

EUROPA ANTE LA CRISIS FINANCIERA. PLAN EUROPEO DE RECUPERACIÓN Y PRINCIPALES POLÍTICAS EUROPEAS PARA HACER FRENTE A LA CRISIS\*  
*EUROPE BEFORE THE FINANCIAL CRISIS. THE EUROPEAN RECOVERY PLAN AND THE MAIN EUROPEAN POLICIES TO STAND AGAINST THE CRISIS*

Elena F. PÉREZ CARRILLO\*\*

**RESUMEN:** La dificultad para aprobar el Tratado de Reforma de la Unión Europea ha coincidido con la grave crisis económica mundial. La UE ha establecido un plan de recuperación que se basa en fortalecer las libertades económicas básicas europeas y el mercado interior, flexibilizar —sin suspender— la política de libre competencia, así como en una apuesta renovada a favor de la cohesión territorial, la nueva política energética y la inversión en i+d.

**Palabras clave:** Europa frente a la crisis, recuperación, libertades económicas fundamentales, recuperar la confianza, políticas europeas.

*ABSTRACT:* Difficulties to approve a Treaty for the Reform of the EU have coincided in time with a great World Wide economic crisis. EU has passed a Plan for the recovery, its foundations are to strengthen the 4 basic EU economic freedoms and the Internal Market; to introduce flexibility into competition policies without suspending its application; and to reinforce territorial cohesion, energy policy and r+d investments.

**Descriptors:** Europe and the crisis, recovery, basic economic freedoms, trust, EU policies.

*RÉSUMÉ:* La difficulté dans l'adoption de la réforme du traité de l'Union européenne a coïncidé avec la crise économique mondiale. L'UE a établi un plan de redressement qui est basé sur le renforcement de la base des libertés économiques et le marché intérieur européen, flexible séjour sans la politique de libre concurrence, ainsi que d'une offre renouvelée de cohésion territoriale, la nouvelle politique l'énergie et l'investissement.

\* Artículo recibido el 15 de julio de 2009 y aceptado para su publicación el 21 de agosto de 2009.

\*\* Profesor de Derecho mercantil y técnico del Centro de Estudios y Documentación Europea, Universidad de Santiago de Compostela.

SUMARIO: I. *Contexto constitucional y general de la Unión Europea en 2009*. II. *Instrumentos para la recuperación económica en Europa*. III. *Reflexiones finales*. IV. *Bibliografía*.

## I. CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2009

La UE constituye en su origen y en las principales etapas de su desarrollo un intento de integración basado en el mercado, pero además, entre los países de la Unión Europea —al menos en aquellos de Europa occidental—, los valores sociales se enraízan con los sentimientos de identidad europea. Es por ello que las políticas de la UE se perciben como portadoras de un fuerte componente social y de cohesión territorial. El proceso de interacción europea tiene una dimensión jurídica pluridisciplinar en el que destacan una serie de hitos históricos, en particular la realización *del mercado común* (que paradójicamente introdujo elementos sociales como la consolidación del principio de igualdad entre los trabajadores y su ratificación como derecho humano fundamental en la Unión Europea; o la necesidad de que el mercado responda a las necesidades de la cohesión económica y social, de protección de los consumidores, etcétera),<sup>1</sup> de la moneda única, del Espacio de *libertad, seguridad y justicia* (cuyo culmen hubiera podido ser el Tratado de “Constitución para Europa” o lo que quizás pueda llegar a alcanzarse con el Tratado de Lisboa).<sup>2</sup>

El fracaso en el intento de aprobar un “Tratado por el que se establezca una Constitución para Europa” que fue rechazado en dos referenda en 2005 efectuados en Francia y en Países Bajos; así como las dificultades en la eventual y aún incierta aprobación de su “sustituto” el Tratado de Lisboa o “Tratado de Reforma” representan un obstáculo difícil de obviar<sup>3</sup> que ha exigido compromisos para buscar vías de avance. Tras aquellos estrepitosos y tan comentados fracasos de 2005 los europeos,

1 Una visión más crítica, por considerarla invasora de las fronteras y soberanías estatales que a su juicio fundamentan el Estado de Bienestar, en Beck, U., “Las raíces cosmopolitas de la democracia: el caso de la Unión Europea”, *Sistema*, núm. 208, 2008, pp. 3-20.

2 Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J., *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

3 Burca, G. de, *Jean Monnet Working Paper* 03/08, The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/08/080301.doc>.

“pro-europeos”, es decir, los más partidarios de la profundización del proceso de integración conocieron un periodo de fuerte desaliento.<sup>4</sup> El Consejo Europeo, celebrado en Bruselas el 21 y 22 de junio de 2007, logró un acuerdo político de mínimos consistente en convocar nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) en 2007 para aprobar un nuevo tratado que en lugar de reverenciarse al término “constitucional”, se llamaría “Tratado de Reforma” y establecería instrumentos institucionales orientados a reordenar el proceso de integración.<sup>5</sup> Las propuestas efectivamente aprobadas contenían elementos que podrían facilitar su aceptación para los Estados que se habían opuesto al carácter “constitucional” del anterior Tratado fallido; junto a otros que podrían resultar aceptables para los Estados que habían apoyado el Proyecto de Tratado de Constitución. Pese al rápido consenso político alcanzado en el seno del Consejo Europeo, el Tratado de Reforma no deja de ser un mero intento para salvar el anteriormente fallido. Además, y a pesar de las esperanzas en él depositadas, sometido a un referéndum en Irlanda, el Tratado de Lisboa fue rechazado de nuevo en las urnas, situación que hizo preciso hallar medios para superar el *impasse*. El Consejo Europeo de junio de 2008 recibió el análisis del primer ministro irlandés al respecto y previó medidas institucionales transitorias, que fueron ratificadas en noviembre del mismo año.<sup>6</sup> En ese mismo Consejo se confirmó la creación y composición

4 Pérez Carrillo, E. F., “Europa 2008: retos estratégicos y reforma”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008, pp. 279-314 (accesible en <http://chloe.dgsc.unam.mx/bmd/bolmex121/BMD000012108.pdf>).

5 Consejo de la UE, Mandato a CIG de 2007, Bruselas, 26 de junio de 2007. En su apartado 2 señala: El Tratado de reforma contendrá dos cláusulas substantivas que modificarán, respectivamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El TUE conservará su denominación actual, mientras que el TCE pasará a llamarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión, ya que la Unión tendrá una única personalidad jurídica. La palabra “Comunidad” se sustituirá en todo el texto por la “Unión”; se estipulará que ambos tratados constituyen los tratados sobre los que se funda la Unión y que la Unión sustituye y sucede a la Comunidad.

6 Consejo Europeo de diciembre de 2008. Conclusiones. El primer ministro irlandés fijó diciembre de 2009 como fecha para retomar la cuestión. En ese Consejo se resolvieron otras cuestiones transitorias. En relación con la composición del Parlamento Europeo, en el caso de que el Tratado de Lisboa entrase en vigor después de las elecciones del Parlamento Europeo de junio de 2009, se adoptarán medidas transitorias con el objetivo de aumentar, hasta el final de la legislatura 2009-2014, conformemente a las cifras previstas en el marco de la conferencia intergubernamental que aprobó la conferencia de

del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la Unión, equipo que resultaría liderado por el ex presidente del gobierno español Felipe González. Las noticias que llegan en julio de 2009 son desalentadoras en cuanto a la posibilidad de conseguir el acuerdo pleno del país atlántico.

En espera de que se produzca una determinación definitiva sobre su futuro, las previsiones del Tratado de Reforma son que el Tratado de la Unión Europea (TUE) conserve su nombre, mientras que el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) pase a denominarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión;<sup>7</sup> y el Tratado Euratom sea modificado a través de un Protocolo. Es difícil prever el futuro, pero las dificultades para avanzar en las reformas integradoras seguramente pasan por introducir mayor flexibilidad en los mecanismos de gobernanza europeos, cuestión

Lisboa, el número de miembros del Parlamento Europeo de los doce estados para los que tal cifra debería conocer un incremento. A partir de ese momento, el número total de miembros del Parlamento pasará de 736 a 754 hasta el final de la legislatura 2009-2014. El objetivo es que dicha modificación, si fuera posible, entre en vigor durante 2010. En la misma reunión, y en relación con la Comisión Europea, el Consejo convino que el proceso de nominación de la futura Comisión, y en particular por lo que respecta a la nominación de su presidente, se producirá sin retraso tras la elección del Parlamento Europeo que tendrá lugar en junio de 2009.

7 Recogerá las partes fundamentales del Proyecto de Tratado de Constitución y definirá el sistema de trabajo de las instituciones, incluyendo el nombramiento por parte de los Estados de un presidente del Consejo con un mandato de dos años y medio en sustitución de la Presidencia semestral actual; y la creación de un alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad que será además vicepresidente de la Comisión. El Tratado sobre el Funcionamiento de la UE abarcará las categorías y ámbitos de competencias, el campo de aplicación de la mayoría cualificada y de la codecisión; la distinción entre actos legislativos y no legislativos; las disposiciones sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia; la cláusula de solidaridad; el sistema de regulación del euro; disposiciones horizontales, como la cláusula social; disposiciones particulares, como la de los servicios de interés general, energía, protección civil, ayuda humanitaria, salud pública, deporte, turismo, regiones ultraperiféricas y cooperación administrativa; así como disposiciones finales: recursos propios, marco financiero plurianual y nuevo procedimiento presupuestario. La Comunidad Europea creada a partir del Tratado de Maastricht de 1992 (como sucesora de la Comunidad Económica Europea de 1957) es la organización supranacional principal a efectos de hacer frente a los grandes retos europeos en el plano comunitario. Se espera que será sustituida, de conformarse la aprobación del Tratado de Reforma en los términos acordados en el Consejo Europeo de junio de 2007 por la Unión Europea. La palabra “Comunidad” se sustituirá en todo el texto por la “Unión”; se estipulará que ambos tratados constituyen los tratados sobre los que se funda la Unión y que la Unión sustituye y sucede a la Comunidad. Consejo de la UE, Mandato a CIG de 2007, Documento 11218/07, Bruselas, 26 de junio de 2007.

lógica teniendo en cuenta que en la actualidad son 27 los miembros de la Unión. Avezados analistas, ya propugnaban hace casi dos lustros esta necesidad.<sup>8</sup>

Se ha dicho que Europa debe crecer no sólo en cuanto a su superficie sino en relación con su dinamismo interno,<sup>9</sup> la actual crisis financiera global ha encontrado a los europeos en un profundo proceso de reflexión interna sobre su propia identidad como Unión.<sup>10</sup> En el momento de escribir estas líneas, acaban de tener lugar las últimas elecciones al Parlamento europeo y la nueva Comisión Europea está a punto de ser nombrada para los siguientes cinco años. La prioridad es y —durante algún tiempo debe seguir siendo— salir de la actual crisis económica, manteniendo los principios que fundamentan la Unión Europea: el riesgo político más real en la Europa del 2010 es que la crisis crediticia y la recesión den lugar a actitudes miopes y de aislamiento entre los gobiernos. El futuro depende de que Europa sepa mantener sus instituciones, idiosincrasia y mercado abiertos entre sus miembros y hacia todo el mundo.

## II. INSTRUMENTOS PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN EUROPA

Si la crisis global —con fuerte componente mercantil que repercute en lo social, ambiental, etcétera— resulta compleja y preocupante en todo el mundo, quizás lo sea más en la Europa de la integración, puesto que —al menos hasta hoy— el mercado interior es la única realización común de toda la Unión Europea de 27 miembros y de los Estados que componen el Espacio Económico Europeo (Lichtenstein, Noruega e Islandia).<sup>11</sup>

8 Scott, J. y Trubek, D., “Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union”, *European Law Journal*, núm. 8, 2002, pp. 1-18.

9 *The Sapir Report, An Agenda for a Growing Europe*, Nueva York, Oxford University Press, 2004, p. 1. Véase también, Comisión Europea, Objetivos estratégicos 2005-2009. Europa 2010: una asociación para la renovación, prosperidad, solidaridad y seguridad. Comunicación del presidente, de común acuerdo con la vicepresidenta, señora Wallström, COM (2005) 12 final.

10 Así se refleja en los estudios de opinión pública europea como Eurobarómetro, European Social Reality, Report February 2007, Luxemburgo 2007.

11 El euro ha sido adoptado sólo por 15 miembros, y el espacio de libertad, seguridad y justicia no integra plenamente a Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

La crisis económica mundial conocida a partir de 2007 ha dado lugar a la contracción del crédito, la caída del precio de la vivienda, el desplome de los mercados bursátiles, la reducción de la confianza de los consumidores, y de los inversores. La desaceleración de la actividad está afectando a toda la actividad económica en todo el mundo, golpeando a las familias, a las empresas y al mercado laboral. Constituye un reto importante frente al que la UE, ahora más que nunca, debe ser capaz de aglutinar las estrategias de los Estados europeos. Si desde Estados Unidos se presionó desde finales de 2008 y a lo largo de 2009 a todos los países del mundo para que aprueben paquetes de estímulos con rasgos similares a los puestos en marcha en ese país; desde la perspectiva europea, al tiempo que se aprueban planes de reactivación, se incluyen en ellos los gastos sociales (en Europa, el gasto público es muy superior al estadounidense), Además, en términos generales, en Europa se prefiere enfatizar la relevancia de regular los mercados (en particular los financieros), frente a la aportación de ayudas.<sup>12</sup>

A pesar de la crisis, Europa no debe abandonar los avances de libertades de intercambios y de estabilización económica coordinada logrados en Europa desde 1957. Al contrario, el Consejo Europeo (reunión de los jefes de Estado de la UE) de diciembre de 2008 recordó que incluso en estos momentos el Pacto de Estabilidad y Crecimiento —que en su día sentó las bases para la moneda única— sigue siendo la piedra angular del cuadro presupuestario de la Unión Europea. Este gran pacto no sólo es un marco de referencia, sino que además ofrece flexibilidad suficiente para la puesta en marcha de nuevas medidas que permitan el relanzamiento económico. Ese mismo Consejo Europeo invitó al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a la Comisión a adoptar las decisiones que fuesen necesarias para hacer frente a la crisis. Por lo que se refiere a las acciones de los Estados, en su reunión de marzo de 2009, el Consejo subrayó que las medidas estatales para apoyar la economía real y el empleo deben aplicarse de modo puntual, selectivo y temporal. Es decir,

12 Con todo, y junto a otras medidas, los Estados miembros reunidos en una Cumbre en Bruselas el 19 y 20 de marzo de 2009, previa a la del G-20 del 1o. de abril del mismo año, comprometieron un estímulo fiscal de más de 400,000 millones de euros aportables en dos años. Además, en el plano estatal, los Estados miembros han adoptado algunas medidas importantes que responden a su situación propia y reflejan los márgenes de maniobra diferentes e incluyen nuevas ayudas estatales a sectores que se han visto particularmente afectados por las crisis.

pese a la crisis mundial en Europa se persigue seguir respetando una serie de principios rectores de la Comunidad Europea fomentando la apertura dentro del mercado interior y con respecto a terceros países; evitando el proteccionismo y la discriminación de productos y servicios de otros Estados miembros.<sup>13</sup> Es decir, el esfuerzo europeo para superar la crisis pasa por mantener la coherencia con los objetivos comunitarios preexistentes.

No se trata de mantener una pretendida “normalidad”, puesto que ha sido necesario inyectar fondos públicos en diversos sectores y adoptar otras medidas extraordinarias, pero la posición de la UE frente a la crisis descansa sobre instrumentos controlados orientados a objetivos a corto plazo y restringidos a sectores más importantes o “clave” en relación con la estructura de la economía (por ejemplo, el sector automovilístico o la construcción). Estas medidas pueden adoptar diversas formas, en función de las distintas situaciones nacionales: incremento en los gastos públicos, reducciones en la presión fiscal, minoración en las cargas sociales y mantenimiento de determinadas categorías de empresas o ayudas directas en los sectores más vulnerables.<sup>14</sup>

### *1. Plan europeo para la recuperación*

En noviembre de 2008, la Comisión hizo público un Plan de Recuperación para la Unión Europea. En este documento seminal, la Institución hacía hincapié en que las iniciativas adoptadas a escala por la UE pueden servir de catalizador para ayudar a los Estados miembros a mantener o promover inversiones que creen puestos de trabajo, estimulen la demanda y refuerzan la capacidad de Europa para sacar provecho de la globalización.<sup>15</sup> El plan de recuperación se basa en dos elementos que se refuerzan mutuamente.

13 Presidencia de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, marzo de 2009, apartado 10.

14 Todo ello, acompañado del nuevo impulso para ciertas reformas estructurales que pasan por destinar mayores niveles de financiación e inversión a las infraestructuras; promover la competitividad de las empresas —incluidas las de pequeñas y medianas dimensiones— y promover el empleo de calidad basado en la innovación, investigación y desarrollo.

15 Comisión Europea, Comunicación “Un plan europeo de recuperación económica”, COM (2008) 800 final, Bruselas, 26 de noviembre de 2008. Véase al respecto el co-

a) En primer lugar, medidas a corto plazo para impulsar la demanda, el empleo y restablecer la confianza: un impulso presupuestario inmediato del 1,5% del PIB de la UE<sup>16</sup> con acciones prioritarias para adaptar las economías europeas a los retos a largo plazo, sin que ello implique dejar de aplicar las reformas estructurales que estaban en marcha hasta 2007.<sup>17</sup> Adicionalmente, en relación con aquellos Estados miembros que presenten una situación de déficit excesivo, el plan prevé adoptar correctores para la recuperación, siempre dentro de los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>18</sup> —en su versión revisada en 2006—, es decir, garantizando que el déficit excesivo se corregirá a su debido tiempo, con lo que se vela por la sostenibilidad a largo plazo de las posiciones presupuestarias.

mentario de Muñoz de Bustillo, R. y Bonete Perales, R., *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid, 2009.

16 Incluye una ampliación presupuestaria por parte de los Estados miembros de 170,000 millones de euros, y por la financiación por parte de la UE de acciones inmediatas por un importe del orden de 30,000 millones de euros (en torno al 0.3% del PIB).

17 Pérez Carrillo, E. F., *op. cit.*, nota 4.

18 El pacto de estabilidad y crecimiento pretende garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros para evitar déficit excesivos. Contribuye a la estabilidad monetaria y a la coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros. Nace en el contexto de la tercera fase de la unión económica y monetaria (UEM), iniciada el 1o. de enero de 1999 para que la disciplina presupuestaria que permitió la creación del euro se mantuviese. Formalmente se compone de una Resolución del Consejo Europeo (17 de junio de 1997) y dos Reglamentos del Consejo, de 7 de julio de 1997, en los que se detallan las modalidades técnicas (supervisión de los presupuestos y coordinación de las políticas económicas; aplicación del procedimiento de déficit excesivo). Los dos reglamentos se modificaron en junio de 2005. En función de este Pacto, los Estados miembros se comprometen a cumplir el objetivo de una situación próxima al equilibrio presupuestario y a presentar al Consejo y a la Comisión un programa de estabilidad antes del 1o. de marzo de 1999 (y actualizado cada año). Basándose en el mismo modelo, los Estados que no han introducido el euro, han de presentar un programa de convergencia. El pacto de estabilidad y crecimiento abre la posibilidad de que el Consejo sancione a un Estado miembro participante por no tomar las medidas necesarias para poner fin a una situación de déficit excesivo (“procedimiento de déficit excesivo”). En un primer momento, la sanción consistirá en un depósito sin intereses, y podrá transformarse en multa si el déficit excesivo no se ha corregido transcurridos los dos años siguientes. No obstante, estas sanciones no son automáticas, sino que se someten a una evaluación de las circunstancias por parte del Consejo. La revisión del Pacto llevada a cabo en 2005 ofrece un mayor margen para que se tengan en cuenta las condiciones cíclicas, y ofrece mayor flexibilidad en tiempos de crisis, como la actual en la que coinciden una crisis financiera y una recesión que justifican una ampliación presupuestaria coordinada en la UE.



b) En segundo lugar, prevé medidas de “inversión inteligente” para conseguir un mayor crecimiento y una prosperidad sostenida. En este sentido, se recomienda que los Estados miembros utilicen el medio de presión que les otorga la concesión de importante ayuda financiera principalmente al sector bancario, para garantizar que no se destine únicamente a la mejora de la situación financiera de los bancos, sino que repercuta al conjunto de la economía y que los bancos retornen lo antes posible a sus actividades de crédito habituales.

El plan de recuperación incluye también otras iniciativas destinadas a aplicar las normas sobre ayudas estatales de la forma flexible, pero respetando el acceso equitativo a los mercados, y evitando restricciones indebidas de la competencia. En relación con el empleo, su objetivo es amortiguar el coste humano del bache económico y su incidencia sobre los más vulnerables.

#### *A. Entidades y servicios financieros*

Buena parte de la crisis actual gira o se relaciona con las actividades generadas por y para entidades y productos financieros. La UE trabaja coordinadamente con sus socios de todo el mundo en el marco del G-20,<sup>19</sup> pero además, el 25 de febrero de 2009, un grupo de expertos presididos por el antiguo presidente del Banco de Francia y gobernador del FMI hizo públicas una serie de recomendaciones contra la crisis en Europa. Las recomendaciones del Grupo Larosière pasan por reforzar la supervisión de las instituciones financieras europeas en los 27 Estados miembros, poner límite a las retribuciones de los altos ejecutivos, proteger más a los accionistas e inversores en sociedades mercantiles que se rijan por el derecho europeo.<sup>20</sup>

19 La cumbre de 15 de noviembre de 2008 que tuvo lugar en Washington definió un ambicioso programa de trabajo para lograr una regulación de los mercados financieros más eficaz, una mejor gobernanza en el ámbito mundial y, al mismo tiempo, para el rechazo del proteccionismo. El desarrollo de estos programas debe realizarse conforme a un calendario pactado que incluyó la cumbre de 2 de abril de 2009 en Londres. Pese a las tensiones derivadas de los diversos posicionamientos de las grandes áreas geográficas del mundo, la visión generalmente aceptada en Europa es que el plan mundial es coherente con los objetivos de avanzar en el nivel de la UE y las medidas diseñadas por cada Estado miembro que reflejan los detalles y características concretas de cada uno de ellos.

20 Larosière Report, 25 febrero 2009. Accesible en [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf). También véase en relación con las retribu-

A continuación se especifican algunas de las medidas propiamente europeas, puestas ya en marcha en relación con el control y la supervisión del sector y de las entidades financieras.

*B. Renovación de la política europea de libre competencia y ayudas estatales*

A partir de mediados de 2008, han sido múltiples las iniciativas aprobadas en todo el mundo para apoyar a determinados sectores productivos y financieros considerados particularmente vulnerables a la crisis. En Europa este fenómeno también se ha evidenciado, afectando muy directamente a la aplicación de la política europea de libre competencia.

Las bases del mercado común europeo han girado desde los años cincuenta en torno al control de las prácticas empresariales o estatales que puedan perjudicar a la libre competencia, pero ante la actual situación de crisis financiera, se temió que los Estados miembros cayesen en la tentación de actuar de forma individual y entraran en una carrera de subsidios para apoyar a sus respectivas empresas. La experiencia pasada demuestra que este tipo de acción individual no es efectiva y que además perjudica seriamente el funcionamiento del mercado interior. Por ello es fundamental tanto garantizar unas reglas de juego equitativas para las empresas europeas, como evitar que los Estados miembros se lancen a carreras de subsidios que no son sostenibles y que acaban perjudicando a la Comunidad en su conjunto. Un importante reto actual es evitar intervenciones públicas que vayan en detrimento del objetivo de conseguir reducir y dirigir mejor la ayuda estatal.

ciones de ejecutivos en el sector financiero: Recomendación de la Comisión, de 30 de abril de 2009, sobre las políticas de remuneración en el sector de los servicios financieros, DO L 120, de 2009 y antes Comunicación de la Comisión que acompaña a la recomendación de la Comisión que complementa las recomendaciones 2004/913/CE y 2005/162/CE, en lo que atañe al sistema de remuneración de los consejeros de las empresas que cotizan en bolsa y a la recomendación de la Comisión sobre las políticas de remuneración en el sector de los servicios financieros, COM (2009) 211 final. Esta tendencia al control de las remuneraciones está presente también en algunos documentos de trabajo que se están haciendo públicos en primavera de 2009, como “Proposal for a Directive of the EU Parliament and of The Council amending Directives 2006/48/EC y 2006/49/EC as regards capital requirements for the trading book and for re-securitisations, and the supervisory review of remuneration policies SEC (2009) 974 final SEC (2009) 975 final”.

Ante la crisis, la Comisión ha modificado significativamente las normas sobre las ayudas estatales. No se ha eliminado, ni se ha suspendido la aplicación de la política de defensa de la competencia, pero sí que se han introducido algunas reformas y se ha previsto aplicar, dentro del ordenamiento preexistente, la normativa que permita mayor flexibilidad en su materialización, incentivando además, que los Estados que conceden ayudas lo hagan dentro de objetivos de sostenibilidad.

La aplicación flexible de las normas de defensa de la libre competencia como instrumento europeo frente a la crisis que se manifiesta en el apartado 4.1 de la Comunicación de la Comisión, “Marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera”.<sup>21</sup> En este texto se recuerda que “de conformidad con el artículo 87, apartado 3, letra b), del Tratado CE, la Comisión declarará compatible con el mercado común las ayudas destinadas a poner remedio a una gran perturbación de la economía de un Estado miembro”. No es la primera vez que se recurre a la flexibilidad, dentro de las posibilidades que ofrece el ordenamiento comunitario en materia de competencia. El Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea se había pronunciado también en ese sentido, añadiendo que —para que sea lícito recurrir a la flexibilidad— la perturbación en cuestión debería afectar al conjunto de la economía del Estado miembro afectado, y no únicamente a la economía de una región o de una parte de su territorio”.<sup>22</sup>

Por otro lado, las normas sobre ayudas estatales se han simplificado y perfeccionado mediante el Reglamento (CE) núm. 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado. Se trata de un reglamento general de exención por categorías, un elemento central de las normas sobre ayudas estatales, muy relevante como instrumento operativo frente a la crisis, pues simplifica el procedimiento de aprobación y reorienta las ayudas hacia objetivos prioritarios comunitarios. Todas las exenciones por categorías existentes hasta ese momento se han concentrado junto con otras (innovación, medio ambiente, investigación y desarrollo para grandes empre-

21 *DOC* 16, 2009.

22 Asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96, *Freistaat Sachsen y Volkswagen AG contra Comisión*, Recopilación 1999, p. II-3663, punto 167.

sas y medidas de capital riesgo para las pequeñas y medianas empresas), en una única norma jurídica que permite —para todos los casos contemplados en ella— que los Estados miembros concedan ayuda sin notificarlo previamente a la Comisión.

En este contexto, se ha concedido especial atención a las pequeñas y medianas empresas, cuyas posibilidades de acceso a las ayudas estatales han aumentado con base en que constituyen un sector de la economía que generalmente tiene más difícil el acceso a la financiación bancaria. Por ello la Comisión Europea en 2009<sup>23</sup> instó a los Estados para que trabajen en dos líneas: por una parte, en relación con el instrumento de las ayudas financieras para que el sector bancario que las reciba repercuta tales ayudas a favor del conjunto de la economía. Por otra parte, en el ámbito de la simplificación operada por el Reglamento (CE) núm. 800/2008 de la Comisión, para aprovechar el régimen especial para las ayudas a la inversión y el empleo exclusivamente dirigidas a este tipo de pequeña y mediana empresa.

En la actual situación económica reviste también particular importancia el Reglamento (CE) núm. 1998/2006 de la Comisión de 15 de diciembre de 2006 relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas de *minimis*,<sup>24</sup> en virtud del cual las ayudas de hasta 200,000 euros concedidas por un periodo de tres años no constituyen ayuda estatal en los términos prohibidos por el Tratado. El mismo Reglamento también dispone que las garantías de hasta 1.5 millones de euros no superan el límite máximo de *minimis* y, por lo tanto, no constituyen ayuda estatal y están permitidas.

### C. Fondos de apoyo a la inversión en la industria

El acceso a una financiación suficiente y asequible es una condición *sine qua non* para la inversión, el crecimiento y la creación de empleo del sector privado. Sin embargo, la crisis económica está afectando gravemente a la disponibilidad de capital para la inversión empresarial.<sup>25</sup> Es

23 Comunicación de la Comisión “Marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera”, *DOC*, 16, 2009.

24 *DO L* 379 del 28 de diciembre de 2006.

25 Véase, por todos, Muñoz de Bustillo, R. y Bonete Perales, R., *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid, 2009.

por ello que determinadas acciones comunitarias como las relativas al capital riesgo ocupan un papel preponderante en la actual lucha contra la crisis.

El capital riesgo es capital profesionalmente invertido (a través de sociedades mercantiles con el mismo nombre) en empresas que no cotizan en bolsa. Aunque el objetivo general de estos fondos abarque tanto las fases iniciales de capitalización, como aquellas de desarrollo; en la práctica es más común que los fondos de capital riesgo se orienten a financiar operaciones de gran volumen destinadas a la expansión de empresas en pleno crecimiento, y no tanto al apoyo a las empresas en formación con capital de lanzamiento.<sup>26</sup> Esta preferencia hace que de cara a la recuperación europea, probablemente el capital riesgo tradicional no pueda cubrir la totalidad de las necesidades de capital de lanzamiento requerido, sino que sólo invierta de manera selectiva en las primeras fases, dejando en mano de los proveedores de la financiación pública y de los inversores informales (*Business Angels*)<sup>27</sup> el importante papel de llenar este vacío.<sup>28</sup>

26 Un ejemplo de ello es 3I, sociedad de capital riesgo británica establecida hace tiempo. A finales de marzo de 2008 anunció que abandonaba las inversiones en la fase de lanzamiento, sector en el que había obtenido los peores resultados desde que en 2000 estallara la burbuja de las empresas “punto com”. Su exposición a activos de capital riesgo ya se había reducido notablemente, pues las inversiones en la fase de puesta en marcha representaban sólo una décima parte de su cartera, cuando en 2000 suponían la mitad. 3I afirmó que la financiación en fases posteriores generaba más valor y que el grupo se centraría en las recompras, el capital expansión y la infraestructura.

27 Los inversores informales (*Business Angels*) son particulares con dinero que invierten directamente en empresas nuevas o en fase de crecimiento no cotizadas. Su capital puede completar el de las sociedades de capital riesgo, aportando la financiación inicial. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Eliminación de obstáculos para las inversiones transfronterizas mediante fondos de capital riesgo”, INT/404 Inversiones transfronterizas, Bruselas, 22 de octubre de 2008.

28 La tendencia natural del capital riesgo a invertir prioritariamente en expansión se sitúa en la base de las recomendaciones de algunos organismos europeos como el Comité Económico y Social Europeo, que se ha mostrado favorable al fomento de la inversión privada en empresas en sus primeras fases a través de incentivos fiscales. Este Comité pone como ejemplo el programa británico de inversión empresarial (*UK Enterprise Investment Scheme*). Con este programa, el capital invertido puede ser deducido del impuesto sobre la renta y los beneficios de capital de la empresa están exentos. Estos incen-

Existe otro tipo de fuentes de financiación para la industria y empresas, como son los *inversores institucionales*, instituciones financieras, como compañías de seguros, fondos de pensiones, bancos y sociedades de inversión, que captan ahorros (en general) de inversores privados y los invierten en los mercados financieros. Sus activos son considerables y cuentan con experiencia y con gestores profesionales. En ocasiones, estos inversores invierten a través de la *colocación privada de valores*, un método que permite celebrar transacciones exentas de muchas o todas las obligaciones legales que se aplicarían a las oferta públicas. En general, los regímenes de colocación privada especifican los criterios que deben cumplir las entidades para poder realizar transacciones. Es el régimen que se suele aplicar a las inversiones realizadas por inversores institucionales (que por definición son expertos) en los fondos gestionados por las sociedades de capital riesgo.

De cara a la recuperación europea, todos estos instrumentos juegan un papel importante.

## 2. *Relación del plan de recuperación con las libertades económicas que fundamentan el mercado interior europeo*

El actual proceso de integración europeo se gestó a partir de los años cincuenta como un proceso eminentemente económico de puesta en común y de intercambios: bienes, servicios, trabajadores, capitales, etcétera. Según el artículo 3, 1o., c), del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), la construcción de un mercado interior se sitúa entre las

tivos fiscales hacen que la relación entre riesgo y recompensa sea favorable para los particulares que invierten en la fase de arranque de las empresas. En el programa británico se aplican incentivos similares a las inversiones de particulares en fondos de inversión colectivos que compran participaciones en pequeñas empresas nuevas cotizadas en el AIM. Estos fondos se conocen como *Venture Capital Trusts*. Las inversiones dan derecho a deducciones del impuesto sobre la renta, y el capital invertido está exento del impuesto sobre las plusvalías y del impuesto de sucesiones. Se aplican incentivos similares a los particulares que hacen inversiones directas en cualquier empresa que cotice en el mercado alternativo o AIM. Las deducciones fiscales relacionadas con él han dado un notable impulso a la constitución de empresas en el Reino Unido. El AIM está especializado en ofertas públicas iniciales de acciones en pequeñas empresas de nueva creación. El desarrollo de mecanismos semejantes en otros Estados miembros proporcionaría un mercado en el cual captar capital para las pyme y comerciar con sus acciones. Al respecto, véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo..., *cit.*, nota anterior.

actividades comunitarias, siendo éste “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, prestaciones y capital quede garantizada”. Pero este concepto no se agota con la desaparición de los obstáculos al tráfico, sino que alcanza a la eliminación de toda barrera relevante del mercado entre los Estados miembros, y a la necesaria armonización de los condicionamientos de la competencia, con el fin de asegurar un sistema de competencia no falseado. Se aspira, pues, a “una eliminación de todos los obstáculos en el mercado intracomunitario con el objetivo de una fusión de los mercados nacionales con vistas a un mercado único”.<sup>29</sup> Para conseguir este objetivo de integración del mercado se abren vías diferentes<sup>30</sup> entre ellas:

a) La “armonización jurídica a través de las libertades básicas” o “armonización jurídica negativa” que se caracteriza por la realización del “principio del país de origen”, desarrollado por la jurisprudencia que sigue el “caso Cassis de Dijon”<sup>31</sup> y que supone un reconocimiento mutuo entre los Estados de productos y sus respectivos estándares de calidad.

b) La “armonización positiva” o acción legislativa para los casos en los que no es posible el anterior, o por otros motivos sea necesario el desarrollo de una actividad legislativa comunitaria para la unificación de los derechos nacionales.

La estrategia para mejorar las condiciones de las operaciones transfronterizas incluye la libre circulación de capitales, mejorar las condiciones de captación de fondos, mejorar el marco normativo, reducir las discrepancias fiscales y avanzar en el reconocimiento mutuo.

Esta variedad de mecanismos da lugar a varios niveles para la aplicación del derecho de mercado, lo que hace que ésta sea muy compleja.

29 Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, Res. 15/81, sentencia de 9 de mayo de 1982, *Gaston Schul*, Slg. 1982, 1409 marginal, 33. Es muy reseñable el papel de las directivas comunitarias en la creación del mercado interior, no sólo como instrumento puramente comunitario, sino en tanto que influyen en la aplicación de los ordenamientos nacionales. Sobre el particular, véase por todos Bello Martín-Crespo, M. P., *Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional*, Madrid, 1999 y Comisión Europea, Recomendación de la Comisión, de 12 de julio de 2004, relativa a la transposición al derecho nacional de las directivas que afectan al mercado interior; *DO L 98*, del 16 de abril de 2005.

30 Körber, Torsten, *Grundfreiheiten und Privatrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004.

31 Sentencia del Tribunal de Justicia del 20 de febrero de 1979 en el asunto 120/78 (Cassis de Dijon, *DOC 256*, del 3 de octubre de 1980).

Los diferentes actores, cada uno con objetivos divergentes, se comportan de manera relativamente autónoma dando lugar a resultados diferentes en la creación del derecho: los derechos privados nacionales responden aún a la idea de conseguir un intercambio justo, en el derecho privado comunitario es prioritaria la seguridad en el funcionamiento del mercado interior...,<sup>32</sup> y la crisis ha venido a complicar más si caben los difíciles equilibrios precisos para seguir profundizando en el mercado interior europeo. Por ello, resulta pertinente verificar la relación entre las medidas del plan de recuperación y las correspondientes a las libertades económicas europeas que se sitúan en la base de ese mercado.

#### *A. Libre circulación de servicios*

Conseguir un mercado interior europeo para los servicios constituye un objetivo económicamente deseable y jurídicamente obligado de conformidad con los tratados fundacionales, en el que sin embargo aún queda mucho por hacer. Ya el Tratado de Roma (actuales artículos 43 a 55, TCE) asentó el principio de libre ejercicio de la actividad no asalariada bajo dos aspectos: que toda persona física o jurídica pueda establecerse en otro Estado miembro o libertad de establecimiento (artículo 43, TCE) y que toda persona o empresa puede prestar sus servicios más allá de las fronteras (artículo 49, TCE). El Tribunal de Justicia reconoció el efecto directo de los artículos 43, 49 y 50, en una serie de sentencias que han hecho historia,<sup>33</sup> y fue delimitando por la vía jurisprudencial un contenido que resultaba incierto de la simple lectura de los textos legislativos comunitarios.

La libertad de establecimiento comporta la eliminación de las restricciones de acceso al sector servicios y la supresión de toda discriminación de trato del prestador comunitario de otro Estado respecto al nacional del Estado Europeo de acogida. Esta regla se traduce en la eliminación de cualquier tipo de traba u obstáculo jurídico, en forma de discriminación directa o indirecta o de restricciones encubiertas, que impida el libre ejer-

32 Para equilibrar estas diferencias, véase la Recomendación de la Comisión, de 12 de julio de 2004, relativa a la transposición al derecho nacional de las directivas que afectan al mercado interior; DO L 98, del 16 de abril de 2005.

33 Respecto del artículo 43, TCE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 1974, *Reyners*, 274, Rec., p. 631; para los artículos 49 y 50, la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1974, *Van Binsbergen* 33 Rec. p. 1299.



cicio de la actividad de prestación de servicios en otro Estado miembro. Es una libertad que no sólo puede oponerse frente al Estado de recepción del servicio, sino también frente al de origen.<sup>34</sup> Las excepciones al ejercicio de esta libertad se recogen en el artículo 55, TCE, y giran en torno a las nociones de orden público, seguridad y salud pública, si bien el TJCE ha admitido excepciones por exigencias de interés general en condiciones similares a las de otras libertades.

Con la aprobación de la directiva de servicios —precisamente en vísperas de que irrumpiera en todo el mundo la grave crisis económica en la que nos encontramos sumidos, cuya fecha de transposición a los ordenamientos nacionales es diciembre de 2009—, la Comunidad aplica nuevos instrumentos para hacer una realidad de esta libertad económica. Tanto la libertad de establecimiento como la libre circulación de servicios presuponen que nos encontramos ante actividades económicas independientes y que su desarrollo tiene en cuenta la existencia de varios Estados miembros. Ahora bien, la realización de un mercado interior de servicios no se hará únicamente mediante un instrumento legislativo, sino que requiere también otras medidas complementarias, y por ello, en paralelo a la propuesta de directiva sobre los servicios en el mercado interior, la Comisión presentó otras iniciativas como la comunicación sobre la competitividad de los servicios relacionados con las empresas y la directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.<sup>35</sup>

La directiva de servicios no requiere de un acto aislado de transposición, sino que desencadena todo un proceso dinámico, ya que su ámbito de ampliación es muy extenso.<sup>36</sup> En su artículo 16 se establece la libertad para la prestación transfronteriza de servicios sin restricciones no justificadas. Esto significa que los requisitos que los Estados miembros pueden imponer a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros son limitados: no exige que se supriman los requisitos existen-

34 Sentencias TJCE de 28 de abril de 1998, Safir, C-118/96, y de 28 de octubre de 1999, Vestergaard, C-55/98.

35 Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales; DO L 255, del 30 de septiembre de 2005, p. 22.

36 Sobre esta directiva, y con carácter general, véanse varios autores, *El desarrollo del mercado interior. La directiva de servicios: un salto cualitativo*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2007; también, Muñoz de Bustillo, R. y Bonete Perales, R., *Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía*, Madrid, 2009.

tes, sino que los Estados se abstengan de aplicarlos a los prestadores de servicios establecidos en otros miembros. Son muchos servicios afectados, entre ellos las actividades de la mayoría de las profesiones reguladas (como asesores jurídicos y fiscales, arquitectos, ingenieros, contables), los servicios de los artesanos, los servicios a empresas (como los de mantenimiento de oficinas, consultoría de gestión, organización de eventos, cobro de deudas, publicidad y selección de personal), las tareas de distribución (incluido el comercio minorista y mayorista de bienes y servicios), etcétera. No obstante y quizás como crítica principal a este texto, en la directiva de servicios se excluyen explícitamente de su ámbito de aplicación varios sectores económicos con lo que el proceso de armonización quedará incompleto incluso una vez que se haya traspuesto, y ello a pesar de que se trata de exclusiones opcionales, ya que los Estados miembros pueden, si así lo desean, aplicar a todos o parte de esos servicios excluidos los principios generales y mecanismos recogidos en la directiva. Entre las exclusiones encontramos las siguientes:

Servicios no económicos de interés general,<sup>37</sup> frente a los servicios de interés económico general, como los característicos del sector de la electricidad y el gas, que se prestan a cambio de una contraprestación económica. La determinación de si un servicio que un Estado miembro considera de interés general es de naturaleza económica o no económica ha de hacerse a la luz de la jurisprudencia del TJCE.<sup>38</sup>

37 Esta exclusión está contemplada en el artículo 2, apartado 2, letra a); está estrechamente vinculada al concepto de “servicio” de la directiva. El término “servicios no económicos” implica que no se realizan a cambio de una contraprestación económica. Por tanto, no constituyen un servicio conforme al significado del artículo 50 del Tratado. Entre estos encontraríamos los que no se prestan a cambio de una remuneración en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria. El TJCE, en el contexto de los servicios de educación prestados en el marco del sistema de educación nacional, declaró que las matrículas que se deben abonar en ocasiones para contribuir en cierta medida a sufragar los costes de funcionamiento de los servicios públicos educativos, no constituyen como tales una remuneración si el sistema se financia de todos modos esencialmente mediante fondos públicos. Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de diciembre de 1993, Stephan Max Wirth contra Landeshauptstadt Hannover, Asunto C-109/92, *Rec.* 1993, p. I-06447.

38 Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea, Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios, Luxemburgo, 2007, pp. 12 y 20.

Servicios financieros<sup>39</sup> Se incluyen aquí los servicios enumerados en el anexo I de la directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio,<sup>40</sup> como los de crédito al consumo, crédito hipotecario, arrendamiento financiero y emisión y gestión de medios de pago. En cambio, los servicios que no implican un servicio financiero, como los de arrendamiento operativo de bienes (*leasing*), no están comprendidos en esta exclusión.<sup>41</sup>

Servicios y redes de comunicaciones electrónicas, si bien a ciertas cuestiones no mencionadas en las “Directivas sobre comunicaciones electrónicas”<sup>42</sup> como la “ventanilla única” o los procedi-

39 La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra b), abarca la totalidad de servicios financieros, incluidos los bancarios, de crédito, de valores y fondos de inversión, de seguros y de pensiones.

40 DO L 177, del 30 de junio de 2006, p. 1.

41 Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea, *op. cit.*, nota 38, p. 12.

42 La exclusión contemplada en el artículo 2, apartado 2, letra c), abarca los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados, conforme se definen en el artículo 2 de la directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (directiva marco), DO L 108, del 24 de abril de 2002, p. 33. En relación con las materias reguladas en las directivas que conforman el llamado “paquete de telecomunicaciones”, directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (directiva de acceso), DO L 108, *cit.* en esta misma nota, p. 7; directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (directiva autorización), DO L 108, *cit.* en esta misma nota, p. 21; directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (directiva marco), DO L 108, *cit.* en esta misma nota, p. 33; directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (directiva servicio universal), DO L 108, *cit.* en esta misma nota, p. 51, y directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (directiva sobre la intimidad y las comunicaciones electrónicas), DO L 201, de 31 de julio de 2002, p. 37, modificada por la directiva 2006/24/CE, DO L 105, de 13 de abril de 2006, p. 54.

mientos por vía electrónica, si se aplican las disposiciones pertinentes de la directiva de servicios.<sup>43</sup>

Servicios en el ámbito del transporte,<sup>44</sup> exclusión que no se extiende a servicios relacionados.<sup>45</sup>

Servicios de las empresas de trabajo temporal,<sup>46</sup> entendidos en sentido estricto, pues otros servicios que en ocasiones ofrecen estos mismos prestadores (como los de colocación o selección) no son objeto de la exclusión.

Servicios sanitarios,<sup>47</sup> si bien no se excluyen los servicios que se prestan al propio profesional sanitario o a un hospital, como los servicios contables, de limpieza, de secretaría o administrativos, el suministro y mantenimiento de equipos médicos y los servicios de los centros de investigación médica. Tampoco se excluyen las actividades no destinadas a mantener, evaluar o recuperar el estado de salud de los pacientes (por ejemplo, las actividades concebidas para mejorar el bienestar o procurar relajación, como las que se realizan en centros deportivos o gimnasios), ni los servicios veterinarios.

43 Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea, *op. cit.*, nota 38, p. 13.

44 La exclusión que figura en el artículo 2, apartado 2, letra d), abarca los servicios de transporte que entren en el ámbito de aplicación del título V del Tratado CE. En consecuencia, comprende el transporte aéreo, el transporte marítimo y por vías navegables, incluido los servicios portuarios, así como el transporte por carretera y ferrocarril, incluido en particular el transporte urbano, y los servicios de taxi y ambulancia (considerando 21).

45 La exclusión no abarca los servicios que no son propiamente de transporte, como los prestados por autoescuelas, empresas de mudanzas, de alquiler de automóviles, funerarias o de fotografía aérea, ni las actividades comerciales en puertos o aeropuertos, como las que realizan tiendas y restaurantes; Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea, *op. cit.*, nota 38, p. 13.

46 La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra e), abarca el servicio de contratación temporal de trabajadores que prestan las empresas de trabajo temporal.

47 La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra f), abarca “los servicios sanitarios y farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a profesiones reguladas en el Estado miembro en que se presta el servicio” (considerando 22).

Servicios audiovisuales y de radiodifusión,<sup>48</sup> si bien ciertos servicios vinculados como los de publicidad o la venta de bebidas y comida en los cines, no están excluidos y han de ser objeto de las medidas de transposición.

Juegos de azar,<sup>49</sup> aunque los juegos de habilidad, las máquinas de juego que no dan premios o que sólo recompensan en forma de juegos gratis o promocionales cuyo propósito exclusivo es promover la venta de bienes o servicios, no son objeto de la exclusión.

Actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública.<sup>50</sup> Esta exclusión, de conformidad con la jurisprudencia del TJCE, sólo abarca actividades específicas, no profesiones enteras.<sup>51</sup> La determinación de si ciertas actividades están vinculadas o no de manera directa o específica al ejercicio de la autoridad pública no es cuestión que pueda decidir unilateralmente un Estado miembro, sino que ha de evaluarse con arreglo a los criterios generales establecidos por el TJCE.<sup>52</sup> Cuando se enfrenten a casos en los que tengan que evaluar si una actividad de servicios cae dentro del

48 La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra g), abarca los servicios audiovisuales, es decir, aquellos cuya finalidad principal es la comunicación de imágenes en movimiento con o sin sonido, incluida la televisión y la exhibición de películas en cines, independientemente del modo en que se produzcan, distribuyan o transmitan. Abarca asimismo los servicios de radiodifusión.

49 La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra h), abarca todo servicio que implique apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidos en particular los juegos numéricos como las loterías, las tarjetas de sorteo directo, los servicios de juego ofrecidos en casinos y otras instalaciones con licencia, los servicios de apuestas, el bingo y los servicios de juego gestionados por instituciones benéficas u organizaciones sin ánimo de lucro y prestados a beneficio de éstas.

50 La exclusión consignada en el artículo 2, apartado 2, letra i), refleja lo dispuesto en el artículo 45 del Tratado CE, con arreglo al cual las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública no se someten a las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios.

51 Sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión *vs.* Bélgica, asunto C-355/98; véase asimismo la sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión *contra* España, asunto C-114/97; sentencia de 13 de julio de 1993, Thijssen, asunto C-42/92, y la sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners, asunto 2/74.

52 Así, el mero hecho de que un Estado miembro considere una actividad como ejercicio de autoridad pública, o que sea desempeñada por él, por un órgano administrativo o por una entidad a la que se hayan asignado tareas públicas, no significa que tal actividad encaje en lo dispuesto en el artículo 45 del Tratado CE.

artículo 45 del Tratado CE, con lo que quedaría excluida de la directiva de servicios, los Estados miembros deberán tener en cuenta el estrecho ámbito de aplicación que el TJCE ha reconocido al referido artículo.<sup>53</sup>

Servicios sociales relativos a la vivienda social, atención a los niños y el apoyo a las familias y personas temporal o permanentemente necesitadas.<sup>54</sup> En cambio, no están excluidos los servicios de atención a la infancia y los demás servicios específicos (como los campamentos de verano) a cargo de cuidadores u operadores privados. Del mismo modo, los servicios sociales relativos al apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas debido a la insuficiencia de sus ingresos familiares o a la falta parcial de independencia, así como los prestados a las que corren el riesgo de marginación, como los servicios de cuidado de personas

53 El TJCE ha declarado que el artículo 45 no atañe a las actividades de índole meramente auxiliar y preparatoria en relación con el ejercicio de la autoridad pública (sentencia de 13 de julio de 1993, Thijssen, asunto 42/92), ni a la actividad de naturaleza meramente técnica, como las que conciernen al diseño, la programación y la operación de sistemas de proceso de datos (sentencia de 5 de diciembre de 1989, Comisión contra Italia, asunto 3/88). Por otra parte, hay varias actividades de servicio que el TJCE ha considerado ya excluidas del ámbito del artículo 45 del Tratado CE, como las de *avocat* (sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners, asunto 2/74), las actividades de las empresas de seguridad (sentencia de 31 de mayo de 2001, Comisión contra Italia, asunto C-283/99; sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión contra Bélgica, asunto C-355/98; sentencia de 26 de enero de 2006, Comisión contra España, asunto C-514/03), las actividades de auditores autorizados ante entidades aseguradoras (sentencia de 13 de julio de 1993, Thijssen, asunto C-42/92), las actividades de diseño, programación y operación de sistemas de proceso de datos (sentencia de 5 de diciembre de 1989, Comisión contra Italia, asunto 3/88), las actividades llevadas a cabo en el marco de contratos relativos a los locales, suministros, instalaciones, mantenimiento, funcionamiento y transmisión de datos necesarios para la gestión de una lotería (sentencia de 26 de abril de 1994, Comisión contra Italia, asunto C-272/91).

54 Los servicios sociales consignados en el artículo 2, apartado 2, letra j), se excluyen en la medida en que sean prestados por el Estado, por prestadores encargados por éste, y por lo tanto bajo una obligación de prestar tales servicios, o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado. La noción de “asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado” comprende las iglesias y las organizaciones eclesiales que atiendan fines benéficos. Teniendo en cuenta el texto de la exclusión y las explicaciones que se dan en el considerando 27, queda claro que tales servicios no se excluyen si son prestados por otros tipos de prestadores, como los operadores privados que actúen sin mandato del Estado.

de edad avanzada o los prestados a desempleados, se excluyen del ámbito de aplicación de la directiva, únicamente en la medida en que sean prestados por cualquiera de los prestadores antes mencionados (es decir, el Estado, los prestadores encargados por éste o las asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado). Así, por ejemplo, los servicios domésticos privados no se excluyen de la directiva y han de ser objeto de las medidas de transposición.

Servicios de seguridad privados. La exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra k), abarca los servicios de vigilancia de bienes e instalaciones, los de protección de personas (guardaespaldas), las patrullas de seguridad y supervisión de edificios, y asimismo los servicios relativos al depósito, salvaguarda, transporte y distribución de efectivo y objetos de valor. Los servicios que no son “de seguridad” propiamente dichos, como los de venta, entrega, instalación y mantenimiento de equipos técnicos de seguridad, no son objeto de la exclusión. Por tanto, tendrán que considerarse en las medidas de transposición de la directiva.

Servicios por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la administración.<sup>55</sup> La exclusión comprende los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la administración. Incluye, por ejemplo, los servicios de legalización de los notarios y los de embargo de bienes a cargo de agentes judiciales.

La complejidad de la directiva de servicios y sobre todo del proceso de transposición al que obliga se unirá al resto de las dificultades derivadas de la crisis económica, y en este caso son los Estados miembros a quienes les corresponde superarlo.

### *B. Libre circulación de mercancías*

La libre circulación de mercancías es (en cuanto a su ubicación sistemática en los tratados) la primera de las libertades económicas europeas

<sup>55</sup> Estos servicios se excluyen en el artículo 2, apartado 2, letra l) de la directiva, independientemente de que puedan considerarse o no vinculados al ejercicio de la autoridad pública al que se refiere el artículo 45 del Tratado CE.

y un pilar principal del mercado interior europeo. Esta libertad se regula en el título I de la tercera parte del Tratado CE cuyo artículo 23 establece una Unión Aduanera, así como la adopción de un arancel común en sus relaciones con terceros países. Ello implica, entre otras cosas, que los Estados miembros de destino no pueden prohibir la venta en sus territorios de productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y que no estén sujetos a la armonización comunitaria, a menos que las restricciones técnicas establecidas por el Estado miembro de destino estén justificadamente proporcionadas.<sup>56</sup> El Tribunal exige una serie de requisitos a las excepciones reconocidas en el Tratado: deben ser interpretadas restrictivamente, no se admiten otras distintas a las incluidas en el artículo 30, TCE, y sólo son válidas si cumplen el principio de proporcionalidad.<sup>57</sup>

Si fue en este ámbito donde más rápidos avances de integración se consiguieron en los años sesenta, en la actualidad sigue planteando retos e imperfecciones. Los principales trabajos comunitarios relativos a los intercambios de mercancías parten de un trabajo de la Comisión que vio la luz en 2007 como consecuencia de estudios y análisis previos, y que conforman el llamado “paquete sobre mercancías”.<sup>58</sup> En él, esa institución subrayó que el mercado interior de mercancías ha creado lazos estrechos entre las economías europeas y ha servido para expandir el comercio entre los Estados miembros que en la actualidad representa dos tercios del comercio total, por lo que es importante continuar mejorando en los mecanismos de interrelación, armonización y sobre todo de simplificación que sigan eliminando barreras a los intercambios. Por ello realiza una serie de propuestas que se concretan en un nuevo reglamento por el que se establecerán procedimientos relativos a la aplicación de

56 Se trata del “principio de reconocimiento mutuo” elaborado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y en la que el asunto más influyente es la Sentencia del Tribunal de Justicia el 20 de febrero de 1979 en el asunto 120/78 (Cassis de Dijon, *DOC* 256, del 3 de octubre de 1980).

57 Si existen formas menos restrictivas para alcanzar esa finalidad, las medidas serán declaradas incompatibles con el TCE. En este sentido, véase por todas la Sentencia del TJCE de 28 de septiembre de 2006, Ahokainen y leppik, Asunto C-434/04. Adicionalmente, la doctrina de las “exigencias imperativas” ha sido empleada para crear otras excepciones que sirven para justificar normas nacionales discriminatorias.

58 Comunicación de la Comisión “El mercado interior de mercancías, pilar de la competitividad europea”, COM (2007) 35 final.



normas técnicas nacionales a productos comercializados en otro Estado miembro,<sup>59</sup> otro reglamento sobre acreditación y actividades de vigilancia de mercado y una propuesta de decisión para alcanzar un marco jurídico común para productos industriales. Se prevé además redactar una comunicación explicativa sobre procedimientos y matriculación de vehículos de motor procedentes de otro Estado miembro.<sup>60</sup>

Otras prioridades europeas son reforzar la vigilancia de los mercados en sectores particularmente sensibles o susceptibles de causar impacto sobre el consumo, como es la cadena de suministro de alimentos, el comercio minorista y los productos eléctricos; sin olvidar la estandarización e interoperabilidad en lo que respecta a los bienes y servicios TIC.

### *C. Libre circulación de capitales*

La libre circulación de capitales y pagos está regulada en los artículos 56 a 60 del Tratado en cuyo artículo 58 reconoce una serie de excepciones. El artículo 58.1-a, TCE, establece que los Estados pueden aplicar las disposiciones de su derecho tributario que distingan —por razones objetivas— entre contribuyentes con distinta residencia respecto del lugar donde invirtieron su capital;<sup>61</sup> y el artículo 58.1-b autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas para impedir infracciones a su derecho y normativas nacionales.<sup>62</sup>

Ante la crisis actual, el gran reto es restablecer la confianza en los mercados, fortalecer la resistencia del sector financiero y atenuar el impacto negativo de la crisis sobre la economía real. A estos efectos y para dotar de más solidez al sistema financiero, el grupo de alto nivel Larosiè-

59 Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la decisión 3052/95/CE COM (2007) 36 final. Sirve para minimizar el riesgo de que las empresas no consigan introducir sus productos en el mercado del Estado miembro de destino, y a aumentar los contactos periódicos entre las autoridades estatales competentes.

60 Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, “El mercado interior de mercancías, pilar de la competitividad europea”, COM (2007) 35 final.

61 Sentencia TJCE de 6 de junio de 2000, Verkooijen, C-35/98.

62 Ya que, en relación con otras excepciones previstas en los tratados, deben aplicarse satisfaciendo el criterio de proporcionalidad, tienen que ser conformes con el principio de seguridad jurídica y no aplicarse con fines exclusivamente económicos.

re realizó en 2009 propuestas sobre la supervisión del mercado financiero europeo y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros y la UE,<sup>63</sup> y la Comisión adoptó medidas para consolidar el marco legislativo de la UE, entre las que destacan las modificaciones en los comités de Reguladores Europeos de Valores,<sup>64</sup> del Comité de Reguladores Europeos de Entidades Bancarias<sup>65</sup> o del Comité sobre Reguladores de Entidades Aseguradoras y de Pensiones;<sup>66</sup> de las directivas sobre requisitos de capital, de la directiva sobre los regímenes de garantía de los depósitos, de las normas de contabilidad (Reglamento sobre las NIC), una propuesta de reglamento sobre las agencias de calificación crediticia,<sup>67</sup> otras destinadas a mitigar los riesgos de los derivados y los *swaps* de incumplimiento de crédito, o a limitar las retribuciones de consejeros y administradores particularmente en el ámbito financiero.<sup>68</sup>

La Comunidad participa activamente en el G20 y otros foros internacionales para *mejorar la cooperación mundial en materia de supervisión financiera y gestión de crisis*. Por ello el paquete de medidas de reforma de instituciones financieras está inspirado en el contexto mundial, coherente con el plan europeo de recuperación económica.

#### D. Libre circulación de trabajadores

La libre circulación de trabajadores se recoge en los artículos 39-32 del Tratado CE. Puede definirse como el derecho de los trabajadores europeos de acceder a puestos de trabajo disponibles en toda la Comunidad y poder ser contratados en cualquier Estado miembro sin que su naciona-

63 Larosière Report, 25 de febrero de 2009. Accesible en el sitio *Europa.eu*.

64 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/c-2009-176\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/c-2009-176_en.pdf).

65 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/c-2009-177\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/c-2009-177_en.pdf).

66 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/c-2009-178\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/c-2009-178_en.pdf).

67 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Agencias de Calificación Crediticia, COM (2008) 704 final.

68 Comunicación de la Comisión que acompaña a la Recomendación de la Comisión que complementa las recomendaciones 2004/913/CE y 2005/162/CE en lo que atañe al sistema de remuneración de los consejeros de las empresas que cotizan en bolsa y a la recomendación de la Comisión sobre las políticas de remuneración en el sector de los servicios financieros, COM (2009) 211 final.

lidad de otro Estado de la UE ejerza influencia negativa.<sup>69</sup> El Tratado reconoce ciertas excepciones en el artículo 39.3, TCE (orden público, seguridad y salud pública), excepciones que no pueden ser utilizadas para justificar un interés económico,<sup>70</sup> pero que la jurisprudencia permite aplicar a cuestiones de interés público.<sup>71</sup>

El mercado único europeo ha creado oportunidades sin perder de vista el impacto social de los mismos. Las políticas social y de empleo de la UE han mejorado las condiciones de empleo, de salud y seguridad en el trabajo, han promovido la igualdad de oportunidades, la inclusión social y han fomentado la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

Estrictamente, la competencia en materia de relaciones contractuales laborales corresponde a los Estados, sin embargo, existen instrumentos comunitarios que facilitan la convergencia a través de novedosos mecanismos de gobernanza y coordinación que se reflejan en documentos estratégicos plurianuales.<sup>72</sup> Entre ellos destaca la Estrategia Europea de Empleo (EEE), instrumento para incentivar el intercambio de información y los debates entre todos los Estados miembros y para alcanzar prácticas conjuntas que contribuyan a crear empleo de calidad. Se basa en el diálogo estructurado entre los Estados miembros y la Comisión Europea, que se completa con el diálogo entre la Comisión Europea, los interlocutores sociales y los demás organismos europeos, como el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

Buena parte de los trabajos de la EEE se desarrollan en el marco del Comité de Empleo que está formado por representantes de los Estados

69 Durán López, F., *Libertad de circulación y establecimiento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE*, Madrid, Edilex, 1986, pp. 26 y ss.

70 Sentencias TCJE de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/02; y de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, asunto C-55/94.

71 Se trata de aplicar los principios de la decisión sobre mercancías Cassis de Dijon, C-120/78 a la libre circulación de trabajadores, que se efectuó en varias sentencias, como Gebhard, asunto C-55/94. Estas excepciones deben aplicarse de forma no discriminatoria, ser adecuadas al objetivo que pretenden alcanzar y ser proporcionales a tal objetivo.

72 Trubek, D. M. *et al.*, “*Soft Law, Hard Law and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*”, *Jean Monnet Working Paper 02/05*; Trubek, D. y Trubek, L., “*Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination*”, *European Law Journal*, núm. 11, 2005.

miembros y de la Comisión Europea y sirve de foro de intercambio de datos, experiencias, así como para la coordinación de los objetivos en materia de empleo para toda la UE. Cada Estado miembro presenta un informe anual sobre empleo en el que aporta información detallada sobre las medidas adoptadas en el año anterior, y un balance por un periodo plurianual —generalmente de dos años—. El Consejo de la UE emite recomendaciones<sup>73</sup> y la Comisión realiza evaluaciones periódicas de los planes estatales en relación con las recomendaciones del Consejo.

Paralelamente, la Comisión publica la llamada Agenda Social con carácter transversal y multisectorial que abarca desde políticas de mercado de trabajo hasta la educación, sanidad y otros. Concebida en los años ochenta para facilitar la reestructuración industrial, se centró entonces en la protección del empleo y la necesidad de garantizar el consenso entre los interlocutores sociales para facilitar el cambio industrial. Ante la crisis, la actuación comunitaria a favor de los trabajadores y del empleo se ha redoblado. Por ello, en julio de 2008, es decir en plena crisis económica, la Comisión adoptó la Agenda Social renovada<sup>74</sup> para modernizar los mercados laborales y los regímenes de protección social. Dadas las circunstancias actuales, los objetivos generales de la Agenda giran en torno a cómo los ciudadanos pueden aprovechar mejor ciertas circunstancias concurrentes en la actualidad, de forma que no sólo sufran las dificultades de adaptación, sino que se beneficien de las nuevas oportunidades derivadas de la globalización, los avances tecnológicos y la evolución de la demografía.<sup>75</sup> De forma paralela, en 2008 la Comisión realizó un análisis socioeconómico prospectivo de dieciséis sectores, entre los que figuran el sector textil, la electrónica y los servicios financieros, que se está ampliando para cubrir también las tecnologías medioambientales y

73 Véase, por ejemplo, la Recomendación del Consejo relativa a la actualización de las Orientaciones Generales de Política Económica 2008 de los Estados miembros y de la Comunidad, y sobre la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros, accesible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st07/st07275.es08.pdf>.

74 Comisión Europea, “Agenda Social renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI”, COM (2008) 412 final Bruselas, 2 de julio de 2008. En un sentido más amplio, véase Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J., *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

75 Una visión crítica de este modelo, en Joerges, C. y Rödl, F., “‘Social Market Economy’ as Europe’s Social Model?”, *European University Institute Working Paper Law 2004/8*.

energéticas. Asimismo, la Comisión está revisando las normas de un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para intervenir con más celeridad en sectores clave, bien cofinanciando actividades de formación y contratación de trabajadores despedidos, o bien para mantener en el mercado laboral a trabajadores que serán necesarios una vez iniciada la recuperación económica.

El propio plan de recuperación de la Comisión<sup>76</sup> propuso simplificar los criterios para la ayuda procedente del Fondo Social Europeo (FSE) y adelantar los pagos desde principios de 2009, de modo que los Estados miembros puedan acceder a un importe de hasta 1,800 millones EUR con vistas a acciones que incluyen: reforzar los programas de activación, especialmente para los trabajadores poco cualificados, estos programas incluyen la asesoría personalizada, el reciclaje profesional intensivo, la mejora de cualificaciones, los periodos de aprendizaje, el empleo subvencionado y becas de autoempleo y de creación de nuevas empresas; así como mejorar la supervisión, el desarrollo y la adaptación de las cualificaciones a las vacantes de empleo, cooperando con los agentes sociales, los servicios públicos de empleo y las universidades.

#### *E. La “quinta libertad”: innovación y desarrollo*

Durante décadas, el mercado interior se basó en las economías de escala, no en la estimulación de la innovación. El capitalismo industrial de la producción en masa permitió a las clases medias hacerse consumidores, invertir y emplear una mano de obra poco cualificada. Sin embargo, el capitalismo actual presenta unos rasgos bastante distintos basados en la diferenciación de productos, la innovación tecnológica, la mano de obra adaptada y móvil, y la financiación empresarial a través del mercado. Esta economía de la globalización exige cambios. Occidente ha visto como se incrementa la competencia de otras regiones, y en particular en relación con determinadas producciones que aún exigen mucha mano de obra, ya que los costes de personal en los países desarrollados no pueden competir con el resto. Los países europeos han continuado en buena medida operando en formas y modos anticuados que se originaron en la

76 Comisión Europea, Comunicación, “Un plan europeo de recuperación económica”, COM (2008) 800 final.

época posterior a la Segunda Guerra Mundial, y sólo recientemente se están adentrando en la inversión a riesgo en tecnologías.

Las empresas innovadoras valoran unos sistemas educativos y de formación avanzada que puedan proporcionar a los estudiantes la preparación y la actitud apropiadas. Sin embargo, en Europa, el número de niños en edad escolar que estudian materias relacionadas con la innovación (ciencias, por ejemplo) es muy bajo y además suelen obtener peores resultados en exámenes normalizados que los de Estados Unidos o Japón. También, en educación superior, el número de estudiantes de ciencias y tecnología es inferior que en los Estados Unidos o Japón. Se hace preciso un mayor desarrollo de los vínculos del sistema educativo con las empresas, así como una actitud positiva con respecto a la innovación en todo el proceso de aprendizaje. De igual importancia para el futuro será la oferta de oportunidades de aprendizaje continuado, especialmente dado el envejecimiento de la población activa y el ritmo creciente de innovación y cambio.

Pese a la necesidad de reforzar el vínculo entre investigadores y empresas, en pocos sitios como en Europa se hace tan claramente patente que unos y otros operan de formas tan distintas. Así por ejemplo, las universidades y el sector empresarial abordan de manera diferente la producción de conocimientos. Aquellas reivindican su difusión inmediata, mientras que estas fomentan el secreto, al menos en tanto que no esté garantizada su propiedad intelectual. Este conflicto de intereses es responsable del mantenimiento de la distancia entre estos dos sectores.

Los progresos en la construcción del mercado interior, junto con la estabilidad de la política fiscal y monetaria necesaria para la unión económica y monetaria, y el lanzamiento del euro, han generado un entorno más propicio para las empresas en general. Les permite aprovechar la coyuntura macroeconómica y utilizar el mercado único como un trampolín a los mercados mundiales. No obstante, aún hay relativamente pocas empresas en la Unión que trabajen en productos, servicios y procesos innovadores. Esto demuestra que algunos factores de importancia decisiva para la innovación aún no han sido suficientemente desarrollados.<sup>77</sup> La

<sup>77</sup> Una media del 51% de las empresas de la UE dedicadas a la industria y del 40% de las empresas de servicios se consideran a sí mismas innovadoras. Sin embargo, los productos de reciente lanzamiento generan únicamente el 7% de las ganancias de las em-

contribución de la innovación a la competitividad de la industria europea es todavía muy baja, y de ahí deriva entre otras consecuencias la escasa capacidad de lanzamiento de nuevos productos y servicios en los mercados mundiales o la falta de capacidad de reacción frente a los cambios en la demanda.

Aunque las autoridades públicas pueden contribuir en cierto grado a financiar la innovación, la amplitud del reto a escala mundial evidencia la necesidad de contar con el concurso de inversores del sector privado. Para ello, la Comisión y los Estados miembros deben actuar para mejorar las condiciones marco del capital riesgo y suprimir los obstáculos injustificados a las operaciones transfronterizas. Incluso en el actual clima económico es relevante animar a las empresas a seguir invirtiendo en el futuro y, en concreto, en un crecimiento sostenible de la economía. Si, como consecuencia de la presente crisis, hubiera que perder o detener los notables avances en materia de protección del medio ambiente, las consecuencias podrían ser muy graves. Por esta razón, desde las instituciones comunitarias se anima a prestar apoyo temporal a las empresas para que inviertan en proyectos innovadores susceptibles de contribuir a mejorar la posición tecnológica de la Comunidad.<sup>78</sup>

Hoy en día se dice que la libre circulación del conocimiento constituye una auténtica “quinta libertad” europea, es decir a un nuevo instrumento básico en el camino hacia la integración. Para avanzar en esta libertad, incluso en momentos difíciles, el Consejo puso en funcionamiento en mayo de 2008 el llamado “Proceso de Liubliana”,<sup>79</sup> con el objetivo de relanzar y consolidar un verdadero espacio europeo de investigación que fortalezca la educación, la investigación y la innovación, conocidos conjuntamente como “triángulo del conocimiento”.<sup>80</sup>

presas industriales. Comisión Europea, Comunicación, “La innovación en una economía del conocimiento”, COM (2000) 567 final.

78 Comunicación de la Comisión, “Marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera”, *Diario Oficial*, núm. C 016 de 22 de enero de 2009, pp. 0001-0009. También véase *supra* en relación con las reformas en la política de defensa de la competencia a raíz de la crisis.

79 Conclusiones del Consejo de mayo de 2008 (9076/08).

80 Este proceso exige la cooperación entre los Estados miembros para la programación conjunta, y para adoptar un marco legal institucional europeo para la creación y gestión de redes de investigación paneuropeas. Se basa en la puesta en común de los recur-

### 3. *Relación del plan de recuperación con otras políticas europeas para la cohesión y la competitividad*

La política europea de cohesión se basa en el artículo 158, TCE, que establece que la Comunidad Europea se orienta a promover un desarrollo armonioso, y que con tal propósito desarrollará sus acciones para desarrollar sus acciones conducentes a reforzar la cohesión económica y social. La solidaridad entre los pueblos y territorios de la Unión Europea constituye la espina dorsal del edificio comunitario,<sup>81</sup> y precisamente en épocas de crisis, estas políticas adquieren un papel particularmente relevante.

#### *A. Política regional y fondos estructurales*

Los artículos 158 a 162 del Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas establecen que la Unión Europea debe promover un desarrollo global armonioso, y reforzar la cohesión económica y social, reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones.

sos de investigación de la Unión Europea con los Estados miembros —y entre ellos mismos, con iniciativas para fortalecer y reformar la educación superior; para facilitar la creación de redes y una mayor cooperación entre universidades, centros de investigación y empresas—. Junto a la cooperación transfronteriza y vertical se precisa la colaboración entre los sectores público y privado. Una iniciativa estratégica en este ámbito es el establecimiento del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología creado formalmente en abril de 2008 para integrar la educación, la investigación y la innovación, que pretende convertirse en un modelo para la promoción de la innovación abierta y el intercambio de conocimientos entre organismos públicos de investigación y empresas. Véase al respecto Propuesta de Reglamento del Consejo COM (2008) 467: “Propuesta de reglamento del Consejo relativo al marco jurídico comunitario para las infraestructuras de investigación europeas (ERI)”. Adicionalmente, una Recomendación de la Comisión sobre la gestión de la propiedad intelectual en las actividades de transferencias de conocimientos establece con más detalle las líneas necesarias para mejorar los flujos de conocimiento, la eficiencia de la investigación y el atractivo de Europa como polo de investigación: se trata de la aplicación de la Asociación Europea para los Investigadores, a través de la Recomendación de la Comisión sobre la gestión de la propiedad intelectual en las actividades de transferencia de conocimientos y Código de buenas prácticas para las universidades y otros organismos públicos de investigación, C (2008) 1329.

81 Presidencia de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, marzo de 2009. La solidaridad territorial está implícita en la cohesión económica y social introducida con el Tratado de Maastricht. En el Tratado de Lisboa, de aprobarse, cobraría fuerza explícita al incluirse como tal entre los objetivos de la UE.



Dotada con unos recursos financieros de 347,000 millones de euros para el periodo 2007-2013, la política europea regional o de cohesión apoya la inversión pública en los Estados miembros y las regiones de la UE. Constituye una pieza fundamental del plan europeo de recuperación económica.

A partir de 2006, el énfasis de inversión de los fondos correspondientes a la política de cohesión se concentra en la *innovación y la economía del conocimiento*; así como en la mejora del *medio ambiente, la accesibilidad y los servicios de interés general*. Para aplicar estas prioridades se han fijado tres ejes principales comunitarios, que sustituyen el antiguo reparto entre regiones de objetivo 1, 2 y 3; y además se estableció un programa específico para las siete regiones ultraperiféricas (RUP) (Guadalupe, Martinica, Guyana, Reunión, Canarias, Azores, Madeira),<sup>82</sup> cuyo aislamiento repercute en contra de su desarrollo socioeconómico<sup>83</sup> a las que se permite optar a todos los objetivos de la política regional en

82 La Unión Europea cuenta entre las regiones europeas con siete regiones ultraperiféricas: la comunidad autónoma española de las Islas Canarias; los cuatro departamentos franceses de ultramar: Guadalupe, Guyana, Martinica y Reunión; las regiones autónomas portuguesas de las Azores y Madeira. El reconocimiento en el apartado 2 del artículo 299 del Tratado de un estatuto específico de la ultraperiférica se funda en los principios de igualdad y proporcionalidad, permite tratar de manera diferente la situación distinta de estas regiones. Las regiones ultraperiféricas padecen las dificultades específicas enumeradas en el Tratado: lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima, adversos, dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican seriamente a su desarrollo. Poseen características comunes que acentúan su aislamiento y fragilidad las condiciones socioeconómicas de su desarrollo (en particular, la escasísima diversificación económica orientada principalmente al turismo y la agricultura). Desde la aplicación de los programas de medidas específicas para combatir los problemas derivados de la lejanía y la insularidad (POSEI) en 1989 y 1991, las regiones ultraperiféricas han sido objeto de medidas específicas basadas, por una parte, en el reconocimiento de las particularidades de estas regiones y, por otra parte, en el objetivo de su desarrollo socioeconómico en aras de la convergencia y la integración con relación al resto de la Unión Europea. Puede consultarse una síntesis sobre las propuestas específicas en COM (2004) 343 final, Comunicación de la Comisión, Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas, Bruselas, 26 de mayo de 2004.

83 Está previsto que las regiones ultraperiféricas puedan optar a cada uno de los objetivos en función de su nivel relativo de desarrollo. Aunque aún estamos en una etapa previa, habida cuenta de las tendencias que se perfilan en sus niveles de desarrollo actual, todas las regiones ultraperiféricas deberían poder optar a la futura política de cohesión, bien conforme al objetivo de convergencia bien al de competitividad regional y empleo, y serán beneficiarias del objetivo de cooperación territorial europea.

función de su desarrollo, y beneficiarse de un “Programa específico de compensación de condicionantes”.<sup>84</sup> Se creó también un “Plan de acción para la gran vecindad”,<sup>85</sup> para orientar las ayudas y colaboraciones con los Estados limítrofes con la Unión Europea.

En el actual periodo, el objetivo “convergencia” apoya el crecimiento y la creación de empleo en las regiones menos desarrolladas, desplegando sus efectos en regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la Unión; a las que se destina más del 70% de fondos del presupuesto de política regional. Proporciona hasta 2013 una ayuda transitoria a las regiones que “salen” del antiguo objetivo 1, por un simple efecto estadístico.<sup>86</sup> Beneficia a las empresas que den prioridad a la innovación, para poner en práctica los resultados del I+D europeo y a lograr un mercado de trabajo integrado. El segundo objetivo, u objetivo de “Competitividad regional y empleo” está orientado a dinamizar el tejido económico de acuerdo con los objetivos de una economía competitiva basada en el conocimiento, en un progreso duradero y respetuoso con el ambiente. Las ayudas que reciban las regiones que se sitúen en este objetivo están muy vinculadas a la mejora de la competencia y competitividad de la mano de obra europea, una mayor intensidad de las inversiones y una mayor utilización de las tecnológicas de información y comunicación. La distribución de los créditos entre los Estados miembros se realiza sobre la base de criterios económicos, sociales y territoriales fijados a escala europea. El tercer objetivo de “cooperación transfronteriza, transnacional e interregional” financia actuaciones que se basan en la larga y positiva experiencia de la iniciativa Comunitaria Interreg, para fortalecer e incrementar la cooperación transfronteriza a través de programas con-

84 El programa específico de compensación de los condicionantes se financiará integralmente por el Fondo de Desarrollo Regional (Feder) y se dedicaría a reducir los problemas específicos que afectan a la economía de las RUP: lejanía, insularidad, escasa superficie, relieve y clima difíciles, y dependencia económica respecto de un reducido número de productos.

85 El Plan de Acción para la gran Vecindad se destina a reducir las barreras que limitan las posibilidades de intercambio con el centro geográfico de las RUP, muy distantes del continente europeo, pero muy próximas a África o América, por tanto está integrado fundamentalmente por medidas transfronterizas.

86 Al ser el PIB de la Unión de 25 miembros (antes de 2007, año en el que se incorporaron Bulgaria y Rumania) inferior al PIB de la Unión de 15, algunas regiones dejarían de cumplir el criterio de subvencionabilidad.

juntos, cooperación a escala de zonas transnacionales, redes de cooperación y de intercambio de experiencias, etcétera.<sup>87</sup> Todo el territorio de la Unión puede beneficiarse por la financiación de redes de cooperación e intercambio basadas en buena medida (aunque no exclusivamente) en las tecnologías I+C, contribuyendo a desarrollar la sociedad del conocimiento dentro y fuera de las fronteras europeas. En función de cada objetivo, las regiones europeas reciben ayudas con origen en el fondo de cohesión, fondos estructurales (fundamentalmente el Fondo Europeo de Desarrollo y el Fondo Social Europeo).

Para el periodo 2007-2013, los instrumentos con los que se han de perseguir estos objetivos tienen su base jurídica en un conjunto de reglamentos adoptados por el Consejo y el Parlamento Europeo en julio de 2006, un Reglamento de ejecución aprobado por la Comisión,<sup>88</sup> y unas directrices redactadas por el Consejo:<sup>89</sup>

El Reglamento general que define principios, normas y estándares comunes para la aplicación de los tres instrumentos de cohesión, a

87 La cooperación transfronteriza entre los Estados europeos cuenta ya con una larga tradición, como la tiene el apoyo recibido por los fondos estructurales. Sobre sus antecedentes, véase Fernández Fernández, L. y Vidal Portabales, I., “La cooperación empresarial transfronteriza ante el escenario de 1992. Breve referencia a la sociedad anónima europea”, *Euro 15*, núm. 55, 1992, pp. 1-5. Entre los más recientes proyectos financiados con cargo a Interreg III se encuentran los (Interreg III A, destinado a cooperación transfronteriza en fronteras interiores) que abarcan zonas fronterizas de varios nuevos Estados: República Checa y Polonia; Polonia y Eslovaquia; Eslovaquia y República Checa. Además, y con cargo a la misma iniciativa, se han aprobado programas de “vecindad” para fortalecer ciertas fronteras exteriores, en particular las de Rusia (región de Kaliningrado y Ucrania).

88 Reglamento de la Comisión Europea sobre la aplicación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión 2007-2013, núm. 1828/2006 de la Comisión de 8 de diciembre de 2006 por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) núm. 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional *DO L 371 (DO L 210 del 2006)*.

89 Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006 relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (2006/702/CE) *DO L 291 del 2006*.

saber, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión.<sup>90</sup>

El Reglamento sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) define su papel y sus ámbitos de intervención, como es el fomento de las inversiones públicas y privadas que ayuden a reducir los desequilibrios regionales en toda la Unión.<sup>91</sup>

El Reglamento del Fondo Social Europeo (FSE) en consonancia con la estrategia europea de empleo. Este fondo se centra en la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas; mejorar el acceso al empleo y la participación en el mercado de trabajo; reforzar la inclusión social, combatiendo la discriminación y facilitando el acceso al mercado de trabajo a las personas desfavorecidas; y promoviendo la asociación para la reforma en los ámbitos del empleo y la inclusión.<sup>92</sup>

El Reglamento del Fondo de Cohesión. El Fondo de Cohesión contribuye a las intervenciones en el ámbito del medio ambiente y de las redes de transporte transeuropeas. Se aplica a los Estados miembros con una renta nacional bruta (RNB) inferior al 90% de la media comunitaria, es decir, los nuevos Estados miembros, más Grecia y Portugal (más España de manera transitoria).<sup>93</sup> En el nuevo periodo, el Fondo contribuirá, junto con el Feder, a programas de inversión plurianuales gestionados de forma descentralizada.

Además, el quinto Reglamento introdujo la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT), un nuevo instrumento jurí-

90 Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1260/1999 (DO L 210 del 2006).

91 Reglamento 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1783/1999 (DO L 210 del 2006).

92 Es el Reglamento 1081/2006 del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1784/1999 (DO L 210 del 2006).

93 Es el Reglamento (CE) núm. 1084/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1164/94 (DO L 210 del 2006).

dico para facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional o interregional entre las autoridades regionales y locales.<sup>94</sup> Esta Agrupación estaría dotada de personalidad jurídica para la aplicación de programas de cooperación territorial basados en un convenio acordado por las autoridades nacionales, regionales, locales, o públicas de otro tipo, que participen.

A raíz de la evidencia de la crisis económica mundial, el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2008 propugnó la simplificación de procedimientos y la aceleración de la puesta en marcha de los programas de cohesión con vistas a reforzar las inversiones en infraestructuras en materia de eficacia energética. También, adoptó medidas de lucha contra la crisis, como la rápida puesta en marcha de acciones complementarias financiadas por el Fondo Social Europeo para apoyar el empleo, fundamentalmente entre los sectores de la población más vulnerables, prestando particular atención a las pequeñas y medianas empresas, reduciendo el coste del trabajo no asalariado; así como apoyo al empleo en sectores más sometidos a los ajustes derivados de la globalización.

Frente a la actual crisis económica, la Comisión revisó, conjuntamente con los Estados miembros, el contenido de la programación de la política regional para analizar si es necesario introducir algún cambio en estos programas, y abordar los nuevos retos a los que se enfrentan las regiones europeas, simplificar y acelerar la ejecución de los programas. La consecuencia fue que desde octubre de 2008, la Comisión ha propuesto medidas para acelerar la aplicación de los programas de la política de cohesión europea para el periodo 2007-2013, para apoyar los esfuerzos de recuperación. Estas medidas se basan en recomendaciones a los Estados miembros, y en disposiciones específicas, encaminadas a acelerar la inversión<sup>95</sup> y simplificar la aplicación de los programas de la política europea de cohesión. Además, también desde 2008, ha puesto en marcha medidas para ayudar a los Estados miembros a acelerar el desarrollo de

94 Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) (DO L 210 del 2006).

95 A modo de ejemplo, la Comisión ha aumentado los pagos anticipados para los programas 2007-2013, proporcionando una inyección inmediata de liquidez de 6,250 millones de euros en 2009 para inversiones, lo que elevará el total de pagos anticipados en 2009 a 11,250 millones de euros.

grandes proyectos (aquellos cuyo coste total supera los 50 millones de euros, o los 25 millones en el caso de proyectos medioambientales): incrementar en un 25% los recursos disponibles para el programa *Jaspers* (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*, o Ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas), que contribuye a que los Estados miembros preparen y ejecuten grandes proyectos a partir de 2009; y ayudar a los Estados miembros y a las regiones a aprovechar al máximo la iniciativa *Jeremie* para las pyme (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*, Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las pyme), incluyendo instrumentos de garantías, deuda y capital en acciones, y mejorando el entorno empresarial para los microcréditos. Por otra parte, la nueva iniciativa *Jasmine* (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*, Acción común en apoyo de las instituciones de microfinanciación en Europa) canaliza, diferentes formas de asistencia técnica y financiera a las entidades no bancarias que conceden microcréditos, con el fin de mejorar la disponibilidad de este tipo de créditos para las empresas de la UE.

### B. Política energética

El contexto europeo actual se caracteriza por la elevación de los precios de la energía y la necesidad de garantizar la seguridad energética.<sup>96</sup> Por ello, el abastecimiento y eficiencia energéticos constituyen aspectos muy importantes por el que la UE está dialogando con los países productores de hidrocarburos, buscando la estabilización duradera de los precios de la energía, así como aprobando propuestas legislativas relacionadas con este sector.

Esta actual tendencia se abre en 2005, cuando la Comisión redactó un Libro Verde<sup>97</sup> y después un Plan de Acción Europeo para la Eficiencia Energética,<sup>98</sup> que fue renovado en 2007 y en 2009. La primera Revisión Estratégica desembocó en el acuerdo alcanzado en el Consejo Euro-

96 Conclusiones de la Presidencia del Consejo, 23 y 24 de marzo 2006. También Libro Verde de la Comisión, de 8 de marzo de 2006, Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, COM (2006) 105 final.

97 Libro Verde de la Comisión, de 22 de junio de 2005, “Sobre la eficiencia energética; cómo hacer más con menos”, COM (2005) 265 final.

98 Comunicación de la Comisión, de 19 de octubre de 2006, “Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial”, COM (2006) 545 final.

peo de marzo de 2007 sobre los objetivos políticos europeos en esta materia. El resto de las revisiones se basan en datos preocupantes como que “Los precios de la energía en la Unión Europea han aumentado una media del 15% en el último año (2008)... ‘que’ se importa un 54% de la energía de Europa, lo que representa un coste de 700 euros por cada ciudadano de la UE”;<sup>99</sup> o que se hace cada vez más evidente que la seguridad energética exige que la UE preste mayor atención a este asunto en sus relaciones internacionales y establezca asociaciones sólidas y fiables con los países proveedores de energía, países de tránsito y los principales consumidores.

Una prioridad destacada en la Segunda Revisión Estratégica del Sector de la Energía<sup>100</sup> es la adopción y aplicación de medidas para alcanzar el “20-20-20”, definidos por el Consejo Europeo: una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, una cuota del 20% de energías renovables en el consumo final y un ahorro del 20% en la demanda futura de energía de aquí al 2020. Otra segunda prioridad se centra en poner freno a la precariedad creciente de la seguridad europea en materia de suministro energético. También se pretende lograr un acuerdo mundial en materia de cambio climático para limitar el calentamiento mundial por debajo de los 2° c.<sup>101</sup>

En conjunto, la UE debe mejorar las políticas actuales para alcanzar su objetivo de eficiencia energética y reforzar su capacidad para responder de forma unida en momentos de crisis. En su Plan para la Seguridad y la Solidaridad Energética (también conocido como Segunda Revisión Estratégica del Plan Europeo para la Energía),<sup>102</sup> la Comisión Europea presentó cinco ámbitos en los que se requieren medidas para poner a la UE en la senda adecuada hacia un abastecimiento energético más seguro

99 Declaraciones del presidente de la Comisión Europea, el 13 de noviembre de 2008, disponible en la base de datos *Rapid (Europa.eu)* referencia IP/08/1696.

100 Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía, COM (2008) 781 final.

101 El Consejo Europeo recuerda su compromiso de aumentar a un 30% la reducción de emisiones, siempre que otros países desarrollados se comprometan también a llevar a cabo reducciones comparables, y que los países en desarrollo contribuyan adecuadamente de acuerdo con sus responsabilidades y capacidades respectivas. Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, marzo de 2009.

102 Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía, COM (2008) 781 final.

y sostenible: a) Eficacia. Implica utilizar mejor los recursos energéticos nacionales, tanto renovables como fósiles; b) Solidaridad, lo cual incluye mecanismos comunitarios de crisis, reservas de petróleo y varios mecanismos para responder a posibles interrupciones del suministro de gas; c) Eficiencia. Un paquete de propuestas para el ahorro energético en varios ámbitos, como el refuerzo de la legislación clave sobre eficiencia aplicable a los edificios y a los productos que utilizan energía, un mayor papel de los certificados de rendimiento energético e informes de inspección de los sistemas de calefacción y aire acondicionado; d) Mayor atención a la energía en las relaciones internacionales de la UE, mediante el establecimiento de relaciones con los países proveedores, de tránsito y consumidores, basadas en la interdependencia; e) Inversiones en infraestructuras relacionadas con la energía.<sup>103</sup>

Es importante señalar que buena parte de las medidas europeas a favor de la energía tienen un fuerte componente medioambiental. El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2008, en relación con medidas contra la crisis, aprobó el incremento por parte del Banco Europeo de Inversiones de 30 mil millones de euros entre 2009 y 2010, en particular destinados a las pequeñas y medianas empresas, para la energía renovable y para el transporte limpio<sup>104</sup> en beneficio del sector del automóvil,

103 Las redes europeas necesitan miles de millones de euros de inversión para sustituir unas infraestructuras obsoletas y adaptarse a las energías renovables y la baja emisión de carbono. La Comisión ha definido seis iniciativas estratégicas esenciales para la seguridad energética de la UE: un plan de interconexión del Báltico, un anillo energético mediterráneo, interconexiones Norte-Sur adecuadas de gas y electricidad con Europa Central y Sudoriental, una red eléctrica en el Mar del Norte, un corredor de gas en el Sur y un suministro eficaz de gas natural licuado para Europa. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”, COM (2007) 1 final.

104 Las emisiones en el sector de los transportes aumentan constantemente: sólo en 2005 el sector contribuyó en el 24.1% al total de las emisiones de gases de efecto invernadero (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O) de la UE-27 y, según las previsiones de la Comisión, de 2005 a 2030 la demanda de energía en el sector aumentará como mínimo en un 30%, el tráfico urbano genera el 40% de las emisiones de CO<sub>2</sub> y el 70% de las demás emisiones contaminantes producidas por los automóviles, y que la congestión diaria, concentrada principalmente en las áreas metropolitanas, le cuesta a la UE aproximadamente el 1% del PIB; para lograr el objetivo de un transporte europeo sostenible desde un punto de vista energético y medioambiental, es necesario combinar varias políticas que se respalden y compensen, implicando a un número cada vez mayor de actores, representantes del sector de los transportes, la administración pública y los ciudadanos; expresa su convicción de que



así como la creación del Fondo Europeo 2020 para la energía, el cambio climático y las infraestructuras (“Fondo Marguerite”) en sociedad con los inversores institucionales nacionales. Algunas de estas medidas están además expresamente contempladas en las nuevas directrices sobre ayudas estatales en materia de medio ambiente.<sup>105</sup> El propio plan europeo de recuperación de la Comisión Europea incluye entre sus objetivos el energético-medioambiental:

Acelerar la transición hacia una economía con bajo nivel de emisiones de carbono. De esta forma, Europa estará en buenas condiciones para aplicar su estrategia de lucha contra el cambio climático y fomento de la seguridad energética: una estrategia que fomentará el uso de nuevas tecnologías, creará nuevos empleos “verdes” y abrirá nuevas oportunidades en los mercados mundiales que se encuentran en rápida expansión, mantendrá a raya el coste de la energía para los ciudadanos y las empresas, y reducirá la dependencia de Europa del suministro energético del exterior.

sólo una combinación adecuada de diferentes medidas puede mitigar los efectos negativos de las acciones individuales y fomentar su aceptación por parte de los ciudadanos: Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2008, sobre la política europea de transporte sostenible teniendo en cuenta las políticas europeas de la energía y del medio ambiente 2007/2147(INI) 20.3.2009P6\_TA(2008)0087 DOC 66-E.

105 Las directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 82, de 1o. de abril de 2008) que se aprobaron a principios de 2008 como parte del paquete sobre energía y cambio climático, permiten que los Estados miembros concedan ayuda estatal a las empresas que superen las normas comunitarias o que incrementen el nivel de protección medioambiental en ausencia de normas comunitarias. Esta ayuda puede alcanzar hasta el 70% de los costes de inversión adicionales (80% en el ámbito de la eco innovación) para las pequeñas empresas, y de hasta el 100% cuando la ayuda a la inversión se conceda en un proceso de ofertas genuinamente competitivas, incluso si se trata de grandes empresas. Esta línea de asistencia alcanza también a las ayudas para la adaptación anticipada a futuras normas comunitarias y para la realización de estudios medioambientales. De modo similar, en el campo de las energías renovables y de la cogeneración, se permite que los Estados miembros concedan ayuda operativa para cubrir los costes de producción adicionales para alcanzar objetivos medioambientales de ahorro energético y de reducción de los gases de efecto invernadero y que concedan ayuda a las empresas para el ahorro de energía y a favor de fuentes de energía renovable y de cogeneración de hasta un 80% de los costes de inversión adicionales para las pequeñas empresas; y de hasta el 100% cuando la ayuda a la inversión se conceda en un proceso de ofertas genuinamente competitivas.

### C. *Estrategia de Lisboa renovada*

La Estrategia de Lisboa constituyó un ambicioso plan puesto en marcha en 2000, para hacer de Europa la economía “más desarrollada del mundo basada en el conocimiento”. En diciembre de 2007, en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, la Comisión adoptó una propuesta relativa al Programa Comunitario de Lisboa (PCL) 2008-2010, en la que se fijaban diez objetivos clave y sus correspondientes medidas comunitarias. Ya en 2008 se habían conseguido avances<sup>106</sup> al adoptarse medidas entre las que se destacan algunas. Por una parte, el llamado “paquete sobre mercancías” o conjunto de propuestas para impulsar y simplificar el mercado interior relativo al intercambio de bienes,<sup>107</sup> reforzando la protección de los consumidores; la Ley de la Pequeña Empresa, en la cual la Comisión establece las prioridades políticas adecuadas para facilitar la vida de las pequeñas y medianas empresas e impulsar su dinamismo; y la Agenda Social renovada.<sup>108</sup> Por otra parte, en relación con el medio ambiente, se aprobaron medidas sobre el cambio climático y las energías renovables, y el Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible.

Con todo, son muchas las voces que señalan que la estrategia de Lisboa en su conjunto no ha conseguido el éxito que se propuso originalmente. Entre estos críticos destaca el ex presidente del gobierno español Felipe González, quien lidera el Grupo de Trabajo sobre el Futuro de Europa; en declaraciones públicas realizadas el 25 de marzo de 2009, señaló que dicha estrategia había fracasado y que ahora correspondía reactivar un pacto social acorde con los retos del siglo XXI.

### III. REFLEXIONES FINALES

El 7 de junio de 2009 Europa acaba de elegir un nuevo Parlamento encargado de nombrar a los miembros del Ejecutivo comunitario: la Comisión. La renovación institucional es siempre importante, pero más cabe en estos momentos de crisis mundial. Durante los cinco próximos años, Europa debe ser capaz de reconstruir la confianza en los mercados

106 Comisión Europea, Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008, 2010, COM (2008) 881 final, Bruselas, 16 de diciembre de 2008.

107 COM (2007) 37 final.

108 Comisión Europea, *op. cit.*, nota 74.

financieros del viejo continente, y de todo el mundo. Debe crear millones de puestos de trabajo que han sido destruidos por la recesión económica.

A medida que es más visible el progreso de la sociedad europea y el de globalización, más cerca parecemos encontrarnos de revivir procesos bien conocidos de la alta Edad Media, en la que las influencias culturales y políticas se extendían a través de viajeros (profesores, comerciantes artesanos) que se desplazaban por el viejo continente. Hoy en día la utilización ubicua del inglés como lengua reconocida como común, las leyes mercantiles que imponen los intereses empresariales y defensa de los consumidores, junto con la creciente movilidad de los europeos —estudiantes, profesionales o turistas— conforman una parte ineludible del panorama europeo; y quizás también del mundial.<sup>109</sup> Con este telón de fondo, en el siglo XXI Europa está enfrentada a retos que le obligan a competir en el mundo interrelacionado actual, así como a adoptar respuestas globales, encontrando el equilibrio entre progreso, desarrollo sostenible,<sup>110</sup> innovación,<sup>111</sup> seguridad<sup>112</sup> y mantenimiento del Estado de derecho,<sup>113</sup> incluidos los derechos fundamentales.<sup>114</sup> Iniciábamos estas

109 Ordóñez Solís, D., “Lo que se salvó en Lisboa y su significado en la pequeña historia constitucional de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 40, pp. 109-148, en particular p. 111.

110 El desarrollo sostenible abarca criterios económicos, ambientales y sociales. Son abundantes los trabajos europeos sobre estas cuestiones, por citar algunos remitimos, por u carácter estratégico a European Environment Agency, *The European Environment, State and Outlook 2005*, Copenhagen, 2005; y Comisión Europea, Comunicación “Propuesta de informe conjunto sobre protección e inclusión social 2007”, COM (2007) 13 final; Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad A1 de la Comisión Europea, *Employment in Europe 2005, Recent Trends and Prospects*, Luxemburgo, 2005; y Directorate-General for Economic and Financial Affairs-European Commission, *European Economy, 4/2005: The Broad Economic Policy Guidelines (for the 2005-08 period)*.

111 Para una visión general, estratégica y actual de la Europa de la innovación, véase la seminal aportación de la Comisión Europea en su Comunicación “Innovación en una economía del conocimiento” COM (2006) 567 final.

112 Wagner, “The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy”, *Occasional Paper*, Institute for Security Studies, núm. 57, abril de 2005.

113 Atienza Becerril, G., “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”, Documento de Trabajo, CEU, núm. 28, 2007, serie Unión Europea.

114 Comisión Europea, Comunicación sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, COM (2003)

páginas con una alusión a la dificultad para aprobar el Tratado de Lisboa, que a su vez sustituye al intento fallido de aprobar un Tratado de Constitución Europea. Si esa fue una grave crisis para los europeístas, la recesión que alcanza a todos los países del globo plantea mayores retos. En 2010 Europa tiene que saber hacer frente a la crisis económica. Quizás una vez más, el mercado sirva para aunar otros intereses y vuelva a fortalecer a la comunidad europea.

Siglos de individualismos nacionales mantuvieron al continente dividido y en confrontación casi continua. En la Europa de la supranacionalidad y de la diversidad gusta recordar que nos movemos (y siempre lo hemos hecho) entre las ampliaciones y la profundización. Después de años de sucesivas y positivas ampliaciones, quizás lo que corresponde ahora es profundizar en las políticas y estructuras que nos hemos dado. ¿Era preciso volver a modificar los tratados?, quizás, pero lo es mucho más aprender a ponerlos en marcha eficazmente entre todos. En ese esfuerzo común, en la manifestación de una voluntad política clara, y en la necesidad de ir superando las dificultades cotidianas, es donde Europa alcanzará renovados consensos y donde reencontrará la solidaridad de hecho entre los pueblos de Europa que ya está inscrita en el Preámbulo del Tratado de Roma, y que nos ha permitido avanzar juntos desde 1957.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ATIENZA BECERRIL, G., “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”, Documento de Trabajo, CEU, serie Unión Europea, núm. 28, 2007.
- BECK, U., “Las raíces cosmopolitas de la democracia: el caso de la Unión Europea”, *Sistema*, núm. 208, 2008.
- BELLO MARTÍN-CRESPO, M. P., *Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional*, Madrid, 1999.
- CHECKED, J. T. y HARTENSTEIN, P. J., *European Identity*, Cambridge University Press, 2009.

606 final. Véase Ruiz Miguel, C., “Los derechos fundamentales en la relación entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 120, 1995, pp. 37-59.

- CONSEJO DE LA UE, Mandato a CIG de 2007, Documento 11218/07, Bruselas, 26 de junio de 2007.
- , Conclusiones de la Presidencia, diciembre de 2008.
- , Conclusiones de la Presidencia, marzo de 2009.
- , Conclusiones de la Presidencia, marzo de 2006.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, COM (2003) 606 final.
- , Objetivos estratégicos 2005-2009. Europa 2010: una asociación para la renovación, prosperidad, solidaridad y seguridad. Comunicación del presidente, de común acuerdo con la vicepresidenta, señora Wallström, COM (2005) 12 final.
- , Libro Verde de la Comisión, de 22 de junio de 2005, “Sobre la eficiencia energética; cómo hacer más con menos”, COM (2005) 265 final.
- , Comunicación de la Comisión, de 19 de octubre de 2006, “Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial”, COM (2006) 545 final.
- , Comunicación, “Innovación en una economía del conocimiento”, COM (2006) 567 final.
- , Libro Verde de la Comisión, de 8 de marzo de 2006, “Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”, COM (2006) 105 final.
- , Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007, “Una política energética para Europa”, COM (2007) 1 final.
- , Comunicación, “Propuesta de informe conjunto sobre protección e inclusión social 2007”, COM (2007) 13 final.
- , Comunicación de la Comisión, “El mercado interior de mercancías, pilar de la competitividad europea”, COM (2007) 35 final.
- , Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión 3052/95/CE, COM (2007) 36 final.
- , Comunicación, “Un plan europeo de recuperación económica”, COM (2008) 800 final.

- , “Agenda Social renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI”, COM (2008) 412 final.
- , Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Agencias de Calificación Crediticia, COM (2008) 704 final.
- , Informe de aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008, 2010, COM (2008) 881 final.
- , Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía, COM (2008) 781 final.
- , Comunicación de la Comisión que acompaña a la recomendación de la Comisión que complementa las recomendaciones 2004/913/CE y 2005/162/CE, en lo que atañe al sistema de remuneración de los consejeros de las empresas que cotizan en bolsa y a la recomendación de la Comisión sobre las políticas de remuneración en el sector de los servicios financieros, COM (2009) 211 final.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, Dictamen sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Eliminación de obstáculos para las inversiones transfronterizas mediante fondos de capital riesgo”, INT/404 Inversiones transfronterizas, Bruselas, 22 de octubre de 2008.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, Asuntos sociales e igualdad de oportunidades, Unidad A1 de la Comisión Europea, *Employment in Europe 2005. Recent Trends and Prospects*, Luxemburgo, 2005.
- DIRECCIÓN GENERAL DE MERCADO INTERIOR DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios*, Luxemburgo, 2007.
- DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS-EUROPEAN COMMISSION, *European Economy, 4/2005, The Broad Economic Policy Guidelines (for the 2005-08 Period)*.
- DURÁN LÓPEZ, F., *Libertad de circulación y establecimiento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE*, Madrid, Edilex, 1986.
- Eurobarómetro, *European Social Reality, Report February 2007*, Luxemburgo, 2007.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *The European Environment, State and Outlook 2005*, Copenhagen, 2005.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, L. y VIDAL PORTABALES, I., “La cooperación empresarial transfronteriza ante el escenario de 1992. Breve referencia a la Sociedad Anónima Europea”, *Euro 15*, núm. 55, 1992.

- JOERGES, C. y RÖDL, F., “‘Social Market Economy’ as Europe’s Social Model?”, *European University Institute Working Paper Law 2004/8*.
- KÖRBER, Torsten, *Grundfreiheiten und Privatrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004.
- Larosière Report, 25 de febrero de 2009. Accesible en el sitio *Europa.eu*.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE PERALES, R., *Introducción a la Unión europea: un análisis desde la economía*, Madrid, 2009.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “Lo que se salvó en Lisboa, y su significado en la pequeña historia constitucional de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 40.
- PÉREZ CARRILLO, E. F., “Europa 2008: retos estratégicos y reforma”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008 (accesible en <http://chloe.dgsc.unam.mx/bmd/bolmex121/BMD000012108.pdf>).
- Presidente de la Comisión Europea, Comunicado de 13 de noviembre de 2008, disponible en la base de datos *Rapid (Europa.eu)*, referencia IP/08/1696.
- RUIZ MIGUEL, C., “Los derechos fundamentales en la relación entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 120, 1995.
- SCOTT, J. y TRUBEK, D., “Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union”, *European Law Journal*, núm. 8, 2002.
- TRUBEK, D. M. *et al.*, “Soft Law, Hard Law and European Integration: Toward a Theory of Hybridity”, *Jean Monnet Working Paper 02/05*.
- y TRUBEK, L., “Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, núm. 11, 2005.
- WAGNER, “The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy”, *Occasional Paper*, Institute for Security Studies, núm. 57, abril de 2005.