pasado 22 de mayo el CAE-Comercio aprobó unas conclusiones del Consejo que reflejan estos puntos de vista: acuerdos separados, sin dejar de lado las inversiones; involucrar a los Parlamentos nacionales y a la sociedad civil y mantener puntualmente informados a los ciudadanos de todos los avances en las diversas negociaciones; así como buscar siempre el consenso. En cuanto a la negociación de un único acuerdo o dos por separado, se propone un enfoque caso por caso en función del país tercero y de la relevancia de los distintos aspectos en negociación.

Pasamos a analizar los principales acuerdos comerciales tanto en las diversas fases de tramitación como los que están en negociación.

Acuerdos comerciales en tramitación (negociaciones concluidas)

CETA: Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá

Las negociaciones del Acuerdo Económico y Comercial Global (Comprehensive Economic and Trade Agreement o CETA), se lanzaron en mayo de 2009, alcanzándose un acuerdo sobre el texto definitivo en 2014.

La firma del CETA constituye uno de los principales hitos de la política comercial comunitaria al ser el primer acuerdo amplio y ambicioso con un país desarrollado del G8 que permite mejorar los intercambios económicos y comerciales, favoreciendo la creación de empleo y la consolidación de los elevados estándares para el medioambiente, los consumidores y el empleo actualmente vigentes en la UE.

Canadá ofrece un mercado de tamaño considerable para los bienes y servicios europeos, agregando una economía de 1,6 billones de dólares y una población de unos 37.000.000 de habitantes. Los agentes económicos de la UE obtendrán el mismo trato e incluso mejor en algunas áreas que el que reciben sus competidores de EE UU. Este es un gran logro para nuestro objetivo de conseguir más empleo y crecimiento en Europa en medio de un período de incertidumbre y recesión económica.

El 30 de octubre de 2016 el Acuerdo fue firmado por el primer ministro de Canadá y por las autoridades de la UE. Ese mismo día se aprobaron un Instrumento Interpretativo Conjunto del Acuerdo y el Acuerdo de Asociación Estratégico Unión Europea-Canadá (Strategic Partnership Agreement, SPA, por sus siglas en inglés), que actualiza el marco de cooperación entre la UE y Canadá.

El Acuerdo entró en vigor, de forma provisional, el 21 de septiembre de 2017, aplicándose solo las partes del mismo que son competencia exclusiva de la UE, y no las de competencia mixta o compartida. Para que se produzca su plena entrada en vigor, el Acuerdo debe ser ratificado por los Parlamentos de los Estados miembros, por tratarse de un acuerdo de naturaleza mixta. Por su parte, el proceso de ratificación en Canadá incluirá la transposición del Acuerdo a las legislaciones de cada una de las provincias y territorios, además de la ratificación formal en el Parlamento federal ya aprobada.

Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón

Las negociaciones de este Acuerdo se autorizaron en noviembre de 2012 aunque no tomaron un ritmo notable hasta la primavera de 2015, y se aceleraron sobre

todo durante 2017. El acuerdo político se alcanzó en julio de 2017 y el definitivo el 8 de diciembre de 2017.

El objetivo principal de la negociación ha sido la eliminación de barreras no arancelarias en Japón para establecer un entorno equivalente (*level playing field*) entre ambas economías, UE y Japón, con el fin de fortalecer las relaciones bilaterales e impulsar el comercio y la inversión.

El ámbito del Acuerdo de Libre Comercio es amplio ya que incluye comercio de mercancías, servicios, inversión (modo 3), contratación pública, propiedad intelectual, indicaciones geográficas, barreras técnicas (TBT), medidas fitosanitarias (SPS), defensa comercial, reglas de origen, desarrollo sostenible y, como gran novedad, un capítulo de pymes. En total, el Acuerdo contiene 21 capítulos, más las disposiciones iniciales y finales.

Por el momento, ha quedado fuera del Acuerdo el flujo de datos (se ha incluido una cláusula de revisión para ver si se incorpora al cabo de tres años desde la entrada en vigor). Se sigue negociando la parte de protección de inversiones y solución de diferencias.

En relación con el calendario/procedimiento de celebración del ALC/EPA UE-Japón, en estos momentos los Estados miembros han manifestado su aprobación de la firma del Acuerdo con la idea de presentarlo al Consejo en el verano de 2018. El objetivo es firmar el Acuerdo en el mes de julio de 2018 y que el Parlamento Europeo (PE) dé su consentimiento en otoño. España, junto con la aprobación del Acuerdo ha incidido en la importancia de aspectos relacionados con el desarrollo sostenible, especialmente en materia laboral y medioambiental.

Acuerdo comercial UE-Singapur

A mediados del año 2009 la UE y ASEAN acordaron una pausa en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio, que habían dado comienzo dos años antes. Esta decisión estuvo justificada por las dificultades surgidas como consecuencia de la heterogeneidad de los países de ASEAN (diferencias en los grados de desarrollo y en los niveles de ambición) y de la situación política en Myanmar (Birmania) y Filipinas.

Como vía alternativa se decidió negociar acuerdos bilaterales con aquellos miembros de ASEAN que estuvieran interesados y mostraran un nivel de ambición comparable al de la UE, empezando con Singapur, pero sin abandonar por ello el enfoque regional, de tal modo que los acuerdos bilaterales se irían consolidando en el tiempo para acabar conformando un gran acuerdo regional.

Las negociaciones con Singapur se lanzaron oficialmente en los primeros días de marzo de 2010 y se dieron por finalizadas a nivel político en diciembre de 2012 salvo en el apartado de inversiones. La Comisión rubricó el Acuerdo con Singapur el 20 de septiembre de 2013 y el acuerdo sobre el capítulo de inversiones se obtuvo el 17 de octubre de 2014.

Este Acuerdo consta de 17 capítulos que abarcan, entre otros temas, el comercio de mercancías, las barreras técnicas, las medidas fitosanitarias, los servicios, la contratación pública y la propiedad intelectual, incluidas las indicaciones geográficas y el desarrollo sostenible. Como gran novedad, este Acuerdo contempla una serie de disposiciones dentro de las licitaciones públicas con objeto de crear nuevas oportunidades en el campo de los servicios medioambientales.

Se espera que la Comisión presente dos acuerdos (uno específico UE y otro mixto) en mayo de 2018 al Consejo, de manera que se pueda comenzar el proceso de aprobación por el Parlamento Europeo y la ratificación del acuerdo mixto por los Estados miembros.

Acuerdo UE-Vietnam

En junio de 2012 se acordó lanzar oficialmente las negociaciones para el ALC entre la UE y Vietnam, convirtiéndose Vietnam en el tercer país de ASEAN, tras Singapur y Malasia, con quien la UE lanzaba negociaciones de forma individual para un ALC. El ALC UE-Vietnam es uno de los acuerdos más ambiciosos con

un país en desarrollo y ofrece un nuevo punto de referencia para el compromiso de Europa con economías en desarrollo. Es el segundo en la región de la ASEAN después de Singapur.

Entre los principales capítulos conviene destacar el acceso al mercado (el Acuerdo es simétrico en cuanto a eliminación de aranceles y ligeramente asimétrico en los períodos transitorios, eliminándose casi todos los aranceles en más del 99 por 100), eliminación de tasas a la exportación (Vietnam las aplica a 600 líneas arancelarias), instrumentos de defensa comercial, reglas de origen, contratación pública, acuerdo sobre las empresas estatales (SOE), derechos de propiedad intelectual e indicaciones geográficas, barreras no arancelarias, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios e inversiones.

Aunque el contenido del Acuerdo fue acordado en 2015, su ratificación se ha retrasado en virtud de una opinión del Tribunal de Justicia Europeo de 2017. El TJE argumenta que algunos aspectos incluidos en el ALC entre la UE y Singapur, que es similar al de la UE y Vietnam, son competencias mixtas, lo que significa que el ALC tendrá que ser ratificado no solo por la UE sino también por los 28 Estados miembros.

Por lo tanto, y al igual que en el caso de Singapur, se aprobarán dos decisiones del Consejo: una para la firma y aplicación provisional, si procede, de lo que es competencia exclusiva de la UE, y otra para la firma de lo que es competencia de los Estados miembros. Posteriormente se procedería a la celebración del Acuerdo, que en el caso de un acuerdo mixto implicaría el consentimiento del Parlamento Europeo (decisión para celebrar el acuerdo) y la ratificación de los Parlamentos de los Estados miembros. Una vez terminada esta tramitación el Acuerdo entraría en vigor.

Principales negociaciones abiertas

La Comisión mantiene negociaciones abiertas en todos los continentes con vistas a cerrar acuerdos comerciales con los principales socios. Analizamos a continuación las negociaciones que están más avanzadas.

Acuerdo de Asociación UE-Mercosur

La UE y Mercosur (sin Venezuela) negocian un amplio acuerdo de asociación desde 1999. En 2004 el proceso de negociación se estancó y se reanudó en mayo de 2010 aunque no es hasta 2015-2016 cuando se retoma verdaderamente el dinamismo en las negociaciones con el intercambio de ofertas de acceso a mercado de bienes, servicios y contratación pública, en el que España jugó un papel muy importante dentro de la UE como principal valedor de este Acuerdo.

Desde entonces se han celebrado una serie de rondas de negociación que han permitido avanzar en las diversas áreas. Las grandes diferencias y dificultades en la negociación son el acceso al mercado de productos agrícolas, principal interés ofensivo de Mercosur y defensivo de la UE. Los volúmenes del contingente de etanol y, principalmente vacuno, así como las condiciones de los mismos, han ralentizado el avance de las negociaciones en los últimos meses.

Los intereses ofensivos de la UE son principalmente obtener mejoras en el sector del automóvil (períodos de transición más cortos y mejores reglas de origen), servicios marítimos, protección de indicaciones geográficas y mejor acceso al mercado agrícola, por ejemplo, para productos lácteos. En contratación pública, destaca el interés de la UE por asegurar el acceso a nivel subcentral.

Mercosur, por su parte, además de interés en acceso al mercado europeo de vacuno, no parece dispuesto a renunciar a sus exigencias del citado acuerdo ADPIC en las áreas de patentes y disciplinas relacionadas; posibilidad de recurso al *Duty Drawback*[14], protección de la industria naciente; reglas de origen que promuevan una mayor integración entre empresas de ambos mercados; reconocimiento de expresiones

[14] Suspensión o devolución de derechos arancelarios pagados a la importación cuando existe autorización para ello, por ejemplo, en el caso de tráfico de perfeccionamiento activo (materia prima o producto intermedio que entra en el país para ser transformado en el mismo y posteriormente exportado).

tradicionales y marcas comerciales en vinos y bebidas espirituosas; y cláusula de salvaguarda bilateral con parámetros equivalentes para los productos industriales y agrícolas, así como exclusión de salvaguardas para productos ya limitados por contingentes.

Tras una intensificación de las negociaciones que estuvieron a punto de dar resultados positivos en los márgenes de la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires en diciembre de 2017, se espera poder alcanzar un acuerdo político en breve. Quedan pendientes ciertas cuestiones sobre acceso a mercado, normas de origen para automóviles e indicaciones geográficas, que permiten ser moderadamente optimistas sobre este calendario.

Modernización del Acuerdo Comercial UE-México

Las relaciones comerciales UE-México se enmarcan en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global), en vigor desde el 1 de octubre de 2000. Desde la entrada en vigor del Acuerdo, además de haberse triplicado el intercambio comercial entre ambos socios, se ha producido una evolución positiva tanto del comercio de servicios, que alcanzó 14.400 millones de euros en 2015, como de las inversiones, al situarse, en ese mismo año, el *stock* de inversión europea en México en 161.600 millones de euros y el *stock* de inversión mexicana en la UE en 36.500 millones de euros. Fue el primer país latinoamericano con el que la UE firmo un acuerdo de libre comercio.

En vista de que las cláusulas de revisión previstas en el Acuerdo no permitieron su actualización, en junio de 2013 la UE y México decidieron crear un grupo de trabajo conjunto que, en septiembre de 2015, entregaba un informe conjunto explicando el modo de avanzar en la modernización del Acuerdo. Por su parte, la Comisión presentó en diciembre de 2015 un primer borrador de Decisión del Consejo o Mandato y de Directrices de negociación, junto con un estudio de impacto que señalaba que la modernización del Acuerdo tendría efectos positivos para ambas partes en términos de aumento de PIB, las exportaciones y los salarios de trabajadores y una ganancia de competitividad y mejora de la posición relativa tanto de México como de la UE. Las Directrices de negociación fueron aprobadas en mayo de 2016. El pasado 21 de abril, las partes anunciaron que se había alcanzado un acuerdo preliminar. Queda pendiente la redacción y conclusión del texto legal final y la aprobación por parte del Parlamento y del Consejo Europeo, y de los Parlamentos de los países firmantes para la entrada en vigor definitiva.

Con el Acuerdo, se mejora el acceso recíproco a los mercados de productos agroalimentarios, se incluyen disposiciones para proteger las indicaciones geográficas, para lograr un mayor acceso a la contratación pública, para liberalizar el intercambio de servicios o para proteger las inversiones (ICS). Asimismo, se incluyen disposiciones relativas a desarrollo sostenible o, por primera vez en un acuerdo comercial, a la lucha contra la corrupción.

Acuerdos en fases iniciales de negociación

Chile

Las relaciones comerciales entre la UE y Chile se rigen por lo dispuesto en el Acuerdo de Asociación UE-Chile que entró en vigor de forma definitiva el 1 de marzo de 2005 (La parte interina del Acuerdo, relacionada principalmente con comercio y con la estructura institucional, se aplicó de forma anticipada desde el 1 de febrero de 2003).

Tras la Decisión del Comité de Asociación, que tuvo lugar en octubre de 2013, de modernizar este Acuerdo, el Consejo aprobó el mandato de negociación el pasado mes de noviembre de 2017. Desde ese momento se han celebrado tres rondas de negociación, la última el pasado mes de mayo de 2018 en Bruselas.

Ya se han presentado propuestas de texto por ambas partes. El Acuerdo incluirá un capítulo de comercio y género. Chile es partidario de un acuerdo amplio y ambicioso y ha resaltado la importancia de llegar a un

Acuerdo en 2018. La UE ha confirmado su predisposición para avanzar rápido en las negociaciones pero ha enfatizado la necesidad de trabajar en el contenido.

Indonesia

El Acuerdo Bilateral de Asociación y Cooperación entre la UE e Indonesia entró en vigor el 1 de mayo de 2014. En este marco se desarrollan las negociaciones del ALC bajo el formato de un CEPA (Comprehensive Economic Partnership Agreement). Las negociaciones se lanzaron en julio de 2016. La UE e Indonesia han completado la cuarta ronda de negociaciones comerciales que han tenido lugar en Surakarta del 19 al 23 de febrero de 2018.

En el transcurso de la ronda, los equipos negociadores cubrieron diferentes temas, incluidos el comercio de bienes, las barreras técnicas al comercio, servicios, inversiones, reglas de origen, cuestiones relativas a comercio y el desarrollo sostenible, derechos de propiedad intelectual y compras públicas. Se han producido avances en la negociación de los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, inversión y servicios. Las partes realizaron el intercambio de la oferta inicial para la liberalización de tarifas arancelarias para el comercio de bienes. La quinta ronda de negociaciones se celebrará antes del verano en Bruselas, en una fecha aún por confirmar.

Australia y Nueva Zelanda

Para estos dos países el pasado 22 de mayo se aprobaron sendas directrices de negociación a nivel de Consejo de Política Comercial, que incluyen exclusivamente temas «*EU only*», y no los temas de inversiones.

Otras negociaciones: países ASEAN

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) engloba actualmente a diez países (Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Birmania/Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam). ASEAN juega un papel clave en el área Asia-Pacífico por su contribución a la paz y estabilidad en la zona, lo que unido a su importante peso económico convierten a esta región en un socio de interés para la UE.

En abril de 2007, el Consejo autorizó a la Comisión a negociar un ALC con ASEAN. La Comisión presentó en mayo de 2009 su informe sobre el estado de situación de la negociación con el conjunto de ASEAN, cuyas conclusiones incidían en la necesidad de mantener el compromiso con la región y de abrir negociaciones con aquellos países (*front-runners*) que manifestaran un nivel de ambición equiparable al de la UE (el fracaso de las negociaciones con el bloque ASEAN al completo se debió principalmente a la heterogeneidad de sus países miembros y a la situación política en Myanmar). Los acuerdos bilaterales (ALC) se irían consolidando con el tiempo como bloques o «ladrillos» (*building blocks),* y en el futuro constituirían la estructura de un Acuerdo de carácter regional.

Las negociaciones con Tailandia se lanzaron en marzo de 2013. Tras cuatro rondas de contacto, las negociaciones fueron suspendidas como consecuencia del golpe militar de 2014. Las conclusiones del Consejo de diciembre de 2017 modificaron la posición común y se decidió retomar los contactos políticos a todos los niveles con Tailandia, así como invitar a la Comisión a explorar con este país las posibilidades de reanudar las negociaciones.

Con Malasia, las negociaciones se lanzaron en septiembre de 2010 y se estancaron en 2013 tanto por la falta de mandato político de Malasia como por el impulso que tomaron las negociaciones del Acuerdo Transpacífico (TPP). En octubre de 2017, la UE pidió a Malasia que tuviera una posición más activa tras la larga interrupción de las negociaciones del ALC. No se han anunciado rondas de negociación hasta el momento.

El mandato para iniciar negociaciones con Filipinas es de noviembre de 2015. Hasta ahora se han celebrado dos rondas de negociación. Debido al deterioro

progresivo de los DD HH en el país, la Comisión comunicó que no habría tercera ronda hasta que no se constatase progreso.

Países MENA

Durante el primer semestre de 2017 se trabajó muy intensamente en la redacción de un mandato para la modernización de la Unión Aduanera con Turquía, pero actualmente el *dossier* está parado.

Con Marruecos, las negociaciones para un DCFTA se lanzaron en marzo de 2013. Se han celebrado cuatro rondas hasta la fecha y la última se celebró en abril de 2014. No hay actualmente fecha para la siguiente ronda.

Desde octubre de 2015, se han celebrado dos rondas de negociación para el acuerdo con Túnez, condicionadas por la falta de impulso político y más recientemente por las medidas de apoyo proteccionista de Túnez y la delicada situación económica del país. No hay fecha para la siguiente ronda.

Con Egipto no han comenzado las negociaciones. Se inició el diálogo exploratorio y la evaluación de impacto en 2014, pero desde entonces está parado. Algo similar ocurre con Jordania. Se inició el dialogo exploratorio en 2012 y la evaluación de impacto en 2014, pero está parado.

Los principales actores comerciales: EE UU, India y China

Las negociaciones con EE UU para un Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP por sus siglas en inglés) comenzaron en junio de 2013. Con este Acuerdo, no se trataba solo de reducir los aranceles entre ambos bloques, ya de por sí bastante bajos, sino, y sobre todo, de armonizar normas, controles y exigencias administrativas, coordinar las leyes que vayan a tener impacto comercial o facilitar las inversiones. Incluso se prevé la creación de un tribunal multilateral de inversiones (modelo que la UE está tratando de extender y de instaurar a nivel global). Lamentablemente, aunque se firmó un Acuerdo de reconocimiento mutuo de buenas prácticas en fabricación de productos farmacéuticos justo al término de la Administración anterior (enero 2017), las negociaciones se han parado con la llegada de Trump a la Presidencia de EE UU.

Con India, las negociaciones para un acuerdo comercial se lanzaron en junio de 2007. Tras 12 rondas de contacto, las negociaciones se estancaron en 2013 por las reticencias mutuas en demandas clave para la otra parte. En octubre de 2017 hubo contactos bilaterales e India manifestó que estaría interesada en reanudar las negociaciones. La Comisión ha anunciado la presentación a los Estados miembros de la valoración técnica de contactos bilaterales en el segundo semestre de 2018 para que se evalúe si se reanudan negociaciones.

Las negociaciones para un acuerdo de inversiones con China se lanzaron formalmente en la Cumbre UE-China, celebrada en Pekín el 21 de noviembre de 2013. En la Declaración Conjunta de la 19ª Cumbre UE-China, celebrada en Bruselas en junio de 2017, se incluyó la prioridad de avanzar en las negociaciones del Acuerdo de Inversiones UE-China, con el compromiso de conseguir un acuerdo ambicioso que reemplace y modernice los BIT existentes y que permita profundizar y cubrir todos los aspectos a los que se enfrentan los inversores. Se acordó que la siguiente fase de las negociaciones sería el intercambio de ofertas de acceso a mercado para antes de que finalizara 2017. El progreso de las negociaciones ha sido mínimo debido a la falta de un intercambio de ofertas, intercambio que China quiere posponer hasta llegar a un acuerdo sobre las cuestiones clave.

Brexit

Tras el referéndum de junio de 2016 en el que Reino Unido aprobó su salida de la UE y la activación del art. 50 del TUE en marzo de 2017, se está negociando en la actualidad dicha salida.

La negociación de la salida de Reino Unido (RU) de la Unión Europea (UE) se articula en tres fases:

— Negociación del acuerdo de retirada: la retirada se producirá el 29 de marzo de 2019. Reino Unido se convierte entonces en tercer país. En esta fase se debe dar respuesta principalmente a tres cuestiones: derechos de los ciudadanos, aspectos presupuestarios, frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte.

— Período transitorio: comenzará el 29 de marzo de 2019 y finalizará el 31 de diciembre de 2020.

— Nueva relación: comenzaría el 1 de enero de 2021.

Redacción del Acuerdo de retirada

En el pasado Consejo Europeo (art. 50 de 23 de marzo de 2018), se alcanzó un acuerdo sobre los principales puntos del Acuerdo de retirada. El borrador de acuerdo contiene:

— Cuestiones acordadas a nivel de negociadores que solo serán objeto de modificaciones técnicas: derechos de los ciudadanos, acuerdo financiero y período transitorio, entre las cuestiones más relevantes.

— Acuerdos en los que se ha alcanzado un acuerdo político pero que requieren clarificación: protocolo sobre la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte.

— Disposiciones presentadas por la UE sobre las que hay que discutir porque no se ha alcanzado ningún principio de acuerdo.

El 85 por 100 del Acuerdo de retirada está formalmente acordado:

— El final del período transitorio será el 31 de diciembre de 2020.

— Con respecto a derechos de los ciudadanos se ha alcanzado un acuerdo. El principio del Acuerdo es que los ciudadanos tanto de la UE como de Reino Unido que hayan adquirido derechos de residencia, de trabajo, y de seguridad social de acuerdo a la ley europea, cuando RU era todavía miembro de la UE o durante el período transitorio, mantendrán dichos derechos. No pueden sufrir ninguna discriminación basada en la nacionalidad. Los ciudadanos de la UE que hayan residido en Reino Unido durante los cinco años anteriores al final del período transitorio tienen derecho a la residencia permanente.

— Se garantiza la circulación de los bienes colocados en el mercado antes del final del período transitorio, para asegurar que la salida de Reino Unido no provoca la discontinuidad en la circulación de dichos bienes.

— Reino Unido continuará aplicando la política comercial de la UE durante el período transitorio. Continuará estando obligado por los acuerdos internacionales ratificados por la UE y tendrá capacidad para negociar sus propios ALC, siempre que entren en vigor después de finalizar el período transitorio.

— Reino Unido no formará parte de las instituciones comunitarias, salvo que se considere necesario para la aplicación de una determinada regulación y siempre con carácter excepcional.

— Durante el período transitorio, será de aplicación en Reino Unido todo el acervo comunitario, incluida la competencia del Tribunal de Justicia.

Las dos cuestiones fundamentales sobre las que todavía no hay acuerdo son:

— En lo que se refiere a Irlanda, se espera una propuesta de Reino Unido, que sea jurídicamente viable, de la solución del mecanismo de protección.

— Mecanismos de implementación del Acuerdo. La UE quiere que cuando entren en juego las normas de la UE, el Tribunal de Justicia de la UE juegue su papel.

Período transitorio

Reino Unido ha pedido, y la UE ha aceptado, un período transitorio desde la fecha de salida hasta el establecimiento de la futura relación. En función de lo acordado hasta ahora (Directrices de abril de 2017, de enero de 2018 y marzo de 2018), el período transitorio tendrá las siguientes características:

— Fecha límite del 31 de diciembre de 2020.

— El período transitorio será parte del Acuerdo de retirada.

— Todo el acervo comunitario será de aplicación a Reino Unido, incluyendo la competencia del Tribunal Europeo de Justicia.

— Reino Unido aplicará la política comercial de la UE. Por tanto, recolectará los derechos arancelarios correspondientes y realizará los controles de mercancías, seguirá vinculado a las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales y no podrá implementar acuerdos comerciales que negocie con terceros países.

— Reino Unido no participará en las instituciones de la UE.

Futura relación

Nos centramos en el ALC que necesariamente deberán negociar la UE27 y Reino Unido, aunque la futura relación es mucho más amplia, dadas las estrechas relaciones que deberán seguir existiendo entre ambos. Actualmente se desconoce el alcance del futuro acuerdo aunque sí se conocen algunas líneas rojas señaladas por Reino Unido, que quiere: tener una política comercial autónoma; no estar sujeto al Tribunal de Justicia europeo y limitar la libre circulación de ciudadanos. Todo ello hace descartar tanto un acuerdo similar al Espacio Único Europeo (EEE) como un Mercado Único y una Unión Aduanera.

El Consejo Europeo de 23 de marzo de 2018 «confirma su disposición a iniciar los trabajos de cara a un acuerdo de libre comercio equilibrado, ambicioso y de gran alcance, en la medida en que la igualdad de condiciones esté suficientemente garantizada. Dicho Acuerdo se concluirá y celebrará una vez que Reino Unido haya dejado de ser un Estado miembro. No obstante, un acuerdo de este tipo no puede ofrecer las mismas ventajas que la condición de miembro y no puede equivaler a la participación en el mercado único o en parte de éste. Este acuerdo abordaría:

— el comercio de mercancías, con el objetivo de abarcar todos los sectores y de mantener la exención de aranceles y restricciones cuantitativas y disponer de normas de origen asociadas adecuadas; en el contexto general del acuerdo de libre comercio, debe mantenerse el acceso recíproco existente a las aguas y recursos pesqueros;

— una adecuada cooperación aduanera que mantenga la autonomía normativa y jurisdiccional de las partes y la integridad de la unión aduanera de la UE;

— disciplinas sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias;

— un marco para una cooperación normativa voluntaria;

— el comercio de servicios, al objeto de permitir el acceso a los mercados para prestar servicios con arreglo a las normas del Estado de acogida, en particular en lo que respecta al derecho de establecimiento de los proveedores, en una medida coherente con el hecho de que Reino Unido se convierta en un país tercero y que la Unión y Reino Unido dejen de compartir un marco común normativo de supervisión, de ejecución y judicial;

— el acceso a los mercados de contratación pública, las inversiones y la protección de los derechos de propiedad intelectual, incluidas las indicaciones geográficas, así como otros ámbitos de interés para la Unión».

Por lo tanto, la futura relación comercial entre la UE27 y Reino Unido estará fundamentada en tres pilares: *i)* el equilibrio de los derechos y obligaciones; la igualdad (*level playing field*); *ii)* la no alteración de las relaciones existentes con terceros países; y *iii)* la necesidad de preservar la integridad y el correcto funcionamiento del Mercado Único.

La Comisión Europea ha elaborado un portal que se actualiza periódicamente y que los diversos sectores económicos pueden consultar para conocer aspectos relevantes para prepararse para la salida de Reino Unido.

4. Conclusión

La Unión Europea está manteniendo una intensa agenda negociadora en política comercial, que España

está impulsando desde un apoyo a un sistema multilateral de comercio basado en reglas y con la OMC en su centro. Para España es también muy importante la efectiva aplicación de los acuerdos por parte de nuestros socios comerciales, con especial atención en el caso de los elementos sociales y medioambientales, así como la transparencia a lo largo de todas las fases de las negociaciones y la comunicación de los avances en materia de política comercial, comunicación a la que cada vez se está dando más importancia a través de la información al Congreso y al Senado, campañas de difusión, conferencias, contenido *online* y en redes sociales y de la Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales.

Referencias de direcciones en Internet

[1] BREXIT (2018). *Portal para la preparación del brexit (preparedness) https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness_en*

[2] CENTRO DE ESTUDIOS DE COMERCIO INTERNACIONAL (2018). International Trade Centre. En *http://www.intracen.org*

[3] COMERCIO PARA TODOS (2018).Estrategia «Comercio para Todos» de la UE *http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf*

[4] COMISIÓN EUROPEA (2017). *Declaraciones sobre level playing field de la UE, EE UU y Japón.* En *http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1771*, y en *http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index. cfm?id=1850*

[5] CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC, 11ª (2017). World Trade Organization. En *https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm*

[6] DECLARACIÓN DE COMERCIO Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER (2017). Documentos de la World Trade Organization. En *https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm*

[7] G20 (2018). Portal general: *https://www.g20.org*

[8] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2018). *La OMC en pocas palabras.* En *https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr00_s.htm*

[9] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2018). *Estructura de la OMC e información sobre las conferencias ministeriales.* En *https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org2_s.htm*

[10] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2018). OCDE, en *http://www.oecd.org*

[11] RED DE ECONOMÍAS ABIERTAS E INCLUSIVAS (2017). En *https://www.permanentrepresentations.nl/permanent-representations/pr-unesco-paris*

[12] RED DE ECONOMÍAS ABIERTAS E INCLUSIVAS (2017). En la OCDE, en *http://www.oecd.org/about/secretary-general/statement-from-the-oecd-sg-on-launch-of-network-for-open-economies-and-inclusive-societies.htm*

[13] RONDA DE DOHA (2005). *Temas tratados en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo* En *https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dohasubjects_s.htm*

[14] UNIÓN EUROPEA (2010). *Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.* Título II; en especial, artículo 207. Acceso al Derecho de la UE en *https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html?locale=es*

NOTA: El acceso a las direcciones web reseñadas se ha realizado en junio de 2018.

Beatriz de Guindos Talavera*
Jordi Fornells de Frutos**
Francisco de Paula Roig Guerrero***

NOVEDADES EN LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2018

Este artículo analiza las principales tendencias en la aplicación del derecho de la competencia en la Unión Europea en sus distintos ámbitos (expedientes sancionadores, control de concentraciones, control de ayudas públicas), dando especial énfasis a las novedades en relación con la economía digital. Asimismo, se estudia la reforma institucional prevista en el proyecto de Directiva ECN+.

Palabras clave: *competencia, políticas públicas, regulación, UE.*
Clasificación JEL: *K21, L40, L81, L86.*

1. Introducción

La política de competencia europea no ha quedado al margen de los recientes aires de reforma que recorren la Unión Europea, ya que existe la convicción de que desde su ámbito de actuación esta política puede contribuir a responder a los actuales desafíos económicos que afronta el proyecto europeo.

Por un lado, la Unión Europea está tratando de adaptar sus instrumentos de análisis a los cambios estructurales que están experimentado los mercados europeos a raíz de la digitalización, lo cual obliga a evaluar su impacto sobre la dinámica competitiva de los mercados y la aparición de operadores con elevado poder de mercado en entornos con fuertes efectos de red, lo cual a su vez hace recordar los problemas que se produjeron cuando hubo que analizar por primera vez los monopolios naturales en sectores de red.

Por otro lado, la política de competencia tiene la capacidad para responder, aunque solo sea parcialmente, a las inquietudes que la ciudadanía europea tiene a propósito del impacto de la globalización (y, de este modo, contrarrestar los movimientos populistas). Así, como primera reivindicación de las virtudes de la defensa de la competencia, es preciso recalcar cómo una mayor competencia en los mercados conduce a

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Asesora de Presidencia. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC.
** Técnico Comercial y Economista del Estado. Subdirector de la Sociedad de la Información, CNMC.
*** Técnico Comercial y Economista del Estado. Inspector Jefe de Competencia, CNMC.

ganancias de productividad (Nickell, 1996), lo cual a su vez se traduce en un mayor crecimiento económico, que, como sabemos, es una de las formas más eficaces de mejora del bienestar. Asimismo, la política de competencia contribuye a la lucha contra la desigualdad, al tener como su objetivo primordial frenar las prácticas empresariales anticompetitivas y las pérdidas de bienestar que éstas conllevan: el sobreprecio en los bienes y servicios a que dan lugar afecta proporcionalmente más a las clases sociales más desfavorecidas, que son las que destinan una mayor parte de su renta al consumo de bienes y servicios.

Junto con lo anterior, no se debe olvidar que la política de competencia europea continúa sirviendo a un objetivo adicional que inspiró su inclusión en el Tratado de Roma: impedir que las empresas erijan barreras que impidan el funcionamiento del mercado común (hoy interior) europeo, de modo paralelo a los esfuerzos realizados por los Estados miembros de cara a derribar las barreras interiores entre ellos.

El objeto del presente artículo reside en ofrecer una panorámica del proceso de reforma que está atravesando la política de competencia europea con el fin de responder a los desafíos señalados.

Para ello, en primer lugar, se esbozará un estado de situación de la política de competencia europea a partir de la reciente práctica decisional e iniciativas normativas de la Comisión Europea en materia de persecución de conductas anticompetitivas, control de concentraciones económicas y control de ayudas públicas. Ello permitirá destilar cuáles son, a juicio de los autores, las prioridades que están guiando la actuación de la Comisión Europea en materia de aplicación del derecho de la competencia de la Unión Europea.

A continuación, nos detendremos en los esfuerzos de reforma institucional que se están acometiendo a nivel europeo con el fin de lograr que la política de competencia sea más eficaz en el logro de sus objetivos. Este esfuerzo se ha centrado, de modo principal, en la gestación de una Directiva, todavía en fase de tramitación y conocida como ECN+, por la que se persigue garantizar que las autoridades de competencia de los Estados miembros dispongan de una serie de instrumentos de ejecución adecuados para alcanzar una mejor aplicación común de la normativa europea de competencia. Al hilo de este análisis, se aprovechará para evaluar tentativamente el impacto potencial que tendrá esta directiva en la legislación española.

Finalmente, el presente artículo se detendrá en la repercusión que está teniendo la creciente digitalización de la economía en la aplicación del derecho de la competencia de la Unión Europea y se exploran las medidas que están adoptando tanto la Comisión Europea como las autoridades de competencia de los Estados miembros para responder a los retos de análisis que plantea.

2. Perspectivas de la aplicación del derecho de la competencia por parte de la Comisión Europea

Perspectivas en el ámbito de los expedientes sancionadores

En el marco de los expedientes sancionadores, en aplicación de los artículos 101 (conductas colusorias) y 102 (abuso de posición de dominio) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión Europea tiene un margen de apreciación considerable a la hora de decidir sobre qué y cómo lleva a cabo sus investigaciones.

En primer lugar, la Comisión Europea goza de bastante discrecionalidad para decidir si investiga o no un determinado caso, sobre la base de si el mismo tiene o no interés comunitario[1], o si el mismo debe ser examinado por las autoridades nacionales de competencia[2].

En segundo lugar, los procedimientos de investigación de la Comisión Europea no están sometidos a un

[1] Párrafo 41 de la Comunicación de la Comisión sobre la tramitación de denuncias por parte de la Comisión al amparo de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea (2004/C 101/05).

[2] Comunicación de la Comisión sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia (2004/C 101/03).

plazo de tramitación tasado, por lo que, una vez iniciada formalmente una investigación, la Comisión Europea puede dedicar a la misma todo el tiempo y todos los recursos que estime necesarios. La contrapartida es que estas investigaciones tienen una duración muy elevada, que en muchas ocasiones supera los cinco años.

El anterior contexto permite a la Comisión Europea centrar sus esfuerzos en los casos que estima paradigmáticos, lo que a su vez permite intuir o deducir cuáles son y van a ser las prioridades de la Comisión Europea en los próximos años en este ámbito, por lo menos durante su actual mandato.

Del examen de los casos recientemente resueltos o pendientes de resolver por parte de la Comisión Europea en este ámbito, se pueden destacar las siguientes tendencias:

— Sostenido uso de la figura de los *settlements* (procedimiento transaccional) en los casos de cárteles.

— Importante utilización de los expedientes sancionadores para profundizar en el reforzamiento del mercado interior o de otros objetivos de la Comisión Europea.

— Priorización de los casos que afectan a la nueva economía y al sector de las tecnologías de la información, con teorías de daño novedosas o aplicadas en pocas ocasiones.

A continuación, se desarrollan en mayor profundidad cada una de estas tendencias.

Creciente utilización de los settlements

Uno de los grandes éxitos del Reglamento (CE) nº 1/2003, del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (actuales artículos 101 y 102 del TFUE), ha sido la lucha contra los cárteles, pues gran parte de los expedientes sancionadores de la Comisión Europea desde entonces han tenido lugar en este ámbito.

Este éxito en la lucha contra los cárteles ha estado ligado al buen funcionamiento del programa de clemencia[3], que ha fomentado la denuncia y aportación de pruebas por parte de los propios implicados en el cártel, facilitando su acreditación y desmantelamiento.

Los incentivos de las empresas para utilizar el programa de clemencia están ligados a múltiples factores, entre los que juega un papel importante el creciente importe de las multas, asociado al principio de disuasión[4].

Sin embargo, otras iniciativas comunitarias, como la Directiva de daños[5], que fomenta las reclamaciones de daños contra los responsables de infracciones del derecho de la competencia, especialmente en el ámbito de cárteles, reducen los incentivos a la utilización del programa de clemencia, pues los ahorros en la multa administrativa podrían no compensar los gastos y compensaciones asociados a las reclamaciones de daños de los perjudicados por el cártel.

En este contexto, la figura de los *settlements*, que se desarrolló en junio de 2008[6], y que hasta febrero de 2018 ha sido utilizada en 28 expedientes diferentes[7], ha permitido sostener el éxito del programa de clemencia y de la lucha contra los cárteles. A través de este instrumento, las empresas investigadas reconocen la existencia de la infracción y su responsabilidad frente a la misma, a cambio de una reducción del 10 por 100 en el importe de la multa.

De esta manera, los *settlements* permiten la minimización de los trámites administrativos y de la revisión

[3] El programa de clemencia exime o reduce la multa de las empresas que reconocen su participación en un cártel y aportan pruebas u otros elementos que facilitan su acreditación o investigación.

[4] Directrices de la Comisión Europea para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a) del Reglamento (CE) nº 1/2003 (2006/C 210/02).

[5] Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea.

[6] Comunicación de la Comisión Europea sobre el desarrollo de los procedimientos de transacción con vistas a la adopción de decisiones con arreglo a los artículos 7 y 23 del Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo en casos de cártel (2008/C 167/01).

[7] Nota de prensa de la Comisión Europea de 21 de febrero de 2018. Recuperado el 9 de abril de 2018, en *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-962_en.htm*

jurisdiccional, con el consiguiente ahorro de costes para todas las partes del procedimiento.

Asimismo, la adopción de una Decisión sancionadora en el marco de los *settlements* permite que la misma sea mucho más sucinta, con lo que las evidencias recogidas en la investigación no se desarrollan de forma muy significativa, lo que limita la incidencia de las reclamaciones de daños contra los solicitantes de clemencia.

Complementariedad de las investigaciones con otros objetivos regulatorios

En determinadas ocasiones, los instrumentos del derecho de la competencia son utilizados por la Comisión Europea para apoyar otros objetivos regulatorios. Este ha sido el caso de algunos expedientes sancionadores ya resueltos o pendientes de resolución.

Un ejemplo se percibe en el sector audiovisual. En particular, en el caso «televisión de pago» (40023)[8], la Comisión Europea está investigando los acuerdos de los principales estudios cinematográficos de Estados Unidos con los principales operadores de televisión de pago de Europa para la licencia de contenidos audiovisuales, en particular las cláusulas de geobloqueo que impiden las ventas pasivas[9] a consumidores de otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) distintos de los territorios de licencia.

En el marco de esta investigación, que se inició el 13 de enero de 2014, la Comisión Europea ha finalizado la misma respecto a un estudio (Paramount), a través de una Decisión de terminación convencional de 26 de julio de 2016[10], en la que se hacen vinculantes unos compromisos por los que, durante cinco años, este operador renuncia a hacer efectivas o a establecer cláusulas de geobloqueo en sus acuerdos de licencia con operadores de televisión de pago en el Espacio Económico Europeo. La investigación prosigue frente a otros estudios cinematográficos.

Estas cláusulas de geobloqueo constituyen un importante obstáculo al reforzamiento del mercado interior, aunque su incidencia práctica es limitada, dado que las barreras lingüísticas hacen que la demanda transnacional de contenidos de televisión de pago sea limitada.

Esta aproximación de la Comisión Europea complementa la recogida en el recientemente aprobado Reglamento (UE) nº 2018/302 sobre bloqueo geográfico injustificado en el comercio electrónico en el mercado interior[11], aunque conviene destacar que este Reglamento no es de aplicación a los contenidos audiovisuales.

Otro ejemplo de complementariedad entre un expediente sancionador y otros objetivos regulatorios de la Unión Europea se da en el caso Gazprom (39816)[12], iniciado en septiembre de 2012, en el que la Comisión Europea está investigando los contratos de suministro mayorista de gas de este operador en Bulgaria, Estonia, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia.

En particular, la Comisión Europea está analizando las posibles limitaciones injustificadas sobre el destino final del gas adquirido en estos contratos, lo que dificulta la creación de un mercado interior de gas en la Unión Europea, así como la posible existencia de precios mayoristas excesivos en determinados contratos.

[8] Véase la ficha del caso, recuperada el 9 de abril de 2018, en *http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40023*

[9] Las ventas pasivas son aquellas ventas que se producen a iniciativa propia del consumidor, sin que haya mediado una actividad previa (publicidad, ofertas personalizadas, etc.) del vendedor dirigida a la captación de dicho cliente.

[10] Véase el texto de la Decisión, recuperado el 9 de abril de 2018, en *http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/40023/40023_5273_5.pdf*

[11] Reglamento (UE) nº 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 2006/2004 y (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE.

[12] Véase la ficha del caso, recuperada el 9 de abril de 2018, en *http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39816*

De esta manera, los perjuicios para la competencia analizados por la Comisión Europea están directamente ligados con uno de los puntales principales de la política energética de la Unión Europea.

En el marco de este expediente, en marzo de 2017, la Comisión Europea ha llevado a cabo un test de mercado[13] de cara a la posible terminación convencional del mismo, en el que se buscaban opiniones sobre los compromisos presentados por Gazprom, dirigidos a flexibilizar la entrega y el destino de gas adquirido a este operador en Europa Central y Oriental, así como a aproximar sus precios de suministro mayorista a los prevalentes en el resto de Europa. En el momento de redacción de este artículo todavía estaba pendiente una decisión de la Comisión Europea sobre la adecuación de estos compromisos para posibilitar la terminación convencional de esta investigación.

Otro ejemplo de la conexión entre las investigaciones de la Comisión Europea y de sus objetivos regulatorios en otros ámbitos se da en el caso «redes móviles» checas (40305)[14], abierto el 25 de octubre de 2016, en el que la Comisión Europea investiga los acuerdos de compartición de redes móviles entre los dos principales operadores en la República Checa (O2 CZ y T-Mobile CZ), que conjuntamente tienen el 75 por 100 de los clientes del mercado checo. Estos acuerdos cubren el 85 por 100 de la población y todas las tecnologías y dejan fuera al tercer operador con red propia, mucho más pequeño, Vodafone.

La Comisión Europea está investigando si estos acuerdos pueden producir distorsiones competitivas excesivas, limitando la introducción de mejoras de calidad o de nuevas tecnologías, especialmente en las zonas urbanas, que no se vean compensadas por los ahorros de costes que genera la compartición.

De esta manera, con esta investigación, la Comisión Europea lanza una señal al sector en Europa, indicando que los acuerdos de compartición no necesariamente están permitidos en todas las circunstancias, especialmente cuando limitan excesivamente la competencia en infraestructuras y la innovación, poniendo en riesgo uno de los objetivos de la agenda digital para Europa.

Casos que afectan a la nueva economía digital

Al amparo de su margen de apreciación sobre los casos que tienen interés comunitario, la Comisión Europea había sido bastante selectiva en los últimos años con los casos de abuso de posición de dominio (por infracción del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) que investigaba.

Esta Decisión se amparaba, entre otras razones, en la complejidad de estos casos, especialmente de cara a acreditar los potenciales efectos restrictivos de las conductas investigadas siguiendo los criterios económicos comúnmente aceptados por la literatura económica (especialmente el estándar de operador igualmente eficiente).

Por este motivo, la Comisión Europea publicó en febrero de 2009 una Comunicación[15] en la que se recogen las prioridades de control que regirán la acción de la Comisión Europea al aplicar el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a la conducta excluyente de las empresas dominantes.

En particular, en el párrafo 6 de esta Comunicación se señala: «En su actividad de control de las conductas excluyentes, la Comisión hace hincapié en la salvaguarda del juego de la competencia en el mercado interior y en garantizar que las empresas que disfrutan de una posición dominante no excluyan a sus competidores por otros medios que no sean la competencia basada en los méritos de los productos o servicios que

[13] Véase el texto de la Comunicación, recuperado el 9 de abril de 2018, en *http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0316(03)*

[14] Véase la ficha del caso, recuperada el 9 de abril de 2018, en *http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40305*

[15] Comunicación de la Comisión Europea: *Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes* (2009/C 45/02).

ofrecen. Con ello, la Comisión tiene en cuenta que lo realmente importante es la protección de la eficacia del juego de la competencia y no simplemente la protección de los competidores. Esto bien puede dar lugar a que los competidores que beneficien menos a los consumidores en términos de precio, posibilidades de elección, calidad e innovación abandonen el mercado».

Sin embargo, con el desarrollo de la nueva economía digital y la aparición de grandes operadores en la misma (Google, Facebook, Amazon, etc.), la Comisión Europea se ha replanteado esta aproximación, teniendo en cuenta el peso de estos operadores en los mercados que dominan, gracias a los efectos de red y la incidencia que sus políticas comerciales tienen en el resto de empresas.

De esta manera, la Comisión Europea ha podido minimizar su énfasis en la competencia por los méritos y la protección de los consumidores, centrándose más en los efectos excluyentes sobre los competidores de las conductas investigadas.

Un ejemplo de este cambio de enfoque se puede ver en el caso Google Shopping (39740)[16], en el que se ha sancionado a Google por conductas que excluían del mercado a terceros comparadores *online* de productos físicos, al potenciar al propio servicio de comparación de Google, aunque éste pudiese aportar mayor valor añadido a los usuarios finales.

En todo caso, en el ámbito del abuso de posición de dominio, la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Intel[17] ha puesto de manifiesto que la verificación económica de los efectos de esta discriminación y de las posibles eficiencias derivadas de las conductas analizadas va a jugar un papel central en futuras investigaciones.

Perspectivas en el ámbito del control de concentraciones

En el marco de la aplicación del sistema de control de concentraciones previsto en el Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas, la Comisión Europea juega un papel esencial de cara al análisis de las principales concentraciones que pueden impactar de forma significativa en la competencia efectiva en los mercados europeos.

Un elemento fundamental de este sistema de control de concentraciones es que el mismo permita a la Comisión Europea, cuando esté mejor posicionada, analizar todas las operaciones de concentración que, por sus características, potencialmente pueden generar problemas de competencia en los mercados europeos.

Para ello, son fundamentales tanto el umbral de notificación de las operaciones de concentración a la Comisión Europea (actualmente basado en el volumen de negocios de las partes), como los mecanismos de reenvío de casos entre la Comisión Europea y las autoridades de competencia nacionales de los Estados miembros.

En particular, del correcto diseño de estos mecanismos depende, por un lado, que el número de operaciones de concentración notificadas sin ser problemáticas no se dispare, lo que constituiría una barrera administrativa excesiva y consumiría en exceso recursos de la Comisión Europea. Pero, por otro lado, a su vez, también depende de que todas las operaciones potencialmente problemáticas para la competencia en los mercados europeos puedan ser efectivamente examinadas por la Comisión Europea.

De cara a alcanzar un mejor equilibrio en el sistema, la Comisión Europea se ha planteado reformar el mismo. Por ello, en julio de 2014, la Comisión Europea

[16] Esta investigación se inició el 30 de noviembre de 2011 y estuvo a punto de finalizar mediante terminación convencional en febrero de 2014. Sin embargo, tras la renovación de la Comisión Europea que tuvo lugar ese año, la investigación se volvió a relanzar y finalizó con una decisión sancionadora de 27 de junio de 2017. Véase el texto de la Decisión, recuperado el 9 de abril de 2018, en *http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39740/39740_14996_3.pdf*

[17] Sentencia de 6 de septiembre de 2017 en el caso C-413/14 P. Recuperado el 9 de abril de 2018, en *http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dd109375e41d374a40a31fbcd3e59f2bc4.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNb3v0?text=&docid=194082&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=392543*

publicó un Libro Blanco[18] de cara a un control más eficaz de las concentraciones de empresas de la Unión Europea, que se sometió a consulta pública.

Los tres elementos principales de esta consulta pública de 2014 eran:

— La posible ampliación del control de concentraciones comunitario a la adquisición de participaciones minoritarias, en línea con el sistema de control existente en países como Reino Unido o Alemania.

— La revisión de los mecanismos de reenvío de casos entre la Comisión Europea y los Estados miembros, de cara a agilizarlos y flexibilizarlos.

— La extensión del procedimiento simplificado a más supuestos, para dinamizar la tramitación de los casos no problemáticos, así como la posible exclusión del régimen de control de determinadas operaciones no problemáticas (creación de empresas en participación sin presencia en el Espacio Económico Europeo).

Posteriormente, en octubre de 2016, la Comisión Europea emitió una nueva consulta pública[19], en la que se volvían a reiterar algunas cuestiones (reenvíos, procedimiento simplificado), no se mencionaban otras (participaciones minoritarias) y se planteaba una cuestión novedosa: la introducción de un nuevo umbral de notificación, alternativo al de volumen de negocios, basado en el valor de la transacción.

La justificación de la posible introducción de este nuevo umbral se basa en que muchas operaciones de concentración que tienen lugar en la nueva economía digital alcanzan valores de compraventa muy elevados, a pesar de que la adquirida suele tener un volumen de negocios muy reducido, en la medida en que, con la transacción, muchas veces se adquieren datos o economías de red pendientes de monetizar.

Uno de los ejemplos que se puso de manifiesto en esta consulta pública fue la operación de concentración M.7217 Facebook/WhatsApp, que finalmente fue analizada por la Comisión Europea gracias a la aplicación de los mecanismos de reenvío[20].

De hecho, este umbral de valor de la transacción ha sido introducido recientemente (2017) en Alemania y Austria. Sin embargo, el mismo tiene problemas a la hora de establecer la vinculación entre el valor de la transacción y el territorio en el que la autoridad de competencia ejerce su jurisdicción. Esto obliga a introducir criterios cualitativos (afectación significativa a mercados nacionales o europeos) que generan mucha inseguridad jurídica.

Por ello, una alternativa puede ser la flexibilización de los mecanismos de reenvío, facilitando los reenvíos de casos a la Comisión Europea y su jurisdicción sobre todo el Espacio Económico Europeo si los Estados miembros no se oponen. De esta manera, la Comisión Europea se puede beneficiar de la existencia de los umbrales de valor de la transacción de Alemania y Austria, o de cuota de mercado de España, Portugal y Reino Unido, que pueden ser adecuados para hacer notificables este tipo de operaciones potencialmente problemáticas de la nueva economía digital, sin necesidad de introducir nuevos umbrales en el sistema europeo.

Por lo que respecta a las cuestiones sustantivas, de cara a los próximos años, conviene destacar la mayor importancia que la Comisión Europea está dando al análisis de los efectos que pueden tener las operaciones de concentración en cuestiones distintas de los precios, como la calidad o la innovación.

Este análisis es necesariamente más cualitativo que cuantitativo, y menos modelizable económicamente,

[18] Véase el texto del Libro Blanco, recuperado el 9 de abril de 2018, en*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0449*

[19] Véase la página web al efecto, recuperada el 9 de abril de 2018, en *http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_merger_control/index_en.html*

[20] Disponible en *http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_7217.* La operación de concentración era notificable en varios Estados miembros, entre ellos España. Facebook solicitó el reenvío de la operación de concentración a la Comisión Europea, en aplicación de lo previsto en el artículo 4.5 del Reglamento (CE) nº 139/2004 y ninguno de los Estados miembros afectados se opuso, de manera que fue finalmente la Comisión Europea quien analizó (y aprobó sin compromisos) la operación.

pero a su vez asegura que el mismo se acerca a la realidad de la dinámica competitiva de los mercados afectados.

Un ejemplo del mismo se ha dado en la concentración M.7932 Dow/Dupont, en la que el análisis de los efectos de la concentración sobre la dinámica innovadora en los mercados de pesticidas[21] ha ocupado un papel muy relevante en la Decisión de la Comisión Europea de 27 de marzo de 2017[22], que finalmente autorizó la concentración en la segunda fase del análisis, subordinada al cumplimiento de determinados compromisos de desinversión de activos, entre otros, las unidades de I+D en pesticidas de Dupont.

En esta operación de concentración también se recoge otra cuestión novedosa: el análisis del efecto que puede tener sobre la dinámica competitiva en un mercado oligopolístico que los principales operadores del mismo compartan accionistas minoritarios (normalmente gestoras de fondos de inversión). En particular, la Comisión Europea hace un examen detallado de los efectos que pueden generar estos accionistas comunes en los incentivos de los principales operadores del mercado a competir de forma agresiva entre sí.

En un contexto en el que se están generalizando los fondos de inversión pasivos, que replican la composición de índices bursátiles, cada vez es más frecuente la existencia de accionistas minoritarios comunes en determinados mercados oligopolísticos, en los que los principales operadores cotizan en bolsa. Además, aunque los fondos de inversión sean «pasivos», esto no significa que sus gestoras renuncian a jugar un papel relevante en la gobernanza de las sociedades en las que participan.

Por último, conviene destacar que, en el ámbito de control de concentraciones de la Comisión Europea, el análisis económico también juega un papel cada vez más relevante, lo que a veces complica la gestión de un procedimiento con unos plazos de tramitación bastante reducidos. De hecho, las deficiencias en la gestión de este análisis económico para salvaguardar los derechos de defensa de las partes han llevado a que el Tribunal General de la Unión Europea[23] anulase la Decisión de la Comisión Europea de 30 de enero de 2013 en el caso M.6570 UPS/TNT, por la que se prohibía esta concentración.

Perspectivas en el ámbito del control de ayudas públicas

La actividad de la Comisión Europea es muy variada en este ámbito, entre otras razones, porque es la única autoridad administrativa dentro de la Unión Europea competente para verificar que las ayudas públicas son compatibles con el artículo 107 del TFUE.

Adicionalmente, las actuaciones de la Comisión Europea están muy condicionadas por los proyectos de ayudas públicas que le comunican los Estados miembros, si bien la Comisión Europea puede actuar de oficio contra ayudas públicas no notificadas.

En todo caso, desde 2013 la Comisión Europea ha intensificado sus esfuerzos de detección de ayudas públicas injustificadas en el ámbito de los posibles tratamientos impositivos selectivos (*tax rulings*). Para ello, la Comisión Europea ha creado un grupo de

[21] La Comisión Europea verificó en su investigación que Dow y Dupont tenían una actividad innovadora muy relevante en el ámbito de los pesticidas, refinando e innovando frecuentemente de cara a sacar al mercado nuevos productos, que les permitiesen mantener o incrementar su cuota de mercado en las distintas tipologías de pesticidas, lo que generaba una competencia intensa entre ambos, sostenida en el tiempo. Con la concentración, estos incentivos a innovar de la entidad resultante se podían reducir considerablemente.

[22] Véase la ficha del expediente, recuperada el 9 de abril de 2018, en *http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7932_13668_3.pdf*

[23] Mediante sentencia de 7 de marzo de 2017 en el asunto T-194/13. Recuperado el 9 de abril de 2018, en *http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30ddba2a558020794847a3508f22dcc8e572.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNb3v0?text=&docid=188600&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=415733* . Esta sentencia ha sido objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por parte de la Comisión Europea en el asunto C-265/17 P. Ante esta sentencia, UPS ha reclamado a la Comisión Europea una indemnización por daños y perjuicios de 1.742 millones de euros, más intereses e impuestos. Recuperado el 9 de abril de 2018, en *http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199738&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=417298*

trabajo específico, que está analizando las prácticas impositivas de los Estados miembros.

Este enfoque de la Comisión Europea es complementario a su objetivo regulatorio de alcanzar una armonización mínima a nivel de la Unión Europea en el ámbito de los impuestos de sociedades, a fin de minimizar las prácticas de elusión fiscal que desarrollan muchas multinacionales, aprovechando las facilidades que genera la existencia del mercado único y la competencia fiscal que se produce entre los Estados miembros.

Entre otros objetivos, estas investigaciones de la Comisión Europea buscan asegurar la igualdad de oportunidades y de capacidad competitiva (*level playing field*) de las empresas dentro del mercado único, así como forzar a que todas las multinacionales contribuyan de forma equitativa al sostenimiento de las políticas públicas (*fairness*).

Como consecuencia de estas investigaciones, la Comisión Europea ha resuelto hasta la fecha cinco casos[24] que afectan a *tax rulings* o esquemas tributarios de Luxemburgo, Bélgica, Holanda e Irlanda, y que favorecen a varias multinacionales, entre las que destacan Apple (Irlanda), Amazon (Luxemburgo), Starbucks (Países Bajos) y Fiat (Luxemburgo).

Adicionalmente, la Comisión Europea tiene pendientes de resolver casos que afectan a Países Bajos, Luxemburgo y Reino Unido, y que favorecen a multinacionales como Ikea, McDonald's o GDF Suez.

3. Reforma institucional: la propuesta de Directiva ECN+

El año 2017 también ha sido un año de reflexión para la Comisión Europea en materia de reforma institucional, que ha culminado con una propuesta legislativa para capacitar a las Autoridades Nacionales de Competencia (ANC) para ejecutar con más eficacia las normas de competencia de la Unión Europea.

El origen de la propuesta se remonta al año 2013 con las diversas evaluaciones y consultas llevadas a cabo por la Comisión Europea para analizar la aplicación paralela por parte de la Comisión Europea y de las ANC de los 27 Estados miembros del Reglamento (CE) nº 1/2003. Concretamente, en 2013 la Comisión Europea llevó a cabo una evaluación de los diez primeros años de funcionamiento del Reglamento (CE) nº 1/2003 que culminó con la Comunicación de la Comisión Europea de 2014[25], en la que ya se anticipaba que existe margen de maniobra para mejorar la eficacia de las ANC. Dicha Comunicación ya apuntaba, entre otras mejoras, al refuerzo de la independencia y la suficiencia de recursos de las ANC, a la necesidad de contar con un conjunto eficaz de herramientas y a la posibilidad de imponer sanciones disuasorias y de tener programas de clemencia efectivos.

Tras la Comunicación, la Comisión Europea lanzó una consulta pública en noviembre de 2015 para identificar los ámbitos de actuación en los que debían impulsarse las facultades de las ANC para mejorar la aplicación uniforme de las normas comunitarias de competencia. Un 80 por 100 de los participantes de la consulta (entre los que se incluyen bufetes de abogados, empresas, asociaciones sectoriales y de consumidores, universidades y autoridades públicas, entre otros muchos) era favorable a la adopción de medidas para impulsar la eficacia de las ANC. Tras la consulta pública, se celebraron diversas reuniones (con la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo, con los ministerios pertinentes y con las propias ANC), confirmándose el apoyo mayoritario a los objetivos de la iniciativa de la Comisión Europea.

Fue así como la Comisión Europea inició los trabajos de evaluación de impacto en 2016, examinando

[24] La lista de casos se puede consultar en la siguiente página web, recuperada el 9 de abril de 2018: *http://ec.europa.eu/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html*

[25] Comunicación de la Comisión Europea: *Diez años de aplicación de la normativa de antimonopolio del Reglamento (CE) nº 1/2003: logros y perspectivas futuras COM (2014)*.

las distintas opciones estratégicas y llevando a cabo el análisis coste-beneficio de la opción que resultó ser la preferida: la adopción de una medida legislativa para dotar a las ANC de medios e instrumentos mínimos para hacer cumplir las normas comunitarias de competencia de manera eficaz y uniforme.

Por ello, el 22 de marzo de 2017 la Comisión Europea lanzó la propuesta de Directiva encaminada a facultar a las autoridades de competencia de los EE MM para aplicar la normativa con más eficacia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, lo que ha venido a denominarse *Directiva ECN+* en alusión al claro objetivo de refuerzo de la Red Europea de Competencia (más conocida como ECN por sus siglas en inglés, European Competition Network).

Justificación de la propuesta

El Reglamento (CE) nº 1/2003 supuso toda una revolución en materia de aplicación paralela de las normas de competencia por parte de la Comisión Europea y los Estados miembros. En efecto, desde 2004, las ANC de los Estados miembros están obligadas a aplicar las normas de competencia de la Unión Europea (recogidas esencialmente en los artículos 101 y 102 del TFUE y sus equivalentes nacionales) a los acuerdos o prácticas susceptibles de tener un efecto sobre el comercio entre Estados miembros. Para ello, en 2004 se creó la Red Europea de Competencia, a través de la cual se canaliza la cooperación entre autoridades nacionales y la Comisión Europea[26].

Desde entonces, la Comisión Europea y las ANC han adoptado más de 1.000 Decisiones, siendo un 85 por 100 de ellas responsabilidad de las autoridades nacionales, que están mejor posicionadas cuando la conducta objeto de análisis afecta, principalmente, al territorio de su Estado miembro. Por el contrario, la Comisión Europea suele actuar cuando la conducta investigada afecta a más de tres Estados miembros. Además, la evaluación de impacto llevada a cabo por la Comisión Europea ha puesto de manifiesto que las ANC están activas en sectores clave para el crecimiento y que la aplicación múltiple por parte de autoridades nacionales y comunitarias favorece una mayor disuasión en todo el territorio comunitario, lo que resulta crucial para la creación de un mercado interior competitivo.

Sin embargo, el Reglamento (CE) nº 1/2003 no reguló los medios y los instrumentos necesarios para que las autoridades nacionales llevaran a cabo dicha aplicación, lo que se ha traducido en que algunas autoridades nacionales no tienen garantizada su independencia; otras no cuentan con todos los instrumentos para detectar y perseguir las infracciones; no todas pueden imponer multas efectivas; y hay divergencias en cuestiones tan relevantes como los programas de clemencia o los poderes de inspección. Estas carencias y limitaciones perjudican la eficacia del sistema de competencias paralelas previsto en el Reglamento (CE) nº 1/2003 e impiden una aplicación uniforme de las normas de competencia en todo el territorio europeo.

Además, la falta de coherencia en la aplicación de las normas comunitarias de competencia puede conducir a una elevada inseguridad jurídica para las empresas, cuya actuación puede verse sometida a criterios divergentes dependiendo del Estado miembro en el que se juzgue su conducta. Más grave aún es el hecho de que una aplicación ineficaz que limite el funcionamiento competitivo de los mercados supone una merma de la innovación, la productividad, el crecimiento económico, el empleo, etc. tal y como demuestra la abundante literatura económica al respecto[27]. El informe de la Comisión Europea estima una pérdida de 180-320.000 millones de euros anuales (3 por 100

[26] Los principios básicos de funcionamiento de la ECN vienen recogidos en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la cooperación en la Red de Autoridades de Competencia (2004/C 101/03).

[27] Ver en particular la Guía de la OCDE (2014) para ayudar a las autoridades de competencia a evaluar el impacto esperado de sus actividades.

del PIB europeo) debido a los cárteles que operan a nivel comunitario.

Así, la propuesta de Directiva ECN+ surge a raíz de la identificación de algunos elementos problemáticos para la aplicación eficiente de los artículos 101 y 102 TFUE (y sus equivalentes nacionales) por parte de las autoridades nacionales de competencia, entre los que destacan temas relacionados con la fijación de multas, la interrelación entre los programas de clemencia, la asistencia mutua o la independencia de las autoridades.

Objetivo, instrumento y contenido de la propuesta

La propuesta presentada por la Comisión Europea tiene por objeto capacitar aún más a las autoridades de competencia de los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones. Su objetivo es garantizar que, al aplicar la misma base jurídica, estas autoridades dispongan de instrumentos de ejecución adecuados, a fin de alcanzar una mejor aplicación común de la normativa de competencia. Con ello, se trata de asegurar que el lugar donde tenga la sede una empresa no importe a la hora de aplicar las normas de competencia europeas recogidas en los artículos 101 y 102 del TFUE sobre acuerdos anticompetitivos y abusos de posición de dominio, respectivamente.

La propuesta se alinea además con la Comunicación de la Comisión Europea de 2016 sobre el Derecho de la Unión Europea: mejores resultados gracias a una mejor aplicación[28]. En ella se recoge la importancia de contar con un sistema de aplicación estricto, eficiente y eficaz para garantizar que los Estados miembros apliquen, ejecuten y cumplan el Derecho de la Unión Europea.

Si bien inicialmente se valoraron las distintas opciones legislativas (reglamento, directiva, comunicación, directrices), la opción finalmente elegida para esa intervención ha sido la de una Directiva, pero que establezca únicamente los elementos mínimos que deben contener las legislaciones nacionales en materia de instrumentos efectivos, procedimientos, multas, programas de clemencia y medios para asegurar la independencia. Se ha descartado, por tanto, la opción de una Directiva o incluso un Reglamento que regule excesivamente el funcionamiento de las autoridades nacionales, respetando con ello el principio de subsidiariedad. Es decir, la Comisión Europea ha optado, para este fin, por una armonización mínima en aquellos elementos que estima esenciales para asegurar una aplicación eficaz y uniforme de la normativa comunitaria de competencia que contribuya al funcionamiento competitivo del mercado interior. En definitiva, la figura de la Directiva garantiza un equilibrio entre la consecución de objetivos generales y específicos (a través de la armonización mínima de determinados instrumentos y medios) y el principio de subsidiariedad en aquellas cuestiones en las que procede respetar la autonomía de los Estados miembros.

En cuanto al contenido de la propuesta, ésta consta de 34 artículos repartidos en diez capítulos. Sin duda los artículos más relevantes se encuentran en el capítulo III (independencia y suficiencia de recursos), capítulo IV (poderes de investigación), capítulo V (multas), capítulo VI (clemencia) y capítulo VII (asistencia mutua); capítulos cuyo contenido se analiza sucintamente a continuación:

— *Independencia y suficiencia de recursos*: de acuerdo con la propuesta, las ANC deben poder actuar con independencia al hacer cumplir las normas de competencia de la Unión Europea y trabajar de forma totalmente imparcial, sin recibir instrucciones de entidades públicas o privadas, contando con los recursos financieros y humanos necesarios para realizar su trabajo. En la evaluación de impacto de la Comisión Europea se constata que algunas ANC están sujetas a las instrucciones de entidades públicas y/o privadas y otras no tienen recursos humanos y tecnológicos suficientes para poder llevar a cabo, por ejemplo, inspecciones sorpresivas simultáneas en la sede de varias empresas que formen parte de un cártel.

[28] Comunicación de la Comisión C/2016/8600 (DO C 18 de 19.1.2017).

Por ello, la independencia que se exige en la Directiva se refiere a diversas cuestiones como: la ausencia de injerencias; la inclusión de un régimen de incompatibilidades y conflictos de interés para la plantilla de trabajadores y los miembros de los órganos de decisión; la suficiencia de recursos humanos y financieros; y la puesta a disposición de las autoridades nacionales de los instrumentos necesarios para llevar a cabo su misión.

Resulta de especial interés la posibilidad recogida en el artículo 4.2 e) de priorización de recursos que permitirá que las autoridades de competencia no se vean obligadas a iniciar una investigación ante cualquier denuncia, sino que podrán desestimar las denuncias en caso de no considerarlas prioritarias, algo que sin embargo hasta ahora no estaba previsto en el marco normativo de algunos países como Francia o España, que deberán adaptarse para incorporar esta nueva posibilidad de priorización. En un entorno de recursos administrativos limitados, la posibilidad de priorizar las actuaciones de la autoridad de competencia contribuirá a reforzar su eficacia y la independencia de otros poderes públicos que pudieran tener interés en que se analizaran determinadas conductas limitando los recursos disponibles para otras áreas prioritarias.

— *Poderes de investigación:* la propuesta recoge las facultades de investigación que como mínimo debe tener una autoridad de competencia, incluyendo requerimientos de información, medidas cautelares, posibilidad de imponer condiciones estructurales y/o de comportamiento a las empresas sancionadas e inspecciones domiciliarias. Partiendo de la abundante jurisprudencia existente, la propuesta ahonda en las prerrogativas necesarias para recabar todas las pruebas pertinentes, también en soporte digital, algo que permitirá que autoridades que hasta ahora no disponían de esta facultad, como la portuguesa, puedan por fin acceder a este tipo de evidencias tan habituales en un mundo cada vez más digitalizado.

— *Sanciones y multas coercitivas*: de acuerdo con el informe de impacto de la Comisión, existe una gran divergencia en la imposición de multas, que pueden llegar a ser hasta 25 veces superiores en unos Estados miembros frente a otros. A veces esta divergencia se debe a la metodología de cálculo y los reducidos límites a la sanción máxima. En otras ocasiones deriva de la naturaleza de las multas, observándose que en aquellas jurisdicciones con sanciones penales (como es el caso de Dinamarca y de Irlanda) existe una menor actividad sancionadora y las multas rara vez se imponen. Además, no todas las ANC están facultadas para sancionar a las matrices y en algunas jurisdicciones las empresas consiguen eludir las multas a través de la reestructuración empresarial.

Como resultado, la propuesta de Directiva establece que las autoridades nacionales deben disponer de instrumentos adecuados para imponer sanciones proporcionadas y disuasorias en caso de infracción de las normas de competencia de la UE. Se prevé que la multa máxima en todos los Estados miembros sea, al menos, del 10 por 100 del volumen de negocios mundial de la empresa infractora. La propuesta contiene también normas sobre la responsabilidad de las empresas matrices y la sucesión de empresas, de modo que las empresas no puedan eludir las multas amparándose en cambios societarios. Las autoridades nacionales de competencia podrán asimismo imponer el pago de multas a las empresas infractoras que no tengan una presencia legal en su territorio mediante la asistencia mutua entre ANC, una disposición importante ya que cada vez es mayor el número de empresas que operan a escala supranacional.

Con ello, la propuesta persigue reducir las divergencias que existen actualmente en los importes y la responsabilidad de las multas de competencia de las diferentes jurisdicciones.

— *Coordinación de los programas de clemencia*: como se ha explicado anteriormente, los programas de clemencia permiten otorgar inmunidad frente a la sanción al participante de un cártel secreto por colaborar con la autoridad de competencia en su detección e investigación. Estos programas han permitido

desmantelar multitud de cárteles en toda Europa. Solo en España, se han recibido más de 100 solicitudes desde su entrada en vigor en 2008 y el programa ha permitido detectar y sancionar con éxito 25 cárteles desde entonces.

Sin embargo, las divergencias en principios fundamentales de los programas de clemencia, como las condiciones para otorgar la exención o la reducción de la multa, tienen efectos sobre los posibles beneficiarios de la clemencia, limitando la eficacia de la lucha contra las prácticas más dañinas: los cárteles.

La propuesta de Directiva persigue que la concesión de inmunidad se produzca de manera similar en toda Europa, evitando no solo que las empresas estén condicionadas por la normativa del Estado miembro en cuestión sino sobre todo que la protección sea equiparable con el fin de hacer atractivo el programa de clemencia. La intervención desde Europa resulta oportuna, en particular, dada la interrelación de los sistemas de clemencia (*multi-filing*) que permiten que una misma solicitud de inmunidad se presente simultáneamente en varios Estados miembros afectados y ante la propia Comisión Europea.

En su propuesta, la Comisión Europea está teniendo en cuenta implícitamente los desincentivos que ya existen para solicitar clemencia. Por una parte, tal y como se ha tenido oportunidad de mencionar anteriormente, la Directiva de daños, recientemente traspuesta a los ordenamientos nacionales[29] para agilizar y mejorar la reclamación de una compensación a las víctimas de una infracción de competencia, reduce los incentivos a revelar la existencia de un cártel y solicitar clemencia para una multa administrativa cuando las indemnizaciones a las que pueda enfrentarse el clemente por reclamación de daños sean millonarias.

Por otra parte, la confluencia de los ilícitos de competencia con posibles tipos penales de contenido similar (especialmente en los sistemas criminales) limita la protección que los programas de clemencia corporativos puedan otorgar individualmente a sus empleados y directivos.

Por ello, la propuesta de Directiva intenta mantener los incentivos a la clemencia mediante una mayor coordinación y eficacia de estos programas a nivel de toda la Unión Europea, armonizando elementos relativos, entre otros, a las aplicaciones abreviadas de un mismo cártel en diferentes jurisdicciones, los intercambios de información entre autoridades o la protección de las declaraciones de clemencia en las que se admite la participación en el cártel.

En definitiva, nos encontramos ante una propuesta con un doble objetivo: uno relativo a la aplicación efectiva de la política de competencia de la Unión Europea (plasmada en la aplicación paralela de los artículos 101 y 102 del TFUE y sus equivalentes nacionales) y otro al buen funcionamiento del mercado interior, todo ello a través de la aproximación de las legislaciones nacionales en materias de especial relevancia (independencia, instrumentos y poderes, multas y programas de clemencia).

Pero la propuesta contempla además el refuerzo de los mecanismos de asistencia mutua entre autoridades (lo que algunos han identificado como «el + de la ECN+»). Esta cooperación reforzada permitirá, por ejemplo, llevar a cabo medidas de investigación (requerimientos de información, inspecciones, etc.) en nombre de otra autoridad o imponer sanciones en nombre de la autoridad requirente cuando en su territorio no haya presencia legal de la empresa o ésta no cuente con activos suficientes.

Si bien el Reglamento (CE) nº 1/2003 ya introdujo un sistema de cooperación para que una autoridad pudiera solicitar ayuda a otra a la hora de recabar evidencias, no se previó cómo suplir la posible falta de poderes de la autoridad requerida. Permitiendo a todas las ANC disponer de los medios e instrumentos necesarios para una aplicación efectiva, la cooperación entre autoridades vuelve a cobrar especial interés para llegar,

[29] En España, la Directiva de daños se ha traspuesto a nuestro ordenamiento mediante el Real Decreto-ley 9/2017 que modifica la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

de manera coordinada, a donde no podría llegar cada autoridad por sí sola. Y es en este contexto de refuerzo de la cooperación entre autoridades más independientes y mejor dotadas, donde algunos concluyen que se encuentra el plus de la propuesta ECN+.

Negociaciones en el seno del Consejo y del Parlamento Europeo

En mayo de 2017 se iniciaron en paralelo las negociaciones de la propuesta en el seno del Consejo y del Parlamento Europeo.

En el Consejo, primero bajo la presidencia letona y posteriormente bajo la presidencia búlgara, se han hecho avances significativos para completar definiciones y recoger supuestos nacionales que podrían verse innecesaria y negativamente afectados por la Directiva. Desde el inicio, las discusiones han tenido en cuenta la necesidad de preservar aquello que ya funciona de manera eficaz en algunos sistemas nacionales, pero a la vez asegurando una armonización mínima de aquellos otros elementos que resultan imprescindibles para garantizar una aplicación homogénea en todo el territorio comunitario. Cuestiones como los requisitos para mejorar la coordinación entre la Comisión Europea y las ANC en investigaciones de cárteles con solicitudes de clemencia en varias jurisdicciones (artículo 21 de la propuesta) o la posible extensión de la inmunidad otorgada por los programas de clemencia a los procedimientos penales por infracciones similares (regulado en el artículo 22 de la propuesta) son, sin duda, cuestiones a las que las delegaciones han dedicado especial atención en las sucesivas rondas de negociaciones.

Por su parte, el Parlamento[30] ha puesto el énfasis en la independencia de las ANC (incluyendo la obligación de contar con códigos de conducta para regular los conflictos de intereses, la autonomía en la gestión del presupuesto y obligaciones de información a nivel comunitario); ha introducido la necesidad de contar con plazos máximos de resolución, algo que hoy en día muy pocas autoridades, salvo la española o la británica, poseen; ha insistido en la protección no solo de los consumidores sino también de las empresas que operan en el mercado interior, con especial atención a las pymes, también en relación a la proporcionalidad de las multas.

En el mes de abril de 2018 se iniciarán las negociaciones entre el Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento (los llamados trílogos) que se espera culminen con la aprobación de la Directiva antes del verano de 2018. A partir de ese momento, los Estados miembros tendrán un plazo máximo de dos años para trasponer la Directiva, algo que en el caso de España no debería ser especialmente complicado dado que nuestro marco jurídico ya incorpora muchos de los elementos sujetos a armonización en esta propuesta. Sin embargo, la trasposición de la Directiva permitirá avanzar en cuestiones como los criterios de fijación de multas, que han dado lugar a un intenso debate en nuestros tribunales en los últimos años[31] o la priorización de denuncias y la autonomía presupuestaria y de gestión de recursos humanos, que debería redundar en una aplicación más eficiente de la normativa de la competencia en nuestro país.

4. Mercados digitales

Al hilo de la creciente digitalización y automatización que está experimentando la economía, las autoridades de competencia europeas, tanto la comunitaria como las nacionales, están realizando un notable esfuerzo para comprender mejor el cambio de paradigma competitivo que suponen estos cambios estructurales en los mercados. No solamente estamos asistiendo a una traslación de la actividad económica a la esfera

[30] Veáse *Informe del Comité de Asuntos Económicos y Monetarios* del Parlamento Europeo de 7 de marzo de 2018 (COM(2017)0142 – C8-0119/2017 – 2017/0063(COD).

[31] Véase, en particular, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 (STS 112/2015).

digital (donde quizá el ejemplo más palmario es el auge del comercio electrónico), sino que las nuevas tecnologías están afectando profundamente la forma en que las empresas llevan a cabo su actividad y toman sus decisiones estratégicas, gracias a desarrollos como el despliegue de redes de internet ultrarrápido (tanto fijas como móviles), la geolocalización, la computación en la nube (*cloud computing*), las mayores posibilidades de almacenamiento de datos y su aprovechamiento (*big data*), el uso creciente de algoritmos y las mejoras en inteligencia artificial, entre otros aspectos.

Una primera conclusión que parece desprenderse casi de forma automática de este fenómeno para la política de competencia es que resulta deseable que las distintas ANC adopten un enfoque coherente a la hora de abordar las novedosas cuestiones que se plantean en el análisis de los mercados afectados, aunque solo sea por el hecho de garantizar la seguridad jurídica a empresas que a menudo llevan a cabo su actividad y siguen una misma política comercial en distintos Estados miembros.

Desafortunadamente este no siempre ha sido el caso en el pasado, como atestiguan las soluciones divergentes alcanzadas por varias ANC a la hora de enjuiciar las llamadas cláusulas de paridad de precios por parte de las plataformas de reservas hoteleras (como Booking.com o Expedia), cláusulas en las que tendremos oportunidad de detenernos más adelante[32]. La parte positiva de dicha experiencia pasada es que ha servido de acicate para que la Comisión Europea haya adoptado un papel más activo a la hora de realizar un seguimiento de los casos nacionales relativos a la economía digital, con el fin de detectar de modo temprano en qué medida los mismos problemas se pueden estar planteando simultáneamente en distintos Estados miembros y, en dicho caso, contribuir a la adopción de soluciones comunes. En este sentido, debe tenerse presente la posibilidad de que la Comisión Europea reclame la competencia exclusiva de un caso en el que se apliquen los artículos 101 o 102 del TFUE[33], lo cual suele ser la tónica general en los casos de economía digital, porque la práctica analizada suele afectar a más de un Estado miembro. Esta posibilidad de reclamar la competencia de un caso por parte de la Comisión Europea actúa en la práctica como un mecanismo que garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea por parte de los Estados miembros.

Esta actitud más proactiva de la Comisión Europea a la hora de garantizar una respuesta común entre las autoridades de competencia de los Estados miembros se ha visto reflejada especialmente en la actividad del Grupo de Trabajo de la ECN dedicado a las restricciones verticales, habida cuenta de la notoriedad que han cobrado estas restricciones en el comercio electrónico. Con idéntico fin, se creó en 2017 un nuevo Grupo de Trabajo en el seno de la ECN dedicado específicamente a la economía digital, foro en el que las distintas autoridades ponen en conocimiento de sus pares los casos que van abriendo y donde se procura avanzar en la comprensión del impacto que tiene la digitalización de la economía sobre la competencia, desde la definición de los mercados hasta la lógica empresarial detrás de las nuevas prácticas empresariales que se observan.

Relacionado con esto último, cabe señalar que uno de los cambios más profundos que ha propiciado la digitalización de la economía es la proliferación de plataformas digitales, que han dado lugar a la transformación de múltiples actividades económicas tales como el alojamiento, el comercio y el transporte. Una

[32] Así como la autoridad alemana de competencia ha llegado a considerar prohibido el uso de estas cláusulas (caso HRS), las autoridades de competencia de Francia, Italia y Suecia consideraron válidas las mismas cláusulas cuando las plataformas las aplican en relación con la página web del hotel que emplea la plataforma, pero no así frente a otras plataformas que utilice el hotel (caso Booking.com).

[33] De acuerdo con el artículo 11.6 del Reglamento (CE) nº 1/2003. En particular, el párrafo 14 de la Comunicación de la CE sobre la cooperación en la ECN considera que la Comisión Europea es la autoridad mejor posicionada para examinar un caso cuando se vean afectados más de tres Estados miembros (ya sean mercados nacionales o supranacionales). Como se ha mencionado, este criterio se cumple en casi todos los casos del mundo *online.*

plataforma se distingue, frente a otros negocios, por el hecho de que ofrece distintos servicios a distintos tipos de usuarios (*i.e.*, satisface la demanda de más de un grupo distinto de consumidores), con la peculiaridad de que el atractivo de la plataforma para al menos un tipo de usuario depende del número de usuarios de otro tipo que también la estén utilizando (es decir, con arreglo a la ciencia económica, existen efectos de red indirectos en el seno de la plataforma, pues los servicios que ofrece son complementarios)[34].

Como ejemplo inmediato de plataforma, cabe citar el caso de eBay (o su equivalente en Amazon, Amazon Marketplace), pues su función principal consiste en poner en contacto vendedores y compradores. También son ejemplos menos inmediatos servicios de Internet tan extendidos como el buscador de Google, Gmail o Facebook, que, a cambio de prestar un servicio gratuito al consumidor final[35], ofrecen publicidad adaptada al consumidor que emplea dicho servicio.

A tenor de la caracterización de las plataformas *online* que se ha realizado, cabe destacar el papel fundamental que juegan los efectos de red de cara al éxito de una plataforma, lo cual conduce de modo indirecto a que los mercados con presencia de plataformas tiendan a la concentración, pues normalmente solo un número reducido de ellas alcanzarán la suficiente masa crítica como para ser competitivas. No obstante, la estructura del mercado variará de un caso a otro, pues influirán en ella de modo diferente la posibilidad de diferenciación de las plataformas, los costes de congestión que experimenten (es decir, la posibilidad de que la calidad del servicio decaiga a medida que aumente la base de usuarios), las posibilidades de aprovechar los datos generados a medida que la plataforma crece, la posibilidad de *multihoming* por parte de los usuarios (esto es, la posibilidad de utilizar simultáneamente varias plataformas a la vez, sin costes de cambio significativos, como cuando un conductor emplea simultáneamente Uber y Cabify en España para anunciar sus servicios), etc.

A diferencia de los mercados más tradicionales, el análisis económico de las plataformas goza de menor recorrido en la literatura económica, habiendo cobrado fuerza a partir de la contribución pionera de Rochet y Tirole (2003). Por ello, todavía se dista de tener un conocimiento acabado de las implicaciones en términos de bienestar de la competencia entre plataformas, que además se demuestra muy sensible a los supuestos empleados. En este sentido, cabe recalcar que la concentración en un mercado donde estén presentes plataformas no equivale necesariamente a un resultado negativo en términos de bienestar, pues puede conducir a eficiencias o mejoras en la calidad del servicio que beneficien al consumidor.

A raíz de lo señalado, las autoridades de competencia carecen todavía de indicaciones teóricas claras a la hora de valorar si una determinada práctica empresarial por parte de una plataforma es nociva para la competencia, lo cual dificulta su trabajo y obliga a realizar un análisis caso por caso, tal y como se ha señalado.

Así, por ejemplo, a menudo resulta difícil enjuiciar si la prestación de un nuevo servicio por parte de una plataforma dominante es restrictiva de la competencia o resulta una evolución lícita del modelo de negocio de la plataforma que redunda en un servicio más completo al cliente, como ha puesto de manifiesto la complejidad y duración (cerca de seis años y medio) que ha tenido la investigación del caso Google Shopping llevada a cabo por la CE (donde se enjuició, como se ha señalado, la prominencia que Google otorgó a su servicio de comparación de productos en la página de su buscador general).

[34] Una plataforma se puede equiparar a lo que en la ciencia económica se considera como un mercado de dos (o varios) lados (*two-sided or multi-sided market*). Para una introducción a la literatura económica sobre las plataformas se puede consultar la entrada dedicada a «multi-sided platforms» en la edición *online* de *The New Palgrave Dictionary of Economics*.

[35] Si bien no hay un precio para el usuario del servicio, éste en realidad «paga» con los datos personales que cede a la plataforma o el tiempo o atención que presta a la página, lo cual hace más probable que la publicidad inserta sea efectiva.

Por todo ello, dada la naturaleza dinámica de los mercados digitales, resulta complejo deslindar el «daño» a competidores que se desprende de una normal competencia en el mercado del daño real producido a los consumidores como resultado de prácticas anticompetitivas genuinas.

En cualquier caso, sí que existe un cierto consenso entre las autoridades de competencia en la necesidad de salvaguardar la competencia entre plataformas. A título ilustrativo, esta preocupación estuvo muy presente en la terminación convencional, por parte de las autoridades de competencia francesa, italiana y sueca, de la investigación relativa a las cláusulas de paridad de precios que Booking.com establecía con los hoteles que utilizasen su plataforma de reserva (de modo que éstos no podían poner precios más bajos u ofrecer una mayor disponibilidad de habitaciones en plataformas rivales sin extender estas condiciones también a Booking.com). En este caso dichas autoridades de competencia cerraron el caso sin declaración de ilícito por parte de Booking.com, y a cambio: *i)* Booking.com se comprometió a dejar de aplicar dicha cláusula de paridad frente a otras plataformas (prohibición de una cláusula de paridad de precios «amplia»), *ii)* si bien se le permitió seguir aplicando la cláusula frente a la página web del hotel que utiliza la plataforma (autorización de la cláusula de precios «estrecha»), con el fin de preservar los incentivos de las plataformas a invertir en mejorar su servicio, evitando comportamientos parasitarios por parte de los que utilizan la plataforma (en este caso, los hoteles, que se benefician de la notoriedad en Internet que otorga aparecer en estas plataformas)[36].

En general, como se ha adelantado, las restricciones verticales han cobrado una renovada relevancia en el ámbito del comercio electrónico a raíz de las tensiones que se han producido en las relaciones entre proveedores y distribuidores: por una parte, los proveedores no quieren dejar de controlar la distribución de sus productos en el canal *online*, lo cual resulta más complejo que en el mundo físico; por otra parte, los distribuidores quieren sacar el máximo partido posible a las posibilidades de comercialización que permite Internet.

A este renovado interés que han cobrado las restricciones verticales en el ámbito del comercio electrónico, cabe sumar la Estrategia para el Mercado Único Digital propuesta por la Comisión Europea en mayo de 2015, que en el ámbito de la política de competencia se ha traducido en la realización de una investigación sectorial del comercio electrónico de bienes físicos y contenido digital en la Unión Europea, cuyo informe final se aprobó en mayo de 2017, y que a su vez ha dado lugar a la apertura de una batería de casos por parte de la Comisión Europea[37].

Las vigentes Directrices relativas a las restricciones verticales (párrafo 52 y siguientes) también proporcionan orientaciones adicionales en materia de restricciones verticales *online*. Concretamente, la Comisión Europea considera como restricciones especialmente graves a la venta pasiva[38] y, por tanto, anticompetitivas:

[36] Como resultado de la terminación convencional, Booking.com decidió aplicar estas condiciones pactadas al conjunto del Espacio Económico Europeo de modo unilateral. Poco tiempo después, Expedia hizo lo mismo también para el EEE de modo unilateral (i.e., sin terciar acuerdo alguno con autoridades de competencia).

[37] Estos casos se pueden agrupar en función del posible ilícito que investigan:

i) limitación de la libertad para fijar precios a minoristas *online*, que afectan a los fabricantes de electrónica de consumo Asus, Denon & Marantz, Philips y Pioneer;

ii) limitaciones al comercio intracomunitario presentes en:
- acuerdos bilaterales concluidos entre Valve Corporation, propietaria de la plataforma de distribución de juegos Steam, y cinco editores de videojuegos para PC (Bandai Namco, Capcom, Focus Home, Koch Media y ZeniMax)
- los acuerdos y prácticas de distribución del fabricante de ropa Guess, y
- ciertas prácticas de distribución y para licenciar productos de *merchandising* por parte de Nike, Sanrio y Universal Studios;

iii) discriminación de precios en función de la nacionalidad, por parte de Meliá Hoteles en sus acuerdos con turoperadores europeos.

[38] La venta pasiva se define por oposición a la venta activa, pues no ha conllevado una aproximación comercial activa del distribuidor a los clientes que realizan la compra (párrafo 51 de las citadas Directrices).

— obligar a los distribuidores a redirigir automáticamente a los clientes sitos fuera de su territorio a otra página web,

— no completar la transacción de un cliente por Internet si los datos de la tarjeta de crédito revelan una dirección fuera del territorio del distribuidor,

— limitar el número o proporción de unidades que pueden venderse en Internet, y

— cobrar mayores precios por unidades vendidas en línea (precios duales).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también ha contribuido a arrojar luz en relación con la aplicación del derecho de la competencia de la UE a las restricciones verticales que afectan al comercio electrónico. Así, el principal pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en este campo, la sentencia Pierre Fabre de 2011, dejó establecido que una prohibición absoluta a la venta en Internet impuesta a un distribuidor autorizado constituye una restricción por objeto de la competencia contraria al artículo 101.1 del TFUE y no autorizable.

Asimismo, cabe recalcar que una de las cuestiones prejudiciales que mayor interés ha suscitado en fechas recientes, la sentencia en el asunto Coty, ha tenido su foco en las restricciones verticales *online* y, en particular, en la compatibilidad con el derecho de la Unión Europea de la prohibición del empleo de *marketplaces* (como los citados eBay o Amazon Marketplace) por parte de minoristas de productos de lujo en el marco de un modelo de distribución selectiva. La importancia de la cuestión no es menor, toda vez que las pymes minoristas dependen en gran medida de estos *marketplaces* para ganar notoriedad en Internet y atraer clientes. Esta sentencia dictaminó que dicha prohibición no es contraria al art. 101.1 del TFUE en el marco de un sistema de distribución selectiva de productos de lujo, siempre que persiga preservar la imagen de lujo de esos productos, se establezca de modo uniforme, se aplique de forma no discriminatoria, y sea proporcionada al objetivo perseguido. Además, consideró que dicha prohibición no equivale a una restricción especialmente grave de los tipos: *i)* restricción de la clientela de los distribuidores, o *ii)* restricción de las ventas pasivas de los distribuidores autorizados a los usuarios finales, por lo que dicha prohibición se puede beneficiar de la exención por categorías del Reglamento (UE) nº 330/2010 (Reglamento de Exención por Categorías)[39].

No obstante, siguen existiendo numerosas zonas grises donde se cuestiona la licitud de distintas restricciones verticales *online,* por lo que sería deseable que la Comisión Europea proporcionase una mayor orientación en este campo aprovechando la próxima revisión del Reglamento de Exención por Categorías, así como de las Directrices relacionadas, que se espera para principios de la próxima década, teniendo en cuenta el conocimiento que ha ganado la Comisión Europea a raíz de la citada investigación sectorial del comercio electrónico en la Unión Europea.

Otra área que está atrayendo un creciente interés por parte de las autoridades de competencia es el potencial de la inteligencia artificial y los algoritmos para alcanzar equilibrios colusorios en los mercados, de forma mucho más sostenible, sin participación humana (más allá, claro está, de la decisión de empleo de este *software*). Existe un intenso debate académico sobre la existencia de responsabilidad de las empresas en este caso, habida cuenta de que el resultado colusorio es alcanzado de modo unilateral a partir de la tecnología disponible, sin que medie el acuerdo entre personas[40]. Sin embargo, por el momento, el debate está teniendo un marcado acento académico, ya que el único caso en que se ha sancionado una colusión de estas características se ha caracterizado por un acuerdo previo entre los ejecutivos de las empresas a la hora de diseñar sus

[39] Reglamento (UE) nº 330/2010 de la Comisión Europea, de 20 de abril de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas.

[40] Para una visión desde EE UU sobre esta cuestión, puede consultarse el discurso de la Presidenta en funciones de la Federal Trade Commission, Maureen K. Olhausen (2017).

respectivos algoritmos de precios, para implementar y vigilar un acuerdo de fijación de precios[41]. Con independencia del debate abierto y los progresos que es necesario realizar en esta cuestión, sí que parece que las autoridades de competencia pueden luchar contra este fenómeno persiguiendo aquellas medidas implementadas por las empresas con el fin de hacer más sostenible estos equilibrios colusorios vía algoritmos (por ejemplo, las empresas pueden tratar de implementar medidas *ad hoc* para facilitar la detección y castigo de un desvío con respecto al equilibrio colusorio).

También está cobrando importancia en los debates el acceso a datos (a raíz de las oportunidades comerciales que permite el *big data*) como factor necesario para competir eficazmente en determinados mercados[42]. En el ámbito europeo, la cuestión solo se ha planteado por el momento en algunas concentraciones comunitarias, sin que la acumulación de datos resultante de las concentraciones analizadas despertase inquietudes de competencia por parte de la Comisión Europea[43,44]. Con todo, no es inverosímil pensar en que el acceso a datos de una empresa pueda devenir imprescindible para el desarrollo de nuevos productos o mejoras en la calidad de los existentes. En dicho caso, existe el riesgo de que la empresa que posee dichos datos, de modo injustificado, no permita el acceso a ellos por parte de un tercero, con el fin de frenar la competencia de estos terceros o ganar tiempo de forma que ofrezca ella misma esos servicios o productos novedosos.

Esta cuestión se plantea, por ejemplo, en el sector financiero, donde la irrupción del fenómeno *fintech*, con los nuevos servicios que ofrece, plantea el modo de acceder a los datos que atesora la banca tradicional. En este caso particular, la regulación que supone la nueva Directiva de Servicios de Pagos (conocida también como PSD2, por sus siglas en inglés)[45] ha permitido resolver este potencial problema, al ofrecer un marco previsible para que los datos financieros de los clientes puedan fluir en un entorno seguro, mediando siempre el consentimiento del titular de los datos[46].

A nivel general, se confía en que la entrada en vigor del nuevo Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (también conocido como GDPR, por sus siglas en inglés), en mayo de 2018, contribuya a que los datos constituyan un menor impedimento para una competencia efectiva en el mercado como resultado del derecho de portabilidad de datos para usuarios individuales de servicios, que reconoce dicho Reglamento en su artículo 20.

Finalmente, un sector que está atrayendo un grado creciente de atención por parte de las autoridades de competencia europeas es el de la publicidad *online,* donde los dos principales operadores, con gran diferencia, son Google y Facebook, hasta el punto de

[41] Este caso ha sido objeto de una investigación conjunta por parte de las autoridades británica y estadounidense: *i)* en Reino Unido ha dado lugar al caso 50.223 *Online sales of posters and frames* de la autoridad de competencia británica y *ii)* en EE UU a los siguientes procedimientos judiciales: United States v. David Topkins, y U.S. v. Daniel William Aston and Trod Limited.

[42] El informe más completo hasta la fecha a la hora de explorar el impacto del *big data* en la economía, desde el punto de vista del derecho de la competencia, es el realizado conjuntamente por las autoridades de competencia francesa y alemana, publicado en mayo de 2016.

[43] Primordialmente, éstas han sido Google/DoubleClick (2008), Facebook/ WhatsApp (2014), Microsoft/ Linkedin (2016) y Verizon/Yahoo (2016).

[44] A fecha de redacción del presente artículo, la autoridad de competencia alemana tiene abierta una investigación a Facebook por un supuesto uso abusivo de los datos personales de sus usuarios. Dado que no ha habido todavía resolución del caso y que presenta peculiaridades que responden exclusivamente al Derecho alemán, no se ha considerado ilustrativo de un enfoque paneuropeo de la cuestión analizada. En cualquier caso, para mayor información sobre el caso, se puede consultar la siguiente página web de la autoridad de competencia alemana, recuperada el 9 de abril de 2018, *http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Meldungen%20News%20Karussell/2017/19_12_2017_Facebook.html*

[45] Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.

[46] Precisamente, con el fin de conocer mejor el impacto del *fintech* en el sector financiero y detectar posibles barreras a la competencia en el desarrollo de su actividad, la autoridad de competencia española ha iniciado un estudio sobre esta cuestión.

haberse convertido en imprescindibles para los anunciantes y ser foco de atención por sus prácticas comerciales. Así, la Comisión Europea ha abierto una investigación relativa a determinadas prácticas de Google, que habrían limitado la capacidad de páginas web de terceros a la hora de desplegar anuncios relacionados con búsquedas por parte de competidores de Google[47]. También cabe destacar que, dada la complejidad del sector, algunas autoridades de competencia nacionales han estimado necesario llevar a cabo estudios sectoriales, para ganar en conocimiento del sector, como es el caso de Francia, cuyo informe se hizo público en marzo de 2018, y el caso de Alemania, que se encuentra en curso a fecha de redacción del presente artículo.

5. Consideraciones finales

Para concluir esta breve exposición del impacto que ha tenido la digitalización de la economía en la política de competencia europea, nos gustaría resaltar la necesidad de adaptación de las autoridades ante los desafíos que plantea este fenómeno, siguiendo las líneas apuntadas anteriormente, en especial la necesidad de formarse para comprender mejor las repercusiones de la digitalización en el funcionamiento de los mercados (y que se ha traducido en los comentados estudios e investigaciones sectoriales emprendidos por las distintas autoridades de competencia europeas). Es en este contexto en el que se debe interpretar el reciente anuncio de la comisaria de competencia, Margrethe Vestager, del nombramiento de un panel compuesto por tres expertos independientes que le entregará, para marzo de 2019 como tarde, un informe sobre los retos que entraña la digitalización de la economía para la política de competencia. En este sentido, no se debe olvidar que, en presencia de mercados dinámicos como los descritos, serán precisas grandes dosis de prudencia a la hora de intervenir, para no perjudicar la competencia dinámica tan propia de sectores caracterizados por una alta innovación (y de los que se desconoce su evolución futura). Asimismo, las autoridades de competencia deberán tener muy presente que no deberán intervenir cuando otras áreas del Derecho estén mejor posicionadas para abordar el problema en cuestión, como es el caso de la protección de datos o la protección del consumidor (por ejemplo, en casos de discriminación de precios entre consumidores)[48].

Referencias bibliográficas

[1] AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (2018). *Avis du 6 mars 2018 portant sur l'exploitation des données dans le secteur de la publicité sur internet*. Recuperado el 9 de abril de 2018, en *http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/18a03.pdf*

[2] AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE y BUNDESKARTELLAMT (2016). *Competition Law and Data.* Recuperado el 9 de abril de 2018, de *http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/reportcompetitionlawanddatafinal.pdf*

[3] EVANS, D.S. y SCHMALENSEE, R. (2017). «Multi-Sided Platforms». En *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Macmillan Publishers Ltd.

[4] NICKELL, S.J. (1996). «Competition and Corporate Performance», *Journal of Political Economy*, vol. 104, nº 4, pp. 724-746.

[5] OLHAUSEN, M.K. (2017). *Should We Fear The Things That Go Beep In the Night? Some Initial Thoughts on the Intersection of Antitrust Law and Algorithmic Pricing.* Discurso pronunciado en la Conferencia «Antitrust in the Financial Sector» organizada por Concurrences en Nueva York. Recuperado el 9 de abril de 2018, de *https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1220893/ohlhausen_-_concurrences_5-23-17.pdf*

[6] ROCHET, J-C. y TIROLE, J. (2003). «Platform Competition in Two-Sided Markets», *Journal of the European Economic Association* vol. 1, nº 4, pp. 990-102.

[47] A fecha de redacción del presente artículo, esta investigación todavía no ha concluido, si bien la Comisión Europea ya ha remitido un pliego de cargos a Google. Para mayor información, se puede consultar la ficha del caso, recuperada el 9 de abril de 2018, en *http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40411*

[48] A título de ejemplo, la Comisión Europea ha anunciado su propósito de regular las plataformas *online*, con el fin de combatir sus posibles prácticas desleales hacia las empresas que las emplean, si bien a fecha del presente artículo todavía está por dilucidar la medida legislativa y contenido exacto de dicha regulación.

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos
a un proceso de evaluación externa anónima

Asunción López López*
Juan Carlos Salazar Elena**
María Paloma Sánchez Muñoz***

CAPACIDADES INNOVADORAS DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

El objetivo de este trabajo es analizar el comportamiento espacial de la innovación en España para explorar las diferencias regionales en el uso de capacidades innovadoras en las empresas y establecer, a partir de estas diferencias, qué perfiles regionales son más eficientes desde el punto de vista de los resultados de las actividades de innovación, información que puede ser de utilidad para el diseño de políticas de innovación. Los resultados obtenidos permiten confirmar diferencias regionales significativas en el uso de determinadas actividades innovadoras, que también reflejan diferencias regionales sustanciales en términos de eficiencia de estas actividades de innovación.

***Palabras clave*:** *innovación, conocimiento, capacidad de absorción, desarrollo regional.*
Clasificación JEL: *O13, O16, R11.*

1. Introducción

La innovación es un fenómeno que no se distribuye homogéneamente en el territorio. Los patrones espaciales de la innovación muestran importantes diferencias entre países, entre regiones y entre ciudades. Una fructífera línea de investigación considera que la capacidad innovadora de las empresas está condicionada por el territorio en el que asienta su actividad. Desde esta perspectiva, los rasgos propios de las empresas no son los únicos determinantes de la innovación, sino que también lo son determinados elementos del entorno. El concepto de sistema de innovación, aplicado inicialmente a los países (Freeman 1987; Lundvall, 1992) y después a regiones (Cooke *et al.*, 1997; Buesa *et al.,* 2015), ha sido de gran utilidad para comprender los vínculos entre innovación y territorio.

Este trabajo tiene como objetivo analizar el comportamiento espacial de la innovación en España y sus implicaciones en el diseño de políticas de estímulo a la innovación. Muchos países están desplegando combinaciones similares de instrumentos de política independientemente de sus desafíos específicos (Veugelers, 2015), pero parece claro que los problemas que enfrentan los agentes para desarrollar

* Profesora Titular de Economía Aplicada de la UAM y Subdirectora de la Cátedra UAM-Accenture.
** Profesor Asociado en la UAM y miembro del equipo de investigación de la Cátedra UAM-Accenture.
*** Catedrática de Economía Aplicada de la UAM, Directora de la Cátedra UAM-Accenture y Técnico Comercial del Estado.
Versión de 8 de junio de 2018.

innovaciones siguen un patrón geográfico (Feldman, 1994; Tödtling y Trippl, 2005; Camagni y Capello, 2013; Ooms *et al.,* 2015), que necesariamente requiere que la acción política se dirija a problemas específicos que pueden variar entre regiones (Asheim *et al.,* 2003; Edquist, 2005; Borrás y Edquist, 2013).

En concreto pretendemos contestar a las preguntas: ¿qué sistemas regionales son más eficientes desde el punto de vista de los resultados de las actividades de innovación? ¿existen diferencias entre los «perfiles» (o estrategias estereotípicas) regionales significativas en la realización de actividades innovadoras en las empresas?

La respuesta a estas dos preguntas nos permitirá comparar las actividades innovadoras en las regiones de España de manera sistemática, y analizar la eficiencia relativa de las distintas combinaciones de dichas actividades desde el punto de vista del desempeño innovador de las regiones en España.

2. Marco de análisis

El concepto de sistema de innovación está incorporado a la reflexión y discurso político desde hace años. Su contribución a la manera de entender el proceso de innovación radica en su concepción sistémica de la generación y explotación de conocimiento, en el que el proceso de innovación es visto, no exclusivamente como un proceso interno y acumulativo en el interior de la empresa (Arrow, 1962; Griliches, 1979), sino como un fenómeno enmarcado en «redes» cuyos límites trascienden los de la empresa (Lundvall, 1992; Freeman, 1995). Bajo este enfoque, la política de innovación tiene que tener en cuenta las estructuras de interconexión (tanto físicas, como virtuales) en su evaluación del desempeño innovador de las empresas.

El concepto de sistema regional de innovación (SRI) hace referencia al conjunto de funciones que realiza o que debería realizar para poder ser considerado como tal. Siguiendo a Borrás y Edquist (2013), las principales funciones que tiene que desempeñar un sistema de innovación de éxito son cuatro: provisión de *inputs* de conocimiento para el proceso innovador, provisión de los elementos del sistema, actividades por el lado de la demanda y servicios de apoyo a las empresas innovadoras.

La provisión de *inputs* de conocimiento se realiza a través, por ejemplo, de actividades de I+D o actividades orientadas a la creación y desarrollo de competencias, como la formación para la innovación o la puesta en marcha de actividades que faciliten el aprendizaje de la organización.

La provisión de elementos del sistema de innovación tiene que ver con la creación o cambio de las organizaciones impulsoras de la innovación, el desarrollo de redes entre diferentes agentes y la creación o cambio de instituciones que afecten a la innovación o a los agentes innovadores.

Las actividades por el lado de la demanda tienen que ver tanto con el impulso a la creación de nuevos mercados, como con la adecuación de las características de los productos a las exigencias de calidad del mercado.

Por último, entre los servicios de apoyo a las empresas innovadoras podrían señalarse los relacionados con la financiación y comercialización de la innovación, las actividades de incubación o los servicios de consultoría relevantes en los procesos innovadores, como la transferencia de tecnología, información comercial o asesoramiento legal.

Algunas de las funciones que desarrollan los sistemas de innovación nos permiten introducir dos nuevos conceptos que aparecen recurrentemente en la literatura y que hacen posible que lleguemos a un análisis macro del proceso innovador, a partir de un análisis de variables microeconómicas que es, como se explica a continuación, la base de nuestro análisis. El primero es la capacidad de las organizaciones para generar conocimiento internamente y el segundo la capacidad de las mismas para absorber conocimiento del entorno.

No parece necesario justificar explicar la relación positiva que existe entre la generación de conocimiento y la innovación. La importancia de la capacidad de absorción aparece en la literatura con la aportación de Cohen

y Levinthal (1990) y se ha utilizado recurrentemente para explicar el dinamismo innovador de las empresas.

La capacidad de generación de conocimiento interno está positivamente asociada al desarrollo de actividades de I+D (Raymond y St-Pierre, 2010) y a la intensificación de la formación para la innovación en las empresas (Sung y Choi, 2014). Por su parte, la adquisición de tecnología, las actividades de *outsourcing* o la colaboración para la innovación permiten capturar bien el desarrollo de la capacidad de absorción de las organizaciones (Cassiman y Veugelers, 2006).

En este estudio nos centraremos en el análisis de estas dos actividades clave para el sistema de innovación. La atención a estos dos factores del sistema innovador se justifica en que, por un lado, la tarea de analizar de forma exhaustiva todos los factores identificados en la literatura sería inabordable en un solo trabajo de investigación. Y, por otro, en que —como veremos en el apartado metodológico— nuestras fuentes de información estadística permiten capturar estos dos factores de manera satisfactoria a través de las decisiones de las empresas (a través, por ejemplo, de las actividades de formación, de I+D interna y externa —o *outsourcing* de la I+D—, la adquisición de tecnología y la cooperación).

La literatura científica en esta área de investigación indica que la diferente intensidad con la que actúan los dos factores mencionados en cada región permite conocer más a fondo el funcionamiento del sistema de innovación y, en este sentido, contar con información más precisa para diseñar políticas de apoyo a la innovación. En este sentido, nuestro estudio tiene en cuenta que, como se muestra en otros trabajos científicos, muchos países/regiones acaban desplegando programas de política de innovación con combinaciones similares de instrumentos, independientemente de sus desafíos específicos (Veugelers, 2015). Pero parece claro que los fallos en los sistemas de innovación siguen patrones geográficos diferentes (Feldman, 1994; Tödtling y Trippl, 2005; Camagni y Capello, 2013; Ooms *et al.,* 2015), que necesariamente requerirían que la acción política se dirigiera a problemas específicos de cada región (Asheim *et al.,* 2003; Cooke, 2003; Edquist, 2005; Borrás y Edquist, 2013).

Nuestro trabajo permitirá, en primer lugar, establecer qué regiones realizan un gasto más eficiente en sus actividades de innovación y, en segundo lugar, analizar qué estrategias son las que están detrás de estos patrones de eficiencia, enfatizando la relación de estas estrategias con la producción de conocimiento nuevo y la absorción de conocimiento generado fuera de la empresa.

3. Metodología

La información estadística que proporciona la *Encuesta sobre innovación tecnológica* del INE es muy limitada, por lo que se ha recurrido al uso del Panel de Innovación Tecnológica (PITEC), que permite un conocimiento más detallado de las características de las actividades innovadoras que realizan las empresas españolas. El número de empresas incluidas se aproxima a las 13.000, pero para contar con una muestra estable se han seleccionado solo aquellas empresas de las que hay información en al menos diez de los doce años que abarca el período disponible (2003-2014) y que han realizado actividades innovadoras en al menos uno de los años de dicho período. Esto deja la muestra en 7.530 empresas.

PITEC ofrece una información limitada sobre el domicilio social de las empresas[1], que además no siempre coincide con la localización de la actividad real de la empresa, pero regionaliza los datos del gasto en innovación, de forma que es posible saber en qué comunidad autónoma se realiza este gasto. De esta manera, puede asignarse a cada empresa una o varias localizaciones en función del lugar donde realicen dicho gasto. El método de imputación regional utilizado asume que la actividad innovadora se localiza en aquella región donde la empresa invierte una mayor proporción de su gasto en innovación[2].

[1] Solo diferencia Madrid, Cataluña, Andalucía y resto de España.

[2] Aunque hay algunos casos particulares, el 95 por 100 de las empresas concentran su gasto en innovación en una sola región y el 93,3 por 100 realizan la totalidad en una única comunidad autónoma.

La base de datos de PITEC contiene una muestra representativa de empresas que realizan actividades de I+D, y el análisis de empresas grandes podría verse afectado por el proceso de anonimización de datos[3].

La selección de comunidades autónomas (CC AA) referentes a los sistemas de innovación en España incluye a Madrid, Cataluña, País Vasco y Navarra como líderes; a Andalucía y Comunidad Valenciana, en un segundo nivel; y a Aragón, Castilla y León y Galicia, en el tercero (Buesa *et al.,* 2018). Estas nueve comunidades serán las que se analicen explícitamente en este trabajo, mientras que las restantes se integrarán en un solo grupo en nuestro análisis.

La estrategia de investigación que se presenta en este trabajo se compone de dos fases: *i)* análisis de la eficiencia de los sistemas regionales, y *ii)* análisis de la estrategia de los sistemas regionales.

En la primera fase, analizaremos el grado de eficiencia del gasto en innovación, desde el punto de vista de su impacto sobre las ventas de productos nuevos. Este análisis se hace a través de la modelización clásica de la función de producción propuesta en los trabajos de Griliches (1979), Romer (1986) y, más recientemente, Fritsch y Slavtchev (2011). La modelización específica para esta primera fase es la siguiente:

$$ln(Q_{it}) = ln(A_i) + \delta_1 \bullet ln(L_{it}) + \delta_2 \bullet ln(K_{it}) + \Sigma_{j=1}^{J} \theta_j \bullet D_{it}^j \bullet ln(Inn_{it}) + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

Donde: Q_{it} es el producto por empleado de la i-ésima empresa, en el período *t; A_i* captura la heterogeneidad entre empresas desde el punto de vista de la producción; *L* y *K* son el trabajo y el capital, respectivamente; D_{it}^j se define de forma análoga a la definición en la ecuación (1); *Inn* es el gasto en actividades de innovación por empleado. Finalmente, ε_{it} representa el error, que se asume que es una variable aleatoria independiente e idénticamente distribuida. Los parámetros de interés para nuestros objetos son, en este caso, θ_j, para *j* =1,…,*J*. Estos coeficientes nos indicarán la elasticidad-producto del gasto en innovación, permitiéndonos conocer la eficiencia relativa del gasto en innovación en las distintas regiones de España. Estas elasticidades se calcularán mediante las técnicas de efectos aleatorios y Tobit para datos de panel. Las variables utilizadas en este caso se presentan en el Cuadro 1.

La ecuación se estima con el modelo Tobit de efectos aleatorios para datos de panel, debido a que esta variable está censurada en el valor igual a cero.

En la segunda fase de la investigación, estudiaremos las características específicas de los distintos sistemas regionales de innovación, a partir del análisis de la propensión a realizar distintos tipos de actividades de innovación, como son las actividades internas y externas de I+D, la formación para proyectos de innovación, la adquisición de conocimiento externo (particularmente patentes), y la colaboración con otras empresas, universidades y centros de investigación. Para tal fin, utilizaremos modelos *probit* de efectos aleatorios para datos de panel. Las variables de CC AA son, en este modelo, variables *dummy* que identifican si la empresa está ubicada en la región en cuestión.

En la modelización de esta segunda fase se asumirá que la probabilidad de que la i-ésima empresa, en el período *t*, realice una cierta actividad de innovación, $Pr(Y_{it}=1)$, dependerá de la localización de la empresa dentro de una de las *j* regiones, D_{it}^j (variable *dummy* que indica si la empresa se localiza en la región *j*), y de otros factores, $X_{it}^1 \cdot X_{it}^2 \ldots, X_{it}^K$. La formulación se presenta en la siguiente ecuación:

$$Pr(Y_{it} = 1) = f(\alpha_i + \Sigma_{j=1}^{J} \beta_j \cdot D_{it}^j + \Sigma_{k=1 \Upsilon k}^{K} \cdot X_{it}^k + \varepsilon_{it}) \quad [2]$$

Donde el parámetro α_i es el efecto individual (aleatorio) invariante en el tiempo, los parámetros β_j, para *j=1,…,J*, son los efectos de localización sobre la propensión a realizar la actividad *Y*. Los parámetros γ_k, para *k=1,…,K*, capturan el efecto de las variables de

[3] Sobre la metodología del Panel PITEC véase *http://www.ine.es/prodyser/microdatos/metodologia_pitec.pdf*

CUADRO 1

VARIABLES DE LOS MODELOS ESTIMADOS CON LA ECUACIÓN (1)

Tipo de variable	Variable	Descripción
Producto (Q)	Ventas de innovaciones	Logaritmo natural de la cifra de ventas de productos nuevos por empleado.
Localización (D)	*Dummies* regionales	Nueve variables *dummy* que indican si la empresa se localiza en Andalucía, Cataluña, C. Valenciana, Galicia, Madrid, País Vasco u otras CC AA.
Insumos	Número de empleados (L)	Tamaño de la empresa, medido por el logaritmo natural del número de empleados
	Capital (K)	Logaritmo natural de las inversiones materiales por empleado.
	Gasto en innovación (Inn)	Logaritmo natural del gasto en actividades innovadoras por empleado, de acuerdo con la definición del Manual de Oslo.
Sectores	Alta y media-alta tecnología	Variable *dummy* que indica si la empresa pertenece a un sector de alta o media-alta tecnología, de acuerdo con la clasificación de la OCDE.
	Servicios intensivos en el uso de conocimiento	Variable *dummy* que indica si la empresa pertenece a un sector de servicios intensivos en el uso de conocimiento, de acuerdo con la clasificación de la OCDE.

FUENTE: Elaboración propia.

control y ε_{it} representa el error que se asume que es una variable aleatoria independiente e idénticamente distribuida.

Por supuesto, dados nuestros objetivos en este trabajo, nuestro interés se centra en la estimación de los parámetros β_j, para $j=1,\ldots,J$. Estos efectos se calcularán a través de modelos de datos de panel, utilizando la técnica de *probit* con efectos aleatorios. Las variables utilizadas en este estudio se presentan en el Cuadro 2. Para cada variable de actividad de innovación (es decir, para cada *Y*) se estimará un modelo.

Los resultados de ambas fases nos permitirán: *i)* identificar el grado de eficiencia de la inversión en actividades innovadoras, y *ii)* relacionar este grado de eficiencia con estrategias regionales estereotípicas desde el punto de vista de los distintos tipos de actividades innovadoras que se realizan en las empresas.

4. Resultados

En este apartado se presentan los resultados del análisis econométrico. En primer lugar, mostraremos el análisis de eficiencia del gasto en innovación por comunidad autónoma, para establecer qué regiones parecen obtener mejores resultados de su inversión en tales actividades. En segundo lugar, presentaremos el análisis del perfil regional de las empresas innovadoras, con la finalidad de tener más información sobre el tipo de actividades que están detrás de los resultados observados en el estudio de eficiencia de la primera fase de la investigación.

Eficiencia de los sistemas regionales de innovación

En este subapartado se presentan los resultados relativos a la eficiencia de los sistemas regionales de

CUADRO 2

VARIABLES DE LOS MODELOS ESTIMADOS CON LA ECUACIÓN (2)

Tipo de variable	Variable	Descripción
Actividades de innovación (*Y*)	I+D interno	Variable *dummy* que indica si la empresa realizó actividades de I+D interno
	Formación	Variable *dummy* que indica si la empresa realizó actividades de formación para la innovación.
	Conocimiento externo	Variable *dummy* que indica si la empresa realizó adquisiciones de conocimiento externo (patentes, licencias, *know-how*, y otros servicios científicos y técnicos).
	I+D externo	Variable *dummy* que indica si la empresa realizó actividades de I+D externo
	Cooperación con otras empresas	Variable *dummy* que indica si la empresa realizó actividades de cooperación con otras empresas.
	Cooperación con univ. y CI	Variable *dummy* que indica si la empresa realizó actividades de cooperación con universidades o centros de investigación.
Localización (*D*)	*Dummies* regionales	Nueve variables *dummy* que indican si la empresa se localiza en Andalucía, Cataluña, C. Valenciana, Galicia, Madrid, País Vasco u otras CC AA.
Otros factores (*X*)	Núm. de empleados	Tamaño de la empresa, medido por el logaritmo natural del número de empleados.
	Gasto en innovación	Logaritmo natural del gasto en innovación por empleado.
	Grupo de empresas	Variable *dummy* que indica si la empresa pertenece a un grupo de empresas.
	Fondos públicos	Variable *dummy* que indica si la empresa ha recibido fondos públicos para I+D.
	Alta y media-alta tecnología	Variable *dummy* que indica si la empresa pertenece a un sector de alta o media-alta tecnología, de acuerdo con la clasificación de la OCDE.
	Servicios intensivos en el uso de conocimiento	Variable *dummy* que indica si la empresa pertenece a un sector de servicios intensivos en el uso de conocimiento, de acuerdo con la clasificación de la OCDE.

FUENTE: Elaboración propia.

España, mediante el cálculo de la elasticidad-producto de la inversión en actividades de innovación. Estos resultados, como fue explicado en el apartado metodológico, provienen de la estimación de la función de producción de las empresas, considerando que las actividades en innovación son un insumo en dicha función, y probando la existencia de diferencias regionales en dicha elasticidad. Estas estimaciones permitirán comparar la eficiencia relativa de los sistemas regionales de innovación en España.

En el Cuadro 3 se presentan los resultados de la estimación y en ella se aprecia que Cataluña es la región que parece obtener mayores rendimientos de su actividad innovadora, desde la perspectiva de la producción de

CUADRO 3

EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN

Variables explicativas	Coef.	Prob.
Andalucía	0,038	0,126
Aragón	0,113	0,001
Castilla y León	0,072	0,016
Cataluña	0,240	0,000
Comunidad Valenciana	0,160	0,000
Galicia	0,046	0,121
Madrid	0,129	0,000
Navarra	0,128	0,000
País Vasco	0,143	0,000
Resto de CC AA	0,021	0,211
Número de empleados	0,015	0,695
Fondos públicos	0,607	0,000
Grupo de empresas	0,301	0,001
Alta y media-alta tecnología	2,662	0,000
Serv. intens. en el uso de conocimiento	0,322	0,048
Const.	2,856	0,000
Observaciones	55.081	
Núm. de empresas	7.562	
R^2	0,0414	

FUENTE: Elaboración propia.

productos nuevos seguida por la Comunidad Valenciana, País Vasco, Madrid, Navarra y Aragón. Es importante destacar que la diferencia entre estas seis regiones y el resto de España es relativamente significativo. Los resultados obtenidos con relación a las variables de control nos permiten constatar la importancia de las ayudas públicas a la innovación, la pertenencia a grupos empresariales y la intensidad del conocimiento y la tecnología del sector de actividad en la consecución de mayores niveles de eficiencia en el uso del gasto en innovación.

A continuación, estudiaremos las estrategias predominantes en cada región, desde el punto de vista de las distintas prácticas de innovación contenidas en la Encuesta de Innovación, para relacionar estos resultados de eficiencia con los distintos perfiles regionales de los sistemas de innovación en España.

Perfiles regionales del sistema de innovación

En este subapartado se presentan los resultados del cálculo econométrico de la propensión a realizar las distintas actividades de innovación que se incluyen en este estudio.

En el Cuadro 4 se presentan los resultados de la modelización econométrica. Puede verse que, desde el punto de vista de la producción interna de conocimiento (I+D interno y formación interna para la innovación), las regiones que muestran una mayor intensidad en estas actividades son el País Vasco, Aragón, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana, respectivamente. Las tres primeras tienen una mayor propensión a realizar actividades más cercanas a la investigación (en este caso, a la I+D interna). Este resultado presenta una gran relevancia para el estudio del impacto de la innovación en la economía, ya que Cataluña y el País Vasco concentran buena parte de la producción industrial del conjunto del país —sector responsable de más del 70 por 100 del gasto en I+D[4]—, y entre las dos son responsables de más de la tercera parte del gasto en innovación en España. Por otra parte, estas CC AA realizan un esfuerzo innovador por encima de la media nacional. Teniendo en cuenta estos factores, este resultado muestra el alto impacto que pueden tener las actividades de las empresas innovadoras en estas regiones, dada su gran escala dentro del entramado económico.

Por otra parte, desde la perspectiva de la capacidad de absorción de conocimiento externo por parte de las empresas (adquisición de conocimiento externo, I+D

[4] Datos de la *Encuesta sobre la innovación tecnológica de las empresas* de 2015.

CUADRO 4

PROPENSIÓN A REALIZAR ACTIVIDADES DE I+D POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Variables explicativas	I+D interno		Formación		Conocimiento externo		I+D externo		Cooperación con otras empresas		Cooperación con univ. y CI	
	Coef.	Prob.	Coef.	Prob.	Coef.	Prob.	Coef.	Prob.	Coef.	Prob.	Coef.	Prob.
Andalucía	0,206	0,041	-0,051	0,406	-0,161	0,061	-0,179	0,017	-0,107	0,155	-0,162	0,062
Aragón	0,321	0,011	0,168	0,023	0,003	0,976	0,099	0,281	0,112	0,228	0,114	0,299
Castilla y León	0,040	0,729	0,005	0,941	-0,088	0,366	0,063	0,466	0,017	0,850	0,052	0,608
Cataluña	0,278	0,000	0,037	0,419	0,055	0,368	-0,168	0,003	-0,184	0,001	-0,469	0,000
Com. Valenciana	0,019	0,822	0,121	0,020	0,102	0,140	0,207	0,001	-0,054	0,407	0,037	0,632
Galicia	0,180	0,099	0,044	0,495	-0,025	0,777	0,127	0,112	0,152	0,057	0,317	0,001
Madrid	-0,145	0,067	-0,047	0,331	0,126	0,050	-0,170	0,004	-0,118	0,046	-0,344	0,000
Navarra	0,010	0,934	0,015	0,835	-0,029	0,764	0,144	0,102	0,031	0,733	-0,257	0,015
País Vasco	0,369	0,000	0,038	0,456	0,058	0,392	0,203	0,001	0,237	0,000	0,141	0,061
Núm. de empleados	0,186	0,000	0,149	0,000	0,182	0,000	0,251	0,000	0,246	0,000	0,182	0,000
Gasto en innovación	0,458	0,000	0,067	0,000	0,080	0,000	0,290	0,000	0,167	0,000	0,183	0,000
Fondos públicos	0,595	0,000	0,075	0,000	0,082	0,004	0,455	0,000	0,444	0,000	0,745	0,000
Grupo de empresas	-0,231	0,000	-0,101	0,000	-0,122	0,000	0,088	0,001	0,123	0,000	0,171	0,000
Alta y media-alta tecnología	0,979	0,000	0,058	0,071	-0,083	0,049	0,078	0,059	-0,036	0,386	0,088	0,078
Serv. intens. en el uso de conocimiento	0,121	0,031	0,325	0,000	0,100	0,015	-0,273	0,000	0,354	0,000	0,322	0,000
Const.	-3,409	0,000	-2,273	0,000	-3,625	0,000	-4,084	0,000	-3,559	0,000	-3,843	0,000
Observaciones	55.081		55.081		55.081		55.081		55.081		55.081	
Núm. de empresas	7.562		7.562		7.562		7.562		7.562		7.562	
R^2	0,1434		0,0237		0,0153		0,1286		0,1181		0,1625	

FUENTE: Elaboración propia.

externo y cooperación para la innovación), las regiones que destacan son el País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana y Madrid. El País Vasco sobresale en casi todos los indicadores de estas actividades, en particular el que refleja la mayor probabilidad de que las empresas innovadoras vascas se involucren en procesos de colaboración con otras empresas. En el caso de Galicia, lo que destaca es que sus empresas innovadoras muestran una mayor propensión a realizar actividades de cooperación formal para la innovación, particularmente con universidad y centros de investigación. En la Comunidad Valenciana sus empresas muestran una mayor orientación hacia la realización de actividades de I+D externa. Finalmente, Madrid destaca por la mayor predisposición de sus empresas hacia el desarrollo de actividades de adquisición de conocimiento externo.

5. Conclusiones

El presente estudio representa una contribución a la discusión sobre la diversidad de sistemas de innovación en España, y pretende motivar el debate en el establecimiento de políticas de innovación diferenciadas que capturen dicha diversidad.

Con respecto a la eficiencia de los sistemas de innovación, cabe destacar la eficiencia del sistema de innovación de Cataluña en términos de producción de innovaciones, seguida de la Comunidad Valenciana, el País Vasco, Madrid, Navarra, Aragón y Castilla y León, respectivamente. Andalucía y Galicia no parecen conseguir unos resultados significativamente mejores que el resto de CC AA.

Con respecto a las diferencias regionales en el desarrollo de actividades innovadoras, se ha constatado

la destacada posición que ocupa el País Vasco en términos de I+D interna. Cataluña y Aragón presentan un sistema de generación de conocimiento muy centrado en la realización de I+D interna, actividad en la que Madrid tiene una posición rezagada. Las regiones analizadas muestran diferentes patrones con relación al tipo de actividad en la que se apoya el proceso de adquisición de conocimiento externo. Madrid lidera la adquisición de tecnología; el País Vasco y la Comunidad Valenciana se apoyan en la I+D externa; y la propensión a establecer vínculos de cooperación para la I+D vuelve a estar encabezada por el País Vasco, seguido por Galicia.

A partir de esta información, podemos concluir que el sistema de innovación del País Vasco es el que presenta una estructura más completa de elementos en los que fundamentar la generación interna de conocimiento y disponer de mejor capacidad de absorción del conocimiento externo. Esto sin duda puede deberse en buena medida a los programas de fomento a la cooperación que desde años ha puesto en marcha el Gobierno regional vasco (Otero *et al.,* 2014). Además consigue un buen rendimiento de dichos elementos, teniendo en cuenta que su inversión en innovación es sustancialmente menor que las de las empresas catalanas y madrileñas (Anexo descriptivo). Por su parte, Madrid y Cataluña, con sistemas de innovación que se apoyan, respectivamente, en la absorción de conocimiento externo y en la generación interna del mismo, consiguen buenos niveles de eficiencia. La Comunidad Valenciana, por su parte, cuenta con un sistema de innovación con buenos puntos de apoyo en la formación y en actividades que mejoran la capacidad de absorción, y consigue unos resultados económicos satisfactorios. Galicia es una región cuyo sistema de innovación se apoya fundamentalmente en el desarrollo de capacidad de absorción, en particular a través de la realización de acuerdos de colaboración; pero este esfuerzo no se ha traducido todavía en resultados claros en términos de rendimiento económico. Por último, Andalucía y Aragón, al igual que Cataluña, cuentan con un sistema de innovación en el que destaca el esfuerzo en I+D interna por encima de otras estrategias más «abiertas», pero el segundo obtiene mejores resultados que el primero.

Es importante señalar que este trabajo tiene algunas limitaciones para capturar el perfil regional de las estrategias innovadoras en las empresas, principalmente porque las variables disponibles en la Encuesta de Innovación no son, por supuesto, una relación exhaustiva de las posibles estrategias innovadoras de la empresa. Así, nuestro modelo no ha capturado ningún rasgo significativo en dos CC AA, respecto del resto de regiones de España: Castilla y León y Navarra. En este sentido, es importante profundizar este estudio con otras fuentes de información que permitan capturar una mayor complejidad en las estrategias de las empresas innovadoras.

En términos generales, encontramos tres perfiles regionales distintos. En el primero encontramos CC AA apoyadas principalmente en actividades de producción interna de conocimiento (I+D interno y formación), como son Andalucía, Aragón y Cataluña, siendo esta última la más exitosa desde el punto de vista de la eficiencia del gasto en innovación. En segundo lugar, tenemos un perfil que combina tanto la producción interna de conocimiento como la absorción de conocimiento externo, principalmente caracterizado por el País Vasco. Finalmente, Madrid y, en menor grado, la Comunidad Valenciana y Galicia, parecen pertenecer a un perfil más orientado hacia la absorción de conocimiento externo.

Los resultados de este estudio apuntan a la existencia de patrones regionales concretos en el funcionamiento de los sistemas regionales de innovación en España. Mientras que algunos se apoyan de forma intensiva en la producción de conocimiento en el interior de la empresa, otros parecen seguir una estrategia de relaciones más estrechas entre organizaciones para coproducir innovaciones. Por otra parte, estos distintos perfiles —uno más cerrado en la empresa y otro más abierto al entorno—, no parecen tener los mismos

resultados regionalmente. En este sentido, dada la diversidad de esquemas de producción del conocimiento dentro del territorio español, es muy probable que exista también diversidad en los retos y oportunidades que enfrente cada región en el desarrollo de innovaciones.

Referencias bibliográficas

[1] ARROW, K. (1962). «Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention». En: NELSON, R. (Ed.). *The Rate and Direction of Inventive Activity*. Princeton. Princeton University Press, pp. 606-626.

[2] ASHEIM, B.; ISAKSEN, A.; NAUWELAERS, C. y TÖDTLING, F. (2003). *Regional Innovation Policy for Small–Medium Enterprises*. Cheltenham. Edward Elgar.

[3] BORRÁS, S. y EDQUIST, C. (2013). «The Choice of Innovation Policy Instruments». *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 80, pp. 1.513-1.522.

[4] BUESA, M.; HEIJS, J.; BAUMERT, T. y ROJAS, C. G. (2018). «Medición sintética de tres lustros de innovación regional en España, 2000-2015». *Cuadernos de Información Económica*, nº 262, Funcas.

[5] BUESA, M.; HEIJS, J.; BAUMERT, T. y GUTIÉRREZ ROJAS, C. (2015). *Eficiencia de los sistemas regionales de innovación en España*. Funcas. Estudios de la Fundación.

[6] CAMAGNI, R. y CAPELLO, R. (2013). «Regional Innovation Patterns and the European Union Regional Policy Reform: Toward Smart Innovation Policies». *Growth and Change,* vol. 44, nº 2, pp. 355-389.

[7] CASSIMAN, B. y VEUGELERS, R. (2006). «In Search of Complementarity in Innovation Strategy: Internal R&D and External Knowledge Acquisition». *Management Science,* vol. 52, nº 1, pp. 68-82.

[8] COHEN, W. M. y LEVINTHAL, D. A. (1990). «Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation». *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, nº 1, pp. 128-152.

[9] COOKE, P.; GÓMEZ-URANGA, M. y ETXEBARRIA, G. (1997). «Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions». *Research Policy,* vol. 26, nº 4-5, pp. 475-491.

[10] COOKE, P. (2003). «Strategies for Regional Innovation Systems: Learning Transfer and Applications». Vienna: United Nations Industrial Development Organization.

[11] EDQUIST, C. (2005). «Systems of Innovation: Perspectives and Challenges». En FAGERBERG, J.; MOWERY, D. y NELSON, R. (Eds.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 181-208.

[12] FELDMAN, M. (1994). *The Geography of Innovation*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

[13] FREEMAN, C. (1995). «The 'National System of Innovation' in Historical Perspective». *Cambridge Journal of Economics,* vol. 19, nº 1, pp. 5-24.

[14] FREEMAN, C. (Ed.) (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan.* London: Pinter.

[15] FRITSCH, M. y SLAVTCHEV, V. (2011). «Determinants of the Efficiency of Regional Innovation Systems». *Regional Studies*, vol. 45, nº 7, pp. 905-918.

[16] GRILICHES, Z. (1979). «Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth». *The Bell J. of Economics,* vol. 10, nº 1, pp. 92-116.

[17] LUNDVALL, B. A. (Ed.) (1992). *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* London: Pinter.

[18] OOMS, W.; WERKER, C.; CANIËLS, M.C.J. y VAN DEN BOSCH, H. (2015). «Research Orientation and Agglomeration: Can Every Region become a Silicon Valley?» *Technovation,* vol. 45-46, pp. 78-92.

[19] OTERO, B.; LAVIA, C.; ALBIZU, E. A. y OLAZARAN, M. (2014). «Innovación y cooperación en el SRI del País Vasco». *RIO: Revista Internacional de Organizaciones*, nº 13, pp.135-161.

[20] RAYMOND, L. y ST-PIERRE, J. (2010). «R&D as a Determinant of Innovation in Manufacturing SMEs: An Attempt at Empirical Clarification». *Technovation*, vol. 30, nº 1, pp. 48-56.

[21] ROMER, P. M. (1986). «Increasing Returns and Long-run Growth». *Journal of Political Economy,* vol. 94, nº 5, pp. 1.002-1.037.

[22] SUNG, S. Y. y CHOI, J. N. (2014). «Do Organizations Spend Wisely on Employees? Effects of Training and Development Investments on Learning and Innovation in Organizations». *Journal of Organizational Behavior*, vol. 35, nº 3, pp. 393-412.

[23] TÖDTLING, F. y TRIPPL, M. (2005). «One Size Fits All? Towards a Differentiated Regional Innovation Policy Approach». *Research Policy,* vol. 34, nº 8, pp. 1.203-1.219.

[24] VEUGELERS, R. (2015). «Mixing and Matching Research and Innovation Policies in EU Countries». *Bruegel Working Paper* 2015/16. Diciembre.

ANEXO DESCRIPTIVO A1

VARIABLES DEL PRIMER MODELO

Variable	Promedio	Desviación típica	Mín.	Máx
Ventas de innovaciones	7,159	4,886	0	17,08
Andalucía	0,570	2,076	0	13,84
Aragón	0,347	1,636	0	12,72
Castilla y León	0,397	1,764	0	12,85
Cataluña	2,253	3,726	0	13,69
Comunidad Valenciana	0,986	2,665	0	13,72
Galicia	0,483	1,936	0	13,59
Madrid	1,383	3,110	0	14,89
Navarra	0,340	1,656	0	13,16
País Vasco	1,253	3,075	0	14,05
Resto de CC AA	0,946	2,775	0	51,87
Número de empleados	4,308	1,552	0,693	10,63
Fondos públicos	0,490	0,500	0	1
Grupo de empresas	0,441	0,496	0	1
Alta y media-alta tecnología	0,262	0,440	0	1
Serv. intens. en el uso de conocimiento	0,247	0,431	0	1

FUENTE: Elaboración propia.

ANEXO DESCRIPTIVO A2

VARIABLES DEL SEGUNDO MODELO

Variable	Promedio	Desviación típica	Mín.	Máx.
I+D interno	0,835	0,002	0,832	0,84
Formación	0,232	0,002	0,229	0,24
Conocimiento externo	0,053	0,001	0,052	0,06
I+D externo	0,410	0,002	0,406	0,41
Cooperación con otras empresas	0,305	0,002	0,302	0,31
Cooperación con univ. y CI	0,275	0,002	0,271	0,28
Andalucía	0,060	0,237	0	1
Aragón	0,038	0,190	0	1
Castilla y León	0,041	0,199	0	1
Cataluña	0,259	0,438	0	1
Comunidad Valenciana	0,115	0,319	0	1
Galicia	0,055	0,227	0	1
Madrid	0,154	0,361	0	1
Navarra	0,038	0,192	0	1
País Vasco	0,138	0,345	0	1
Núm. de empleados	4,308	1,552	0,693	10,63
Gasto en innovación	8,178	1,698	0,218	14,91
Fondos públicos	0,490	0,500	0	1
Grupo de empresas	0,441	0,496	0	1
Alta y media-alta tecnología	0,262	0,440	0	1
Serv. intens. en el uso de conocimiento	0,247	0,431	0	1

FUENTE: Elaboración propia.

RESEÑA

EL EURO: CÓMO LA MONEDA COMÚN AMENAZA EL FUTURO DE EUROPA

Joseph E. Stiglitz
Ediciones Taurus, 2016, 483 pp.

Hace menos de dos años se publicó la primera edición del libro de Joseph Stiglitz *El euro: cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa*, en el que el autor muestra sus dudas sobre la sostenibilidad de la eurozona a la vista de su diseño y de las posiciones de los países que la integran. El título que a buen seguro podría haber sido considerado como agorero por gran parte de la opinión pública, poco a poco puede estar revelándose como premonitorio de un debate que cada vez va cobrando más fuerza.

En mayo de 2018 se ha publicado un manifiesto firmado por una veintena de notables economistas (como Emilio Ontiveros o Rafael Doménech) y políticos españoles (entre los cuales figuran el exvicepresidente de la Comisión Europea, Joaquín Almunia, y el expresidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell) que reclaman avanzar de forma más intensa en la unión monetaria. El texto se inicia señalando que «se esperaba que el euro hiciera a Europa más fuerte e integrada, pero hasta ahora no ha logrado ese objetivo». «La arquitectura actual de la moneda única no garantiza su supervivencia a largo plazo» es otra de las frases de este contundente documento, que va mucho más allá que las habituales peticiones de completar la Unión Bancaria.

Este manifiesto es continuación en el tiempo al lanzado en enero por un grupo de reconocidos economistas de Francia y Alemania (como Jean Pisani-Ferry, Emmanuel Farhi, Philippe Martin, Clemens Fuest del Ifo de Múnich, y Marcel Fratzcher del DIW de Berlín), en el que propusieron seis reformas para la eurozona. El texto de estos economistas franceses y alemanes basa su necesidad en el «profundo desacuerdo entre los miembros de la zona del euro sobre la dirección que deberían tomar las reformas, incluso entre sus dos miembros más grandes, Alemania y Francia. Francia (junto con otros miembros como Italia) ha pedido mecanismos adicionales de estabilización e intercambio de riesgos, así como una gobernanza y rendición de cuentas más sólidas a nivel de la zona del euro. Por el contrario, Alemania (junto con otros miembros como los Países Bajos) considera que los problemas de la eurozona se derivan principalmente de políticas nacionales inadecuadas, que la estabilización adicional de la zona del euro y los instrumentos de riesgo compartido pueden ser contraproducentes, y que lo que realmente se necesita es una aplicación más estricta de las reglas fiscales y una mayor disciplina de mercado».

Yendo aún más lejos, este mismo documento germano-francés reconoce que «la zona del euro sigue siendo financieramente vulnerable, y es probable que tenga un rendimiento inferior con respecto al crecimiento a largo plazo; sufre profundas divisiones políticas y es cada vez más cuestionada por movimientos populistas y nacionalistas. Si bien estos problemas tienen muchas causas, una arquitectura fiscal y financiera mal diseñada es un contribuyente importante para todos ellos». Por todo ello ya advierte: «la próxima crisis de la zona

del euro aún puede estar a años de distancia. Pero cuando vuelva, tal vez con motivo de la próxima recesión cíclica, podría venir con una venganza. Si bien las normas y procedimientos europeos actuales no son lo suficientemente efectivos como para reducir las vulnerabilidades actuales y prevenir otras nuevas, siembran divisiones y alimentan el populismo. A menos que mejoren, la próxima crisis llegará en un momento en que el capital político y la confianza de la UEM entre los países participantes sean más bajos que en 2008. Y a menos que las herramientas de mitigación de crisis de la zona se reúnan, la crisis será dolorosa y divisiva, porque el principal instrumento para enfrentarlo será nuevamente una combinación de préstamos de crisis a gran escala combinados con una austeridad prolongada, lo que generará más resentimiento tanto en los países acreedores como en los deudores».

La coincidencia de estos manifiestos plasma la existencia de notables y crecientes dudas y temores entre algunos de los más respetados economistas europeos, así como entre figuras políticas claramente europeístas, no tanto sobre el proyecto europeo en sí, sino en cuanto al diseño de la zona monetaria y su supervivencia. Europa fue un ejemplo de integración económica para el mundo tras el mercado único y la eliminación de barreras a la circulación de personas, bienes y capitales. Sin embargo, la experiencia del euro supone, según estos autores, una advertencia sobre las dificultades, que de alguna forma ya se recogían en la teoría económica de las zonas monetarias óptimas (ZMO) de Robert Mundell, pero a las que hay que añadir factores políticos y sociales a la luz de la experiencia europea.

A este respecto el libro *El euro*, de Joseph Stiglitz, no puede ser más oportuno para tratar de facilitar al lector una visión completa y detallada de las opiniones de uno de los economistas más afamados y laureados (Premio Nobel de Economía en 2001) sobre las deficiencias de ese proyecto de unión monetaria y los factores que ponen en peligro su sostenibilidad.

En su prefacio, Stiglitz ya adelanta que la Unión Europea decidió adoptar un elevado riesgo al apostar por el euro pues la evidencia de los acuerdos monetarios (en especial los de vinculación de divisas) hasta ese momento era que no garantizaban la prosperidad pero sin embargo, si estaban mal diseñados, sí podían desembocar en importantes depresiones y recesiones. Y efectivamente, Stiglitz atribuye los problemas del proyecto a que el diseño inicial de su estructura, normas, reglamentos e instituciones fue deficiente.

Ya de entrada, los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht reflejaban que a los países de la UE les preocupaba una convergencia nominal más que la convergencia real. Además se trataba de una convergencia nominal sobre criterios principalmente de déficit y deuda pública, dejando entrever que los países de la UE habían traducido erróneamente las enseñanzas de Mundell. Se interpretaba la conveniencia de buscar países semejantes para la creación de zonas monetarias óptimas como la necesidad de buscar una semejanza en disciplina fiscal. En consecuencia, en ausencia de deuda y déficit excesivos, los desequilibrios reales o comerciales entre las partes integrantes no serían un problema.

El libro señala por tanto que el euro era un sistema casi diseñado para fracasar, pues eliminó los principales mecanismos de ajuste de los Gobiernos (intereses y tipos de cambio); y, en lugar de crear nuevas instituciones para ayudar a los países a enfrentar las diversas situaciones en que se pueden encontrar, impuso nuevas restricciones, a menudo basadas en teorías económicas y políticas desacreditadas, según Stiglitz, sobre los déficits, la deuda e incluso las políticas estructurales.

En opinión del autor, se suponía que el euro traería prosperidad compartida, lo que aumentaría la solidaridad y avanzaría en el objetivo de la integración europea, pero de hecho, ha hecho todo lo contrario, desacelerando el crecimiento,

fomentando la divergencia y sembrando la discordia.

El problema central en un área monetaria es cómo corregir desajustes de tipo de cambio, pero según Stiglitz la respuesta de momento es poner la carga sobre los países débiles que ya sufren un alto desempleo y bajas tasas de crecimiento. Esto lleva a más sufrimiento, más desempleo e incluso un crecimiento más lento. Incluso si el crecimiento finalmente se recupera, el PIB nunca alcanza el nivel que habría alcanzado si se hubiera seguido una estrategia más sensata. La alternativa sería cambiar más la carga del ajuste en los países fuertes, con salarios más altos y una demanda más fuerte respaldada por los programas de inversión del Gobierno.

En definitiva, tal y como señala el autor, este libro es «el estudio de un caso que demuestra que, incluso con las mejores intenciones, cuando se crean instituciones y políticas nuevas basándose en concepciones simplistas del funcionamiento de las economías, las consecuencias pueden ser desastrosas». Europa no creó las instituciones y reglas necesarias para acompañar un tipo de cambio fijo entre los países de la UE y un tipo de interés único. La política monetaria (y cambiaria) se centralizó (con objetivo centrado en inflación únicamente), mientras que la política fiscal no solo no se centralizó sino que se le impuso rígidas reglas. A esos fallos de diseño se unieron las políticas aplicadas en crisis, básicamente de austeridad, ya que los países del Norte culpan a los del Sur.

Según Stiglitz, sin solidaridad y reformas de diseño no se puede recuperar el crecimiento. No obstante el autor se muestra pesimista, ya que el euro también ha polarizado el discurso (y la opinión pública) entre los países del Norte y el Sur como bien ejemplifica una anécdota en su libro: en una conversación privada con un Primer Ministro de un país del Norte, y tras cuestionarle Stiglitz por el drama que se estaba observando en familias de clases medias en el Sur, la respuesta del mismo, con una sonrisa, fue que deberían haber salvado su economía antes, y no deberían ser tan despilfarradores.

Quizás, una vez más, el único recurso sea apelar a la Historia como hace el autor, y recordar que las indemnizaciones que Alemania tuvo que pagar tras la Primera Guerra Mundial obligaron al país a incurrir en notables superávits fiscales, lo que llevó a Keynes a pronosticar que Alemania se sumiría en una recesión o algo peor. Aquel «algo peor» no hace falta recordar que lo sufrió no solo Alemania sino el mundo entero.

Esperemos que las predicciones de otro economista ilustre un siglo después no alcancen la misma significatividad, o al menos que los países sepan verlo y reconducirlo a tiempo. Para contribuir a ello este libro aporta, de manera bastante didáctica y accesible al gran público, no solo un diagnóstico de los problemas de diseño sino un manual de posibles soluciones. El lector podrá comprobar que el autor es uno de los máximos exponentes de una visión económica de corte muy keynesiano, y que en esta obra no solo toma partido claramente en contra de las políticas aplicadas en el seno de la eurozona (y las teorías económicas que las inspiran) impulsadas principalmente desde los países del Norte. No obstante, independientemente de la dialéctica económica subyacente, el libro aporta una serie de razones y respuestas al problema de la insostenibilidad del euro sobre las que se va construyendo paulatinamente un mayor consenso.

Sergio Vela

ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

CONTENTS

Foreword 3
Pablo Moreno

Times of change. Analysis of the proposals for reforming the European Union institutions in 2019 7
Belén Becerril Atienza

Europe in the world. From regulatory power to a true defence Union? 21
Laia Mestres i Camps

European fiscal policy: current situation and reform prospects 33
Raymond Torres

The budgetary policy of the EU Post-2020 47
Jorge García Reig, Esperanza Samblás Quintana and María J. Muñoz Martínez

The European Central Bank's monetary policy during the crisis and the future challenges 63
Pablo Hernández de Cos

Completing the Financial Union: joint action versus individual country responsibility 79
Pablo Moreno

The social dimension of the European project 97
Enrique Feás

The European Union trade policy 111
José Luis Káiser Moreiras and Rocío Frutos Ibor

New developments in the implementation of the European Union competition policy in 2018 127
Beatriz de Guindos Talavera, Jordi Fornells de Frutos and Francisco de Paula Roig Guerrero

ECONOMIC FORUM
The innovation capabilities of Spanish regions 149
Asunción López López, Juan Carlos Salazar Elena and María Paloma Sánchez Muñoz

BOOKS 161
Review

CONTENTS 165
Contents and abstracts

Coordinator: Pablo Moreno

BECERRIL ATIENZA, Belén

Times of change. Analysis of the proposals for reforming the European Union institutions in 2019

Abstract: Europe has gone through its direst crisis, and now its leaders have somewhat less than a year, up to the May 2019 European elections, to put in practice some of the proposals forwarded for democratising the European Union and reforming its institutions. The present article attempts to explain the causes and consequences of the intergovernmental drift over the past decade. It then goes on to analyse and assess the proposals for reform, in particular the indirect election of the President of the Commission, the reduction of the number of commissioners, the dual Presidency of the European Commission and Council, and the drawing up of transnational candidate lists.

Keywords: European Union, institutional reform, leading candidates *Spitzenkandidaten*, college of commissioners, dual presidency, transnational candidate lists.

JEL Classification: D31, F33, L31.

FEÁS, Enrique

The social dimension of the European project

Abstract: The social dimension of the European project —a project in constant motion— has been present since the Treaty of Rome, but it has always come second to the economic construction. The Great Recession showed that a Europe built on weak social foundations not only translates into deeper financial crises, but generates disaffection among European citizens. Today, Europe continues to show major differences in social indicators and policies, but the great global challenges of the coming decades make it essential to recover the idea of a true European social policy reaching beyond the boundaries of the Nation-State and promoting effective, real convergence.

Keywords: European Union, social policy, globalisation

JEL Classification: F16, F4, F55, F6, H5.

GARCÍA REIG, Jorge; SAMBLÁS QUINTANA, Esperanza and MUÑOZ MARTÍNEZ, María J.

The budgetary policy of the EU Post-2020

Abstract: In a context marked by the exit of the United Kingdom, one of the main contributors to the EU budget, and the global migration and security crisis, the European Union faces the challenge of deciding what are its political priorities for the coming post-2020 period, how to finance them, and the acceptable level of commitment by all member States in order to achieve it. The concept of European added value is therefore at the centre of the debate and leads to a new analysis of all the EU policies from a renewed perspective.

Keywords: multiannual financial framework, European funds, financing, European added value, cohesion policy.

JEL Classification: H00, H20, H61, H70.

GUINDOS TALAVERA, Beatriz de; FORNELLS DE FRUTOS, Jordi and ROIG GUERRERO, Francisco de Paula

New developments in the implementation of the European Union competition policy in 2018

Abstract: The present article analyses the main trends in the application of competition law in the European Union in its various aspects (infringement proceedings, control of concentrations, control of state aid), with particular emphasis on new developments relating to the digital economy. Also discussed is the institutional reform contemplated in the ECN+ directive proposal.

Keywords: competition, public policies, regulation, EU.

JEL Classification: K21, L40, L81, L86.

HERNÁNDEZ DE COS, Pablo

The European Central Bank's monetary policy during the crisis and the future challenges

Abstract: In a climate of persistently low inflation and weak growth in the euro area, the European Central Bank (ECB) has applied an unprecedented array of unconventional measures, which have aided economic recovery and a very significant reduction in deflation risk. Current forecasts point to the continuation of the expansion phase and a gradual convergence of the inflation rate towards the ECB's medium-term price stability benchmark, and hence the expectation that monetary policy will progressively play a more limited role. Still monetary policy challenges persist in the medium term, including those arising from the sluggishness of salaries and the estimation of a lower natural interest rate than in the past.

Keywords: monetary policy, ECB, euro area.

JEL Classification: E52, E58, H77.

KÁISER MOREIRAS, José Luis and FRUTOS IBOR, Rocío

The European Union trade policy

Abstract: The trade policy of the European Union (EU) faces, on the one hand, a scenario of protectionism with unilateral actions by major actors that do not fit in well with the multilateral trade system; and on the other hand the absence of a level playing field in sectors such as the steel industry. In this respect, it is worth noting the scant progress achieved at the latest World Trade Organisation (WTO) Ministerial Conference, where certain multilateral initiatives were however adopted regarding the so-called «new issues». Still, the EU continues to have a packed negotiation agenda, with results including the recent provisional application of the trade agreement with Canada (CETA), the closing of the agreement with Japan, the reaching of an agreement in principle to modernise the current trade agreement with Mexico, and the advanced state of negotiations with Mercosur. As well as the forthcoming application of the agreements with Singapore and Vietnam. Another, very important trade agreement will be that signed with the United Kingdom following its decision to leave the EU.

Keywords: WTO, trade agreements, United States, Singapore, Vietnam, Japan, Mercosur, Mexico, Chile, ASEAN, G20, OECD, steel, Brexit.

JEL Classification: F13, O19.

LÓPEZ LÓPEZ, Asunción; SALAZAR ELENA, Juan Carlos and SÁNCHEZ MUÑOZ, María Paloma

The innovation capabilities of Spanish regions

Abstract: The aim of this work is to analyse the spatial behaviour of innovation in Spain in order to explore the regional differences in the use of innovation capabilities in companies and determine, on the basis of such differences, which regional profiles are more efficient in terms of innovation activity results. This information can be useful in the design of innovation policies. The findings confirm the existence of significant differences among regions in the application of certain innovative activities, which also reflect major differences among regions in terms of these innovation activities.

***Keywords*:** innovation, knowledge, absorption capacity, regional development.

JEL Classification: O13, O16, R11.

MESTRES I CAMPS, Laia

Europe in the world. From regulatory power to a true defence Union?

Abstract: In the first decade of the 21st Century, the international identity of the European Union was built around the externalisation of internal EU values such as solidarity, humanism and justice, which are currently being put in question by legislation on a global scale. The deterioration of the liberal world order has been a severe blow to the very core of the interests and identity of EU foreign policy. In this article we shall discuss the evolution of the European Union as an international player underpinned by the construction of a new foreign policy discourse that is less based on exporting rules, and by the acquisition of greater capabilities through the development of instruments for a true common security and defence policy.

***Keywords*:** foreign and security policy, European defence, regulatory power, European Union.

JEL Classification: D63, D74, H56.

MORENO, Pablo

Completing the Financial Union: joint action versus individual country responsibility

Abstract: The crisis has prompted the euro area to take a further step towards integration with the creation of the Banking Union (BU), which started operating in 2014. However, financial integration is still incomplete. The policies required include completing the BU with the deposit guarantee pillar, promoting a common scheme of loans of last resort for the financial system, completing the country stabilisation function, and even rethinking the institutional architecture of the Economic and Monetary Union (EMU). These policies can be discussed in terms of the dialectical opposition between joint action and individual country responsibility.

Keywords: Banking Union, European Deposit Guarantee Scheme (EDGS), public debt, doubtful debts, Sovereign bond-backed securities (SBBS), Eurobonds, European Monetary Fund (EMF), twin peaks.

JEL Classification: G32, L14, L21.

TORRES, Raymond

European fiscal policy: current situation and reform prospects

Abstract: The countries in the euro area face major challenges in their fiscal policy. In the current European system of coordination of national policies, fiscal policies tend to be procyclical, which intensifies short-term problems, affects potential growth, and hinders indebtment. Moreover, Europe lacks instruments capable of reacting to asymmetrical shocks and correcting persistent productivity divergences like the currently existing one. There are options for reform and for promoting a European fiscal policy, which involve giving up national sovereignty in exchange for greater effectiveness and solidarity.

Keywords: international taxation, monetary policy, planning and reform.

JEL Classification: D31, F41, H31, H87.

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

Los artículos que se envíen para publicar en ***Información Comercial Española. Revista ICE*** deberán ser originales, no publicados, ni en proceso de evaluación por otra publicación. Los trabajos recibidos serán sometidos para su aceptación a evaluación externa anónima.

1. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word, a la siguiente dirección de correo electrónico: *revistasice.sscc@comercio.mineco.es*

2. En la primera página se hará constar el nombre y dos apellidos, la fecha de conclusión del trabajo, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que sus datos aparezcan.

3. La extensión del trabajo no será inferior a 20 páginas ni superior a 25 folios Dina-4, incluidos gráficos, cuadros, notas y bibliografía.

    a. Tipo de letra: Times New Roman 12, márgenes de 3 cm y párrafos con interlineado a doble espacio. Los encabezamientos de cada apartado, numerados, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Las páginas irán numeradas correlativamente en la parte inferior. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita, y el tercer nivel en cursiva.

    b. Las ecuaciones irán centradas y en caso de numeradas, a la derecha entre corchetes.

4. Todos los gráficos, cuadros o tablas han de ser originales y tendrán un número correlativo, el título en la parte superior y la correspondiente fuente y/o nota aclaratoria en la inferior izquierda. Se enviarán en archivo independiente y en formato Excel con suficiente calidad técnica. A lo largo del texto se indicará el lugar exacto en que ha de insertarse cada gráfico, cuadro o tabla.

5. Los artículos deberán incluir un resumen del contenido, que no excederá de 100 palabras en el que se reflejen los elementos más importantes. Se incluirán de 3 a 6 palabras clave que no coincidan con las del título, y de 2 a 6 códigos de materia según la clasificación del *Journal of Economic Literature* (JEL), para lo que se puede acceder en *https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php*

6. Las citas de libros y artículos en el texto se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).

7. Las notas a pie de página irán integradas en el texto con las llamadas en el lugar correspondiente del mismo de forma secuencial. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.

8. Los anexos se insertarán tras la bibliografía. Deberán llevar un título y una breve explicación del contenido.

9. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada. Con el nombre de «Referencias bibliográficas», en orden alfabético y siguiendo las normas de la Asociación Americana de Psicología Harvard-APA en *http://cibem.org/paginas/img/apa6.pdf*

Libros: (1) Apellidos, e iniciales de los autores, (2) año de publicación, (3) *título completo*, (4) lugar de publicación, (5) nombre de la editorial.

Ej.: FISHER, I. (2013*). Dinero, capital y crisis: escritos escogidos.* Madrid: Fundación ICO.

Ej.: EDVINSSON, L. y MALONE, M.S. (1997). *Intellectual Capital: Realizing Company's True Value by Finding its Hidden Brain Power*. Nueva York: Harper Collins Publishing.

Artículos: (1) Apellidos e iniciales de los autores, (2) año de publicación, (3) título completo del artículo entre comillas, (4) nombre de la revista (*en cursiva)*, (5) número y/o volumen, (6) páginas.

Ej.: VIÑALS, J. (1983).«El desequilibrio del sector exterior en España: una perspectiva macroeconómica». *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 634, diciembre, pp. 27-35, Madrid.

Ej.: BARNEY, J. B. (1986). «Organizational Culture: Can It Be a Source of Sustained Competitive Advantage?». *Academy of Management Review*, vol. 11, nº 3, pp. 656-665.

Otras fuentes: para citar documentos de trabajo o informes, indicar claramente la institución que publica o edita el trabajo, la fecha y lugar de la publicación.

Ej.: COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA (2013). *Informe sobre el efecto del día de la semana en la determinación de los precios de los carburantes*, Madrid.

Páginas Web: Si se incluyen en las citas alguna referencia a páginas web donde se hayan obtenido documentos, se pondrá la referencia completa de la dirección de internet y una indicación de la fecha de consulta.

Ej.: HILERA, J.R., GARCIA, E. y MARCOS L. (2010, febrero). «Análisis comparativo de estándares y modelos de calidad» Comunicación presentada en *el I Congreso Iberoamericano sobre Calidad de la Formación Virtual*: CAFVIR 2010, 24-26 de febrero. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, pp. 168-17. Recuperado 20 de octubre de 2014 de *http://www.uah.es/biblioteca/ayuda_formacion/estilos_citas.html#harvard*

Ej.: UNIVERSIDAD DE GERONA (2012, enero). Portal Euroamericano de Historia y Antropología Jurídica. Recuperado 28 de noviembre de 2013, de *http://www.udg.edu/pihd/PIHD/Presentacio/tabid/14002/language/es-ES/Default.aspx*

Los artículos publicados estarán disponibles en *www.revistasice.com*

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	**UNIÓN EUROPEA 1 año**	**RESTO DEL MUNDO 1 año**
SUSCRIPCIÓN	75,00 €	90,00 €	90,00 €
Gastos de envío España	7,08 €	30,12 €	48,30 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	3,28 €		
TOTAL	**85,36 €**	**120,12 €**	**138,30 €**

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	**UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar**	**RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar**
NÚMERO SUELTO	15,00 €	20,00 €	20,00 €
Gastos de envío España	1,18 €	5,02 €	8,05 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,65 €		
TOTAL	**16,83 €**	**25,02 €**	**28,05 €**

DATOS

Nombre y apellidos .....
Empresa .....
Domicilio .....
D.P. ..... Población .....
N.I.F. .....
Teléf. ..... Fax .....
E-mail .....

Transferencia a la cuenta de ingresos por venta de publicaciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
IBERCAJA. Callé Alcalá, 29. 28014 Madrid (España)
CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 2085-9252-07-0330598330
CÓDIGO BIC DE IBERCAJA: CAZRES2Z
IBAN: ES47 2085-9252-07-0330598330

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS Y EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

Suscripciones y ventas por correspondencia:
Paseo de la Castellana, 162, 9.ª planta. 28046 Madrid. Teléfono 91 603 79 97/93
Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
distribucionpublicaciones@mineco.es

Últimos números publicados

Núm. 899
Efectos económicos y empresariales de los flujos migratorios

Núm. 900
Las Migraciones Euromediterráneas. Impacto socioeconómico y políticas

Núm. 901
El sector marítimo en la economía y el comercio

Núm. 902
Mercado interior europeo. 25 años después

Números en preparación

Innovación y emprendimiento: un binomio para el crecimiento de la economía española

Competencia y regulación de mercados

Revista de Economía

ICE

Información Comercial Española

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

00903

9 771019 770006

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO