

Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 49/2013

Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea en sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Organización editorial:

Dirección:

Beatriz Pérez de las Heras

Consejo de Redacción:

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, Bilbao)
Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense, Madrid)
Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, Bilbao)
Javier Bilbao Ubillos (Universidad País Vasco, Bilbao)
Cristina Churruga Muguruza (Universidad de Deusto, Bilbao)
Juan Luis Crucelegui (Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia)
Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla)
Igor Filibi López (Universidad País Vasco, Bilbao)
Laura Gómez Urquijo (Universidad de Deusto, Bilbao)
Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, Bilbao)
Enrique Linde Paniagua (UNED, Madrid)
Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, Bilbao)
José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca)
José Palacio González (Tribunal de Justicia de la Unión Europea)
Oana Petrescu (Universidad de Deusto, Bilbao)
Francisco Rodríguez Ortiz (Universidad de Deusto, Bilbao)
M.^a Luisa Sánchez Barrueco (Universidad de Deusto, Bilbao)
M.^a Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, Bilbao)
Gema Tomás Martínez (Universidad de Deusto, Bilbao)
Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, Logroño)

Administración y secretaría:

estudios.europeos@deusto.es

Precios de Suscripción:

	2 números año	Número suelto
Zona euro	44 euros (IVA incluido)	28 euros (IVA incluido)
Otras zonas	60 dólares	39 dólares

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.
Indexada en la base de datos ISOC.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91



Revista

Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

Contenido. La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

Envío de originales. Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: estudios.europeos@deusto.es

Formato

—En primera página se incluirá el título, nombre del autor, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. La segunda página recogerá un sumario, dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno y las palabras clave de trabajo (entre 3 y 5 palabras) tanto en castellano como en inglés.

—Extensión máxima: 70.000 caracteres con espacio.

—Tipo y tamaño de letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida...

Citas al pie de página

—Tamaño: *Times New Roman* 10.

—Las llamadas a las notas y la numeración de éstas se harán con superíndices.

- Ejemplo: El liderazgo desempeña un papel fundamental en el combate contra el cambio climático en el plano internacional¹, sobre todo teniendo en cuenta que hay que lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático»².

¹ BAUMERT, K. and KATE, N., «Introduction: An Architecture for Climate Protection» en BAUMERT, K. et aliter (eds.), *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, World Resources Institute, Washington 2002.

² Artículo 2, CMNUCC.

—Los nombres de autores citados en el texto general irán primero el nombre y después los apellidos. En cambio, en las notas y citas, irán los apellidos y nombre, éste sólo son iniciales y todo con mayúsculas.

- Ejemplo: Los comentarios de José María Saúca al artículo¹ antes citado...

¹ Vid. el artículo 43 y comentarios al mismo por SAÚCA, J.M.

—En caso de repetir la referencia a un autor o documento previamente citado, se indicará el apellido o apellidos y la inicial o iniciales de su nombre, seguidos de *op. cit.*, con indicación de la nota y páginas de referencia.

- Ejemplo: Vid. KABUNDA, M., *op. cit.*, nota 7, p. 8.

—En caso de repetir de forma inmediata la misma referencia a autor o documento, se indicará con *Ibid.* y el número de página.

- Ejemplo:

—Vid. MANN, M., «El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados», *Zona Abierta*, n.º 57, 1991, pp. 15-50.

—*Ibid.*, p. 23.

—Citas de libros y partes de libros:

- Libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, *título del libro en cursiva*, publicación, lugar de edición, año.

—Ejemplo: KAPUSCINSKI, R., *El emperador*, ed. Anagrama, Barcelona, 2003.

- Partes de libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, «parte del libro entre comillas», en APELLIDOS, Inicial del nombre, (ed., dir. o coor.), *título del libro en cursiva*, publicación, lugar, año, edición, pp.

—Ejemplo: KABUNDA, M., «La crisis africana: diagnóstico y lecturas» en MBUYI, K. (coor.), *África subsahariana ante el nuevo milenio*, ed. Pirámide, Madrid, 2002, pp. 125-143.

—Citas de artículos de revista: APELLIDOS, Inicial del nombre, «título del artículo entre comillas» en nombre de la revista en cursiva, n.º, fecha, pp.

- Ejemplo: MANN, M., «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados» en *Zona Abierta*, n.º 57/58, 1991, pp. 15-50.

—Citas de referencias de internet: APELLIDOS, Inicial del nombre, *Título en cursiva*, Institución o conferencia donde fue presentada, lugar y fecha, n.º, Website y fecha de consulta.

- Ejemplo: RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La revitalización de la «guerra justa» en la postguerra fría desde una perspectiva constructivista: la irrupción del intervencionismo humanitario*, Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, Working Paper n.º 23/2004: www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html (última consulta 26/10/2006)

—La abreviatura de artículo será art. y sólo se empleará cuando vaya entre paréntesis, en los demás casos deberá ir con todas las letras.

- Ejemplo: ... la política comercial común en el sentido del artículo 113 (hoy art. 133) implica...

—Las palabras extranjeras deben ir en *cursiva*.

- Ejemplos: *non bis in idem*, *stakeholders*,...

—La palabra *página* se abreviará p. o pp., según proceda. *Siguientes* será ss.

- Ejemplo: ... nota 12, pp. 60-62 y ss.

—Siglas, abreviaturas y acrónimos irán en mayúsculas sin espacio (pegadas) y sin puntos. Sin embargo, la primera vez que se mencionen deberá constar, entre paréntesis el significado de las éstas.

- Ejemplos:
 - ONU (Organización de Naciones Unidas)
 - OTAN, UE

—Sobre cuadros, gráficos y tablas:

- Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
- Deberán incluir la referencia completa de la fuente.

Proceso de evaluación y publicación. Los trabajos dirigidos a la sección de Estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

Copyright y permisos

Los autores cuyos trabajos son aceptados para su publicación firmarán un contrato con la Universidad de Deusto, cediendo los derechos exclusivos de publicación, reproducción y distribución, en todos los formatos y soportes disponibles.

Los autores asumen la responsabilidad de obtener todos los permisos necesarios para la reproducción en sus manuscritos de cualquier texto, material o ilustración, proveniente de otro autor, institución o publicación.

Las consecuencias que puedan derivarse de denuncias por publicación de artículos plagiados serán responsabilidad exclusiva de los autores.

Más información: www.iee.deusto.es

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 49/2013

Sumario

Presentación: L. GÓMEZ URQUIJO	13
Estudios	
N. MARISCAL, Repensando la europeización	19
L. BOUZA GARCÍA, European narratives and the politicisation of the EU: Gone with the Wind or Game of Thrones?	47
C. TORIZ RAMOS, European political integration: theoretical contributions of multi-level governance and democratic theory	71
A. CALVO HORNERO, La arquitectura económica y financiera de la UEM y los efectos de la crisis	91
I. SOCA TORRES, El nuevo Reglamento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	109
N. MAGALLÓN ELÓSEGUI, Hacia un derecho internacional privado europeo de sucesiones: la unificación de las normas de competencia	133
Jurisprudencia	
D. ORDÓÑEZ SOLÍS, Comentario de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	161
Crónica	
B. IÑARRITU IBARRECHE, Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea	191

Presentación

El número 49 de Cuadernos Europeos de Deusto ve la luz, de nuevo, en el contexto de crisis que nos acompaña en la edición de los últimos ejemplares. Por ello, el debate sobre el papel mismo de la Unión Europea, sobre su gobernanza, así como las reformas de sus instituciones y del sistema económico financiero siguen estando presentes entre los temas que ocupan el debate académico y de los ciudadanos. Con el fin de dar cabida a esa variedad de inquietudes, damos paso a un número misceláneo donde hemos querido recoger un enfoque multidisciplinar del momento que vive la UE, con estudios sobre ciencia política, derecho y economía.

En este contexto en el que muchos hablan de «repensar» la Unión Europea, el artículo escrito por **Nicolás Mariscal** ofrece un análisis de las distintas teorías sobre la «europeización» y su evolución. La europeización se presenta como un proceso de doble dirección de abajo a arriba (*bottom-up*) y de arriba a abajo (*top-down*), atendiendo a sus distintas variables y mecanismos, con especial énfasis en los procesos de ajuste, donde los Gobiernos de los Estados miembros tratan de configurar las políticas europeas de modo que su posterior cumplimiento les suponga el menor costo posible. Este análisis reviste una gran actualidad en tanto que estamos asistiendo al debate sobre la existencia de un proceso de germanización en lugar de europeización. El autor aborda cómo más allá de la supremacía económica, el papel de Alemania ha quedado redefinido en este sentido por su impacto en las decisiones tomadas tras el estallido de la crisis, con la consecuente adaptación de otros Estados Miembros a este nuevo escenario.

Esa falta de influencia de los intereses nacionales y la lejanía de los polos de toma de decisiones son algunas de las causas que se aducen para explicar el mencionado desapego de los ciudadanos respecto al proyecto europeo. El trabajo del profesor **Luis Bouza** conecta ese alejamiento con la incapacidad de la Unión Europea de producir un relato sugerente. Así, analiza diversas narrativas desplegadas en el fragmentado ámbito público europeo, propuestas por distintos actores a nivel nacional y supranacional, y cómo, en ocasiones, son divergentes entre sí. Como ejemplos significativos de diversas narrativas empleadas se presentan dos casos de gran actualidad y significado político: la entrada de Turquía en la UE y la gobernanza de la

eurozona. En todo ello el autor argumenta cómo los ciudadanos reclaman más participación y control en los asuntos comunitarios.

En conexión con esas demandas de participación, el trabajo de **Claudia Toriz** realiza un análisis de la Unión Europea como ente gubernamental; en esta consideración destaca las aportaciones de las teorías de gobernanza multinivel y las referidas a la democracia directa y representativa. La utilización conjunta de ambos marcos teóricos permite, de acuerdo con la construcción de la autora, hacer aportaciones significativas para la mejor comprensión de la integración política europea — así, se confrontan los conceptos de «buena gobernanza» y «gobernanza democrática» y el déficit democrático en la UE—. Este trabajo incluye en su parte final la referencia al llamado «test de las coyunturas críticas», ahondando en cómo los últimos años han puesto a prueba la capacidad para dar respuesta rápida y efectiva a los problemas que se presentan en la Unión Europea. La autora pone de relieve cómo el propio desarrollo de la integración monetaria incrementa la demanda de una integración política equivalente, en particular, para afrontar los distintos efectos de la crisis financiera.

El artículo de **Antonia Calvo** profundiza precisamente sobre las respuestas dadas a la crisis desde el punto de vista de las reformas de la arquitectura financiera. La autora señala diversas vertientes de la crisis, como crisis de deuda y también como crisis de gobernanza; en respuesta a ello se desarrollan, entre otros, los aspectos novedosos desplegados en relación con la gobernanza económica, fiscal y monetaria. Con todo ello, este trabajo ofrece una panorámica del nuevo entramado creado para dar más confianza y estabilidad al sistema financiero, atendiendo tanto a las demandas del mercado interior como a los requerimientos del mercado internacional. El análisis de las nuevas instituciones de estabilidad y supervisión del sistema bancario abren la puerta al análisis de la recientemente planteada Unión bancaria, mostrando los cambios institucionales y políticos asociados a estas reformas financieras.

Los siguientes artículos de este número se dedican a aspectos jurídicos de la integración europea. El primero de ellos, elaborado por **Isaac Soca**, profundiza sobre el nuevo Reglamento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El autor destaca el previsible incremento en el número de asuntos que se presentarán ante el Tribunal de Justicia, muy superior a los que debía resolver antes del Tratado de Lisboa. Constatando que el mayor porcentaje de estos asuntos son cuestiones prejudiciales, el artículo se pregunta sobre si el cambio de Reglamento logra el fin pretendido que no es otro que la mejor adaptación a las especificidades de las cuestiones que son planteadas al Tribunal. Para ello, el autor presenta las características y novedades del Reglamento y el porqué del cambio de su procedimiento. Finalmente, pone de relieve aquellos peligros detectados para que el Tribunal gestione y re-

suelva adecuadamente los asuntos que le competen así como los cambios estructurales que deberían realizarse para ello en esta institución.

Por su parte, el artículo elaborado por **Nerea Magallón** analiza las novedades aportadas respecto a la regulación anterior por el Reglamento (UE) núm. 650/2012, sobre competencia judicial, ley aplicable y reconocimiento y ejecución en materia sucesoria. Su aprobación supone por primera vez la unificación de las normas de competencia en el ámbito sucesorio a nivel europeo, desplazando la normativa autónoma de Derecho Internacional privado de los Estados miembros. Así, el Reglamento regula la competencia judicial internacional a través de un sistema completo que opera sin que sea necesaria la presencia de una conexión comunitaria; con ello se elimina el recurso subsidiario al sistema de competencia de los Estados miembros. La autora argumenta sobre el valor y el impacto que tiene la apuesta de las instituciones europeas por la elaboración de este Reglamento, en un ámbito especialmente complejo para llegar a un consenso. Por otro lado, sugiere también algunas cuestiones que este instrumento ha dejado sin resolver y otros aspectos que podrían mejorarse.

Como es habitual en Cuadernos Europeos, concluyen este número los Comentarios de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, realizados por David Fernández Ordóñez y la Crónica sobre la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea elaborada por Beatriz Iñarritu.

LAURA GÓMEZ URQUIJO

*Profesora Titular de Economía de la Unión Europea
en la Universidad de Deusto*

Universidad de Deusto, junio de 2013

Estudios

Repensando la europeización*

Nicolás Mariscal

Profesor emérito de la Universidad de Deusto

Profesor Jean Monnet emérito

Sumario: I. De las teorías a los modelos. I.1. Teorías de la integración y europeización. I.2. Definiciones y concepciones: direcciones y áreas de la dimensión política. I.3. Meta-teoría. I.4. Modelos de europeización.—II. Variables y mecanismos. II.1. Las variables. II.2. La «bondad del ajuste» (*goodness of fit*) y otros mecanismos. II.3. La causalidad del factor UE.—III. El método del trazado del proceso.—IV. Replanteando la europeización.

Resumen: En sus primeros cuarenta años, las teorías de la integración europea estudiaron el proceso y el resultado de ésta; iban de abajo a arriba. Pero el propio crecimiento provocó en los años 90 del siglo pasado un cambio de dirección de arriba a abajo, desde la integración europea a los Estados miembros y a los entes sub-estatales. El debate sobre la doble dirección ha sido y va a seguir siendo crucial. En el presente artículo se estudian también las variables, mecanismos —con especial referencia a la «bondad del ajuste»—, causalidad y método del trazado del proceso. Con la crisis del último lustro y la subsiguiente supremacía de Alemania son cuestionados tanto la integración europea como el proceso de europeización, que ahora parece de germanización.

Palabras clave: integración europea, europeización, causalidad, trazado del proceso, Alemania.

Abstract: *In their first forty years, the theories of European integration studied the process and the result from a bottom-up perspective. But in the 90s of last century growth itself caused a change of direction: top-down, from the European integration to the Member States and to the sub-national entities. The debate over the dual direction has been and will continue to be crucial. This paper also examines the variables, mechanisms —with special reference to the «goodness of fit»—, causality and process tracing method. The crisis of the last five years and the subsequent German supremacy are challenging both the European integration and the process of Europeanization, which now looks like Germanization.*

Keywords: *European integration, Europeanization, causality, process tracing, Germany.*

* Recibido el 24 de abril 2013, aceptado el 12 de junio de 2013.

I. De las teorías a los modelos

I.1. *Teorías de la integración y europeización*

En sus primeros cuarenta años, desde *The Uniting of Europe* (1958) de Haas a *The Choice for Europe* (1998) de Moravcsik, las teorías de la integración europea estuvieron centradas en el estudio del proceso y del resultado de la propia integración. El neofuncionalismo y el intergubernamentalismo liberal iban de abajo a arriba (*bottom-up*), desde las elites, grupos sociales y gobiernos nacionales a la construcción de la integración europea, de los Estados miembros a la Comunidad Europea. Pero el propio crecimiento de ésta provocó a comienzos de los años 90 del siglo xx un cambio de dirección, de arriba a abajo (*top-down*), desde la integración europea hacia las instituciones, políticas públicas y juego político de los Estados miembros, dando origen a la investigación sobre la «europeización» con variedad de análisis de política comparada que toman la Unión Europea (UE) como variable independiente impactando en los niveles domésticos de los Estados miembros, la variable dependiente.

Una primera generación de investigadores se ocupó sobre todo de la definición de la europeización, su conceptualización y la construcción de marcos analíticos, privilegiando la dirección de arriba a abajo, el estudio del «desajuste» entre los niveles europeo y doméstico y las áreas institucionales y de políticas públicas. Posteriormente la segunda generación emprende el «giro empírico»¹ con direcciones e interacciones más complejas: de arriba a abajo, de abajo a arriba y horizontales, la dinámica política del «ajuste» y el área del juego político². Recientemente Egan se ha referido a la «tercera ola», que se abre a la sociedad civil, los partidos, la ampliación a nuevos Estados miembros y los procesos que vinculan la europeización con el transnacionalismo, la buena gobernanza y la condicionalidad. Más allá de las definiciones y conceptos atiende al lenguaje y al discurso, a la contestación política y a la no-decisión. «La investigación sobre europeización se confronta así con la ambigüedad, temporalidad, presiones cruzadas y con-

¹ VINK, M.P. y GRAZIANO, P., «Challenges of a New Research Agenda» en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007-2008, p. 7.

² Puede verse el «Resumen de Dyson y Goetz (2002) sobre las “Dos Generaciones de la Investigación sobre Europeización”», en BACHE, I, GEORGE, St. y BULMER, S., «Theorizing Consequences» en *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2011 (3rd ed.), p. 64.

flictos que producen una visión más matizada de cómo tratar tales problemas de investigación»³.

Los estudios sobre la europeización no pretenden ser una nueva teoría, sino que han utilizado y han aprovechado las aproximaciones del nuevo institucionalismo (racionalista, histórico y sociológico)⁴ y, a través de los institucionalistas sociológicos, se han vinculado al constructivismo y también se han confrontado con las teorías y las aproximaciones existentes de política internacional, de política comparada, proceso de elaboración de políticas y gobernanza y mostrado creciente interés por la politización y la socialización⁵. Predomina cierto escepticismo respecto a la evaluación de los logros teóricos, pero, como dicen Radaelli y Exadaktylos, «la europeización no está tratando de llegar a ser una nueva teoría con su propio vocabulario *ad hoc*, sino que nos ayuda a organizar conceptos y a orquestar las teorías predominantes de ciencia política, de economía política y de relaciones internacionales (...). El objetivo es integrar más todo el campo de los estudios europeos con las teorías mayores».⁶

I.2. Definiciones y conceptualizaciones: direcciones y áreas de la dimensión política

Aunque hubo valiosos intentos previos, en 1994 Ladrech formuló una definición de europeización que se considera el primer hito firme:

«La europeización es un proceso incremental que reorienta la dirección y configuración de la política al grado que la dinámica política y económica de la CE deviene parte de la lógica organizativa de la política y de la elaboración de políticas nacionales».⁷

³ EGAN, M., «Preface» en EXADAKTYLOS, Th. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012, p. xi.

⁴ BULMER, S., «Theorizing Europeanization» en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *op. cit.*, pp. 50 y 51.

⁵ RADAELLI, C.M. y PASQUIER, R., «Conceptual Issues», en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *op. cit.*, pp. 42 y 43.

⁶ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «New Directions in Europeanization Research», en EGAN, M., NUGENT, N. y PATERSON, W.E. (eds.), *Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, p. 208.

⁷ LADRECH, R., «Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France» en *Journal of Common Market Studies* 32, 1, 1994, p. 69.

Enfatizando la idea de proceso y la reorientación de la lógica organizativa se espera apreciar mejor los cambios inducidos por la integración europea.

A comienzos del siglo XXI Risse, Cowles y Caporaso se refirieron, por su parte, al impacto de la europeización «que nosotros definimos como la emergencia y el desarrollo en el nivel europeo de distintas estructuras de gobernanza - sobre las estructuras domésticas de los Estados miembros».⁸ El foco está en el impacto del nivel europeo sobre los niveles estatal y subestatal.

Poco después Olsen se acercó a la europeización interrogándose sobre si se trataba de una mera moda o tenía utilidad para comprender la evolución europea: ¿Qué es lo que está cambiando? ¿Cómo? ¿Por qué? En relación a la primera cuestión explicitó cinco usos posibles del término europeización: 1. El cambio de las fronteras exteriores de la UE (adhesión de nuevos miembros); 2. El desarrollo de las instituciones comunes europeas; 3. El impacto doméstico de las instituciones del nivel europeo, entendiendo que esos impactos no se limitan a cambios estructurales y de políticas, sino que también pueden ser internalizados valores y paradigmas de políticas; 4. La exportación o difusión de las instituciones europeas; y 5. La unificación política de Europa. Indicaba que la acepción más usada era la 3, el impacto doméstico de las instituciones europeas y concluía señalando que «la europeización puede resultar, sin embargo, menos útil como concepto explicativo que como un artificio que dirige la atención y un punto de partida para una ulterior exploración»⁹.

Por ese mismo tiempo, Tanja Börzel insistió en la doble dirección de la europeización, un proceso de doble vía: de abajo a arriba (*bottom-up*) y de arriba a abajo (*top-down*) y exploró su vinculación conceptual: los Gobiernos de los Estados miembros tratan de configurar las políticas europeas de modo que su posterior cumplimiento les suponga el menor costo posible. «Cuanto mejor sea el ajuste (*fit*) entre las políticas europeas y las domésticas, menor el costo de implementación en el nivel

⁸ RISSE, Th., COWLES, M.G. y CAPORASO, J., «Europeanization and Domestic Change: Introduction», en COWLES, M.G., CAPORASO, J. y RISSE, Th. (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, 2001, p. 1.

⁹ OLSEN, J.P., «The Many Faces of Europeanization», en *Journal of Common Market Studies* 40, 5, 2002, p. 943. En una línea paralela, Kevin FEATHERSTONE, «Introduction: In the Name of “Europe”», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 5ss., indicaba que la europeización es aplicable a cuatro amplias categorías: proceso histórico, difusión cultural transnacional, adaptación institucional y adaptación de políticas y procesos de políticas.

nacional».¹⁰ Para lograrlo los diferentes Estados miembros utilizan diferentes estrategias: unos tratan de marcar el paso europeo (*pace-setting*), otros arrastran los pies (*foot-dragging*) y unos terceros nadan entre dos aguas (*fence-sitting*).

En similares direcciones Radaelli elabora en 2003 la que no pocos han considerado la más completa definición de la europeización:

«Procesos de a) construcción, b) difusión y c) institucionalización de reglas, procedimientos, paradigmas de políticas, estilos, “modos de hacer las cosas” formales e informales y creencias y normas compartidas que primero son definidos y consolidados en la elaboración de las políticas y el juego político de la UE y luego incorporados en la lógica del discurso, identidades, estructuras políticas y políticas públicas domésticas»¹¹.

La definición subraya la importancia del cambio en la lógica del comportamiento político, pero se refiere también a la institucionalización. Caben las organizaciones y los individuos y se abre al amplio horizonte de las políticas públicas de la UE y de su elaboración. Apunta a dos momentos y direcciones y a diversos componentes materiales e ideales. No obstante su amplitud, Radaelli es consciente de que para algunos puede resultar restrictiva en exceso al ignorar los procesos de europeización más allá de la Unión Europea, «pero yo defendería todavía esta definición —dice— introduciendo la diferencia entre un enfoque pre-analítico sobre la noción amplia de “qué es Europa” y un enfoque analítico que nos conduce a la definición, operacionalización y explicación»¹².

La doble dirección de abajo a arriba (*bottom-up*) y de arriba a abajo (*top-down*), por un lado, y, por otro, el enfoque analítico mencionados van a ir privilegiando una comprensión de la europeización como el impacto doméstico de la Unión Europea: «las diversas maneras en las que las instituciones, procesos y políticas emanados desde el nivel europeo influyen las políticas, la política y los sistemas político-institucionales en el nivel doméstico (sean Estados miembros o no)»¹³. En este contexto, según Börzel y Risse, la investigación se plantea tres cuestiones: 1. Dónde afecta la UE

¹⁰ BÖRZEL, T., «Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization», *Journal of Common Market Studies* 40, 2, 2002, p. 194.

¹¹ RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, p. 30.

¹² *Ibid.*, p. 31. Una idea similar se expresa como la europeización «en sentido sistematizado», en RADAELLI, C.M. y PASQUIER, R., *op. cit.*, p. 36.

¹³ BÖRZEL, T. y RISSE, T., «Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics», en JORGENSEN, K.E., POLLACK, M.A. y ROSEMOND, B. (eds.), *Handbook of European Union Politics*, Sage, London, 2006, p. 485a.

a los Estados miembros: dimensiones del cambio doméstico; 2. Cómo les afecta: mecanismos del cambio doméstico; y 3. Cuál es el efecto: resultado del cambio doméstico.

Al comienzo de la obra colectiva que editaron en 2007, Vink y Graziano formulan una definición básica de la europeización como «la adaptación doméstica a la integración regional europea»,¹⁴ ofreciendo simultáneamente cinco puntos para «ir más allá»: no es necesariamente de arriba a abajo, debería incluir los efectos directos e indirectos, el impacto puede ser diferencial y no uniforme, no restringida a las políticas públicas, sino abierta a la política y al sistema político y, finalmente, puede ir más allá de los Estados miembros. Siguen abiertos algunos problemas claves, mencionando Radaelli y Pasquier la falta de claridad respecto al «territorio» cubierto por el concepto, si la europeización puede ser medida y el exceso de conceptualizaciones *ad hoc* y explicaciones *sui generis*¹⁵. Al cerrar la obra colectiva Lehmkuhl recoge la misma definición común y señala las direcciones vertical y horizontal, la sensibilidad a los factores institucionales e ideacionales, la atención a la adaptación voluntaria mediante los procesos de aprendizaje y de transferencia de políticas¹⁶.

Posteriormente Radaelli y Exadaktylos constataron cómo el campo asociado con la europeización había ido sutilmente cambiando y seguían existiendo discusiones y controversias en torno a las definiciones, pero también una base común: «el impacto doméstico de la integración europea» y la dirección de arriba a abajo (*top-down*), a la que algunos añaden la de abajo a arriba (*bottom-up*) y tal vez efectos circulares (*roundabout*)¹⁷.

Por otra parte, Bache, George y Gunay apuntan a la cambiante naturaleza de las relaciones entre la UE y sus Estados miembros y nos ofrecen un resumen de los usos de la europeización por diferentes académicos en la última década. Señalan seis en relación a los específicos a la UE: proceso de cambio de arriba a abajo, creación de nuevos poderes UE, punto de referencia europeo de la política doméstica, interacción de doble dirección entre Estados y la UE, cambios en las fronteras exteriores y «cortina de humo» para manipulaciones domésticas, y dos relativos a no específicos de la UE: transferencia horizontal o cruzada (*crossloading*) entre Estados y exportación de formas de organización política¹⁸.

¹⁴ VINK, M.P. y GRAZIANO, P., «Challenges of a New Research Agenda», *op. cit.* p. 7.

¹⁵ RADAELLI, C.M. y PASQUIER, R., *op. cit.*, p. 39ss.

¹⁶ LEHMKUHL, D., «Some Promises and Pitfalls of Europeanization Research», en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *op. cit.*, pp. 340-341.

¹⁷ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, Th., «New Directions...», *op. cit.*, p. 192.

¹⁸ BACHE, I., GEORGE, St. y BULMER, S., *op. cit.*, p. 60.

Dieciseis años después de aquella su primera definición que constituyó un hito, Ladrech en *Europeanization and National Politics* entiende ahora la europeización como «proceso de adaptación doméstica al impacto de la UE dentro de los Estados miembros»¹⁹ y se propone explorar la dimensión política de ese proceso de cambio en tres áreas: el sistema político-institucional, la política y las políticas públicas, cuyo carácter diferencial —por ejemplo, respecto de la globalización— está en la posibilidad de vincular cambios domésticos específicos a la acción de la Unión Europea: «la europeización se entiende entonces como el cambio dentro de un Estado miembro cuya lógica motivadora está ligada a políticas de la UE o al proceso decisorio»²⁰. La importancia de su estudio reside en que: a) revela otra dimensión del proceso de integración; b) proporciona una más aguda comprensión del cumplimiento de políticas y del éxito o fracaso de una pretendida política de la UE; c) vincula estrechamente la dirección de arriba a abajo (*top-down*), impacto de la UE en los Estados miembros, con la de abajo a arriba (*bottom-up*), acciones y estrategias de los Estados miembros respecto a la elaboración y decisión de políticas UE; d) desarrolla una más amplia perspectiva de la evolución del Estado-nación europeo; y e) suscita preocupaciones normativas. Ladrech prima la dirección de arriba a abajo, sin excluir en algunos casos la ascendente y la horizontal, y la dimensión política con la triple distinción sistema político-institucional, juego político y políticas públicas. El sistema político-institucional (*polity*) nacional, cuyo cambio es inducido por la influencia de la UE, comprende los ejecutivos nacionales, los parlamentos nacionales, los tribunales nacionales y las relaciones entre el gobierno central nacional y las regiones. El juego político (*politics*) se refiere al campo de acción y sus actores comprometidos con la gobernanza doméstica, específicamente los partidos políticos y los grupos de interés. Las políticas públicas (*policy*), muy variadas y estudiadas por diversos autores, son agrupadas en políticas nacionales y política exterior.

Cuando numerosos autores se refieren a las dimensiones, espacios, dominios, áreas o ámbitos de la europeización privilegian la dirección de arriba a abajo y se centran y entienden con frecuencia que la europeizada es la dimensión política doméstica de los Estados miembros de la Unión Europea, habiéndose distinguido tempranamente tres áreas: el sistema político-institucional (*polity*), las políticas públicas (*policy*) y el juego político (*politics*), distinción que luego ha sido una y otra vez reafirmada.²¹ Posteriormente se añadieron los Estados candidatos a la adhesión a la UE y luego

¹⁹ LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, p. 1.

²⁰ *Ibid.*, p. 2.

²¹ Ver nota 13.

algunos de los destinatarios de la Política Europea de Vecindad, manteniéndose la triple distinción. El más investigado y también el más diverso ha sido el cambio de las políticas públicas, señalándose su carácter diferencial, después el cambio institucional y por último el menos explorado del juego político. Con mayor sensibilidad cultural van siendo posteriormente incluidos en algunos estudios el discurso político, las estructuras cognitivas y normativas y el cambio de identidad²², mientras se mencionan nuevas dimensiones como la económica y la social. Algunos autores se han abierto también al estudio de la no-europeización e incluso a la posibilidad de la des-europeización²³.

Flockhart en un sugerente artículo ha criticado la cortedad en el tiempo y la estrechez en el espacio del concepto de europeización. Es un concepto sin génesis y sin dimensión social, producto de haber identificado la europeización con la UE-ización, Europa con la Unión Europea. Basándose en la sociología histórica y el constructivismo social, Flockhart caracteriza la europeización como «diferentes formas de procesos de difusión de ideas y prácticas europeas a través del tiempo y del espacio»²⁴. Propone, por tanto, darle contenido histórico, desde antes de 1450 al período contemporáneo de europeización, y contenido sociológico incluyendo la estructura, agentes y procesos ideacionales, la difusión de la norma, el «otro» y el «nosotros significativo». También Marciacq, refiriéndose con sensibilidad constructivista a las cuestiones de definición, se pregunta por qué la europeización es una cuestión tan disputada y explora «las diferentes estructuras de significado político-geográficas sobre las que pueden ser situadas las diferentes concepciones de europeización». A partir de una crítica de las teorías de la integración avanza hacia perspectivas de gobernanza y usando tres tipos ideales de gobernanza europea (westfaliano, neo-westfaliano y post-westfaliano) muestra que las concepciones y espacios de europeización son múltiples en esencia. «Definir la europeización —defiende el artículo— es una acto so-

²² BÖRZEL, T. y RISSE, T., «Europeanization: The Domestic Impact ...», *op. cit.*, pp. 486ss; SAURUGGER, S., «Européanisation et transfert des politiques publiques» en *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2009, pp. 263-265; RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «New Directions...», *op. cit.*, pp. 194-197.

²³ SAURUGGER, S., «Beyond Non-Compliance with Legal Norms», y MOUMOUTZIS, K., «Being Clear Enough to Be Wrong: Europeanization Refuted and Defended», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design in European ...*, *op. cit.*, pp. 105-124 y 237-254 respectivamente; MÉRAND, F. y WEISBEIN, J., «L'Européanisation», en *Introduction à l'Union européenne. Institutions, politique et société*, De Boeck, Bruxelles, 2011, p. 162.

²⁴ FLOCKHART, T., «Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space», *Journal of Common Market Studies*, 48, 4, 2010, p. 788.

cial que tiene motivaciones político-geográficas. Es un prerequisite de investigación, que no solo define el objeto de la investigación, sino también, en el espíritu del idealismo constructivo, contribuye a edificar la construcción social de Europa»²⁵. La multiplicidad de concepciones y espacios de europeización no quiere decir que sean igualmente buenos y se decanta por el post-westfaliano.

El alargamiento en el tiempo y la ampliación sociológica son sugerentes sin duda, pero agudizan el interrogante repetidamente expuesto de si el concepto se ha extendido ya tanto que deja de ser útil. A mi juicio sigue siendo iluminadora y válida la diferencia, introducida por Radaelli hace casi una década y ya mencionada, entre un enfoque pre-analítico sobre Europa y un enfoque analítico, que nos empuja a una definición, operativización y explicación... de la Unión Europea.

1.3. *Meta-teoría*

«La meta-teoría revela los supuestos de las teorías acerca de la naturaleza del mundo social: lo que existe (ontología), lo que nosotros podemos saber (epistemología) y cuáles son las vías adecuadas para adquirir conocimiento (metodología)»²⁶. Los estudiosos no le han dedicado mucha atención, tal vez porque no han pretendido siquiera que la europeización fuera una teoría. Pero algunos lo han hecho.

Bajo la exploración de la ontología de la europeización late la tensión y el debate entre el realismo y el constructivismo, como lo señalan Bache, Bulmer y Gunay, quienes desde el realismo crítico se inclinan por el realismo ontológico. La realidad abarca tres estratos: el *real*, donde se encuentran los poderes y mecanismos causales de diferentes factores (materiales, formales, finales o eficientes); el *presente*, si y una vez que un mecanismo ha producido un acontecimiento; y el *empírico*, si y cuando tal acontecimiento es experimentado. Además «el realismo crítico parte del supuesto de que hay una relación interactiva entre estructura y agencia»²⁷.

Respecto a la epistemología no parece existir inicialmente preocupación ni ocupación importante, refiriéndose algunos autores al pluralismo episte-

²⁵ MARCIACQ, F., «The Political Geographies of Europeanisation: Mapping the Contested Conceptions of Europeanisation», *Journal of Contemporary European Research* 8,1, 2012, p. 68.

²⁶ BACHE, I., BULMER, S. y GUNAY, D., «Europeanization: A Critical Realist Perspective», en EXADAKTYLOS, Th. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design...*, op. cit., p. 65.

²⁷ *Ibid.*, p. 73.

mológico y manifestando una posibilidad de coexistencia entre realismo y constructivismo. El problema de la causalidad devendrá central y crucial, como posteriormente se verá.

En cambio la metodología adquiere una notable relevancia. Bache, Bulmer y Gunay nos proponen la del realismo crítico junto con el pluralismo metodológico:

«En resumidas cuentas, el realismo crítico ofrece una metodología basada en el análisis del juego entre estructura y agencia, mediante un cuidadoso diseño de investigación que utiliza una metodología histórica diacrónica y lógicas de inferencia orientadas a abstraer ciertos elementos de la realidad social a mano y establecer el juego de los mecanismos causales que producen esa realidad. Esta aproximación es implementada mediante el pluralismo metodológico que implica el uso de ambos métodos, cuantitativo y cualitativo, y estudios de caso dentro de un marco de trazado del proceso»²⁸.

Algunas de las cuestiones metodológicas clave planteadas tienen que ver con el estudio y selección de caso(s), el nivel de análisis, los métodos cualitativos y cuantitativos y la metodología histórica²⁹. Entre las estrategias se proponen las del trazado del proceso, razonamiento contrafactual, inclusión de casos no-UE, ámbitos cruzados (*cross-section strategy*) y el análisis cualitativo comparado³⁰.

I.4. Modelos de europeización

Mientras a comienzos del siglo XXI se formulaban definiciones de la europeización, se advertía simultáneamente que ese no era el reto principal de la investigación: «el reto es modelar la dinámica del cambio de maneras que hagan accesible a pruebas empíricas los supuestos simplificadores subyacentes a las diversas definiciones»³¹. En ese sentido Risse, Cowles y Caporaso presentan «una aproximación “en tres escalones” a la europeización y al cambio doméstico estructural». En el primer escalón identifican los procesos relevantes de europeización en el nivel europeo; en el segundo la «bondad del ajuste» («*goodness of fit*») entre los procesos de europeización por una parte y los conjuntos, reglas y prácticas institucionales por

²⁸ *Ibid.*, p. 79.

²⁹ HAVERLAND, M., «Methodology» en GRAZIANO, P. y VINK, M.A., *op. cit.*, pp. 59-70; BACHE, I., BULMER, S. y GUNAY, D., *op. cit.*, pp. 69-70.

³⁰ HAVERLAND, M., *op. cit.*

³¹ OLSEN, J.P., *op. cit.*, p. 944.

otra, pudiendo darse desajustes («*misfit*») de políticas o de estructuras institucionales y generarse presiones de adaptación; el tercer escalón se refiere a los factores de mediación concernientes a la estructura o a la agencia. «Esperamos que se dé cambio estructural como respuesta a la europeización si y cuando a) genere significativas presiones de adaptación en el medio doméstico; y b) estén presentes factores facilitadores que permitan a los actores inducir o empujar el cambio institucional»³². Se completa el modelo incluyendo círculos de retroalimentación, aunque se enfatiza la causación de arriba a abajo. Unos años después Caporaso lo reproducirá, casi sin modificaciones, y presentará como «el modelo básico»³³.

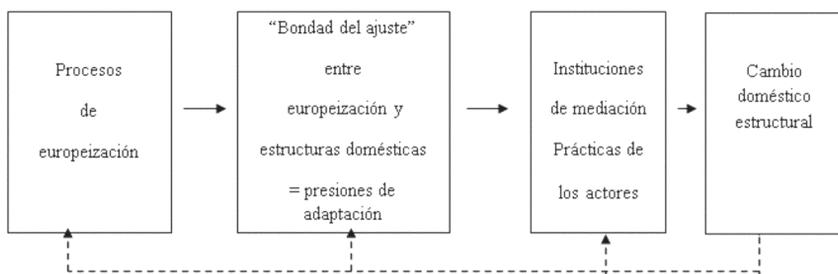


Figura 1

Europeización y cambio doméstico estructural

(Tomado de Risse, Th., Cowles, M.G., y Caporaso, J., «Europeanization...», *op. cit.*, p. 6)

Radaelli y Pasquier van a contraponer al modelo básico o estándar una «aproximación de abajo a arriba» (*bottom-up*). Ésta comienza y acaba en el nivel de los actores domésticos, sus problemas, recursos, estilo de políticas y discursos. Las presiones de adaptación no son una condición necesaria. Incluyendo el tiempo y secuencias causales temporales posibilita examinar si, cuando y cómo la UE produce un cambio en alguno de los principales componentes de la interacción. Finalmente trata de medir las consecuencias de todo ello en términos de cambio en el nivel doméstico. Además permite contrastar hipótesis alternativas. Ambos modelos coinciden, sin embargo, en algunos puntos³⁴. En este mismo sentido Saurugger propone pasar del modelo de causalidad secuencial al estilo de Risse, Cowles y Ca-

³² RISSE, T., COWLES, M.G. y CAPORASO, J., *op. cit.*, p. 12.

³³ CAPORASO, J., «The Three Worlds of Regional Integration Theory», en GRAZIANO, P. y VINK, M.P. (eds.), *op. cit.*, pp. 27ss.

³⁴ RADAELLI, C.M. y PASQUIER, R., *op. cit.*, pp. 40-41.

paraso a un modelo de causalidad imbricada en el que «en todo momento, el nivel nacional y el nivel europeo interaccionan e influyen tanto en las políticas públicas (*policies*) como en las estructuras políticas y constitucionales (*polity*), así como en los juegos políticos y electorales (*politics*) en el nivel nacional»³⁵.

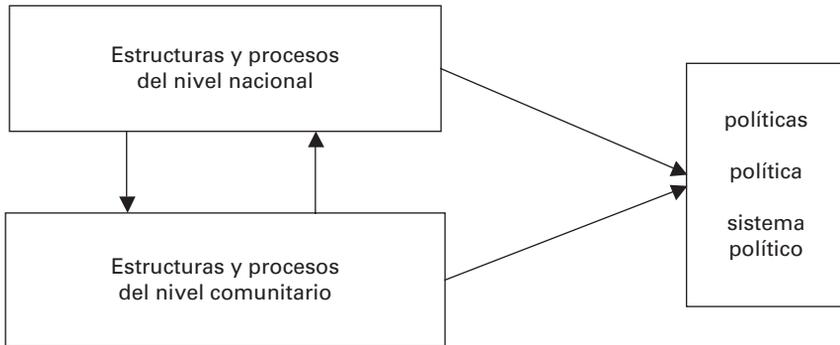


Figura 2

Causalidad imbricada

(Tomado de Saurugger, S., «Européanisation...», *op. cit.*, p. 262)

En *Europeanization and National Politics* también Ladrech se refiere a la posibilidad de presentar un modelo de europeización y cambio doméstico, pero, como otros ya antes lo habían hecho, señala la limitación de que su característica dirección de arriba a abajo (*top-down*) no tiene en cuenta —al menos en su forma esquemática— ninguna dinámica o proceso circular. Podría incluir, no obstante, cierta dirección de abajo a arriba en sus aplicaciones a la investigación, pero solo en determinados casos podría ayudar a explicar el cambio: «lo que estoy sugiriendo es que los efectos UE, en el diseño de investigación de un estudio de caso, han tenido en cuenta un insumo (*input*) doméstico previo, pero puesto que lo que nos interesa en definitiva es explicar las respuestas domésticas, nos concernirá solamente si la interacción tiene una relación directa en la explicación del cambio subsiguiente»³⁶. Esta precisión permite a Ladrech seguir apegado fundamentalmente al modelo básico.

³⁵ SAURUGGER, S., «Européanisation et ...», *op. cit.*, p. 261.

³⁶ LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, *op. cit.*, p. 42.

II. Variables y mecanismos

II.1. *Las variables*

La identificación y relaciones entre las variables es cuestión crucial en el estudio de la europeización.

Cowles y Risse señalaban a comienzos del siglo XXI como fuentes de los procesos de europeización la estructura formal legal de la Unión Europea, las políticas de ésta, las competencias o decisiones de la UE, la construcción de sistemas de significados y comprensiones colectivas, que se pueden conceptualizar como variables independientes³⁷. Se suelen agrupar y distinguir las fuentes formales-legales y las informales. Entre éstas últimas una línea de autores ha trabajado lo que denominan *les usages* (usos y costumbres), que insisten «por un lado, en el rol de los actores en la traducción concreta de los efectos de la integración y, por otro, en la calificación de los motivos de acción de los actores, más precisamente la interacción entre el nivel micro del actor y el nivel macro de las instituciones»³⁸. Distingan tres tipos de *usages*: el cognitivo, el estratégico y el de legitimación³⁹. En algún sentido la propia existencia y constitución de la Unión Europea y toda su compleja, variada y poderosa actuación son susceptibles de causar efectos en los Estados miembros y podrían ser conceptualizadas como variables independientes. De aquí la necesidad de acotarlas, concretarlas y especificarlas en los diseños de investigación.

El cambio —no la europeización, que es el proceso— es la variable dependiente⁴⁰. El cambio ocurre cuando el nivel UE tiene efectos sobre los niveles domésticos de los Estados miembros, pudiendo afectar en la dimensión política al sistema político-institucional, a las políticas públicas o al juego político. Se ha ido dando cierta evolución desde una concepción de la variable dependiente en términos predominantemente legales e institucionales y de políticas públicas a otra más abierta a los actores, las dimensiones cognitivas y normativas y las identidades. Ya en 2003 Radaelli se refería a los siguientes dominios donde supuestamente se realizaban los efectos de la europeización: estructuras domésticas políticas y de representación, políti-

³⁷ COWLES, M.G. y RISSE, T., «Transforming Europe: Conclusions», en COWLES, M.G., CAPORASO, J. y RISSE, T. (eds.), *op. cit.* pp. 218-219.

³⁸ SAURUGGER, S., «Européanisation et ...», *op. cit.*, p. 267.

³⁹ *Ibid.*, pp. 268-269.; MÉRAND, F. y WEISBEIN, S., «L'Européanisation», *op. cit.*, pp. 146-149.

⁴⁰ EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M., «Looking for Causality in the Literature on Europeanization» en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research design...*, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

cas públicas y estructuras cognitivas y normativas⁴¹. Se trataba de saber si y cuanto habían sido influidas por la acción de la UE. «Sin embargo el objeto del cambio está lejos de ser claro y nos falta todavía una buena explicación del grado de cambio que los procesos e instituciones del nivel europeo inducen en el juego político, las políticas públicas y los sistemas político-jurídicos domésticos»⁴². Para tipificar los resultados se han ido elaborando escalas y tipologías y numerosos autores presentan una que comprende el sentido y la intensidad del cambio e incluye muchas de las anteriores: resistencia al cambio, inercia (ausencia de cambio), absorción (bajo grado de cambio), acomodación (adaptación, sin cambiar el núcleo o características esenciales) y transformación (cambio substancial)⁴³.

El impacto de la variable independiente en la dependiente viene mediado por las variables intervinientes, que modifican y diferencian los resultados. Las variables intervinientes pueden ser mundiales como la globalización, europeas como la presente crisis de la UE o domésticas (estatales o regionales). Estas últimas son las que más han interesado a los estudios sobre europeización. Hace ya más de una década que Cowles y Risse señalaron cinco factores de mediación: tres estructurales «1) múltiples puntos de veto; 2) instituciones formales de mediación; y 3) culturas políticas y organizativas» y dos relativos a los agentes «4) empoderamiento diferencial de los actores; y 5) aprendizaje»⁴⁴. Radaelli, siguiendo a Héritier, especifica series de variables intervinientes: un primer grupo tiene que ver con la capacidad institucional para producir cambio (jugadores con veto y liderazgo ejecutivo); el segundo, con la secuencia de los acontecimientos (*timing*); y el tercero con las estructuras de políticas y coaliciones: «estas observaciones en conjunto ponen el énfasis en la constelación de actores, las características de la política y el rol del sistema de creencias».⁴⁵ En líneas parecidas han venido trabajando diversos autores durante los últimos años. Martinsen, por ejemplo, con ocasión de un estudio empírico comparado sobre la atención sanitaria cruzando las fronteras y la movilidad de los pacientes en Francia, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Dinamarca, presta

⁴¹ RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 35-36.

⁴² BÖRZEL, T. y RISSE, T., «Europeanization. The Domestic Impact...», *op. cit.*, p. 494 b.

⁴³ MORATA, F., «Introducción: el proceso de europeización» en MORATA, F. y MA-TEO, G. (eds.), *España en Europa. Europa en España (1986-2006)*, CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 27-28.

⁴⁴ COWLES, M.G. y RISSE, T., «Transforming Europe: Conclusions», en COWLES, M.G., CAPORASO, J. y RISSE, T. (eds.), *op. cit.*, pp. 226-231.

⁴⁵ RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 47 y 48.

cuidadosa atención a las variables intervinientes y plantea un posible diseño de investigación con las siguientes: instituciones nacionales, núcleo ejecutivo, burocracia, tipo de sistema político, grupos de presión/Organizaciones No-Gubernamentales, poder judicial, partidos políticos, medios de comunicación, preferencias y otras⁴⁶. Cada vez se enfatiza más la importancia clave de las variables intervinientes domésticas en los procesos de europeización y los resultados diferenciados.

Dada la cantidad, diversidad y complejas relaciones entre las variables, las diferentes dimensiones, áreas y ámbitos domésticos y las distintas estrategias de respuesta de los Estados miembros y niveles sub-estatales, la medición del cambio resulta complicada, difícil y hasta engañosa a veces. La dificultad puede aparecer incluso en los estudios que se centran en cambios específicos y concretos susceptibles de cuantificación como los de Töller respecto al impacto europeo en la legislación nacional⁴⁷. Numerosos autores se mueven con mayor o menor precisión a lo largo de la tipología del cambio ya mencionada: resistencia, inercia, absorción, acomodación y transformación.

También desde el principio se ha debatido y llevado a cabo estudios empíricos acerca de si los procesos de europeización acaban produciendo convergencia entre los Estados miembros o entre los entes sub-estatales. No producen divergencia, pero tampoco parecen producir clara convergencia en todos los casos, en el sentido de tendencia a la homogeneización. La Unión Europea existe, actúa e impacta, pero el impacto es diferencial, así como el cambio. Habría que distinguir de nuevo dimensiones (políticas, administrativas, económicas, sociales), áreas (sistema político-institucional, políticas públicas y juego político) y ámbitos de políticas, pero parece seguir siendo válido lo que Lehmkuhl concluía hace unos años: «De aquí que apenas fue una sorpresa que Europa tiene un impacto diferencial (Héritier *et al.* 2001) y la continuación de la divergencia más que la convergencia caracteriza la adaptación doméstica a la integración regional europea»⁴⁸. Lo más que podría esperarse, según algunos, sería una «convergencia por grupos» (*clustered convergence*).

⁴⁶ MARTINSEN, D.S., «The Europeanization of Health Care: Processes and Factors», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, pp. 147-148 y 151ss.

⁴⁷ TÖLLER, A.E., «Causality in Quantitative Approaches» en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁸ LEHMKUHL, D., «Some Promises and Pitfalls ...», *op. cit.*, p. 347.

II.2. La «bondad del ajuste» (*goodness of fit*) y otros mecanismos

«Cuando hay cambios en el nivel europeo, la primera cuestión que hay que preguntarse es cuán estrechamente estos cambios se ajustan (*fit*) a lo que ya existe en el nivel doméstico. Un ajuste pobre implica fuertes presiones de adaptación; un buen ajuste implica débiles presiones». ⁴⁹ La presión de adaptación generada por la europeización depende del grado de ajuste (*fit*) o desajuste (*misfit*) entre los niveles europeo y doméstico. En caso de desajuste se trataría de establecer de nuevo un buen ajuste (*goodness of fit*) entre el nivel europeo y el doméstico. ⁵⁰ Las presiones de adaptación no conducen necesariamente, sin embargo, al cambio doméstico significativo, sino que el que un país se ajuste a la Unión Europea dependerá también de la presencia o ausencia de factores de mediación.

El desajuste (*misfit*) es condición necesaria del cambio doméstico: «... la europeización solo resulta probablemente en cambio doméstico si es “inconveniente”. Debe de haber algún “desajuste” (Druina 1999) o “desencaje” (Héritier *et al* 1996) entre las políticas, procesos e instituciones europeos y domésticos». ⁵¹ El desajuste es además el punto de partida del cambio, pudiendo ser de dos tipos: desajuste de políticas (*policy misfit*) y desajuste institucional (*institutional misfit*) entre los niveles europeo y doméstico. El desajuste provoca una presión de adaptación, una dinámica, un mecanismo de nuevo encaje o bondad del ajuste (*goodness of fit*). Sin embargo no es suficiente, sino que necesita factores de mediación que posibiliten el cambio doméstico y den cuenta del impacto diferencial.

Börzel y Risse señalan también dos rutas no excluyentes hacia el cambio doméstico. La primera, anclada teóricamente en el institucionalismo racionalista, seguiría la «lógica del conseguidismo» y una racionalidad instrumental y vería la europeización como una estructura emergente de oportunidad política que conduce a la redistribución de los recursos y a un empoderamiento diferencial ofreciendo recursos adicionales a algunos actores y recortando los de otros; dos factores de mediación influyen las capacidades de acción: a) ausencia o presencia de múltiples puntos de veto; y b) existencia o no de instituciones formales de apoyo. La segunda, basada

⁴⁹ RISSE, T., COWLES, M.G. y CAPORASO, J., «Europeanization and Domestic Change: Introduction», *op. cit.*, p. 2.

⁵⁰ MORATA, F., en «Introducción: el proceso de europeización y España» en MORATA, F. y MATEO, G. (eds.), *España en Europa ...*, *op. cit.*, p. 23, lo traduce elegantemente como «encaje adecuado»; aquí nos ha parecido más expresiva la traducción «bondad del ajuste», no obstante cierta reminiscencia de mecánica industrial.

⁵¹ BÖRZEL, T.A. y RISSE, T., «Conceptualizing the Domestic Impact of Europe», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 60-61.

en el institucionalismo sociológico, seguiría la «lógica de lo apropiado», esforzándose los actores por responder a las expectativas sociales, y vería la europeización como emergencia de nuevas normas, prácticas y estructuras de significado a las que están expuestos los Estados miembros y que tratan de incorporarlas domésticamente. Dos factores de mediación son: a) los agentes de cambio o emprendedores de normas, y b) la cultura política y otras instituciones informales que llevan a la construcción del consenso y a la compartición de costos. «Necesitamos ser conscientes, sin embargo, que la “bondad del ajuste”, las presiones de adaptación y las respuestas domésticas a la europeización no son fenómenos estáticos. Los procesos de europeización están en constante movimiento y así las adaptaciones domésticas a ellos. Existen, además, continuos procesos de retroalimentación desde los niveles domésticos al europeo»⁵².

En torno al mecanismo de la bondad del ajuste se llevaron a cabo muchos estudios empíricos y se produjeron acalorados debates teóricos, de los que Börzel y Risse concluían críticamente:

«En resumen, la proposición de la “bondad del ajuste” (“*goodness of fit*”) no va más allá de una condición de posibilidad para el impacto doméstico de Europa, un punto de partida sin mucho peso causal en sí o de sí mismo. El cambio doméstico en respuesta a Europa y la UE requiere entonces que actores domésticos o europeos construyan activamente “presiones de adaptación” y se comprometan con la política. Aquí es donde comienza en serio la historia causal acerca del proceso de europeización»⁵³.

Bulmer, por su parte, sitúa el debate sobre la bondad del ajuste en el más amplio acerca de si la europeización es exclusivamente un fenómeno de arriba a abajo (*top-down*), jerárquico, donde puede tener sentido el mecanismo de la bondad del ajuste o el desajuste o es un fenómeno en parte horizontal, en el que la europeización podría ocurrir sin que hubiera desajuste: «A pesar de la prominencia del marco ajuste/desajuste, no hay ni que decir que otros puntos de referencia han emergido para comprender la adaptación de políticas»⁵⁴.

Ladrech ha analizado cuidadosamente la bondad del ajuste como mecanismo del cambio doméstico de instituciones, organizaciones políticas y políticas públicas por influencia de la UE. Su intervención es muy diversa y específica en diferentes casos: ejecutivos, parlamentos o tribunales na-

⁵² *Ibid.*, p. 74.

⁵³ BÖRZEL, T.A. y RISSE, T. «Europeanization. The Domestic Impact...», *op. cit.*, p. 492a.

⁵⁴ BULMER, S., «Theorizing Europeanization», *op. cit.*, p. 53.

cionales; partidos políticos, grupos de interés o movimientos sociales; políticas nacionales o exterior. «El desajuste de políticas y el desajuste institucional presentan las condiciones en las que pueden tener lugar cambios específicos. Como se ha argüido antes, no hay respuesta automática a tales presiones»⁵⁵.

No obstante los debates, acotaciones, matizaciones y diversidad de la bondad del ajuste, este mecanismo sigue atrayendo a los investigadores de la europeización. Recientemente Exadaktylos ha presentado una versión modificada de Börzel y Risse (2003) con dos vías potenciales explicativas del cambio: una de presiones basadas más estructuralmente y la otra más basadas en los agentes. Estima que es necesario rediseñar los límites de las presiones baja y alta y su juego con los factores facilitadores⁵⁶.

Los mecanismos, junto con las variables intervinientes, conectan la variable independiente con la dependiente, la causa con el efecto, el nivel europeo y el doméstico.

Ante la cuestión de cómo tenía lugar la europeización, Olsen en 2002 sugirió hipotéticamente para cada uno de los posibles usos del término (ver p. 22) uno o dos procesos: a) aplicación de reglas; b) proceso decisorio finalista; c) dos procesos básicos de adaptación: aprendizaje experiencial y selección competitiva; d) proceso de difusión; y e) adaptación institucional mutua. Los dos procesos básicos de adaptación (c) correspondían a la acepción más usada del término europeización como impacto doméstico de las instituciones europeas⁵⁷.

Radaelli señala dos tipos de mecanismos. Los mecanismos verticales marcan claramente el nivel UE, en el que se define la política pública, y el nivel doméstico, donde tiene que llevarse a cabo, y están basados en presiones de adaptación. Los mecanismos horizontales, por su parte, consideran la europeización un proceso en el que no hay presión para conformarse a los modelos de políticas UE, sino diferentes formas de encuadramiento. Entre ambos mecanismos, el de la competencia reguladora comienza verticalmente, pero tiene consecuencias horizontales. En los mecanismos verticales, los modelos europeos prescriben la adopción de un modelo específico en ciertos ámbitos de políticas: integración positiva bajo presiones de adaptación. Hay otros casos en los que las políticas UE no prescriben un modelo, sino que remueven obstáculos y cambian la estructura de oportunidad doméstica, mediante el mecanismo de la competencia reguladora

⁵⁵ LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, op. cit., p. 33.

⁵⁶ EXADAKTYLOS, T., «Europeanization of Foreign Policy beyond the Common Foreign and Security Policy» en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, op. cit., pp. 200-202.

⁵⁷ OLSEN, J.P., op. cit., p. 925.

internacional. Los mecanismos horizontales de europeización son «blandos» («soft»). Radaelli especifica tres: a) directivas minimalistas o regulaciones no obligatorias, que pueden aportar legitimación adicional, sembrar posibles soluciones o alterar las expectativas de futuro; b) arquitecturas de nueva gobernanza, que crean las precondiciones para la difusión de ideas compartidas y paradigmas de políticas, por ejemplo, el método abierto de coordinación; y c) más allá del equilibrio del poder, la diseminación en los Estados miembros de lo que Kohler-Koch denomina «el modo de gobernanza en red».⁵⁸

Por su parte la obra de Ladrech *Europeanization and National Politics* es un exponente de la variedad de mecanismos para el cambio político asociado con la europeización, desde la legitimidad y fuerza del derecho de la Unión a la flexibilidad de la coordinación abierta, desde las realidades y presiones del poder a las sutilezas del aprendizaje, la socialización y el discurso, desde poderosos mecanismos directos o indirectos a estructuras y ventanas de oportunidad política. Exadaktylos y Radaelli han revisado la literatura sobre los mecanismos causales desde 1997 y los categorizan en cuatro familias: mecanismos ideacionales y discursivos; mecanismos de cumplimiento regulado o de competencia; mecanismos de cambio institucional y bondad del ajuste; y mecanismos cognitivos.⁵⁹ En la obra que ellos mismo han editado en 2012, una docena de autores exploran con notable riqueza, rigor y matices los variados mecanismos causales del proceso de europeización y concluyen:

«Los mecanismos son una característica esencial de la explicación. Aunque nuestros autores han identificado una pluralidad de mecanismos, es honesto observar que la mayoría de los mecanismos contribuyentes no representan una alternativa a las explicaciones basadas en variables —nuestra lectura de la mayoría de los capítulos es que son complementarios—».⁶⁰

II.3. La causalidad del factor UE

La europeización es un proceso con múltiples y complejos elementos y factores que influyen el cambio doméstico en los Estados miembros y a veces también en los entes sub-estatales. Que ese cambio sea causado funda-

⁵⁸ RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy», en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 40-44.

⁵⁹ EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M., «Looking for Causality ...», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C. M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁰ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «Lessons Learned: Beyond Causality», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 258.

mentalmente por el factor Unión Europea (UE), bien sea mediante una obligación legal o un incentivo o un modelo es lo específico y central. De ahí el reto de extractarlo y aislarlo analíticamente de otros elementos y factores (globales, europeos, domésticos), que tal vez podrían haber influido. Es el problema de la causalidad del factor UE, cuyo afrontamiento constituye un difícil reto metodológico. Teniendo en cuenta su posible diversidad y probable complejidad es necesario especificarlo:

«Dada esta amplia gama de maneras en que la UE puede afectar la política doméstica, el proceso de europeización puede tener lugar vía el poder obligatorio de la legislación, procesos ideacionales y de aprendizaje de socialización y convergencia en torno a paradigmas compartidos de políticas públicas, la recalibración de identidades y recursos materiales (incluyendo presupuestos, obligaciones financiera y planes de fianzas). Podemos ver ya el problema de la causalidad»⁶¹.

Nos recuerda Radaelli, además, que la europeización tiene también una dirección de abajo a arriba, lo que complica aún más el problema.

«La causación es una relación entre un acontecimiento (la causa) y su efecto».⁶² En su forma más simple se puede expresar como $y = f(x)$, es decir, el efecto y , la variable dependiente, es función, está causado por la causa x , la variable independiente. Algunos estudios privilegian el efecto, otros la causa y otros precisamente su relación (f).

La causa puede ser múltiple, por ejemplo, x_1 (factores UE), x_2 (otros factores europeos), x_3 (factores internacionales o globales), x_4 (factores domésticos). El realismo crítico además adscribe poderes causales a diferentes factores: causas materiales, causas formales, causas «finales» y causas eficientes; las dos primeras tiene carácter estructural, mientras las dos últimas se refieren a los actores⁶³. Por su parte, el efecto suele ser diferente (y_1, y_2, y_3, \dots) en diversos Estados miembros, entes sub-estatales, ámbitos de políticas u organizaciones de acción colectiva, debido a que la relación entre x e y , la causación, está mediada por distintas variables intervinientes y mecanismos. Además la relación entre x e y puede no ser lineal, sino curvilínea o cuadrática, lo que los diversos modelos deberán tomar en cuenta. Todo ello hace compleja y problemática la construcción de la causalidad.

Mostrar en concreto que la integración europea tiene un efecto causal en los niveles domésticos de los Estados miembros no es fácil. Los inves-

⁶¹ RADAELLI, C.M., «Europeanization: The Challenge of Establishing Causality», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, op. cit., p. 2.

⁶² *Ibid.*, p. 8. Ver TÖLLER, A.E., «Causality in Quantitative Approaches», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, op. cit., p. 49.

⁶³ BACHE, I., BULMER, S., y GUNAY, D., op. cit., p. 73.

tigadores pueden atribuir erróneamente causalidad al nivel UE cuando los cambios domésticos son fundamentalmente resultado de otras fuerzas: globales, europeas o domésticas. Diversas estrategias han sido elaboradas y usadas a fin de establecer la causalidad del factor UE⁶⁴:

1. *Trazado del proceso*. Es la más utilizada y la más explícita respecto al vínculo causal. Su punto de partida son implicaciones observables derivadas de las teorías: qué, cómo y cuándo debería ocurrir, lo que es comparado con la pauta empírica identificada en el estudio de caso. Presta especial atención a los desarrollos en el tiempo.
2. *Razonamiento contrafactual*. Presume que si la integración europea no hubiese estado presente, el resultado concreto no habría ocurrido. Apartando hipotéticamente el factor UE, el investigador se ve forzado a considerar otros alternativos para la evidencia empírica. Hay que respetar, no obstante, algunas reglas.
3. *Inclusión de casos no-UE como control*. Más limitada en su aplicación. Eligiendo una serie de países o ámbitos de políticas donde el factor UE está ausente, pero cuyos resultados son similares a otros donde está presente, el investigador concluye que la UE no es el factor causal decisivo.

Aunque éstas son las más usadas, pueden aplicarse también otras estrategias o métodos para tratar de mostrar la causalidad del factor UE⁶⁵.

Ladrech, tratando de aislar el efecto causal del factor UE, ha analizado la dimensión política en tres áreas domésticas: sistema político-institucional, políticas públicas y organizaciones de acción colectiva. Descubre una notable variedad en lo referente al sistema político-institucional interno: presiones múltiples, diferente profundidad del impacto y cambios relevantes en los casos de los ejecutivos nacionales; factor contribuyente a la extendida desparlamentarización nacional; estructura de oportunidad política para las relaciones nacionales centro-periferia; y recalibración de la fuerza de los tribunales estatales respecto a los ejecutivos y parlamentos. En relación a las organizaciones domésticas de acción colectiva señala el impacto indirecto del factor UE, que genera oportunidades para avanzar intereses y/o tomar medidas de resistencia al desbordamiento de asuntos europeos, que interfieren y complican el liderazgo de los partidos políticos y sus actividades; para los grupos de interés, y en menor medida para los movimientos sociales, genera estructuras de oportunidad política. En cuanto a

⁶⁴ HAVERLAND, M., *op. cit.*, pp. 62 y 63. LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

⁶⁵ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «New Directions ...», en EGAN, M., NUGENT, N. y PATERSON, W.E. (eds.), *op. cit.*, pp. 197-199.

las diferentes políticas públicas domésticas tiene muy variados impactos y efectos causales: «el cambio de política (*policy*) por el que un vínculo causal puede ser trazado a la UE está extendido y sin embargo es cuestionado como la única explicación de la variable dependiente»⁶⁶; finalmente, en la política exterior nacional, la UE produce, según Ladrech, el efecto de cierta adaptación nacional de las instituciones y políticas (aproximación racionalista) y de cambios en la visión mundial e identidad de las elites (aproximación constructivista), siendo muy frecuente el mecanismo del aprendizaje.

En *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization*, un grupo de autores, bajo la dirección de Exadaktylos y Radaelli, avanza la elaboración teórica y metodológica y analizan los efectos causales del factor UE en diferentes realidades y ámbitos de políticas domésticas. La causalidad en la europeización de la legislación nacional, de la atención sanitaria, de las ciudades, de los partidos políticos y de la política exterior de algunos de los Estados miembros va apareciendo o siendo refutada y se dibuja una rica, variada y matizada panorámica: «nos hemos dirigido a la causalidad en este volumen con dos cuestiones en la cabeza: cómo establecer las relaciones causa-efecto en diferentes tipos de proyectos de investigación y cómo usar conjeturas causales en la comprobación de las teorías»⁶⁷. Al final del libro, generalizando las «lecciones aprendidas» acerca de la causación, Radaelli y Exadaktylos apuntan a una constelación de causas contribuyentes, una pluralidad de resultados y una serie de variables intervinientes y diferentes mecanismos. Frente a la causación única lineal es posible una causación múltiple. Indican también la importancia del análisis temporal del cambio, por ejemplo, la simultaneidad o no de procesos y la causalidad a largo plazo. Con relación al diseño de investigación y los métodos, «la cuestión principal es todavía cómo medir el rol causal de los factores europeos en los cambios domésticos»⁶⁸. Pero eso no es todo. Se precisa también la contrastación de la teoría y el desarrollo de ésta.

III. El método del trazado del proceso

Hace cuarenta años, Guy Rocher en su *Introducción a la Sociología General* conceptuaba el proceso como «la secuencia y el encadenamiento de los acontecimientos, de los fenómenos, de las acciones cuya totalidad constituye el discurrir del cambio» y advertía que, aunque nos dice cómo

⁶⁶ LADRECH, R., *Europeanization and National Politics*, *op. cit.*, p. 187.

⁶⁷ EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M., «Lessons Learned ...», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 263.

⁶⁸ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «New Directions ...», *op. cit.*, p. 209.

acontecen, en qué orden se presentan y cómo se disponen las cosas, no nos explica el cambio, «sino que nos *narra* su desarrollo en el tiempo»⁶⁹. El método del trazado del proceso trata de ir un poco más allá, de explicarnos el cambio entre la variable independiente y la dependiente, teniendo en cuenta, pero también excluyendo, potenciales vías alternativas. En el contexto de los estudios sobre integración europea, se dice que:

«El método del trazado del proceso (*process tracing method*) intenta identificar el proceso causal interviniente —la cadena causal y el mecanismo causal— entre una variable (o variables) independiente y el resultado de la variable dependiente. ... El trazado del proceso fuerza al investigador a tener en cuenta la equifinalidad, esto es, a considerar vías alternativas a través de las cuales el resultado podría haber ocurrido y ofrece la posibilidad de dibujar un mapa de una o más vías causales potenciales que son consistentes con el resultado y la evidencia del trazado del proceso en un caso particular (Bennet y George, 2005:206-7)»⁷⁰.

El trazado del proceso se usó muy pronto y frecuentemente en los estudios sobre europeización, aunque no siempre con los debidos rigor y sistematicidad, pero hubo y hay actualmente excelentes aplicaciones.⁷¹

Uniendo la conceptualización básica del proceso al desarrollo posterior del método del trazado del proceso, Panke nos recuerda que éste toma en serio el proceso como desenvolvimiento de un acontecimiento en el tiempo, enfoca los encadenamientos y se ocupa también de los posibles mecanismos causales de acompañamiento. Intenta desenredar los que podrían intervenir en la producción de un cambio en la variable dependiente, formula expectativas sobre los pasos intermedios en la cadena causal de acontecimientos y reconstruye cual de los posibles cursos causales ha jugado en el desarrollo temporal de los acontecimientos y acciones de un caso.

«La técnica del trazado del proceso permite moverse de la correlación a la causalidad en el diseño de un estudio de caso. Toma en serio los mecanismos causales inherentes en las hipótesis y analiza en detalle si un curso particular, provocado por una variable independiente, ha sido en verdad el causante de un acontecimiento particular. En este sentido, el trazado del proceso no solo proporciona respuestas a las cuestio-

⁶⁹ ROCHER, G., *Introducción a la Sociología General*, Herder, Barcelona, 1973, p. 416.

⁷⁰ CHECKEL, J.T., «Constructivism and EU Politics» en JORGENSEN, K.E., POLLACK, M. y ROSAMOND, B. (eds.), *op. cit.*, p. 59b.

⁷¹ HAVERLAND, M., *op. cit.*, p. 66; RADAELLI, C. M., «Europeanization: The Challenge of Establishing Causality», en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, pp. 12-14.

nes sobre el “por qué”, sino también a las cuestiones acerca de “cómo ha sucedido”».72

Ya Haverland había indicado que el punto de partida del método del trazado del proceso es la derivación de implicaciones observables en torno a qué, cómo y cuándo sucedería, si las teorías fuesen válidas, implicaciones que hay que comparar con la pauta empírica identificada en el estudio de caso. Las pautas temporales son especialmente importantes en la europeización y distingue, basándose en Schmitter y Santiso, entre el punto temporal cuando un acontecimiento ocurre (*time*), la secuencia de acontecimientos (*timing*) y su velocidad (*tempo*).73

Algunas recientes aplicaciones notables del método del trazado del proceso se presentan en el libro ya mencionado *Research Design in European Studies*, editado por Exadaktylos y Radaelli. Martinsen presta especial atención a la identificación de los factores explicativos (variables intervinientes y mecanismos causales), que supuestamente vinculan la variable independiente (x) y la dependiente (y). Un estudio diacrónico del trazado del proceso puede descubrir —según la autora— esta compleja europeización y en su diseño de investigación para examinarla en un área de política nos presenta largas listas de posibles variables independientes y de mecanismos causales.74 Exadaktylos, por su parte, ilustra el método del trazado del proceso con el estudio empírico del impacto de la reciente ampliación (2004 y 2007) de la Unión Europea sobre la política exterior de Alemania. Construye previamente expectativas respecto a ese impacto y las contrasta con la evidencia empírica. Dibuja, además, sobre la línea del tiempo la posición relativa mutua de los componentes de la política exterior alemana (actores, instrumentos, decisiones y creencias), variable dependiente compuesta. Moumoutzis ha aplicado el método del trazado del proceso al falseamiento del factor europeo como causante del cambio. En el caso de la política griega hacia Turquía en la segunda mitad de la década de los 90 del

72 PANKE, D., «Process Tracing: Testing Multiple Hypotheses with a Small Number of Cases» en EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C.M. (eds.), *Research Design ...*, *op. cit.*, p. 136.

73 HAVERLAND, M., *op. cit.*, pp. 62-63. Aunque en algunos diseños de investigación hay referencias al tiempo como variable independiente o interviniente (RADAELLI, C.M., «The Europeanization of Public Policy» en FEATHERSTONE, K. y RADAELLI, C.M. (eds.), *op. cit.*, pp. 47 y 48; MARTINSEN, D.S., *op. cit.*, pp. 145 y 153; SAURUGGER, S., «Beyond Non-Compliance ...», *op. cit.*, pp. 118-119), a mi juicio, desde una conceptualización de la europeización como proceso, el tiempo es un elemento constitutivo esencial de éste. El método del trazado del proceso así lo entiende y analiza el cambio en el tiempo (PANKE, D., *op. cit.*, p.129).

74 MARTINSEN, D.S., *op. cit.*, p. 148 (figura 8. 1).

siglo pasado, de las tres explicaciones alternativas propuestas rechaza las dos que atribuyen el cambio a la UE, para decantarse por la causada por un líder doméstico griego. La posibilidad del rechazo del cambio como resultado de la europeización —concluye— es una muestra de la potencialidad del método del trazado del proceso para el estudio empírico riguroso de la europeización.

«A lo largo de los años, sin importar si la estrategia es de arriba a abajo o de abajo a arriba, si se trata del cambio nacional o sub-nacional, el trazado del proceso se ha hecho prominente en los estudios sobre europeización»⁷⁵, pero hay que tomar precauciones, pues no siempre se aplica correctamente y «sin rigor esta técnica transforma la explicación en descripción»⁷⁶. Existen también otros métodos: razonamiento contrafactual, inclusión de casos no-UE, estrategia de ámbitos cruzados, análisis cualitativo comparado, que pueden ser usados solos o conjuntamente con el del trazado del proceso⁷⁷.

IV. Replanteando la europeización

«Europa se ha hecho alemana»⁷⁸. Así expresa Ulrich Beck lo que millones de europeos hemos venido percibiendo y experimentando los últimos años. Desde el punto de vista del proceso de europeización esto implica que de la Unión Europea viene..., lo que de Alemania va.

El reciente ascenso de Alemania a la supremacía en Europa arranca con la caída del muro de Berlín en 1989 y la reunificación un año después. Los costos, esfuerzos y sacrificios de ésta, las duras reformas sociales internas del cambio de siglo, el comprometimiento con el salvamento del proceso constitucional europeo que desembocaría en el Tratado de Lisboa⁷⁹ y el «merkiavelismo»⁸⁰ en la crisis que desde hace cinco años asola Europa han ido forjando y consolidando la actual supremacía alemana en la Unión Europea.

Francia, que por necesidad supo abrazar con sabiduría y valentía políticas a su enemigo secular en las Comunidades Europeas primero y con el euro después, formando el eje franco-alemán y compartiendo el liderazgo europeo, asustada ante la globalización, se ha encerrado en sí misma y en la

⁷⁵ RADAELLI, C.M., «Europeanization: The Challenge ...», *op. cit.*, p. 12.

⁷⁶ RADAELLI, C.M. y EXADAKTYLOS, T., «Lessons Learned ...», *op. cit.*, p. 259.

⁷⁷ HAVERLAND, M., *op. cit.*, pp. 62-63 y 66-69.

⁷⁸ BECK, U., *Una Europa Alemana*, Paidós, Barcelona, 2012, p. 11.

⁷⁹ MARISCAL, N., *Más allá de Lisboa: Horizontes Europeos*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 129-150.

⁸⁰ BECK, U., *op. cit.*, pp. 63ss.

defensa de su envidiable modo de vida, pero ha ido perdiendo potencia, audacia y comprometimiento europeo para seguir co-liderando la Unión Europea. No es posible equilibrar a Alemania, sin hacer avanzar políticamente a Europa.

El Reino Unido es diferente. *Sorry! Europe is different*. Europa es diferente y, por supuesto, no tan buena. Por eso el Reino Unido no quiso entrar al comienzo en las Comunidades Europeas y creó su alternativa, obstaculizó los avances hacia la unión política del Tratado de la Unión Europea de 1992, se quedó fuera del euro y del espacio Schengen, erosionó todo lo que pudo el proceso constitucional y el Tratado de Lisboa y no cree en Europa ni en los europeos más allá del mercado común y las ventajas financieras de la *City*.

Italia y España, sin potencia suficiente para liderar individualmente Europa, pero con relevantes capacidades de apoyo y de coalición, bajo Berlusconi la primera y con sus espejismos la segunda han sido desnudadas por la crisis del último lustro, que ha dejado al descubierto sus debilidades.

Este juego de unos y de otros, de aciertos y desaciertos, ha ido tejiendo la supremacía de Alemania desde la caída del muro, con la consecuencia de que la Unión Europea se ha hecho y sigue haciéndose alemana.

A mi juicio una relectura del conocido como *Schäuble/Lamers Papier* de 1994,⁸¹ que por una parte advertía ante posibles cursos no deseables en Europa y por otra animaba a hacer «que la hegemonía no aparezca como posible ni como valiosa», podría iluminar y ayudar a reflexionar sobre lo que ha sucedido en la Unión Europea, que debiera no haber ocurrido.

La supremacía de Alemania y su ejercicio atentan substancialmente contra la integración europea. En el espíritu de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea todos los Estados son jurídicamente iguales, aunque como siempre se ha dicho con fina ironía política unos son más iguales que otros: el liderazgo de Francia y Alemania, los «seis» fundadores, los posteriores pesos pesados y semipesados: Reino Unido, España y Polonia, los países del euro y los sujetos a una excepción, los «in» y los «out». Pero esas diferencias eran relativamente compensadas por el nuevo espíritu comunitario, la discriminación institucional positiva a favor de los pequeños, la búsqueda de equilibrio entre Norte y Sur, entre mundo latino y mundo centroeuropeo, entre ricos y menos ricos, y por la política de cohesión económica y social. Por decenios se ha intentado no dividir Europa, sino construir la Comunidad y la Unión, tener un proyecto de todos y para todos los

⁸¹ CDU/CSU FRAKTION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, «Überlegungen zur europäischen Politik. Vorschläge für eine Reform der Europäischen Union», CDU-Dokumentation 1/1995, Bonn. Puede verse un breve resumen en MARISCAL, N., *Teorías Políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 253 y 254.

miembros, aunque respetando diferencias y ritmos y tal vez avanzando provisionalmente a diversas velocidades. El actual *diktat* de Alemania, el peso decisivo de sus finanzas y economía, el poder determinante de sus instituciones y políticas: el Gobierno de Frau Merkel, los derechos del Bundestag y del Bundesrat, el Tribunal Federal Constitucional, las elecciones nacionales y su política interior rompen los equilibrios en las relaciones entre los miembros de la Unión Europea.

La supremacía alemana cuestiona también el estudio de lo que hasta ahora veníamos denominando el proceso de europeización, es decir, del impacto del nivel europeo en los niveles domésticos de los Estados miembros y de los entes sub-estatales. La variable independiente es ahora el poder de Alemania y la acción de sus órganos político-institucionales, mientras el cambio doméstico sigue siendo formalmente la variable dependiente, pero profundamente transformada por un sesgo crecientemente germánico. La dirección de arriba abajo (*top-down*) se ha vuelto engañosa, si no es precedida y completada por la dirección de abajo a arriba (*bottom-up*). De Europa baja..., lo que de Alemania sube.

En su famosa definición de la europeización de 2003 Radaelli apuntó claramente a la doble dirección, que nunca ha desaparecido del todo del horizonte analítico, aunque la de arriba abajo (*top-down*) ha sido la predominante. Sin embargo, no podemos seguir privilegiando acríticamente esa dirección, dando por supuesto el carácter europeo del nivel superior (*top*), cuando por efecto del impacto desde abajo (*bottom*) se ha transformado en germánico. La consecuencia es que ahora de la Unión Europea no vienen impactos para más Europa, sino para más Alemania o, al menos, para una Europa excesivamente alemana. El proceso de europeización está deviniendo proceso de germanización. En este segundo decenio del siglo XXI, de ningún modo puede primarse la dirección de arriba a abajo, sin tener en cuenta que ha sido substancialmente transformada por la dirección de abajo a arriba. De Europa viene..., lo que de Alemania va. Los resultados del proceso de doble dirección estarán sin duda condicionados por numerosas variables intervinientes que modularán los impactos de ambas direcciones, impactos poderosos, que, sin embargo, están generando ya crecientes resistencias.

Ante esto Beck se pregunta: «¿no puede erigirse sobre Europa una política que aspire a algo completamente distinto a la visión de Merkiavelo de una Europa alemana?»⁸² y, tratando de ir más allá del realismo y del escepticismo, apunta a un contrato social para Europa —más libertad, más segu-

⁸² *Ibid.*, pp. 82 y 83.

ridad y más democracia mediante más Europa— apoyado por una alianza de naciones y de movimientos cosmopolitas.

El desafío de fondo, sin embargo, no es solo la cuestión alemana en Europa, formulada como la disyuntiva Alemania europea o Europa alemana. El gran reto es la Unión Europea en la globalización mundial. Snyder, citado por Longo, ya a finales del siglo XX, se refería a la naturaleza fundamental de la europeización y la globalización como «complementarias, solapándose en parte, reforzándose mutuamente, pero también como procesos en competencia».⁸³ Tanto para seguir construyendo la primera, como para tener un impacto relevante en la configuración de la segunda, los pueblos y los Estados europeos necesitamos los mejores aportes de todos nosotros con su rica variedad, la negociación deliberante permanente y eficiente y la participación y colaboración democrática de todos en las decisiones. Europa sólo —y sólo esta Europa— tiene sentido en un mundo globalizado.

⁸³ LONGO, M., «European Integration. Between Micro-Regionalism and Globalism» en *Journal of Common Market Studies* 41, 3, 2003, p. 487.

European narratives and the politicisation of the EU: Gone with the Wind or Game of Thrones?*

Luis Bouza García

Coordinador Académico de las asignaturas de Estudios Generales
del Colegio de Europa en Brujas

Sumario: I. Introduction.—II. Narratives in the fragmented European public sphere.—III. European narratives and politics: consensus versus competition?—IV. How do stories circulate in the fragmented European public sphere? 1. Deepening versus widening: the contentious case of Turkey. 2. Narratives of economic integration: the contentions governance of the Euro-zone.—V. Conclusion.—VI. References.

Abstract: This article engages with a recent academic fashion which tends to see the lack of a suggestive narrative as one of the reasons of the EU's distance with the public. The most recent version of this approach suggests that this is related to the generational fact that most living Europeans have never known war, the main reason that drove European states to start the integration process. The article engages how the «narrative turn» is being applied to the European Union and suggests that in its current form it is ignoring the ongoing debate on the politicisation of the EU. This is because the narrative approach seems to perpetuate the «permissive consensus» which used to characterise European integration in the 60s and 70s. The article is sceptical on such approach. It rather points out that the EU has already some clearly cleaved narratives on key issues such as enlargement and economic integration. The article examines the opposing narratives in these fields and suggests that they have the potential to politicise approaches to the EU and that although alternative narratives often fail to engage each other, the plurality of narratives is a sign of a stronger, not a weaker political salience of EU affairs.

Keywords: European Union, narratives, democracy, politicisation, enlargement, growth, austerity.

Resumen: *Este artículo analiza una corriente académica reciente que relaciona el alejamiento de la UE de los ciudadanos con su incapacidad de producir un relato sugerente. La versión más reciente de este enfoque señala que la falta de dicho relato se explica por un cambio generacional que hace que la mayoría de los europeos no hayan conocido la principal razón que llevó a los Estados europeos a iniciar el proceso de integración: la guerra. El artículo discute la aplicación del «giro narrativo» a la Unión Europea y señala que dicho enfoque ignora el debate*

* Recibido 21 de mayo de 2013, aceptado 9 de julio de 2013.

actual sobre la politización de la UE. Esto se debe a que el enfoque narrativo parece intentar reconstruir el «consenso permisivo» que caracterizaba a la integración europea en los años 60 y 70. El artículo se muestra escéptico sobre el posible resultado de dicho enfoque. Sin embargo también señala que ya existen algunos relatos europeos claramente diferenciados en temas clave como la ampliación y la integración económica. Se examinan relatos contrapuestos en estas políticas y se señala que tienen el potencial de politizar el discurso. Aunque con frecuencia los relatos no entren en oposición, la propia diversidad de relatos sobre la UE que se constata es indicativa de que los ciudadanos reclaman no menos sino más participación y control en los asuntos comunitarios.

Palabras clave: Unión Europea, narrativas, democracia, politización, ampliación, crecimiento, austeridad.

I. Introduction

A recent event convened by president Barroso launched a high level political and institutional reflection on «A new narrative for Europe»:

«We must also recognise that, while our Europe arose 60 years ago from the reconciliation between long-standing enemies, it must now find a fresh impetus in a new rapprochement, by which I mean a coming together between the people of Europe and the European Union»¹.

For years Europe has succeeded at producing peace, stability and foster economic cooperation and growth in the continent. These goals were paramount for the generations that lived through the World Wars and the Cold war. Nevertheless today younger generations fortunately ignore the experience of war and show no appreciation of the public goods that the EU produces for them, with 2 persons out of 3 under 35 abstaining in the 2009 European elections². This is why a turn in the academic literature and political debate argues that the EU needs to find a new political narrative that reconnects with the current need of Europeans.

¹ BARROSO, J.M., «A new narrative for Europe» SPEECH/13/357, Palais des Beaux Arts, Brussels, 23/04/2013, available from http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-357_en.htm (retrieved on 28/04/2013).

² Eurobarometer 71.3 Globalization, Personal Values and Priorities, European Identity, Future of the European Union, Social Problems and Welfare, and European Elections June / July 2009, data available from the following website, <http://www.gesis.org/en/eurobarometer/data-access/>, retrieved for the last time on 08/07/2013

The EU is often said too distant for the general public because of its slow decision making, its distance from national affairs and its lack of personalisation. This has been addressed recently in intellectual debates through the notion that the EU lacks a suggestive narrative, understood as an inability to select, articulate and communicate EU policies via a convincing public discourse on its positive effect on the lives of Europeans³. This «narrative turn» encompasses previous reflections on the EU democratic deficit, identity issues and the lack of a European public sphere. However it turns out that in the wake of the financial crisis the EU is becoming an issue of internal politics and has never been so present in the public sphere⁴. Eventually the old permissive consensus on EU issues may be replaced by a «constraining dissensus»⁵: from a certain point of view it could be argued that the EU actually suffers from a narrative inflation rather than a deficit. Actually EU integration is often justified on the grounds of diverse and sometimes contradictory narratives such as deepening and widening or competitiveness and social security. This article discusses whether the recent narrative turn is compatible with the increasing contention of EU issues and develops a framework for analysing the way in which different narratives of the EU are put forward by political actors.

The aim of this article is not to analyse the possible new and alternative narratives for European integration but rather to understand how narratives are used by political actors —understood as those competing for EU and national offices or influence on the agenda— and whether or not they engage in a debate with each other. In fact the article questions the very notion of political narratives as a re-enactment of the foregone approach to

³ Examples of this debate are diverse but strongly coincide, providing testimony to the fact that political debates follow generational currents akin to fashion ones. Examples of this is the «Europe ou chaos» debate by the French philosopher Bernard Henri-Lévy and the Franco-German cultural TV channel ARTE. The debate produced a manifesto signed by the following intellectuals and journalists: Umberto Eco, Juan Luis Cebrián, György Konrád, Julia Kristeva, Bernard-Henri Lévy, Peter Schneider, Vassilis Alexakis, Antonio Lobo Antunes, Claudio Magris, Salman Rushdie et Fernando Savater. The manifesto was also simultaneously published in some European media. The manifesto and the January 2013 debate in Paris can be found in the following link: <http://www.arte.tv/fr/europe-ou-chaos-une-rencontre-debat-filmee/7275206.CmC=7276002.html> (retrieved on 28/04/2013). On the argument of Europe's lack of narrative consistency see SASSATELLI, M., *Has Europe lost the plot? Europe's search for a new narrative imagination*, European Cultural Foundation, Amsterdam, 2012.

⁴ BECK, U., *Non à l'Europe allemande. Vers un printemps européen*, Autrement, Paris, 2013.

⁵ HOOGHE, L. and MARKS, G., «A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus» *British Journal of Political Science* 39 (01), 2009, pp. 1-23.

European integration that was characterized by a passive consent of the population towards EU policy-making. Instead, the paper argues that the EU is becoming increasingly politicized and that attempts to establish a new coherent narrative are characteristic of a thin conception of democracy attempting to avoid debates on EU policies and political choices under the aegis of a consensual project. My approach is that it is not possible to re-enact a broad un-political consensus on the EU. Instead the article emphasises the plurality of narratives on the EU and points that the fragmentation of the European public sphere is the more substantial problem for an overarching new narrative. The politicisation of EU policy making together with the Europeanisation of national political debates has a stronger potential to reach the European public.

The first section discusses the notion of political narrative and the limits it is likely to experience at EU level. The second section discusses the way in which the narrative turn is conceived by the Commission and contrasts it with the politicisation of European integration. The third section builds on two examples —with no intention of generalisation— to show that it is not true that discourses on Europe do not exist and points rather to the lack of debate fora.

II. Narratives in the fragmented European public sphere

The narrative turn in EU studies is very recent⁶. However it is a direct consequence of the last two decade's debate on the EU public sphere and the EU's reflection on its relation with citizens. The Danish rejection of the Maastricht Treaty —together with the often forgotten very close result in France— were the first indicators that the frequent neglect of EU issues by the public did not imply a form of support. In the wake of the subsequent debate on the democratic deficit, the EU entered into a phase of intense yet paradoxical democratisation of EU policy-making. Every single Treaty in the last two decades —Maastricht, Amsterdam, Nice, the constitutional Treaty and Lisbon— has extended the powers of the European Parliament which, short of turning the EU into a typical parliamentary system, is now the co-legislator in most matters, has a veto power on the designation of the executive and can remove the Commission through a vote of no confidence. Furthermore, the EU has attempted to create democratic opportunities beyond representative democracy by fostering a debate on forms of par-

⁶ SASSATELLI, S., op. cit., LACROIX, J. and NICOLAIDIS, K., *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*, Oxford, OUP, 2011.

participation by organised civil society⁷. The paradox is that despite this clear, albeit probably insufficient democratisation, European citizens have not responded by endorsing the changes but by growing apathy and distrust.

This paradox suggests that the EU may not exactly or only suffer from a democratic deficit which could be solved via institutional reform but from a deeper problem of democratic legitimacy⁸. In this sense, the EU is not suffering, or not mainly, from a problem of political accountability within the institutions, but rather from a lack of political relevance and visibility for the citizens. The problem of democracy in the EU is not whether its institutions are formally accountable to the people —most of them are accountable to elected bodies and to national or European electorates— but whether there is sufficient political competition and alternatives to make the choices that the EU has in front of itself visible for its' citizens⁹.

The lack of a pan-European public sphere is thus pointed out as the main obstacle for the ability of Europeans to form a political community beyond the nation state. That said, the notion of the public space as «the sphere where private people come together as a public»¹⁰ is not logically but historically linked to nation states and one can imagine that private people can come together as a multi-national or postnational public not bound to the state but constructed by mutual recognition¹¹ via shared narratives. In this sense some historians and sociologists have considered that the notion of the public sphere could be applied to the level of the EU without substantially modifying the focus on the long term emergence of a common European public as historically publics have emerged along spheres of economic exchange and political power¹².

⁷ In a nutshell the decade of the 2000 has been rich in institutional and political discussion on reforming EU institutions, from the famous discourse of Joschka Fischer in Berlin (2000) to the Commission's White Paper on Governance (2001) and the proposal of a European Constitution elaborated by a Convention (2002-2003). The rejection of this text in France and the Netherlands in 2005 opened a period of reflection that ended with the signature of the Lisbon Treaty (2007). The rejection of this Treaty in a referendum in Ireland (2008) delayed its entry into force until late 2009.

⁸ CHOPIN, T., «Le désarroi Européen.» *Commentaire*, n. 129, printemps 2010.

⁹ GOULARD, S. and MONTI, M., *De la démocratie en Europe*, Flammarion, Paris, 2012.

¹⁰ HABERMAS, J., *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Polity Press, Cambridge, 1989. p. 27.

¹¹ HABERMAS, J., *La constelación postnacional*, Paidós. Barcelona, 2000.

¹² KAEUBLE, H., «The Historical Rise of a European Public Sphere?» *Journal of European Integration History* 8 (2), 2002, pp. 9-22; DELANTY, G., and RUMFORD, C., *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*. Routledge, London and New York, 2005.

In this sense the narrative turn points out that one of the reasons for this lack of relevance of the EU for its citizens is that the EU has not been able to create a message that makes it clear to the people why this project is relevant and necessary today. In this sense it is usual to read that the EU needs to be narrated or «re-emplotted» in order to make sense to the citizens and to show them that it is more than a technocratic project but that there is a more profound sense and a soul behind the project¹³. This narrative turn is of course not exclusive of EU politics. It is generally pointed out that the global crisis is having such a strong impact on national politics because political leaders and actors are not able to create a convincing narrative on its origin, effects and ways to overturn it.

That said the notion of narrative — as previously that of discourse — is used without making it explicit what it is meant by it. It is possible to start from the following approach by Sandra Sassatelli: «As narrative analysis insists, stories are complex artefacts. It is useful to distinguish at least three components: an appropriately selective series of past events and forces, a temporal sequence and, more importantly, an “emplotment” that establishes causal links and communicates, possibly, moral lessons.»¹⁴ In this sense a political narrative is an articulated selection of political events organised in a temporal sequence with the intention of communicating a political message. In this sense it is obvious that the narrative turn is about the way in which EU institutions and political actors choose different elements of European integration to build an argument about it in order to derive a message. In this sense narratives can have diverse aims and goals, either to justify or to criticise European integration. But in both cases the basis of any narrative is a selective usage of events and a particular form of establishing links between them.

The question that needs to be raised is of course what is the relation between political narratives and political reality, if for a moment we can assume that we apprehend political realities by other means than narratives. Shaul Shenhav sees this relation within two opposed poles, one where there is no assumption that the narrative can have an ability to represent reality and one where it is assumed to fully do so¹⁵. Intermediate positions are those where narratives can have episodic or chronological ability to represent reality. Furthermore, Shenhav points out that narratives themselves contribute to construct political reality. In this point we can follow new institution-

¹³ BARROSO, J.M., op. cit., footnote 1.

¹⁴ SASSATELLI, S., op. cit., p. 2.

¹⁵ SHENHAV, S.R., «Political Narratives and Political Reality», *International Political Science Review*, 27: 3, 2006, pp. 245-262. p 251.

alists in their recent turn towards «taking ideas and discourses seriously»¹⁶. Although discursive institutionalism does not use the notion of «narrative», it is useful to consider the role of discourse in a broad sense in the construction and reproduction of political institutions. One of the clearest ways in which neo-institutionalists have addressed the issue of the role of discourse in the transformation of institutions is via the notion of frames and framing. Discursive new institutionalists have found that the way in which political actors represent political reality evolves according to the policy-field where they are¹⁷. There is a certain logic of appropriateness and need of coherence within a given field which establishes limits to the freedom that actors have to change their narratives. Similarly, studies of how frames circulate from one field to another and in particular how political actors seek to amplify their frames from elite fields to the general public¹⁸ are also of great importance in the context of narratives on European integration because of the fragmented nature of its public sphere¹⁹.

In this sense attempts to build narratives of European integration that can be shared by the general public across Europe are likely to fail because of the weak connection between the spheres of narrative production and the public. The EU shares this fragmentation with most modern public spheres, but it suffers from a specific disconnection between institutional, specialised and segmented publics²⁰. What is missing is the link between policy discussion, political competition and the sphere of media communication.

However this does not mean that narratives of European do not exist in general publics. On the contrary, Schlesinger and Deirdre²¹ suggest that a quest for a unified European public and common narratives conduces to determinism about the inexistence of a European public sphere. Thus most authors foresee the constitution of publics alongside the institutions and

¹⁶ SCHMIDT, V., «Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”» *European Political Science Review*, n.º 2, vol. 1, 2010, pp. 1-25.

¹⁷ SCOTT, R., *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. 3rd ed. Sage Publications. Thousand Oaks, 2008, pp. 185-190.

¹⁸ MULLER, P., «Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique.» *Revue Française de Science Politique* 55 (1), 2005. pp. 155-187.

¹⁹ ERIKSEN, E. O., «Conceptualising European Public Spheres. General, Segmented and Strong Publics» in FOSSUM, J. E., and SCHLESINGER, P. (eds), *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?*, Routledge, London.

²⁰ Ibid.

²¹ SCHLESINGER, P. & DEIRDRE, K., «Can the European Union become a public sphere of politics?» in ERIKSEN E.O. & FOSSUM, J.E. (eds.), *Democracy in the European Union: integration through deliberation?*, Routledge, London, New York, 2000, pp. 206-229. pp. 220-221.

policies of the European Union rather than the emergence of a general European public. However contrary to what EU institutions may expect an increased debate on the European Union may be the result of the mobilization of actors EU are not necessarily supportive of the current consensus. In this sense this article argues that the emerging politicization of European integration is producing a set of competing narratives that may have a more significant potential of legitimization for EU integration than a univocal official narrative.

III. European narratives and politics: consensus versus competition?

This approach is thus useful to analyse whether narratives of European integration can resonate «top down» in a context of increased politicisation. In this sense it is first necessary to analyse the way in which the president of the European Commission understands the need to produce a new narrative of European integration.

The speech by President Barroso as well as the manifesto of European intellectuals mentioned above emphasise the generational dimension of the narrative break in European integration. Younger European generations have not known war but are suffering from another generational trauma, mass unemployment and a lack of trust in the future under the idea that they will be worse off than their parents' generation. In this sense the intention seems to be to create a new narrative that can foster consensus on the EU as the previous one did. As earlier generations had the narrative of not repeating the war, a new narrative of prosperity and union has to be created for today's Europeans.

However it is highly questionable that the narrative of peace, integration and reconciliation was actually the reason why Europeans consented to EU integration. The literature points since the 70s that the EU was characterised by a «permissive consensus»²² whereby EU policies were led by political and technocratic elites with a benign neglect by public opinion which ignored the process did not object to their results because those were limited to low politics and were difficult to object to. It rather seems that EU integration has happened thanks to the un-involvement of public opinion rather than because of a general consensus. Obviously this lack of interest in EU matters was made possible because it was seen as generally positive. However, this is not the same to admit that public opinion was supportive of the

²² LINDBERG, L. and SCHEINGOLD, S., *Europe's Would Be Polity*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1970.

EU in the past. The lack of interest of public opinion for the EU has only been seen as problem since the growth of Euroscepticism in the late 90s.

The question today is whether the EU has already gone beyond the old permissive consensus and whether it has been replaced by a new context of increased political competition. The short answer seems to be yes for the first question but no for the second one. It is clear that the EU can no longer build on the benign neglect from public opinion. The alternatives seem to be the construction of a new consensus away from public opinion or the politicisation of alternatives on the EU, understood as an «increase in polarization of opinions, interests or values and the extent to which they are publicly advanced towards policy formulation within the EU»²³.

The usage of narratives is very different in both scenarios. On the one hand the alternative of the Barroso Commission seems to be to try to build a new all-encompassing narrative to reduce dissensus. The first option dominates political and institutional discourse on political union. Such union is often formulated as an overarching institutional redesign whereby supervision mechanisms will be reinforced as to be able to influence and modify national economic policies. It is implicit that this will be democratically supervised, although the impression is that the rules will leave little margin of manoeuvre²⁴. In this sense it is akin to what Pierre Rosanvallon calls an «unpolitical democracy», whereby the aim of governance is to maintain a given consensus rather than to facilitate a democratic competition between alternative projects²⁵. The recent speech by president Barroso can be quoted at length to make this point clear:

«At a time when so many Europeans are faced with unemployment, uncertainty and in many cases growing inequality, the reality is that a sort of “European fatigue” has set in, coupled with a lack of understanding. Who does what, who decides what, who controls whom and what? And where are we heading to? Anxiety questions. These are all questions that demand a clear answer. To be fair, they are not only European. Many of them, we see them also posed in other parts of the world where we see also some populist extremist trends coming up and I don’t mean only the fundamentalist threats, but I mean also events in industrial societies like

²³ DE WILDE, P., «No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration», *Journal of European Integration*, no. 33 (september), 2011, p. 559.

²⁴ See the first « German » scenario of strong integration with small margin of policy choices in DULLIEN, S. and TORREBLANCA, I., «What is political Union», Policy Brief of the European Council on Foreign Relations, http://ecfr.eu/page/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf, December 2012.

²⁵ ROSANVALLON, P., *La contre-démocratie*, Seuil, Paris, 2006, p. 260.

the United States, where we see also this kind of populism coming up. It is linked to the anxiety that arrived from change that is very fast and by globalisation trends. So, we need to have answers, because I also believe that we cannot have more sustainable European integration without more European democracy and we cannot have a more effective Europe without more European legitimacy.

The truth is that Europe is a daily reality for more than 500 million Europeans and yet the public opinion is fragmented mainly along national borders. This is the reality.»²⁶

This project is thus characteristic of a consensual and elite driven conception of European integration. Firstly, distrust or lack of interest is necessarily associated with lack of information or in this case, with an inadequate narrative. The text quoted above mentions «a lack of understanding» and the fact that public opinion is not Europeanised as factors explaining lack of support for EU integration. The assumption seems to be that if only citizens knew the things the EU does for them they would support the project. Secondly, demands for stronger accountability of the EU in relation to the management of the economic crisis in the form of questions «Who does what, who decides what, who controls whom and what? And where are we heading to?» are associated with populism and scepticism on the European project. The intention of the new narrative project is thus to recreate consensus on the EU rather than foster a debate on EU integration or to facilitate the accountability of EU institutions to citizens.

This is why this way of approaching narratives of Europe is characterised by a relatively weak democratic conception. It sees EU integration as a project driven by elite consensus producing public goods that are beneficial for all Europeans and identifies distrust with lack of understanding or with populism and extremism. This is not to say that any narrative turn in EU integration must be seen on a negative light from a democratic perspective. Firstly, consensus is the basis of any political community. The approach of President Barroso seems to be that consensus about the need of European integration is still too fragile and that any criticism may be prejudicial. However one can ask if precisely the diversity of narratives on EU integration is not indicative of disensus on EU integration but of a pluralistic political system where policies are contested without contesting the polity.

On the other hand it is possible to analyse to what extent the EU already sees the emergence of politicised narratives, understood as an elaborated selection of events and the establishment of causal relations between with the aim of advancing political positions which are promoted by differ-

²⁶ BARROSO, J.M., op. cit. footnote 1. p. 3.

ent political forces to different aims. On the contrary, it can be argued that the indifference of public opinion towards the EU is rooted precisely in the perception of a consensual political field where participation does not really matter. The structural fragmentation of the European public sphere makes pan-European competition of different narratives more difficult. In this sense it is unlikely that a bipolar political competition between well defined forces on a small number of cleavages may emerge. However this is not in itself an obstacle to politicisation: whereas the EU may not be about to engage in a clear bipolar politicisation, Papadopoulos and Magnette contend with Hix that the EU can become more politicized without losing some of its consociational characteristics²⁷. One of the main tools of a form of politicization along consociational lines would be an increased usage of participation mechanisms to channel conflict over specific policies, as it happens in Switzerland²⁸. Furthermore, this strategy can also benefit from the increased usage of participatory innovations to try to rebuild participation and accountability links back with the public²⁹ which the EU has already developed in the last decade. Democratic innovations defined as purposefully designed mechanisms for improving the quality of democracy through greater citizen participation³⁰ is a very active research field and one where the EU has developed mechanisms for interaction with civil society organisations and to promote transparency.

IV. How do stories circulate in the fragmented European public sphere?

The EU has been characterised by the growth in the diversity of narratives since the beginning of the integration project. Some of the traditional oppositions are intergovernmental versus supranational Europe, the political or federal project versus the economic one, the opposition between a vision for a social Europe versus free trade or ideas of common values and identity on the ground of common heritage versus national identities. Nevertheless if these ideas have strongly resonated in debates on European in-

²⁷ PAPAPOULOS, Y. and MAGNETTE, P., «On the Politicisation of the European Union: Lessons from Consociational National Politics», *West European Politics*, 33 (4), 2010, pp. 711-729.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ SMITH, G., *Democratic Innovations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

³⁰ GEISSEL, B. and NEWTON, K. (eds.), «Impact of democratic innovations in Europe. Findings and desiderata» In GEISSEL, B. and NEWTON, K. (eds.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, Routledge, New York, 2012, p. 164.

tegration³¹ they have rarely structured political competition at EU or member state level, with rare exceptions such as the debate on Christianity in the EU constitution³², on the eventual access of Turkey to the EU or on the economic liberalism of the EU. This section takes the form of recent examples of how some of these narratives are now circulating on the public sphere: debates on the accession of Turkey to the EU and of the governance of the Euro. These are used to show that there are very visible and differentiated narratives on these important domains, although it also appears that narratives do not always engage with each other in a debate on the future of the EU. In this sense it is possible to ask whether what is missing at EU level is the plot or rather the other elements of a narrative, the narrators and the audience.

1. *Deepening versus widening: the contentious case of Turkey*

Although the position of political leaders in relation to Turkey is usually linked to the debate on migration at the national level³³, there are no «natural reasons» why this country's application should have become contentious. In particular it is interesting to consider how positions on the enlargement to Turkey are telling about larger views of the EU and are related to particular narratives of European integration. The position of political leaders on Turkey's accession can be closely related to their position on the EU political field³⁴. Thus, discourses about Turkey must be analysed in relation to the actors' broader narrative on EU integration and not only in relation to an ideological perspective on Islam or on domestic debates³⁵. In this sense, the way in which national leaders frame the accession of Turkey to the EU is telling firstly about their narratives on the nature of the EU and secondly of their position in the EU's power field.

³¹ See among many others the reflection of these tensions in DELANTY and RUMFORD, op. cit.

³² AIRIAU, P., «Disputatio Dei', L'action politique des catholiques Français partisans de 'l'héritage Chrétien.» in COHEN, ANTONIN and VAUCHEZ (eds.), *La Constitution européenne. Elites, mobilisations et votes*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.

³³ LAGRO, E., and JØRGENSEN, K.E., (eds) *Turkey and the European Union. Prospects for a Difficult Encounter*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.

³⁴ BOUZA GARCÍA, L., «European political elites' discourses on the accession of Turkey to the EU: discussing Europe through Turkish spectacles?» in *European Perspectives of the Western Balkans*, vol. 3 (2) 2011.

³⁵ TEKIN, B.Ç., «The construction of Turkey's possible EU membership in French political discourse», in *Discourse & Society*, vol. 19(6), 2008, pp. 727-763.

Starting with sceptical views, former French president Sarkozy's position, one of the most critical opponents of Turkey's accession, must be understood within a wider political or geopolitical narrative, in the first case on a project for the future of the Mediterranean and in the second on the vision of Europe. Whereas Sarkozy's statements on Turkey were usually appraised from the cultural perspective, it may be more appropriate to approach these within the context of a narrative on the EU and his own position in the EU political field.

Turkey features in Sarkozy's discourse within a larger context. Turkey's application is framed as part of an Anglo-Saxon strategy seeking to weaken the political coherence of the EU via an increase in diversity which would make governance even more difficult. Moreover, the rejection of Turkey's application is framed with the same justification provided for the French ratification of the Lisbon Treaty: strengthen Europe's will, that is, govern, steer and foster its unity. Consequently, Turkey is associated with Europe losing control over itself and its application is rejected for the sake of a stronger European unity. This view is synthetically but clearly stated in his speech in Toulon, still as candidate to France's presidency:

«Europe cannot extend itself endlessly. If Europe wants to have an identity, it must have borders and thus limits. If Europe wants to have power it must stop diluting itself endlessly. If Europe wants to be able to operate it cannot enlarge without stop.»³⁶

The association of Turkey, power and governance is also useful to frame a geopolitical approach in a more acceptable way. Because of its size Turkey would become one of the largest players in the Council, thus diminishing the relative share of power of France. Turkey is thus the eponym of narratives equating further enlargement with a dilution of European integration³⁷. Even though Nicolas Sarkozy has now quitted France's presidency, his arguments remain relevant as an example of a narrative demanding the definition of the borders of the EU because of power balance and identity reasons. It is argued that in order to proceed with further integration it is necessary to avoid increasing diversity in terms of interests and culture in the EU. Although further enlargement is not considered impossible, this narrative sees the current borders of the EU as more or less definitive and only envisages the possibility of admitting the relatively small states

³⁶ SARKOZY, N., «Discours de Nicolas Sarkozy», 07/02/2007, available from the following website: <http://sites.univ-provence.fr/~veronis/Discours2007/transcript.php?n=Sarkozy&p=2007-02-07> retrieved on 02/05/2011, translated from French by the autor.

³⁷ GOULARD, S., *Le Grand Turc et la République de Venise*, Fayard, Paris, 2004.

of the Western Balkans or the uncontroversial members of the European Economic space. The position of Angela Merkel is similar to Sarkozy's, that Turkey should aim for a special partnership but no full EU membership. The fact that Germany has not blocked accession —letting negotiations go on until an eventual accession— has to do the consensus policy adopted under the Grand Coalition which ruled Germany in the early 2000s and the Chancellor respecting it on the name of the principle «*pacta sunt servanda*»³⁸.

On the other hand, the opposite narrative portray enlargement as a way to strengthen European integration, in particular in relation to the internal market and its claim to be a world power. Former Spanish President José Luis Rodríguez Zapatero for instance argued that his position in favour of Turkey joining the EU is related to his pro-European attitude and his concern for the stability of the Mediterranean and the role of the EU in the world. Undoubtedly it has as well a geopolitical intention to compensate the enlargement towards central Europe with a move towards the Mediterranean. This is confirmed by the fact that the current Spanish government shares this position.

«Turkey is a country of strategic importance for Spain in our relations, not only because of the friendship that unites us, but because of our shared interests. We are Mediterranean countries, sensitive to the stability and prosperity of this region and to the promotion of the peace process in the Middle East. Spain finds in Turkey a regional actor of prime importance and appreciates its contribution to regional initiatives.»³⁹

Again these arguments remain relevant despite the fact that Zapatero is no longer Head of Government because it remains the position of the current Spanish Government and it is telling about a specific narrative of European integration.

This example contributes to show that narratives of European integration do exist and are politically cleaved. Furthermore, they confirm the importance of narratives in political competition at EU level. The analysis of these narratives does not imply that discourses on enlargement and accession are not addressed to national public opinions. However it must be em-

³⁸ European Stability Initiative, «The German Turkey Debate under the Grand Coalition: State of the debate», October 2006, available at: http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_germany_grand_coalition.pdf

³⁹ RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L., «Intervención del presidente del Gobierno en la cena de celebración del fin del ayuno diario del Ramadán», 15/09/2009 available from (consulted last on 27/10/2009): <http://www.la-moncloa.es/NR/exeres/6760064B-326C-43A8-A66C-EE7E4BBB5F3F.frameless.htm?NRMODE=Published>

phased that these narratives are not only addressed to national publics but that they are a sign of political competition at EU level between anti and pro accession leaders as the narratives speak to each other and arguments are adapted to those of the contrary positions. In this sense arguments about Turkey's accession to the EU are used as part of a wider narrative on European integration.

The excerpts discussed above provide examples of the «importance of ideas and discourse» as discussed by the new stream of institutionalism quoted above. Even though the position on Turkey is not formed on the basis of a left / right opposition at the EU level but rather on geopolitical visions of member states in the EU, they show that arguments and positions are framed by political actors in a broader perspective of EU integration and influenced by a logic of appropriateness. They thus contribute to build narratives on European integration in relation to the connection between enlargement and deepening and thus to start a conversation facilitating that national publics visualise the cleavages in relation to this policy. In this way they contribute to the Europeanisation of national publics in the absence of a pan-European public space.

2. Narratives of economic integration: the contentious governance of the Euro-zone

The economy has been the central aspect of the EU's strategy to promote peace in the continent. Economic integration remains the driving force of the European project as it has been confirmed by the recent euro-crisis, which has increased the attention for EU in all members of the euro-area, further contributing to the politicization of the EU.

If the method of economic integration has been consensual in the past, this does not mean however that the EU has been characterised by a single narrative in the economic sphere. In this sense the early years of EU integration were characterised by a strong tension between free trade and more statist visions that were critically epitomised in the negotiations on the EEC common tariff and France's rejection of the UK's application. The late 80s and 90s saw a strong debate between social and liberal Europe that gave rise to the European social dialogue. In recent years there had been a convergence of social and liberal discourses on the EU economy in the wake of the «third way» left policies. The best example of such convergence was the Lisbon agenda strategy. But again, these narratives rarely had an effect on structuring discourse and political competition beyond Brussels.

However the management of the euro-crisis has exacerbated the cleavage between social and liberal discourses, in particular the tensions between

austerity and competitiveness against growth and solidarity. In this sense the EU's response to the economic crisis started in 2008 was to reduce public deficit with two main arguments: to direct scarce credit towards the private sector and to reduce fears that the euro may break up as a result of the different fiscal situation of the members of the euro-area. This was a coherent economic policy inspired in liberal paradigms considering the public sector an inefficient burden for economic competitiveness and fiscal transfers in the name of solidarity between members of the eurozone as a form of moral hazard. Furthermore this policy was adopted at a moment when centre to right political actors had a very strong majority in the Member States, the Commission and the European Parliament. This means that for the first time in the history of the EU policies are not the result of a compromise between different views but driven by a clear paradigm. Even though the policy was adopted by the then socialist governments of Portugal, Spain and Greece, this was the result of the need of these governments' support from other eurozone members and their isolation.

That said this does not mean that centre-to-left forces have come to accept the merits of austerity and of lack of transfers between members of the euro-area. Although these forces are clearly in minority among the governments of the euro-area, the election of a socialist government in France in 2012 and the negative consequences of fiscal consolidation for economic growth and employment have resulted in a growing discussion of these policies. The current debate shows the cleavages among different political narratives on the economy of the EU. In this sense, the current debate seems to oppose a «German Europe»⁴⁰, obviously headed by Chancellor Merkel and supported by the European Commission and other North European countries such as the Netherlands or Finland, to the socialist president of France, supported by the party of European socialists⁴¹ and social forces such as trade unions. It could be argued that for instance the current conservative Spanish government opposes the arguments of German Europe. Although this scheme is oversimplified, it can be argued that the Spanish government disagrees on grounds of national interests albeit sharing the discourse on the merits of austerity.

Most mainstream political forces in the EU agree that the governance of the euro requires a stronger coordination and integration of fiscal policies in the EU. Nevertheless the approaches are quite different in terms of

⁴⁰ BECK, *ibid.*

⁴¹ Party of European Socialists «PES proposes clear crisis measures before treaty change» (08/12/2011), <http://www.pes.eu/en/news/pes-proposes-clear-crisis-measures-treaty-change>

the preferred rhythms and outcomes⁴². On the one hand, proponents of austerity argue that any common fiscal policy can only be adopted after the increased control of national budgets by EU institutions and once member states have overcome their huge disparities in terms of economic structure and competitiveness. This is in order to avoid that the countries with sound economic governance and more competitiveness would be undermined by the others. In this sense, any measures aiming at a greater integration of fiscal policies — via tax harmonization or Eurobonds— can only be considered on the longer run. On the other hand, those critical with current governance schemes point out that stronger fiscal integration is necessary as a first step in order to foster greater solidarity between those countries suffering from asymmetrical shocks and those in a better economic situation. The argument emphasises that these resources could be used to foster economic growth policies.

Furthermore, it must be said that these positions are not entirely new, but rather the expression of a relatively old cleavage between discourses on competitiveness and solidarity. This tension has been going on since the early 90s when the Delors Commission proposed social cohesion policies and encouraged the European social partners to start developing a European framework for labour relations. Although as it was said the Lisbon strategy tried to combine social protection and competitiveness, it seems that it was only the economic growth of the 2000 years that favoured that convergence. As soon as the crisis has struck, these alternative narratives have re-emerged. So other than on the question of the rhythm of fiscal integration, left and right narratives are also clearly distinguishable on the competitiveness versus solidarity axis.

On the one hand there is a narrative which portrays member states of the EU as competitors in an open economic system. The EU as a whole has to compete at world level with other global economic actors. In this sense every country in the EU must ensure that it is able to compete internally and globally, and otherwise reform its economy. Whereas this was traditionally checked for candidates to join the EU via the economic dimension of the Copenhagen criteria — candidates must be able to compete in the internal market— this narrative is now strongly enforceable internally. As a result of the euro-crisis, the EU has developed a whole legislative strategy aiming to an external control of both member states fiscal policies and internal macro-economic imbalances, the so called «two pack» and «six-pack»

⁴² See TORREBLANCA and DULLIEN (op. cit.) for a full discussion of the different degrees of fiscal policy integration in different scenarios of further political integration Europe.

regulations⁴³. These control mechanisms have been criticized⁴⁴ by pointing out that they reduce the margin of manoeuvre of policy-makers and do only allow for economically liberal policies emphasizing external competitiveness⁴⁵.

The competitiveness narrative does not completely sideline solidarity. In fact it emphasizes that the new bailout mechanisms are an expression of solidarity between members of the Euro-area. But in this narrative solidarity is linked to responsibility: since countries have irresponsibly managed their fiscal policies, higher control will be exerted in exchange of solidarity⁴⁶. Austerity for bailed out countries is both the necessary counter dimension of EU solidarity and a self-help mechanism aimed at producing internal devaluation and thus make the country more competitive.

On the other hand proponents of a social Europe tend to point out that the economic integration of the continent requires a transfer of solidarity mechanisms from the nation state to the EU level, lest European competition produce a race to the bottom of social protection standards as a result of social dumping. The narrative argues that in order to avoid this, European solidarity mechanisms have to be designed, in particular aiming at taxing movements of capital across Europe, establishing minimum salaries and unemployment benefits at European level and enhancing the approximation of national legislations on social security.

This narrative is critical of recent evolutions of the EU in the field of social governance, considering that even before the current crisis the EU had abandoned its social agenda in favour of ideas of competitiveness. In this sense, it is argued that social cohesion policies have remained weak and that the social security and work regulation legislation has advanced little in recent years. The enlargement towards central Europe and the increased spread of neo-liberal agendas and forces is usually blamed for this

⁴³ CERCAS, A., «Las implicaciones políticas e institucionales de la nueva gobernanza europea», in *Gaceta Sindical*, number 18, June 2012.

⁴⁴ CLOSA, C., «El nuevo «compacto fiscal» de la UE: constitucionalismo y democracia», paper presented at the International Conference on Spain and European Integration, organised by the Fundación Academia Europea de Yuste and the Centre pour a Connaissance de l'Europe, 16-17 april 2012, Yuste, Spain.

⁴⁵ On the role of EU economic governance in embedding neo-liberal policies in national constitutions see BRADANINI, D., «The Rise of the Competitiveness Discourse: A Neo-Gramscian Analysis» in *Bruges Political Research Papers*, number 10, 2009. Available online at: <http://www.coleurope.eu/fr/website/etudier/etudes-politiques-et-administratives-europeennes/activites-de-recherche/cahiers-de> (retrieved on 30.04.2013)

⁴⁶ On the conception of solidarity behind the bail-out mechanisms see FERNANDES, S., and RUBIO, E., «Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?», *Note Europe*, 2012 http://www.eng.notre-europe.eu/media/SolidarityEMU_S.Fernandes-E.Rubio_NE_Feb2012.pdf

evolution. This narrative is logically critical of the current governance of the euro-crisis. It points out that not only that austerity and competitiveness have negative social consequences but have not been able to stabilize the budgets of member states and that have deepened the recession in the euro-area. This does not mean that the solidarity narrative sees no need to stabilize public budgets, but it considers that this should not be done in a competitive way. In this sense, those countries which are doing better should accept to lose some competitiveness and increase their spending in order to favour those more affected to escape recession sooner.

As the abovementioned narratives on enlargement, the narratives on economy and growth in the EU are also strongly influenced by the national belonging of the narrators. In this sense even though centre-to-right forces in Southern European countries share the view of the need to contain public spending to regain competitiveness, they clearly disagree on the rhythm and the intensity of the fiscal integration. Nevertheless because of the relevance of this agenda the EU is probably witnessing one of its first pan-European discussions on a clear narrative, that of austerity against growth and the need of sovereignty transfers or not. Even though the debate remains closely linked to national interests there is a clear understanding among public opinions that decisions on national economic policies are increasingly influenced by EU level decisions and can eventually come to see their preferences and interests represented by another political party or leader than those in their own country.

V. Conclusion

This article has quickly reviewed a very recent turn of the EU's towards the search of a new narrative. It has built on the argument that there is no evidence to say that Europe has moved away from a narrative on the need of EU integration to overcome war in the sense that up to now European public opinion has not been shaped by an overarching narrative but rather by a passive permissive consensus.

The discussion of the usage of the new narrative in the speech of the Commission's president and the review of two examples in the field of enlargement and economic governance provides ground for the need of further research on the narrative turn. Firstly the article shows that there is little ground to say that European integration is lacking a narrative. In this sense, it has found that the politicization of European integration, understood in de Wilde's sense as a polarisation of opinions that are publicly advanced towards policy-making in the EU, is contributing to the emergence of different narratives that are advanced by different political actors and

forces. In this sense it appears that rather than a deficit there are a relatively important number of narratives.

Secondly the article has found that there are at least two different possible approaches in relation to the politicisation of narratives of European integration. On the one hand, the Commission and European intellectuals are promoting a narrative aimed at fostering a stronger sense of belonging to a European political community in particular among younger generations. It is a narrative that emphasizes the existence of a common European culture and historical achievements and the need to strengthen European integration to sustain democracy and social welfare in a globalizing world. However this narrative is characterized by an elitist approach to dissensus and the idea that disagreement is rooted in lack of understanding or knowledge, for which there is no clear evidence. On the other hand, the article has pointed out that a number of politically differentiated narratives are emerging on some of the more salient aspects of European integration, such as enlargement or the economy. These narratives emphasise different aspects of EU integration and articulate different points of view, which means that they can articulate political competition at European level express their preferences. So whereas an overarching narrative is unlikely to reach the general public because of the fragmentation of the public sphere, politicised narratives on the EU can rely on existing «narrative structures» —political parties, media and social movements— at national and European level.

Thirdly the article also finds that the existence of narratives does not necessarily mean an increased mutual awareness and pan-European debates and political competition. As Sassatelli asks «Is [Europe] lacking in emplotted stories or - equally importantly, [...] dedicated storytellers and public spheres?»⁴⁷ First of all decision making at EU level will remain characterized by a high level of consensus for a long time⁴⁸. Because political competition has been found as to be the main catalyst for narratives of European integration, a relatively weak competition will mean that the emergence of new narratives will be small. And secondly the articulation of the narrative is different in every field. Whereas the article finds a clearly distinguishable left / right polarization in the economic field, narratives on EU enlargement can be explained according to different inter-governmental and geo-political perspectives. Nevertheless, it has also been found that even in the latter case political actors use narrative strategies and that their framing is constrained by a logic of appropriateness whereby they need to justify their position according to the stakes of EU integration and not only on the grounds of national interests.

⁴⁷ SASSATELLI, S., op. cit. p. 2.

⁴⁸ DE WILDE, op. cit.

The article concludes that an all-encompassing narrative decreasing the contentiousness of EU integration is unlikely to succeed because of the structural division of the public sphere and the increasing politicisation of EU integration. Nevertheless these two factors will enhance the emergence of competing narratives promoted by different political actors to build their position on the EU political field although these narratives will often ignore each other. This article has established an analytical framework which calls for further research putting emphasis on the analysis of the construction of the narratives via frame analysis and of their use by political actors via a study of frame mobilisation in different policy fields.

VI. References

- AIRIAU, P., «Disputatio Dei’, L’action politique des catholiques Français partisans de ‘l’héritage Chrétien.» in COHEN, A. and VAUCHEZ, A. (eds.), *La Constitution européenne. Elites, mobilisations et votes*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.
- BARROSO, J.M., «A new narrative for Europe» SPEECH/13/357, Palais des Beaux Arts, Brussels, 23/04/2013 available from http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-357_en.htm (retrieved on 28/04/2013).
- BECK, U., *Non à l’Europe allemande. Vers un printemps européen*, Paris, Autrement, 2013.
- BOUZA GARCÍA, L., «European political elites’ discourses on the accession of Turkey to the EU: discussing Europe through Turkish spectacles?», in *European Perspectives of the Western Balkans*, vol. 3 (2), 2011.
- BRADANINI, D., «The Rise of the Competitiveness Discourse: A Neo-Gramscian Analysis», in *Bruges Political Research Papers*, number 10, 2009. Available online at: <http://www.coleurope.eu/fr/website/etudier/etudes-politiques-et-administratives-europeennes/activites-de-recherche/cahiers-de> (retrieved on 30.04.2013).
- CERCAS, A., «Las implicaciones políticas e institucionales de la nueva gobernanza europea», in *Gaceta Sindical*, n.º 18, June 2012.
- CHOPIN, T., «Le désarroi Européen.» *Commentaire*, n. 129, printemps 2010.
- CORDUWENER, P., «The relationship between populism and liberal democracy: three new insights», *University Association for Contemporary European Studies 42nd Annual Conference*, Passau, 2012.
- CLOSA, C., «El nuevo “compacto fiscal” de la UE: constitucionalismo y democracia», paper presented at the International Conference on Spain and European Integration, organised by the Fundación Academia Europea de Yuste and the Centre pour a Connaissance de l’Europe, 16-17 April 2012, Yuste, Spain.
- DELANTY, G. and RUMFORD, C., *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*, London and New York, Routledge, 2005.

- DULLIEN, S. and TORREBLANCA, I., «What is political Union», *Policy Brief of the European Council on Foreign Relations*, http://ecfr.eu/page/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf, December 2012.
- ERIKSEN, E.O., «Conceptualising European Public Spheres. General, Segmented and Strong Publics» in FOSSUM, J. E., and SCHLESINGER, P., (eds). *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?*, Routledge, London, 2007.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, «The German Turkey Debate under the Grand Coalition: State of the debate», october 2006, available at: http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_germany_grand_coalition.pdf
- FERNANDES, S. and RUBIO, E., «Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?», *Notre Europe*, 2012, http://www.eng.notre-europe.eu/media/SolidarityEMU_S.Fernandes-E.Rubio_NE_Feb2012.pdf
- GEISSEL, B., «Impact of democratic innovations in Europe. Findings and desiderata», in GEISSEL, B. and NEWTON, K. (eds.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, Routledge, New York, 2012, pp. 163-183.
- GOULARD, S., *Le Grand Turc et la République de Venise*, Fayard, Paris, 2004.
- GOULARD, S. and MONTI, M., *De la démocratie en Europe*, Flammarion, Paris, 2012.
- HABERMAS, J., *La constelación postnacional*, Paidós, Barcelona, 2000.
- HABERMAS, J., *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Polity Press Cambridge, 1989.
- HOOGHE, L. and MARKS, G., «A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus», *British Journal of Political Science* 39 (01), 2009, pp. 1-23.
- HENRI-LÉVY, B. *et al.*, «Europe ou chaos» <http://www.arte.tv/fr/europe-ou-chaos-une-rencontre-debat-filmee/7275206,CmC=7276002.html> (retrieved on 28/04/2013).
- KAELBLE, H., «The Historical Rise of a European Public Sphere?», *Journal of European Integration History* 8 (2), 2002, pp. 9-22.
- LACROIX, J. and NICOLAIDIS, K., *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*, Oxford, OUP. 2011.
- LAGRO, E. and JØRGENSEN, K.E. (eds.), *Turkey and the European Union. Prospects for a Difficult Encounter*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.
- LINDBERG, L. and SCHEINGOLD, S., *Europe's Would Be Polity*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1970.
- MULLER, P., «Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique», *Revue Française de Science Politique*, 55 (1), 2005, pp. 155-187.
- PAPADOPOULOS, Y. and MAGNETTE, P., «On the Politicisation of the European Union: Lessons from Consociational National Polities», *West European Politics* 33 (4), 2010, pp. 711-729.
- PARTY OF EUROPEAN SOCIALISTS, «PES proposes clear crisis measures before treaty change» 08/12/2011 <http://www.pes.eu/en/news/pes-proposes-clear-crisis-measures-treaty-change>

- SARKOZY, N., «Discours de Nicolas Sarkozy», 07/02/2007, available from the following website: www.sarkozy.fr/download/?mode=press&filename=7fevrier2007_Toulon_DiscoursNS.pdf
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, J.L., «Intervención del presidente del Gobierno en la cena de celebración del fin del ayuno diario del Ramadán», 15/09/2009, available from (consulted last on 27/10/2009): <http://www.la-moncloa.es/NR/exeres/6760064B-326C-43A8-A66C-EE7E4BBB5F3F.frameless.htm?NRMODE=Published>
- SASSATELLI, M., «Has Europe lost the plot? Europe's search for a new narrative imagination», European Cultural Foundation, Amsterdam, 2012.
- SCHLESINGER, P. & DEIRDRE, K., «Can the European Union become a public sphere of politics?», in ERIKSEN, E.O. & FOSSUM, J.E. (eds.), *Democracy in the European Union: integration through deliberation?*, Routledge, London-New York, 2000, pp. 206-229.
- SCHMIDT, V., «Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”», *European Political Science Review*, 2(1), 2010, pp. 1-25.
- SCOTT, R., *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. 3rd ed. Thousand Sage Publications, Oaks, 2008.
- SHENHAV, S.R., «Political Narratives and Political Reality», *International Political Science Review*, 27: 3, 2006, pp. 245-262.
- SMITH, G., *Democratic Innovations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- TEKIN, B.Ç., «The construction of Turkey's possible EU membership in French political discourse», in *Discourse & Society*, vol. 19(6), 2008, pp. 727-763.
- DE WILDE, P., «No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration», *Journal of European Integration* 33, september 2011, pp. 559-575.

European political integration: theoretical contributions of multi-level governance and democratic theory*

Cláudia Toriz Ramos

PhD Political Studies - University of Aberdeen

Assistant Professor - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Researcher - CLEPUL - Pólo Porto

Sumario: I. Introduction.—II. Governance and the European Union. II.1. Definitions. II.2. «Good» governance *id est* democratic governance?—III. Democracy and the European Union. III.1. The problem: the «democratic deficit». III.2. Democratic participation and multi-level governance in the European Union. III.3. The test of critical junctures.—IV. Conclusion.

Abstract: The future of the European Union (EU) is frequently debated in terms of a democratic polity in the making, although one that is a new political creature rather than a conventional polity designed according to extant political models. Such analysis is often theoretically inscribed in non state-centric views of the EU, notably the multi-level governance (MLG) approach. Concomitantly, theorisation on a hypothetical political community underpinning EU's democratic legitimacy widely resorts to interpretations based on the theory and practice of both representative and direct democracy. I argue that the crossing of those frameworks of analysis (MLG and democratic theory) brings further contribution to understanding European political integration, notably on present days standpoints and impacts of critical junctures such as the «crisis».

Keywords: Multi-level governance, democratic theory, political integration, European Union.

Resumen: *El futuro de la Unión Europea (UE) a menudo se debate bajo la hipótesis de la construcción de una entidad política democrática sui generis, es decir, fuera de los estándares de las tipologías de los sistemas políticos convencionales. Dicho análisis suele inscribirse en visiones no estadocéntricas de la UE, principalmente en los análisis multinivel de la gobernanza. Al mismo tiempo, la teorización sobre el desarrollo de una comunidad política en la UE que pueda sostener su legitimidad democrática se basa, en gran medida, en los debates sobre democracia representativa y directa. El argumento de fondo de este texto es el de que los dos mar-*

* Recibido el 30 de marzo, aceptado el 17 de junio de 2013.

cos teóricos (gobernanza multinivel y teoría democrática) contribuyen de manera importante a la comprensión del proceso de integración política europea, a saber en lo relativo a lo logrado hasta el presente y a los impactos de momentos de cambio como la «crisis».

Palabras clave: *gobernanza multinivel, teoría democrática, integración política, Unión Europea.*

I. Introduction

Increasingly, the future of the European Union (EU) is debated in terms of a democratic polity in the making, although one that is a new political creature, rather than a conventional polity, designed according to extant political models. Far from being purely descriptive, this view is theoretically inscribed in non state-centric views of the EU, notably the multi-level governance approach. Concomitantly, theorisation on a hypothetical political community underpinning EU's democratic legitimacy has evolved and widely resorts to interpretations based on the theory and practice of democracy under the archetypes of representative as well as of direct democracy. I argue that the crossing of both frameworks of analysis —i.e. governance and democratic theory— brings further contribution to understanding European political integration and for normative uses at the level of EU building.

In the text and for the sequence of the argument two main topics are addressed: multi-level governance (MLG) theories and patterns of democracy, both being relevant theoretical fields for EU theorisation and strong conceptual tools for explaining some of its key aspects. Institutions, conventionally the place for meso theories, are at present a substantial area of research and theorisation in European integration studies¹. Multi-level governance theories bring in innovative views on political institutions, but also on their linkage to civil society. Therefore, the subsequent question, to be framed within democratic theory concepts, is on how participation and democratic legitimacy are being guaranteed, within a multi-level governance framework. Both theoretical fields, if combined, may shed light on the current process of European political integration and its medium term perspectives.

¹ Good overviews on European integration theorisation are presented by WIENER, A. and DIEZ, T. (eds.), «European Integration Theory», 2nd ed., Oxford UP, Oxford, 2009, and by JORGENSEN, K., POLLACK, M. and ROSAMOND, B. (eds.), *Handbook of European Union Politics*, Sage, London, 2006.

As Olsen puts it «Democracy and citizenship are concepts strongly linked to the framework of the nation-state» and thus «changes in mentality»² are probably necessary for accomplishing the project of European political integration. These changes, if they are to occur, will have to make citizens' political participation match the several levels of the multi-level governance framework of the EU, instead of remaining mostly national. Subsidiarity is in line with that process, but shortcomings in the EU democratic legitimacy are quite often pointed out in academic and normative debates. Furthermore, the EU is, in the context of the current crisis, often targeted for institutional weaknesses, lack of efficiency and creation of popular discontent. Thus, the overarching question running through the article is on the pathway of European political integration: where we are at present; where to the European project is presumably going; how critical junctures such as the «crisis» may hinder/foster the process of political integration; whether the whole process abides by democratic rules.

II. Governance and the European Union

EU institutions cannot be fully addressed without tackling the broader picture of institutional change and institutional building. This brings along issues of state-society relations or, perhaps better put for the EU context, issues of political institutions-society relations. Beate Kohler-Koch speaks of «systemic impacts» and of «institutional change», as part of the processes the literature addresses under the very broad idea of governance in the EU. According to the author, these entail «political structuring» at the EU level, but may have «disintegrative effects» at the national level³.

The assertion that the institutional system of the European Union is «new and open-ended»⁴ is widely accepted. Still, conventional theoretical fields may have a capacity to explain it. Mark Jachtenfuchs mentions the divide between «theories of international relations» and «theories of domestic politics» but further considers that «the dividing line between the two sub-disciplines of political science is eroding. Ideally, a more general approach to political science should be able to offer an integrated

² OLSEN, J., *Europe in Search of Political Order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*, Oxford UP, Oxford, 2007, p. 132.

³ KOHLER-KOCH, B., «European governance and system integration», in *European Governance Papers (EUROGOV)* N. C-05-01, 2005: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-01.pdf> (accessed 20/01/2013).

⁴ OLSEN, J., *op.cit.*, p. 16.

view»⁵. The idea that the two sub-disciplines are converging is crucial to understanding the whole process. International relations sprang from the study of the structure of the international system as a system of states. But is it still so?

State-centrism has been for long cornerstone for the interpretation of Western political systems and of international relations. Many theories on the EU, notably intergovernmentalism⁶, follow this approach, which presents the EU as a «highly institutionalized negotiating system among states»⁷. From this point of view the logics underlying the EU are very much the result of minimum common denominators between the member-states, negotiated in intergovernmental fora. Decisional power fundamentally stays with the states that have entered these arrangements in order to maximise their negotiation capability, while domestic and international spheres remain discrete, rather than continuous⁸.

If instead the interpretation of the European Union is one that sees it as a polity (though a new polity in the making) the core of the system has to be dislocated. Theories emphasising the supranational dimension of many of the EU institutions and procedures, i.e., their autonomy and the inherent transferences of sovereignty from the national to the supranational level thus undermine the role of the conventional nation-state. In presenting the EU as a polity, Simon Hix⁹ states:

(...) with the global devolution of power to regions, localities and non-state organizations, and the delegation of authority to supranational bodies such as the European Union and the World Trade Organization, political power is now dispersed or «shared». This does not mean that the 'state' does not exist. But, it does mean that politics and government now exist in many contexts either outside or beyond the classic state.

This view is consistent with analyses of world politics put forward in theories of global governance and indeed it can be argued that there is continuity between the structural changes in political power at the global

⁵ JACHTENFUCHS, M., «The European Union as a Polity (II)», in JORGENSEN, K., POLLACK, M. and ROSAMOND, B. (eds.), *Handbook of European Union Politics*, Sage, London, 2006, pp. 159-160.

⁶ Cf. MORAVCSIK, A., «In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market Studies* 40 (4), 2002, pp. 603-624.

⁷ *Ibid.*, p. 159.

⁸ HOOGHE, L. and MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2001, pp. 2-3.

⁹ HIX, S., «The European Union as a Polity (I)», in JORGENSEN, K., POLLACK, M. and ROSAMOND, B. (eds.), *Handbook of European Union Politics*, Sage, London, 2006, p. 141.

and the regional (European) levels¹⁰. Governance, and for the EU context multi-level governance (MLG) are alternative views to state-centrism¹¹. However, and because the word governance is being increasingly used, its meaning may be slightly blurred, thus requiring some initial definitions.

1. Definitions

The concept of governance does not belong solely with EU integration studies. Several definitions can be found and some theoretical elaboration has been produced, notably for the EU context¹². The text below is not aimed at producing a full overview of definitions but the guidelines of the debate are nevertheless necessary.

As aforementioned there is some continuity between uses of the word «governance» for global politics and for EU politics. For the former, the concept made its way among others on James Rosenau's¹³ well known assertion of «governance without government» which became a landmark for the debate:

To presume the presence of governance without government is to conceive of functions that have to be performed in any viable human system irrespective of whether the system has evolved organizations and institutions explicitly charged with performing them. (...) governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behaviour, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggests activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government.

¹⁰ Cf. WARLEIGH-LACK, A., «The European and the Universal Process? European Union Studies, New Regionalism and Global Governance», in JORGENSEN, K., POLLACK, M. and ROSAMOND, B. (eds.) *Handbook of European Union Politics*, Sage, London, 2006, pp. 561-575.

¹¹ HOOGHE, L. and MARKS, G., *op.cit.*; JACHTENFUCHS, M. and KOHLER-KOCH, B., «Governance and Institutional Development», in WIENER, A. and DIEZ, T. (eds.), *European Integration Theory*, Oxford UP, Oxford, 2004, pp. 97-116.

¹² Cf. TREIB, O., HOLGER, B. and FALKNER, G., «Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification», in *European Governance Papers (EUROGOV)* N. N-05-02, 2005: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf> (accessed 20/01/2013); KOHLER-KOCH, B., *op. cit.*

¹³ ROSENAU, J., *Governance without Government: Governance, Order and Change in World Politics*. Cambridge UP, Cambridge, 1992, pp. 3-4.

It seems quite relevant that Rosenau stressed functional requisites as starting point for governance. However, it does not exclude governments from governance, though it does affirm that there is governance beyond governments¹⁴. Thus, for the world of state-centrism governance would be the exclusive product of governments, whereas for the world of globalisation, there is governance, as «systems of rule» without the underlying formal, legal, hierarchical and exclusive state structure. Globalisation theorists will claim that power has «escaped» the state upwards (the regional and global levels), downwards (the regional sub-national and the local levels) and sideways (the transnational civil society hypothesis). These changes enlarge the number of agents in the process and blur the conventional state-society divide, as well as the domestic-international divide¹⁵.

Despite the similarities and the common aspects of both political processes (i.e. at the regional and the global levels), in the context of EU theorisation the concept addresses a much more structured political reality, not only because the states remain in place, but also because the range of differences to match for governing Europe is relatively small, if compared with world politics.

To put it simply: the EU is, for governance purposes, a terrain where strong and solidly rooted political institutions, the states, remain playing a fundamental political role. Yet, the debordering of conventional political territorialisation is happening as in the rest of the world: growing interdependences, transnationalisation of civil society, supranational political institutions. However, unlike for the rest of the world, the latter is already a quite developed institutional framework. Therefore, it can be argued that an incremental but pervasive process of readjustment is in place in the EU¹⁶.

With reference to the EU context, Mark Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch define governance «as the continuous political process of setting explicit goals for society and intervening in it in order to achieve these goals»¹⁷. Also, Guy Peters and Jon Pierre consider that «at a very fundamental level, governance is a functional theory, assuming that societies must govern themselves and to do so must perform certain ac-

¹⁴ Cf. TREIB, O., HOLGER, B. and FALKNER, G., *op. cit.*.

¹⁵ Cf. HELD, D. and MCGREW, A. (eds.), *Globalization Theory: approaches and controversies*, Polity Press, Cambridge, 2007; KARNS, M. and MINGST, K., *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, London, 2004.

¹⁶ HOOGHE, L. and MARKS, G., *op. cit.*, p. 39.

¹⁷ JACHTENFUCHS, M. and KOHLER-KOCH, B., *op. cit.*, p. 99.

tivities». They further clarify that governance often involves «a variety of actors, many from outside the public sector itself, in order to achieve public purposes»¹⁸. Adrienne Héritier's distinction between governance that embraces hierarchical «political steering» and a more restricted sense, which entails only «political steering in which non-hierarchical modes of guidance, such as persuasion and negotiation are employed» is also relevant¹⁹.

Therefore, three aspects are to be emphasised. First, and in line with the global dimension, these definitions include the societal need for organisation as starting point for «governance». Second, they establish that there are several types of actors involved, some coming from outside the public sector, i.e., leaving behind the conventional state-society divide. Still, Guy Peters and Jon Pierre admonish that the word can also encompass conventional governments²⁰. Third, soft, non-hierarchical mechanisms as those highlighted by Héritier are a marker of «governance», although it does not necessarily discard hierarchical mechanisms.

As a whole, the concept is now indisputable in EU studies. Its potential for addressing the process of European integration has been particularly developed under the multi-level governance framework²¹. MLG is a non-state-centric framework for interpreting the political architecture of the EU, according to which the polity is organised under a fairly complex system of political levels, or layers, from the supranational «downwards» to the national to the regional and the local, but also «sideways» to the corporate and in general the civil society layer. Whether the metaphor of layers geometrically organised as concentric circles at the core of which is the citizen (following the principle of subsidiarity) is adequate, can be a matter of some contention. A decentred and overlapping layout of the layers may well be more adjusted to the object being depicted. The metaphor of the layer cake as opposed to the marble cake, as used by Thomas Risse for the parallel issue of identities, can also be applied here, for the visual

¹⁸ PETERS, G. and PIERRE, J., «Governance Approaches», in WIENER, A. and DIEZ, T. (eds.) *European Integration Theory*, 2nd ed. Oxford UP, Oxford, 2009, pp. 93-94.

¹⁹ Cit. in TREIB, O., HOLGER, B. and FALKNER, G., *op. cit.*, p. 6.

²⁰ PETERS, G. and PIERRE, J., *op. cit.*, p. 92.

²¹ Cf. HOOGHE, L. and MARKS, G., *op. cit.*; JACHTENFUCHS, M. and KOHLER-KOCH, B., *op. cit.*; LITTOZ-MONNET, A., «Dynamic Multi-Level Governance: Bringing the Study of Multi-level Interactions into the Theorising of European Integration», *European Integration online Papers (EIoP)* 14 (1), 2010: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-001a.htm> (accessed 02/10/2012); ZIMMER, C. and BENZ, A., «The EU's competences: The "vertical" perspective on the multilevel system», *Living Reviews in European Governance*, 5 (1), 2010: <http://www.livingreviews.org/lreg-2010-1> (accessed 02/10/2012).

illustration of the idea²². Peters and Pierre²³ also stress this complex characteristic. It can be further explained if we look at the distribution of competences²⁴. Whereas exclusive competences draw a fairly clear, eventually hierarchical, dividing line between levels, shared competences rely on a case to case assessment of levels of political decision, which enforces the malleability of the system but may create some instability. This is also a consequence of the procedures involved: there are hierarchical procedures, but there is a lot of negotiation and bargaining between actors as relevant as governments, some of which at sheer intergovernmental level, and a series of soft instruments that are aimed at creating convergence in policies. These address articulations within the same level, though partners involved may be unevenly strong (sovereign states, under the intergovernmental procedures all have a veto, but it is not so when it comes to softer negotiations procedures). A further difficulty arises from vertical relations, notably the fact that the levels are not all equally consistent or capable of exerting political power: the regional level cannot be compared to the national level, not to mention the fact that there is a huge variation between so called «regions» in the EU context²⁵. Because this is the result of a polity in the making, dynamics of the construction still have a strong impact upon the structure: not only decisional processes keep being adjusted (eg. under treaty amendments) but also there is a tension between functional requirements and politically structured processes: Mark Jachtenfuchs²⁶ mentions the need for horizontal collaboration, understood as functional interdependencies across policy areas, along with the vertical articulation the system already presupposes.

The model depicts an «open ended process», that meaning that much of what it describes is incremental rather than constitutionalised change. Hooghe and Marks²⁷ draw a comparative framework between «feudal order», «state order» and «post-state order» which deserves some reflection. From that layout, similarities between the first and the third types of political order emerge, notably the overlapping characteristic, the multiplicity and the sharing of competencies. State order was created in the «West» for overcoming feudalism. This meant the crafting of the notion of exclusive sovereignty as a prerogative of the central state, and the clear and hierarchi-

²² RISSE, T., «Social Constructivism and European Integration», in WIENER, A. and DIEZ, T. (eds.), *European Integration Theory*, Oxford UP, Oxford, 2004, pp. 159-175.

²³ PETERS, G. and PIERRE, J., *op. cit.*, p. 95.

²⁴ Cf. ZIMMER, C. and BENZ, A., *op. cit.*

²⁵ Cf. LITTOZ-MONNET, A., *op. cit.*

²⁶ JACHTENFUCHS, M., *op. cit.*

²⁷ HOOGHE, L. and MARKS, G., *op. cit.*, p. 46.

cal definition of relations between vertical political levels (e.g. the local, the regional and the central); but it was in the long run also responsible for the split between public and private affairs, based on a distinction of political power vis à vis other forms of private power, which liberalism then reified in the state-civil society dividing line, under representative democracies²⁸. «Post-state» order is blurring these distinctions: the drift of political power upwards and downwards questions the hierarchical dominance of the state, whereas sideward drifting (i.e. market and civil society) reintroduces society as yet another locus for politics. Hooghe and Marks'²⁹ layout does not assess the types of political order from the point of view of efficiency or the quality of political solutions involved. Still, the comparison opens several lines of reflection as to the evolution of Western political systems and indeed has to be read under what Beate Kohler-Koch³⁰ has designated as long term systemic impacts of political change.

2. «Good» governance id est democratic governance?

At its minimum, governance means some kind of political order and the word does not necessarily carry a normative orientation³¹. Yet, and for the EU case, re-opening the Pandora box of Western politics (as addressed in Hooghe and Marks comparative framework) may indeed mean unleashing hidden «devils». By this I mean that the reformulation of the spheres of European politics expressed in the many and overlapping layers may entail loopholes providing opportunities for the privatisation of powers, and consequent ambiguities in the definition of the «common interest».

Good governance, as a normative tool, guides EU governance into democratic governance. This was expressed in the Commission's *EU Governance. A White Paper*³²:

«Governance' means rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence.»

²⁸ CHAMBERS, S. and KOPSTEIN, J., «Civil Society and the State», in DRYZECK, J., HONIG, B. and PHILLIPS, A., *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford UP, Oxford, 2006, pp. 363-381.

²⁹ HOOGHE, L. and MARKS, G., *op. cit.*

³⁰ KOHLER-KOCH, B., *op. cit.*, 2005.

³¹ Cf. TREIB, O., HOLGER, B. and FALKNER, G., *op. cit.*

³² EUROPEAN COMMISSION, *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428 final (Brussels, 25/07/2001).

These principles cover statutory requirements of democracy, namely participation and accountability; still, they sound as a top-down effort for reform stemming from institutions that have repeatedly been pointed out for their shortcomings in democratic governance. Guy Peters and Jon Pierre³³ state that EU governance remains undemocratic. That the EU is very much a bureaucratic construction produced by a elite of politicians and decision makers is eventually a fairly indisputable interpretation of the European Union. Overcoming these weaknesses is one of the major challenges for the European project at present, especially if democracy is understood as a substantial rather than as a procedural concept, as stated by Beate Kohler-Koch and Berthold Rittberger³⁴:

It is the principle of autonomy that stands at the centre stage of the democratic project. (...) Autonomy is intimately linked to self-determination: Autonomy implies that people are free and equal in the determination of their own lives. Autonomy qua self-determination is thus set against any notions of paternalistic authority or domination which deny that people are the best judges of their own individual good or interest.

The threshold for democratic multi-level governance in the EU thus defined is quite demanding. From the theoretical point of view, this is where the debate on MLG meets the theory of democracy.

III. Democracy and the European Union

Democracy is statutory in the EU (TEU, article 2 and Title II). At the same time, democracy has proved to be a difficult requisite to fulfil in EU governance. Departing from an MLG explanatory framework for the EU as *sui generis* political system, this part of the text addresses the problem of the «democratic deficit», in the framework of that model.

1. *The problem: the «democratic deficit»*

The expression «democratic deficit» was coined late in the seventies to designate the distance between the citizens and the institutions in European

³³ PETERS, G. and PIERRE, J., *op. cit.*, p. 97.

³⁴ KOHLER-KOCH, B. and RITTBERGER, B. (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union (Governance in Europe)*, Rowman & Littlefield, London, 2007, p. 12.

governance³⁵, and has ever since fuelled strong academic and political debates³⁶. According to Hooghe and Marks³⁷:

The democratic deficit —that is, the weakness of representative democracy in the EU— is rooted in the institutional genesis of the EU as an offspring of national institutions that claim sovereignty in their respective territories.

The authors thus point at the core of the problem, which is the link between the democratic mechanisms of representation and participation and the institutions of European governance.

A state-centric approach to EU integration combined with a strictly procedural view of «democratic legitimacy» may indeed consider that, from the formal point of view, the deficit of democracy in the EU is not an issue³⁸. The fact that the states involved in the process are democratic and that their governments are legitimate makes their decisions for the supranational sphere also legitimate, in the framework of representative national democracies. Furthermore, if centrality is attributed to the role of the states, then the problem is mostly a problem of the domestic order, i.e., of the contract between the citizens and political institutions as established internally with domestic elections and under the conventional pattern of representative democracy. Whether political parties manage to meet the requirements and expectations of the citizens is, from this point of view, a domestic policy problem, especially if civil society in the EU is addressed as a series of discrete national civil societies, and representation understood as a two step process: unmediated for internal issues, but mediated, or indirect, for external matters.

The question thus resulting is on whether this conventional layout, traditionally designed for legitimating national governments in issues of con-

³⁵ Marquand cit. by MÉNY, Y., «De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges», in WEILER, J., BEGG, I. and PETERSON, J. (eds.), *Integration in an Expanding European Union: Reassessing the Fundamentals*, Blackwell, London, 2003, p. 399.

³⁶ Cf. among many others, DAHL, R., *On Democracy*, Yale UP, New Haven, 1998; FOLLESDAL, A. and HIX, S., «Why there is a Democratic Deficit in the EU: a Response to Majone and Moravcsik», *European Governance Papers (EUROGOV)* N. C-05-02, 2005: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf> (accessed 02/10/2012); SCHMITTER, P., MAJONE, J. and MORAVCSICK, A., «Democracy and Constitutionalism in the European Union», in *ECSA Review* 13 (2), 2000, pp. 2-7: <http://aei.pitt.edu/61/01/DemocracyForum.htm> (accessed 02/10/2012).

³⁷ HOOGHE, L. and MARKS, G., *op.cit.*, p. 41.

³⁸ RAMOS, C., «On Democracy and Political Participation: Quagmires of Legitimacy in the European Union Context», Paper presented at the IPSA — 21st World Congress of Political Science — *Global Discontent: Dilemmas of Change*, Santiago, Chile, 12-16 Sept., 2009: <http://paperroom.ipsa.org/papers/view/1508> (accessed 10/12/2012).

ventional foreign policy, is sufficient for the on-going process of European integration. National parliaments' recurrent claim that they keep losing control over governmental decisions at EU level provides evidence of the contrary³⁹. Besides, the «output legitimacy» argument relying upon the alleged effectiveness of EU policies⁴⁰ does not meet the standards of «input legitimacy», especially when it comes to core sovereignty policy areas⁴¹.

A significant step into supranational representation was taken in 1979 with the emergence of the European Parliament (EP) as a directly elected institution, thus introducing a new type of legitimacy, direct legitimacy, based on representation resulting directly from the votes of the citizens at the EU level⁴². However, from the point of view of patterns of democracy, it relies entirely upon formal representative democracy. Ever since, there have been claims that the EP remains weak (in spite of the reinforcement of its powers in subsequent treaty amendments). Besides, the political parties, electoral campaigns and electoral systems in place for EU elections remain national, rather than supranational. Neither did a European public sphere «automatically» emerge as unified space for the debate of European politics. Nor can the analysis of the transnationalisation of civil societies in the EU put forward major evidence of the emergence of a united political community, the citizens remaining quite locked away from the EU⁴³. As a whole, representative democracy at the EU level remains quite weak.

2. Democratic participation and multi-level governance

The shortcomings of explanations based on a state-centric versus supranational dichotomy are the reason why the multi-level framework may provide better hermeneutics for explaining patterns of political institutions-society relations in the EU. The answer to the characterisation of the EU political

³⁹ AUEL, K. and BENZ, A., «Expanding National Parliamentary Control: Does it enhance European Democracy?», in KOHLER-KOCH, B. and RITTBERGER, B. (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union (Governance in Europe)*, Rowman & Littlefield, London, 2007, pp. 57-74; FOLLESDAL, A. and HIX, S., *op. cit.*

⁴⁰ MAJONE, G. (ed.), *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.

⁴¹ BEKKERS, V. *et al.*, *Governance and the Democratic Deficit*, Ashgate, Aldershot, 2007; BELLAMY, R., «Democracy without democracy? Can the EU's democratic “outputs” be separated from the democratic “inputs” provided by competitive parties and majority rule?», in *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010, pp. 2-19.

⁴² RAMOS, C., *op. cit.*

⁴³ FOLLESDAL, A. and HIX, S., *op. cit.*; MAIR, P., «Popular Democracy and the European Union Polity», in *European Governance Papers (EUROGOV)* N. C-05-03, 2005: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf> (accessed 02/10/2012).

system does no longer seem to be an either/or statement based on the inter-governmental pattern as opposed to the supranational pattern, the latter understood as a state-like polity, only in a larger scale⁴⁴. Under a multi-layered framework, the question of democratic participation has to be put at each level within its specificities, and also for the whole architecture involved. The question becomes even more complex because MLG encompasses overlapping levels, and also because multi-level arrangements are not based on such a stricter distinction between society and political institutions as was conventional for domestic representative democracies. With such distinctions blurred, it may be difficult to overcome democratic deficits on the basis of representative democracy only. Thus democratic inputs have to be sought for also under other mechanisms of political participation.

It can be hypothesised that MLG portrays a transitional period, given the systemic changes occurring and the pervasiveness of incrementalism over constitutionalism in the EU. The mechanism meanwhile developed for fostering the legitimacy of the European Commission (the election by the EP) may seem one such experiment, eventually leading to other solutions in the future. However, multiplicity and non-exclusive attachments to political levels, rather than hierarchy, seem to be the rule. As a consequence, a framework imbued of traditional legitimisation mechanisms falls short of the objectives⁴⁵. Hence, the question is on how to meet the threshold of democratic legitimacy within a multi-level political arrangement.

Subsidiarity, as part of democratic theory and «constitutional» principle in the European Union emphasises the ascendant (subsidiary) characteristic of the levels in EU governance, from the citizen to the top. Eventually, this does not fully characterise reality but only empirical evidence will be able to say more⁴⁶. It is not in the scope of this text to assess concrete practices of democracy at each and every level of multi-level EU governance, nor the transactions between the levels. Yet, in the framework of MLG analysis, it is important to ask whether representative democracy is still a/the solution; and whether there are other solutions that may foster democracy in the EU.

As to the first question: mechanisms of representative democracy in place account for formal legitimacy, notably for Council and EP decision-making. Yet, neither for the first nor for the second case has the process managed to overcome the distance (as expressed in treaty ratification referenda or EP elections turnouts) between the citizens and the European Un-

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ FOLLESDAL, A. and HIX, S., *op. cit.*; KOHLER-KOCH, B., *op. cit.*, 2005; OLSEN, J., *op. cit.*; SCHMIDT, V., *Democracy in Europe. The EU and national politics*, Oxford UP, Oxford, 2006.

⁴⁶ Cf. BEKKERS *et al.*, *op. cit.*; KOHLER-KOCH, B. and RITTBERGER, B., *op. cit.*

ion. Criticisms have also been put forward and some scepticism expressed as to the capacity for improving the EU as a polity, by emulating the state pattern, and thus seeking to implement competitive European party politics, as grounds for a fully representative exercise of legislative and executive powers in the EU. Peter Mair⁴⁷ emphasises the fact that also at the national level partisan politics are undergoing a crisis («depoliticisation») and, therefore, that it is time to seek for other complementary processes of political participation, instead of imprisoning the EU in the old clothes of the states. Mair and Thomassen⁴⁸ even affirm that the lack of party government at the European level (i.e. government according to formal representation) may be more of a virtue than a flaw in the system, an assertion many would nevertheless contest⁴⁹.

Lord and Pollak⁵⁰ speak of «EU's many representative modes» as «compound representation», addressing both conventional, formal mechanisms of representation, as abovementioned and other informal ways of representation, notably through non-elected representatives of civil society organisations and organised interests in general (eg. in consultative procedures). They present both the advantages and the disadvantages of the model. Among the latter, I would stress the possibility that the representation of several interests in such compound system may «collide» instead of «cohere»; besides, unlike under formal representation, informal representatives stand for segmented interests, and thus no general claims can be assumed. The authors do conclude that «EU's specific combination of representative practices hardly allows for ensuring public control with political equality»⁵¹. In fact, increased participation in the design and implementation of policies by those civil society members directly involved may increase the quality of policies. Yet, neither does it guarantee general public control over bureaucratic and political agents of policy making (eg. the Commission) nor are the informal representatives under clear «accountability» rules. As Olsen puts it: «One basic principle of democratic citizenship is that those affected by decisions should be able to influence common affairs on equal terms»⁵².

⁴⁷ MAIR, P., *op. cit.*.

⁴⁸ MAIR, P. and THOMASSEN, J., «Political representation and government in the European Union», *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 200, pp. 20-35.

⁴⁹ Cf. KOHLER-KOCH and RITTBERGER, *op. cit.*; SCHMIDT, V., «Re-Envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy», *Journal of Common Market Studies*, 47, Annual Review, 2009, pp. 17-42.

⁵⁰ LORD, C. and POLLAK, J., «The EU's many representative modes: Colliding? Cohering?», *Journal of European Public Policy*, 17 (1), pp. 117-136.

⁵¹ *Ibid.*, p. 117.

⁵² OLSEN, J., *op. cit.*, p. 119.

As to the second question: at the basilar level of the patterns of relation between political institutions and societies, a more encompassing notion of participation, rather than representation⁵³, may pave the way for complementary types of democracy⁵⁴. The dividing line between representative and direct democracy runs on the mediation of the will of the citizen by a delegate, as against personal intervention in the process. The first presupposes a strict state-society division. The second easily collides with it, but may fit well into a more indistinct layout as that of MLG.

What was addressed as informal representation above largely draws on the move towards governance and participatory democracy⁵⁵, as fuelled by the European Commission in the last decades. It is therefore in many cases a top-down and output oriented strategy, specifically designed for fostering the involvement of civil society in policy making. It may indeed improve the quality of political outputs and promote consensus among specific interest groups, but it hardly fits a notion of common interest. Other participatory practices, notably deliberative democracy, have aimed at involving the citizens directly, in order to foster the input side of democratic legitimacy⁵⁶. Deliberative experiments are theoretically grounded in the promotion of a European public sphere, which remains nevertheless quite unstructured⁵⁷. Yet, they are difficult to implement in terms of scope and can only encompass the small number, or the small territorial dimension. Furthermore, popular legislative initiative, which was introduced in the treaty of Lisbon, still has its way to make in order to prove its virtues. As for referenda, there is not yet the possibility of a general referendum at the EU level. Besides, the track record of national referenda results on EU issues is far from convergent with the decisions taken by the politicians under the mechanisms of representative democracy.

⁵³ Cf. KOHLER-KOCH, B., «Civil society and EU democracy: “astro turf” representation?», *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010, pp. 100-116.

⁵⁴ Cf. CATT, H., *Democracy in Practice*, Routledge, London, 1999; HELD, D., *Models of democracy*, 3rd ed., Stanford UP, Stanford, 2006.

⁵⁵ Cf. FINKE, B., «Civil society participation in EU governance», *Living Reviews in European Governance*, 2 (2), 2007: <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-2> (accessed 21/02/2013); GREVEN, M., «Some considerations on Participation in Participatory Governance», in KOHLER-KOCH, B. and RITTBERGER, B. (eds.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union (Governance in Europe)*, Rowman & Littlefield, London, 2007, pp. 233-248; JOERGES, C., MENY, Y. and WEILER, J. (eds.), «Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance», *The Jean Monnet Working papers* 6 (01), 2001.

⁵⁶ FINKE, B., *op. cit.*; KOHLER-KOCH, B., *op. cit.*, 2010.

⁵⁷ VREESE (de), C., «The EU as a public sphere», *Living Reviews in European Governance*, 2 (3), 2007: <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-3> (accessed 21/02/2013).

Bekkers and Edwards⁵⁸ systematisation of strengths and weaknesses of models of democracy in terms of input/throughput/output legitimacy is inspirational for analysing both the virtues and the flaws of multiple patterns of democracy applied to the MLG framework. It seems that, given the diversity and intricacy of levels, multiple forms of democracy may produce better combined results than a single form. A remaining question will however be that of the articulation between the levels.

3. *The test of critical junctures*

Recent years have put EU governance to test, notably on what concerns the articulation of the levels and the capacity for effective and timely answers to emergent problems. The depth of economic and monetary integration is now such that there has been an increasing demand for correspondent political integration, especially for facing the several episodes of the long financial and economic crisis that has impacted upon the EU⁵⁹.

From the point of view of institutional decision-making the protagonists have been the European Council, the Council, particularly the Eurogroup formation, and of course the European Central Bank. Leadership, if understood as general guidance for EU's political choices, emerges from the European Council, while the European Commission and the European Parliament have kept a lower political profile. Hence, a problem in the horizontal linkage of EU institutions may be emerging. Although consentaneous with the statutory profile of the institutions, the outcome of the process appears to be a reinforcement of the intergovernmental dimension of EU negotiation. However, there is a paradox, given the asymmetrical nature of that negotiation, apparently the result of imbalances in the pragmatic economic interests of member states. Besides, in the case of states receiving EU's emergency financial aid, a major vertical problem also sprouts from the reinforcement of top-down processes of decision under conditionality agreements that undermine their national autonomy⁶⁰. The intergovernmental framework does not fully explain the process.

⁵⁸ BEKKERS, V. and EDWARDS, A., «Legitimacy and Democracy: a Conceptual Framework for Assessing Governance Practices», in BEKKERS, V. *et al.*, *Governance and the Democratic Deficit*, Ashgate, Aldershot, 2007, p. 55.

⁵⁹ Cf. ZIMMERMANN, H. and DÜR, A., *Key Controversies in European Integration*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2012.

⁶⁰ SCHARPE, F., «Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy», in *MPIfG Discussion Paper*, N. 11, 2011: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf (accessed 21/02/2013); RAMOS, C., «The crisis and the ordinary citizen: the role of the people in EU democracies torn by the financial crisis», *International Journal of Human Rights and Constitutional Studies*, special issue (to be published, 2013).

From the point of view of corporate and civil society actors there are also changes, namely: corporate actors moving quickly across the EU territory looking for lower taxes; bank unsteadiness fostering the crisis and pressing negotiations; social unrest expressed in an increase in street demonstrations; electoral patterns' change (eg. Greece, 2012 and Italy, 2013); and, growing public awareness of the EU member-states' economic, financial and electoral interdependences. Furthermore, the abovementioned asymmetry in decision-making hinders the conventional two-step democratic legitimacy of the EU. Therefore, conventional frameworks of participation and legitimacy are being tested, while an emergent European transnational civil society may be in the verge of emerging⁶¹.

As a whole, the European polity can no longer be described as simply an intergovernmental forum of negotiation. Neither does it perform as a coherent and hierarchical supranational polity. It looks more like a new, complex and unfinished political building caught in the emergency of the crisis, being strongly pushed forward by the depth of monetary integration but lagging behind in terms of political integration. The non-hierarchical and discontinuous nature of the multi-level governance structure thus came to the fore.

IV. Conclusion

Theories are helpful for framing interpretations of European integration. With a strong non state-centric focus, multi-level governance is a theory that provides an alternative explanation to the conventional dichotomy between intergovernmentalism and supranationalism. Yet, its multiple and overlapping layers quite inevitably make it a patchy terrain for conventional political participation.

Conventional representative democracy has not proved capable of providing substantial democratic legitimacy at all levels of EU integration. On the contrary, it seems to have sent citizens further astray from politics. Even if the problem is primarily within the domestic relation of governments with their national citizens, in the end it amounts to the «core» problem of EU's democratic deficit, since the levels must be subsidiary.

MLG is an alternative way of looking into European political integration. It requires new conceptual tools and collapses with entrenched state-centric views of the polity, but also with conventional supranationalism. From the institutional point of view, there is evidence that political decision

⁶¹ SCHARPF, F., *op. cit.*; RAMOS, C., *op. cit.*, 2013.

in the EU became something more complex than a conventional intergovernmental negotiation, but also something less organised than a clearly hierarchical supranational polity. MLG deemphasises the alleged mutual exclusiveness of the national and the supranational levels of sovereignty, by considering multiple, overlapping and non-hierarchical levels in the political process, as aforementioned.

Democratic legitimacy and political participation also face new challenges under the fairly unconventional MLG framework. Participation can no longer remain exclusively within the national boundaries, given the shortcomings of representation under the indirect legitimacy pattern, as is many times addressed in the «democratic deficit» debate. The direct legitimacy of the European Parliament is an answer to this, by introducing a clear mechanism of representative democracy at the supranational level. Furthermore, informal ways of representation, for instance under consultative procedures by the EU institutions, reinforce participation. Yet, they do not comply with the rules of electoral representation. However, in the MLG framework, this is a process that carries the imprint of strong civil society participation, as commonly advocated by its supporters.

As stated above, a more encompassing notion of participation, rather than representation, may be fostered in the MLG framework. The blurring of the conventional state-society divide, which was intimately associated to representative democracy, paves the way for debates on complementary modes of participation, from referenda to deliberative democracy exercises. The latter may at first sight seem more adequate for decision-making at the micro level. Yet, the point is that the conventional national level of politics is being curtailed in its exclusive relation with the citizens, because of the many modes of representation and of the many modes of participation emerging in the MLG framework. The same citizen may be inscribed inside different and unstable circles of participation, making of the whole political process a complex ground for negotiation.

This idea reintroduces the debate on loyalties and the boundaries of political communities which, from this point of view, must be considered of variable geometry. Yet, the academic debate forcefully has to ask whether the institutions and, moreover, the citizens are already living beyond the mental framework of the nation-state, as Olsen puts it, and incorporating multiple levels and new modes of participation, as so many times prescribed by the European Commission itself. If not, then MLG may fail, by reproducing the pattern of the former «democratic deficits» of the EU: top-down prescription.

It is also not immediate that MLG fosters EU democracy. The multi-level, decentralised framework of subsidiarity and the prescriptive idea of «good governance» as «democratic governance» attach it to the democratic

pattern but, in practice, there are shortcomings. However, the major contribution of MLG for fostering EU democracy may well come from decentring democracies from the national level and pushing them upwards, downwards and sideways, thus creating a third way, out of the apparent dichotomy between the national democratic polity and the supranational nation-state-like democratic polity. If a transition to a supranational polity is ever to occur, it will most probably not rely on sudden and abrupt transference from an intergovernmental pattern to a supranational solution. MLG is in between.

La arquitectura económica y financiera de la UEM y los efectos de la crisis*

Antonia Calvo Hornero
Catedrática de Economía Aplicada

Sumario: I. Introducción.—II. La crisis financiera internacional como escenario previo. 1. El Plan coordinado de la UE.—III. La crisis en la UE y en el Eurosistema: la crisis de deuda soberana. 1. La crisis de deuda soberana.—IV. La arquitectura monetaria y financiera de la UEM: La crisis de gobernanza del Eurosistema. 1. La gobernanza monetaria. 2. La gobernanza económica. 3. La gobernanza fiscal. 4. La Gobernanza de la Política Estructural. 5. La gobernanza internacional.—V. Las modificaciones en la gobernanza económica y las medidas financieras: La nueva arquitectura económica y financiera de la UEM. 1. Las medidas monetarias y financieras: el MEDE. 2. Supervisión y sistema bancario: la ABE y la Unión Bancaria.—VI. Conclusión.—VII. Bibliografía.

Resumen: La crisis económica y financiera internacional y sus consecuencias en el Eurosistema con la crisis de deuda soberana han terminado afectando a las reglas de funcionamiento en las que estaba basada la UEM y a su estructura institucional habiéndose puesto de manifiesto los fallos que existen en la gobernanza de la UE y en el Eurosistema. La crisis ha acabado mostrando no solo las vulnerabilidades del área de la moneda única, sino también la falta de mecanismos de regulación y supervisión de los desequilibrios macroeconómicos y de las finanzas públicas de los Estados miembros de la Eurozona y la incapacidad para afrontar las consecuencias de un impacto exógeno para el área monetaria como ha sido la crisis financiera internacional. En este artículo se analizan los fundamentos en los que estaba basada el área monetaria y se exponen las principales modificaciones que se han llevado a cabo.

Palabras clave: Unión Económica y Monetaria (UEM), crisis financiera, gobernanza, Eurosistema, deuda soberana.

Abstract: *The international financial and economic crisis and its impact on the Eurosystem with the subsequent sovereign debt crisis have affected the operating rules of the EMU and its institutional structure. Both events have highlighted the failures in the governance of the EU and the Eurosystem. They show not only the vulnerabilities of the single currency area but also the lack of adequate regu-*

* Recibido el 29 de mayo de 2013, aceptado el 24 de junio de 2013.

lation and supervision mechanisms of macroeconomic imbalances and public finances of the Member States in the Eurozone and the inability to cope with the consequences of an exogenous shock hitting the currency area as has been the international financial crisis. This article discusses the foundations of the monetary area and the main changes that have been introduced in its rules and procedures.

Keywords: *Economic and Monetary Union (EMU), financial crisis, governance, Eurosystem, sovereign debt.*

I. Introducción

La crisis económica y financiera internacional y sus consecuencias en la Unión Europea con la crisis de deuda soberana han afectado a los principios en los que estaba basada la arquitectura monetaria y financiera de la Unión Económica y Monetaria habiéndose puesto de manifiesto los fallos que existen en la gobernanza de la UE y en el Eurosistema. La crisis ha mostrado lo vulnerable que era la estructura institucional en la que estaba basada el área de la moneda única, la falta de mecanismos de regulación y supervisión de los desequilibrios macroeconómicos y de las finanzas públicas de los Estados miembros de la Eurozona y la incapacidad para afrontar las consecuencias de un impacto exógeno para el área monetaria como ha sido la crisis financiera internacional. La acumulación de todas estas vulnerabilidades y la lentitud en la toma de decisiones a nivel institucional han contribuido activamente al escenario de confusión existente en la UE a partir de mayo de 2010 y al contagio de la crisis a los países del sur de la UE.

A raíz de la crisis de deuda soberana se han llevado a cabo propuestas para evitar que políticas económicas y presupuestarias inadecuadas tomadas por países miembros de la Eurozona, afecten al resto de los Estados miembros del área y puedan poner en riesgo la estabilidad de la moneda única y la viabilidad de la UEM. Así, se ha establecido un nuevo marco de vigilancia macroeconómica para identificar y corregir los desequilibrios macroeconómicos y fiscales. Se han activado dispositivos de seguimiento de estos programas para la corrección temprana de los desequilibrios fiscales y macroeconómicos y se han articulado un conjunto de mecanismos de gestión de las crisis y de apoyo financiero, tanto para los Estados miembros de la UEM (el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, EFSM y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE), como para el resto de los países de la UE (Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, EFSF) y se han sentado las bases para mejorar la cohesión económica en la UE.

En este artículo se analizan los principales cambios que ha experimentado el Eurosistema como consecuencia de la crisis financiera global y de la crisis de deuda soberana, en función de la arquitectura económica y financiera existente con anterioridad a la crisis y las medidas que se han ido tomado desde que la crisis de deuda soberana puso en evidencia los fallos institucionales y la falta de mecanismos existentes para afrontarlo. Se analiza en primer lugar el escenario internacional provocado por la crisis financiera internacional, en segundo lugar la repercusión económica y financiera en la UE y en el Eurosistema y finalmente las medidas adoptadas para hacer de la UEM un sistema viable a largo plazo.

II. La crisis financiera internacional como escenario previo

La crisis financiera internacional se inició en agosto de 2007 y tuvo su origen en el mercado de las hipotecas *subprime* de Estados Unidos extendiéndose con rapidez por todo el sistema financiero, convirtiéndose éste en un sistema muy frágil a escala global. La respuesta inicial a la crisis fue una intervención masiva y coordinada de los bancos centrales desde el 9 de agosto de 2007, intervenciones que se fueron repitiendo posteriormente con el objetivo de facilitar un desapalancamiento ordenado del sistema, impedir un *credit crunch* y garantizar la supervivencia de las entidades financieras. La crisis avanza un paso más el 15 de septiembre de 2008 cuando Lehman Brothers Holdings Inc. se declara en quiebra, arrastrando a los otros tres grandes bancos de inversión americanos, con la única opción de ofrecerse en venta o convertirse en instituciones de depósito. Este acontecimiento extiende el riesgo de quiebra a otras instituciones financieras, afecta a las contrapartidas financieras y reduce la liquidez en los mercados de derivados. Al colapsar el conglomerado de seguros AIG, crece la preocupación por los seguros y la posibilidad de rescate por el Sector Público. Las retiradas masivas de fondos del mercado monetario y algunos cierres de entidades financieras, acaban poniendo en entredicho la viabilidad de las instituciones financieras con necesidad de financiación y se produce el drenaje agudo de liquidez o *credit crunch*. Tras el desconcierto inicial se reúne el G-20 y el Eurogrupo tratando de lanzar mensajes de tranquilidad para garantizar la supervivencia de las entidades financieras, proponiendo como solución planes de rescate del sector financiero. El primero que lo propone es Estados Unidos el 3 de octubre de 2008 y la UE adopta unos días más tarde el 7 de octubre un compromiso político y el día 13 un plan coordinado.

1. *El Plan coordinado de la UE*

El plan coordinado de la UE que se inicia el 13 de octubre de 2008, parte del compromiso de los Estados miembros de apoyar al sistema financiero. En el fondo era un plan modelado a iniciativa del Reino Unido, donde Alemania se comprometía a emitir 500 mm de euros de los cuales hasta 400 mm eran en garantías de crédito para préstamos interbancarios y un fondo de 100 mm de euros para inyectar capital a instituciones financieras y adquirir activos no líquidos. Se consideraba la mayor intervención del Estado en tiempos de paz en la economía del país (en el fondo tomaba elementos del *US Troubled Asset Relief Programme*) y de hecho el ministro de Hacienda alemán advirtió a los bancos de la posibilidad de interferir en sus decisiones, entre las que se contaba la limitación del salario de los ejecutivos a 500 mil euros anuales, la prohibición sobre los *bonus* y el pagos de dividendos, además de la obligación de prestar a las pymes. En Francia, se habilitaron 360 mm de euros en garantías de crédito y nuevo capital para los bancos que lo necesitasen (hasta 40 mm de euros). En el Reino Unido, se habilitaron 375 mm de euros para tres de los bancos más importantes del país como parte de su anunciado plan de rescate. En Holanda, España, Austria, Italia, Portugal y Noruega en conjunto, se comprometieron a proporcionar más de 500 mm de euros en garantías y capital. La Reserva Federal americana puso a disposición cantidades ilimitadas de fondos en dólares disponibles *offshore*, para ser distribuido por el BCE, el Banco de Inglaterra y el Banco Nacional Suizo en el caso de que se produjese una fuerte demanda de dólares en Europa.

Los planes de rescate financiero tuvieron un efecto no deseado sobre la economía real en la UE, provocando el desencadenamiento de un círculo vicioso de la economía debido a la restricción del crédito, la caída de la demanda de consumo (no registrado en décadas), un fuerte descenso en las ventas al por menor, la reducción de los proyectos de inversión de las empresas que previsoramente deciden arrinconar los proyectos y optar por la liquidez ante la incertidumbre. Este círculo vicioso de la economía se traduce con crudeza en una fuerte reducción del empleo. Un año antes de estallar la crisis de deuda soberana del Eurosistema, en 2008, las recomendaciones de la Comisión y del ECOFIN se encaminaban a la necesaria profundización de la vigilancia macroeconómica para volver a una posición fiscal sostenible, ignorando los riesgos del sector bancario, la exposición al sector inmobiliario en algunos miembros de la Eurozona y la desorganización y la falta de acuerdo, como consecuencia de un inadecuado sistema de gobernanza, que se produciría en la toma de decisiones para afrontar en principio el problema griego que se desencadenaría a partir del Consejo Europeo del mes de marzo de 2010 y especialmente en el Consejo Europeo del mes de mayo.

III. La crisis en la UE y en el Eurosistema: la crisis de deuda soberana

La crisis financiera internacional afectó a todos los países de la UE desde 2007 a 2009, pero a partir de mayo de 2010 la crisis se centra en los países de la Eurozona desencadenándose la crisis de deuda soberana. En la primera parte de la crisis financiera internacional, de 2007 a 2008, lo que considero corresponde a la crisis financiera global, la respuesta internacional vino de los Bancos Centrales con intervenciones masivas y coordinadas desde el 9 de agosto de 2007. En esta primera parte de la crisis se producen en la UE efectos institucionales y efectos económicos y financieros. Desde el punto de vista institucional, las consecuencias sobre la UE estaban relacionadas esencialmente con los objetivos que tenía en aquellos momentos la UE, relacionados con la Política de Competencia y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y los propios objetivos de la Presidencia del Semestre de la UE (que ostentaba Francia). Al proponerse las Ayudas del Estado para proteger al sistema financiero, se afectaron los objetivos de la Política Competencia de la UE. Dichas ayudas eran contrarias a las normas que rigen una competencia leal en la UE, pero debido a la urgencia de la situación y para agilizar los planes de emergencia se permitieron las ayudas de forma temporal y con condiciones. Las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) también se vieron afectadas desde el punto de vista institucional al haberse constituido la crisis como un auténtico test de credibilidad para el PEC. La política monetaria y presupuestaria se esperaba que contribuyesen a sostener la demanda y no afectasen al deterioro de las finanzas públicas de los Estados miembros.

1. *La crisis de deuda soberana*

A partir de finales de 2009 se pone de manifiesto una nueva fase de la crisis europea con la crisis de deuda soberana que comenzó en Grecia, provocando unos graves problemas institucionales en la UEM que se manifiestan claramente en el Consejo del mes de mayo de 2010. Los graves desequilibrios macroeconómicos y fiscales en algunos países periféricos llevaron a que los mercados financieros cuestionasen la sostenibilidad de la deuda pública, surgiendo claros riesgos de contagio no solo para los países periféricos afectados también para el resto de la Eurozona y para la moneda única. Para hacer frente a la situación, en el Consejo Europeo del mes de mayo se adoptaron medidas para auxiliar a los países miembros de la UE y del Eurosistema más afectados por la crisis (se creó la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera) y se inició una reforma de la gobernanza económica del Eurosistema.

IV. La arquitectura monetaria y financiera de la UEM: la crisis de gobernanza del Eurosistema

Inicialmente, el establecimiento de la UEM tuvo un indudable impulso político pero se sabía que estaba carente de una estructura institucional suficiente cuyos defectos se habían puesto de manifiesto en la redacción del Tratado de Maastricht. Se consideraba (más por el deseo que por razones técnicas) que la moneda única iba a responder a una serie de objetivos económicos, como era la estabilidad macroeconómica, el crecimiento del empleo y una mejora de la cohesión y de la convergencia de los Estados miembros. También se sabía que la creación de la moneda única no estaba exenta de posibles riesgos asociados debido especialmente a una política fiscal descentralizada en las decisiones de los gobiernos nacionales, a diferencia de los Estados federales, donde las decisiones monetarias y fiscales las asume el gobierno federal actuando como un estabilizador automático con transferencias fiscales para los estados que lo necesitan, mientras que en la UE se carece de un presupuesto centralizado para afrontar los problemas comunes y las perturbaciones externas con efectos asimétricos. Si a esto añadimos una ineficaz supervisión de las políticas macroeconómicas y del sistema financiero y un sistema de gobernanza y de órganos de decisión insuficientes para afrontar una crisis sistémica como la actual, podemos comprender el alcance y profundidad de la crisis de deuda soberana y sus efectos en el Eurosistema.

El sistema de gobernanza de la UE se estableció en el Tratado de Maastricht (T de M) para asegurar el funcionamiento de la Unión monetaria, habiéndose estructurado alrededor de cuatro grandes pilares: 1. la gobernanza monetaria, 2. la gobernanza fiscal, 3. la gobernanza de la política estructural, y 4. la gobernanza internacional. De los cuatro grandes pilares de la gobernanza europea, la gobernanza monetaria y la gobernanza fiscal son las más relevantes para el funcionamiento de la moneda única.

1. La gobernanza monetaria

La gobernanza monetaria está organizada alrededor del BCE como Banco Central independiente. Su objetivo principal es la estabilidad de precios y solo en segundo lugar y siempre que no se vea afectado ese objetivo primordial deberá apoyar las políticas económicas generales de la UE. Aunque la gobernanza monetaria corresponde de forma exclusiva al BCE existen otros órganos comunitarios que colaboran en esta función, como es el ECOFIN o Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE, porque un conjunto de políticas comunes se deciden por el Consejo Europeo.

Si bien el Tratado de Maastricht otorga casi exclusivamente un mandato de política monetaria al BCE, se dejaron abiertas algunas cuestiones básicas estrechamente relacionadas con la política monetaria y que en la crisis de deuda soberana han emergido como asuntos a resolver para el futuro funcionamiento de la Eurozona. Entre estas cuestiones que quedaron pendiente en el Tratado esta la supervisión bancaria, en la que el BCE tenía un papel muy limitado y la función de prestamista en última instancia, como responsabilidad que tienen los Bancos Centrales de proporcionar liquidez a las instituciones financieras individuales, ante el riesgo de crisis bancaria. Con la crisis financiera internacional y especialmente con la crisis de deuda soberana, el BCE ha tenido que arbitrar medidas no convencionales, inéditas hasta ese momento y ha estado actuando como proveedor de liquidez para las entidades bancarias del Eurosistema que lo han necesitado. La mayoría de estas nuevas medidas de carácter cuantitativo forman parte del panel de instrumentos que disponen los bancos centrales, porque se consideran medidas de provisión de liquidez. Sin embargo, el volumen y alcance de estas medidas han sobrepasado con creces los niveles convencionales utilizados por los bancos centrales hasta la actual crisis.

Con la crisis de deuda soberana, el BCE ha reducido los tipos de interés de referencia, ha reducido los requerimientos de reservas, ha intervenido en el funcionamiento de los mercados de intermediación a través del Programa de Mercado de Valores (*Securities Market Program*) y ha proporcionado apoyo de liquidez excepcional para los bancos a través de un nuevo programa de refinanciación colateralizada de tres años con un amplio criterio de colateral elegible. Aparte de las intervenciones puntuales del su Presidente desde julio de 2012 (apoyando directamente al euro e indirectamente a la crítica situación en los mercados de España e Italia), el Banco dio un paso decisivo en apoyo de la UEM al asumir en 2012 la adquisición ilimitada de deuda soberana en el mercado secundario del país que solicite previamente la ayuda financiera al Eurogrupo. Con ello, lo que se ha conseguido sobre todo es asegurar que la UEM sea un proceso irreversible, se puedan recuperar los canales de transmisión de la política monetaria y se puedan corregir las diferencias de las condiciones de financiación del ciclo económico de los Estados miembros.

2. *La gobernanza económica*

La gobernanza económica está basada en la coordinación de las políticas económicas en la UE. Esta se realiza en el marco de las Directrices de Empleo, en las Orientaciones Generales de Política Económica y en la Estrategia Europa 2020, donde se establecen recomendaciones para las au-

toridades nacionales. Pero se carecen de mecanismos de vigilancia y seguimiento del cumplimiento de dichas recomendaciones y como no son vinculantes, pueden ser ignoradas por los Estados miembros. Esto hace que la gobernanza económica establecida haya mostrado su incapacidad para prevenir los efectos de la crisis y sus consecuencias para el funcionamiento del área monetaria.

Una serie de factores se han dado cita para favorecer la evolución que ha experimentado la Eurozona desde que se desencadenó la crisis de deuda soberana. En primer lugar, unas expectativas excesivamente optimistas de los gobiernos nacionales y la propia Comisión Europea, infravalorando la ausencia de políticas de salarios y de rentas que preservasen la competitividad de la Unión Monetaria. En segundo lugar, unas políticas fiscales, de supervisión y de regulación insuficientes y con unas rigideces estructurales que han abonado la falta de competitividad de gran parte de los Estados miembros. Bien es verdad que con las intervenciones de los gobiernos para hacer frente a la crisis financiera internacional y la acumulación de riesgos por la estabilización del sector bancario, se acabó afectando a los países de la Eurozona que tenían una alta exposición de su sector financiero privado y de forma especial a las finanzas públicas de esos países. La integración de los mercados financieros del área del euro hizo el resto, extendiendo la crisis a otros países del área y poniendo en riesgo la viabilidad de la Eurozona.

3. *La gobernanza fiscal*

De los cuatro tipos de gobernanza que afectan a los países del área del euro, la gobernanza fiscal tiene una importancia crucial para la estabilidad y credibilidad de la moneda única, porque con una unión monetaria la disciplina presupuestaria es indispensable dada la independencia fiscal que tienen los gobiernos participantes en el Eurosistema. Si bien la UE tiene una larga tradición de déficit público que está relacionada en gran parte con el papel que se ha otorgado al Sector Público en la economía y a la consideración de su eficiencia, al introducirse el criterio de las finanzas públicas en el T de M se optó por la precaución y la prevención para asegurar una disciplina fiscal en la Eurozona, con lo que este espíritu de respeto a las decisiones nacionales que se trasladó al Tratado en el criterio de las finanzas públicas se le dio una consideración poco precisa.

Para salvar las evidentes lagunas del Tratado y salvaguardar la estabilidad de la Eurozona se estableció el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el Consejo Europeo de Ámsterdam, de junio de 1997 (fue reformado en 2005 y esta reforma lo debilitó seriamente). El PEC carecía de instrumentos

de aplicación automática en caso de incumplimiento y los previstos tenían un amplio margen de discrecionalidad. La falta de cumplimiento de las reglas del PEC (según el ECOFIN, a principios de 2008, solo 8 de los 17 Estados miembros de la Eurozona se ajustaban a sus objetivos presupuestarios a medio plazo en 2007), más los efectos de la crisis de deuda soberana con los planes de apoyo al sistema bancario y a la demanda interior, colocaron a los Estados miembros del área monetaria en una situación de clara vulnerabilidad, especialmente a los países periféricos.

Además de que nunca se aplicaron las sanciones económicas previstas para corregir un déficit persistente y excesivo, los datos proporcionados por algunos Estados miembros no eran fiables y *Eurostat* carecía de facultades para obtener las estadísticas nacionales adecuadas y para auditar a los responsables estadísticos de los Estados miembros. El segundo elemento de gobernanza fiscal que aparecía en el T de M, era la cláusula de *No Bail Out* o cláusula de no corresponsabilidad financiera. Esta ha quedado totalmente invalidada en la crisis de deuda soberana con la decisión de acudir en ayuda de los países con amenaza de quiebra financiera, decidido en el Consejo Europeo del mes de mayo de 2010 y en las siguientes actuaciones del BCE y de la Comisión Europea haciendo necesaria una reforma de la gobernanza económica de la Eurozona.

La aplicación del PEC está basada en dos elementos fundamentales que si bien se han aplicado no se ha hecho con total eficacia, como son: 1. el instrumento preventivo, y 2. el instrumento correctivo. El instrumento preventivo está sustentado en la supervisión multilateral de las situaciones presupuestarias. Consiste en la presentación anual por los Estados miembros de la zona del euro de los denominados Programas de Estabilidad donde señalan los objetivos a cumplir en las finanzas públicas. Los países que aún no participan en la Eurozona también deben presentar programas pero estos se denominan Programas de Convergencia. Ambos programas, tanto los de los países de la moneda única, como los del resto de la UE sirven de base de forma preventiva para que la Comisión lleve a cabo la supervisión multilateral.

Una vez analizados los programas, la Comisión sugiere las recomendaciones pertinentes y como hemos visto con la crisis, no se siguen por todos los países. El instrumento correctivo está apoyado en el procedimiento de déficit excesivo que tiene como principal objetivo impulsar su corrección. Todos estos mecanismos de gobernanza fiscal han sido obviados por la mayoría de los Estados miembros del Eurosistema y es donde se han propuesto las reformas más importantes, con previsión de medidas de corrección en función de la identificación por la Comisión de desequilibrios macroeconómicos o fiscales severos por pérdidas de competitividad que puedan suponer un riesgo para la Eurozona.

4. *La Gobernanza de la Política Estructural*

La necesidad de impulsar las reformas estructurales está ampliamente aceptada por los Estados miembros de la UE. Incluso el T de M en el art. 99.1 requiere a los Estados miembros «considerar sus políticas económicas como un asunto de preocupación común...». Las reformas estructurales son con el ajuste interior, las condiciones necesarias que se deben cumplir en una unión monetaria para que esta pueda funcionar con eficiencia.

5. *La gobernanza internacional*

La gobernanza internacional afecta a la política de tipo de cambio, a la representación internacional y a temas de interés para la UEM. El Tratado contempla la posibilidad de un sistema de tipos de cambio fijos con países fuera de la UE y la formulación de orientaciones generales para la política de tipo de cambio, especialmente referido esto último a los acuerdos informales u otro tipo de acuerdos unilaterales con socios fuera del área del euro. El euro se ha convertido en la segunda moneda internacional detrás del dólar y la primera moneda regional del mundo, dado el peso económico de la Eurozona en la economía internacional y su influencia en la región.

V. Las modificaciones en la gobernanza económica y las medidas financieras: La nueva arquitectura económica y financiera de la UEM

Para asegurar la viabilidad de la Eurozona han sido necesarias nuevas medidas en diversos frentes para prevenir y afrontar los posibles desequilibrios macroeconómicos y presupuestarios que puedan aparecer en el futuro. También ha sido necesario apoyar a los países y a los bancos con mayor necesidad de asistencia financiera, papel que ha desempeñado a lo largo de la crisis el BCE, con una política monetaria acomodaticia y la compra (ilimitada y esterilizada) de deuda soberana en el mercado secundario (en vencimientos de 1 a 3 años) a través del programa de Operaciones Monetarias Directas (OMT).

Partiendo de la preocupación por asegurar la viabilidad de la UEM, el Consejo Europeo del mes de marzo de 2010 encomendó al Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy que organizase junto con la Comisión Europea, un grupo de trabajo formado por representantes de los países miembros más el Banco Central Europeo (BCE) y la presidencia rotatoria del Consejo. A este grupo de trabajo conocido por sus siglas GTVR, se le

encomendó formular propuestas con una triple finalidad: 1. *Establecer un mecanismo de gestión de crisis*, 2. *Reforzar el marco de vigilancia de la UE* y 3. *Organizar un marco institucional reforzado*. El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo decidió aplicar una de las recomendaciones del GTVR sobre gobernanza económica (el Consejo aprobó en octubre el informe presentado por el GTVR y en el mes de diciembre consideró la necesidad de crear un mecanismo permanente gestión de crisis). En concreto la relacionada con el refuerzo de la dimensión *ex ante* de la coordinación de la política económica, estableciendo a partir del 1 de enero de 2011 lo que se denomina Semestre Europeo (SE).

Con la instauración del Semestre Europeo se pretende coordinar mejor las políticas económica y presupuestaria a escala comunitaria antes de que los gobiernos nacionales adopten decisiones que puedan afectar al resto de los Estados miembros y al equilibrio del sistema. El SE incluye un calendario para la vigilancia tanto de la política macroeconómica como estructural y fiscal. Ese calendario comienza en enero con la publicación del Informe Anual de Crecimiento de la Comisión Europea. En el mes de marzo se celebra la cumbre económica anual del Consejo Europeo donde se señalan las directrices estratégicas que los Estados miembros tendrán que tener en cuenta en sus Programas de Estabilidad y Convergencia (que se remiten en el mes de abril).

En junio de 2010, el Consejo Europeo había aprobado la Estrategia Europa 2020 en sustitución de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo del año 2000. La Estrategia Europa 2020 tiene como objetivo promover el crecimiento económico sostenible y la creación de elevados niveles de empleo y productividad. Las reformas que se están llevando a cabo en la UE como consecuencia de los problemas planteados por la crisis de deuda soberana se enmarcan en esta estrategia. De esta manera, los Estados miembros dentro del marco de la *Estrategia Europa 2020*, en sus Programas Nacionales de Reforma deben identificar los obstáculos relacionados con el crecimiento y establecer una estrategia de reformas para fomentar el crecimiento económico sostenible y el empleo. El SE inició su andadura en diciembre de 2011 con el Informe Anual de Crecimiento presentado por la Comisión Europea.

En base a los Programas de Estabilidad y Crecimiento y a los Programas Nacionales de Reforma, el Consejo Europeo debe formular las recomendaciones de política que considere apropiadas para el próximo año antes de que se presenten los presupuestos nacionales en otoño. En este marco de vigilancia se ha previsto un mecanismo de alerta formado por un conjunto de indicadores macroeconómicos, que con el informe de la Comisión sobre la posibilidad de existencia de desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros, pueda servir para conocer con antelación las vulnerabi-

lidades macroeconómicas y los riesgos potenciales de desequilibrios de los Estados miembros.

Para los desequilibrios externos se utilizan datos de la posición externa como la cuenta corriente, datos de competitividad o costes laborales unitarios y para los desequilibrios internos, precios de la vivienda o valor añadido de la construcción, además de datos relacionados con el endeudamiento interior, tanto del sector público como privado. En la publicación del Informe Anual de Crecimiento de la Comisión al año siguiente, se deben recoger las valoraciones sobre el cumplimiento de las recomendaciones que se le han asignado a los Estados miembros. En el caso de incumplimiento se prevén sanciones que pueden llegar al 0,2% del PIB del país incumplidor.

Avanzando en las reformas y con el objeto de mejorar la gobernanza, el 29 de septiembre de 2010 se decidió adoptar una serie de medidas legislativas como el denominado *Six Pack* o conjunto de seis propuestas legislativas (cinco Reglamentos y una Directiva de la Comisión) que entro en vigor en enero de 2012 y desde entonces se lleva a cabo como parte del Semestre Europeo. Esta propuesta se ha completado con el *Two Pack* (adoptado en el Consejo Europeo del 13 mayo de 2013) o conjunto de regulaciones para mejorar la gobernanza económica de la Eurozona, que incluye una regulación para monitorizar y establecer planes presupuestarios de los Estados miembros del Eurosistema con el fin de prestar una mayor vigilancia de la que está prevista en el procedimiento de déficit excesivo y para aquellos Estados miembros de la Eurozona que están experimentando o están amenazados con serias dificultades financieras.

En 2011 se siguió avanzando en las propuestas con iniciativas relevantes para la reforma de la arquitectura económica de la UE y de la Eurozona. Así, el 21 de junio de 2011 en la Cumbre del Euro se puso de manifiesto la necesidad de incrementar la capacidad de reacción financiera de la UEM ante la crisis y en el mes de septiembre ya se hicieron propuestas en base a una serie de iniciativas enmarcadas en una amplia estrategia para afrontar los aspectos más acuciantes de la crisis de deuda soberana y poder avanzar hacia una mayor integración económica y estabilidad financiera de la Eurozona. En este marco de reformas, se ha establecido el Pacto por el Euro Plus como acuerdo intergubernamental por el que los Estados miembros del Eurosistema y otros de la UE se comprometen a introducir reformas en áreas concretas como el empleo, la competitividad, la estabilidad del sistema financiero y la sostenibilidad de las finanzas públicas. El Pacto fue aprobado por los jefes de Estado o de gobierno de los países del área de la moneda única al que se sumaron también, Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía y está abierto al resto de los Estados miembros de la Unión.

Existe un firme compromiso impulsado por Alemania, para la aplicación de medidas adicionales a nivel nacional relacionadas con la adopción a nivel nacional de normas de equilibrio presupuestario en términos estructurales que reflejen el PEC en la legislación nacional, con rango constitucional si es posible o equivalente (Alemania lo tiene incorporado desde 2009 y España incorporó una cláusula en el artículo 135 revisado de la Constitución al establecer el principio de estabilidad presupuestaria. La nueva redacción de ese artículo se publicó en el BOE el 27 de septiembre de 2011).

En definitiva, se pretende mantener una supervisión más estricta de la Eurozona donde los países sometidos al procedimiento de déficit excesivo, estarán sometidos al análisis por la Comisión y el Consejo de los proyectos de presupuestos nacionales pudiendo pronunciarse al respecto, antes de que los parlamentos nacionales los adopten, a la vez que la Comisión podrá supervisar la ejecución presupuestaria y si es necesario podrá sugerir modificaciones a lo largo del año, de forma, que si se detecta cualquier desviación de un programa de ajuste, se podrá supervisar y coordinar de una forma más estricta (art. 136 del Tratado Fundamentos de la UE).

1. Las medidas monetarias y financieras: EL MEDE

En el Consejo Europeo de mayo de 2010 se decidió crear dos mecanismos de carácter temporal, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) para los países de la UE y la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) específica para la Eurozona. La temporalidad de ambos mecanismos se ha resuelto con un mecanismo más definitivo, el MEDE o Mecanismo Europeo de Estabilidad para la resolución de crisis de carácter permanente en los países de la Eurozona. Este mecanismo se activará cuando sea necesario para salvaguardar la estabilidad del Eurosistema. En el Consejo Europeo del 16 y 17 de diciembre de 2010 se acordó introducir una modificación del Tratado para establecerlo. Este mecanismo sustituye a los creados en mayo de 2010 vigentes hasta junio de 2013.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad refuerza el nuevo marco de gobernanza económica europea y el país que lo solicite deberá cumplir un programa estricto de ajuste económico y fiscal, a la vez que el FMI y la Comisión, en contacto con el BCE, evaluarán la sostenibilidad de la deuda del país solicitante. Está previsto que tanto el FEEF como el MEDE sean utilizados de forma flexible, lo que significa que pueden existir alternativas de financiación variadas, como la activación de la compra de deuda en el mercado secundario por el MEDE con el BCE como agente y con la condicionalidad exigida.

Como condición previa a la concesión de la ayuda a los países que lo soliciten tiene que haber acuerdo unánime de los países del Eurosistema y

el país deudor tiene que negociar un plan general de reestructuración con los acreedores, a la vez que todos los bonos de nueva emisión del Estado miembro de la Eurozona deben incluir a partir de junio de 2013 unas cláusulas de acción colectiva normalizadas e idénticas. Con la posible participación del sector privado en caso de insolvencia de un país de la Eurozona, se puede garantizar que los tipos de interés reflejen lo mejor posible los riesgos asociados a las diferentes situaciones presupuestarias de los Estados miembros. El MEDE también podrá recapitalizar directamente a las entidades bancarias con problemas para reducir las tensiones en los mercados de deuda, siempre que previamente se haya establecido el sistema de supervisión única bancaria de la Eurozona.

Uno de los efectos que considero más importante es que el MEDE puede contribuir con sus condiciones estrictas a reducir el riesgo moral de la Eurozona, tan afectado en la crisis de deuda soberana. El riesgo moral o percepción de la existencia de un respaldo financiero ante momentos de crisis, alienta un comportamiento más imprudente por inversionistas y deudores. En mi opinión, en el área monetaria europea este concepto lo podemos extender a la actuación no sólo de inversionistas o instituciones financieras, también se ajustaría al comportamiento irresponsable de algunos gobiernos de la Eurozona que han actuado como *free rider* esperando que en el caso de crisis de deuda soberana (como ha ocurrido), el resto de los miembros del área acudirían de alguna manera a su rescate, para evitar el colapso del sistema (como ha ocurrido). Esa es la razón por la que considero que el Mecanismo Europeo de Estabilidad puede contribuir con sus condiciones estrictas a reducir el riesgo moral de la Eurozona.

2. Supervisión y sistema bancario: la ABE y la Unión Bancaria

La crisis no solo ha mostrado las lagunas existentes en la gobernanza económica y monetaria, también ha puesto de manifiesto la fuerte interconexión entre los sistemas financieros de los Estados miembros de la unión monetaria y la relación entre soberanía y sistema bancario. Por esa razón se ha contemplado la reforma financiera con un amplio planteamiento paneuropeo al proponer establecer: 1. Una Autoridad Bancaria Europea, 2. El fortalecimiento del sistema bancario y 3. La propuesta de una unión bancaria y un fondo de garantía de los depósitos centralizado.

La Autoridad Bancaria Europea (ABE) se estableció por el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y el Consejo de 24 noviembre 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión o Autoridad Bancaria Europea (derogándose la Decisión 2009/78/CE de la Comisión y modificando la Decisión n.º 716/2009/CE. La componen los bancos centra-

les de la UE y los representantes de supervisores bancarios de los Estados miembros. Su objetivo es salvaguardar la estabilidad financiera y la eficacia del sistema bancario con especial interés por el riesgo sistémico que pueden plantear las entidades financieras. Asesora a la Comisión y facilita la aplicación de las normas comunitarias relacionadas con la supervisión financiera, aunque también puede desarrollar actividades relacionadas con la protección de los consumidores. Entre las recomendaciones que ha llevado a cabo está el requerimiento a los bancos para que se desprendan de activos y poder cumplir el objetivo del 9% del objetivo del capital, también se les ha solicitado que cubran el déficit sobre todo con medidas de capital y se ha llevado a cabo un requerimiento a los bancos para incrementar las posiciones de capital, incluyendo límites para tratar el riesgo soberano.

El Reglamento por el que se crea la ABE, forma parte de las medidas adoptadas para reformar el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), junto a la creación de otros tres organismos de supervisión financiera, la Autoridad Bancaria de Seguros y Pensiones de Jubilación, la Autoridad Europea de Valores y la Junta Europea de Riesgo Sistémico. Las actividades del Comité Mixto de las Autoridades Europeas de Supervisión y las actividades de las autoridades encargadas de la supervisión o con responsabilidades afines en cada Estado miembro, forman parte también de la supervisión financiera, así como la Directiva denominada Ómnibus (y la adaptación de la legislación a las nuevas estructuras de supervisión con la Directiva Ómnibus II).

Formando parte del conjunto de reformas planteadas a partir de mayo de 2010 (y que aparecen en el informe presentado por el Presidente del Consejo Europeo en junio de 2010: Hacia una genuina Unión Económica y Monetaria, donde se identifican cuatro elementos esenciales como base de la UEM: 1. el establecimiento de un marco financiero integrado o Unión Bancaria, 2. Un marco presupuestario integrado, 3. Un marco integrado de política económica y 4. La involucración del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales.

La Unión Bancaria, si se establece, contará con un sistema de supervisión bancaria centralizada en el BCE, compartiendo parte de la función supervisora con las autoridades nacionales en función del tamaño y naturaleza de las entidades. Contará también con un sistema de garantía de depósitos y un mecanismo de resolución de entidades con problemas de permanencia, financiado con las contribuciones de los bancos para romper la interrelación entre riesgo bancario y riesgo soberano, aunque el MEDE puede que tenga que ejercer la función de aportador financiero de última instancia. En parte por la falta de concreción de algunas de las medidas propuestas relacionadas con la unión bancaria y el aparente rechazo por Alemania, hacen que tras la buena acogida inicial por los mercados que aliviaron las tensiones en

el diferencial de intereses con Alemania, especialmente de España e Italia, ésta acogida se haya traducido en cierta desconfianza de que se pueda lograr en un plazo razonable.

Si la propuesta de la unión bancaria llega a buen puerto y se logra un marco presupuestario integrado, pasada una primera etapa de reforzamiento de la disciplina presupuestaria, se podría en el largo plazo llegar a emisiones conjuntas de deuda pública con responsabilidad compartida e incluso una unión fiscal, con presupuesto centralizado y un Tesoro público europeo. El marco integrado de política económica exigirá que las recomendaciones que están enmarcadas en el Semestre Europeo y en el Pacto por el Euro Plus sean más vinculantes que en la actualidad. Ahondando en las responsabilidades institucionales compartidas y en la necesidad de fortalecer la legitimidad democrática y la transparencia del proceso, se considera conveniente involucrar al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales.

Otras medidas propuestas guardan relación con el establecimiento del Pacto por el Crecimiento y el Empleo relacionado con las recomendaciones del Semestre Europeo y los objetivos de la Estrategia Europa 2020. A través de este Pacto se podrán movilizar 120 mm de euros para llevar a cabo inversiones en infraestructuras (a través del aumento de 10 mm de euros del capital desembolsado del BEI, (que incrementaría de esta manera su capacidad de financiación hasta 60 mm de euros) además del lanzamiento de la fase piloto con 5 mm de euros de los «bonos para proyectos». Con esto más otras medidas que se habiliten en el futuro, se pretende apoyar la innovación, el empleo juvenil y las pymes para impulsar el crecimiento en la UE, tan necesario para poder crear empleo.

VI. Conclusión

Desde el inicio de la crisis de deuda soberana en mayo de 2010 se han ido tomando medidas para paliar los efectos que la crisis financiera internacional ha provocado en los países miembros de la UE y en la UEM. La UE ha puesto en marcha en ese tiempo un conjunto de medidas encaminadas a garantizar unas cuentas públicas saneadas en los Estados miembros, mecanismos de apoyo financiero para los países y para los bancos con problemas y se han puesto las bases para la mejora del sistema de gobernanza con el que se había dotado a la UEM desde sus inicios. La coordinación de las políticas económicas se ha mejorado sustancialmente con la instauración del Semestre Europeo y el Plan Euro Plus y con los dos paquetes de medidas legislativas, que permiten una mayor coordinación económica y presupuestaria a nivel europeo antes de que los Estados miembros adopten las decisiones nacionales.

Desde el punto de vista comunitario se han activado dispositivos de seguimiento de los programas para la corrección temprana de los desequilibrios fiscales y macroeconómicos y se han articulado un conjunto de mecanismos de gestión de la crisis y de apoyo financiero, tanto para los Estados miembros de la UEM (el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, MEEF y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE), como para el resto de los países de la UE (Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, FEEF).

Se han puesto en marcha importantes reformas para establecer las instituciones necesarias que posibiliten el funcionamiento de una unión monetaria sostenible, al aprobarse un Pacto de Estabilidad Fiscal (que si bien en parte redundaba en las obligaciones existentes, en mi opinión puede contribuir a reforzar aún más el compromiso de estabilidad presupuestaria requerido en una unión monetaria, dada la escasa inclinación que hasta ahora han mostrado algunos gobiernos de la Eurozona para cumplir los pactos fiscales acordados), incluido en el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza adoptado en enero de 2012 y especialmente con la propuesta en junio de 2012 de establecer una Unión Bancaria. Se ha fortalecido el PEC, se han introducido nuevos mecanismos para prevenir o corregir los desequilibrios macroeconómicos y existe una mayor coordinación de las políticas estructurales.

Además, se han sentado las bases para mejorar la cohesión económica en la UE incluyendo: 1. Un marco financiero integrado a nivel europeo, 2. Mayor corresponsabilidad en el diseño de las políticas económicas, 3. Mayor integración fiscal, y 4. Mejora de la transparencia y de la rendición de cuentas. Pero sobre todo se ha tomado conciencia de que la responsabilidad es conjunta, de que es necesario organizar una estructura institucional más adecuada y con mayor poder coercitivo y se debe llevar a cabo una reforma de la gobernanza económica de la Eurozona, sin afectar al Tratado para no prolongar excesivamente en el tiempo las reformas.

En consecuencia, se ha establecido un nuevo marco de vigilancia macroeconómica para identificar y corregir los desequilibrios macroeconómicos que complementa el proceso de vigilancia macroestructural previsto en la Estrategia Europa 2020. Este nuevo marco de vigilancia está previsto que se aplique en todos los Estados miembros con una vertiente preventiva y otra correctiva (en este caso, con normas de aplicación exclusiva para los países de la Eurozona). En los países más afectados por fuertes tensiones económicas y financieras, como Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre. En España con la asistencia para la recapitalización de algunos bancos españoles. Esta ayuda se ha llevado a cabo en primera instancia a través de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) y se ha transmitido al MEDE a partir de junio de 2013, sin que en este traspaso el MEDE haya adquirido el estatus de acreedor preferente. Se han puesto en marcha reformas en los

mercados de bienes y de factores y en sus sistemas bancarios y se han implementado programas de consolidación fiscal para enderezar las finanzas de estos países.

Pero la crisis no solo ha mostrado las lagunas existentes en la gobernanza económica y monetaria, también ha puesto de manifiesto, la fuerte interconexión entre los sistemas financieros de los Estados miembros de la unión monetaria y la relación entre soberanía y sistema bancario. Por esa razón, se ha contemplado la reforma financiera con un amplio planteamiento paneuropeo con el establecimiento de una Autoridad Bancaria Europea, el fortalecimiento del sistema bancario y la propuesta de un fondo de garantía de los depósitos centralizado.

Con la Unión Bancaria y el establecimiento de un mecanismo único de supervisión bajo la responsabilidad del BCE para corregir la fragmentación de los mercados financieros, se podrá posibilitar la recapitalización directa por el MEDE de los bancos que se encuentren en dificultad. Con todas estas reformas se espera que los mercados recuperen la confianza en la UE y en el funcionamiento del Eurosistema y se alivie la presión que tiene la deuda soberana de los países periféricos del área monetaria común. En definitiva hacer viable la Unión Económica y Monetaria.

VII. Bibliografía

- BOLTON, P. and O. JEANNE, «Sovereign default risk and bank fragility in financially integrated economies», *IMF Economic Review*, 59 (2), 2011 pp. 162-194.
- CALVO, A., «La crisis de las hipotecas subprime y el riesgo de credit crunch». *Revista de Economía Mundial*, Univ. de Huelva, n.º 18, 2008.
- CALVO, A., «Crisis financiera global y arquitectura institucional internacional», en *Lecciones de la crisis*, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 1/2010.
- CALVO, A., «La toma de decisiones en la UE y en la UEM», en *La crisis de la Unión Monetaria Europea*, n.º 133, Economistas, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid 2012.
- BCE (nota del presidente del BCE), «Reforzamiento de la gobernanza económica en la zona del euro», 15 de junio de 2010, (<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernance>
- BDE (informe trimestral de la economía española), *Boletín Económico*, julio-agosto de 2012.
- DE GRAUWE, P., *A Self-inflicted Crisis*, Euro Intelligence, 29 de mayo de 2012.
- DE GRAUWE, P., *In search of Symmetry in the Eurozone*, CEPS Policy Brief, no. 268 May 2012.
- ECB, *Changes in bank financing patterns*, April 2012a.
- ECB, *Financial Integration in Europe*, April 2012b.
- IMF, *World Economic Outlook*, October 2012.

El nuevo Reglamento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Isaac Soca Torres

Departamento de Derecho Privado

Facultad de Derecho (ESADE), Universidad Ramon Llull

Sumario: I. Razones del cambio y objetivos del nuevo Reglamento.—II. La organización del Tribunal.—III. Las disposiciones de procedimiento comunes.—IV. Las cuestiones prejudiciales.—V. Los recursos directos.—VI. Los recursos de casación contra las resoluciones del Tribunal General.—VII. El reexamen de las resoluciones del Tribunal General.—VIII. Los dictámenes.—IX. Los procedimientos especiales.—X. Consideraciones finales.

Resumen: Frente al constante incremento del número de asuntos que le son sometidos, con un claro predominio de las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha modificado sus reglas de procedimiento para adaptarse mejor a las especificidades de estos asuntos. El artículo comienza explicando las razones concretas que han llevado el Tribunal a cambiar y a refundir sus normas de procedimiento. A continuación, analiza los principales cambios y novedades. Para facilitar la consulta, la estructura del análisis sigue la nueva estructura del Reglamento. El artículo concluye, en resumen, que en relación a la creciente carga de asuntos, el nuevo Reglamento podría no tener un impacto material, si no se realizan cambios estructurales en el Tribunal.

Palabras clave: UE, TJUE, Reglamento de Procedimiento, instituciones, justicia.

Abstract: *Faced with a constant rise in the number of cases brought before it, dominated by references for a preliminary ruling, the Court of Justice of the European Union has adapted its rules of procedure to ensure that the particular features of those cases can more readily be taken into consideration. The article starts explaining the specific reasons which led the Court to change and recast its rules of procedure. Then, it analyses the main changes and novelties. For easy reference, the structure of analysis follows the new structure of the rules. The article concludes, in short, that as regards with the growing caseload, the new rules might not have a material impact without making structural changes in the Court.*

Keywords: *EU, ECJ, Rules of Procedure, institutions, justice.*

* Recibido el 14 de enero de 2013, aceptado el 12 de junio 2013.

I. Razones del cambio y objetivos del nuevo Reglamento

El Diario Oficial de la Unión Europea publicó el 29 de septiembre de 2012 la nueva versión del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que fue adoptado el 25 de septiembre del mismo año, y cuya entrada en vigor se pospuso hasta el día 1 de noviembre de 2012¹.

El Tribunal de Justicia, como las demás instituciones de la Unión Europea, disponía desde su origen de un Reglamento destinado a establecer sus normas esenciales de organización y funcionamiento y a precisar detalladamente el modo en que se desarrolla el procedimiento seguido ante él. No obstante, el mencionado Reglamento, si bien a lo largo de los años había sufrido sucesivas modificaciones², en su estructura fundamental no había cambiado desde la fecha de aprobación inicial, el 4 de marzo de 1953³. Así el Reglamento de Procedimiento seguía reflejando la preponderancia de los recursos directos, en los que, habitualmente, una persona física o jurídica o un Estado miembro se enfrenta a una institución de la Unión, mientras que, de hecho, este tipo de asuntos ya no son en su mayoría competencia del Tribunal de Justicia, con excepción de los recursos por incumplimiento y de ciertos tipos específicos de recursos de anulación⁴. Al finalizar el año 2011, por ejemplo, de entre los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia, el grupo más numeroso lo constituyeron las cuestiones prejudiciales presentadas por juzgados y tribunales de los Estados miembros, que alcanzaron el sesenta por ciento⁵.

¹ RPTJ (Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia), DO L 265 de 29 de septiembre de 2012. La publicación y la entrada en vigor del Reglamento se encuentran previstas en su artículo 210.

² Al respecto de las referidas modificaciones es muy ilustrativa la relación comentada que ofrece NAÔMÉ, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen. Guide pratique*, Bruselas, 2010, pp. 15-37.

³ Journal officiel de la Communauté européenne del charbon et de l'acier, de 7 de marzo de 1953, p. 37.

⁴ RPTJd (Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia derogado) DO L 176 de 4 de julio de 1991, en su versión modificada en último lugar el 23 de marzo de 2010 (DO L 92 de 13 abril de 2010).

⁵ Así, en el año 2011, se sometieron al Tribunal de Justicia 688 asuntos nuevos (con independencia de las acumulaciones por razón de conexión), lo que representa un aumento significativo respecto del año 2010 (631 asuntos interpuestos) y, por segundo año consecutivo, el número más elevado en la historia de la institución. Lo mismo ocurre en relación con las peticiones de decisión prejudicial. El número de asuntos prejudiciales interpuestos en el año 2011, por tercer año consecutivo, el más alto jamás alcanzado y, en comparación con el año 2009, registra un aumento de casi un 41 % (423 asuntos en 2011 frente a 302 asuntos en 2009). Asimismo, cabe señalar el notable aumento del número de recursos de casación (162 en 2011 frente a 97 en 2010) y la disminución del número de recursos directos, y esto, por

A la vista de esta realidad, marcada por el constante incremento del número de asuntos que le son sometidos, con un claro predominio de las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia, presentó al legislador de la Unión una propuesta de refundición y actualización de su Reglamento de Procedimiento, dirigida principalmente a mejorar la eficacia de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales de la Unión⁶.

La referida propuesta del Tribunal de Justicia se encauzó a partir de cuatro objetivos concretos:

Primero. Reservar un título específico para las cuestiones prejudiciales y, al mismo tiempo completar y hacer más explícitas las reglas contenidas en él, tanto para los justiciables como para los tribunales nacionales.

Segundo. Proseguir con los esfuerzos del Tribunal de Justicia, para conseguir que el mismo pudiera mantener su capacidad de resolver dentro de un plazo razonable los asuntos que le son sometidos, cuyo número va progresivamente en aumento. Tal voluntad correspondía, por lo demás, a una exigencia inscrita en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que adquirió el mismo valor jurídico que los Tratados desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009⁷.

Guiado por el afán de reducir la duración de los procedimientos desarrollados ante él, particularmente en el caso de los asuntos prejudiciales, en los que el procedimiento ante el tribunal remitente queda suspendido a la espera de la decisión del Tribunal de Justicia, este último emprendió ya a partir de 2003 una reflexión sobre sus métodos de trabajo y adoptó una serie de medidas, tanto a nivel práctico como legislativo, destinadas a alcanzar este objetivo. Entre estas medidas pueden citarse, por ejemplo, la posibilidad de que las partes pudieran presentar escritos procesales ante el Tribunal de Justicia por fax u otros medios técnicos de comunicación, la reducción de los plazos de intervención como coadyuvante en el procedi-

quinto año consecutivo. Los recursos directos solo representan ya alrededor del 12 % de los asuntos interpuestos, mientras que suponían aproximadamente un 38 % en 2007 (la actividad y estadísticas del Tribunal de Justicia se encuentran disponibles en su página web <http://curia.europa.eu>).

⁶ El proyecto del nuevo RPTJ se sometió a aprobación del Consejo de la Unión Europea el 30 de mayo de 2011, de conformidad con el artículo 253, párrafo sexto, del TFUE, disposición igualmente aplicable al TCEEA en virtud del artículo 106 *bis* de este último Tratado (el referido documento puede encontrarse en el registro público del Consejo de la Unión Europea <http://register.consilium.europa.eu>).

⁷ Es preciso subrayar que, a pesar de este incremento, el Tribunal de Justicia ha conseguido reducir significativamente el periodo medio de tramitación de los asuntos. Así, por ejemplo, en 2011 el periodo medio de tramitación de las cuestiones prejudiciales fue de 16,4 meses, mientras que en 2003 era de 25 meses (la actividad y estadísticas del Tribunal de Justicia se encuentran disponibles en su página web <http://curia.europa.eu>).

miento en los recursos directos y en los recursos de casación, la posibilidad de tramitar tales recursos —o las peticiones de decisión prejudicial— mediante un procedimiento acelerado o, por último, la creación de un procedimiento específico para los asuntos relacionados con el espacio de libertad, seguridad y justicia: el procedimiento prejudicial de urgencia, que entró en vigor el 1 de marzo de 2008.

El referido proyecto de Reglamento era continuación directa de tal reflexión y también pretendía incorporar normas que permitieran mejorar aún más la eficacia del trabajo del Tribunal de Justicia, mediante un uso óptimo de los recursos disponibles. Entre las modificaciones propuestas en este sentido pueden mencionarse la posibilidad de enviar y recibir escritos procesales por vía electrónica, la posibilidad ofrecida a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión mencionados en el artículo 40, párrafo primero, del Estatuto de intervenir como coadyuvantes en los litigios sometidos al Tribunal de Justicia mediante una simple declaración, la simplificación de los procedimientos previos a la adopción de un auto en los supuestos en que la cuestión planteada por un tribunal nacional no suscitara ninguna duda razonable o, por último, la facultad del Tribunal de Justicia de resolver sin celebrar una vista al considerar que el conjunto de observaciones escritas presentadas ante él ofrecía información suficiente.

Tercero. Además de querer optimizar la eficacia de su trabajo, el Tribunal de Justicia se mostraba en el proyecto firmemente decidido a clarificar las normas procesales. En efecto, con objeto de permitir que todos los participantes en el procedimiento pudieran discernir con precisión sus derechos y sus obligaciones, el Tribunal estimaba oportuno codificar algunas de las normas o prácticas existentes, tales como la atribución del examen de la solicitud de asistencia jurídica gratuita a la Sala de tres Jueces a la que estuviera adscrito el Juez encargado del asunto en el que se hubiera presentado la solicitud, o la posibilidad de que el Tribunal organizara vistas comunes a varios asuntos o proteja el anonimato de ciertas personas.

Siguiendo la misma línea, de búsqueda de la efectividad, se eliminaron del proyecto de Reglamento ciertas normas inaplicadas o en desuso, al tiempo que se acortaron o simplificaron otras normas excesivamente detalladas. Así fue, en particular, con las disposiciones relativas a la Secretaría y a los testigos o peritos, y sobre todo con las referidas al procedimiento de reexamen de las resoluciones del Tribunal General, cuya complejidad progresivamente se había manifestado al ponerlas en práctica. Este último procedimiento fue abreviado, por tanto, en el proyecto de Reglamento.

Con este mismo propósito —y en respuesta al deseo expresado por varios Estados miembros—, se asignó un título a todos los artículos del proyecto de Reglamento y dentro de cada artículo se numeraron todos los

párrafos. En ciertos casos, esta operación obligó a fragmentar en artículos diferentes los textos existentes, para que cada artículo tuviera un objeto propio. Aunque esta fragmentación incrementó el número de artículos, pretendía hacer más legible el texto propuesto en su conjunto.

Y *cuarto*. Armonizar y racionalizar los términos empleados en las diferentes versiones lingüísticas del Reglamento de Procedimiento. A entender del Tribunal de Justicia, a cada realidad jurídica concreta debería corresponder un mismo y único término. Y ello porque se había puesto de manifiesto que el Reglamento anteriormente vigente, al haber sido sometido a modificaciones sucesivas, empleaba a veces términos distintos para referirse a una misma realidad, lo que podía suscitar dudas sobre el auténtico objeto de las disposiciones en cuestión, mientras que, en ciertos casos aislados, resultaba evidente que el término utilizado no correspondía con la situación jurídica contemplada.

Cabe decir que los trabajos y trámites siguientes a la remisión del proyecto por parte del Tribunal de Justicia al Consejo de la Unión Europea hasta su definitiva adopción, no alteraron sustancial ni significativamente el texto inicial, dejando intactos, por lo tanto, el espíritu, los objetivos y la finalidad de la propuesta. Por este motivo, no nos referiremos a dichos trabajos y trámites⁸.

A continuación, y siguiendo por motivos prácticos la misma estructura del Reglamento de Procedimiento en vigor desde el día 1 de noviembre de 2012, vamos a intentar poner de manifiesto sus cambios y novedades más importantes respecto del texto que le precedía.

II. La organización del Tribunal

Como en el Reglamento de Procedimiento derogado, el Título Primero del nuevo Reglamento de Procedimiento se refiere a la organización del Tribunal. Este título —que reproduce el contenido de los dos primeros títulos del Estatuto del Tribunal de Justicia— pretende esencialmente precisar las atribuciones de los principales actores del Tribunal y formular las normas que regulan el funcionamiento del mismo, su régimen lingüístico y los principios y métodos utilizados para determinar la Sala que conoce de cada asunto⁹.

⁸ Pueden consultarse los documentos más significativos en el registro público del Consejo de la Unión Europea <http://register.consilium.europa.eu>

⁹ Véase al respecto, sobre la base de la regulación anterior, TIZZANO, A. y IANNUCELLI, P., «La organización y el funcionamiento del Tribunal de Justicia», en *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, tomo V (*Sistema Jurisdiccional de la UE*), Cizur

Aunque se ha modificado el orden los capítulos con respecto al anterior Reglamento, son pocos los cambios que se han realizado en el propio contenido de las disposiciones del título primero. El nuevo texto reproduce lo esencial de las disposiciones vigentes hasta el 1 de noviembre de 2012, afinándolas. Sin embargo, por lo que respecta a los actores del procedimiento, conviene destacar algunas modificaciones importantes con respecto al régimen derogado.

La modificación del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia y su anexo I, en agosto de 2012¹⁰, según la cual se introduce —entre otros aspectos— la figura de Vicepresidente, ha obligado en consecuencia a reflejarla en el Reglamento de Procedimiento, concretamente en el sentido de precisar el método de designación y las atribuciones de ese puesto¹¹.

También como continuación de los cambios introducidos en el Estatuto del Tribunal, por los que se aumenta de trece a quince el número de Jueces que integran la Gran Sala, se precisan en el reciente Reglamento de Procedimiento las normas relativas a la determinación de la composición de las Salas y al procedimiento que debe seguirse en caso de impedimento de un Presidente o de otro miembro de una Sala¹².

Por último, la nueva norma adjetiva simplifica las reglas relativas a la Secretaría y a los servicios del Tribunal de Justicia, dado que ciertas disposiciones del texto anterior, como las referentes al juramento de los funcionarios o a la organización de los servicios, parecían excesivamente detalladas o incluso carentes de relación con la finalidad esencial de un Reglamento de Procedimiento¹³.

Menor, 2012, pp. 113-154; AZOULAI, L., «The Court of Justice after the Treaty of Lisbon», en *Common Market Law Review*, 2010, núm. 3, pp. 709-728; LENAERTS, K., ARTS, D. y MASELIS, I., *Procedural Law of the European Union*, Londres, 2006 (reimpresión de 2011), pp. 3-32; y NÂOMÉ, *Le renvoi préjudiciel...*, *op. cit.*, pp. 15-37.

¹⁰ Modificado por el Reglamento (UE, Euratom) núm. 741/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de agosto de 2012 (DO L 228, de 23 de agosto de 2012, p. 1).

¹¹ Son especialmente significativos en este sentido los artículos 8, 10 y 13 del RPTJ. La tarea esencial del Vicepresidente consistirá en secundar al Presidente en el ejercicio de sus funciones y reemplazarlo en caso de impedimento de éste o cuando la presidencia quedase vacante.

¹² Tales cuestiones se tratan en la Sección 1, Capítulo Séptimo, del Título Primero, del RPTJ relativa a la composición de las formaciones del Tribunal, señalando el artículo 27.1 que la Gran Sala estará compuesta, para cada asunto, por el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal, tres Presidentes de Salas de cinco Jueces, el Juez Ponente y el número de Jueces necesarios para alcanzar un total de quince, especificándose además en dicho artículo la forma de elección de estos últimos Jueces y de los tres Presidentes de Salas de cinco Jueces.

¹³ Se regulan los aspectos relativos a la Secretaría en los artículos 18 a 22 del RPTJ, concretamente el nombramiento del Secretario y del Secretario adjunto, sus atribuciones su responsabilidad en la llevanza del Registro, así como la consulta del mismo y de las sentencias y los autos.

Aunque sigue teniendo gran importancia para la organización de los procedimientos ante el Tribunal de Justicia, el capítulo relativo a los derechos y obligaciones de los agentes ha sido trasladado al principio del segundo título del Reglamento, relativo a las disposiciones de procedimiento comunes. A este respecto, la regulación procedimental se ajusta a la estructura del propio Estatuto, puesto que las normas relativas a la representación de las partes ante el Tribunal de Justicia figuran también en el Título Tercero de éste, relativo al «Procedimiento ante el Tribunal de Justicia»¹⁴.

Las disposiciones concernientes al régimen lingüístico no han sufrido alteraciones sustanciales¹⁵. El Capítulo Octavo del Reglamento en vigor concuerda, pues, con el capítulo sexto del texto derogado, con la excepción del artículo 37, apartado 2, que constituye una novedad. Pues, en efecto, con el fin de clarificar las normas aplicables, según el objetivo antes mencionado, el Tribunal de Justicia ha estimado preferible agrupar en un mismo capítulo todas las disposiciones relativas al régimen lingüístico —lo que explica la decisión de incluir, en el mencionado artículo, las disposiciones relativas a la lengua de procedimiento en los recursos de casación y en los procedimientos de reexamen— y añadir una disposición destinada a precisar en qué lengua deben presentarse las demandas o los recursos interpuestos en el marco de un asunto preexistente, tales como las demandas de interpretación de sentencia o de revisión o las solicitudes de tasación de costas. Tanto por la propia naturaleza de los procedimientos de que se trata —procedimientos accesorios con respecto a un procedimiento principal— como por la necesidad de defender los derechos de las partes en litigio, el nuevo Reglamento precisa que en dichos procedimientos debe utilizarse la lengua de la resolución a la que se refieran, sin perjuicio de las excepciones ya establecidas en el texto anterior¹⁶.

¹⁴ En los artículos 43 a 47 del RPTJ bajo el epígrafe «De los derechos y obligaciones de los agentes, asesores y abogados», se tratan los privilegios, inmunidades y facilidades; la condición de representantes de las partes; el alzamiento de la inmunidad; la exclusión del procedimiento de los actores; así como una consideración a los profesores y partes del litigio principal.

¹⁵ Sobre la anterior regulación, este aspecto ha sido estudiado, entre otros, por GAUDIS-SART, M.A., «Le régime et la pratique linguistiques de la Cour de justice des Communautés européennes», en *Langues et construction européenne*, Bruselas, 2010, pp. 137-160; MCAULIFFE, K., «Enlargement at the European Court of Justice: Law, Language and Translation», en *European Law Journal*, 2008, núm. 6, pp. 806-818.

¹⁶ Esta voluntad de regular con detalle y precisión la determinación de la lengua de procedimiento y el empleo de la misma, convierte los artículos 37 y 38 del RPTJ en unos de los más extensos del nuevo texto.

III. Las disposiciones de procedimiento comunes

Como en el Reglamento de Procedimiento anterior, el Título Segundo está dedicado al desarrollo del procedimiento ante el Tribunal y a los diferentes modos en que éste tramita los asuntos¹⁷. A diferencia de la normativa anterior, no se otorga preeminencia a uno de los tipos de recurso, sino que se agrupan en un solo título las disposiciones de procedimiento comunes a todos los tipos de recurso, y se abordan las características específicas de cada uno de ellos en títulos separados. Con ello se ha querido garantizar una mayor facilidad de lectura del conjunto del texto, puesto que cada uno de los títulos puede leerse de manera autónoma, sin necesidad de recurrir a remisiones a las demás disposiciones del Reglamento.

En cuanto a su estructura, el Título Segundo del Reglamento sigue, a grandes rasgos, la del título equivalente del Reglamento anterior. Tras tres capítulos dedicados, respectivamente, a los derechos y obligaciones de los representantes de las partes, a las notificaciones y a los plazos, se exponen los diferentes modos en que el Tribunal puede tramitar asuntos y se determinan las normas aplicables a esta tramitación, desde la fase escrita del procedimiento hasta la terminación del mismo, pasando por el contenido del informe preliminar y la atribución de los asuntos a las Salas, las diligencias de ordenación del procedimiento y las de prueba y, por último, el desarrollo de la fase oral del procedimiento¹⁸.

En lo que respecta a la fase escrita del procedimiento, conviene destacar la inclusión de una disposición destinada a facultar al Tribunal para que determine, mediante decisión, las condiciones en las que la traducción de los escritos de alegaciones o de las observaciones presentados en un asunto podrá limitarse, por ser dichos textos excesivamente largos, a los pasajes esenciales de los mismos. Esta fórmula —que se inspira en la establecida en el artículo 104, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento anterior para las peticiones de decisión prejudicial voluminosas— pretende salvaguardar la capacidad del Tribunal para resolver en un plazo razonable los litigios que le son sometidos, objetivo a veces difícil de cumplir cuando un recurrente en casación o una de las partes del litigio principal, no siempre conscientes

¹⁷ Para más detalle véase LENAERTS, ARTS y MASELIS: *Procedural Law...*, *op. cit.*, pp. 523 y ss.; DÍAZ ABAD, N., «La defensa jurídica ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», en *Tratado de Derecho y Políticas...*, *op. cit.*, pp. 197-219; EDWARD, D., «How the Court of Justice Works», en *European Law Journal*, 1995, núm. 6, pp. 539-558; NAÔMÉ, *Le renvoi préjudiciel...*, *op. cit.*, pp. 15-37; y especialmente MARTÍNEZ GIMENO, M., «Cuestiones procedimentales (I): Disposiciones comunes a todo procedimiento, recursos directos y cuestiones prejudiciales», *Tratado de Derecho y Políticas...*, *op. cit.*, pp. 677-719.

¹⁸ El Título Segundo, que comprende un total de nueve capítulos, se extiende desde el artículo 43 al artículo 92 del RPTJ, y constituye el más amplio.

del contexto lingüístico en el que el Tribunal trabaja, presentan ante el Tribunal un escrito de alegaciones de un centenar de páginas¹⁹.

En el capítulo relativo a las diligencias de ordenación del procedimiento y a las de prueba, el texto en vigor clarifica el tipo de diligencias que pueden acordar el propio Tribunal o la Sala que conoce del asunto²⁰, al tiempo que simplifica las normas relativas al interrogatorio de testigos y a los dictámenes periciales²¹.

Por último se han introducido varias modificaciones en las normas que regulan la fase oral del procedimiento. Una de estas modificaciones consiste en la desaparición del informe para la vista. Al parecer, la redacción y la traducción de dicho informe consumían una buena parte de los recursos del Tribunal, sin que el informe constituyera una aportación de especial importancia para la tramitación del asunto, dado que se limitaba a reproducir los motivos o alegaciones invocados por las partes en sus escritos de alegaciones o en sus observaciones escritas. Se suprime, pues, la obligación de elaborar dicho informe, tal como ocurría ya, por lo demás, en los procedimientos acelerados o en los procedimientos de urgencia. En cambio, la importancia de las vistas en sí queda reforzada, puesto que, en la reforma realizada el Tribunal tomará la decisión de celebrar una vista cada vez que le pareciera necesario, y en particular cuando estime que las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto no hayan podido exponer suficientemente su punto de vista en la fase escrita del procedimiento²².

¹⁹ Se trata del artículo 58 del RPTJ relativo a la longitud de los escritos procesales.

²⁰ Las diligencias de ordenación del procedimiento acordadas por el Tribunal se contemplan en el artículo 61, que constituye un artículo nuevo, que pretende recoger en el RPTJ las diligencias que con más frecuencia se proponen en ese informe, concretamente las preguntas del Tribunal a las partes para que respondan por escrito u oralmente o las propuestas de que concentren sus informes orales en puntos concretos. Por otra parte, el artículo 62 del RPTJ se refiere a las diligencias de ordenación acordadas por el Juez Ponente o el Abogado General y se basan en el artículo 54 *bis* del RPTJd, aunque se añade la posibilidad de que, con posterioridad al examen del asunto en reunión general, se remitan a las partes o a los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto preguntas que deberían responderse en la vista. Este añadido corresponde a la práctica habitual y pone de manifiesto la voluntad de conseguir que la vista oral sea lo más útil e interactiva posible, comunicando por adelantado a las partes e interesados mencionados todas las preguntas que el Juez Ponente o el Abogado General pudieran plantearse al estudiar el expediente y que aún no hubieran sido comunicadas a estas partes o interesados al término de la reunión general.

²¹ Así, por ejemplo, en cuanto los gastos relacionados con los interrogatorios de testigos y dictámenes periciales, se contemplan solamente en el artículo 73 del RPTJ, agrupando así disposiciones que se encontraban dispersas en el RPTJd.

²² Si bien se aporta a este respecto una precisión adicional en el artículo 76.3 del RPTJ que no existía en el RPTJd la realidad es que la misma concuerda en buena medida con la práctica habitual del Tribunal, en el sentido de resolver sin haber celebrado antes una vista oral, por ejemplo sobre la base de lo dispuesto en el artículo 104.3 del RPTJd, o cuando la so-

El nuevo Reglamento codifica, por otra parte, varias normas que tienen su origen en la práctica del Tribunal o en su jurisprudencia, tales como la posibilidad de organizar vistas comunes a varios asuntos cuando las similitudes existentes entre ellos así lo permitan, o la clarificación de las circunstancias que pueden dar lugar a la apertura o a la reapertura de la fase oral del procedimiento. También se recoge la posibilidad de que el Presidente conceda a una de las partes que han participado en el procedimiento el derecho a escuchar la grabación de las palabras pronunciadas en la vista oral, en su versión original²³.

Este título se cierra con un capítulo sobre el contenido de las sentencias y autos del Tribunal, la fecha a partir de la cual adquieren obligatoriedad y la publicidad que deben recibir²⁴.

IV. Las cuestiones prejudiciales

Como ya señalábamos al principio del presente trabajo, en el derogado Reglamento de Procedimiento las cuestiones prejudiciales ocupaban una posición marginal. Redactado en una época en la que la preocupación esencial era el control de la legalidad de la actuación de las instituciones recién creadas, el Reglamento de Procedimiento dedicaba lógicamente lo esencial de sus disposiciones a los recursos directos, mientras que la cuestión prejudicial, muy poco conocida en 1953, se trataba en él como un procedimiento especial²⁵, al igual que la suspensión de la ejecución o la intervención, y del mismo modo, incluso, que los recursos extraordinarios, como la oposición de tercero o la revisión de sentencias.

Ahora bien, aunque es innegable que durante mucho tiempo las cuestiones prejudiciales han sido menos numerosas que los recursos de anulación, de omisión o de incumplimiento interpuestos ante el Tribunal, actualmente

licitud de celebración de la misma no está motivada, al igual que decide a veces organizar una vista oral aunque ninguna de las partes lo haya solicitado. De hecho, el artículo 76 del RPTJ en su conjunto recalca con más intensidad el criterio decisivo para la celebración o no de una vista, concretamente según el valor añadido que la misma puede aportar a la tramitación del asunto. En cualquier caso se organizará una vista si el Tribunal estima que las partes o los interesados no han podido exponer suficientemente su punto de vista en la fase escrita del procedimiento.

²³ Nos referimos en concreto a los artículos 77, 83 y 85 del RPTJ.

²⁴ El Capítulo Noveno, «De las sentencias y los autos», se extiende desde el artículo 86 al 92 del RPTJ, si bien no presenta novedades significativas.

²⁵ Las cuestiones prejudiciales y otros procedimientos en materia de interpretación se trataban en el Título Tercero del RPTJd, bajo el epígrafe «De los procedimientos especiales», concretamente en el Capítulo Noveno, artículos 103 y 104, a los que posteriormente se tuvieron que añadir los artículos 104 *bis* y 104 *ter*.

la situación ha cambiado, como consecuencia de las reformas estructurales de la institución y de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea. Las cuestiones prejudiciales constituyen hoy, con diferencia, la principal categoría entre los asuntos sometidos al Tribunal y desempeñan un papel decisivo, desde varios puntos de vista, en el desarrollo del Derecho de la Unión y en la integración de éste en los ordenamientos jurídicos nacionales²⁶. Por lo tanto, se ha estimado oportuno desplazar las disposiciones que el Reglamento de Procedimiento les dedica, colocándolas inmediatamente después de las disposiciones de procedimiento comunes, y clarificar, en beneficio de las partes y de los tribunales nacionales, ciertas normas derivadas de la jurisprudencia o inherentes a la propia naturaleza del procedimiento prejudicial²⁷.

Tras recordar brevemente el ámbito de aplicación de este procedimiento y el contenido indispensable de toda petición de decisión prejudicial²⁸, el nuevo Reglamento reproduce así el contenido del artículo 23 del Estatuto, enumerando las partes autorizadas a presentar observaciones escritas u ora-

²⁶ Dada la relevancia de la cuestión prejudicial en la formación del Derecho de la Unión Europea, su aspecto procedimental ha sido extensamente tratado por la literatura jurídica, siendo de destacar, entre muchos otros, los trabajos de BROBERG, M. y FENGER, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, New York, 2010, pp. 340-399; LENAERTS, ARTS y MASELIS, *Procedural Law...*, *op. cit.*, pp. 608-616; NAÛMÉ, *Le renvoi préjudiciel...*, *op. cit.*, pp. 297-318; CLERGERIE, J. L., *Le renvoi préjudiciel*, París, 2000, pp. 92-121. VANDERSANDEN, G., *Renvoi préjudiciel en droit européen*, Bruselas, 2013, pp. 101-163; PERTEK, J., *Coopération entre juges nationaux et Cour de justice de l'UE. Le renvoi préjudiciel*, Bruselas 2013, pp. 133-154; CIENFUEGOS MATEO, M., «Juez Nacional-Tribunal de Justicia: la cuestión prejudicial», en *Tratado de Derecho y Políticas...*, *op. cit.*, pp. 599-607; del mismo autor «El planteamiento de cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales españoles: teoría y práctica», en *España ante los Tribunales internacionales europeos. Cuestiones de política judicial*, Oñati, 2008, pp. 47-101; MARTÍNEZ GIMENO, «Cuestiones procedimentales (I)...», *Tratado de Derecho y Políticas...*, *op. cit.*, pp. 759-779; y también los clásicos JIMENO BULNES, M., *La cuestión prejudicial del artículo 177 TCE*, Barcelona, 1996, pp. 401-453; VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, M., *La cuestión prejudicial en el Derecho comunitario europeo*, 1994, pp. 115-133; y SILVA DE LAPUERTA, R., *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1993, pp. 254-263.

²⁷ Se dedica íntegramente el Título Tercero del RPTJ a las cuestiones prejudiciales.

²⁸ El artículo 93 del RPTJ, relativo al ámbito de aplicación de las cuestiones prejudiciales, concuerda en lo esencial con los apartados 1 y 2 del artículo 103 del RPTJd, aunque de forma más simplificada, habida cuenta de la revalorización de las cuestiones prejudiciales que lleva a cabo el nuevo texto. En cambio, desaparecen las referencias a los Protocolos específicos mencionados en el artículo 103.2 del RPTJ, dada la evolución de competencias de la Unión y, en particular, de la integración en el Derecho de la Unión de materias que antes no regulaba. Y el artículo 94 del RPTJ, concerniente al contenido de la petición de decisión prejudicial, aparece como una nueva disposición que se inspira directamente en la *Nota informativa sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales nacionales* (DO C 160 de 25 de mayo de 2011, pp. 1-4).

les ante el Tribunal²⁹ y delimitando con mayor claridad, por remisión a las normas de procedimiento nacionales, el concepto de «partes del litigio principal» y las consecuencias para el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la admisión por el órgano jurisdiccional remitente de una nueva parte en el litigio³⁰.

Por la voluntad de preservar, en determinadas circunstancias, el anonimato de las personas implicadas en litigios concretos, el nuevo texto incluye una disposición que le faculta para, de oficio o a instancia de parte, no divulgar en la información accesible al público el nombre de una o varias personas o los datos que permitan identificarlas. Aunque no está destinada a aplicarse a todo tipo de asuntos, esta disposición reviste sin embargo especial importancia en un momento en que se someten al Tribunal a un ritmo creciente litigios de carácter penal o en los que se discute el ejercicio de la autoridad parental o la guarda de hijos menores³¹.

Con un mismo objetivo de protección de los intereses de las partes del litigio principal, y en particular de las partes carentes de recursos económicos, se clarifican por lo demás los requisitos para la concesión de asistencia jurídica gratuita, en particular en los supuestos en que el órgano jurisdiccional remitente haya otorgado ya dicha asistencia, y formula las normas indispensables para examinar con rapidez las solicitudes de asistencia jurídica gratuita. Así, tan pronto como se presenten en la Secretaría, estas sollicitu-

²⁹ Así el artículo 96 del RPTJ, que carece de equivalente en el RPTJd tiene un doble objetivo: por una parte, enumerar, para mayor claridad, a todas las personas o entidades autorizadas a presentar observaciones ante el Tribunal; y, por otra parte, recordar que la presentación de observaciones escritas tiene carácter facultativo y que el hecho de renunciar a presentarlas no afecta a la participación en la fase oral del procedimiento. Es decir, resulta perfectamente lícito que una parte del litigio principal o un Estado miembro que no ha presentado observaciones escritas formulen observaciones en la vista oral, si esta tiene lugar.

³⁰ El artículo 97 del RPTJ, que trata esos aspectos, no es totalmente nuevo, pues recoge partes del artículo 104 del RPTJd, pero se completa consignando la práctica consistente en tomar contacto con el órgano jurisdiccional nacional remitente en caso de duda, a fin de obtener más precisiones sobre las normas nacionales en materia de representación y comparecencia de las partes. No obstante, sí aparecen como novedad los puntos 1 y 2 de dicho artículo 97 del RPTJ, en los que se pone de manifiesto el interés del Tribunal en no permitir que la tramitación del asunto se retrase a causa de intervenciones múltiples en el transcurso del procedimiento y su voluntad de no sobrepasar los límites trazados por el órgano jurisdiccional que le sometió el asunto.

³¹ Obviamente para ser eficaz la posibilidad que ofrece el artículo 98 del RPTJ debe adoptarse en las fases iniciales de la tramitación del asunto, pues dado el desarrollo de las tecnologías de la información, y en particular de internet, de una decisión de anonimizar adoptada después de la publicación de la comunicación relativa a la petición de decisión prejudicial en el DO tendría poco sentido.

des serán atribuidas al Juez encargado del asunto en el que son formuladas y la decisión al respecto será adoptada, en breve plazo, por la Sala más pequeña a la que dicho Juez esté adscrito³².

Tomando en consideración la experiencia adquirida en la aplicación de los procedimientos prejudiciales y, en particular, de las dificultades provocadas por la interposición de recursos, a nivel nacional, contra peticiones de decisión prejudicial o por la retirada de tales peticiones en una fase muy avanzada del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el nuevo Reglamento contiene igualmente una disposición que precisa mejor las circunstancias en que se le atribuye el conocimiento del asunto³³.

Por último, se introducen diversas modificaciones al respecto de la anterior norma adjetiva, con objeto, por una parte, de ofrecer al Tribunal los medios necesarios para tramitar con mayor rapidez aún los asuntos que le son sometidos y, por otra, de colmar algunas lagunas aparecidas en la aplicación de los procedimientos acelerados y de los procedimientos de urgencia.

En cuanto al primer tipo de medidas, merece la pena mencionar la simplificación del procedimiento establecido para la adopción por el Tribunal de un auto motivado, cuando la respuesta a la cuestión prejudicial no suscite ninguna duda razonable³⁴, o la posibilidad de que tanto el Tribunal como las partes se comuniquen escritos procesales por fax o cualquier otro medio técnico de comunicación en los procedimientos acelerados, sin perjuicio de la transmisión posterior del original³⁵.

Respecto a la segunda serie de modificaciones, cabe mencionar, en particular, la posibilidad de que el Presidente del Tribunal abra de oficio un procedimiento acelerado —posibilidad que ya existía para los procedimientos prejudiciales de urgencia—, o la facultad del Tribunal de Justicia, en los procedimientos prejudiciales de urgencia, de instar a un Estado miembro distinto del Estado del que depende el órgano jurisdiccional remitente a que

³² Se contienen estas reglas en el Capítulo Cuarto del Título Tercero, artículos 115 a 118 del RPTJ. En efecto, el RPTJd que regulaba con cierta extensión la posibilidad de otorgar asistencia jurídica gratuita en los recursos directos, era extremadamente conciso en lo que respecta a los procedimientos prejudiciales, de tal forma que con las nuevas disposiciones se intenta colmar esta laguna, ajustándola por otra parte a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en su artículo 47 alude a la prestación de asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes.

³³ Se establece en el artículo 100 del RPTJ.

³⁴ Así aparece en el artículo 99 del RPTJ, que en parte se inspira en el artículo 104.3 del RPTJd.

³⁵ La referida tramitación de escritos procesales se regula en el artículo 106 del RPTJ al respecto de los procedimientos acelerados y en el artículo 114 del RPTJ al respecto de los procedimientos de urgencia, si bien este último artículo parece superfluo toda vez que remite íntegramente al 106 del RPTJ.

presente observaciones escritas o responda por escrito a ciertas preguntas que se han planteado al tramitar el asunto³⁶.

V. Los recursos directos

Los recursos directos constituyen, en cifras, el segundo grupo de asuntos sometidos al Tribunal de Justicia y son esencialmente recursos por incumplimiento de Estados miembros³⁷. Lógicamente, el nuevo Reglamento se ocupa de ellos inmediatamente después de las cuestiones prejudiciales, en su Título Cuarto. El referido título reproduce y precisa algunas disposiciones del texto derogado³⁸, pero contiene varias innovaciones.

Entre ellas, conviene destacar el establecimiento de un plazo de dos meses para la presentación del escrito de contestación a la demanda, respecto del anterior plazo de un mes³⁹; la simplificación de la invocación de motivos nuevos en el curso del proceso⁴⁰; y la atribución al Presidente de fijar los plazos en que se presentarán los escritos procesales de réplica y de duplica, precisando, en su caso, las cuestiones de Derecho sobre las que debe-

³⁶ Se trata de los artículos 105.1 y 109.3 del RPTJ. En efecto, desde la entrada en vigor del procedimiento de urgencia, el 1 de marzo de 2008, se ha observado que ciertos asuntos, tales como los relativos a la interpretación de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO L 190 de 18 de julio de 2002, p. 1), o del Reglamento (CE) núm. 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental (DO L 338 de 23 de diciembre de 2003, p. 1), afectan con frecuencia a los intereses de dos o más Estados miembros. Por esta razón, se amplía el círculo de personas y entidades autorizadas a presentar observaciones escritas en un procedimiento prejudicial de urgencia, en la medida en que el buen desarrollo del procedimiento lo permita.

³⁷ Véase la nota 5.

³⁸ Al respecto de la normativa derogada, véase LENAERTS, ARTS y MASELIS, *Procedural Law...*, *op. cit.*, pp. 523-607; MARTÍNEZ GIMENO, «Cuestiones procedimentales (I)...», *Tratado de Derecho y Políticas...*, *op. cit.*, pp. 719-759.

³⁹ Tal novedad aparece en el artículo 124 del RPTJ. En efecto, el anterior plazo de un mes se revelaba a veces insuficiente para que el demandado preparara adecuadamente su defensa, en particular en el caso de los recursos por incumplimiento, dada la necesidad de consultar a diferentes agentes y a diversos ministerios a fin de reunir los datos indispensables para redactar el escrito de contestación. Ello motivaba que algunas partes presentaran sistemáticamente solicitudes de prórroga de dicho plazo, creando así una carga de trabajo adicional tanto para el Tribunal como para ellas. El nuevo precepto, en su apartado 3, califica de excepcionales las prórogas de dicho plazo y, por lo tanto, deberán constar debidamente motivadas.

⁴⁰ La encontramos en el artículo 127 del RPTJ, que no obstante reproduce el contenido del artículo 42, apartado 2, del RPTJd.

rán versar⁴¹; así como la posibilidad de que el Presidente decida de oficio la tramitación de un asunto a un procedimiento acelerado⁴².

Por último, aunque el nuevo texto no ha modificado el Reglamento anterior en lo relativo a las costas del procedimiento, exceptuando una precisión sobre la Sala competente para resolver en caso de discrepancia sobre las costas recuperables⁴³, agrupa en cambio en un único capítulo toda una serie de disposiciones, antes dispersas en cuatro capítulos distintos, sobre las demandas y recursos relativos a las sentencias y autos del Tribunal (rectificación, omisión de pronunciamiento, oposición a la sentencia, oposición de tercero, interpretación y revisión)⁴⁴.

Ninguna modificación sustancial se introduce, en cambio, en el capítulo relativo a la suspensión y a las demás medidas provisionales.

VI. Los recursos de casación contra las resoluciones del Tribunal General

En lo que respecta al tercer —y último— grupo importante de asuntos de entre los que se someten al Tribunal de Justicia, a saber, los recursos de

⁴¹ Ello se explica por el interés del Tribunal de conseguir que las fases escrita y oral del procedimiento sean lo más útiles posible. De esta forma, si el Tribunal ya ha identificado claramente los puntos esenciales del asunto tras el primer intercambio de escritos procesales, podrá instar a las partes a concentrarse en ellos, lo que debe permitir, por un lado, que las partes eviten desarrollar en la réplica y en la réplica puntos sobre los que el Tribunal estima disponer de información suficiente, favoreciendo así una tramitación más rápida del asunto, ya que en el segundo intercambio de escritos procesales sólo se trataran las cuestiones aún abiertas.

⁴² La novedad se recoge en el artículo 133 del RPTJ. Las razones por las que se incluye esta posibilidad son idénticas, *mutatis mutandi*, a las que han llevado a añadirla en los procedimientos prejudiciales.

⁴³ El artículo 145 del RPTJ, relativo a las solicitudes de tasación de costas, se distingue en dos puntos del artículo 74 del RPTJd. Dispone así, por una parte, que tales solicitudes serán examinadas por la formación más pequeña a la que esté adscrito el Juez Ponente, es decir, por una Sala de tres o de cinco Jueces, según los casos, lo que permitirá en particular evitar movilizar a trece o veintisiete Jueces en los casos en que el asunto al que se refiera la solicitud hubiera sido atribuido a la Gran Sala o al Pleno. Por otra parte, como tales solicitudes no plantean por lo demás ninguna cuestión de Derecho nueva, dicho artículo elimina la presentación de conclusiones del Abogado General en este supuesto, y la Sala se limitará a oír su opinión antes de pronunciarse.

⁴⁴ Se trata del Capítulo Noveno, «De las demandas y recursos relativos a las sentencias y autos», artículos 153 a 159 del RPTJ. Reflejando la voluntad del Tribunal de tratar con rapidez las demandas de esta índole, el RPTJ dispone por otra parte que serán encomendadas automáticamente al Juez Ponente encargado del asunto con el que la demanda o el recurso estén relacionados y atribuidas a la Sala que se pronunció sobre dicho asunto, y la única excepción a esta atribución automática se explica tanto por la duración del plazo en el que puede presentarse una demanda de revisión como por la especial naturaleza de dicho procedimiento.

casación interpuestos contra las resoluciones del Tribunal General, el nuevo texto reproduce, en lo esencial, las disposiciones del anterior Reglamento de Procedimiento, pero aumentando su extensión, tanto por ánimo de alinearlas con las disposiciones del Estatuto relativas a los requisitos de fondo y de forma del recurso de casación como por interés en aclarar la auténtica naturaleza de este tipo de recursos, y en particular la articulación entre el recurso de casación y la adhesión a la casación⁴⁵.

Entre las novedades del Reglamento, conviene mencionar en primer lugar el refuerzo de los requisitos exigidos para la presentación de un recurso de casación o de una adhesión a la casación. Tanto en un caso como en otro, se precisa, en efecto, que las pretensiones deben tener por objeto la anulación, total o parcial, de la resolución del Tribunal General tal y como figura en el fallo de dicha resolución. Con esta precisión, que es consecuencia de la experiencia adquirida en la aplicación de este procedimiento, veinte años después de la creación del Tribunal General, se pretende sobre todo prevenir la presentación de recursos de casación o de adhesiones a la casación que tengan por único objeto impugnar un aspecto concreto del razonamiento seguido por el Tribunal General. Así, si una parte ha visto estimadas sus pretensiones en el proceso ante el Tribunal General, no estará facultada para interponer recurso de casación contra su resolución, sin que esto afecte, no obstante, a la posibilidad de que una parte impugne, en su adhesión a la casación, la decisión expresa o implícita de este último Tribunal sobre la admisibilidad del recurso interpuesto ante él⁴⁶.

Con la intención de no prolongar inútilmente la tramitación de los recursos de casación y teniendo en cuenta la especial naturaleza de este tipo de asuntos, se endurecen los requisitos necesarios para que el recurso de casación y el escrito de contestación puedan completarse con un escrito de réplica y un escrito de dúplica. Para presentar estos últimos escritos será pre-

⁴⁵ En el RPTJd este específico recurso se localizaba en el Título Cuarto, artículos 110-123, mientras que en el RPTJ su régimen se encuentra en el Título Quinto, artículos 167-190. LE-NAERTS, ARTS y MASELIS, *Procedural Law...*, op. cit., pp. 452-471 y 617-621. CASTILLO DE LA TORRE, F., «Cuestiones procedimentales (II): Recurso de casación, medidas provisionales y recursos extraordinarios», en *Tratado de Derecho y Políticas...*, op. cit., pp. 800-812.

⁴⁶ Así lo encontramos en los artículos 169 y 178 del RPTJ, relativos, respectivamente, a las pretensiones, motivos y alegaciones del recurso o de la adhesión a la casación. Tanto en uno como en otro artículo se añade el requisito, ampliamente desarrollado por la jurisprudencia, con arreglo al cual el recurrente o los adherentes deben identificar con precisión los extremos de la sentencia o auto que impugnan, de tal forma que no pueden limitarse a impugnar dicha resolución en términos genéricos, sin indicar el error o errores de Derecho cometidos a su juicio por el Tribunal General. Así, entre otras, las Sentencias de 4 de julio de 2000, Bergadern y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. pp. I-5291, ap. 34-35; de 30 de septiembre de 2003, Eurocoton y otros/Consejo, C-76/01 P, Rec. pp. I-10091, ap. 46-47; de 7 de julio de 2005, Le Pen/Parlamento, C-208/03 P, Rec. pp. I-6051, ap. 39.

ciso, por un lado, que la parte recurrente haya presentado una petición de réplica debidamente motivada en un plazo de siete días a partir de la notificación del escrito de contestación y, por otro lado, que el Presidente del Tribunal de Justicia estime necesaria dicha réplica, tras haberlo consultado con el Juez Ponente y con el Abogado General encargado del asunto. En particular, puede autorizarse la presentación de dichos escritos a fin de permitir que la parte recurrente se pronuncie sobre una excepción de inadmisibilidad o sobre nuevas circunstancias invocadas en el escrito de contestación. Reflejando la práctica del Tribunal, el texto en vigor precisa sin embargo que, en el caso de que estime esta petición, el Presidente podrá instar a las partes a limitar el número de páginas y el objeto de los escritos de réplica y de dúplica⁴⁷.

Además de añadir estas precisiones, el nuevo Reglamento confirma la posibilidad de que las partes en el procedimiento ante el Tribunal General se adhieran a la casación, impugnando igualmente la resolución contra la que se dirige el recurso de casación. Tanto por afán de claridad como para facilitar la tramitación de la adhesión a la casación, se precisa sin embargo que la adhesión a la casación debe formalizarse en un escrito separado, distinto del escrito de contestación⁴⁸. Por lo demás, el nuevo texto infiere las consecuencias pertinentes del carácter accesorio de la adhesión a la casación, al disponer que esta última perderá su objeto si el recurrente desiste de su recurso de casación o cuando dicho recurso se declare manifiestamente inadmisibile⁴⁹.

En el capítulo sobre los recursos de casación se recoge la posibilidad de que el Tribunal de Justicia declare el recurso de casación o la adhesión a la casación manifiestamente fundados mediante un auto que haga referencia a la jurisprudencia pertinente. Esta posibilidad pretende permitir que el Tribunal de Justicia ofrezca una solución rápida al litigio cuando tal solución no suscite ninguna duda, habida cuenta de las cuestiones de Derecho resueltas por el Tribunal de Justicia en asuntos anteriores, sin otra diferencia que la identidad del recurrente en casación o de la parte que se adhirió a la casación⁵⁰.

⁴⁷ Se dispone así en el artículo 175 del RPTJ.

⁴⁸ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 176.1 del RPTJ, la adhesión a la casación debe formularse dentro del plazo establecido para la presentación del escrito de contestación, esto es de dos meses.

⁴⁹ El artículo 183 del RPTJ constituye una novedad destacable al respecto del texto anterior.

⁵⁰ Ello se establece en el artículo 182 del RPTJ. Cabe decir que esta posibilidad la encontramos también en el artículo 99 del RPTJ (art. 104.3 del RPTJd), según el cual se faculta al Tribunal de Justicia para resolver mediante auto motivado en materia prejudicial cuando la respuesta a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente sea idéntica a otra sobre la que el Tribunal de Justicia ya haya resuelto, pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o no suscite ninguna duda razonable.

Por último, y como en otros títulos, se aclaran y detallan las normas relativas a las costas y a la asistencia jurídica gratuita en los recursos de casación⁵¹.

VII. El reexamen de las resoluciones del Tribunal General

Aunque el procedimiento de reexamen raramente se ha aplicado hasta ahora, a causa de su propia naturaleza y de la gravedad del perjuicio que lo justifica —recordemos que se trata de un procedimiento iniciado por el primer Abogado General cuando considere que existe un riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión—, dicho procedimiento había sido sin embargo criticado por su pesadez y su complejidad, así como por la falta de claridad en lo relativo a las condiciones en que podía iniciarse. Así, existían dudas en cuanto al momento concreto de transmisión al Tribunal de Justicia de los autos del procedimiento ante el Tribunal General, mientras que el hecho de que el asunto fuera examinado por dos Salas distintas del Tribunal de Justicia —una de las cuales se pronunciaba sobre la propuesta de reexamen del primer Abogado General y la otra sobre las cuestiones objeto de reexamen, habida cuenta de las observaciones presentadas por las partes y demás interesados— podía suscitar interrogantes, tanto por los recursos humanos y materiales que debía movilizar como por las eventuales divergencias de opinión que pudieran aparecer entre ambas Salas⁵².

En el nuevo Reglamento, se simplifica pues el procedimiento de reexamen⁵³, corrigiendo en ciertos aspectos el régimen derogado y estableciendo un régimen distinto entre el reexamen de las resoluciones adoptadas en casación por el Tribunal General y el reexamen de las resoluciones que dicho Tribunal podría eventualmente adoptar en caso de cuestiones prejudiciales, aunque el procedimiento seguido en uno y otro caso sería esencialmente idéntico⁵⁴. Por una parte, se establece que se designará una Sala de cinco Jueces encargada de examinar, durante un período de un año y en las condiciones que establece el Reglamento de Procedimiento, si procede reexaminar una resolución del Tribunal General conforme a la propuesta en ese sen-

⁵¹ Se trata del Capítulo Séptimo, del Título Quinto, artículos 184-189, del RPTJ.

⁵² FARDET, C., «Le “réexamen” des décisions du Tribunal de première instance», *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, 2004, núm. 476, pp. 184-193. LENAERTS, ARTS y MASELIS, *Procedural Law...*, *op. cit.*, pp. 452-471. CASTILLO DE LA TORRE, «Cuestiones procedimentales (II)...», en *Tratado de Derecho y Políticas...*, *op. cit.*, pp. 818-821.

⁵³ La regulación se efectúa en el Título Sexto, artículos 191-195, del RPTJ.

⁵⁴ La distinción de régimen se realiza en los artículos 193 y 194 del RPTJ.

tido formulada por el primer Abogado General. En este sentido, el nuevo texto se inspira en el modelo aplicado con éxito a la tramitación de los asuntos sometidos al procedimiento prejudicial de urgencia⁵⁵.

Por otra parte, la norma adjetiva en vigor suprime la regla relativa a la designación de un nuevo Juez Ponente en el caso de que se inicie efectivamente el procedimiento de reexamen. Por lo tanto, es una sola y misma Sala —la Sala que se ocupe ese año de los procedimientos de reexamen— la que se pronunciará tanto sobre la propuesta de reexamen del primer Abogado General en un asunto concreto como sobre el fondo del asunto, es decir, sobre las cuestiones objeto de reexamen⁵⁶.

Por último se clarifica la información y la remisión de documentación en los procedimientos de reexamen, al disponer que los autos del procedimiento del Tribunal General se remitirán a la Secretaría del Tribunal de Justicia tan pronto como se dicte o se firme la resolución del Tribunal General y que en el Diario Oficial de la Unión Europea se publicará un anuncio que indicará la fecha de la decisión de reexaminar la resolución del Tribunal General y las cuestiones que serán objeto de reexamen⁵⁷.

VIII. Los dictámenes

Aunque el nuevo Reglamento no modifica ni el contenido esencial del procedimiento de dictamen⁵⁸ ni su desarrollo, introduce sin embargo algu-

⁵⁵ Con el fin de aligerar la carga de trabajo del Presidente del Tribunal de Justicia y de los Presidentes de Salas de cinco Jueces, el artículo 191 del RPTJ, abandona así el mecanismo del artículo 123 *ter* del RPTJd.

⁵⁶ Si bien el artículo 193 del RPTJ, relativo al reexamen de las resoluciones adoptadas en casación, y el artículo 194 del RPTJ, referente al reexamen de decisiones prejudiciales, son idénticos, en este último se añade un apartado adicional, que ya figuraba en el artículo 123 *quinto* del RPTJd, en el que se establece la obligación de informar al Tribunal General, al órgano jurisdiccional remitente, a las partes del litigio principal y a los demás interesados contemplados en el artículo 62 *bis*, párrafo segundo, del Estatuto, de la decisión de reexaminar o no la resolución del Tribunal General.

⁵⁷ Tales aspectos también se acometen en los extensos artículos 193 y 194 del RPTJ.

⁵⁸ Para más detalle: DÍEZ DE VELASCO, M., «La competencia consultiva del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993, pp. 573-594; FRUTOS MIRANDA, J. y ESPÓSITO, C., «La función consultiva: los dictámenes previos a la conclusión de acuerdos internacionales», en *Tratado de Derecho y Políticas...*, *op. cit.*, pp. 509-548; KOVAR, R., «La compétence consultative de la Cour de Justice et la procédure de conclusion des accords internationaux par la communauté économique européenne», en *Mélanges offerts à P. Reuter*, París, 1981, pp. 357-377; SINGRA, A., «La funzione consultiva della Corte di Giustizia ex art. 228 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea», en *Studi di Diritto Europeo in onore di R. Monaco*, Milan, 1977, pp. 695-719; LENAERTS, ARTS y MASELIS: *Procedural Law...*, *op. cit.*, pp. 408-415.

nas modificaciones con respecto al texto anterior que conviene mencionar⁵⁹.

En primer lugar, en lo que respecta a los participantes en este procedimiento en el seno del Tribunal de Justicia, se dispone que a partir de ahora la solicitud de dictamen será atribuida a un solo Abogado General, y no a los Abogados Generales en conjunto. Con ello se pretende aligerar la carga de trabajo de los Abogados Generales y facilitar la toma de decisiones. En efecto, aunque la participación del conjunto de Abogados Generales podía explicarse en un momento en que la Comunidad iniciaba su andadura, tal participación parece hoy desmesurada, habida cuenta tanto del número de Abogados Generales como del hecho de que otros asuntos que plantean importantes cuestiones de principio son atribuidos a un solo Abogado General, incluso en el caso de que sean examinados por el Pleno⁶⁰.

El Reglamento en vigor codifica a continuación la práctica seguida hasta ahora en la mayoría de los procedimientos de dictamen que se han ido abriendo, y dispone así, por una parte, que las solicitudes de dictámenes serán notificadas sistemáticamente a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea⁶¹ y, por otra parte, que el Tribunal podrá decidir celebrar una vista oral si lo estima necesario para emitir su dictamen⁶².

También se suprime toda referencia a las deliberaciones con carácter reservado, utilizando las sentencias como modelo para la declaración de terminación de los procedimientos de dictamen. Así, como ocurre con las sentencias, los dictámenes se emitirían en audiencia pública⁶³.

IX. Los procedimientos especiales

El nuevo Reglamento agrupa en un último título varios procedimientos especiales, aplicados en muy escasas ocasiones, y que anteriormente se encontraban dispersos en varios títulos y capítulos. No se modifica el contenido esencial de tales procedimientos, pero conviene mencionar la supresión

⁵⁹ La nueva regulación se encuentra en el Título Séptimo, artículos 196 a 200 del RPTJ.

⁶⁰ Se establece esta modificación en el artículo 197 del RPTJ.

⁶¹ Si bien el artículo 196 del RPTJ viene a reproducir el contenido del artículo 107 del RPTJd, se ha simplificado ligeramente.

⁶² Se trata de una novedad contenida en el artículo 200 del RPTJ, aunque, no obstante, se trata de una facultad que el Tribunal ha utilizado tradicionalmente, puesto que en la mayoría de los asuntos que se le han sometido con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado, 11, se ha celebrado una vista.

⁶³ El nuevo artículo 200 del RPTJ concuerda en esencia con el artículo 108, apartado 3, del RPTJd pero se completa disponiendo que el dictamen se emitirá en audiencia pública.

del precepto, nunca aplicado, que facultaba a los órganos jurisdiccionales de Estados terceros partes en el acuerdo EEE de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia⁶⁴, y la inclusión de una nueva disposición destinada a precisar, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los aspectos esenciales del procedimiento que debería seguirse en el caso de que se presentara al Tribunal una petición basada en el artículo 269 TFUE⁶⁵.

X. Consideraciones finales

Sin lugar a dudas, la modificación del Reglamento del Tribunal de Justicia deviene, no solamente de la voluntad de la propia institución de adaptarse a la realidad de los asuntos que conoce, sino de las exigencias impuestas por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, por la modificación del Protocolo de su Estatuto en agosto de 2012 o, inclusive, de la necesidad de dar una mayor efectividad a las disposiciones que en materia de justicia se establecen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Es evidente que, por ahora, resulta muy difícil determinar si los objetivos que motivaron el cambio normativo se han cumplido satisfactoriamente o si la finalidad de la modificación se alcanzará con éxito. Son varios los aspectos que, a corto o a largo plazo, deberán ser analizados. Las prácticas que a raíz del nuevo texto emplee el Tribunal de Justicia, la jurisprudencia que produzca mediante el uso e interpretación de sus normas procesales y los resultados de las estadísticas que anualmente ofrece esta institución se convertirán, a buen seguro, en los principales indicadores.

Obviamente debemos admitir que la reestructuración de la norma adjetiva del Tribunal de Justicia supone un avance considerable, al otorgar a las cuestiones prejudiciales la preeminencia que les corresponde. No solamente por tratarse de los procedimientos que en mayor número se plantean ante dicha institución, sino por la relevancia de los mismos en la formación e interpretación del Derecho de la Unión. El Reglamento en vigor reserva un título específico para este tipo de asuntos, al tiempo que hace más completo y explícito su régimen, consolidando las disposiciones de los procedimientos acelerados y de urgencia, que en la norma derogada aparecían como

⁶⁴ Se trata del artículo 123 *octavo* del RPTJd, que no tiene equivalente en el actual. Véase BROBERG y FENGER, *Preliminary References...*, *op. cit.*, pp. 16-17.

⁶⁵ El artículo 208 del RPTJ constituye una novedad. Se pretenden esbozar en él los aspectos esenciales del procedimiento a seguirse en el supuesto de que un Estado miembro presentara al Tribunal una petición para que verificase el respecto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el artículo 7 del TUE.

añadidas, e integrando textos normativos dispersos, como los que anteriormente fijaban el contenido mínimo indispensable de toda petición de decisión prejudicial. De forma similar, la regulación del recurso de casación ha sido notablemente mejorada, especialmente en lo referente a la figura de la adhesión.

También debemos valorar positivamente la clarificación respecto de las reglas anteriores, mediante la distinción entre las normas procesales comunes, aplicables a todos los tipos de procedimiento, y las específicas de cada uno de ellos. La asignación de un título y una numeración a cada uno de los artículos, si bien amplía la extensión del Reglamento, facilita mucho más su lectura y localización. Se han eliminado, asimismo, normas en desuso o superfluas; y se ha mejorado, en general, la redacción de los preceptos a favor de los agentes jurídicos y de los justiciables que deben hacer uso del texto. En este sentido, también se ha conseguido armonizar y unificar el empleo de determinados términos jurídicos, adaptándolos a la actualidad. Aun así, no se ha erradicado totalmente la imprecisión de alguna disposición, como la relativa a los criterios para decidir el orden de prioridad de los asuntos o las referentes a las facultades que en determinados trámites se conceden al Presidente del Tribunal o a los Presidentes de Sala, que quedan así excesivamente inconcretas.

En cualquier caso, es prematuro valorar hasta qué punto el nuevo Reglamento podrá satisfacer la pretensión del Tribunal de Justicia de mejorar su capacidad para resolver en un plazo razonable los asuntos que se le someten. En primer lugar, porque algunas de las medidas que al respecto se prevén en el nuevo texto no son sino la consolidación prácticas empleadas con anterioridad a su entrada en vigor y que, por lo tanto, difícilmente van a conllevar cambios de tendencia. Se trata, por ejemplo, de la posibilidad del Tribunal de adoptar decisiones que limiten la longitud de los escritos procesales, o que resuelvan la no celebración de vistas o la facultad de responder mediante auto motivado a cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales que no susciten dudas razonables. En segundo lugar, por la ampliación competencial en curso del Tribunal de Justicia.

Sin duda, es esta ampliación competencial de la jurisdicción europea la que planteará una mayor problemática, puesto que operará tanto en el plano cuantitativo como en el cualitativo. En el plano cuantitativo, por la por la avalancha de nuevos Estados miembros de la Unión Europea aún pendiente de cerrar. Y, en el plano cualitativo, por las modificaciones sustantivas y procesales operadas con el Tratado de Lisboa, en concreto:

- a) La que faculta al Tribunal de Justicia, con carácter excepcional, para conocer de los recursos de anulación que se interpongan por aquellas personas físicas o jurídicas que se ven afectadas por medidas adoptadas en el ámbito de la PESC (Política Exterior y de Seguri-

- dad Común), cuando las mismas puedan resultar restrictivas de sus derechos, según lo establecido en el artículo 275 del TFUE. No obstante, el Tribunal sigue sin ser competente para pronunciarse en dicho ámbito con carácter general.
- b) La que, con la supresión del régimen especial derivado del artículo 35 del TUE, en materia de cooperación judicial y policial en materia penal, y sin perjuicio del régimen transitorio, extiende la competencia del Tribunal de Justicia en dicha materia, con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 276 del TFUE. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia adquiere competencias para conocer de los recursos por incumplimiento. Además se otorga legitimación activa a los particulares para la interposición de recursos de anulación y se instaura la obligatoriedad de las cuestiones prejudiciales en este ámbito, antes de carácter potestativo.
 - c) La que permite a todos los órganos jurisdiccionales plantear cuestiones prejudiciales respecto a la política de inmigración, a la política de asilo y a la cooperación judicial en materia civil, que en el antiguo artículo 68 del TCE limitaba a las últimas instancias judiciales.
 - d) La que concede legitimación activa a toda persona física o jurídica para interponer recursos de anulación contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución, mediante la introducción del párrafo cuarto del artículo 263 del TFUE, así como la que posibilita a los parlamentos estatales instar a sus Gobiernos a que interpongan un recurso de anulación contra los actos legislativos de la Unión Europea contrarios al principio de subsidiariedad.
 - e) Y, en último lugar, la que obliga al Tribunal de Justicia a pronunciarse a la mayor brevedad cuando se le plantee una cuestión prejudicial en asuntos pendientes ante un órgano jurisdiccional estatal en relación a una persona privada de libertad, de conformidad con el último párrafo del artículo 267 del TFUE.

Todo indica, pues, que el número de asuntos que en un futuro se presenten ante el Tribunal de Justicia va a ser muy superior a los que dicha institución debía resolver con anterioridad al Tratado de Lisboa. En consecuencia, resulta dudoso que el nuevo Reglamento de Procedimiento sea eficaz para que el juez europeo pueda absorber y gestionar correctamente todos los procedimientos que ahora le competen. Más bien se corre el riesgo de iniciar un nuevo período en el que el Tribunal de Justicia tenga dificultades para dedicarse de manera adecuada a la resolución de controversias, estableciendo el justo equilibrio entre la libertad individual y el interés general de la Unión Europea.

Hacia un derecho internacional privado europeo de sucesiones: la unificación de las normas de competencia*

Nerea Magallón Elósegui
Universidad de Deusto**

Sumario: I. Intentos armonizadores del Derecho de sucesiones a nivel internacional.—II. El Libro Verde de Sucesiones y testamentos.—III. La determinación del órgano jurisdiccional competente en el Reglamento 650/2012.—IV. Los criterios atributivos de la competencia en el Reglamento 650/2012. 1. Competencias generales. a) La residencia como criterio de competencia judicial. b) *¿Fórum non conveniens* o prórroga de la competencia? 2. Las competencias subsidiarias o residuales. 3. El foro de necesidad.—V. La competencia limitada al lugar de situación de los bienes inmuebles en el Reglamento 650/2012.—VI. Conclusiones.

Resumen: El día 27 de julio de 2012 se publicó en el DOUE el Reglamento (UE) núm. 650/2012, sobre competencia judicial, ley aplicable y reconocimiento y ejecución en materia sucesoria. Se trata de un instrumento que desplazará la normativa autónoma de Derecho Internacional privado de los Estados miembros de la UE, introduciendo importantes modificaciones en nuestro ordenamiento. En este trabajo se realiza un sucinto análisis de la evolución que las normas de competencia han tenido a lo largo de todo el proceso normativo y de cómo han sido finalmente integradas en el nuevo Reglamento.

Palabras clave: Derecho internacional privado europeo, Derecho de sucesiones, normas de competencia.

Abstract: *On July 27, 2012 was published in the OJUE Regulation nº 650/2012 EU on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession. This instrument will displace autonomous Private International Law rules of the EU's Member States, introducing important modifications in our legal system. In this work, there is a succinct analysis of the evolution that the conflicts of*

* Recibido el 24 de abril 2013, aceptado el 12 de junio de 2013.

** El presente trabajo se enmarca en la ejecución del Proyecto de Investigación subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Feder [Ref. DER2010-15162 (subprograma JURI) y el Programa de consolidación y estructuración de unidades de investigación competitivas, subvencionado por la Xunta de Galicia y el Feder.

jurisdictions rules have had along the whole normative process and of how they have been finally integrated in the new Regulation.

Keywords: *European International private law, Successions, conflicts of jurisdictions.*

I. Intentos armonizadores del Derecho de sucesiones a nivel internacional

Las Instituciones europeas no han sido las únicas en plantearse las ventajas que la armonización/unificación de las normas de Derecho internacional privado (DIPr.) puede suponer para solventar los problemas inherentes a las sucesiones de carácter transfronterizo¹. Aunque con escasos resultados, los primeros intentos dirigidos a alcanzar la armonización del Derecho de sucesiones a nivel internacional se iniciaron a finales del s. XIX y principios del s. XX. Tenemos que tener en cuenta que el Derecho de sucesiones es uno de los sectores del Derecho privado más arraigado a la identidad cultural de los Estados y las distintas concepciones existentes en la materia constituyen una muestra de la gran variedad de tradiciones jurídicas e ideológicas que se encuentran a nivel no sólo mundial si no también europeo². El hecho de que en el Derecho de sucesiones se concentren cuestiones de Derecho de familia, de Derecho de bienes y de Derecho de obligaciones, incrementa las discrepancias existentes en los ordenamientos internos y los problemas que pueden surgir como consecuencia de esta pluralidad en las sucesiones transnacionales y, de un modo paralelo, las dificultades para lograr su armonización³.

La Conferencia de La Haya fue la primera en plantearse la posibilidad de abordar la creación de un instrumento de DIPr. en materia de sucesiones⁴. Ya en el año 1883 se elaboró en su seno un primer Proyecto relativo a los conflictos de leyes en materia de Derecho de sucesiones, testamentos

¹ Los problemas inherentes a una sucesión internacional son puestos de manifiesto en el Documento de trabajo de la Comisión que acompaña al Libro Verde de Sucesiones, SEC (2009)410 final, de 14.10.2009.

² Vid. COLLINS, H., «European Private Law and the Cultural Identity of States», *ERPL*, 1995, pp. 353-365.

³ Cf. BATIFFOL, H., «Principes de droit international privé», *R. des C.*, t-97, 1959, p. 440.

⁴ Vid. OVERBECK, A.E. von., «Divers aspects de l'unification du Droit International Privé Spécialement en matière de successions», *R. des C.*, 1996, V-II, t-104, pp. 533-630; STRAZNICKY, M., «Les Conférences de Droit International Privé depuis la fin de la guerre mondiale», *R. des C.*, t-144, 1993-II, pp. 443-563.

y donaciones⁵. Los trabajos iniciales aspiraban a ordenar conjuntamente las cuestiones relativas a Derecho aplicable, competencia y reconocimiento de resoluciones extranjeras en materia sucesoria⁶, sin embargo a la postre se conformaron con intentar acercar las reglas sobre conflictos de leyes⁷. Finalmente, en la Decimosexta Sesión de 1988 se adoptó el Convenio sobre ley aplicable a las sucesiones⁸ que se limitaba a regular los conflictos de leyes y dejaba a un lado el eventual acercamiento de las normas de competencia internacional. A pesar de la estrecha relación entre ambos sectores, la complejidad del tema (y el poco tiempo del curso⁹) recomendaba ceñirse a los aspectos de ley aplicable y abordar más adelante las normas de competencia¹⁰. En el Derecho de sucesiones se puede decir que existe mayor consenso entre los ordenamientos de los Estados en lo que al ámbito de la competencia se refiere (en tanto prima el domicilio como criterio de atribución) que en el de la ley aplicable (donde la pugna entre unidad y el fraccionamiento aleja las posturas), no obstante, su omisión suponía una controvertida limitación a la universalidad del Convenio¹¹. De esta manera la

⁵ Al que se sumaron sucesivas iniciativas durante los años 1904, 1925 y 1928; vid. LAINE, A., «Etude critique d'un Project de Convention concernant las solution des conflits de lois en matière de successions, de testaments et de donations à causa de mort», *Rev. Cri*, 1902, pp. 227 y ss.

⁶ Vid. artículo 8 del Proyecto de Convenio de 1904 y arts. 8 y 9 del Proyecto de Convenio de 1925/1928.

⁷ A iniciativa de los suecos, tal y como destaca OVERBECK, A.E. von., en «Divers aspects...», *loc.cit.*, p. 560; también STRAZNICKY, M., «Les Conférences...», *loc.cit.*, pp. 30 y ss., y LAGARDE, P., «La nouvelle Convention de La Haya sur la loi applicable aux successions», *Rev.cr. dr. int. pr.*, 1989, núm. 78, pp. 249-250; el tema se retomó en la Undécima y Duodécima Sesiones de la Conferencia de La Haya de 1968 y 1972.

⁸ Si bien no entró en vigor por carecer del número mínimo de ratificaciones requerido según su art. 28, vid. BORRÁS RODRIGUÉZ, A., «La Convention de La Haya de 1989 sur la loi applicable aux successions a causa de mort et l'Espagne», *E. Pluribus Unum, Liber Amicorum Georges A. L. Droz, sur l'unification progressive du droit international privé*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1996; VAN LOON, H., «Towards a Convention on the Law Applicable to succession to the States of Deceased Persons», *Hague Yearbook of International Law*, vol. 1, 1988, p. 273.

⁹ Cf. VAN LOON, H., *ibid.*, p. 276.

¹⁰ Tal y como se resalta en el «Rapport explicatif de M. Donovan W.M. Waters», *Actes de Documents de la Seizième Session* (1988), t-II, p. 534; y en «Conclusions of the Special Commission of November 1986 on the law applicable to decedents estates, drawn up by the Permanent Bureau, Preliminary Document No 4 of December 1986», en *Actes et documents de la Seizième sesión* (1988) t-II, p. 189.

¹¹ Cf., BORRÁS RODRIGUÉZ, A., «La Convention...», *loc.cit.*, p. 9; a favor de tratar también las normas de competencia se pronunció el Sr. Lescaze de la Delegación Suiza y los profesores J. González Campos y la Prof. A. Borrás Rodríguez en nombre de la Delegación española, vid. «Procès-verbal No 1, Séance du lundi 3 octobre 1988 (après-midi)», en *et Documents de la Seizième sesión* (1988) t-II, pp. 346 y ss; todo ello en ÁLVAREZ TORNÉ, M., *Criterios de determinación de la competencia internacional en supuestos de sucesiones en el*

necesidad de elaborar un Convenio que se ocupara también de la competencia judicial en materia de sucesiones quedó latente¹²; y en la actualidad se aconseja seguir avanzando en el desarrollo de los trabajos sobre competencia, reconocimiento y ejecución de decisiones en este campo¹³.

Pero la Conferencia de La Haya no fue la única en proponer la eventual armonización del DIPr. de sucesiones. En la misma dirección es menester destacar las iniciativas procedentes de la Convención nórdica de 1934 (entre Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca) y del Tratado de Benelux (entre Bélgica, Luxemburgo y Holanda) con objetivos parecidos pero igualmente con escasos resultados. Por su parte, desde las instituciones privadas sobresale la iniciativa del Grupo Europeo de DIPr. (GEDIP) que en su tercera reunión de trabajo llevada a cabo en Heidelberg, entre los días 30 de septiembre y 2 de octubre de 1993, elaboró un texto a modo de borrador de lo que podría ser un futuro Convenio sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia de familia y sucesiones a nivel europeo¹⁴, que ha servido de inspiración a lo largo del proceso de elaboración del instrumento europeo.

El 27 de julio de 2012, tras un largo y arduo proceso normativo, por fin se publicó en el DOUE el Reglamento (UE) núm. 650/2012, de 4 de julio, del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo¹⁵.

II. El Libro Verde de sucesiones y testamentos: un ambicioso proyecto que incluye la unificación de las normas de competencia

La producción de normas de Derecho institucional en cuestiones vinculadas al Derecho de familia y sucesiones se ha convertido en un objetivo que ha ido adquiriendo protagonismo de forma paralela a la necesidad de

ámbito de la UE, tesis 2010, Barcelona (inédita), pp. 264 y ss, y AZCARRAGA MONZONÍS, C., *Sucesiones internacionales: determinación de la Ley aplicable*, Tirant Monografías, 539, Valencia, 2008, p. 345.

¹² Así lo ponían de manifiesto las Conclusiones y Recomendaciones adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales y Política de la Conferencia de La Haya emitidas del 7 al 9 de abril de 2010.

¹³ http://www.hcch.net/upload/genaff2010concl_e.pdf

¹⁴ Vid. *REDI* (1991), 2, p. 596; *REDI* vol. XLV (1993), 2, pp. 637-642; el Informe explicativo redactado por el Prof. P. Lagarde puede verse en *REDI.*, vol. XLVI (1994), 1, pp. 467-474.

¹⁵ DOUE L 201/107, 27.07.2012.

garantizar la libre circulación de personas y a hacer efectivo el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones en el ámbito europeo¹⁶. Las Instituciones europeas llevan tiempo especulando sobre la unificación del DIPr. de sucesiones, y así se manifiesta con en el Plan de acción de Viena de 1998 en el que se concedía prioridad a la futura elaboración de un instrumento en esta materia¹⁷. Pero el empujón definitivo se originaba a través del Programa de La Haya¹⁸ que invitaba a la Comisión a elaborar un Libro Verde sobre sucesiones en el que se integraban, junto a los conflictos de leyes, las cuestiones de competencia, el reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones; amén de la creación de un certificado de herencia europeo. Poco después, tras la elaboración de un informe sobre el impacto que tendría un hipotético instrumento europeo en este área, complementado por un exhaustivo estudio realizado a encargo de la Comisión por el Instituto del Notariado alemán¹⁹, vio la luz el Libro Verde de Sucesiones y Testamentos (LVST) de 1 de marzo, de 2005. Al mismo tiempo se creaba un Grupo de Expertos (PRM III/IV) para que realizara un primer borrador de texto (*Discussion Paper*)²⁰ que reflejaba sus primeros resultados en la Propuesta de Reglamento de 14 de octubre de 2009 (la Propuesta)²¹.

Desde el primer momento se apostó por la elaboración de un ambicioso instrumento en el que la unificación de las normas de conflicto de leyes debía combinarse con la de las normas sobre competencia y reconocimiento. En el LVST se aconsejaba abordar la unificación de las normas de compe-

¹⁶ Proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia civil, C-12, DOCE de 15 de enero de 2001; vid. GÓNZALEZ BEILFUSS, C., «El Proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil», *REDI*, 2000-2, pp. 662-668.

¹⁷ Plan de Acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de 3 de diciembre de 1998, publicado en el DOCE C19, de 23 de enero de 1999; vid. LAGARDE, P., «Vers un Règlement communautaire du Droit international Privé des régimes matrimoniaux et des successions» en *Pacis Artes* (obra Homenaje al Profesor Julio González Campos), vol-II, UAM/Eurolex, Madrid 2005, pp. 1686 y ss; RODRÍGUEZ BENOT, A., «Los avances de la normativa comunitaria en el reconocimiento de las resoluciones judiciales en otros sectores del Derecho de Familia: régimen económico matrimonial, parejas de hecho, alimentos y sucesiones», en *La libre circulación de resoluciones judiciales en la Unión Europea. Actas del seminario*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 159-183.

¹⁸ Programa de La Haya: diez prioridades para los cinco próximos años en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia, aprobado por el Consejo Europeo de Basilea los días 4 y 5 de noviembre, C-53, DOUE C 53, de 3 de marzo de 2005.

¹⁹ http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

²⁰ Documento de reflexión del Grupo de Expertos de 30 de junio de 2008 (*Discussion Paper*)

²¹ COM (2009) 154 final, 14.10.2009.

tencia ya fuera de manera paralela o con posterioridad a la de las normas de conflicto²². La interrelación entre las normas de conflicto y los criterios atributivos de competencia en este ámbito se pone continuamente de manifiesto²³. De hecho, las enormes diferencias existentes en los ordenamientos de los Estados miembros desde el punto de vista tanto sustantivo como conflictual, la diversidad reinante a la hora de utilizar un criterio de competencia u otro, así como las especificidades procesales propias del proceso sucesorio que dependiendo del Estado en el que se desarrolle involucra a autoridades administrativas, judiciales u otro tipo de profesionales como los notarios, lo convierte en un campo especialmente favorable tanto para la producción de conflictos negativos y positivos de competencia como para el *forum shopping*. Con todo, las partes involucradas en un proceso sucesorio transnacional se van a ver desbordadas por la incertidumbre y la inseguridad jurídica que caracteriza a este tipo de procesos de carácter internacional; y para afrontar tales inconvenientes se consideraba imprescindible abordar una unificación del DIPr. de los Estados miembros a un triple nivel. En este trabajo nos vamos a centrar en las cuestiones vinculadas a los criterios de competencia, realizando un recorrido por la trayectoria que han seguido las disposiciones de competencia general y de competencias especiales a lo largo del proceso de elaboración del Reglamento europeo.

III. La determinación del órgano jurisdiccional competente en el Reglamento 650/2012

Tratándose de Derecho de sucesiones en el que muchas de las cuestiones del proceso sucesorio se tramitan por autoridades no judiciales y de manera no contenciosa lo primero que nos planteábamos ante la apremiante aprobación de un instrumento europeo era la conveniencia de aplicar sus normas de competencia a autoridades no judiciales. De hecho es una de las preguntas que se trazó en el LVST²⁴, en tanto era una de las cuestiones en las que se reflejaban mayores divergencias procedentes de los ordenamientos autónomos europeos. Desde el punto de vista sustantivo el tipo de auto-

²² El LVST en primer lugar se refiere a la unificación conflictual y luego a la competencia, mientras en la Propuesta se ordena al revés.

²³ Incluso más que en otras materias, vid. FONT I SEGURA, A., «Valoración de las respuestas al Libro Verde sobre sucesiones y testamentos relativas a la competencia judicial», en VIÑAS, R. y GARRIGA, G. (coords.), *Perspectivas del Derecho sucesorio*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 60-81, p. 67.

²⁴ Apartado 3.3. Se plantea la aplicación de la norma de competencia judicial a otras autoridades y la posibilidad de que determinados trámites sean llevados a cabo por las autoridades de un Estado distinto al designado por la norma principal.

ridad y el papel que desempeñan en el desarrollo del proceso sucesorio las autoridades judiciales y no judiciales varía mucho de un Estado a otro. Así mientras en el ordenamiento español el Notario se ocupa de la mayor parte de los trámites sucesorios y, salvo excepciones, el Juez únicamente participa en los procedimientos contenciosos; en Alemania el Juez tiene mayor protagonismo y en el Reino Unido se desconoce la figura notarial.

También se vislumbran enormes diferencias a la hora atribuir la competencia a las autoridades judiciales y no judiciales en los supuestos internacionales; si bien la mayoría de los Estados coinciden en que no aplican las mismas normas para determinar la competencia de unos y de otros órganos sino que la competencia de las autoridades no judiciales se establece en función de leyes específicas, normalmente correspondientes al domicilio del causante²⁵.

En el proceso de elaboración del Reglamento europeo en materia sucesoria la preocupación por este tema se fue incrementando según se iba avanzando en la consolidación del texto definitivo en una clara tendencia a integrar todo tipo de autoridades, pero únicamente cuando ejercieran funciones jurisdiccionales. Las respuestas al LVST pusieron de manifiesto que las discrepancias se hallaban fundamentalmente en torno a las múltiples autoridades que se encargan del tratamiento sucesorio en cada Estado Miembro, de modo que lo que se propuso fue diferenciarlas en virtud de su capacidad o no para ejercer funciones judiciales en este campo²⁶. Ello ha supuesto que en el desarrollo del Reglamento se terminara desvinculando la cuestión del concepto de autoridad del reparto de funciones para conocer un proceso sucesorio (que dependerá de cada ordenamiento interno) y se supeditara al alcance de la función que tales autoridades van a desempeñar. Así, en aras a esclarecer el ámbito de aplicación del Reglamento lo importante va a ser delimitar la función jurisdiccional que en cada Estado ejercen las autoridades competentes, pero seguirá correspondiendo a los Estados miembros distribuir la competencia.

²⁵ Vid. JIMÉNEZ BLANCO, P., «Las declaraciones notariales de herederos en las sucesiones internacionales», *AEDIPr*, t. III, 2003, pp. 327-359, y LADROZ, G.A.L., «La activité notariale internationale», *R. des C.*, t. 280, 1999, p. 73. En el documento de respuesta del GE-DIP al Libro Verde se hace especial hincapié en este asunto y se pone en duda la potencial extensión de la norma a las autoridades no judiciales puesto que en muchos casos será la ley señalada en la esfera del Derecho aplicable la que se ocupará de establecer cómo se atribuye la competencia de este tipo de autoridades.

²⁶ ÁLVAREZ TORNÉ, M., *Criterios...*, *op. cit.*, p. 336, abogaba por modificar el término y referirse únicamente a «autoridades» cuando se trate de una competencia atribuida a autoridades judiciales y no judiciales y a «autoridades jurisdiccionales» para referirse únicamente a las autoridades estrictamente judiciales.

En la Propuesta no hubo dudas a la hora de incluir a las autoridades no judiciales optando por una interpretación del término «órgano jurisdiccional» en sentido amplio que incluía a otras autoridades —en particular notarios y secretarios judiciales— cuando actúen por delegación²⁷. Tampoco prescindió de ellas el Proyecto del GEDIP de 1993, ni el *Discussion Paper* del Grupo de Expertos que las integraba en su definición de autoridad a la par que recomendaba que se añadiera un anexo en el que cada Estado miembro precisara quiénes eran las autoridades que intervenían en la tramitación de una sucesión. Precisamente, el Capítulo II de la Propuesta se iniciaba con un artículo que se refería a las autoridades no judiciales solo que con reservas. Probablemente por ello fue posteriormente suprimido, y ya no se encuentra a partir del texto presentado, el 29 de junio, de 2011²⁸. A tenor del entonces artículo 3 las normas de competencia del Reglamento se iban a aplicar a las autoridades no judiciales únicamente «en caso de necesidad», lo que producía cierta confusión sobre cuándo y hasta qué punto a ojos del Reglamento se equiparaba entre unas y otras autoridades²⁹. Tras los debates y estudios que tienen lugar durante el segundo semestre de 2010 y primero de 2011 se establece la conveniencia de extender las normas de competencia también a otras autoridades y profesionales del Derecho cuando actúen no en caso de necesidad, si no por delegación de poder o bajo control de un órgano jurisdiccional. Suprimido el mencionado artículo y con el objetivo de delimitar qué tipo de autoridades pueden ser incluidas en este nuevo tenor en un principio se propone una remisión a los requisitos enumerados en la definición de «órganos jurisdiccionales» contenida en el Reglamento 4/2009 relativo a las obligaciones de alimentos.

En consideración con lo anterior el Reglamento desarrolla, por un lado, los Considerandos dedicados a esta cuestión y, por otro, amplía la definición de órgano jurisdiccional incluida en el artículo 3.2, insistiendo en varios puntos. Se recalca que el Reglamento no afectará a la organización interna actual de los Estados miembros, de modo que se respetarán las com-

²⁷ En contra de extender la competencia a las autoridades no judiciales vid. HARRIS, J., «The Proposed EU regulation on succession and wills: prospects and challenges», *Tru.L.I.*2008, 22/4), p. 223.

²⁸ Elaborado conjuntamente por la Presidencia Húngara a la entrada de la Presidencia Polaca basado en las Orientaciones de la Presidencia al Coreper y al Consejo de 9 y 10 de junio de 2011 para allanar el camino e impulsar nuevos avances en el Reglamento europeo (11607/10 JUSTCIV 152 CODEC 968)

²⁹ Vid. *Max Plank Institute for Comparative and International Law (MPI)*, «Comments on the European Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on jurisdiction, applicable Law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of European Certificate of Succession»; Version de 23 de Marzo, de 2010, en *Rabels Zeitschrift* 74, 2010, 3, p. 35.

petencias de los órganos no judiciales —entre ellos de los notarios de los que se hace una mención expresa— en materia de sucesiones de cada Estado miembro. De esta forma se extienden las normas de competencia a aquellas autoridades no judiciales u órganos que ejerzan funciones judiciales «siempre que dichas autoridades y profesionales ofrezcan garantías en lo que respecta a su imparcialidad y al derecho de las partes a ser oídas», amén de que se sometan al Derecho del Estado miembro en el que actúen. Ello supone que sus decisiones deberán ser objeto de recurso o revisión ante autoridad judicial y tendrán fuerza y efectos similares a los de una autoridad judicial³⁰. Por lo tanto, estas autoridades no se verán afectadas por el Capítulo II del Reglamento cuando no ejerzan funciones judiciales (como sucede en la mayoría de los países con los notarios), y para saber si su competencia se somete o no al Reglamento deberá verificarse su adecuación a lo estipulado en la definición del artículo 3.2³¹.

Para completar lo anterior, ante la dificultad de discernir realmente a qué autoridades se aplica en virtud de las marcadas definiciones, en el Reglamento se interpela a los Estados miembros a notificar a la Comisión las autoridades y profesionales a los que se refiere el artículo 3 con el objetivo de esclarecer definitivamente la cuestión. En el caso español entre las autoridades no estrictamente judiciales se está barajando incluir a los Secretarios judiciales y a los Notarios³² (estos últimos competentes para realizar las declaraciones de herederos *ab intestato* mediante acta de notoriedad art. 979 LEC y 209 bis Reglamento Notarial³³). La consideración del Secretario Judicial como autoridad a efectos de aplicar el Reglamento es sin lugar a dudas adecuada en función de lo establecido en nuestro ordenamiento³⁴. No obstante no vemos del todo clara la adecuación de la función notarial a las definiciones del texto europeo con lo que si así se hiciera sería oportuno plantearse realizar los pertinentes ajustes a nivel interno³⁵.

³⁰ Al igual que en el Reglamento 4/2009, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos.

³¹ Tal y como subraya en nota al pie la Nota de la Presidencia al Grupo de Trabajo de 29 de junio de 2011 (11870/11) para justificar la eliminación del artículo 3.

³² Agradezco la información a Isidoro Calvo Vidal, Consejero general de de la Unión Internacional del Notariado latino y Delegado para asuntos comunitarios del Consejo de los Notarios de la Unión Europea.

³³ Artículo 979 redactado por Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal. Reglamento Notarial: art. 209 bis, introducido por R.D. 1368/1992, de 13 de noviembre.

³⁴ En función del artículo 1 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, RD 1608/2005, de 30 de diciembre.

³⁵ Un ejemplo de ello en Res. DGRN de 18 de enero de 2005, CALVO VIDAL, I., «Nota», *REDI*; 2005.-2, pp. 1023-1033.

IV. Los criterios atributivos de la competencia en el Reglamento 650/2012

El Capítulo II del Reglamento regula la competencia judicial internacional mediante un sistema completo que entra en juego sin exigir la presencia de una conexión comunitaria y por el que se elimina el recurso subsidiario al sistema de competencia de los Estados miembros. El artículo 4 del Reglamento establece un foro de competencia general y unitario que al igual que el artículo 21, referido a la ley aplicable, señala como competente a la autoridad del Estado de la residencia habitual de causante en el momento del fallecimiento para conocer la totalidad de la sucesión. A continuación en aras a flexibilizar la competencia general se prevé una serie de competencias especiales entre las que se ha incluido una eventual prórroga de la competencia a favor del órgano jurisdiccional del Estado de la nacionalidad del causante, un *forum non conveniens* limitado, y una serie de competencias residuales que cubren aquellos supuestos en los que el causante reside en un tercer Estado cuando los bienes de la sucesión están situados en un Estado miembro. Para terminar, como veremos, se ha optado por prescindir del *forum rei sitae*.

1. Las competencias generales

a) La residencia como criterio de competencia judicial

La elección del criterio atributivo de competencia que con carácter general va a señalar al órgano jurisdiccional competente en materia sucesoria viene siendo desde hace tiempo una de las cuestiones más debatidas en el ámbito sucesorio. La diversidad de soluciones contenidas en los ordenamientos de los Estados miembros, aunque no es tan acusada como en lo que concierne a las normas de conflicto, incrementaba las dudas a la hora de elegir uno u otro criterio³⁶. Sobre todo en tanto iba a suponer el desplazamiento de las normas autónomas de los Estados miembros.

Para determinar el criterio atributivo de competencia europeo más que por un método comparativo se ha optado por escoger un criterio autónomo

³⁶ Así el criterio predominante es el último domicilio del causante, por corresponder al lugar de apertura de la sucesión, aunque otros apelan al domicilio del demandado en los procesos contenciosos o al lugar de situación, sobre todo en lo que respecta a los bienes inmuebles. También hay Estados que acuden a la nacionalidad del causante o de las partes en el litigio y que prevén la posibilidad de elegir concedida al causante o a los herederos; vid. *Étude de droit comparé sur les règles de conflits de juridiction et de conflits de lois relatives aux testaments et successions dans les Etats membres de l'Union Européenne*, DNotI, 2002, pp. 33 y ss.

en el que han de confluir los objetivos de integración y de cooperación propios de los instrumentos europeos con los valores subyacentes al ámbito material particular de que se trata. Todo ello sin olvidar la conveniencia de que los criterios atributivos de competencia concuerden con los criterios determinantes de la ley aplicable, pero sin renunciar a los caracteres propios del ámbito procesal en el que se desenvuelven³⁷. Porque, aunque en materia sucesoria no se defienda un completo sometimiento de las normas de competencia a las normas de Derecho aplicable³⁸ su concordancia favorecerá en gran medida el correcto desarrollo del proceso sucesorio³⁹. Las dificultades inherentes a la aplicación del Derecho extranjero ratifican la conveniencia práctica de aplicar la ley del foro⁴⁰.

A la hora de optar por un criterio u otro conviene equilibrar todos los principios que concurren bajo esta tarea. Desde el punto de vista de la integración europea las normas de competencia se deben a la construcción y afianzamiento de un espacio judicial común, y para cumplir tal propósito se orientarán a facilitar la cooperación entre autoridades y la eficacia en todos los Estados miembros de las resoluciones dictadas por autoridades de otro Estado miembro. De este modo se pretenden mitigar los problemas derivados de la diversidad resultante de la pluralidad de ordenamientos y asegurar el respeto a la tutela judicial efectiva mediante la defensa de los intereses y derechos de las partes con independencia de dónde se lleve a cabo el proceso sucesorio. Además, las normas de competencia deberán estar orientadas a promover la proximidad⁴¹ que garantice la accesibilidad de las partes a la autoridad competente y un grado de previsibilidad que les conceda la suficiente seguridad jurídica.

³⁷ Vid. GONZALEZ CAMPOS, J., «Les liens entre la compétence judiciaire et la compétence législative en droit international privé», *R. des C.*, t. 156, 1977, pp. 227-376 y BATTIFOL, H., «Observations sur les liens de la compétence judiciaire et de la compétence législative» en *De conflictu legum: essays presented to Roeland Duco Kollwijn, Johannes Offerhaus, at their seventieth birthdays*, NILR (ed), A. W., Sijthoff, Leiden, 1962, p. 66.

³⁸ Como veremos más adelante en el texto del Reglamento no se ha integrado un paralelismo automático *forum/ius*, pero se han incluido medidas que favorecen su afinidad.

³⁹ Vid. DAVÍ, A., «Riflessioni sul futuro diritto internazionale privato europeo delle successioni», *Riv. Dr.int.pr.* 2005, pp. 297-34, p. 307, y ÁLVAREZ TORNÉ, M., *La autoridad competente en materia de sucesiones internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 115 y ss.; FONT I SEGURA, A., «Valoración...», *loc.cit.*, pp. 66-71.

⁴⁰ Como es puesto de manifiesto por FORNER DELAYGUA, J.J., «Consideraciones acerca de la regulación de la competencia internacional de autoridades en un futuro Reglamento comunitario de DIPr relativo a las sucesiones por causa de muerte», en *Perspectivas del derecho sucesorio en Europa*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 83-109.

⁴¹ Vid. LAGARDE, P., «Le Principe de proximité dans le Droit International privé contemporain», *R. des C.*, 1986-I, pp. 11-154.

La residencia habitual ha sido el criterio elegido desde el primer momento en el Reglamento en materia sucesoria por ser el que mejor encarna todas estas necesidades (artículo 4). Por un lado porque es el criterio más utilizado por los ordenamientos nacionales de los Estados miembros, pero sobre todo porque suele ser el lugar donde se encuentran la mayor parte de los bienes que componen la sucesión, así como donde se hallan la mayoría de los interesados (potenciales beneficiarios y acreedores); con lo que implica un grado de vinculación entre el causante y el Estado que con frecuencia suele concordar con su centro de intereses —entendido como lugar donde tiene la mayoría de las relaciones familiares, sociales y patrimoniales—⁴². Estas cualidades también convierten a la residencia habitual en el criterio más adecuado al principio de proximidad que va a favorecer el acceso a la justicia a los interesados y a facilitar el correcto desarrollo del proceso. En concreto cuenta con la ventaja de que con carácter general implica una coincidencia entre *forum* y *ius*, con el consecuente beneficio, desde el punto de vista procesal y económico, que supone para las partes y para los órganos jurisdiccionales competentes la aplicación de su propia ley⁴³.

Con el objetivo de desentrañar el concepto de residencia habitual en el Reglamento se han introducido ciertas pautas sobre el significado autónomo que se quiere dar a este concepto. En su Considerando 23 para determinar de un modo correcto cuál es la residencia habitual del causante se exhorta a las autoridades a hacer una evaluación de las circunstancias que han rodeado a su vida durante los años anteriores a su muerte. Para realizar esta labor las autoridades competentes deberán atender a la duración y condiciones de esa residencia (aunque no se estipulan plazos), así como a los motivos que han llevado al causante a ese lugar. Todo ello con el objetivo de reflejar la estrecha vinculación que garantice el cumplimiento de los objetivos del Reglamento y el porqué de la elección de este criterio.

Pero, además, en los supuestos en los que resulte difícil extraer de estos datos el lugar de la residencia habitual del causante, teniendo en cuenta la posibilidad cada vez más habitual de que el fallecido por motivos profesionales se hubiera trasladado a otro país pero mantuviera los vínculos personales con su país de origen, se puede convenir que éste último sigue siendo su verdadero lugar de residencia. En ese caso prevalecerán las circunstancias personales sobre las profesionales y se considera que el causante tiene su residencia habitual en el lugar donde se encuentra sus intereses sociales y familiares (Considerando 24). También se prevé la posibilidad de que el causante hubiera residido en varios países de un modo alternativo o que hu-

⁴² Entre otros, ÁLVAREZ TORNÉ, M., *La autoridad...*, *op. cit.*, pp. 143-151.

⁴³ Con claridad FORNER DELAYGUA, J.J., «Consideraciones...», *loc. cit.*, p. 84.

biera viajado constantemente sin fijar su residencia de forma permanente, entonces se atenderá a su nacionalidad y a la localización de sus bienes como factores determinantes para fijar su residencia habitual, pero no se dispone cuál de las dos tiene más peso. Como vemos las pautas establecidas para discernir el concepto de residencia habitual adolecen de cierta vaguedad, lo que se puede traducir en altas dosis de incertidumbre para las partes. El Reglamento debería haber sido más específico y, para solventar las dudas que se pueden plantear, sobre todo en caso de segundas residencias, formular una serie de circunstancias concretas verificables a modo de test que ayudarían a despejar el significado autónomo de este concepto⁴⁴.

b) *¿Fórum non conveniens* o prórroga de la competencia?

A lo largo del proceso de elaboración del Reglamento la posibilidad de que sea el causante, sean las partes en un procedimiento sucesorio —normalmente los herederos— las que designen la jurisdicción competente para conocer parte o la totalidad de la sucesión se ha ido perfilando en torno a dos potenciales vías que, si bien a primera vista podían parecer diferentes, finalmente se han terminado fundiendo en una especie de híbrido especialmente diseñado para el ámbito sucesorio: la remisión a un tribunal mejor situado y la elección del foro.

En un principio la Propuesta de Reglamento, siguiendo el *Discussion Paper* del Grupo de Expertos incluyó un artículo inspirado en el artículo 15 del Reglamento de Bruselas II bis que mediante la incorporación de un *forum non conveniens sui generis* permitía la remisión del proceso de la autoridad competente (de acuerdo a las normas de competencia general) a los órganos jurisdiccionales de otro Estado miembro si consideraba que estaban mejor situados para conocer el asunto. De esta manera el artículo 5 de la Propuesta abría la puerta a la práctica de la transferencia de la competencia del tribunal de la residencia habitual del causante exclusivamente a favor del tribunal correspondiente al Estado de su nacionalidad y en aquellos supuestos en los que el causante, haciendo uso de la *professio iuris* hubiera elegido su ley nacional para regir su sucesión⁴⁵. Bajo esta condición, con el objetivo principal de alinear *forum* y *ius* y de permitir al órgano jurisdiccio-

⁴⁴ Tal y como sugería *The Bar Council of England and Wales* en su respuesta al LVST.

⁴⁵ Art. 5 «Cuando el difunto hubiera designado la ley de un Estado miembro para someter a ella su sucesión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, el órgano jurisdiccional que debería conocer del asunto conforme el artículo 4 podrá, a petición de una parte, y si considera que los órganos jurisdiccionales del Estado miembro están mejor situados para pronunciarse sobre la sucesión, inhibirse e invitar a las partes a plantear una demanda ante los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro».

nal competente aplicar su propia ley y así sortear los problemas y los costes inherentes a la aplicación de la ley extranjera, la Propuesta facultaba al órgano jurisdiccional que iba a conocer el asunto —siempre que lo estimara oportuno y a petición de una parte— a suspender el proceso e invitar a las partes a que acudieran a los tribunales del Estado miembro de origen del causante. Se trataba de acoger una solución más ajustada a aquellos supuestos en los que, habiendo residido el causante los últimos años de su vida en un Estado miembro distinto al de su nacionalidad, la jurisdicción de su lugar de residencia apenas presentara vínculos con la sucesión porque tanto sus bienes como las partes en el proceso se encontrarán en el Estado de su nacionalidad. Existiendo tales vínculos cabía pensar que era la solución más adecuada, sobre todo en términos procesales.

De esta forma el artículo 5 de la Propuesta admitía una transferencia condicionada, que no iba a ser ni automática ni obligatoria⁴⁶ y que dejaba al albur de la autoridad competente el ejercicio de la mencionada remisión. Con el objetivo de mitigar la incertidumbre y la consecuente inseguridad jurídica de las partes que ello podía causar, se establecieron unas orientaciones a tener en cuenta por la autoridad elegida a la hora de «considerar» tal transferencia. En ellas se apelaba a los intereses de las partes y a las particulares circunstancias que rodean la sucesión —como puede ser la residencia habitual de las partes o la situación de los bienes que componen el caudal hereditario—⁴⁷. En el supuesto de que la autoridad competente estimara oportuno realizar la transferencia se invitaba a las partes a acudir a la jurisdicción señalada en un plazo determinado que, a su vez, debía declararse competente también en un plazo de tiempo más o menos amplio⁴⁸. De lo contrario, al vencimiento de los plazos dictados el órgano jurisdiccional al que se sometió el asunto inicialmente seguiría conociendo el proceso. En definitiva, la transferencia dependía de la discreción del órgano jurisdiccional de la residencia habitual del causante y además, se limitaba únicamente a la concreta cuestión planteada ante dicho órgano; pudiendo suceder que se concediera en algunas cuestiones y que se denegara en otras⁴⁹. Como consecuencia no se iba a conocer con certeza la jurisdicción competente ni se asegurarían plenos efectos a la autonomía de la voluntad del testador, po-

⁴⁶ Tal y como se subrayaba en la Propuesta de 10 de octubre de 2009 comentada (COM 2009) 154 final.

⁴⁷ Vid. Nota de la Presidencia al Grupo de Trabajo de 29 de junio de 2011 (11870/11).

⁴⁸ Primero se planteó que fueran plazo máximo de ocho semanas (Propuesta de Reglamento de 10 de octubre). Posteriormente se acortó a dos meses (Nota de la Presidencia al Grupo de Trabajo de 29 de junio de 2011). EL MPI propone que para evitar dilaciones se reduzca a dos semanas.

⁴⁹ Vid. MPI, «Comments...», apdo. 100, p. 51.

niendo en entredicho la deseada afinidad *forum/ius* y con ello los objetivos del Reglamento⁵⁰.

No tardaron en surgir las dudas sobre si una remisión de estas características iba a ser suficiente o si por el contrario debería ser completada con la incorporación de cierta dosis de *prorogatio fori* para atender determinados supuestos⁵¹. Así, por ejemplo, si un holandés reside sus últimos diez años en España donde muere sin haber elegido la ley aplicable que va a regir su sucesión pero sin embargo todos sus bienes así como sus herederos se encuentran en los Países Bajos ¿es deseable que únicamente los tribunales españoles sean competentes para conocer todas las cuestiones de la sucesión?⁵² O en el caso de dos finlandeses que litigan en torno a la sucesión de un finlandés que muere residiendo en Lisboa ¿no tendría sentido que pudieran someter el litigio al tribunal de Helsinki? Y ello aunque se aplicara la ley de Lisboa⁵³.

En cierto sentido la Propuesta se apartaba de la tendencia general seguida en otros instrumentos europeos que permiten la elección del foro⁵⁴, y para remediarlo se terminó suprimiendo el artículo 5 y se modificó su contenido⁵⁵.

⁵⁰ Como dice FORNER DELAYGUA, J.J., «(...) en materia sucesoria la previsibilidad acerca de la ley aplicable es una extensión de la autonomía material que permite al testador disponer de los bienes; como esta autonomía corresponde al causante no son adecuados criterios de competencia internacional que no tomen en cuenta que un valor material del Derecho sucesorio es la autonomía material de quien no vive para defender y litigar la aplicación de la ley prevista», en «consideraciones...», p. 85; en efecto la falta de la autonomía de la voluntad del causante desde el punto de vista de la competencia convierte la elección de la ley aplicable en menos efectiva y previsible y el causante no sabrá con exactitud cuál será el Estado que aplicará la ley elegida; en este sentido LEIN, E., «Les compétences spéciales dans la Proposition de Règlement sur les Successions», en Bonomi/Schmid, *Successions internationales, Réflexions autour du futur règlement européen et de son impact pour la Suisse*, Zurich 2010, p. 92

⁵¹ Vid. GAUDEMET TALLON, H., «Les règles de compétence dans la proposition de règlement communautaire sur les successions», en *Perspectives du droit des successions européennes et internationales : Étude de la Proposition de Règlement du 14 octobre 2009*, Defrénois, Paris, 2010, pp. 121-134, p. 124; MPI, «Comments...», *loc.cit.*, apdos. 97-111; LEIN, E., «Les compétences...», *loc.cit.*, p. 92; BONOMI, A., «Prime considerazione sulla proposta di Regolamento sulle successioni», *Riv. Dir.int.pr.*, N 4-2011 p. 899; BUHIGUES, J.L., «Desarrollo del espacio europeo de justicia: hacia el nuevo DI privado de sucesiones en la UE», *Cursos de Derecho Internacional Y relaciones Internacionales de Vitoria-Gazteiz*, 2008, p. 352.

⁵² Ejemplo puesto por GAUDEMET TALLON, H., «Les règles...», *loc.cit.*, p. 124

⁵³ Ejemplo tomado del Informe del Instituto notarial alemán.

⁵⁴ Art. 12 del Reglamento de Bruselas II Bis; Art. 23 Reglamento de Bruselas I o el art. 4 del Reglamento sobre obligaciones alimenticias; también permite la Ley de Derecho internacional privado suiza, art. 87 (2).

⁵⁵ Acuerdo general sobre el texto articulado de la Presidencia al Consejo de 12 de diciembre de 2011, 18475/11.

En lugar del artículo 5 el Reglamento introduce varias disposiciones que configuran un modelo que se aleja del Reglamento Bruselas II bis. El nuevo modelo se inicia con otro artículo 5 que sustituye la remisión a los órganos jurisdiccionales mejor situados por una elección limitada del foro. De este modo se introduce en el texto la posibilidad de que las partes interesadas acuerden acudir a los órganos jurisdiccionales cuya ley ha sido elegida por el causante para conocer sobre cualquier asunto relacionado con la sucesión. Como vemos se reconoce una *prorogatio fori* a todas las partes participes en la sucesión⁵⁶ limitada a los órganos jurisdiccionales del Estado de la nacionalidad del causante y condicionada a que éste haya hecho uso de la *professio iuris* a favor de la ley de su nacionalidad. En caso de que así fuera, el órgano jurisdiccional inicialmente competente deberá inhibirse y declinar su competencia a favor del órgano jurisdiccional de la nacionalidad del causante.

Con esta nueva disposición se asegura en mayor medida la concomitancia entre *forum* y *ius* y se reduce la eventual discrecionalidad del órgano jurisdiccional de la última residencia permitiendo que las partes acudan a litigar al tribunal de casa y por tanto apliquen su propia ley. Si se cumplen los requisitos estipulados la transferencia en este caso sí es automática y los órganos jurisdiccionales de la residencia deberán inhibirse y atribuir la competencia al órgano del Estado miembro cuya ley ha sido elegida.

Se trata de una decisión acertada aunque resulta excesivamente limitada. Estamos de acuerdo en reconocer una elección del foro limitada a determinados tribunales, puesto que de lo contrario se podrían producir abusos y vincular el supuesto a una jurisdicción con la que la sucesión no presentara ninguna conexión. Pero puede haber circunstancias en las que las partes tengan un interés legítimo en acudir a una autoridad distinta de aquella cuya ley rige la sucesión⁵⁷. Se podría dar el caso de que el lugar de la última residencia del causante estuviera en un Estado A y de que con independencia de dónde se encuentren sus bienes, por ejemplo en el Estado C que a su vez corresponde al de su nacionalidad, todos sus herederos se encuentren en el Estado B. Si así fuera ¿No se debería posibilitar a los herederos a acudir a litigar al Estado B?; y si el testador reside en el Estado A y muere sin haber elegido la ley que va a regir su sucesión pero todos sus bienes y herederos

⁵⁶ En principio no se le conceda la facultad de elegir el tribunal al causante de la sucesión, tal y como planteaba la mayoría de la doctrina, *vid.* MPI «Comments...», *loc. cit.* apdos. 99-107, pp. 51-53; LEIN, E., «Les compétences...», *loc. cit.* p. 92; HARRIS, J., «The Proposed...», *loc. cit.*, p. 220.

⁵⁷ En el mismo sentido MPI, que propone la posibilidad de elegir también los tribunales del lugar de su anterior nacionalidad, de su anterior residencia, el lugar de la ley que rige su régimen económico matrimonial y donde se encuentran la mayoría de los bienes. Ahora bien todos ellos se tratan de tribunales de lugares a los que también extiende la *professio iuris*, asegurando de esta manera la coincidencia *forum/ius*.

se encuentran en el Estado B, del que además es nacional ¿no tendría sentido que los herederos pudieran acudir al tribunal B?

El Considerando 27 del Reglamento zanja el tema pero resulta excesivamente rígido: las normas del presente Reglamento están concebidas para garantizar que la autoridad que sustancie la sucesión aplique la mayoría de los casos su propio Derecho, y los mecanismos que se establecen sólo podrán utilizarse cuando el difunto haya elegido la ley del Estado miembro del que ha sido nacional para regir su sucesión.

Por su parte el artículo 5 faculta a las partes a realizar un acuerdo sobre cualquier cuestión de la sucesión de forma similar a como establece el artículo 23 del Reglamento de Bruselas I. La pregunta es si mediante dicho acuerdo se puede llegar a otorgar competencia al nuevo órgano jurisdiccional para conocer sobre la totalidad de las cuestiones inherentes a la sucesión o si simplemente podrá conocer de la cuestión concreta sobre la que se elaboró el acuerdo; y en ese caso si su decisión será vinculante únicamente para las partes que lo realizaron. Debemos tener en cuenta que los acuerdos de elección del foro no deberían interferir en los intereses legítimos de terceras personas y que, sin embargo, muchas de las decisiones realizadas en el ámbito sucesorio son de carácter *erga omnes* con lo que podrían llegar a perjudicarles⁵⁸. En previsión de esta posibilidad se ha incluido el artículo 9 que establece que, si a través de la comparecencia se pone de manifiesto que no todas las partes han sido parte del acuerdo de elección, el órgano jurisdiccional elegido deberá inhibirse cuando se impugne su competencia y en ese caso la competencia recaerá sobre el órgano competente de acuerdo a las reglas generales. Ahora bien, si la parte en cuestión que no hubiera formado parte del acuerdo comparece y no impugna su competencia el primer órgano jurisdiccional continuará con el proceso⁵⁹.

Como podemos observar, el Reglamento en una fuerte apuesta por establecer la unidad del foro —a excepción de las competencias residuales— no comprende la posibilidad de acudir a una autoridad distinta a la de la residencia o nacionalidad del testador⁶⁰, y además, tal posibilidad en todo caso dependerá de la autonomía de la voluntad del testador. Lo que si se plantea es que aunque las partes no hayan pactado el órgano jurisdiccional al que someter el litigio puede ser igualmente conveniente en función de las circunstancias del caso acudir al de la nacionalidad del causante cuando se haya elegido su ley para regir la sucesión. Para ello el artículo 6 rescata el

⁵⁸ Así lo resalta el MPI «Comments...», *loc. cit.*, apdo. 11, p. 7.

⁵⁹ Por el contrario el MPI en su apdo. 108, p. 53, planteaba la posibilidad de que ese acuerdo solo fuera vinculante para las partes que hubieran elegido a ese tribunal. .

⁶⁰ Como veremos mas adelante también suprime la posibilidad de acudir al foro de situación de los bienes inmuebles.

forum non conveniens limitado que contenía la Propuesta y conviene que, cuando la ley elegida por el causante sea la de un Estado miembro, el órgano jurisdiccional inicialmente competente podrá declinar su competencia a instancia de una de las partes si considera que dicho órgano jurisdiccional se encuentra mejor situado para conocer el supuesto. En definitiva, se ha optado por un modelo híbrido que resulta excesivamente farragoso.

2. *Las competencias subsidiarias o residuales*

En virtud de la regla de competencia general del Reglamento (arts. 4 y 5) cuando el causante se encuentre residiendo en un tercer Estado en el momento de su fallecimiento las autoridades de los Estados miembros no tendrán competencia para tramitar su sucesión. No obstante puede suceder que esa residencia sea meramente coyuntural y que el causante conserve importantes vínculos con un Estado miembro. De hecho puede darse la circunstancia de que los bienes que componen la sucesión sí se encuentren en un Estado miembro. En ese caso, el Reglamento, en aras a garantizar la tutela judicial efectiva de herederos y acreedores, contempla en su artículo 10 la posibilidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro.

El LVST se refería a esta contingencia de un modo categórico cuando apuntaba que «no es deseable renunciar unilateralmente a la competencia de los Estados miembros», sobre todo, «mientras que otros criterios de vinculación descartados a nivel intracomunitario serían pertinentes para determinar unilateralmente la competencia de estos órganos jurisdiccionales en relación con la de los terceros Estados». Acompañaba tal manifestación con un ejemplo ilustrativo de los inconvenientes que podían ocasionarse en el supuesto de un nacional de un Estado miembro que fallece residiendo en un tercer Estado mientras que tanto sus bienes como sus herederos y acreedores se localizan en un Estado miembro. Si así fuera, aunque concurrieran vínculos lo suficientemente estrechos con un Estado miembro, el criterio comunitario designaría a los órganos de un tercer Estado como competentes para conocer la sucesión, y herederos y acreedores podrían tropezar con enormes dificultades a la hora de acceder a justicia; todo ello aderezado con la potencial concurrencia de normas nacionales exorbitantes⁶¹.

Para remediarlo los instrumentos europeos vienen incorporando un artículo de competencia residual que se ocupaba de dejar el tema en manos

⁶¹ Tal y como ponen de manifiesto las Orientaciones de 18 de Mayo de 2010 de la Presidencia al Consejo y Coreper.

de las legislaciones nacionales⁶²; tal y como dispuso el artículo 6 de la Propuesta del GEDIP de 1993⁶³. Pero las dificultades que puede suscitar tal remisión para encontrar una solución común⁶⁴ ha entrañado un giro en la valoración de la utilización de este tipo de técnicas⁶⁵ que se refleja en el LVST. En él se propone incorporar una norma dirigida a armonizar las competencias residuales a nivel europeo⁶⁶ que goza de muy buena acogida⁶⁷. De hecho en el proceso de elaboración del Reglamento, visto el beneplácito existente en torno a la conveniencia de integrar dicha norma, el debate que rodea a esta cuestión se centró únicamente en los criterios que iba a con- tener tal disposición, su orden y relación.

El punto de partida de esta iniciativa lo encontramos una vez más en el *Discussion Paper* del Grupo de Expertos, cuyo contenido al respecto, lige- ramente matizado, pasó a formar parte de la Propuesta de Reglamento. En su art. 2.3 establecía que, aún cuando la residencia del causante en el mo- mento de su fallecimiento no estuviera en un Estado miembro, podrían ser competentes la autoridades de un Estado miembro cuando alguno de los bienes que componen la sucesión se hallarán en un Estado miembro y siem- pre que concurriera alguna de las siguientes circunstancias: que el causante, heredero o legatario, u cualquier otra parte interesada tuvieran la nacionali- dad de ese Estado, o en su defecto que el causante hubiera tenido su última

⁶² Cf. Art. 4 del Reglamento de Bruselas I.

⁶³ Art. 6 «When the deceased did not have his habitual residence in any contracting State at the time of his death the Courts of any contracting State shall have jurisdiction if they have jurisdiction according to their own law».

⁶⁴ Sobre la disparidad que presentan los Estados miembros en materia de competencia residual y sus consecuencias, vid estudio realizado por el Prof. Arnaud Nuyts por encargo de la Comisión Europea, de 3 de septiembre de 2007 sobre las normas de competencia residuales de los Estados miembros aplicables de acuerdo al art. 4 del Reglamento 44/2001: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies

⁶⁵ Vid. Libro Verde sobre la legislación aplicable y la competencia en asuntos de divor- cio, COM (2005) 82 final, 14.03.2005 (punto 3.5), así como la Propuesta de Reglamento por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2201/2003 por lo que se refiere a la competencia y se introducen normas relativas a la ley aplicable en materia matrimonial de 17.07. 2006; también Libro Verde sobre la revisión del Reglamento (CE) n.º 44/2001 relativo a la com- petencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia ci- vil y mercantil, COM (2009) 175 final, de 21.04.2009; todo ello en BORRÁS RODRÍGUEZ, A., «Competencias exclusivas y competencias residuales: de Bruselas II a Roma III», en *Es- says in honour of Konstantinos K. Kerameus*, vol. I, Ant. N. Sakkoulas Publishers / Bruylant, 2009, pp. 165-182.

⁶⁶ BONOMI, A., «The opportunity and the modalities of the introduction of *Erga Omnes* EC rules on jurisdiction», en *The External Dimension of EC Private International Law in Family and Succession Matters*, VV.AA., MALATESTA-BARIATTI-POCAR, (eds), pp. 149-160.

⁶⁷ Tanto por las respuestas al Libro Verde como por el Grupo de expertos Derecho Civil PRM III/IV.

residencia en mencionado Estado; o en su defecto que un heredero, legatario u otra parte interesada tuviera su residencia habitual en dicho Estado miembro; o en su defecto que el causante haya sometido por disposición testamentaria el conjunto de la sucesión a la competencia de las autoridades de un Estado miembro; o en su defecto que la demanda se refiera únicamente a esos bienes. Además, a modo de cierre, se añadía un segundo párrafo referido a la ley aplicable por el que cuando la autoridad de un Estado miembro fuera competente en función de lo dicho con anterioridad la ley del foro regirá la sucesión excluyendo la posibilidad de reenvío.

La Propuesta, aunque se basó en el texto presentado por el Grupo de Expertos, eliminaba alguno de los criterios atributivos de competencia y alteraba ligeramente su orden, enumerando de nuevo los criterios atributivos de competencia que iban a acompañar a la situación de un bien como potenciales criterios residuales⁶⁸ y así ha quedado plasmado finalmente en el Reglamento. En primer lugar se sitúa la residencia habitual previa del difunto otorgándole prevalencia sobre la nacionalidad. Ahora bien, para que dicha residencia sea suficientemente significativa se añade que en el momento en el que se someta el asunto a la autoridad no deberán haber transcurrido más de cinco años de la misma. Por lo que se deduce del texto esos cinco años se consideran tiempo suficiente para que el causante ya no mantenga allí su centro de intereses o tenga vinculación suficiente con ese lugar, así que transcurrido ese plazo la residencia previa dejará de ser relevante a efectos de señalar la autoridad competente. La lógica seguida parece basarse en que el transcurrir del tiempo comporta el consecuente desarraigo y, por tanto, el cambio de centro de intereses del *de cuius*. No obstante lo relevante a efectos de descubrir la suficiente vinculación con un lugar determinado no debería ser el tiempo que haya pasado desde que el causante tuvo dicha residencia sino cuánto tiempo estuvo residiendo en ese lugar. Es decir, bien podría suceder que la residencia previa hubiera tenido una duración que no le haya dado tiempo al causante a crear arraigo alguno. En previsión de estos casos hubiera sido más adecuado vincular el plazo al cómputo de la residencia y no al tiempo que ha pasado desde que residió en ese lugar. De esta manera cualquier residencia previa parece ser suficiente (aunque luego

⁶⁸ Art. 6 «Aún en el supuesto que el causante no tuviera su residencia habitual en el momento del fallecimiento en un Estado miembro, serán competentes los órganos jurisdiccionales de uno de ellos si alguno de los bienes estuvieran situados en dicho Estado miembro y si: a) el difunto hubiera tenido su anterior residencia habitual en dicho Estado miembro durante un periodo no inferior a cinco años antes de someter el asunto al órganos jurisdiccional o; b) el difunto poseyera la nacionalidad de dicho Estado en el momento de su fallecimiento o; c) un heredero o legatario tuviera su residencia habitual en dicho Estado o; d) la demandase refiriera únicamente a esos bienes».

se matiza levemente en los Considerandos) siempre que allí se sitúe alguno de los bienes que componen la sucesión, con lo que al final la razón de peso se traslada a la ubicación del bien vaciándose el resto de contenido. Por el contrario podría suceder que aunque la residencia hubiera sido superior a ese plazo, por ejemplo de diez años, la vinculación subsistiera con independencia de que el causante llevara residiendo en otro Estado más de cinco años desde el momento en el que se acude al órgano jurisdiccional o se abre el proceso sucesorio; sobre todo si se dan las circunstancias de que en ese lugar se encuentran parte de los bienes que componen la herencia.

En segundo lugar, el artículo 6 de la Propuesta se refería al Estado de la nacionalidad del causante en el momento de su fallecimiento. La nacionalidad en un Estado miembro como potencial foro residual pasaba a situarse en segundo lugar y a aplicarse en defecto de que el causante hubiera tenido su residencia habitual previa en otro Estado miembro. Las ventajas inherentes a la residencia desalojaban momentáneamente a la nacionalidad que, a partir del Texto del Consejo de 12 de diciembre de 2011, volvía a situarse en primer lugar donde finalmente se ha asentado. La pugna entre ambos conceptos se podía haber zanjado como se proponía en los comentarios a la Propuesta del *Max Planck Institut* (MPI) que abogaba por que se convirtieran en foros alternativos separados por un simple «o» ante la dificultad de constatar las virtudes de la residencia en determinados casos⁶⁹.

En el *Discussion Paper* del Grupo de Expertos también se incluía como posible foro de competencia la nacionalidad de alguno de los herederos, legatarios o de cualquier parte interesada, pero la escasa relación de este criterio con el centro de intereses del causante y la multiplicación de foros que comporta juega en su contra y finalmente no se ha incorporó ni en la Propuesta ni en el Reglamento aprobado. Lo mismo sucede con el criterio previsto en tercer lugar: la competencia del Estado en que uno de los herederos o legatarios tuviera su residencia habitual; en tanto su introducción podía incrementar los conflictos positivos de competencia y, cuando herederos, legatarios o interesados, residieran en diferentes Estados miembros, señalar a tantas autoridades competentes como participes en la herencia⁷⁰.

⁶⁹ Justifica esta opción a través del ejemplo de una mujer alemana que reside en su casa de vacaciones de España durante unos años antes de irse a vivir a Estados Unidos con su hija, donde muere dos años después. En este caso la competencia en función del artículo 6 será de los Tribunales españoles mientras que pueden haber también buenas (o incluso mejores) razones para que lo sean los tribunales alemanes y no los españoles, MPI «Comments...» *loc. cit.*, p. 28.

⁷⁰ En el mismo sentido, BONOMI, A., «Prime considerazioni sulla proposta di regolamento sulle successioni», *Rivista di diritto internazionale privato et processuale*, N 4-2010, pp. 875-914, p. 908; en contra de esta posibilidad, HARRIS, J., «The Proposed...», *loc. cit.*, p. 223.

Para terminar, cabe mencionar como potencial foro residual el Estado del lugar de presentación de la demanda, siempre que esta verse únicamente sobre los bienes situados en dicho Estado. Este foro previsto en la Propuesta se transformó a partir del Texto de la Presidencia, de 29 de junio, de 2011, en un segundo apartado del artículo 6 (artículo 10 del Reglamento), que dota de mayor flexibilidad a las normas de competencia residuales cuando los bienes se encuentren en terceros Estados. Sobre todo cuando los órganos jurisdiccionales de terceros Estados tengan competencia exclusiva y las decisiones otorgadas por los órganos jurisdiccionales en virtud del artículo 4 a 6 del Reglamento europeo corran el riesgo de no ser reconocidas⁷¹. Así, en el texto del Reglamento se suma al artículo 10 un segundo párrafo en el que se recoge la intención del apartado 6.d del *Discussion Paper* del Grupo de Expertos por el que cuando ningún órgano jurisdiccional de un Estado miembro sea competente en virtud de todo lo anterior, los órganos de los Estados miembros en los que se encuentren los bienes sucesorios serán no obstante competentes para pronunciarse sobre dichos bienes. De este modo la única conexión que se exige es la situación de los bienes y no es más que una competencia limitada a lo que concierne a dichos bienes⁷². Todo ello levemente matizado en el Considerando 30 del Reglamento en el que tampoco se aporta mayor claridad⁷³.

3. *El foro de necesidad*

Aparte de las competencias residuales anteriormente mencionadas, de manera excepcional, para los supuestos en los que los órganos de un Estado miembro no resulten competentes pero tampoco lo sea ningún tercer Estado y, por tanto, concurra un conflicto negativo de competencia, así como para cubrir los supuestos en que siéndolo dicho órgano no se ocupe de realizar las oportunas actuaciones y se produzca una situación de indefensión y denegación de justicia a las partes, se ha estimado conveniente incluir en el Reglamento la competencia subsidiaria de los órganos de un Estado miembro. Tal y como apuntaba la doctrina⁷⁴ a tales efectos podía tomarse de modelo el Re-

⁷¹ Nota al pie del artículo 4 del texto de la Presidencia al Grupo de Trabajo, de 29 de junio de 2011, 1870/11.

⁷² Vid. LEIN, E., «Compétences...», *loc. cit.*, pp. 85-86.

⁷³ En el mismo sentido, ÁLVAREZ TORNÉ, M., *La autoridad...op. cit.*, 178.

⁷⁴ BONOMI, A., «Prime considerazioni...», *loc. cit.*, p. 909, y MPI, «Comments...», *loc. cit.*, apdo. 94, p. 49; al igual que el Libro Verde de revisión del Reglamento 44/2001, p. 4, COM (2009) 175 final, de 21.04.2009.

glamento 4/2009 en materia de alimentos⁷⁵ que en su artículo 7 incluye un *forum necessitatis*⁷⁶. Y así se hizo. A partir de la Nota de la Presidencia al Grupo de Trabajo, de 29 de junio, de 2011 se agrega al texto de la Propuesta un artículo 6a basado en la redacción del Reglamento 4/2009 que ha permanecido en los sucesivos textos hasta convertirse en artículo 11 del Reglamento.

Lo primero que debemos subrayar es que se trata de un foro a utilizar únicamente «en casos excepcionales», por tanto cuando un proceso no pueda «razonablemente» desarrollarse o iniciarse en un tercer Estado. Sin embargo es difícil predecir cuáles serán esas situaciones excepcionales. En el Reglamento sobre obligaciones de alimentos el Considerando 16 apuntaba como posibles supuestos «cuando en el Estado tercero de que se trate resulte imposible el procedimiento, por ejemplo debido a una guerra civil, o cuando no quepa esperar razonablemente que el solicitante conduzca un procedimiento en dicho Estado», y en el Reglamento de sucesiones se incluye el Considerando 31 de igual contenido.

En segundo lugar es menester subrayar que el *forum necessitatis* únicamente podrá ejercerse si el litigio guarda un vínculo suficiente con el Estado miembro del órgano jurisdiccional requerido. Nos quedará por tanto discernir qué se considera como una vinculación suficiente. El MPI llamaba la atención sobre los problemas que puede comportar la amplitud de esta definición que invita a litigar sobre la competencia⁷⁷. En el Reglamento sobre obligaciones de alimentos se establecía a modo de ejemplo la nacionalidad de una de las partes, lo que en nuestro caso podría trasladarse a la nacionalidad del causante. Ahora bien, el vínculo también podría derivarse de la situación de algunos de los bienes en un Estado miembro⁷⁸. De lo contrario si ninguno de los bienes se localizara en un Estado miembro ni la residencia habitual del causante estuviera en territorio comunitario se podría

⁷⁵ Reglamento (CE) núm. 4/2009, del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimento, *DO* núm. L7, de 10 de enero de 2009.

⁷⁶ Artículo 7, «Cuando ningún órgano jurisdiccional de un Estado miembro sea competente con arreglo a los artículos 3, 4, 5 y 6, los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro podrán, en casos excepcionales, conocer del litigio si un procedimiento no puede razonablemente introducirse o llevarse a cabo o resulta imposible en un Estado tercero con el cual el litigio tiene estrecha relación. El litigio debe guardar una conexión suficiente con el Estado miembro del órganos jurisdiccional que vaya a conocer de él».

⁷⁷ Cf. MPI., «Comments...», *loc. cit.*, p. 49.

⁷⁸ En el mismo sentido ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., «El Reglamento 4/2009 sobre obligaciones alimenticias», *Diario La Ley*, n.º 7230, 2009, p. 9; lo que por otro lado lo acercaría a las competencias residuales tal y como destaca LEIN, E., en «Compétences...», *loc. cit.*, p. 86.

intentar aplicar este artículo para soslayar la competencia de los terceros Estados de un modo arbitrario⁷⁹.

V. La competencia limitada al lugar de situación de los bienes inmuebles en el Reglamento 650/2012

Aparentemente existía un consenso generalizado en torno a la aceptación de que los aspectos reales vinculados a los bienes inmuebles que componen el caudal relicto fueran competencia de las autoridades del lugar donde se encuentran tales bienes⁸⁰. De hecho tras plantearse dicha posibilidad en el LVST, siguiendo el camino trazado inicialmente por el GEDIP y por el *Discussion Paper* del Grupo de Expertos, la Propuesta integraba un artículo 9 que, en función de la estrecha vinculación existente entre la dimensión sucesoria y la dimensión relativa a los derechos reales, otorgaba una competencia excepcional para conocer los aspectos reales ligados a la transmisión de un bien a los órganos jurisdiccionales del territorio en el que se encuentre⁸¹. La superposición de las cuestiones sucesorias con las reales, sobre todo en el caso de los bienes inmuebles, dificultaba la completa eliminación del foro del Estado del lugar de situación del bien⁸². En ocasiones la transmisión (y administración) de la propiedad comporta la adopción de medidas en relación al traspaso del dominio o a la inscripción registral en función de documentos que muchas veces las autoridades extranjeras no son capaces de proporcionar, especialmente en lo que a la administración y liquidación de los bienes inmuebles respecta⁸³. Para hacer frente a tales exigencias la Propuesta preveía una competencia excepcional de los tribunales del lugar de situación del inmueble que se diferenciaba de los sistemas es-

⁷⁹ Así lo ha apuntado ÁLVAREZ TORNE, M., *La autoridad...* *op. cit.*, pp. 181-182.

⁸⁰ Vid. FONT I SEGURA, A., «Valoraciones...», *loc. cit.*, p. 79.

⁸¹ Art. 9 «Cuando la ley del lugar del Estado miembro en que esté situado el bien requiera la intervención de sus órganos jurisdiccionales para adoptar medidas de derechos reales relativas a la transmisión de dicho bien, su inscripción o su transferencia en el registro, serán competentes para adoptar tales medidas los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro»

⁸² Así lo afirmaba LAGARDE, P., «Vers...», *loc. cit.*, p. 1700.

⁸³ Sobre los problemas que inherentes a la adopción de medidas relacionadas con los aspectos de administración de los bienes de la sucesión y la necesidad de que se tramiten ante autoridades correspondientes al *forum rei sitae*, vid, ÁLVAREZ TORNE, M., *Criterios...*, *op. cit.*, pp. 458-464; un buen ejemplo de ello son los países anglosajones en lo que a la administración de la herencia se refiere, Al respecto RODRÍGUEZ BENOT, A., «La acreditación de la calidad de administrador de una herencia internacional: el certificado europeo de heredero», en *Perspectivas del Derecho sucesorio en Europa*, VIÑAS, R. y GARRIGA, G. (coors), *loc. cit.*, pp. 175-194; HARRIS, J., «The Proposed...», *loc. cit.*, p. 221.

cisionistas⁸⁴ en que la competencia se limitaría exclusivamente a los aspectos reales ligados a la transmisión de la propiedad de los bienes —de modo que al resto de los derechos sucesorios se les aplicaría la ley señalada por las normas de conflicto— y con ello se facilitaría su reconocimiento en otro Estado. Lo primero que había que hacer era discernir cuáles eran los aspectos reales de la sucesión.

En principio se hubieran podido incluir todas las medidas relativas a la emisión de certificados y al tratamiento de aspectos registrales, de transmisión de la propiedad y administración de la herencia⁸⁵, pero no hubo el suficiente consenso al respecto⁸⁶, y además ello podría comportar la fragmentación de la competencia en tantos lugares como bienes inmuebles existan. Así las Orientaciones políticas de la Presidencia al Consejo en aras a impulsar la continuación del proceso normativo⁸⁷ se dedicaron en gran parte a delimitar entre el Derecho sucesorio y el Derecho de propiedad a efectos de la aplicación del Reglamento con el objetivo de excluir «los pertinentes aspectos sujetos a la legislación en materia de derechos reales».

Finalmente a partir del texto reformado de la Propuesta de 12 de diciembre de 2011, en el Reglamento se suprime el artículo 9, y en el artículo 1.2.1), referido a las materias excluidas de su ámbito de aplicación, añade a la naturaleza de los derechos reales «cualquier inscripción en un Registro de derechos sobre propiedades inmuebles o muebles sujetos a inscripción, incluidos los requisitos legales para llevarla a cabo, y los efectos de la inscripción o de la omisión de la inscripción de tales derechos en un Registro». Esta supresión se acompaña de una extensa explicación por vía de Considerandos que establece que el Derecho del Estado miembro en el que se sitúe el Registro determinará tanto las condiciones legales como las condiciones formales y las autoridades que van a verificar la concurrencia de todos estos requisitos; y el certificado sucesorio se utilizará para probarlo. También se excluirán los efectos de la inscripción de los derechos en el registro que se registrarán por la ley del lugar del Registro.

⁸⁴ Vid. LEIN, E., «Competences...», *loc. cit.*, p. 87.

⁸⁵ Vid. Propuesta del GEDIP.

⁸⁶ Vid. HARRIS, J., «The Proposed...», *loc. cit.*, pp. 221-222, otra opción sería la de diseñar documentos uniformes y que los actos relacionados con la administración de la herencia y a la transmisión de la propiedad para que reciban un tratamiento uniformado se recomienda la elaboración de formularios, tal y como proponía RODRÍGUEZ BENOT A., en su aportación al LVST.

⁸⁷ De 6 de junio de 2011.

VI. Conclusiones

Las Instituciones europeas han apostado por la elaboración de un ambicioso instrumento en un ámbito especialmente sensible en el que como reflejan los antecedentes internacionales no era fácil llegar a un consenso. La aprobación del Reglamento europeo en materia de sucesiones supone por primera vez la unificación de las normas de competencia en el ámbito sucesorio a nivel europeo y la iniciativa ha sido bien acogida. Pero el Reglamento ha dejado alguna cuestión sin resolver y otras que podrían mejorarse. Entre otras cosas nos resulta excesivamente forzada la inclusión de los notarios como autoridades afectadas por la norma. En nuestro ordenamiento si queremos que sean considerados como autoridad competente a efectos del Reglamento habría que hacer las oportunas modificaciones. Además se podría haber sido más concreto a la hora de definir el concepto de residencia habitual que sigue quedando al albur de la interpretación del TJUE. Por su parte, la incorporación de la *prorogatio fori* resulta excesivamente restringida e integrada en un modelo de transferencia de la competencia con un contenido inextricable. Sin embargo la definitiva exclusión del *forum rei sitae* debe interpretarse como una apuesta acertada a favor de la eficacia de las decisiones y los actos emitidos por un Estado miembro en los demás Estados miembros. A pesar de lo farragoso que en ocasiones resulta el texto nos encontramos ante una verdadera revolución del Derecho de sucesiones que valoramos positivamente.

Jurisprudencia

Comentario de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

David Ordóñez Solís

Magistrado, Doctor en Derecho y miembro de la Red de Expertos en Derecho
de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial

Sumario: I. Introducción.—II. Primera parte. Los nuevos desarrollos de la jurisprudencia del tribunal de justicia. 1. Las libertades económicas y libre competencia en el mercado: las sentencias *Anton Las* y *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*. 2. La armonización de las legislaciones nacionales sociales, fiscales y medioambientales: las sentencias *Accept*, *Alakor* y *Križan*. 3. El espacio de libertad, seguridad y justicia: las sentencias *Radu* y *Jeremy F.*—III. Segunda parte. La influencia de la jurisprudencia europea en el derecho español. 1. Las sentencias prejudiciales «españolas» del Tribunal de Justicia: a) El nivel de protección europeo de los derechos fundamentales en la sentencia *Melloni*. b) El poder y la obligación del juez de proteger a los consumidores: las sentencias *Aziz* y *Genil 48*. c) Los derechos sociales de los trabajadores (seguridad social, vacaciones y empleados públicos): la sentencia *Salgado González* y los autos *Maestre García* y *Rivas Montes*. d) Las franquicias, las marcas y la prevención del blanqueo de capitales: el auto *La Retoucherie* de *Manuela* y las sentencias *Fédération Cynologique Internationale* y *Jyske Bank Gibraltar*. 2. Las nuevas cuestiones prejudiciales «españolas». 3. La revocación de fondos europeos por incumplir las Directivas sobre contratación pública. 4. Los efectos de las sentencias por incumplimiento en el Tribunal Constitucional.—IV. Relación de las sentencias comentadas del tribunal de justicia de la Unión Europea.

I. Introducción

El 5 de febrero de 1963 el Tribunal de Justicia con el fin de resolver un litigio que enfrentaba a una empresa de transportes, Van Gend & Loos, con sede en Utrecht, y las autoridades aduaneras neerlandesas, pronunció en Luxemburgo, en contra de la opinión del abogado general Karl Roemer, esta frase: «El artículo 12 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea produce efectos directos y genera en favor de los justiciables derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger» (26-62, *Rec.* p. 3, edición en español *Rec. 1961-1963*, p. 333).

De este modo, aparentemente prosaico, surge un nuevo ordenamiento jurídico, el Derecho comunitario europeo, el Derecho de la Unión Europea.

Y la esencia de este nuevo Derecho radica en lo que los jueces nacionales pueden preguntarle al Tribunal de Justicia a través del reenvío prejudicial, que será lo que interesa a los ciudadanos, a los derechos con los que pretenden ampararse los particulares. Si, por ejemplo, solo se hubiese establecido un recurso por incumplimiento dirigido contra los Estados miembros —corroborando una relación entre la Comisión o los Estados con los demás Estados miembros— probablemente seguiríamos atrapados en la tradición del Derecho internacional.

Sin embargo, hace ahora 50 años algo empieza a cambiar al atreverse un desconocido y exótico tribunal, que llevaba poco más de diez años resolviendo esotéricas cuestiones sobre las empresas de dedicadas a la chatarra o a la extracción de carbón, perdido entre las brumas del frío invierno luxemburgués, a aplicar el mecanismo prejudicial de colaboración entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia en unas organizaciones que en este momento dejan de ser internacionales y que a partir de ahora adquieren el estatus de supranacionales dado en ellas importan los derechos de los justiciables que los jueces, todos los jueces, deben proteger.

De hecho y nuevamente en 2012 la mayor parte de los asuntos del Tribunal de Justicia provinieron de reenvíos prejudiciales de los jueces nacionales. El procedimiento duró menos de 16 meses de media e incluso los procedimientos prejudiciales de urgencia se pudieron ventilar en menos de dos meses. Por eso sorprende de manera especial que un tribunal supranacional como el Tribunal de Justicia, que a título de ejemplo trabaja con 22 idiomas oficiales, requiera, para resolver un litigio muy similar y, afortunadamente, con las mismas consecuencias beneficiosas para el reclamante, poco más de 15 meses (TJUE, sentencia de 22 de noviembre de 2012, Elbal Moreno, C-385/11); mientras que ante el Tribunal Constitucional español el recurso de amparo estuvo pendiente más de 114 meses (TC Pleno, sentencia n.º 61/2013, de 14 de marzo, Soneira Fraga, ponente: Pérez de los Cobos Orihuel).

Como es habitual en estas *Crónicas* dedico la primera parte a subrayar algunas de las más interesantes sentencias del Tribunal de Justicia en el primer semestre de 2013 y ya en la segunda parte analizo los efectos de la jurisprudencia europea en el Derecho español resaltando en este caso y por razones bien distintas las sentencias *Melloni* y *Aziz*.

II. Primera parte. Los nuevos desarrollos de la jurisprudencia del Tribunal de justicia

El espíritu de Jean Monnet pervive en el enfoque institucional de la integración europea hasta el punto de que la base es el mercado común y las solidaridades de hecho son las libertades económicas fundamentales. Como

algo consustancial al mercado interior europeo, es decir, para facilitar la integración positiva, las armonizaciones constituyen un elemento esencial, lo que se revela con la interpretación prointegracionista que hace el Tribunal de Justicia en ámbitos tan determinantes como el tributario pero también el social y el medioambiental. En fin, el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia es la última frontera donde los tribunales europeos, los nacionales y el Tribunal de Justicia, se han empeñado en construir una Europa complementaria de la Europa del mercado.

1. *Las libertades económicas y libre competencia en el mercado: las sentencias Anton Las y Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*

Dos sentencias ilustran el alcance del mercado único europeo de hoy en día. La primera, sentencia *Anton Las* (C-202/11), se refiere a los límites que la protección de la identidad nacional y de las lenguas nacionales puede imponer a la libre circulación de trabajadores; y la segunda, sentencia *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12), consiste en la aplicación del Derecho de la competencia a la regulación de un colegio profesional que, en realidad, está distorsionando la libertad de mercado.

Es muy simple y a la vez muy ilustrativa la sentencia *Anton Las* (C-202/11) referida a la eventual nulidad de un contrato de trabajo redactado en una lengua extranjera. El asunto procedía del Tribunal de lo social de Amberes donde se dilucidaba la nulidad de un contrato de trabajo redactado en inglés y celebrado por una sociedad con sede en Amberes pero perteneciente a un grupo multinacional con domicilio social en Singapur, que explota terminales portuarias. Como consecuencia de su despido, el Sr. Las reclamó una indemnización mayor alegando que el contrato se había redactado en inglés y no en neerlandés como obligaba bajo pena de nulidad un Decreto de la Comunidad Flamenca de 1973 aplicable a las relaciones laborales. El Tribunal social de Amberes acudió al Tribunal de Justicia preguntándole, en sustancia, si la libre circulación de trabajadores (artículo 45 TFUE) debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de la Región belga de Flandes que obliga a todo empresario que tenga su centro de explotación en la región belga a redactar los contratos laborales de carácter transfronterizo exclusivamente en la lengua oficial de dicha entidad federada, so pena de que el juez declare de oficio la nulidad de los contratos.

En este caso y a juicio del Tribunal de Justicia la libre circulación de trabajadores puede ser invocada también por las empresas empleadoras como «el derecho de los empresarios a contratarlos con arreglo a las normas que rigen en materia de libre circulación de los trabajadores».

Y seguidamente el Tribunal de Justicia expone el principio conforme al cual: «las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado sólo son admisibles a condición de que persigan un objetivo de interés general, sean adecuadas para garantizar la realización de dicho objetivo y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido».

El Tribunal de Justicia reconoce, en los términos alegado por Bélgica, que el objetivo de fomentar y estimular el uso de la lengua neerlandesa, que es una de las lenguas oficiales del Reino de Bélgica, constituye un interés legítimo capaz de justificar, en principio, una restricción a las obligaciones impuestas por el artículo 45 TFUE; y lo mismo ocurre con los objetivos de protección social de los trabajadores y de la facilitación de los controles administrativos relacionados con ella que pueden justificar una restricción al ejercicio de las libertades fundamentales reconocidas por el Tratado.

Ahora bien y cuando el Tribunal de Justicia analiza la proporcionalidad de las medidas adoptadas por la Región de Flandes constata, por una parte, que las partes de un contrato laboral de carácter transfronterizo no dominan necesariamente la lengua oficial del Estado miembro de que se trata por lo que la formación de un consentimiento libre e informado entre las partes exige que éstas puedan redactar su contrato en una lengua que no sea la lengua oficial de dicho Estado miembro. Y, por otra parte, advierte que si la legislación laboral flamenca impusiera la redacción del contrato en neerlandés pero permitiera además elaborar una versión de esos contratos, cuyo texto fuera igualmente auténtico, en una lengua conocida por todas las partes implicadas, atendería menos contra la libertad de circulación de los trabajadores. Por tanto, el Tribunal de Justicia considera desproporcionada la sanción de nulidad del contrato de trabajo y, en consecuencia, es contraria al Derecho de la Unión.

El Colegio de expertos contables de Portugal adoptó un Reglamento por el que se establecía un procedimiento específico de formación y de homologación de actividades de formación. Sin embargo, la Autoridad portuguesa de la Competencia y el Tribunal de Comercio de Lisboa lo consideraron contrario al Derecho europeo de la competencia. El Tribunal de Relação de Lisboa que conocía en apelación de la controversia acudió al Tribunal de Justicia por la vía prejudicial.

En su sentencia *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12) el Tribunal de Justicia, después de un minucioso análisis, considera aplicable y contrario al artículo 101 TFUE el referido Reglamento.

Por una parte, recuerda su jurisprudencia conforme a la cual: «no está sujeta a la aplicación de las normas sobre la competencia del Tratado FUE una actividad que, por su naturaleza, las normas que la regulan y su objeto,

es ajena a la esfera de los intercambios económicos o se vincula al ejercicio de prerrogativas del poder público». Sin embargo y en el caso concreto de este colegio profesional el Tribunal de Justicia comprueba que el Reglamento constituye una normativa que no puede considerarse ajena a la esfera de los intercambios económicos. Asimismo, la regulación legal del colegio profesional le deja un amplio margen de apreciación en cuanto a los principios, requisitos y modalidades que deben regir el sistema de formación obligatoria de los expertos contables. Y, en fin, aun cuando el colegio no tenga ánimo de lucro, su oferta de servicios, consistente en ofrecer acciones de formación destinadas a los expertos contables, compite con la de otros operadores con ánimo de lucro. En definitiva, el Colegio de expertos contables está sometido al Derecho europeo de la competencia.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia ofrece datos suficientes como para considerar que el Reglamento profesional, en la medida en que impone a sus miembros cursar una formación que solo ese colegio imparte, constituye una restricción de la competencia prohibida por el artículo 101 TFUE porque elimina la competencia en una parte sustancial del mercado pertinente en beneficio de dicho colegio profesional e impone en la otra parte de este mercado condiciones discriminatorias en detrimento de sus competidores.

Asimismo, no puede considerarse que el Reglamento pueda beneficiarse de la exención del artículo 101.3 TFUE porque deben concurrir cuatro requisitos acumulativos (que la decisión contribuya a mejorar la producción o la distribución de los productos o servicios de que se trate o a fomentar el progreso técnico o económico; que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante; que no imponga a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables; y que no les ofrezca la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios de que se trate). Ahora bien y en este supuesto el Tribunal de Justicia constata que el Reglamento puede dar al Colegio la posibilidad de eliminar la competencia en una parte sustancial de los servicios de formación destinados a los expertos contables y las restricciones impuestas son desproporcionadas. Por tanto, no cabe la exención.

El Tribunal de Justicia también rechaza que en este supuesto pueda aplicarse al Colegio de expertos contables el artículo 106.3 TFUE conforme al cual las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general se someterán a las normas sobre competencia en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia considera que la formación obligatoria de los expertos contables no reviste un interés económico general que presente características específicas respecto al de otras actividades económicas ni, aun suponiendo que fuera así, la aplicación de las normas del Tratado, especial-

mente las relativas a la competencia, puede obstaculizar el cumplimiento de dicha misión.

En suma, el Reglamento del Colegio profesional portugués es contrario al Derecho europeo de la competencia.

2. *La armonización de las legislaciones nacionales sociales, fiscales y medioambientales: las sentencias *Accept*, *Alakor* y *Križan**

Las directivas de armonización de las legislaciones nacionales son una fuente inagotable de interpretación en ámbitos especialmente sensibles para los ciudadanos. Traemos a colación tres sentencias relativas a derechos sociales de no discriminación de los homosexuales, a las legislaciones fiscales y sobre el medio ambiente.

La Directiva 2000/78/CE está teniendo un alcance extraordinario en la aplicación del Derecho de la Unión Europea y en el desarrollo del derecho a la igualdad de trato en el empleo. En la sentencia *Accept* (C-81/12) se aborda el alcance de la prohibición de la discriminación basada en la orientación sexual.

La asociación *Accept* denunció a un directivo y al club de fútbol *Steau* de Bucarest ante el Consejo Nacional contra la Discriminación por haber hecho unas declaraciones públicas de las que se deducía claramente la exclusión de la contratación de un futbolista presentado como homosexual. El organismo estatal solo le impuso al directivo una sanción de amonestación por discriminación en forma de acoso. El Tribunal de apelación de Bucarest decidió recurrir a Luxemburgo.

En primer lugar el Tribunal de Justicia considera que pueden calificarse de «hechos que permiten presumir la existencia de discriminación» la mera actitud pasiva o el hecho de no distanciarse claramente de las declaraciones controvertidas respecto de un club de fútbol profesional, cuando las declaraciones homófobas emanaron de quien, sin disponer necesariamente desde el punto de vista jurídico de la capacidad necesaria para vincularlo o representarlo en materia de contratación de personal, se presenta a sí mismo y es percibido en los medios de comunicación y en la sociedad como el principal directivo de dicho club.

En segundo lugar, se produce en este caso una inversión de la carga de la prueba, de modo que correspondía al club demostrar que no hubo violación del principio de no discriminación por ejemplo acreditando que la política de contratación de personal está basada en elementos ajenos a cualquier discriminación por razón de la orientación sexual. Sin embargo, esta prueba está limitada dado que no es necesario que el club de fútbol demuestre que en el pasado contrató personas con determinada orientación sexual, pues, en

determinadas circunstancias, tal exigencia podría violar el derecho al respeto a la vida privada.

Por último, el Tribunal de Justicia pone de manifiesto el extraño sistema sancionador rumano donde el plazo de prescripción de las infracciones es de seis meses pero el plazo para denunciarlo ante el Consejo Nacional contra la Discriminación es de un año, de modo que pasados los seis primeros meses solo cabe una advertencia verbal o escrita. Ahora bien, a juicio del Tribunal de Justicia la sanción debe tener carácter efectivo, proporcionado y disuasorio en relación con la gravedad de la violación del principio de igualdad de trato consagrado por la Directiva.

La sentencia *Alakor* (C-191/12) responde al Tribunal Supremo húngaro que había hecho varias preguntas al Tribunal de Justicia sobre la devolución de tributos indebidos y sobre sus límites. Alakor concluyó con el Ministerio de Agricultura húngaro un contrato de subvención pero no pudo deducir, del IVA soportado por los gastos del proyecto subvencionado, la fracción proporcional al importe de la ayuda. Sin embargo, como consecuencia de una jurisprudencia europea posterior fue posible deducir la totalidad del IVA por lo que Alakor reclamó tal devolución pero el Ministerio se opuso.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda el principio general conforme al cual: «el derecho a obtener la devolución de los tributos recaudados por un Estado miembro infringiendo el Derecho de la Unión es la consecuencia y el complemento de los derechos conferidos a los justiciables por las disposiciones del Derecho de la Unión, tal como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia. Por lo tanto, en principio, los Estados miembros están obligados a devolver los tributos recaudados infringiendo el Derecho de la Unión».

Ahora bien y en determinados supuestos esto no impide que excepcionalmente no opere este principio y, en particular, cuando dé lugar a un enriquecimiento sin causa del sujeto pasivo. Esto significa, a juicio del Tribunal de Justicia, que «para neutralizar la carga económica resultante de la prohibición de deducir el IVA, el importe de la devolución a que tiene derecho la demandante en el asunto principal debe equivaler a la diferencia entre, por un lado, el importe del IVA que Alakor no pudo deducir debido a la normativa nacional cuya incompatibilidad con el Derecho de la Unión señaló la sentencia *PARAT Automotive Cabrio*, y, por otro lado, el importe de la ayuda concedida a Alakor que excede del que se le habría concedido si no se le hubiera impedido ejercer su derecho a la deducción».

En suma, corresponde a los jueces nacionales evitar el enriquecimiento sin causa en materia tributaria de modo que lo relevante será no tanto la devolución de lo indebido que en su caso proceda sino que la carga económica, resultante de la negativa a deducir el IVA, haya sido totalmente neutralizada.

En el ámbito del medio ambiente se están llevando a cabo importantes cambios impulsados por una interesante jurisprudencia como se deduce de la sentencia *Križan* (C-416/10) que tiene su origen en una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo eslovaco. El litigio enfrentaba a Josef Križan y otros 43 ciudadanos con la Inspección eslovaca de medio ambiente en relación con la autorización concedida a una empresa para hacer un vertedero de residuos.

El litigio había sido objeto de examen por el Tribunal Constitucional eslovaco que había anulado una sentencia del Tribunal Supremo y, así todo, este planteó, en primer lugar, al Tribunal de Justicia si debía seguir en todo caso las indicaciones del Tribunal Constitucional. Sin embargo, el Tribunal de Justicia reafirma la posición del Tribunal Supremo y corrobora la vinculación del Tribunal Supremo a la jurisprudencia que establezca el Tribunal de Justicia: «el juez nacional que ha ejercido la facultad que le otorga el artículo 267 TFUE está vinculado, a la hora de resolver el litigio principal, por la interpretación de las disposiciones de que se trate realizada por el Tribunal de Justicia y debe, en su caso, dejar de lado las valoraciones del órgano jurisdiccional superior si, habida cuenta de dicha interpretación, estima que las referidas valoraciones no son compatibles con el Derecho de la Unión» (apartado 69).

La segunda cuestión que plantea el Tribunal Supremo eslovaco se refiere a los derechos que confiere la Directiva 96/61 en el procedimiento de autorización de un vertedero, incluida una resolución de urbanismo sobre la construcción de dicha instalación. En este sentido, el Tribunal de Justicia subraya: «el público interesado en el procedimiento de autorización previsto por la Directiva 96/61 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación debe, en principio, tener acceso a toda la información pertinente para dicho procedimiento» y solo podrá denegar una solicitud de información cuando su revelación pueda afectar negativamente a la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté contemplada en la legislación nacional o de la Unión a fin de proteger un interés económico legítimo.

Sin embargo y como en este supuesto no había razones para denegar tal información, el Tribunal de Justicia se pregunta si tal defecto es subsanable en el procedimiento administrativo de alzada. A tal efecto, la respuesta del Tribunal de Justicia fue que cabe la regularización si en esa fase tiene efectos tal conocimiento por el público, es decir, «siempre que aún sean posibles todas las opciones y soluciones y que la regularización en esa fase del procedimiento permita todavía al público interesado influir realmente sobre el resultado del procedimiento de toma de decisiones, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional nacional» (apartado 90).

Asimismo, el Tribunal de Justicia precisa que las directivas medioambientales refuerzan el derecho a la tutela judicial efectiva y, en particular, reconoce a los miembros del público interesado «el derecho a solicitar al órgano jurisdiccional o al órgano independiente e imparcial competente que adopte medidas provisionales que puedan prevenir dicha contaminación, incluida, en su caso, la suspensión temporal de la autorización impugnada» (apartado 109).

Por último, el Tribunal de Justicia despeja cualquier duda de que las directivas medioambientales y, en particular, la Directiva 96/61/CE sobre prevención y control integrados de la contaminación, establecen un equilibrio entre las exigencias del derecho de propiedad, consagrado por el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, y las relacionadas con la protección del medio ambiente.

3. *El espacio de libertad, seguridad y justicia: las sentencias Radu y Jeremy F.*

Al mismo tiempo que el Tribunal Constitucional español, un Tribunal de apelación rumano y el mismo Consejo Constitucional francés le planteaban al Tribunal de Justicia cuestiones similares sobre la orden de detención europea regulada en la Decisión marco 2002/584, modificada en 2009. El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de consolidar el espacio de libertad, seguridad y justicia en el marco y bajo la garantía de un nivel apropiado de garantía de los derechos fundamentales.

En la sentencia *Radu* (C-396/11) se planteaba si las cuatro órdenes europeas de entrega emitidas por la Fiscalía alemana contra el ciudadano rumano Sr. Radu para el ejercicio de acciones penales relacionadas con hechos que se corresponden con el delito de robo con violencia tenían que haber concedido el trámite de audiencia.

El Tribunal de Justicia subraya la importancia de la Decisión marco 2002/584 que pretende, a través del establecimiento de un nuevo sistema simplificado y más eficaz de entrega de personas condenadas o sospechosas de haber infringido la ley penal, facilitar y acelerar la cooperación judicial de cara a la consecución del objetivo atribuido a la Unión de llegar a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia basado en el grado de confianza elevado que debe existir entre los Estados miembros.

Ahora bien, el derecho a ser oído no se aplicaría en este caso: «la circunstancia de que la orden de detención europea sea emitida a efectos de un procedimiento penal sin que las autoridades judiciales emisoras den audiencia a la persona buscada no figura entre los motivos de no ejecución de tal orden previstos por las disposiciones de la Decisión marco 2002/584». Y esto tiene una explicación: «la imposición de la obligación a las autoridades

judiciales emisoras de dar audiencia a la persona buscada antes de emitir tal orden de detención europea pondría inevitablemente en peligro el propio sistema de entrega establecido por la Decisión marco 2002/584 y, por lo tanto, la consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia, ya que tal orden de detención debe tener un cierto factor sorpresa, en particular para evitar que la persona en cuestión se dé a la fuga».

Y con el fin de asegurar los derechos de los afectados la misma Decisión prevé una serie de garantías: antes de decidir la entrega de la persona buscada para el ejercicio de acciones penales, la autoridad judicial de ejecución debe ejercitar un cierto control sobre la orden de detención europea; la persona buscada tiene derecho a recibir asistencia letrada en caso de que acceda a ser entregada y, en su caso, renuncie al principio de especialidad; en fin, la persona buscada, cuando no dé consentimiento a su entrega y sea objeto de una orden de detención europea dictada para el ejercicio de acciones penales, tiene derecho a ser oída por la autoridad judicial de ejecución en las condiciones determinadas de común acuerdo con la autoridad judicial emisora.

También el Consejo Constitucional francés ha planteado una cuestión prejudicial que ha sido resuelta por el procedimiento de urgencia por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Jeremy F.* (C-168/13 PPU). El 4 de abril de 2013 se plantea desde París la cuestión prejudicial y el 30 de mayo de 2013 se resuelve con una sentencia dictada en Luxemburgo, es decir, en menos de dos meses.

La cuestión básica planteada es si, en garantía de los derechos fundamentales, cabía decretar en apelación la suspensión de la orden europea de entrega. En octubre de 2012, Jeremy F., ciudadano británico, fue entregado por los tribunales de Burdeos a los tribunales del Reino Unido con el fin de ser juzgado por un delito de sustracción de una menor. No obstante, una vez encarcelado en el Reino Unido, el tribunal británico solicitó al tribunal de Burdeos la autorización para ampliar la acusación al delito de agresión sexual contra una menor de 16 años. Acordada la autorización por el tribunal de Burdeos en enero de 2013, fue impugnada ante la *Cour de Cassation* que acude al Consejo Constitucional con una cuestión prioritaria de constitucional que debe resolver en tres meses. El Consejo Constitucional decide acudir en vía prejudicial al Tribunal de Justicia preguntándole si en ese caso cabe un recurso con efectos suspensivos.

El Tribunal de Justicia respondió en sentido afirmativo dado que nada regula la Decisión marco. Sin embargo, el Tribunal de Justicia somete tal suspensión al plazo establecido en la propia Decisión marco.

En su respuesta el Tribunal de Justicia recuerda la jurisprudencia de *Radu y Melloni* conforme a la cual la orden europea de detención y entrega pretende facilitar y acelerar la cooperación judicial con el fin de contribuir a realizar el objetivo asignado a la Unión de convertirse en un espacio de li-

bertad, seguridad y justicia que se funda en un alto grado de confianza que debe existir entre los Estados miembros (apartado 35).

En este sentido, el Tribunal de Justicia confirma que las garantías de control judicial de la detención y entrega cumplen las exigencias del derecho a la tutela judicial tal como establecen el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Ahora bien y como nada establece la Decisión marco 2002/584, corresponde al ordenamiento de cada uno de los Estados miembros prever en su caso un recurso aun cuando que corresponde al ordenamiento del Estado miembro de emisión de la orden europea que las personas afectadas puedan utilizar las distintas vías de recurso que les permitan impugnar la legalidad de los procedimientos penales seguidos (apartado 50).

Sin embargo, la posibilidad de establecer tales procedimientos no puede menoscabar la eficaz aplicación de la Decisión marco de modo que, de introducirse en el Derecho nacional un recurso suspensivo, este no debe superar los plazos especialmente breves de la Decisión marco (10 o 60 días para acordar definitivamente la entrega que excepcionalmente pueden ampliarse en 30 días suplementarios; y para autorizar la ampliación de los delitos se fijen solo 30 días).

Es importante subrayar que el Tribunal de Justicia establece una única salvedad al cumplimiento de los plazos dado que, la previsión nacional de un eventual recurso suspensivo frente a la decisión de ejecución de la orden europea no puede, en ningún caso y salvo que el tribunal nacional decida recurrir en vía prejudicial al Tribunal de Justicia, incumplir los plazos fijados para adoptar la decisión definitiva (apartado 65).

III. Segunda parte. Los efectos de la jurisprudencia europea en el derecho español

El examen desde la perspectiva judicial española obliga a analizar las sentencias dictadas como consecuencia de cuestiones prejudiciales de jueces españoles; aconseja dar cuenta de algunas de las más relevantes cuestiones prejudiciales planteadas en lo que va de 2013; e invita a reflexionar sobre la confirmación judicial de las reiteradas revocaciones y reducciones de fondos europeos gestionados por las Administraciones españolas.

1. *Las sentencias prejudiciales «españolas» del Tribunal de Justicia*

Dos sentencias tienen un significado especial por distintas razones: en el caso de la sentencia *Melloni* (C-399/11) su importancia radica en que

constituye la primera respuesta prejudicial al Tribunal Constitucional español; y la sentencia *Aziz*, no por esperada su respuesta, supone remover los cimientos de una tradición jurídica secular en España como es el procedimiento judicial hipotecario que, en cualquier caso, ha sido cumplida por el legislador estatal en menos de dos meses.

A continuación agrupamos en torno a la protección de los derechos fundamentales, la protección de los consumidores, los derechos sociales y el mercado único europeo, las sentencias y autos dictados por el Tribunal de Justicia a instancia de los tribunales españoles.

a) El nivel de protección Europeo de los Derechos Fundamentales en la sentencia *Melloni*

La cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional tiene más relevancia por lo que simboliza que por lo que pregunta e incluso por las respuestas que da el propio Tribunal de Justicia.

Stefano Melloni fue extraditado en 1996 a Italia por orden de la Audiencia Nacional y, acordada su libertad bajo fianza, se dio a la fuga, lo que no impidió que las autoridades italianas lo condenaran en rebeldía. Emitida nueva orden europea de detención por la Fiscalía italiana, en 2008 fue detenido por la Policía española. La Audiencia Nacional acordó su entrega a las autoridades italianas pero el Sr. Melloni acudió en amparo ante el Tribunal Constitucional español que, antes de resolver el amparo, acude a Luxemburgo.

En su respuesta el Tribunal de Justicia recuerda la finalidad de la orden europea de entrega para conseguir «un espacio de libertad, seguridad y justicia basado en el grado de confianza elevado que debe existir entre los Estados miembros». Por tanto, esto descarta cualquier control por la autoridad judicial de ejecución que no sea el previsto por la regulación europea: «la solución elegida por el legislador de la Unión, consistente en prever de forma exhaustiva los supuestos en los que debe considerarse que la ejecución de una orden de detención europea emitida para ejecutar una resolución dictada en rebeldía no vulnera el derecho de defensa, es incompatible con el mantenimiento de una facultad de la autoridad judicial de ejecución para someter esa ejecución a la condición de que la condena de que se trata pueda ser revisada con objeto de garantizar el derecho de defensa del interesado» (apartado 44).

En segundo lugar el Tribunal de Justicia observa que la regulación europea de la orden de ejecución no es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, a un proceso equitativo ni a los derechos de la defensa garantizados por los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Y esto se debe, fundamentalmente, como indica el Tribunal de

Justicia, «a que la armonización de las condiciones de ejecución de las órdenes de detención europeas emitidas para la ejecución de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado realizada por la Decisión marco 2009/299 tiende a reforzar los derechos procesales de las personas imputadas en un proceso penal, a la vez que a mejorar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales entre Estados miembros» (apartado 51).

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia desautoriza una interpretación del Tribunal Constitucional español del artículo 53 de la Carta de modo que se pudiese aplicar el estándar de protección de los derechos fundamentales garantizado por una Constitución nacional cuando sea más elevado que el derivado de la Carta, y oponerlo en su caso a la aplicación de disposiciones del Derecho de la Unión. En efecto, el Tribunal de Justicia debe salir en defensa del principio de primacía que resultaría menoscabado y, de este modo, se comprometería el mismo sistema europeo de orden europea de entrega. De modo que «la invocación por un Estado miembro de las disposiciones del Derecho nacional, aun si son de rango constitucional, no puede afectar a la eficacia del Derecho de la Unión en el territorio de ese Estado». Y, en fin, la interpretación que el Tribunal de Justicia ofrece del artículo 53 de la Carta es esta: «cuando un acto del Derecho de la Unión requiere medidas nacionales para su ejecución, las autoridades y tribunales nacionales siguen estando facultados para aplicar estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales, siempre que esa aplicación no afecte al nivel de protección previsto por la Carta, según su interpretación por el Tribunal de Justicia, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión» (apartado 60).

En suma, el Tribunal de Justicia no aprecia que la regulación europea de la orden de entrega vulnere los derechos fundamentales de la Carta y, por tanto, un Estado miembro no puede, en este caso ni siquiera el Tribunal Constitucional, subordinar «la entrega de una persona condenada en rebeldía a la condición de que la condena pueda ser revisada en el Estado miembro emisor, para evitar una vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y de los derechos de la defensa protegidos por su Constitución».

b) El poder y la obligación del juez de proteger a los consumidores:
las sentencias *Aziz* y *Genil* 48

La sentencia *Aziz* (C-415/11) es un eslabón más en la cadena jurisprudencial relativa al poder del juez para proteger a los consumidores incluso en un procedimiento judicial como el español de ejecución hipotecaria. Tiene, por tanto, esta sentencia una trascendencia más procesal que sustan-

tiva y, desde luego, su impacto mediático ha sido extraordinario en un momento de crisis y confusión.

El litigio que enfrentaba a Mohamed Aziz con Catalunyaacaixa determinó el reenvío prejudicial del Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona sobre la aplicación de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Previamente, el Sr. Aziz había firmado un préstamo hipotecario con la entidad bancaria estableciendo como garantía su vivienda. A pesar de haber pagado las primeras cuotas, finalmente y por incumplimiento del préstamo, Catalunyaacaixa impulsó un procedimiento judicial de ejecución hipotecaria en un Juzgado de Martorell que terminó con la adjudicación de la vivienda a la entidad bancaria. No obstante, el Sr. Aziz presentó demanda en un proceso declarativo ante el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona, solicitando que se anulara una cláusula del contrato de préstamo hipotecario que preveía no solo la posibilidad de que Catalunyaacaixa recurriera a la ejecución hipotecaria para cobrar una posible deuda, sino también de que pudiera presentar directamente la liquidación mediante el certificado oportuno que recogiese la cantidad exigida.

La primera cuestión planteada era más propia del procedimiento de ejecución hipotecaria, que ya había concluido con el desalojo del Sr. Aziz de su vivienda, pero pretendía saber cuáles son los poderes del juez a la hora de apreciar el carácter abusivo de una cláusula y para adoptar en su caso medidas cautelares.

Después del examen de ejecución procesal hipotecaria, el Tribunal de Justicia caracteriza el sistema español en estos términos: «la adjudicación final a un tercero de un bien hipotecado adquiere siempre carácter irreversible, aunque el carácter abusivo de la cláusula impugnada por el consumidor ante el juez que conozca del proceso declarativo entrañe la nulidad del procedimiento de ejecución hipotecaria», siendo la excepción muy residual (apartado 57). Esto supone, a juicio del Tribunal de Justicia, que: «la normativa española [...] no se ajusta al principio de efectividad, en la medida en que hace imposible o excesivamente difícil, en los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados a instancia de los profesionales y en los que los consumidores son parte demandada, aplicar la protección que la Directiva pretende conferir a estos últimos» (apartado 63).

La segunda cuestión también resulta muy ilustrativa porque analiza si tres cláusulas del contrato de préstamo hipotecario tienen carácter abusivo: las que se refieren al vencimiento anticipado en los contratos de larga duración, a la fijación de los intereses de demora y al pacto de liquidez. En este caso el Tribunal de Justicia sigue de cerca las conclusiones de la abogada general Juliane Kokott.

Con carácter general, el Tribunal de Justicia da esta pista para determinar si una cláusula produce en detrimento del consumidor un «desequilibrio

importante» entre los derechos y las obligaciones de las partes del contrato. Mediante un análisis comparativo, el juez nacional podrá valorar si —y, en su caso, en qué medida— el contrato deja al consumidor en una situación jurídica menos favorable que la prevista por el Derecho nacional vigente. Asimismo, resulta pertinente a estos efectos examinar la situación jurídica en que se encuentra ese consumidor a la vista de los medios de que dispone con arreglo a la normativa nacional para que cese el uso de cláusulas abusivas (apartado 68). De modo que «el juez nacional debe comprobar a tal efecto si el profesional podía estimar razonablemente que, tratando de manera leal y equitativa con el consumidor, éste aceptaría una cláusula de ese tipo en el marco de una negociación individual» (apartado 69). Del mismo modo, puntualiza el Tribunal de Justicia: «el carácter abusivo de una cláusula contractual se apreciará teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes o servicios que sean objeto del contrato y considerando, en el momento de la celebración del mismo, todas las circunstancias que concurren en su celebración» (apartado 71). Asimismo, la abogada general recomienda el uso de la técnica consistente en observar cuál sería la situación jurídica —por ejemplo, respecto del procedimiento ejecutivo— si el contrato no contuviera la cláusula controvertida (apartado 91 de las Conclusiones de Juliane Kokott).

Por lo que se refiere a la cláusula relativa al vencimiento anticipado en los contratos de larga duración por incumplimientos del deudor en un período limitado, en el caso concreto el hecho de que Catalunyaixa pudiese reclamar sin más trámites la devolución total del préstamo pendiente de pago en caso de que el deudor incurriese en mora por tan sólo una de las 396 cuotas debidas en el período de 33 años de duración del contrato. El Tribunal de Justicia atribuye al juez la competencia para «comprobar especialmente [...] si la facultad del profesional de dar por vencida anticipadamente la totalidad del préstamo depende de que el consumidor haya incumplido una obligación que revista carácter esencial en el marco de la relación contractual de que se trate, si esa facultad está prevista para los casos en los que el incumplimiento tiene carácter suficientemente grave con respecto a la duración y a la cuantía del préstamo, si dicha facultad constituye una excepción con respecto a las normas aplicables en la materia y si el Derecho nacional prevé medios adecuados y eficaces que permitan al consumidor sujeto a la aplicación de esa cláusula poner remedio a los efectos del vencimiento anticipado del préstamo» (apartado 70).

En lo que se refiere a la cláusula relativa a los intereses de demora, hay que tener en cuenta que se habían fijado en 18,75% cuando el tipo de interés inicial del préstamo era de un 4,87%. En este caso, el Tribunal de Justicia también encomienda al juez comprobar las normas nacionales aplicables entre las partes en el supuesto de que no se hubiera estipulado ningún acuerdo en el contrato controvertido o en diferentes contratos de ese tipo

celebrados con los consumidores y, por otro lado, el tipo de interés de demora fijado con respecto al tipo de interés legal, con el fin de verificar que es adecuado para garantizar la realización de los objetivos que este persigue en el Estado miembro de que se trate y que no va más allá de lo necesario para alcanzarlos (apartado 71).

Y, en fin, respecto de la cláusula relativa a la liquidación unilateral por Catalunya Caixa del importe de la deuda impagada, vinculada a la posibilidad de iniciar el procedimiento de ejecución hipotecaria, es decir, la caja de ahorros podía fijar de modo autónomo un requisito esencial de la ejecución hipotecaria, el Tribunal de Justicia considera que el juez debe determinar si y en qué medida esa cláusula supone una excepción a las normas aplicables a falta de acuerdo entre las partes, de manera que, a la vista de los medios procesales de que dispone, dificulte el acceso del consumidor a la justicia y el ejercicio de su derecho de defensa (apartado 75).

La reforma legislativa española ha sido ejemplarmente rápida a la vista de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, adoptada en solo dos meses después de haberse dictado la sentencia del Tribunal de Justicia (BOE n.º 116, de 15 de mayo de 2013).

La protección de los clientes de las entidades bancarias también constituye una preocupación de nuestros días como se deduce de la *sentencia Genil 48* (C-604/11), dictada a raíz de un reenvío prejudicial del Juzgado de Primera Instancia n.º 12 de Madrid en relación con la interpretación de la Directiva 2004/39/CE relativa a los mercados de instrumentos financieros y, más en particular, a la protección de los clientes de los servicios financieros.

En este supuesto dos empresas, que habían celebrado con dos bancos sendos contratos de permuta (*swaps*) que tenían por objeto protegerlas frente a las variaciones en los tipos de interés revisables y correspondientes a los productos financieros que habían suscrito con dichos bancos, alegaban que no habían sido sometidas a la evaluación prevista en la Directiva y, en consecuencia, pedían la anulación de tales contratos.

La primera cuestión consistió en determinar las obligaciones que tienen las entidades de crédito cuando ofrecen un instrumento financiero como un contrato de permuta referido a las variaciones de los tipos de interés. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia considera que de acuerdo con la Directiva la prestación de un servicio de inversión a un cliente conlleva, en principio, la obligación de la empresa de inversión de llevar a cabo la evaluación de la idoneidad y de la conveniencia del servicio que ha de prestarse, salvo en dos supuestos (cuando se trate de determinados servicios de inversión referentes a los instrumentos financieros no complejos y cuando el servicio de inversión se ofrece como parte de un producto financiero). Ahora bien e incluso en los supuestos excluidos, es necesario permitir una

valoración del riesgo de los clientes o establecer requisitos de información que incluyan asimismo el servicio de inversión que forma parte intrínseca del producto financiero de que se trate.

A continuación, el Tribunal de Justicia determina si constituye un servicio de asesoramiento en materia de inversión el hecho de ofrecer un contrato de permuta a un cliente para cubrir el riesgo de variación del tipo de interés de un producto financiero. La respuesta es muy matizada y exige que la recomendación relativa a la suscripción de ese contrato de permuta se dirija a dicho cliente en su calidad de inversor, que se presente como conveniente para el cliente o se base en una consideración de sus circunstancias personales, y que no esté divulgada exclusivamente a través de canales de distribución o destinada al público.

Por último, el Tribunal de Justicia analiza cuáles son las consecuencias contractuales que debe conllevar la inobservancia, por parte de una empresa de inversión que ofrece un servicio en materia de inversión, de las exigencias de evaluación. A tal efecto, el Tribunal de Justicia reconoce que la Directiva prevé sanciones administrativas pero, en cambio, no precisa las consecuencias contractuales por lo que corresponde a los Derechos nacionales regularlas respetando los principios de equivalencia y efectividad.

c) Los Derechos Sociales de los Trabajadores (Seguridad Social, vacaciones y empleados públicos): la sentencia *Salgado González* y los autos *Maestre García* y *Rivas Montes*

En materia de derechos sociales es preciso examinar una sentencia relativa a la aplicación del sistema coordinado de seguridad social y dos autos sobre los derechos de los trabajadores.

La sentencia *Salgado González* (C-282/11) se refiere a la interpretación del régimen coordinado de sistemas nacionales de seguridad social como elemento que garantiza la libre circulación de los trabajadores y que no puede disuadir el ejercicio de tal libertad fundamental.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Social) le preguntaba al Tribunal de Justicia si, para el cálculo de la pensión de jubilación de la Sra. *Salgado*, que había cotizado en el régimen de trabajadores autónomos en España y en Portugal, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podía tomar en consideración períodos de seguro que no estaban cubiertos en España y contabilizarlos con valor cero reduciendo de este modo la base de cotización media.

Con carácter de principio, el Tribunal de Justicia deja claro que «el Reglamento n.º 1408/71 no instituye un régimen común de seguridad social, sino que deja subsistir regímenes nacionales distintos y su único objeto es garantizar que exista un nivel de coordinación entre estos últimos. Así, se-

gún jurisprudencia reiterada, los Estados miembros conservan su competencia para organizar sus sistemas de seguridad social» (apartado 35).

Sin embargo, el Tribunal de Justicia comprobó que en este caso el cálculo de la pensión en España era contrario al Derecho de la Unión y subrayó que es necesario adaptar la duración del período de cómputo y el divisor aplicado con el fin de tomar en consideración el hecho de que la trabajadora en cuestión había ejercido su derecho a la libre circulación en Portugal.

En el auto *Maestre García* (C-194/12) el Tribunal de Justicia aplica su jurisprudencia relativa a las vacaciones de los trabajadores durante una baja por enfermedad. El Tribunal de Justicia recuerda que puede responder con un auto, es decir: «cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado haciendo referencia a la jurisprudencia de que se trate».

El litigio, que se ventilaba ante el Juzgado de lo Social de Benidorm, enfrentaba a una cajera de Carrefour que mientras estuvo de baja por enfermedad no pudo disfrutar de sus vacaciones estivales correspondientes a 2011.

El punto de partida del Tribunal de Justicia es, por una parte, que «el derecho de todo trabajador a disfrutar de vacaciones anuales retribuidas debe considerarse un principio del Derecho social de la Unión de especial importancia»; y, por otra parte, «está expresamente reconocido en el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que a los Tratados» (apartados 16 y 17).

Esto supone que el trabajador tiene derecho a disfrutar de ese periodo de vacaciones aunque está limitado por los intereses de la empresa. Ahora bien, puntualiza el Tribunal de Justicia: «el hecho de que se tengan en cuenta los intereses de la empresa sólo puede traducirse en la facultad del empresario de negarse a conceder un período elegido por el trabajador y fijar en lugar de éste otro período situado, en su caso, fuera del período de referencia, y no en cuestionar la concesión de un período de vacaciones anuales posterior en cuanto a tal» (apartado 24).

Asimismo, el Tribunal de Justicia precisa que la Directiva 2003/88 sólo permite sustituir el derecho a vacaciones anuales retribuidas por una compensación económica en caso de que concluya la relación laboral. Por tanto y en este supuesto, la trabajadora solo pudo ver reconocido su derecho a disfrutar de las vacaciones en un momento posterior al asignado y debido a que había estado de baja por enfermedad.

En cambio, el auto *Rivas Montes* (C-178/12) inadmite una cuestión prejudicial remitida por el Juzgado de lo Social n.º 1 de Córdoba que pretendía saber si a la hora de determinar la antigüedad podía establecerse un régimen

de cálculo distinto para el personal funcionario (se computarían todos los periodos en las distintas administraciones) y para el personal laboral (solo se computarían si las interrupciones entre los contratos no afectan a la unidad esencial del vínculo laboral) de las Administraciones españolas. En este caso, a la Sra. Rivas, una auxiliar administrativo laboral del Instituto Municipal de Deportes de Córdoba, no se le computaron periodos de trabajo anteriores por estar interrumpida la relación laboral más de 20 meses.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia considera que la cuestión planteada está fuera del ámbito de aplicación del principio de igualdad consagrado en el Derecho de la Unión porque la diferencia de trato no se basa en la duración determinada o indefinida de la relación de servicio, en cuyo caso se aplicaría la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada, sino en su carácter funcional o laboral. Esta última diferenciación, como señala el Tribunal de Justicia, no se basa en la duración determinada o indefinida de la relación de servicio, sino en la naturaleza jurídica de la relación que tales empleados mantienen con la Administración.

d) Las franquicias, las marcas y la prevención del blanqueo de capitales:
el auto *La Retoucherie de Manuela* y las sentencias *Fédération Cynologique Internationale* y *Jyske Bank Gibraltar*

Las distintas facetas del mercado único europeo nos permiten exponer los desarrollos jurisprudenciales a través de dos sentencias y un auto dictados por el Tribunal de Justicia en materia de franquicias, de marcas y sobre la prevención del blanqueo de capitales en España.

El auto *La Retoucherie de Manuela* (C-117/12) resuelve una cuestión prejudicial procedente de la Audiencia Provincial de Burgos referida a la aplicación del Derecho de la competencia a una franquicia consistente en la oferta de servicios de arreglos de prendas de confección. Como consecuencia de la resolución del contrato de franquicia, la franquiciada reclama la nulidad de una cláusula de no competencia.

La duda de la Audiencia Provincial versaba precisamente sobre si tal concepto de local y terrenos se refería al lugar desde el que se ponen a la venta los bienes o servicios contractuales, o si se correspondía, con carácter general, a todo el territorio en el cual pueden venderse esos bienes o servicios en virtud de un contrato de franquicia. A juicio del Tribunal de Justicia la exención solo sería posible para las cláusulas de no competencia cuyos efectos se limitasen a los puntos de venta de los bienes o servicios contractuales.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia puntualiza, por una parte, que una cláusula de no competencia que prohíbe al comprador, tras la expiración del contrato, vender bienes o servicios contractuales fuera del local y terre-

nos desde los que haya operado durante el período contractual no goza de la exención por categorías prevista en el Reglamento n.º 2790/1999 (apartado 37).

Y, por otra parte, el Tribunal de Justicia le recuerda a la Audiencia de Burgos que la nulidad de pleno Derecho establecida por el artículo 101.2 TFUE exige que no se cumplan todos los requisitos previstos por un reglamento de exención y también que tenga por objeto o por efecto restringir apreciablemente la competencia dentro del mercado interior y pueda afectar al comercio entre los Estados miembros.

La sentencia *Fédération Cynologique Internationale* (C-561/11) precisa el alcance del derecho exclusivo del titular de una marca comunitaria. El Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante (que es el Juzgado de la Marca Comunitaria en España) plantea esta cuestión prejudicial en un litigio que enfrentaba a dos federaciones caninas titulares de dos marcas figurativas muy similares registradas.

El Tribunal de Justicia recordó varios principios del Derecho de marcas que eran relevantes para resolver el litigio. El primero es que «la marca comunitaria anterior prima sobre la marca comunitaria posterior». El segundo lo enuncia en estos términos: el titular de una marca comunitaria está facultado, antes de que sobrevenga la caducidad por tolerancia (durante cinco años), tanto para solicitar ante la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI) la nulidad de una marca comunitaria posterior como para oponerse al uso de la misma mediante una acción por violación de la marca ante un tribunal de marcas comunitaria. Y el tercero consiste en que si hay conflicto entre dos marcas, se presume que la registrada en primer lugar cumple los requisitos para obtener la protección comunitaria antes que la registrada en segundo lugar.

Esto permitió al Tribunal de Justicia contestar al Juez de Alicante: «el derecho exclusivo del titular de una marca comunitaria de prohibir a cualquier tercero el uso en el tráfico económico de signos idénticos o similares a su marca se extiende al tercero titular de una marca comunitaria posterior, sin que sea necesaria una declaración previa de nulidad de esta última marca».

Con la sentencia *Jyske Bank Gibraltar* (C-212/11) el Tribunal de Justicia asegura la libre prestación de servicios pero respalda la prevención del blanqueo de capitales precisamente por parte de las autoridades españolas frente al uso como paraíso fiscal de Gibraltar. El Gobierno español había impuesto dos multas de 1,7 millones de euros a este banco danés con sede en Gibraltar y que operaba en el mercado inmobiliario de la Costa del Sol por resistirse a proporcionar la información solicitada por el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias del Ministerio de Economía.

En este caso se planteaba la aplicación de la Directiva 2005/60/CE y demás normas de desarrollo relativas a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo en cuanto prevén que cada Estado establezca una unidad de información financiera (UIF) que deberá colaborar con la red de UIF de la Unión Europea. En efecto, Jyske Bank alegaba que en virtud de la Directiva 2005/60 tenía una obligación de información únicamente respecto de las autoridades de Gibraltar y la legislación española, en la medida en que extiende dicha obligación a las entidades de crédito que operan en España en libre prestación de servicios, era contraria a la Directiva.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia subraya que, de conformidad con las normas europeas (en especial la Directiva 2005/60) relativas a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, las entidades deben transmitir la información requerida a las autoridades del Estado miembro en cuyo territorio se encuentran, es decir, en el caso de operaciones realizadas bajo el régimen de la libre prestación de servicios en España por parte de una entidad establecida en Gibraltar, a las autoridades británicas en Gibraltar y no a las autoridades españolas.

No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que España podría imponer a las entidades de crédito que ejercen actividades en España bajo el régimen de la libre prestación de servicios la obligación de transmitir directamente la información requerida a sus propias autoridades, siempre que dicha normativa tenga como finalidad reforzar, respetando el Derecho de la Unión, la eficacia de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Y con este propósito el Tribunal de Justicia analiza los supuestos en que la libre prestación de servicios, sometida a una armonización mínima en materia de blanqueo de capitales, es compatible con normativas nacionales más estrictas. Por tanto, la legislación nacional debe superar el test de la proporcionalidad: si se justifica por una razón imperiosa de interés general, si es adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue, si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo y si se aplica de forma no discriminatoria.

A juicio del Tribunal de Justicia la normativa española es adecuada si permite controlar y suspender efectivamente las transacciones financieras sospechosas realizadas por las entidades de crédito que prestan sus servicios en el territorio nacional y, en su caso, perseguir y sancionar a los responsables; y también determina que es proporcionada para lograr el objetivo de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo si, cuando se produjeron los hechos, no existía un mecanismo eficaz que garantizara una cooperación plena y completa de las autoridades, en este caso entre las españolas y gibraltareñas.

Por tanto, ni las libertades económicas fundamentales ni la Directiva 2005/60 se oponen a una legislación española que impone a las entidades de crédito que ejercen sus actividades en libre prestación de servicios en el territorio de ese Estado miembro la obligación de comunicar directamente a la UIF española la información requerida a efectos de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

2. *Las nuevas cuestiones prejudiciales «españolas»*

Siguen remitiendo los tribunales españoles cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia que intentan precisar la jurisprudencia anterior (tasas a las empresas de telefonía) o ensayan atrevidas vías para problemas que no parece que se resuelvan rápido y apropiadamente en España (tasas judiciales).

En el asunto *France Telecom España / Diputación de Barcelona* (C-25/13) el Juzgado Contencioso-administrativo de Barcelona n.º 17 ha pedido al Tribunal de Justicia más aclaraciones de la sentencia de 12 de julio de 2012, *Vodafone España y France Telecom España* (C-55/11, C-57/11 y C-58/11) relativa a la tasa por la utilización del dominio público por empresas de telefonía.

El Juzgado de lo Social n.º 1 de Benidorm ha preguntado al Tribunal de Justicia en el asunto *Julián Sánchez y otros* sobre la interpretación de la Directiva 2008/94 sobre garantía de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario y del artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión referido a la igualdad en cuanto a su aplicación a los salarios de tramitación que por ahora solo se reconocen en el caso de los despidos declarados improcedentes pero no en los declarados nulos.

También el Juzgado de lo Social n.º 2 de Terrasa, que conoce del asunto *Torralbo Marcos*, ha cuestionado ante el Tribunal de Justicia la Ley estatal 10/2012 sobre tasas judiciales. En este caso, el Juzgado pretende que el Tribunal de Justicia determine la conformidad de la ley española con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva y con ocasión de la aplicación de la Directiva 2008/94 sobre garantía de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario.

Por último, es preciso lamentar que finalmente por auto, de 5 de febrero de 2013, se haya archivado la interesantísima cuestión prejudicial planteada en el asunto *Fradera Torredemer y otros* (C-364/12) en relación con la aplicación del arancel de los procuradores. Es muy probable que las partes interesadas hayan llegado a un acuerdo en el procedimiento seguido ante la Audiencia Provincial de Barcelona para evitar un pronunciamiento del Tribunal de Justicia que hubiese podido cuestionar seriamente un aspecto bá-

sico del ejercicio de la profesión de la procura. En cualquier caso, es muy probable que tarde o temprano vuelvan a plantearse en Luxemburgo estas mismas preguntas que ahora se archivan.

3. *La revocación de fondos europeos por incumplir las Directivas sobre contratación pública*

En cinco sentencias del Tribunal General se ha revelado el escandaloso incumplimiento por las administraciones españolas del Derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública precisamente e incluso cuando las licitaciones y los contratos se refieren a proyectos financiados por los fondos europeos, en estos casos del FEDER y del Fondo de Cohesión. Esto supone unas reducciones sustanciosas de más de 400 millones de euros respecto de los cuales habrá que preguntarse, no precisamente de forma retórica, quién se responsabiliza política, financiera e incluso penalmente.

El Tribunal General confirmó en la sentencia de 15 de enero de 2013 (T-54/11) la reducción en casi cuatro millones de euros aplicada por la Comisión Europea a una ayuda del FEDER a Andalucía por no respetar las Directivas de contratación pública, en particular porque dos contratos cofinanciados por los fondos europeos habían sido adjudicados mediante el procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación en violación del Derecho de la Unión en materia de contratación pública.

El Gobierno español alegaba que era posible seguir el procedimiento negociado sin publicidad. Sin embargo, el Tribunal General recordó el «carácter excepcional» del procedimiento negociado y que las excepciones son las enumeradas taxativa y expresamente en las Directivas, sometándose estas excepciones a una interpretación estricta.

Asimismo, el Tribunal General subrayó que la carga de la prueba de que se dan efectivamente las circunstancias excepcionales que justifican tales excepciones incumbe a quien pretenda alegarlas. Sin embargo y en este supuesto, España no logró probar que a causa de su especificidad técnica o artística, o por razones relacionadas con la protección de derechos exclusivos, tan solo pueda encomendarse la fabricación o suministro del producto a un determinado proveedor y que procediese la adjudicación directa dado que, en realidad, se trataba de contratos de suministro de productos estándares.

También dos sentencias de 31 de enero de 2013 (T-235/11 y T-540/10) confirman la reducción, en más de 33 millones de euros, adoptada por la Comisión Europea respecto de las ayudas concedidas por el Fondo de Co-

hesión a cinco proyectos para la construcción del AVE a Barcelona, a la frontera francesa y a Levante. Las reducciones se debieron, fundamentalmente, a la introducción de modificaciones de los contratos después de su adjudicación.

Frente a las alegaciones meramente dialécticas del Gobierno español e incluso tan pintorescas como la falta de coordinación entre las Administraciones, el Tribunal General recuerda la jurisprudencia conforme a la cual: «si la entidad adjudicadora estuviera autorizada para modificar a su arbitrio, durante la fase de ejecución del contrato, las propias condiciones de licitación, sin que las disposiciones pertinentes aplicables contengan una habilitación expresa en tal sentido, los términos de la adjudicación del contrato, tal como se estipularon inicialmente, resultarían desnaturalizados [...] Además, dicha práctica supondría inevitablemente la vulneración de los principios de transparencia y de igualdad de trato entre los licitadores, puesto que la aplicación uniforme de las condiciones de licitación y la objetividad del procedimiento dejarían de estar garantizadas» (apartados 54 y 55 y apartados 51 y 52, de las sentencias recaídas en los asuntos T-235/11 y T-540/10).

Del mismo modo, la alegación por España de que estaba aplicando la legislación interna le sirve al Tribunal General para subrayar que «las únicas excepciones lícitas a la aplicación de la Directiva 93/38 son las que están expresamente mencionadas en ella» (apartado 57 y apartado 54, de las respectivas sentencias).

El Tribunal General confirmó en su sentencia de 26 de febrero de 2013 (T-65/10, T-113/10 y T-138/10) la reducción de la ayuda del FEDER en Andalucía (en más de 219 millones de euros), en Valencia (casi 116 millones de euros) y en el País Vasco (casi 28 millones de euros) por lo que denominó «irregularidades sistémicas» y que, en particular, incluían violaciones del Derecho europeo de la contratación pública consistentes en la modificación de contratos iniciales y la adjudicación directa de obras complementarias; la adjudicación de contratos utilizando el criterio del precio medio y otros criterios supuestamente irregulares, como la implantación local y la experiencia; o la no publicación de anuncios de licitación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Pues bien, de las alegaciones y motivos del recurso lo que más sorprende es no solo la comprobación de la vulneración de la normativa sobre contratación en numerosos proyectos analizados sino, como subraya el Tribunal General, que «el que el origen de una parte de estas irregularidades se halle en la normativa española [lo que] indica que con bastante probabilidad estas irregularidades no se limitan sólo a los proyectos controlados en el marco de la muestra, sino que son generalizadas» (apartado 113). Esta descorazonadora constatación apunta directamente a la lamentable y defi-

ciente transposición legislativa de las Directivas de contratación pública en España que parece tener resultados tan dolorosos financieramente como los que se aprecian en estas sentencias.

En la sentencia de 29 de mayo de 2013 (T-384/10) el Tribunal General confirma la reducción de casi 8 millones de euros de la ayuda del Fondo de Cohesión a varios proyectos hidrográficos en Andalucía debido, fundamentalmente, al fraccionamiento fraudulento de la contratación en violación de las directivas europeas y de los principios del Derecho de la Unión sobre contratación pública.

Tampoco en este supuesto el Tribunal General atendió las excusas de las autoridades españolas de que los distintos contratos se correspondían con distintas obras. A tal efecto, el Tribunal General recuerda la jurisprudencia europea conforme a la cual: «la simultaneidad de la convocatoria de las licitaciones, la similitud de los anuncios de licitación, la unidad del marco geográfico en cuyo seno se convocan las licitaciones y la existencia de una sola entidad adjudicadora constituyen otros tantos indicios adicionales que avalan la apreciación de que contratos de obras distintos corresponden en realidad a una sola obra» (apartado 69). Y llega a la conclusión de a pesar de que los distintos contratos fuesen una única obra se adjudicaron por separado y, por tanto, esta actuación de las Administraciones españolas constituye una infracción de la Directiva sobre contratos de obras.

Del mismo modo y aun cuando el Gobierno español alegaba que en algunos casos no se aplicaba la Directiva por no superar los contratos el umbral económico, el Tribunal General atajó la discusión subrayando: «la aplicación de los principios generales de los Tratados a los procedimientos de adjudicación de los contratos cuyo valor es inferior al umbral de aplicación de las Directivas presupone que dichos contratos presenten un interés transfronterizo cierto» (apartado 111). Para lo cual toma en consideración el valor relativamente elevado del contrato en cuestión y el lugar de ejecución de las obras lo que le permite concluir que las autoridades españolas no habían respetado los principios generales europeos aplicables a la adjudicación de contratos públicos y, en consecuencia, consideró procedente la reducción de la ayuda del Fondo de Cohesión.

Las anteriores sentencias corroboran la constante sangría de reducciones de ayudas de los fondos europeos por defectos muy graves de gestión o de incumplimiento de las Directivas sobre contratos públicos lo que revela la importancia incluso financiera que supone proceder a una ejecución legislativa y administrativa seria y responsable. No parece que los recursos de casación contra algunas de las anteriores sentencias que ha interpuesto España ante el Tribunal de Justicia tengan muchas posibilidades de

prosperar a la vista de la turbia atmósfera creada (C-192/13P, C-197/13P y C-263/13P).

4. *Los efectos de las sentencias por incumplimiento en el Tribunal Constitucional*

Es preciso recordar un efecto importante de las sentencias declarativas de incumplimiento de España en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tal como lo ha reconocido la sentencia 114/2013, de 9 de mayo de 2013 (Pleno, ponente: Pérez Tremps).

Esta sentencia se pronuncia sobre un recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley valenciana de caza en cuanto se refiere al método de caza del *parany* o caza de aves tradicional con liga por haber invadido competencias básicas estatales.

El Tribunal Constitucional constata la coincidencia entre la prohibición por las normas estatales básicas y por las Directivas europeas de este método de caza en los términos constatados tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asuntos 262/85, C-79/03, entre otros) como por el Tribunal Supremo (sentencia de 22 de junio de 2005).

Pues bien, el Tribunal Constitucional indica que si este método de caza ha sido considerado por la jurisprudencia de Luxemburgo como un método no selectivo de caza y cita expresamente la sentencia de 9 de diciembre de 2004, Comisión / España, C-79/03, declarativa del incumplimiento, en relación con los efectos de la aplicación de la directiva que traspone la norma básica estatal, «este Tribunal no puede por más que aceptar como válida tal interpretación» (FJ 2).

A lo que añade una cita de la STC 69/2013, de 14 de marzo: «como parámetro interpretativo, tampoco resulta irrelevante el régimen comunitario de tales prohibiciones y, sobre todo, su finalidad, del todo afín a la legislación básica de protección del medio ambiente para cuya aprobación está habilitado el Estado *ex* artículo 149.1.23 CE» (FJ 6).

IV. **Relación de las sentencias comentadas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

1. TG (Sala 3.^a) sentencia de 15 de enero de 2013, España / Comisión (T-54/11) (reducción de ayuda del FEDER a Andalucía por no respetar las Directivas de contratación pública).
2. TJ (Gran Sala) sentencia de 15 de enero de 2013, Križan (C-416/10) (protección del medio ambiente y protección judicial).

3. TJ (Gran Sala) sentencia de 29 de enero de 2013, Radu (C-396/11) (orden de detención europea).
4. TG (Sala 8.^a) sentencia de 31 de enero de 2013, España / Comisión (T-540/10) (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión a cuatro proyectos del AVE a Barcelona y hasta la frontera francesa).
5. TG (Sala 8.^a) sentencia de 31 de enero de 2013, España / Comisión (T-235/11) (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión a cinco proyectos del AVE a Barcelona y a Levante).
6. TJ (Sala 8.^a) auto de 7 de febrero de 2013, La Retoucherie de Manuela (C-117/12) (franquicias y libre competencia).
7. TJ (Sala 1.^a) sentencia de 21 de febrero de 2013, Fédération Cynologique Internationale (C-561/11) (alcance del derecho exclusivo del titular de una marca comunitaria).
8. TJ (Sala 1.^a) sentencia de 21 de febrero de 2013, Salgado González (C-282/11) (libre circulación de trabajadores y cálculo de prestaciones de jubilación).
9. TJ (Sala 6.^a) auto de 21 de febrero de 2013, Maestre García / Carrefour (C-194/12) (derecho a vacaciones anuales no disfrutadas por enfermedad).
10. TJ (Gran Sala) sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11) (orden de detención europea y derechos fundamentales).
11. TG (Sala 2.^a) sentencia de 26 de febrero de 2013, España / Comisión (T-65/10, T-113/10 y T-138/10) (reducción de ayuda del FEDER en Andalucía, Valencia y País Vasco).
12. TJ (Sala 2.^a) sentencia de 28 de febrero de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12) (colegios profesionales y libre competencia).
13. TJ (Sala 8.^a) auto de 7 de marzo de 2013, Rivas Montes (C-178/12) (antigüedad de empleados públicos).
14. TJ (Sala 1.^a) sentencia de 14 de marzo de 2013, Aziz / Catalunya-caixa (C-415/11) (poder del juez en el procedimiento de ejecución hipotecaria y protección de los consumidores).
15. TJ (Gran Sala) sentencia de 16 de abril de 2013, Anton Las (C-202/11) (contrato de trabajo en una lengua extranjera).
16. TJ (Sala 3.^a) sentencia de 25 de abril de 2013, Asociația Accept (C-81/12) (discriminación por orientación sexual en el trabajo).
17. TJ (Sala 3.^a) sentencia de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11) (prevención del blanqueo de capitales y libre circulación).
18. TJ (Sala 7.^a) sentencia de 16 de mayo de 2013, Alakor (C-191/12) (devolución de lo indebido e IVA).

19. TG (Sala 1.^a) sentencia de 29 de mayo de 2013, España / Comisión (T-384/10) (reducción de ayuda del Fondo de Cohesión en un proyecto hidrográfico en Andévalo, Guadalquivir, Granada y Málaga).
20. TJ (Sala 4.^a) sentencia de 30 de mayo de 2013, Genil 48 (C-604/11) (evaluación de riesgos de clientes de servicios financieros).
21. TJ (Sala 2.^a) sentencia de 30 de mayo de 2013, Jeremy F (C-168/13 PPU) (suspensión de la orden europea de entrega).

Crónica

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

Beatriz Iñarritu Ibarreche
Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

Sumario: I. Introducción.—II. El Estado de la Integración. II.1. La crisis de la eurozona: rescate a Chipre, nuevos recortes en Portugal y visita de la troika a España. II.2. Gobernanza económica: semestre europeo y mecanismo de alerta de desequilibrios macroeconómicos: informes sobre la economía española. II.3. Sentencia del tribunal de la AELC: Islandia no deberá indemnizar a Holanda y Reino Unido. II.4. Reino Unido: debate sobre la permanencia en la Unión Europea.—III. La Actualidad Institucional de la Unión Europea. III.1. Consejos Europeos y Cumbres del Euro. III.2. Eurogrupo: relevo en la presidencia.—IV. Cuestiones generales de la actualidad económica. IV.1. BCE: Nueva rebaja de los tipos de interés. IV.2. Gobernanza económica: paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria («two-pack»). IV.3. Tribunal de Justicia: Sentencia sobre la ley hipotecaria española. IV.4. Política de competencia: nueva multa a Microsoft. IV.5. Banca: nueva norma sobre la remuneración de los directivos y avances en la unión bancaria.

I. Introducción

En el primer semestre de 2013 Chipre se ha convertido en un nuevo país de la Eurozona que ha debido ser rescatado. Tras una primera propuesta de imponer una tasa a todos los ahorradores del país, la UE debió rectificar y plantear una penalización para los depósitos superiores a 100.000 euros. La confusión se acrecentó con las declaraciones contradictorias de las instituciones comunitarias sobre si este modelo, en el que se repercute parte del coste a los acreedores de las entidades financieras, podría repetirse. Y sin duda que el debate británico sobre su permanencia en la UE añadió una dosis extra de desgaste de imagen de la Unión.

También destacó el giro de la Comisión hacia una mayor permisividad en la consecución del objetivo del Déficit (2016 para España), a pesar de que la exigencia de políticas de austeridad parece no cuestionarse. Las opiniones críticas, como la expresada por Juncker en su despedida de la presidencia del Eurogrupo, no parecen tener efecto alguno en las orientaciones de política económica de la Eurozona.

In the first semester 2013 Cyprus became a new member State of the Eurozone to be rescued. After a first proposal to impose a tax to all the savers in the country, the EU had to rectify and propose a penalization just to those deposits over 100.000 euro. Confusion increased with contradictory statements coming from the Community institutions referring to the possibility that this model, in which part of the cost is supported by the creditors of the banking entities, could be repeated. And, undoubtedly, the British debate about its permanency in the EU added an extra dose of weakness for the Union's image.

It was also remarkable the Commission's change towards an increased permissiveness in the achievement of the objective of the Deficit (2016 for Spain), although the requirement of austerity policies seems not to be questioned. Critical opinions, like that expressed by Juncker at his farewell speech as president of the Eurogroup, do not seem to have any effect in the guidance of economical policy within the Eurozone.

II. El estado de la integración

II.1. *La crisis de la eurozona: rescate a Chipre, nuevos recortes en Portugal y visita de la troika a España*

Chipre se convirtió, en el primer semestre de 2013, en el nuevo país «rescatado» de la Eurozona.

El 25 de marzo, y tras una dura negociación, la «troika», los países de la Eurozona y Chipre alcanzaron un acuerdo para salvar al país mediterráneo de la bancarrota y a la Unión Monetaria de una crisis sin precedentes.

Nicosia se comprometía a reestructurar su mayor entidad financiera y a cerrar el segundo banco del país. Asimismo, prometía imponer severas quitas a los accionistas, acreedores y depositantes con más de 100.000 euros en su cuenta. Se imponía también un régimen de limitación a la circulación de capitales, con limitaciones a la salida de dinero del país. Los bancos chipriotas cerraron sus puertas durante más de diez días.

La Eurozona daba marcha atrás puesto que, previamente, se había alcanzado un acuerdo en el que se establecía un impuesto para todos los depósitos, incluidos los inferiores a 100.000 euros, lo que vulneraba las disposiciones de un Reglamento comunitario de 2008 que establece la garantía de los «pequeños» depósitos (en el primer acuerdo se proponía una tasa superior al 6% para estos pequeños ahorradores). El rechazo del Parlamento chipriota a este primer acuerdo así como las protestas de los ciudadanos fueron clave en la renegociación.

Chipre se convertía, así todo, en «un experimento», puesto que se convertía en el primer caso de rescate de la Eurozona en el que los ahorradores

han debido pagar por él. El plan de rescate contemplaba, asimismo, duras medidas de recortes, reformas y privatizaciones, encaminadas al regreso de Chipre a lo que Bruselas denomina la senda del «crecimiento sostenible».

La polémica también se escenificó entre las instituciones, ya que mientras el vicepresidente de la Comisión, Olli Rehn, sostenía que «el caso de Chipre es único y excepcional», el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, insinuaba que el modelo chipriota podría servir de «modelo» para futuros rescates, lo que desató las alarmas en los mercados financieros con bajadas generalizadas en las Bolsas europeas.

El 3 de abril se cerraba el preacuerdo entre la Troika y Nicosia, que significaba el rescate a Chipre por un valor de 10.000 millones de euros (el Fondo Monetario Internacional aportaría el 10%), a un plazo de 22 años y con un tipo de interés entre 2,5 y 2,7%. Los responsables de la Comisión Europea y del FMI enviaron un mensaje de apoyo al país, señalando su intención de «contribuir a que Chipre recupere la estabilidad financiera, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento».

En el análisis de las causas de la crisis chipriota se destaca, en efecto, la sobredimensión del sector financiero (el sector bancario supone el 550% del PIB del país) y el fuerte impacto de la quita pactada sobre la Deuda griega.

También en abril el gobierno portugués anunció un nuevo plan de recortes en Sanidad, Educación y prestaciones de Seguridad Social. El primer ministro, Passos Coelho, justificó la decisión en que el país se encontraba en un estado de «emergencia nacional» para poder cumplir con los compromisos adquiridos con la Troika.

«Tenemos que evitar un nuevo rescate», señaló Coelho en una solemne alocución televisada que siguió a una reunión extraordinaria del Consejo de ministros y al fallo del Tribunal Constitucional que invalidaba un paquete de medidas por valor de 1.350 millones de euros y que afectaban a las pagas extraordinarias de los funcionarios y pensionistas, así como a las prestaciones por desempleo y bajas por enfermedad.

Por su parte, la Troika realizó una nueva inspección al rescate de la banca española entre los días 21 y el 31 de mayo. Tras su estancia en Madrid, sus miembros, representantes de la Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional, emitieron sendos comunicados con un primer balance de conclusiones, en los que se constataba que el programa «va por el buen camino», porque la reestructuración del sector financiero español avanza al ritmo adecuado y porque ya se han cumplido casi todas las condiciones impuestas en el Memorándum de Entendimiento que se pactó en 2012 para recibir un préstamo de hasta 100.000 millones de euros para la banca.

Pero tanto la Comisión y el BCE en su comunicado conjunto, como el FMI en el suyo, advertían sobre la fragilidad del sector financiero español

como consecuencia de la grave crisis económica que sufre el país. Y pedían que se mantenga una «estrecha vigilancia» para comprobar el impacto del deterioro económico en la calidad del balance de las entidades financieras, sobre todo, añadían la Comisión y el BCE, «ahora que el fin del programa se acerca».

En efecto, la línea de crédito abierta para España por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) de 100.000 millones de euros expira el próximo 31 de diciembre. Hasta esa fecha, el Gobierno podría solicitar un nuevo desembolso tras los 40.000 millones recibidos para la recapitalización, entre otros, de Bankia, Novagalicia, Catalunya Bank y Banco de Valencia.

Con un mensaje lleno de advertencias, la Troika alertaba, por tanto, de que los activos bancarios en España continúan deteriorándose, lo que podría provocar que, finalmente, los bancos con problemas necesiten más ayudas europeas. El Gobierno español, por su parte, ha asegurado que no pedirá más dinero, aunque cada día surgen más voces que reclaman una nueva inyección a la banca para que regrese el crédito.

II.2. *Gobernanza económica: Semestre europeo y mecanismo de alerta de desequilibrios macroeconómicos: informes sobre la economía española*

En noviembre de 2012 se iniciaba un nuevo ciclo, para 2013, del «Semestre Europeo» y del «Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos». El Semestre comenzaba con la publicación la «Encuesta Anual sobre el Crecimiento 2013 y el Procedimiento de Desequilibrios» se iniciaba con la publicación del «Informe del Mecanismo de Alerta 2013» que reclamaba la realización de «Exámenes Exhaustivos» para catorce Estados miembros de la UE, incluida España.

De esta manera, y siguiendo las secuencias previstas en ambas iniciativas, a lo largo del primer semestre de 2013 se han publicado diferentes informes sobre la evolución de la Economía europea.

Los primeros fueron los denominados «Exámenes Exhaustivos» solicitados en virtud del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, informes realizados por la Comisión sobre catorce países y que hizo públicos el 10 de abril.

Bruselas señaló entonces que España era, junto con Eslovenia (considerado firme candidato a pedir un rescate por los riesgos «sustanciales» de su sector financiero), uno de los países con desequilibrios económicos más graves de la Unión. A pesar de que la Comisión se mostraba razonablemente satisfecha con los esfuerzos de austeridad realizados en España, también hizo valer su descontento con el ritmo de avance de las reformas em-

prendidas. En palabras del comisario de Economía, Olli Rehn, «aunque se han adoptado medidas, la agenda reformista está incompleta, e incluso reformas ya adoptadas no han mostrado todos sus efectos por los retrasos en su activación. Como resultado, la capacidad de ajuste de la Economía sigue siendo insatisfactoria, y lo peor recae en el empleo».

Las recomendaciones del ejecutivo comunitario cubrían un amplio espectro de medidas, que debían contemplarse en los Programas de Estabilidad y de Reforma españoles (programas que debían ser presentados por el gobierno español a la Comisión el 26 de abril): un nuevo incremento de impuestos, nuevos ajustes en las pensiones y en la reforma laboral, y nuevas medidas para atajar el multimillonario déficit energético.

En el ámbito laboral, Bruselas pedía abaratar el despido improcedente y reclamaba un impulso en las políticas activas de empleo. En el campo de las pensiones, su recomendación es avanzar hacia la desvinculación de las pensiones a la inflación y la introducción de factores de corrección que incluyan la evolución del PIB y el número de cotizantes y pensionistas. Por lo que se refiere a la fiscalidad, la Comisión planteaba la reducción del número de productos con tipos reducidos de IVA, o elevar dichos tipos.

La justificación de esta nueva «vuelta de tuerca» se basaba en el cuadro macroeconómico de España. Según Bruselas, la Economía española no volverá a crecer hasta 2014, el paro superará el 27% en 2013, y la Deuda pública alcanzará el 100% del PIB en 2015.

Siguiendo los pasos previstos en el «Semestre Europeo», el 26 de abril el Consejo de ministros español aprobó el «Programa Nacional de Reformas» y la actualización del «Plan de Estabilidad 2013-2016», documentos que, a continuación, el gobierno debía remitir a la Comisión europea.

Estos Programas contemplaban, como medidas relevantes, la prórroga en 2014 de la subida del Impuesto sobre la Renta IRPF (a pesar de que en su día el gobierno español había señalado que esta subida sería temporal y su vigencia se limitaría a 2012 y 2013), así como el aumento del Impuesto de Sociedades (mediante la supresión de determinadas deducciones) y de los Impuestos Especiales. También incluían la futura aprobación de una ley de desindexación de algunos precios públicos a la inflación.

En el Plan de Estabilidad, el ejecutivo presentaba un nuevo cuadro macroeconómico en el que aplazaba la consecución del objetivo del Déficit al 3% del PIB hasta 2016, y la vuelta al crecimiento hasta 2014 (incremento del 0,5% del PIB). El gobierno planteaba una corrección pesimista de sus anteriores previsiones, ya que modificaba la previsión de variación del PIB del -0,5% al -1,3% para este año.

Apenas un mes después, el 29 de mayo, la Comisión presentaba su valoración de los Programas Nacionales de Reforma, y de los Planes de Estabilidad y Convergencia de los Estados miembros, así como sus re-

comendaciones anuales a los Estados miembros, recomendaciones que, posteriormente, debían debatirse y aprobarse formalmente en el Consejo Europeo de finales de junio.

En palabras del presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, «es preciso liquidar los dos legados duraderos de esta crisis, la grave pérdida de competitividad de muchos Estados y el desempleo persistente, con todas sus consecuencias sociales».

Muchos analistas concluyeron que, sus recomendaciones, Bruselas admitía una cierta relajación respecto a la disciplina de la austeridad, al conceder más tiempo a seis Estados, incluida España, para cumplir los compromisos de reducción del Déficit público.

En el caso español, Bruselas consideraba que, en efecto, nuestro país cumplía las condiciones para ampliar en dos años el plazo para poner fin a la situación de Déficit excesivo que está lastrando la economía. Con esta decisión, España deberá conseguir que en 2016 su Déficit público global sea inferior al 3% del PIB, siendo los objetivos previos del 6,5% en 2013, el 5,8% en 2014, el 4,2% en 2015, y finalmente el 2,8% en 2016.

Esta nueva senda de objetivos del Déficit significa, sin duda, una «liberación» en la presión de cara a afrontar de manera inmediata nuevos severos recortes. Sin embargo, a cambio de este retraso, Bruselas planteó la necesidad de una aceleración en la reforma de las pensiones, una profundización en la reforma laboral y la aprobación de subidas del IVA y de los impuestos sobre los carburantes.

La evaluación del Programa español de Reformas concluía, en este sentido, que, aunque la dirección es correcta, «es urgente aprobar y aplicar con eficacia las reformas pendientes siguiendo un cronograma». En este calendario de recomendaciones, Bruselas incidía, en especial, en las pensiones, en el mercado de trabajo y en los impuestos:

- Pensiones: Bruselas solicitaba a España la culminación de la regulación del «factor de sostenibilidad», mecanismo que está siendo diseñado por un grupo de expertos para preservar la estabilidad financiera del sistema de pensiones y que podría conllevar rebajas en las pensiones y nuevos aumentos de la edad de jubilación. La Comisión proponía explícitamente que «la edad de jubilación vaya aumentando en función del aumento de la esperanza de vida». Esta reforma se aplicaría ya desde 2014.
- Empleo: Bruselas pedía una evaluación urgente de la reforma laboral y que se regulen cambios, y «si es necesario» antes de septiembre de este año.
- Impuestos: España debería realizar una «revisión del sistema tributario» antes de marzo de 2014. La Comisión Europea apuesta por li-

mitar el uso de los tipos reducidos del IVA y por incrementar los tributos medioambientales, «sobre todo» los impuestos que se aplican sobre los carburantes.

El aparente giro de la Comisión, más proclive al impulso del crecimiento y a reconocer los efectos secundarios de la austeridad a ultranza, parecía plasmarse en la decisión del Ejecutivo comunitario de no abrir un procedimiento sancionador contra España, candidata a ello por sus «graves desequilibrios macroeconómicos». El Gobierno español evitaba un procedimiento que habría conllevado una vigilancia reforzada —casi una intervención— de la política económica nacional y el riesgo de multas de gran cuantía. Bruselas decidía «abrir la mano con el Déficit», y aunque esta decisión no suponía el fin de los recortes, sí los aligeraba.

II.3. *Sentencia del tribunal de la AELC: Islandia no deberá indemnizar a Holanda y Reino Unido*

El Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) emitió a finales de enero un dictamen en el que apoyaba a Islandia en su negativa a cubrir las pérdidas de clientes británicos y holandeses por sus depósitos en el banco Icesave, filial «on line» del Landsbanki, segundo banco del país en 2008 y que fue nacionalizado entonces por el gobierno islandés, al igual que los principales institutos crediticios de Islandia tras la quiebra del sector bancario en octubre de dicho año.

Islandia, al contrario de países como España o Irlanda, decidió que los contribuyentes islandeses no debían costear los desmanes del sector financiero y que tampoco debían compensar a los británicos y holandeses que perdieron sus ahorros en bancos del país. Los ciudadanos islandeses rechazaron en dos ocasiones, a través de sendos referendos, dicha compensación, y cinco años después del hundimiento del sistema bancario islandés, el Tribunal europeo dio la razón a Reikiavik en su negativa a compensar a británicos y holandeses por la quiebra del Icesave.

El Tribunal de la AELC sentenció que el país no violó la ley cuando se negó a devolver a 300.000 ahorradores extranjeros el dinero depositado en unas entidades que ofrecían unos intereses que entonces parecían irrechazables. Según el Tribunal, Islandia no estaba obligada a pagar a estos ahorradores extranjeros, ya que «el fondo de garantía de depósitos fue incapaz de hacer frente a sus obligaciones en el caso de una crisis sistémica». De esta manera, la Corte sentaba un precedente para otras posibles situaciones límite en que los Estados no pudieran devolver el dinero de sus ahorradores extranjeros.

Un portavoz comunitario se apresuró a afirmar que las obligaciones de los fondos de garantía de depósitos se mantienen «vigentes también si hay una crisis sistémica», y que la Comisión Europea necesitaría un tiempo para estudiar el fallo. Sin embargo, otros expertos señalaron que la sentencia debía ser del agrado de los Estados, incluidos Holanda y Reino Unido, puesto que gracias a ella los países podrán dejar de ser responsables sobre todos los depósitos bancarios.

Tras la bancarrota del banco islandés, los Gobiernos británico y holandés usaron sus arcas para compensar a los clientes nacionales del dicho banco, y poco después iniciaron el proceso legal que, por fin, llegó a su fin en Enero, ya que la sentencia no admite recurso.

II.4. *Reino Unido: Debate sobre la permanencia en la Unión Europea*

El primer ministro británico, David Cameron, anunció el 14 de mayo un borrador de proposición de ley que sienta las bases de una eventual consulta sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea. Esbozaba un plan para convocar antes del 31 de diciembre de 2017 un plebiscito en el que se requeriría a los electores a responder con un «sí» o un «no» a la pregunta «¿Cree que el Reino Unido debería continuar siendo miembro de la UE?».

Sin embargo, un sector de los diputados conservadores del partido del primer ministro consideró insuficiente la iniciativa y presentó una enmienda en el Parlamento británico. Sin embargo, la Cámara de los Comunes la rechazó por 277 votos frente a 130. Diversos parlamentarios del ala euroescéptica de los conservadores, cuya postura ha ganado peso tras el auge electoral del partido antieuropeo UKIP en las elecciones locales celebradas a principios de mayo, sostuvieron que su voto sería, a día de hoy, contrario a seguir perteneciendo a la UE.

La iniciativa británica pretendería negociar las condiciones de su pertenencia y mejorar su «contrato» con Europa. La amenaza de convocar un referéndum sobre su salida ya es interpretada como un «chantaje continuo» que, si bien antes asustaba, ahora parece provocar cierto hartazgo en las instituciones comunitarias.

Cameron ya había informado sobre sus planes en enero, cuando anunció que, si gana las elecciones en 2015, propondrá un cambio en los Tratados. Su intención es negociar una lista de temas que se volverían a decidir en el Parlamento de Westminster, es decir, negociar la «renacionalización de competencias» ante una UE a la que acusa de déficit democrático y de intrusismo.

III. La actualidad institucional de la Unión Europea

III.1. *Consejos europeos y cumbres del euro*

Durante el primer semestre de 2013, y con anterioridad a la cumbre ordinaria de junio, se celebraron tres Consejos Europeos, en febrero, marzo y mayo.

La primera cumbre tuvo lugar los días 7 y 8 de febrero y fue convocada para tratar el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, tras el anterior fracaso de la cumbre de noviembre. Tras un Consejo Europeo que se prolongó durante más de 26 horas, los líderes europeos llegaron al acuerdo necesario para planificar los períodos presupuestarios anuales entre 2014 y 2020.

Los líderes de la Unión Europea acordaron un presupuesto reducido de 960.000 millones de euros, lo que significa el primer recorte presupuestario en la historia de la Unión y una notable reducción respecto a la propuesta inicial de la Comisión que ascendía a 1,08 billones de euros.

Herman van Rompuy, presidente del Consejo Europeo, justificó el recorte señalando que el nuevo presupuesto equivaldría a 1% del PIB de la Unión Europea y afirmó que era «el presupuesto de la moderación», ya que «no podemos ignorar las tremendas dificultades económicas que sufre actualmente Europa».

El acuerdo fue fiel reflejo del forcejeo «clásico» entre Estados miembros y que enfrenta a los que argumentan que el presupuesto comunitario es un lastre para los presupuestos nacionales en épocas económicas difíciles y aquellos que, por el contrario, defienden que la crisis económica hace más necesarios los vínculos cercanos y profundos entre los países.

Quedaba pendiente, en todo caso, la aprobación del acuerdo por parte del Parlamento Europeo. Y el 13 de marzo, el pleno de la Eurocámara rechazaba las grandes cifras planteadas, los casi 960.000 millones de euros en compromisos y los 908.400 millones en pagos para el período 2014-2020.

En palabras del presidente de la Cámara, Martin Schulz, «las cifras adoptadas por el Consejo son las de 2005, las de hace 8 años, y tienen que prorrogarse hasta 2020. No es difícil entender que en 2020 nadie podrá respetar los compromisos con la cantidad que tenían en 2005».

El desacuerdo daba pie al inicio de una nueva negociación de los presupuestos 2014-2020 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

El 14 y 15 de marzo volvieron a reunirse los líderes europeos de la Eurozona y de toda la UE en sendas cumbres. En esta ocasión, los dirigentes comunitarios estudiaron nuevas medidas para reactivar el crecimiento económico, generar empleo y ayudar a los jóvenes en paro.

Previamente a la reunión, los países del sur, y en especial Francia, Italia y España trataron de formar una alianza para liderar la idea de acompañar los ajustes con políticas de estímulo. La propia Comisión parecía haber iniciado un cierto cambio de dirección al valorar la posibilidad de flexibilizar los objetivos de Déficit público en determinados países.

Las conclusiones de la cumbre mencionaban la aplicación de una austeridad «diferenciada» por países y de una consolidación fiscal «favorable al crecimiento».

La Comisión propuso a los Veintisiete un programa de «Garantía de Empleo y Formación» para los menores de 25, que les aseguraría una oferta de empleo de calidad, formación continua, aprendizaje o prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación oficial o quedarse en paro. La aprobación por parte de los Estados miembros y del Parlamento Europeo del programa, supondría la movilización de un presupuesto de 6.000 millones de euros durante el periodo 2014-2020.

Los dirigentes de la UE también estudiaron medidas para que los jóvenes adquieran las competencias que la Economía necesita. El sector de la tecnología digital, por ejemplo, tiene problemas para cubrir puestos vacantes y de aquí a 2015 necesitará 900.000 trabajadores más. Para solucionarlo, la Comisión ha creado «un programa de competencias» para coordinar las actividades de las empresas, asociaciones y países de la UE destinadas a suplir estas carencias.

Finalmente, se celebró un Consejo Europeo el 22 de mayo. En esta nueva reunión, los líderes europeos debatieron sobre el intercambio de datos bancarios y sobre la vigilancia de las grandes corporaciones que recurren a la ingeniería financiera.

Austria y Luxemburgo, únicos países de la Unión con el secreto bancario en vigor, se comprometieron a colaborar con sus socios para que las grandes fortunas no esquiven el pago de impuestos. La condición que ambos países plantearon para acometer este cambio es que también Suiza adoptase medidas similares, para evitar que los ahorradores desplacen sus depósitos al país helvético. De hecho, la UE ha iniciado negociaciones con Berna con el objetivo de poder cerrar un acuerdo antes de fin de 2013, lo que significaría un gran avance en la lucha contra el fraude ya que posibilitaría un intercambio fluido de información.

Los Veintisiete también aprobaron el reforzamiento del cerco fiscal a las grandes corporaciones para que no saquen partido de los resquicios legales. El acuerdo alcanzado permitirá combatir las «ingenierías contables» de empresas que, como Google, Amazon o Apple, llevan a cabo «planificaciones fiscales agresivas» que les permiten una escandalosa minimización en el pago de sus impuestos mediante el traslado ficticio de beneficios a las jurisdicciones de la UE con menor presión fiscal.

Según los datos manejados por la Comisión, las arcas públicas dejan de recaudar un billón de euros al año. Sólo en España se pierden unos 72.000 millones anuales, lo que equivale al 7% del PIB.

Entre los compromisos alcanzados en esta materia destaca el «intercambio de información automático y universal» entre las Haciendas públicas, compromiso que deberá contemplarse en un nuevo proyecto de Directiva comunitaria sobre cooperación administrativa.

El Consejo Europeo también encargó a la Comisión un informe para analizar los factores que provocan los elevados precios y costes de la energía. Los Veintisiete pidieron que se incidiera en diferentes aspectos, como la adopción de los códigos de red pendientes, la aplicación de la Directiva de fomento de las renovables y del Reglamento relativo a la seguridad de suministro de gas, la aceleración del despliegue de redes y contadores inteligentes así como la facilitación del cambio de proveedor y la defensa de los consumidores vulnerables.

III.2. *Eurogrupo: relevo en la presidencia*

El 10 de enero, Jean-Claude Juncker se despedía de su cargo de presidente del Eurogrupo, cargo que había ocupado desde 2005.

En una intervención ante el Parlamento Europeo, Juncker, quien además de ministro de Finanzas es Primer ministro de Luxemburgo desde 1995, admitía tener «muchas dudas» sobre el ritmo de los ajustes impuestos a los socios periféricos. En un discurso que muchos analistas interpretaron como una dura crítica al «dictado» alemán, el luxemburgués señaló que «algunos gobiernos subestiman la enorme tragedia del paro» y recomendó a su sucesor que escuchara a los países del sur para evitar que «la moneda única se encamine al desastre».

Su sucesor, el ministro de Finanzas holandés Jeroen Dijsselbloem, de 46 años, fue nombrado presidente del Eurogrupo unos días después, el 21 de enero, con la única oposición de España, que hacía público así su malestar por considerarse infra-representada en las instituciones del Euro tras perder un puesto en el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

La candidatura del holandés fue posible gracias al consenso por pertenecer al partido laborista, lo que facilitó el respaldo de Francia, y por proceder de un país que defiende las políticas de austeridad que enarbola Berlín. Sus críticos, sin embargo, le recriminaban tanto su corta experiencia en la cartera de finanzas holandesa, con sólo 100 días en el ministerio, como su escasa experiencia en la Unión Europea; por su parte, sus defensores apuntaban sus capacidades diplomáticas.

IV. Cuestiones generales de la actualidad económica

IV.1. *BCE: nueva rebaja de los tipos de interés*

El Consejo de gobierno del Banco Central Europeo decidió el 2 de mayo reducir los tipos de interés un cuarto de punto, situándolos en el 0,5%, un nuevo mínimo histórico desde el nacimiento del euro en 1999.

La decisión, según los expertos, era obligada dados los más que preocupantes signos de estancamiento en la Economía europea, con cinco trimestres consecutivos de caídas del PIB y con casi 20 millones de desempleados, y considerando que la inflación se situaba en niveles mínimos, un 1,2% en marzo.

Muchos analistas señalaron, sin embargo, que la rebaja de tipos tendría un impacto limitado sobre la Economía real al estar ya tan cerca del 0%, y es por ello que cada vez son más las opiniones que acusan al BCE de ocuparse sólo de las entidades financieras y de no estar «a la altura» de los demás grandes Bancos Centrales del mundo, mucho más activos a la hora de apoyar el crecimiento.

El presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, también mostró su claro malestar por esta inacción, y reclamó al BCE «un mayor compromiso» para combatir la fragmentación del mercado financiero europeo que obliga a las pymes españolas e italianas, por ejemplo, a pagar intereses del 6% por sus créditos, mientras que las austríacas o belgas pagan el 2%. El líder comunitario llamó la atención sobre el «enorme lastre» que las restricciones del crédito suponen para la recuperación.

En la tradicional rueda de prensa posterior a la reunión del BCE, su presidente, Mario Draghi, también se mostró preocupado por las dificultades de acceso de las pymes al crédito y reconoció que el grupo de trabajo de la institución que está analizando posibles soluciones desde hace medio año se encuentra aún en una fase de estudio incipiente. Muchas opiniones expertas señalan que las medidas extraordinarias del BCE que desatasquen el crédito y consigan un mayor impacto de las rebajas de tipos en todos los países de la Eurozona, deberán esperar a las elecciones alemanas de Septiembre.

IV.2. *Gobernanza económica: paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria («two pack»)*

La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE alcanzaron el 20 de Febrero un acuerdo definitivo sobre la legislación conocida como «Two-Pack», es decir, sobre los dos Reglamentos comunitarios

que pretenden reforzar el poder de las autoridades europeas sobre el control de las cuentas de los países de la Eurozona.

Según estas normas, los Estados deberán enviar a la Comisión los presupuestos nacionales antes de su aprobación por los Parlamentos de cada país. Si Bruselas detectara un «incumplimiento serio» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Déficit público superior al 3% del PIB y Deuda superior al 60%), podría requerirse una propuesta revisada. Y si el Estado incumpliera este requerimiento, la Comisión podría notificar esta circunstancia al Eurogrupo, quien podría debatirlo.

A pesar de que la soberanía presupuestaria permanece en los Parlamentos estatales, la nueva normativa significa que tanto la Comisión como el Eurogrupo podrán ejercer una mayor presión política sobre los gobiernos más «indisciplinados».

Además, los países que, según la Comisión, atraviesen dificultades financieras o se vean amenazados por ellas, se verán sometidos a una «vigilancia reforzada», similar a la establecida para los países que han sido rescatados, con misiones periódicas al país e informes de conclusiones de la Comisión. Y también se establece que la Comisión tendrá la potestad de recomendar a un país que solicite un rescate al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), con el fin de evitar retrasos que empeoren la situación.

Por otra parte, el acuerdo también prevé la creación de un grupo de expertos para «profundizar en el análisis de los posibles beneficios, riesgos, requisitos y obstáculos para una sustitución parcial de la emisión de Deuda por parte de los países por una emisión conjunta», lo que permitiría rebajar la presión sobre los países más atacados por los mercados gracias a una «mutualización parcial de la Deuda pública». El comité deberá emitir un informe antes de marzo de 2014 y si la Comisión lo considera oportuno, elaborará una propuesta antes del verano del año próximo.

El paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria entró en vigor el 30 de mayo y afectará, por vez primera, a la elaboración de los planes presupuestarios de 2014 de los Estados de la Eurozona. Éstos deberán haber enviado sus proyectos de presupuesto antes del 15 de octubre a la Comisión, y el veredicto de Bruselas, teniendo en cuenta las recomendaciones emitidas en primavera para cada país, llegará el 30 de noviembre.

IV.3. Tribunal de Justicia: Sentencia sobre la ley hipotecaria española

El Tribunal de Justicia de la UE hizo pública el 14 de marzo una sentencia sobre una pregunta remitida por un juez mercantil de Barcelona, en la que le interrogaba sobre la conformidad de la ley hipotecaria española con la legislación europea de protección de los consumidores.

En efecto, la Corte europea opinaba que la norma entra en contradicción con una Directiva de 1993 sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, al no permitir a los jueces españoles adoptar medidas cautelares, como es la paralización de un desahucio.

La normativa hipotecaria española establece que si la persona hipotecada deja de pagar algún mes a la entidad bancaria, ésta podría desahuciarla a través de un procedimiento acelerado. Si el deudor considera que el contrato que firmó contiene cláusulas abusivas, puede acogerse a un procedimiento más largo, denominado declarativo, cuya resolución se dilata en el tiempo, siendo muy posible que la hipoteca se ejecute antes del fallo judicial, de manera que si, incluso el fallo fuera favorable al deudor, éste podría reclamar una indemnización pero ya habría perdido su casa.

Según el Tribunal de Luxemburgo, estas disposiciones vulneran la Directiva comunitaria de protección de los consumidores, ya que según lo señalado en su sentencia el juez que conozca el proceso declarativo debería poder adoptar medidas cautelares, como la suspensión de la ejecución del desalojo, «para garantizar la plena eficacia de su decisión final».

Se trata, por tanto, de que los ciudadanos con hipotecas puedan paralizar un procedimiento de expulsión de su vivienda si consideran que la hipoteca contenía cláusulas abusivas. Dicho de otro modo, se trataría de proteger a los consumidores contra posibles abusos en las hipotecas y evitar que pierdan su vivienda antes de poder demandar a la entidad financiera que les concedió el préstamo por malas prácticas.

Los medios de comunicación se hicieron amplio eco de la repercusión de la sentencia comunitaria, ya que a partir de su publicación deberá aplicarse en todos los casos de ejecuciones hipotecarias que se tramiten en nuestro país, y porque el gobierno español se veía obligado a adaptar el proyecto de ley hipotecaria en marcha para evitar la incompatibilidad detectada por el Alto Tribunal.

IV.4. *Política de competencia: nueva multa a Microsoft*

En marzo la Comisión Europea impuso a Microsoft una nueva multa multimillonaria de 561 millones de euros, por no cumplir con sus compromisos de permitir a los usuarios elegir fácilmente un navegador en una versión de Windows 7.

Bruselas señalaba que el gigante estadounidense había incumplido el acuerdo alcanzado en 2009 con las instituciones europeas por el que se comprometía a ofrecer en su sistema operativo una pantalla para elegir un navegador de internet distinto a su Explorer hasta 2014. En concreto, Mi-

crosoft no cumplió con esa obligación en su versión Service Pack 1 de Windows 7 entre mayo de 2011 y julio de 2012, lo que, según Bruselas, dejó sin elección clara de navegador a 15 millones de usuarios.

Según explicaron fuentes de la Comisión, el compromiso era legalmente vinculante, ya que con él el Ejecutivo comunitario había aceptado cerrar su investigación sobre los problemas de competencia que suponía la venta de Internet Explorer junto a su sistema operativo Windows, que domina el mercado de los ordenadores personales. Y de hecho, se trataba de la primera decisión de la Comisión que sanciona a una empresa por no cumplir con compromisos legalmente vinculantes acordados en el ámbito de las investigaciones sobre la libre competencia.

Según Bruselas, para establecer la cuantía de la multa se tuvo en cuenta «la gravedad y la duración de la infracción, la necesidad de garantizar un efecto disuasorio con la sanción y, como circunstancia atenuante, el hecho de que Microsoft ha cooperado con la Comisión». Efectivamente, la empresa estadounidense había reconocido su incumplimiento, achacándolo a un error técnico que luego remedió. Microsoft se enfrentaba a una posible multa de hasta un 10% de su facturación total anual, lo que hubiera significado más de 4.000 millones de euros.

Microsoft ya había sido multada anteriormente por el Ejecutivo comunitario. En febrero de 2008, la Comisión decidió imponerle una sanción de 899 millones de euros al considerar que, de junio de 2006 a octubre de 2007, las tarifas de remuneración que proponía para dar acceso a la información relativa a la interoperabilidad no eran razonables. En junio de 2012, el Tribunal de la UE respaldó «en esencia» esta decisión de la Comisión de 2008, aunque redujo ligeramente el importe de la multa a 860 millones de euros.

Previamente, Bruselas ya había impuesto a la compañía otras dos multas de 497 millones de euros en 2004 y de 280,5 millones en 2006, por negarse a facilitar a sus competidores datos de interoperabilidad y a autorizar su uso para el desarrollo y la distribución de productos que compitieran con los suyos en el mercado de los sistemas operativos para servidores de grupos de trabajo.

IV.5. *Banca: nueva norma sobre la remuneración de los directivos y avances en la unión bancaria*

El Parlamento Europeo aprobó el 16 de abril una normativa que impondrá límites a la remuneración variable de los directivos bancarios y una mayor exigencia de capital de mayor calidad a la banca, con el objetivo último de blindar al sector ante futuras crisis.

Según el texto de la nueva Directiva, las primas que cobran los ejecutivos de la banca europea no podrán superar su sueldo fijo anual. Únicamente si los accionistas del banco lo autorizan, el bonus podría alcanzar el máximo del doble del salario (con lo que la remuneración que percibiría el directivo alcanzaría, como máximo, el triple de su salario fijo). Esta autorización exigirá una votación con un quórum en el que esté representado el 50% del capital social de la empresa y que cuente con el apoyo del 66% de los accionistas. Si el quórum de votos emitidos no alcanza el 50%, la propuesta también podría ser aprobada con apoyo del 75% de los accionistas presentes en el sufragio.

Por otra parte, la exigencia de un mayor porcentaje de capital de máxima calidad pretende evitar que se repita lo sucedido durante la crisis financiera, cuando los bancos no han contado con suficiente capital de calidad para hacer frente al profundo deterioro de sus activos lo que ha provocado que muchos de ellos hayan debido ser rescatados con dinero público. Con la nueva norma, se espera asegurar que las entidades sean capaces de hacer frente a las peticiones de devolución de depósitos y al pago de deudas a acreedores en un contexto de crisis financiera como el que ha llevado al rescate de un gran número de bancos en la zona del euro.

Asimismo, la Directiva obligará a los bancos a nuevas prácticas de transparencia. Les exigirá que desvelen sus beneficios, los impuestos pagados y las subvenciones recibidas de forma desagregada país por país, así como el volumen de negocios y el número de trabajadores. Desde 2014, estos datos deberán enviarse a la Comisión, y a partir de 2015 tendrán que publicarse.

La norma establece duras sanciones contra las entidades y los ejecutivos de banca que la incumplan. Entre ellas figura «la declaración pública que indique la persona física o jurídica y la naturaleza de la infracción».

Si el infractor es un banco como persona jurídica se prevé «la revocación de la autorización de la entidad», así como «sanciones pecuniarias administrativas de hasta el 10% de su volumen de negocios total en el ejercicio anterior».

En el caso de las personas físicas, se prevé la imposición de «una prohibición temporal de ejercer funciones en entidades a alguno de los miembros del órgano de dirección de la entidad, o a cualquier otra persona física que se considere responsable» y también la imposición de multas de hasta cinco millones de euros.

El proyecto normativo había sido acordado entre la Eurocámara y la Comisión Europea a finales de febrero, después de una larga negociación en la que Londres había tratado de evitar que se impusiera un máximo en las retribuciones extraordinarias de los directivos de banca. Los ministros de Economía y Finanzas, sin embargo, ratificaron ese pacto a principios de marzo.

La norma, que es la «traducción» al Derecho comunitario del conjunto de normas internacionales sobre capital bancario, conocidas como «Basilea III», entrará en vigor el 1 de enero de 2014.

«Por primera vez en la historia de la regulación financiera de la UE, vamos a poner topes a los bonus de los banqueros», dijo el representante de la Eurocámara, Othmar Karas. «El objetivo, más allá de las cuestiones de moral, es limitar los bonus que se pagaban de manera injustificable e injustificada», señaló el comisario de Mercado Interior, Michel Barnier.

La norma dejaba en minoría al Reino Unido, que se había opuesto a cualquier tope alegando que lo único que se logrará es que aumente la parte fija de los salarios de los banqueros. En la posición británica subyace el hecho de que en la City londinense estos recortes podrían suponer una complicación en las estructuras de remuneración de las entidades financieras y que podría afectar a alrededor de 144.000 empleados del sector. Los británicos también alertaban de una eventual fuga de directivos europeos hacia otras plazas internacionales.

Por otra parte, los ministros de Economía y Finanzas de la Eurozona, lograron un acuerdo político el 20 de junio que limita a 60.000 millones de euros el uso del Mecanismo de Estabilidad, MEDE, para la recapitalización directa de la banca. La posibilidad de aplicarla con carácter retroactivo (en los casos de Irlanda, Grecia o España), circunstancia que evitaría el cómputo de los rescates como Deuda pública, se examinará «caso por caso», según señaló el presidente del Eurogrupo, Jeroem Dijsselbloem.

El acuerdo significará, según muchos analistas, un importante paso hacia la Unión Bancaria, y también un factor de reducción del riesgo de contagio del sector financiero al sector público.

Los países sólo podrán pedir la recapitalización directa de una entidad como último recurso, es decir, cuando las quitas a accionistas y acreedores (salvo a los depósitos inferiores a 100.000 euros) no sean suficientes para cubrir el déficit de capital y el gobierno nacional no pueda inyectar fondos sin poner en riesgo su estabilidad presupuestaria. La entidad deberá tener carácter sistémico y su quiebra plantear un riesgo para la estabilidad de la Eurozona.

Antes de cualquier decisión, el MEDE, la Comisión y el Banco Central Europeo examinarán si la entidad es viable y la someterán a un test de estrés para verificar el capital necesario. Si la entidad no alcanzara el ratio mínimo legal de capital, el Estado beneficiario deberá aportar el capital necesario para llegar a este nivel antes de que el MEDE intervenga. Si ya lo cumple, el país receptor deberá contribuir con el 20% de los costes del rescate durante los dos primeros años y con el 10% después, mientras que el MEDE será quien asuma el resto.

En cambio, al día siguiente, 21 de junio, los ministros de Finanzas del conjunto de la Unión Europea no lograron ponerse de acuerdo sobre la futura Directiva de reestructuración y resolución bancaria de la UE, una norma que pretende, en definitiva, que sean los accionistas y los acreedores los que paguen la factura en casos de quiebras bancarias, y no los contribuyentes.

El ministro español de Economía y Competitividad, Luis de Guindos, señaló a la salida de la reunión que «los depósitos de menos de 100.000 euros están absolutamente cubiertos, así como los depósitos de más de 100.000 en manos de pymes y personas físicas».

Según el ministro, el Ecofin se atascó en la definición del porcentaje de pasivos de los bancos que pueden sufrir pérdidas y en el de los que pueden ser eximidos o parcialmente excluidos en circunstancias excepcionales y bajo estrictas condiciones.

La Presidencia irlandesa propuso vincular esa flexibilidad al tamaño de los bancos en dificultades y al tamaño de los Fondos nacionales de resolución que se crearán en los Estados miembros. Estos fondos nacionales pueden ser nuevos o juntarse con los fondos de garantías de depósitos, deben ser financiados con aportaciones de las entidades financieras y alcanzar un cierto nivel de cobertura.

La UE estudia también introducir una salvaguardia para evitar una fragmentación del mercado interior. La Comisión Europea tendría que ser informada por las autoridades de resolución nacionales antes de una exclusión de pasivos, e incluso tendría poder de veto si no la ve viable o supera un porcentaje del total de pasivos.

Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Bizkaia



Deusto

Publicaciones
Universidad de Deusto